

Antrag

der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Dr. Wolf Bauer, Hartwig Fischer (Göttingen), Anette Hübinger, Jürgen Klimke, Hartmut Koschyk, Bernward Müller (Gera), Dr. Georg Nüßlein, Dr. Norbert Röttgen, Arnold Vaatz, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU, der Abgeordneten Dr. Sascha Raabe, Gabriele Groneberg, Stephan Hilsberg, Petra Hinz (Essen), Dr. Bärbel Kofler, Christel Riemann-Hanewinckel, Walter Riester, Andreas Weigel, Dr. Wolfgang Wodarg, Elvira Drobinski-Weiß, Detlef Dzembritzki, Petra Heß, Iris Hoffmann (Wismar), Walter Kolbow, Ute Kumpf, Lothar Mark, Thomas Oppermann, Frank Schwabe, Dr. Ditmar Staffelt, Hedi Wegener, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Thilo Hoppe, Ute Koczy, Ulrike Höfken, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine neue, effektive und an den Bedürfnissen der Hungernden ausgerichtete Nahrungsmittelhilfekonvention

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Über 850 Millionen Menschen in der Welt hungern – das sind mehr Menschen als die Bevölkerung der USA, Kanadas, Europas und Japans zusammengenommen. Der überwiegende Teil von ihnen lebt in Entwicklungsländern. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) sterben mehr Menschen an den Folgen von Hunger und Unterernährung als an AIDS, Malaria und Tuberkulose zusammen. Unterernährung ist die Ursache für über 50 Prozent aller Todesfälle bei Kindern unter fünf Jahren.

In der Millenniumserklärung hat sich die Weltgemeinschaft dazu verpflichtet, den Anteil der Hungernden weltweit bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Anstrengungen verstärkt werden. Jedoch wächst die Zahl der betroffenen Menschen jedes Jahr um vier Millionen, auch deshalb weil über 300 Millionen Menschen unter Naturkatastrophen und humanitären Krisen, die durch politische Konflikte, Kriege oder ökonomische Desaster bedingt sind, leiden.

In einer Situation, in der die Menschen eines Landes nicht mehr fähig sind, sich selbst zu ernähren, sind sie auf externe Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Diese wird von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt.

Die elementare Bedeutung von Nahrungsmittelhilfe in humanitären Krisen wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Allerdings gab es immer wieder Kritik an der Praxis der gegenwärtigen Nahrungsmittelhilfe. Es lassen sich insbesondere zwei Problembereiche identifizieren: einerseits die politische Dimension von Nahrungsmittelhilfe und andererseits die teilweise negativen Auswirkungen von Nahrungsmittelhilfe für die landwirtschaftliche Produktion und das Marktgefüge in den Empfängerländern.

Oftmals orientierte sich die Nahrungsmittelhilfe nicht primär an den Bedürfnissen derjenigen, die von Hunger und Armut am stärksten betroffen sind, sondern an agrarpolitischen Interessen in den Geberstaaten. Daher tendieren einige Geber dazu, in Notlagen oft vorrangig die relativ schnell verfügbare Nahrungsmittelhilfe bereitzustellen, obwohl andere Instrumente der Nothilfe effizienter wären. Bestimmte Formen der Nahrungsmittelbereitstellung aus Geberländern beeinträchtigen die Agrarproduktion in den Empfängerländern negativ und bedrohen damit die Existenzgrundlage von Kleinbauern und Händlern. Hierzu zählt beispielsweise die Praxis der sog. Monetarisierung. Bei diesem Verfahren kauft die Regierung des Geberlandes das – häufig subventionierte – Getreide im eigenen Land auf und verschifft es nach Übersee, um es dort an Hilfsorganisationen zu übergeben. Diese wiederum verkaufen die Nahrungsmittel zu günstigen Preisen auf den lokalen Märkten und finanzieren aus den Einnahmen ihre Entwicklungsprogramme vor Ort. Kritiker der gegenwärtigen Nahrungsmittelhilfe führen an, dass so die Abhängigkeit der Empfängerländer von Nahrungsmittelhilfe verstärkt wird. Durch die massive Einfuhr von Nahrungsmitteln der Geberländer verändern sich langfristig zudem die Ernährungsgewohnheiten der Menschen in den Entwicklungsländern.

Um diese negativen Aspekte der Nahrungsmittelhilfe auszuschließen, leisten Deutschland und die EU Nahrungsmittelhilfe nur in monetärer Form. Dies bedeutet, dass dem Welternährungsprogramm, staatlichen Durchführungsorganisationen oder qualifizierten Nichtregierungsorganisationen (NROs) Gelder zur situationsangepassten Beschaffung von Nahrungsmitteln zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise kann auch berücksichtigt werden, ob Nahrungsmittel in einem Land schlichtweg nicht vorhanden sind oder ob die betroffenen Menschen über keine finanziellen Mittel verfügen, um sich mit Nahrungsmitteln aus anderen Landesteilen oder aus Nachbarstaaten zu versorgen.

Auch die lokale oder regionale Beschaffung von Nahrungsmitteln kann neben positiven Effekten auch negative Folgen haben. So ist auch bei dieser Form der Nahrungsmittelhilfe darauf zu achten, dass Produktionsanreize für die lokale Landwirtschaft nicht unterminiert werden und das Preisgefüge dadurch nicht nachhaltig gestört wird.

Bedingt durch die gestiegene Nachfrage nach Nahrungsmitteln, insbesondere nach höherwertigen Fleisch- und Milchprodukten aber auch nach Agrarbrennstoffen, zeichnet sich zunehmend eine Verknappung von Nahrungsmitteln ab.

Die Nahrungsmittelüberschüsse in den Industrieländern werden stetig geringer. So sanken die Weizenbestände in der EU von 14 Mio. Tonnen auf eine Mio. Tonnen innerhalb eines Jahres. Die Antwort auf die Frage, wie die Landwirtschaft langfristig eine Welt ernähren soll, die jedes Jahr um 80 Millionen Menschen wächst, ist eine globale Herausforderung. Experten sehen in der Verknappung der Agrarrohstoffe ein entscheidendes globales Risiko, das das ganze Welternährungssystem bedroht, wobei besonders die Entwicklungsländer betroffen sein werden.

Problematisch ist auch die, durch Desertifikation und die Folgen des Klimawandels bedingte, weltweite Reduktion der benötigten Ackerfläche. Anbaugebiete können nicht beliebig erschlossen werden. In vielen Schwellenländern wird der Boden für Siedlungsraum und Industriestandorte benötigt. So wurden

in China in einem Jahrzehnt acht Mio. Hektar Land umgewandelt. Zum Vergleich: In Deutschland werden insgesamt knapp zwölf Mio. Hektar Land bewirtschaftet. Hinzu kommt, dass aufstrebende Schwellenländer einen immer größeren Bedarf an unterschiedlichen Nahrungsmitteln haben. Sie werden aus heimischen Ressourcen ihren Bedarf kaum decken können. So muss China zum Beispiel fast ein Viertel der Weltbevölkerung ernähren, verfügt aber nur über zehn Prozent der Anbaufläche.

Unter den Veränderungen der Agrarmärkte leiden vor allem die Ärmsten. Sie müssen bis zu 80 Prozent ihrer verfügbaren Einkommen für Nahrungsmittel aufbringen. Aus Sicht des World Food Programme (WFP) hat die Preissteigerung für wichtige Agrarprodukte zwei Seiten: Einerseits haben die Bauern in den Entwicklungsländern die Möglichkeit, höhere Einnahmen mit ihren Produkten zu erzielen, andererseits reicht oft die Ernte nicht aus, um wenigstens die eigene Familie zu ernähren, so dass die Menschen gezwungen sind, Getreide zuzukaufen. Wenn sie dazu nicht in der Lage sind, drohen ihnen Unterernährung und Hunger.

Die aufgezeigten Defizite verlangen nach einer effizienteren, problemorientierten Nahrungsmittelhilfe. Dabei müssen auch neue globale Rahmenbedingungen und Herausforderungen wie die Auswirkungen des Klimawandels auf die Nahrungsmittelproduktion und die wachsende Nachfrage nach Lebensmitteln und Agrartreibstoffen beachtet werden.

Die Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention – FAC) ist ein internationales Abkommen zwischen den 23 traditionellen Geberländern von Nahrungsmittelhilfe. Sie ist das einzige rechtlich bindende internationale Abkommen, das zu Hilfsleistungen gegenüber den Entwicklungsländern verpflichtet. Ziel der FAC ist es, zur Ernährungssicherung beizutragen und die Reaktionsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft auf Notsituationen bei Nahrungsmitteln und anderen Ernährungsbedürfnissen der Entwicklungsländer zu verbessern. Entwicklungsländern soll damit in entsprechenden Notlagen Nahrungsmittelhilfe auf einer berechenbaren Grundlage zur Verfügung gestellt werden, unabhängig von den Schwankungen bei globalen Nahrungsmittelpreisen und -angeboten. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich verpflichtet, Nahrungsmittelhilfe im Wert von 56,24 Mio. Euro jährlich zu leisten.

Im Jahr 2008 läuft die Nahrungsmittelhilfekonvention aus. Seit 2001 steht eine Neuverhandlung des Abkommens an, die jedoch aufgrund divergierender Interessen der Geberländer – wie sie insbesondere in den Agrarverhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) zum Ausdruck kommen – verschoben werden musste. Für 2008 besteht die Hoffnung, die anstehende Neuregelung der Nahrungsmittelhilfekonvention in Angriff nehmen zu können.

Ein erstes internationales Nahrungsmittelhilfeabkommen wurde 1967 verabschiedet. Damals wollten die westlichen Industriestaaten ihre Getreideüberschüsse sinnvoll für die Hungerbekämpfung in Entwicklungsländern einsetzen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Abkommen mehrmals neu verhandelt – zum letzten Mal 1999 –, so dass inzwischen humanitäre und entwicklungspolitische Erwägungen verstärkt in die Konvention integriert werden konnten. Während in früheren Jahren der Fokus auf Getreidelieferungen lag, schließt die Nahrungsmittelhilfekonvention inzwischen Lebensmittel wie Reis, Hülsenfrüchte, Speiseöl, Zucker, Milchpulver, aber auch Düngemittel und Saatgut mit ein. Diese Bestandteile werden mit komplizierten Konvertierungsfaktoren in Weizenäquivalente, die Berechnungseinheit der Nahrungsmittelhilfekonvention, umgerechnet. Zudem befürwortet die Konvention verstärkt die wachsende Präferenz der Geber – allen voran der EU – für Einkäufe auf lokalen

und regionalen Märkten. Anstatt in den Industrieländern erzeugte Nahrungsmittel nach Afrika, Asien und Lateinamerika zu verschiffen, werden die Naturalien im Empfängerland, oder – wenn dort nicht genügend verfügbar sind – in einem Nachbarland eingekauft (In-Cash-Hilfe). Die Vorteile der In-Cash-Hilfe bestehen darin, dass die Kosten für den Transport gesenkt werden, dass die Hilfe schneller ankommt und dass die lokale Produktion und lokale Verteilungswege gefördert werden und lokale Ernährungsgewohnheiten stärker berücksichtigt werden können. Trotz dieser positiven Entwicklungen ist das gegenwärtige Nahrungsmittelhilfeabkommen, wie oben aufgezeigt, einiger Kritik ausgesetzt.

Im Mai 2007 richtete die Bundesregierung in Berlin eine internationale Konferenz „Food Aid – Exploring the Challenges“ aus, an der sich mehr als 100 Experten aus Wissenschaft, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie Regierungsvertreter aus allen Teilen der Welt beteiligten. Das Fachpublikum war sich einig darüber, dass ein großer Reformbedarf besteht. Der bei dieser Konferenz entstandene „Berlin Consensus“ zielt darauf ab, den Rahmen der gesamten Konvention zu erweitern in Richtung einer umfassenderen „Food Assistance Convention“, die Nahrungsmittelhilfe in breitere Ernährungssicherungsstrategien einbettet.

Nahrungsmittelhilfe muss sich an den Bedürfnissen der Ärmsten ausrichten und nicht an den Agrarinteressen von Geberländern. Nahrungsmittelhilfe darf nicht als politisches Instrument genutzt werden, um agrarische Überproduktionen kostengünstig abzusetzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich für die Neuverhandlung der Nahrungsmittelhilfekonvention gemäß der menschenrechtlichen Verpflichtung zur Erfüllung des Rechts auf adäquate Nahrung nach Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sowie im Sinne der freiwilligen Leitlinien der Food and Agriculture Organization (FAO) zur progressiven Umsetzung des Rechts auf adäquate Nahrung einzusetzen;
2. eine deutliche Verbesserung der Steuerungsstruktur der Nahrungsmittelhilfekonvention einzufordern. Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen durch Kontroll- und Sanktionsmechanismen sichern und transparent machen. Dies kann beispielsweise durch Überprüfungsmechanismen (Peer-Review) des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und durch die regelmäßige Veröffentlichung von Berichten geschehen. Letztere sollten Daten über die Quantität, Qualität, Angemessenheit und Rechtzeitigkeit der bereitgestellten Nahrungsmittelhilfe beinhalten;
3. eine Erneuerung der Mitgliederstruktur der Nahrungsmittelhilfekonvention durch die Einbeziehung neuer Geberländer zu prüfen und die Aufnahme neuer Mitglieder flexibler zu gestalten. Darüber hinaus sollen die bereits jetzt bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten für relevante internationale Organisationen wie z. B. WFP, FAO und WTO adäquat ausgebaut und Beteiligungsmöglichkeiten für die Empfängerländer geprüft werden. Dies muss in einer neuen Nahrungsmittelhilfekonvention zum Ausdruck kommen;
4. Möglichkeiten einer effizienzsteigernden institutionellen Verankerung der Nahrungsmittelhilfekonvention zu prüfen. Sie sollten nach übereinstimmendem Expertenvotum die humanitäre und entwicklungspolitische Zielsetzung des Übereinkommens widerspiegeln, mehr Partizipation insbesondere der Empfängerländer ermöglichen und sich vom ursprünglichen Gedanken der Überschussverwertung lösen;

5. eine angemessene Quantität und Qualität der Nahrungsmittelhilfe in der neuen Konvention zu sichern: Die Verpflichtungsstruktur für die Mitgliedstaaten muss so ausgestaltet werden, dass die notwendigen Hilfszusagen auf der Basis fundierter und professioneller Bedarfsanalysen gesichert sind. Die gegenwärtige Berechnung in Getreideeinheiten in metrischen Tonnen sollte zugunsten einer qualitätsbezogenen Einheit (z. B. Kalorienmenge, Nährwertgehalt) oder einer Kombination von qualitativen und quantitativen Faktoren aufgegeben werden;
6. sich dafür einzusetzen, dass die Ausgabe von Nahrungsmittelhilfe an Bedarfsanalysen, wie das „Emergency Needs Assessment“ des WFP, gekoppelt wird;
7. im Zuge der Neuverhandlung der Konvention neue Instrumente der Nahrungsmittelhilfe mit einzubeziehen. Zu diesen Instrumenten zählen u. a.
 - die Anreicherung von Lebensmitteln mit Zusatzernährungsstoffen, wie z. B. Mineralstoffen oder Vitaminen,
 - die Übernahme von Transportkosten für Nahrungsmittelhilfe, die von einem Entwicklungs- oder Schwellenland dem Empfängerland zur Verfügung gestellt werden (Twinning),
 - bei Vorliegen entsprechender Rahmenbedingungen können zur Effizienzsteigerung Essensmarken, Gutscheine oder Geld direkt an die Endverbraucher zum Erwerb von Nahrungsmitteln gehen (Cash for Work);
8. sich für eine Umsetzung des Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit sowie eine ausreichende Kennzeichnung genetisch veränderter Lebensmittel, wie sie in der EU bereits Praxis ist, einzusetzen. Nach dem Cartagena-Protokoll soll gewährleistet sein, dass Empfängerländer eine eigene freie Entscheidung treffen können, inwieweit sie die Einführung gentechnisch veränderter Lebensmittel im Rahmen von Nahrungsmittelhilfslieferungen akzeptieren;
9. eine Konvention zu fördern, die Nahrungsmittelhilfe in langfristige, wirtschaftliche Entwicklungs- und Armutsbekämpfungskonzepte integriert. Der LRRD-Ansatz (LRRD: Linking Relief, Rehabilitation and Development) muss gestärkt werden: Alle Formen der Nahrungsmittelhilfe müssen in langfristige Ernährungssicherungsstrategien eingebunden werden. Insbesondere der Übergang von humanitärer Soforthilfe zu mittel- und langfristiger Ernährungssicherung, die ohne Hilfslieferung auskommt, muss gewährleistet werden. Oberstes Ziel der von Hunger betroffenen Staaten und der Geberländer muss es sein, die Menschen mittel- und langfristig zur Selbsternährung zu befähigen und damit das Recht auf Nahrung gemäß der staatlichen Gewährleistungspflicht und der völkerrechtlichen Verpflichtung zur progressiven Umsetzung des Rechts auf adäquate Nahrung zu erfüllen (Artikel 2 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte);
10. Nahrungsmittelhilfe, die sich auf akute Notsituationen konzentriert, mit anderen humanitären Aktivitäten sehr genau abzustimmen und entsprechend den Grundsätzen und empfehlenswerten Praktiken der humanitären Hilfe (auf die sich die wichtigsten Geber humanitärer Hilfe im Jahr 2003 im Rahmen der „Good Humanitarian Donorship Initiative“ geeinigt haben) abzuwickeln;
11. den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe als Instrument der Beseitigung von Agrarüberschüssen durch entsprechende Regelungen im Rahmen der WTO zu verhindern. Die handelsverzerrenden Wirkungen von kommerzieller Nahrungsmittelhilfe in Form von Rohstoffen muss reglementiert werden. Gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass schnelle und ziel-

genaue humanitäre Nahrungsmittelhilfe in ausreichendem Umfang in Notfällen (emergency food aid) durch WTO-Regelungen nicht behindert wird. Hierfür soll im Rahmen des Agrarabkommens der WTO eine sog. Safe-Box geschaffen werden. Das Vorliegen eines Notfalls muss unter Einbeziehung der Vereinten Nationen und des Internationalen Roten Kreuzes multilateral deklariert werden;

12. eine Konvention zu fördern, die darauf achtet, dass bei der Nahrungsmittelhilfe möglichst auf regionale Produkte zurückgegriffen wird, um einer Destabilisierung von lokalen Marktpreisen und damit der Gefährdung der Existenzgrundlage von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen entgegenzuwirken. Hierbei muss gewährleistet werden, dass der Einkauf lokaler und regionaler Nahrungsmittel nicht zu Spekulationen bei lokalen Händlern führen darf;
13. die Auswirkungen, die neue globale Entwicklungen auf Nahrungsmittelhilfe haben, zu erforschen. Zu den sich verändernden Rahmenbedingungen zählen die weltweit wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Agrartreibstoffen, die steigenden Preise für Nahrungsmittel und wachsende Transportkosten, die durch den Klimawandel bedingte steigende Anzahl an Naturkatastrophen, der wachsende Anteil an gentechnisch veränderten Kulturen bei der landwirtschaftlichen Produktion.

Berlin, den 20. Februar 2008

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion
Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

