

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache **20(17)43**

**Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im
Ausland 2018 bis 2021 (BT-Drucksache 20/2000)**
Schriftliche Stellungnahme durch FIAN Deutschland

Vorbemerkung

Humanitäre Hilfe ist Teil der völkerrechtlichen Verträge und damit Teil der Menschenrechtspflichten Deutschlands. Dies ist zum Beispiel im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert, der die Vertragsstaaten zur „internationale[n] Hilfe und Zusammenarbeit“ verpflichtet, um zur „volle[n] Verwirklichung“ der im Pakt verankerten Rechte beizutragen. Deutschland ist Vertragsstaat des Paktes.

Eines der im Pakt verankerten Rechte ist das Menschenrecht auf Nahrung. Auf dieses wird im Folgenden besonders Bezug genommen und daher auch der Aspekt der Nahrungsmittelnothilfe in der Stellungnahme besonders hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund sind für FIAN folgende Grundprinzipien für die Bewertung des Themas zentral:

- a) Hungernde Menschen sind Rechteinhaber*innen, deren Menschenrecht auf Nahrung verletzt wird. Nahrungsmittelnothilfe muss als **Durchsetzung von Menschenrechten** und **Umsetzung von Menschenrechtspflichten** verstanden werden. Dem Bild der Almosenempfänger*innen muss ein klares Bekenntnis der Bundesregierung zu diesem Rechtsanspruch und den rechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen. Dies sollte künftig auch im vorgelegten Berichtsformat „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ prominent benannt sein.
 - b) **Partizipation stärken** und **Diskriminierungen verhindern**. Bei aller Wichtigkeit und Dringlichkeit muss mehr getan werden, um Nothilfe-Politiken und Programme an den spezifischen Kontexten und Bedürfnissen betroffener Gruppen auszurichten. Dies bedeutet auch, diese Gruppen aktiv an der Entwicklung von Strategien und Reformprozessen zu beteiligen. Dies wird bis heute nur selten im Bereich humanitäre Hilfe (inkl. Grand Bargain) umgesetzt.
 - c) Durch den starken Fokus auf die Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine werden grundlegende **strukturelle Ursachen von Hunger und Mangelernährung** vernachlässigt: Armut, multiple Diskriminierungen, wachsende Ungleichheit, steigende Staatsverschuldung, Spekulation mit Nahrungsmitteln und wachsende Einflussnahme privater Konzerne sind angesichts ausreichend vorhandener Nahrungsmittel zentrale Ursachen von Hunger. Hunger war und ist besonders ein Problem der Verteilungsgerechtigkeit. Nicht nur von Einkommen, auch beispielsweise von Land zum Anbau von Nahrung. Die notwendige Transformation der Ernährungssysteme zu gerechteren Systemen stockt seit vielen Jahren – auch angesichts starker Interessen der großen Agrarexport-Nationen sowie Agrarkonzernen.
-

Einzelne Bewertungen

I. Grand Bargain / Reformbedarf

Menschenrechte und konkrete Menschenrechtsansätze spielen im Grand Bargain nur eine untergeordnete Rolle. Die Bundesregierung sollte sich dort für eine deutlich stärkere Verankerung der Menschenrechte in der Nothilfe einsetzen.

Seit vielen Jahren wird zudem versucht, Nothilfe stärker mit einer **mittel- und langfristigen Strategie zur lokalen Entwicklung** zu verknüpfen. Dies wird auch seit vielen Jahren innerhalb der Bundesregierung diskutiert. Die Fortschritte sind allerdings minimal. 2021 gab das WFP gerade einmal 2,2 % seiner Gelder für Nahrungsmittelkäufe durch den Aufkauf von Nahrungsmitteln bei lokalen Kleinbäuer*innen aus (51,9 Mio. USD von insgesamt 2,4 Mrd. USD).¹ Dies ist angesichts der lange anhaltenden Diskussion zu lokaler Beschaffung und einer dadurch erfolgenden direkten Stärkung der lokalen Ökonomie ein bescheidenes Resultat. Nahrungsmittelnothilfe muss konkret in Richtung Transformation der Ernährungssysteme gedacht werden. Unter anderem die Entschließung des EU-Parlaments vom 6. Juli 2022 zur „Verbesserung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern“ unterstreicht, dass das „öffentliche Beschaffungswesen [...] der lokalen agrarökologischen Produktion den Vorzug“ geben soll.²

Auch ein von der norwegischen Regierung finanzierter Bericht zu den Ergebnissen des Grand Bargain unterstreicht, dass Fragen von Partizipation und Lokalisierung von Nothilfen im Rahmen des Grand Bargain kaum verbessert wurden.³

Weitgehend ignoriert werden beim Grand Bargain die Bemühungen auf internationaler Ebene, politischen Konsens und Politikkohärenz im Bereich Ernährungssicherung und Recht auf Nahrung zu schaffen. Der **Welternährungsausschuss CFS** ist mandatiert, im Bereich globale Ernährungssicherung Politikkohärenz herzustellen und ist ein sehr inklusives und stärker demokratisches multilaterales Gremium. Dort können Vertreter*innen der von Armut und Hunger besonders betroffenen Gruppen aktiv an Politikprozessen teilnehmen. 2015 wurde dort ein Aktionsrahmen zum Umgang mit Ernährungssicherung in anhaltenden Krisenkontexten (*Framework for Action for Food Security and Nutrition in Protracted Crises*) verhandelt und verabschiedet.⁴ Die Umsetzung des Aktionsrahmens und dessen Prinzipien wird jedoch durch Geberstaaten der Nothilfe nicht nachgehalten. Die Bundesregierung sollte sich für eine **konkrete Umsetzungsstrategie** dieses vorhandenen und international verhandelten Aktionsrahmens im Grand Bargain-Prozess einsetzen.

Einerseits wurde in den letzten Jahren versucht, (Früh-)Warnsysteme, wie das FAO Global Information and Early Warning System (GIEWS) oder das USGS's Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) auszubauen. Auf der anderen Seite fehlen entsprechende

¹ WFP 2022: Update on Food Procurement. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000139003#:~:text=WFP%20food%20procurement%20in%202021&text=In%202021%2C%20WFP%20purchased%204.4,percent%20higher%20than%20in%202011

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0287_DE.html

³ https://cdn.odi.org/media/documents/GB_2021_WEB_YabmhpF.pdf

⁴ <https://www.fao.org/3/bc852e/bc852e.pdf>

Systeme zur **effektiven Überwachung** (Monitoring) der Wirkung und Qualität der Antworten inklusive Nothilfe. Die internationale Zivilgesellschaft fordert daher ein Überwachungsinstrument zur Einhaltung und Umsetzung des genannten Aktionsrahmens.⁵ Ohne solche Bewertungssysteme ist es kaum möglich, die Qualität der Nothilfe nachhaltig zu verbessern und an die Umsetzung internationaler Rahmenwerke anzugleichen.

II. Internationale Organisationen und lokale Akteure

Das „ungeschriebene Gesetz“, dass die USA immer die Exekutivdirektion des Welternährungsprogrammes WFP stellen, ist aus der Zeit gefallen. Es wäre ein wichtiger Schritt für den Multilateralismus, für dessen Demokratisierung und Mitbestimmungsrechte, wenn auch besonders **betroffene Staaten die Leitung des WFP** stellen würden. Das starke Eigeninteresse der USA an der Ausgestaltung der Nahrungsmittelnothilfe (siehe auch das Beispiel Kenia im folgenden Absatz) steht zudem einer qualitativen und strukturellen Verbesserung der Nothilfe entgegen.

Besorgniserregend sind Entwicklungen, bei denen **Nahrungsmittelnothilfe instrumentalisiert wird** zur Durchsetzung von Partikularinteressen und zu Lasten von Verbraucherrechten und bäuerlichen Rechten. So hat die US-amerikanische Regierung Kenia jüngst dazu gedrängt, seine Gentechnik-Restriktionen aufzuweichen. Es wurde damit gedroht, dass diese sonst Konsequenzen für die Nothilfe haben.⁶ Dies verstößt unter anderem gegen die internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung, welche festhalten: „Nahrung sollte niemals als politisches und wirtschaftliches Druckmittel eingesetzt werden“ (Leitlinie 16.1).⁷ Weiterhin werden bäuerliche Rechte im Sinne des Internationalen Saatgutvertrags (ITPGRFA) und der UNDROP dadurch geschwächt. Diese Durchsetzung von Interessen wirkt aber auch negativ auf die Transformation hin zu gerechteren Ernährungssystemen, da die Gentechnik in der Landwirtschaft neben ökologischen und Verbraucherschutz-Aspekten auch keine Entwicklungsmöglichkeiten für besonders arme und marginalisierte Bäuerinnen und Bauern bietet.

III. Wachsende Ernährungsunsicherheit / Hungerkrise

Seit 2014 steigt die Zahl der hungernden und ernährungsunsicheren Menschen stark an. **Vor dem Angriffskrieg** Russlands auf die Ukraine waren laut Welternährungsorganisation FAO 2,3 Milliarden Menschen „moderat bis schwer ernährungsunsicher“, ein gewaltiger **Anstieg um fast 800 Millionen Menschen**.⁸ 826 Millionen von ihnen litten 2021 schweren Hunger (sog. *Prevalance of Undernourishment*). Dieser Anstieg kann nicht durch den Krieg erklärt werden – und auch nicht alleine durch die Covid-Pandemie, da die Zahlen schon vor dem Ausbruch der Pandemie deutlich stiegen.

Durch den Fokus auf den Krieg werden grundlegende **strukturelle Ursachen von Hunger und Mangelernährung** oft vernachlässigt: **Armut, multiple Diskriminierungen, wachsende**

⁵ https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/02/EN-FFE_REPORT-2021.pdf

⁶ Bspw. <https://apnews.com/article/science-technology-business-genetics-africa-b2426cd74c1a40831c0506bedd15d1d4>

⁷ <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>

⁸ <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>

Ungleichheit, steigende Staatsverschuldung und wachsende Einflussnahme privater Konzerne.

Laut jüngsten Berichten haben erstmals seit 25 Jahren weltweit der **extreme Reichtum und die extreme Armut gleichzeitig zugenommen**.⁹ Heute leben mindestens 1,7 Milliarden Arbeitnehmende in Ländern, in denen die Inflation die Lohnentwicklung übersteigt.¹⁰ Eine global gerechte Steuerpolitik wäre eine wichtige Säule zur Armut- und Hungerbekämpfung. Laut Vereinten Nationen verliert Afrika zusätzlich jährlich fast 90 Milliarden USD durch illegale Finanzströme¹¹ – also zusätzlich zu einem Steuerregime, welches Großkonzerne und internationale Investoren kaum Steuern zahlen lässt.

International wird die notwendige **Transformation der Ernährungssysteme aufgeschoben**. So wurden und werden international nicht die agrarökologischen Produzent:innen gefördert, die für eine regional angepasste nachhaltige Transformation des Ernährungssystems und für Ernährungssouveränität stehen. Vielmehr wurde der Fokus der Krisenantworten darauf gelegt, die Märkte offen zu halten und die Preise für chemisch-synthetische Düngemittel zu senken. Die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten und Düngemittelimporten besteht somit weiterhin. Hilfe und Förderung muss endlich auf die Produzenten und Produzentinnen fokussiert werden, die sich in der agrarökologischen Transformation befinden. Deren Stärkung bedeutet auch größere Möglichkeiten der lokalen Beschaffung durch die Nothilfe.

Nahrungsmittelspekulation hat die Preise zu Beginn des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine in die Höhe schnellen lassen. In wenigen Tagen stiegen die Preise für Weizentermingeschäfte an der weltweit wichtigsten Weizenbörse in Chicago um 63 %.¹² Dieser Preisanstieg hatte nicht nur fatale Auswirkungen auf arme Menschen und die von Nahrungsmittelimporten abhängigen Länder. Er hatte auch direkte Auswirkungen auf die Nahrungsmittelnothilfe. Das WFP erklärte, dass die Kosten für Beschaffung von Nahrung abrupt um 29 Millionen USD im Monat gestiegen sein.¹³ Auch vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung für eine effektivere Regulierung von Agrarinvestoren und Agrarbörsen einsetzen.

Landlosigkeit und Vertreibungen sind weitere zentrale Faktoren für Armut und Hunger. Der UN-Sonderberichterstatte zum Recht auf Nahrung, Michael Fakhri, empfiehlt daher in seinem jüngsten Bericht, dass Staaten sich für eine gerechtere Verteilung von Land einsetzen sollten.¹⁴ Internationale – auch deutsche – Agrarinvestoren sowie einzelne Finanzierungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wirken diesem Ziel entgegen. Die deutsche EZ sollte die Finanzierung von großen Agrarunternehmen und –Investoren beenden.

IV. Rolle Deutschlands

⁹ Bspw. https://www.oxfam.de/system/files/documents/oxfam_factsheet_davos-2023_umsteuern.pdf

¹⁰ Ibid.

¹¹ https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf

¹² <https://tradingeconomics.com/commodity/wheat>

¹³ <https://www.wfp.org/publications/food-security-implications-ukraine-conflict>

¹⁴ <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77177-right-food-and-covid-19-pandemic-interim-report-special>

Deutschland sollte sich politisch stärker für eine **Verankerung der Menschenrechte** und menschenrechtsbasierter Instrumente in der Humanitären Hilfe einsetzen – und dies in der eigenen humanitären Hilfe sicherstellen. Eine Grundlage hierfür sind die multilateral verhandelten und verabschiedeten **Leitlinien zum Recht auf Nahrung** (insbesondere Leitlinie 16 zu Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen).¹⁵

Konkret könnte die Bundesregierung mit Blick auf **Gender-Aspekte** einen Umsetzungsplan für humanitäre Hilfe von Prinzip 5 „Frauen und Mädchen stärken, die Gleichstellung der Geschlechter und Geschlechtersensibilität zu fördern“ des oben genannten CFS-Aktionsrahmens zum Umgang mit Ernährungssicherung in anhaltenden Krisenkontexten (siehe Punkt I) erarbeiten. Sie sollte sich damit auch politisch sowie finanziell dafür einsetzen, dass auch betroffene Staaten sowie andere Geber solche Umsetzungspläne nutzen und diesbezügliche Verbesserungen ausarbeiten.

Wie oben erwähnt, ist die **bessere Verknüpfung von Nothilfe mit mittel- und langfristigen Maßnahmen** eine zentrale Baustelle der Nothilfe. Eine Möglichkeit, hier als Bundesregierung weiterzukommen, wäre die Nutzung der 2022 gegründeten **Task Force** „Ernährungskrise“ zwischen AA, BMZ und BMEL um Strategien und konkrete Umsetzungspläne zur notwendigen Verzahnung zu erarbeiten. Zusätzlich sollte der Arbeitskreis Welternährung neben den aktuellen Ministerien BMZ und BMEL das Auswärtige Amt als Ausrichter des AK mit aufnehmen. Etwaige Strategien und Maßnahmen könnten dort zudem in anlassbezogenen Arbeitsgruppen zusammen mit der Zivilgesellschaft diskutiert werden.

¹⁵ <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>