

EcoFair-Trade-Konferenz

EcoFair rules!

Die neue Rolle des internationalen Agrarhandels
im Spannungsfeld der Klima- Ernährungs-, und Wirtschaftskrise

Dienstag, 12. Januar 2010, 9.30 – 19.00 Uhr
Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, Berlin-Mitte

Eine Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit Misereor

Hintergrundpapier

Alicia Kolmans und Armin Paasch

Welternährungsgipfel 2009 – Neues internationales Ernährungsregime in Sicht?

Beim Welternährungsgipfel 1996 hatten die Regierungen versprochen, die Anzahl chronisch unterernährter Menschen von damals 839 Millionen bis 2015 zu halbieren¹. Als die Regierungen im November 2009 abermals zum Welternährungsgipfel zusammenkamen, hatte die Zahl der Hungernden erstmals die Milliardengrenze überschritten. Die dramatische Entwicklung lässt keinen Zweifel zu: Das internationale Ernährungsregime hat versagt. Und dies nicht erst seit 2007, als die internationalen Preissteigerungen für Agrarrohstoffe und die folgende Finanzkrise auch die zartesten Erfolge in der Hungerbekämpfung zunichte machten.

Die Abschlusserklärung des Gipfels 2009 wird dieser Lage in keiner Weise gerecht. Sie wiederholt alte internationale Vereinbarungen, lässt jegliche selbstkritische Analyse vermissen und streift massive neue Bedrohungen, etwa die Landnahmen, Agrartreibstoffe oder die Nahrungsspekulation – nur oberflächlich oder gar nicht. Einziger Lichtblick: Der Gipfel unterstützte die im Oktober 2009 beschlossene grundlegende Reform und Stärkung des UN-Ausschusses für Welternährungssicherung (CFS – *Committee on World Food Security*). Dieses bereits seit 1974 bestehende und bei der Welternährungsorganisation FAO angesiedelte zwischenstaatliche Gremium war 1996 durch den Welternährungsgipfel beauftragt worden, die Umsetzung des Aktionsplans zur Halbierung der Anzahl der Hungernden bis 2015 zu koordinieren und zu überwachen. Diesem Anspruch ist es bislang keineswegs gerecht geworden (Windfuhr, 2009). Nun soll das reformierte CFS zum zentralen multilateralen Gremium zur Steuerung internationaler Ernährungspolitik ausgebaut werden. Alle am Ernährungssystem beteiligten Akteure, insbesondere die Organisationen der an Hunger leidenden Menschen selbst, sollen erstmals weitgehende Mitsprache- und Beteiligungsrechte erhalten.

Eine große Chance - darin war sich das parallel zum Gipfel stattfindende Forum der Zivilgesellschaft einig und sicherte seine Mitarbeit zu. Wird das reformierte CFS seinem inklusiven und partizipativen Anspruch gerecht werden? Kann es gelingen, das Ernährungsregime durch mehr Koordi-

¹ Referenzzeitraum waren die Jahre 1990 bis 1992.

nation, Kohärenz, Transparenz, Partizipation und Rechenschaft im Sinne des Menschenrechts auf Nahrung zu verbessern? Und was sind Voraussetzungen dafür?

1. Fragmentiertes Ernährungsregime machtlos gegen den Hunger

Das Menschenrecht auf Nahrung steht nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und dem 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) jedem Menschen bedingungslos zu. Über die Einhaltung des Paktes wacht bei der UNO ein Ausschuss unabhängiger Experten (CESCR – *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*).

Doch während das UN-Menschenrechtssystem auf die Einhaltung des Rechts auf Nahrung drängt, haben andere zwischenstaatliche Organisationen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO) international die Weichen in Richtung Marktöffnung, Sozialabbau, Privatisierung landwirtschaftlicher Dienstleistungen und Exportorientierung gestellt: Trends, die maßgeblich zur Verschärfung des Hungers beigetragen haben. Olivier De Schutter, UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, sieht in dieser Fragmentierung des internationalen Ernährungsregimes ein zentrales Hindernis für eine effektive Hungerbekämpfung (De Schutter, 2009).

Auch inmitten der akuten Hungerkrise seit 2007 fehlten dem CFS die Hebel, den theoretischen Vorrang von Menschenrechten in der Praxis durchzusetzen (Brock und Paasch, 2009). Weder fanden die Erklärungen des UN-Menschenrechtsrats Eingang in die internationalen Krisenprogramme, noch gelang es der zuständigen UN-Organisation FAO, eine Führungsrolle bei der Bewältigung der Krise zu übernehmen.

Zur besseren Koordination internationaler Programme gegen die Hungerkrise initiierte Generalsekretär Ban Ki-moon 2008 eine Hochrangige Arbeitsgruppe zur Welternährungssicherung (HLTF). Neben den mit Ernährungsthemen befassten UN-Organisationen gehörten ihr die Weltbank, der IWF und die WTO an. Problematisch ist, dass weder Regierungen der von Hunger betroffenen Länder, deren Parlamente noch zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt waren. Dieses Problem spiegelt sich auch in der inhaltlichen Ausrichtung des Rahmenaktionsplans (CFA) wider, den die HLTF als gemeinsame Strategie zur Ernährungssicherung entwickelte. Einerseits empfiehlt der CFA zurecht eine stärkere Förderung von Landwirtschaft und Sozialsystemen in Entwicklungsländern, hält aber andererseits unbeirrt an den Konzepten von Marktöffnung und Produktivitätssteigerung fest und ignoriert strukturelle Ursachen des Hungers wie etwa die ungerechte Verteilung von Land (FIAN, 2008).

Eine weitere Koordinationsinitiative ging von den G8 und G20 aus, bei denen die Hungerkrise zu einem Schwerpunktthema wurde. Auf ihrem Gipfel 2008 in Japan lancierten die G8 die Vision einer „Globalen Partnerschaft für Landwirtschaft und Ernährungssicherung“ (GPAFS). Bei ihrem Gipfel in L'Aquila 2009 versprachen sie in diesem Sinne 20 Milliarden US-Dollar, die innerhalb der nächsten drei Jahre in die Landwirtschaft und Ernährungssicherung in Entwicklungsländern fließen sollten. Im Rahmen des G20-Treffens in Pittsburgh im September 2009 wurde die Weltbank mit der Entwicklung eines Vorschlags für einen multilateralen Treuhänderfonds zur Stärkung der Landwirtschaft in armen Ländern beauftragt. Ziel der „Globalen Partnerschaft“ ist ebenfalls eine bessere Koordinierung von Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik auf internationaler Ebene. Ungeklärt ist jedoch, in welchem Verhältnis die GPAFS zum reformierten CFS stehen soll: Obwohl das CFS in der Gipfelerklärung als „zentrale Komponente“ der GPAFS bezeichnet wird, findet es in der parallel laufenden Diskussion um die Finanzierung der „Globalen Partnerschaft“ keine Berücksichtigung.

2. Die Reform des CFS – ein partizipatives Forum zur Steuerung globaler Ernährungspolitik

Die Reform des CFS, die im Oktober 2009 beschlossen und auf dem Welternährungsgipfel im November 2009 bekräftigt wurde, verfolgt einen hohen Anspruch. Die offizielle Vision des reformierten

CFS ist „eine Welt frei von Hunger, wo Länder die freiwilligen Leitlinien zur progressiven Umsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung im Kontext nationaler Ernährungssicherung implementieren.“⁴¹ Ein mittelfristig zu entwickelnder Globaler Strategischer Rahmenplan für Ernährungssicherung soll für die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik künftig eine wichtige Orientierung bieten.

Als wesentliches Ziel der Reform ist formuliert, dass alle relevanten Akteure – insbesondere die von Ernährungsunsicherheit am stärksten Betroffenen, als „Teilnehmer“ in das CFS eingebunden werden. Genannt werden ausdrücklich Kleinbauern, Kleinfischer, Hirtenvölker, Landlose, städtische Arme, Landarbeiter, Frauen, Jugendliche, Verbraucher und indigene Völker. Der Anspruch von Inklusivität und Partizipation ist das Besondere an dieser neu geschaffenen Struktur. „*inclusiveness*“, „*strong linkages to the field*“ und „*flexibility in implementation*“ sollen die drei Grundprinzipien des neuen CFS sein.

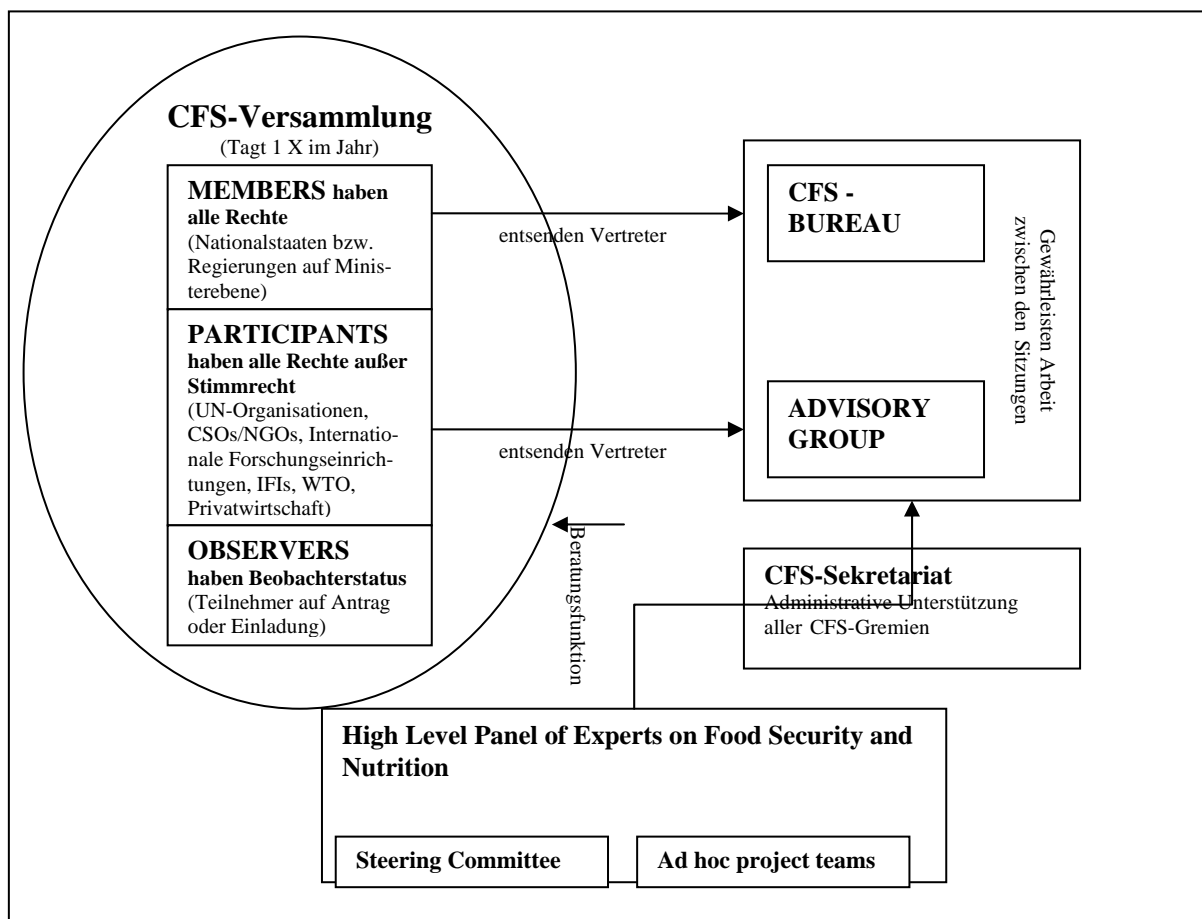
Aufgaben des zwischenstaatlichen Komitees für Ernährungssicherheit, Phasen I und II	
Koordination auf globaler Ebene	als Plattform für Austausch und Koordination zwischen allen Akteuren
Förderung der Kohärenz unterschiedlicher Politiken	u.a. durch die Entwicklung internationaler Strategien und freiwilliger Richtlinien zur Ernährungssicherheit
Unterstützung und Beratung für Länder und Regionen	auf Anfrage von Ländern und Regionen Unterstützung bei der Umsetzung eigener Hungerbekämpfungsstrategien sowie der praktischen Umsetzung der Freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung
Koordination auf nationaler und regionaler Ebene	aufbauend auf existierenden Strukturen und Beziehungen zu zentralen Akteuren auf allen Ebenen
Förderung von Rechenschaft (<i>accountability</i>) und Austausch von <i>best practices</i> auf allen Ebenen	u.a. über die Entwicklung innovativer Monitoringmechanismen
Entwicklung eines globalen strategischen Rahmenplans für Ernährungssicherung	als Richtlinie für synchronisiertes Handeln eines breiten Spektrums von Akteuren. Auf der Basis existierender Rahmenpläne (z.B. CFA, <i>Comprehensive Africa Agriculture Development Programme</i> (CAADP) und die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung der FAO)

Quelle: eigene Darstellung

Neben Vertretern der oben genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen auch relevante UN-Organisationen, internationale NGOs, internationale Forschungseinrichtungen sowie die Weltbank, der IWF, regionale Entwicklungsbanken und die WTO zu den „Teilnehmern“ gehören, außerdem Verbände der Privatwirtschaft und Vertreter philanthropischer Stiftungen. Das Stimmrecht und somit die letzte Entscheidungsbefugnis bleibt den „Mitgliedern“ vorbehalten, welche den Mitgliedsstaaten der FAO und der Vereinten Nationen entsprechen.

Damit die Arbeit des CFS durch eine fundierte Informationsbasis unterstützt wird, soll dem Gremium eine Hochrangige Expertengruppe (HLPE) zur Seite stehen. Diese soll aus einer Gruppe von 10-15 international anerkannten Experten zum Thema Ernährungssicherung bestehen, die für jeweils zwei Jahre berufen werden.

Struktur des Komitees für Ernährungssicherheit



Quelle: eigene Grafik

Die Frage, wer über Ernährungs- und Landwirtschaftsstrategien entscheidet, ist wesentlich für die Bekämpfung des Hungers. Dass die Ernährungssicherungspolitik der letzten Jahrzehnte gescheitert ist, liegt zu einem erheblichen Teil daran, dass sie an den Interessen der Betroffenen vorbei gegangen ist. Aus diesem Grund sind die Möglichkeiten der Partizipation für Organisationen der Zivilgesellschaft, die durch das CFS eröffnet werden, von großer Bedeutung. Bereits der Diskussionsprozess, der zur Reform des CFS führte, ist durch eine außergewöhnliche Beteiligung der Zivilgesellschaft gekennzeichnet gewesen. Vertreter des *International Planning Committee for Food Sovereignty* (IPC), *La Via Campesina*, Oxfam, Action Aid und der Ad Hoc Gruppe Internationaler NGOs waren Mitglieder der so genannten „Kontaktgruppe“, in der die Reform innerhalb von acht Monaten vorbereitet wurde.

Ob das CFS diesen großen Herausforderungen gerecht werden kann, wird von seiner finanziellen Ausstattung und damit verbundenen politischen Autorität, der Ausrichtung der geplanten „Globalen Rahmenstrategie“, den Überwachungsmechanismen und der Besetzung der Gremien abhängen.

3. Kann die Reform ihrem Anspruch gerecht werden?

Bisher sind leider Zweifel angebracht, ob die finanzkräftigen Staaten das CFS tatsächlich zu einem zentralen Organ für die Steuerung der internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik ausbauen wollen. Dazu nämlich bedürfte das CFS einer soliden Finanzierung und eines institutionalisierten Einflusses auf ernährungsrelevante Programme anderer zwischenstaatlicher Organisationen. Beides ist bisher nicht gegeben. In der Erklärung des Welternährungsgipfels findet die Finanzierung des CFS keine Erwähnung. Auch in dem Teil, der sich mit Investitionen in Landwirtschaft und Ernährung befasst, wird nicht auf die Finanzierung des CFS eingegangen.

Entscheidend für den Einfluss auf die tatsächliche Mittelvergabe ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem CFS und der „Globalen Partnerschaft für Ernährungssicherung“ (GPAFS) bzw. der Einbettung des CFS in die GPAFS. Als politische Säule der GPAFS – wie auf dem Welternährungsgipfel postuliert - müsste das CFS Einfluss auf die „finanzielle Säule“ der GPAFS haben. Der im Oktober 2009 von der Weltbank vorgelegte Vorschlag für ein „*Global Agriculture and Food Security Programme*“ (als Treuhänderfonds der GPAFS) erwähnt das CFS nicht einmal. Es besteht die Gefahr, dass das CFS zu einer Spielwiese der Partizipation für Entwicklungsländer und Zivilgesellschaft verkommt, die Entscheidungen über die Gestalt von Landwirtschafts- und Ernährungsprogrammen aber an anderer Stelle getroffen werden.

Noch wäre eine Prognose über die Erfolgsaussichten des CFS verfrüht. Viele entscheidende Fragen sind auch auf dem Welternährungsgipfel offen geblieben. Einige Weichen werden noch in Phase I der Umsetzung (laut Implementierungsplan Oktober 2009 bis Oktober 2010) gestellt werden. Dazu gehören die Klärung der Finanzierungsgrundlage sowie die Besetzung wichtiger CFS-Gremien wie des Hochrangigen Expertengremiums.

Andere entscheidende Fragen werden sich erst in der Umsetzungsphase II klären, wofür im Oktober 2010 ein Arbeitsplan vorgelegt werden soll. Von dem Inhalt und dem Gewicht der Globalen Rahmenstrategie für Ernährungssicherung, die in dieser Phase entwickelt werden soll, wird die Qualität der Arbeit des CFS wesentlich abhängen. Offen bleibt die Frage, wie ein tatsächlicher Einfluss dieser Strategie auf entsprechende internationale Programme, zum Beispiel die Vergabe der von den G8 versprochenen 20 Milliarden USD, gesichert werden kann.

Damit eng verbunden ist die Frage nach der Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten sowie zwischenstaatlicher Organisationen wie Weltbank und IWF gegenüber dem CFS. Über Mechanismen zur Rechenschaft und Überwachung soll auch erst in Phase II der Umsetzung entschieden werden. Menschenrechtliche Kriterien, klare Indikatoren und Zeitpläne, ein präzises Berichtsformat für Staaten und zwischenstaatliche Organisationen sowie das Heranziehen zivilgesellschaftlicher Parallelberichte sind dringend notwendig, damit das CFS das Tal der Bedeutungslosigkeit verlässt.

In den nächsten Monaten und Jahren wird es nicht zuletzt darauf ankommen, dass die am CFS-Prozess beteiligten Organisationen der Zivilgesellschaft den Gestaltungsspielraum, der sich nun hoffentlich eröffnet, konstruktiv nutzen und ihrerseits dafür sorgen, dass eine repräsentative und legitime Vertretung der Interessen der Betroffenen erfolgt.

Der erste Reformschritt in Richtung eines neuen internationalen Ernährungssystems ist getan, viele weitere müssen folgen.

4. Literatur

Brock, A., und A. Paasch. 2009. *Hungerkrise weltweit. Hat die internationale Staatengemeinschaft versagt?* Köln: FIAN Deutschland. http://new.fian.de/index.php?option=com_remository&Itemid=160&func=fileinfo&id=159

De Schutter, O. 2009. *Governing World Food Security: A New Role for the Committee on World Food Security*. in: Right to Food and Nutrition Watch: Stuttgart, Utrecht und Heidelberg: Brot für die Welt, ICCO und FIAN International. <http://www.fian.org/resources/documents/rftn-watch/right-to-food-and-nutrition-watch-2009>

FoodFirst Information and Action Network (FIAN) International. 2008. *Time for a Human Right to Food Framework of Action*. Position Paper. Heidelberg. <http://www.fian.org/resources/documents/others/time-for-a-human-right-to-food-framework-of-action/pdf>

Windfuhr, M. 2009. *Die Vereinten Nationen im Ernährungsbereich mit neuer Steuerung und Koordination. Reform des VN-Komitees für Welternährungssicherheit ist gelungen*. Fact Sheet zum Welternährungsgipfel. Stuttgart: Brot für die Welt. http://www.inkota.de/fileadmin/user_upload/Themen_Kampagnen/Ernaehrung_und_Landwirtschaft/welternahrungsgipfel/Komitee%20Weltern%C3%A4hrung.pdf



Diese Veranstaltung wird gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die Verantwortung der dort vertretenen Standpunkte liegt ausschließlich bei den Veranstaltern.

ⁱ Committee on World Food Security (CFS). 2009. *Reform of the Committee on World Food Security. Final Version*. CFS:2009/2 Rev.2. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/017/k6023e4.pdf>