

## **Vereinten Nationen im Ernährungsbereich mit neuer Steuerung und Koordinierung (Food Security Governance)**

### **Reform des VN-Komitees für Welternährungssicherheit ist gelungen.**

Der letzte große Welternährungsgipfel fand 1996 in Rom statt. Während die Vereinten Nationen während der 90er Jahre eine Serie von Weltgipfeln organisierten, bei der die neuen großen Herausforderungen aufgegriffen wurden - von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung, über Frauen, sozialen Fragen bis zu Bevölkerung - , kam das Welternährungsthema in der Themensammlung nicht vor. Dies kann als Indikator für die Tatsache gewertet werden, dass das Ernährungsthema lange Zeit nicht im Zentrum der Themen stand, mit denen sich die internationale Staatengemeinschaft beschäftigt hat. Auch bei der Formulierung der Jahrtausendentwicklungsziele, der Millennium Development Goals, war ein spezifisches Ziel zur Absenkung der Zahl der Hungernden vergessen worden und es bedurfte einer Intervention der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen, der FAO (Food and Agriculture Organisation), damit die Reduktion der Anteils der Hungernden innerhalb des MDGs 1 (Armutreduktion) mit aufgenommen wurde. Die Zahl der Hungernden lag nach dem Welternährungsgipfel 1996 lang Zeit bei rund 850 Millionen Menschen, eine Tatsache die lange nicht als Krisenphänomen Ernst genommen wurde. Dies änderte sich erst 2007 mit dem Beginn des nun „Welternährungskrise“ genannten Preisanstiegs für Nahrungsmittel, in dessen Folge die Zahl der Hungernden auf derzeit knapp über eine Milliarde Menschen anstieg. Seitdem wird die Ernährungsproblematik wieder wichtiger bewertet. Sie zurück ins Zentrum der internationalen Agenda gekommen.

Damit das Welternährungsthema in den 90er Jahren nicht an Bedeutung verlieren würde, organisierte die FAO 1996 ihren eigenen Welternährungsgipfel, der dann auch gut von Regierungschefs und Staatspräsidenten besucht wurde. Neben der Erklärung von Rom, die zum ersten Mal in der FAO-Geschichte mit einem klaren Bekenntnis zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung begann, wurde ein umfangreicher Aktionsplan verabschiedet, der seitdem Gültigkeit hat. Zur Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans wurde das FAO Komitee für Welternährungssicherheit (CFS = Committee on World Food Security) beauftragt, das parallel zu anderen Komitees zur Struktur der FAO gehört. Die Umsetzung des Aktionsplans wurde gleichzeitig aber auch mit zur Aufgabe der anderen in Rom basierten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, dem Welternährungsprogramm (WFP = World Food Programme) und dem Internationalen Fonds für Agrarentwicklung (IFAD = International Fund for Agricultural Development). Beide sind deshalb an den Sitzungen des CFS regelmäßig beteiligt, das in der Regel einmal im Jahr für eine Woche zusammenkam

### **Welternährungspolitik lange ohne jede Koordination**

Mit dem CFS war zwar ein internationales Koordinierungsgremium für Welternährungsfragen geschaffen, aber ein denkbar schwaches. Ein einwöchiger Sitzungsrahmen ist für eine solche Aufgabe auf Ebene der Vereinten Nationen zu gering. Die Überwachungsfunktion des CFS kann ohne Zweifel zu den Schwächsten des gesamten UN-Systems gerechnet werden. Die Mitgliedsstaaten der FAO waren gebeten, regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Welternährungsgipfels zu berichten. Die Berichterstattung blieb freiwillig. Manche Länder kamen ihrer Berichtsaufgabe nach, andere nicht. Art und Umfang der Berichterstattung war ebenfalls den Mitgliedsstaaten überlassen. Der relativ schwachen Bedeutung des Hungerthemas auf der internationalen Agenda entsprach die Bedeutung und die Organisation des eigentlich als zentrales Koordinierungsgremium gedachten Komitees für Welternährungssicherheit.

Als die Welternährungskrise 2007 ausbrach nahmen weder die FAO noch das CFS die Koordinierung in die Hand, um international gemeinsam ein abgesprochenes Agieren aller multilateralen und bilateralen Akteure zu gewährleisten. Das Welternährungsprogramm, die FAO, die Weltbank und andere Akteure traten stattdessen mit eigenen Vorschlägen zum Umgang mit der Krise auf den Plan. Es war der Generalsekretär der Vereinten Nationen der schließlich interveniert und im März 2008 eine Task Force schaffte, um wenigstens die Antwort der Vereinten Nationen auf die Hungerkrise zu koordinieren. Seitdem gibt es die High Level Task Force zur Welternährungskrise, die von einem Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen geleitet wird. Diese erarbeitete über den Sommer 2008 einen umfangreichen Akti-

onsplan (CFA = Comprehensive Framework for Action), der seitdem die Reaktion der Vereinten Nationen im Ernährungsbereich anleitet.

### **Blindflug in der Krise**

In der Krise wurde deutlich, wie dringend der internationalen Gemeinschaft ein zentrales Koordinierungsgremium für Ernährungsfragen fehlt. Niemand hatte rechtzeitig wahrgenommen, dass der Boom für Agrartreibstoffe dazu führe, dass sich die Menge der verfügbaren Nahrungsmittel verknappte. Ein großer Teil der Maisernte der USA wurde ab 2005/06 in Bioethanol als Benzinadditiv verwandelt. Entsprechend gab es kein ausreichendes Warnsystem für den dann stattfindenden Preisanstieg bei den meisten zentralen Lebensmitteln. Es gab kein gemeinsames Vorgehen der Staaten, gegen die mit dem Preisanstieg einhergehende Spekulation bei Agrargütern. Viele Länder, die sich auf Nahrungsmittelimporte eingestellt hatten und die ihre Agrarproduktion auf Empfehlung der Weltbank auf Agrarexportprodukte ausgerichtet hatten bei gleichzeitiger Absicherung der Nahrungsmittelversorgung über den Weltmarkt, waren damit konfrontiert, dass Exportländer für Reis oder Weizen, wie Indien, Thailand oder Vietnam auf einmal den Export begrenzten, um zunächst die Versorgung ihrer eigenen Bevölkerung abzusichern. Während es beispielsweise im Gesundheitsbereich (bei Epidemien) funktionierende Gremien für das Monitoring und zur Reaktion und Absprache auf internationaler Ebene gibt, waren in der Krise weder die FAO noch das CFS in der Lage, diese Rolle wahrzunehmen.

### **Der Streit um eine neue „Governance“ Struktur**

Seitdem gibt es sowohl bei staatlichen, wie bei nichtstaatlichen Akteuren die Forderung, das System der „Food Security Governance“, der Koordination und Steuerung im Welternährungsbereich zu verbessern. Unmittelbar mit verantwortlich für das Koordinierungsdefizit ist sicherlich die politische Schwäche der FAO, die keine entsprechenden institutionellen Vorkehrungen aber auch keine entsprechende Autorität mehr hat, die internationale Gemeinschaft zu koordinieren. Einer der Gründe für die Schwäche ist, dass in der FAO die Stimmgewichtung wie in den Vereinten Nationen den Entwicklungsländern besonders viel Einfluss gewähren (ein Land eine Stimme), während in den internationalen Finanzorganisationen die Einflussnahme gewichtet ist und vom finanziellen Beitrag abhängt. Entsprechend gering wurde die FAO mit finanziellen Mittel ausgestattet. Das reguläre Budget ist seit Jahren kaum gestiegen. Ein weiterer Grund sind die Schwächen der Organisation in der Programmdurchführung. Seit mehreren Jahren läuft ein Prozess der Evaluierung und Reform der Organisation mit dem Ziel der Steigerung von Effizienz und Effektivität der Arbeit, der im Herbst 2009 auf der FAO-Konferenz abgeschlossen werden soll (s. Fact-sheet FAO-Reform). Ob dieser zu einem Wiedererstarke der Organisation führt, bleibt abzuwarten.

In der Welternährungskrise nahm – wie beschrieben – der UN-Generaldirektor mit der Schaffung der High Level Task Force zur Koordination der Reaktion der Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen in die Hand. Gleichzeitig bekam während der G8 Treffen 2008 ein Vorschlag von Sarkozy und Blair an Gewicht. Sie schlugen vor, eine neue globale Partnerschaft für Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung (GPAFN = Global Partnership for Agriculture, Food Security und Nutrition) zu schaffen. Sie sollte die internationale politische Koordination im Themenfeld leisten und eine Koordination aller bi- wie multilateralen Geber auf Länderebene mit den Empfängerländern sicherstellen. Bei einer internationalen Konferenz der Vereinten Nationen und der Spanischen Regierung im Januar 2009 in Madrid zur Welternährungskrise kam es zum Konflikt über die zukünftige Koordination der Welternährungspolitik. Während sich die G8 sehr stark auf die Einrichtung der Globalen Partnerschaft mit einem Finanzinstrument bei der Weltbank und einer Einbeziehung der High Level Task Force, d.h. einer effektiven zukünftigen Koordination der Welternährungsfragen außerhalb von Rom und der FAO einsetzten, versuchten die meisten Entwicklungsländer und die drei Rom basierten VN-Sonderorganisationen, diese zu verhindern und auf eine in Rom angesiedelte Koordination zu drängen. Bei der Konferenz im Januar konnte kein Kompromiss gefunden werden. Sie endete mit einem nicht gelösten Konflikt über die Art und die Struktur einer neuen Koordination (Food Security Governance).

Auf dem G8 Gipfel in Italien 2009 in L'Aquila und dem G20 Treffen in Pittsburgh im September 2009 wurden von den G8 erhebliche neue Finanzmittel (ca. 20 Mrd. US-Dollar) als Reaktion auf die Welternährungskrise zugesagt. Als Modell der Mittelabwicklung wurde ein neuer Treuhandfond vorgeschlagen, angesiedelt bei der Weltbank. Erneut wurde in diesen Dokumenten die Globale Partnerschaft als zentrales Koordinierungsgremium angesprochen, auch wenn die Struktur dieser Globalen Partnerschaft noch offen ist und für sie keine ausgearbeitetes Modell vorliegt.

## **Ein großer Schritt voran: Reform des Komitee für Welternährungssicherheit – CFS**

Vor diesem Hintergrund begannen die in Rom basierten Organisationen im Frühjahr 2009 einen eigenen, gemeinsam Vorschlag für eine neue Koordinierungsinstitution in die Debatte zu bringen und erhielten dabei schnell Unterstützung der in der G77 Gruppe zusammengeschlossenen Entwicklungsländer: Die zentrale Koordinierungsstelle für Welternährungsfragen - so ihre bereits im Januar in Madrid vorgetragene Vorstellung - soll in Rom bleiben. Mit dieser Rolle soll das bereits vorhandene Komitee für Welternährungsfragen (CFS) beauftragt werden, das zur Durchführung dieser Funktion eine neue und gestärkte Struktur und Aufgabenbeschreibung erhalten müsste.

Über den Sommer 2009 wurde in einer sogenannten Kontaktgruppe, die sich in der FAO traf und Mitgliedsstaaten wie auch internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft umfasste, über verschiedene Entwürfe für ein reformiertes CFS debattiert und gerungen. Von Beginn an waren auch andere Akteure als Staaten eingeladen, sich an der Debatte in der Kontaktgruppe zu beteiligen, wie Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen. Der Entwurf für eine Reform des CFS wurde dann im Oktober in die reguläre Sitzung des CFS eingebracht und nach intensiver Debatte im Konsens verabschiedet. Insbesondere die USA und Kanada wollten zunächst die internationale Koordinierungsfunktion des erneuerten CFS ablehnen und sprachen sich nur für eine Koordinierung auf nationaler Ebene aus. Die Bedenken scheiterten allerdings am gemeinsamen Widerstand der G77, der Europäischen Länder aber auch insbesondere der Zivilgesellschaft.

Der neue, verabschiedete Reformvorschlag sieht neben den in der Regel jährlichen Plenumsitzungen und einem Sekretariat, das zunächst bei der FAO angesiedelt ist, ein Büro vor, in dem neben dem Vorsitzenden Vertreter von 12 Ländern, die die regionalen Gruppen der FAO repräsentieren, einen rotierenden Sitz haben werden. Das Büro wird regelmäßig, d.h. auch zwischen den Plenumsitzungen zusammen treffen, um eine Koordinierung der Arbeit sicherzustellen. Es soll dabei mit zwei anderen Gremien zusammenarbeiten: (1) einer Beratungsgruppe (Advisory Group) in der Vertreter von Internationalen Organisationen, der Agrarforschungsgremien, der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft einen Platz haben. Die Beratungsgruppe soll nicht größer als das Büro selbst sein. Hinzu kommt (2) ein hochrangiges Expertenpanel (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition = HLPE). Das Expertengremium soll zunächst 10 international anerkannte Wissenschaftler als regelmäßige Wissenschaftliche Beratungsgruppe umfassen, die regelmäßig zur Beratung herangezogen werden kann. Zu einzelnen Themen sollen dann größere Expertengruppen einberufen werden. Durch die wissenschaftliche Beratung soll sichergestellt werden, dass das reformierte CFS frühzeitig und wissenschaftlich auf aktuelle und strukturelle Veränderungen reagieren kann.

## **Ein wichtiger Schritt nach vorne**

Das neue reformierte CFS wurde mit großer Erleichterung von Staatenvertretern und internationalen Organisationen begrüßt. Angesichts der gravierenden Steuerungsprobleme und Koordinierungsdefizite in der Reaktion auf die Welternährungskrise war eine neue Antwort unumgänglich und auch der Druck auf die Staatengemeinschaft groß, mit einem neuen Vorschlag für die Koordinierung zu kommen. Auch die Zivilgesellschaft hat die Einrichtung der neuen Struktur einhellig begrüßt, als eine Chance auf zukünftige Krisensituationen besser reagieren zu können.

Ob die Staatengemeinschaft der neuen Struktur aber tatsächlich den nötigen politischen Spielraum der Koordinierung geben wird, bleibt abzuwarten. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, dass sowohl Geber- wie Empfängerländer, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft ein gemeinsames Gremium im Rahmen der Vereinten Nationen nutzen, um über angemessene Strategien im Umgang mit der gewaltigen Aufgabe der Welternährungsprobleme zu streiten und Politikvorschläge zu entwickeln. Es bleibt aber die Gefahr bestehen, dass langfristig doch andere Foren politisches Gewicht bekommen oder neu geschaffen werden, beispielsweise bei der Weltbank, bei denen die Geber bevorzugte Stimmrechte haben. Das neue reformierte CFS bietet die Möglichkeit und den Rahmen für einen verbesserten Neuanfang. Dieser Rahmen sollte angesichts der Dramatik und des Umfangs der Welternährungsprobleme nun auch aktiv genutzt werden.

**Michael Windfuhr**, Brot für die Welt, Tel.: 0711-2159-743