Nahrungsmittelsicherheit schaffen

Der Aktionsplan der Hochrangigen Arbeitsgruppe der UN

Hansjörg Strohmeyer

Die im April 2008 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingerichtete Hochrangige Arbeitsgruppe war als Antwort des UN-Systems auf die weltweite Nahrungsmittelkrise gedacht. Ziel war, alle relevanten Akteure des Systems zusammenzubringen, um kohärente und wirksame Maßnahmen zu finden und sie den Mitgliedstaaten zu unterbreiten. Der Beitrag stellt den von der Gruppe ausgearbeiteten Aktionsplan vor und nennt die wichtigsten kurz- und langfristigen Maßnahmen, die sofort und gleichzeitig ergriffen werden müssen, um die Krise zu bewältigen und künftige zu vermeiden.

Ungehinderter Zugang zu Nahrungsmitteln ist ein Grundbedürfnis und ein Menschenrecht. Dennoch ist für hunderte Millionen Menschen ein inakzeptables Ausmaß an Nahrungsmittelunsicherheit bitterer Alltag und beileibe keine neue Krise. Schon vor der Aufwärtsspirale bei den Nahrungsmittelpreisen der letzten Jahre litten 854 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Doch die schockierenden Preisanstiege im Jahr 2008 machten deutlich, dass die Weltgemeinschaft schnell und umfassend reagieren musste, um zu verhindern, dass weitere Millionen zu Hungernden werden. Sogar in den Industrieländern wurde man sich nun bewusst, dass für volle Regale und billige Nahrungsmittel ein höherer wirtschaftlicher, politischer und sozialer Preis zu bezahlen sein würde, begleitet von einem erhöhten Inflations- und Rezessionsrisiko, mehr Gewalt und Unruhen sowie möglicherweise neuen Migrationsschüben.

Gleichzeitig bot sich der internationalen Gemeinschaft aber auch die Chance, zu beweisen, dass sie in der Lage war, neue Partnerschaften einzugehen und neue Wege auszuprobieren, um gemeinsam die auslösenden Faktoren der globalen Nahrungsmittelkrise zu beseitigen und der weltweiten Nahrungsmittelunsicherheit zu begegnen. Man war entschlossen, neue und mutige Wege für ein Problem zu finden, dessen Lösung der Schlüssel zu einer besseren, gerechteren und prosperierenden Welt ist.

Die Hochrangige Arbeitsgruppe (HLTF)

Am 29. April 2008 trat der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des UN-Systems (Chief Executives Board) im schweizerischen Bern zusammen, um Beschlüsse zu fassen, wie das internationale System am besten auf die Krise reagieren sollte und wie darüber hinaus eine Verschärfung der Krise zu vermeiden wäre. Der Rat wog verschiedene Optionen ab. Er kam zu dem Schluss, dass unter der Führung des UN-Generalsekretärs die Leiter der operativen UN-Organisationen, der internationalen Finanzinstitutionen, der Welthandelsorganisation (WTO) und der OECD sich zusammentun sollten: So wurde die Hochrangige Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the Global Food Security Crisis – HLTF) ins Leben gerufen.[1] Die HLTF war einzigartig in zweifacher Hinsicht. Erstens wurde sie vergleichsweise schnell geschaffen. Zweitens brachte sie die maßgeblichen Akteure aus den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen zusammen, die dazu entschlossen waren, einen koordinierten, konsolidierten und kohärenten Ansatz zu verfolgen (Mitglieder der Arbeitsgruppe siehe Kasten, S. 60). Einigkeit bestand darin, dass die Arbeitsgruppe in kürzester Zeit und unter größtmöglicher Absprache einen Aktionsplan zur Bewältigung der akuten Krise und zur Vermeidung von Nahrungsmittelunsicherheiten in der Zukunft erarbeiten würde: den so genannten Umfassenden Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA).

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass es, trotz der vielfältigen Maßnahmen, die zur Senkung der Nahrungsmittelpreise bereits ergriffen worden waren, notwendig war, zu einem gemeinsamen Verständnis über die globale Ernährungslage und die Ursachen der gegenwärtigen Nahrungsmittelpreiskrise zu kommen. Man musste sich auf Maßnahmen einigen, die am ehesten geeignet sind, die akuten Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu befriedigen und gleichzeitig ihre langfristige Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Der Aktionsplan sollte dazu dienen, die oft unabhängig voneinander verfolgten Agenden der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit zusammenzubringen, um die komparativen Vorteile und das Expertenwissen jeder einzelnen Organisation synergetisch zu nutzen. Das Ergebnis war ein Aktionsplan, der die Mitglieder der Arbeitsgruppe gemeinsam handeln lässt, um für dringende Anpassungsmaßnahmen zu werben und die Unterstützung sowie Mittel zu mobilisieren, die für solche Veränderungen notwendig sind.

Der Rahmenaktionsplan (CFA)

Anfang Juli 2008 wurde der Umfassende Rahmenaktionsplan vorgelegt[2] und am 18. Juli in der UN-Generalversammlung diskutiert.[3] Der CFA stellt eine erste, auf einem breiten Konsens beruhende Analyse der

Hansjörg Strohmeyer, geb. 1962, ist Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) und Leiter des Unterstützungsteams für Nahrungsmittelpolitik der Hochrangigen Arbeitsgruppe des Generalsekretärs für die weltweite Nahrungsmittelkrise, New York.

Die Mitglieder der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (HLFT) (Juli 2008)
UN-Generalsekretär **Ban** Ki-moon, Vorsitzender
Jacques **Diouf**, Stellvertretender Vorsitzender, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (**FAO**)
Lennart **Bage**, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (**IFAD**)
Dominique **Strauss-Kahn**, Internationaler Währungsfonds (**IWF**)
Cheick Sidi **Diarra**, Büro des Hohen Beauftragten für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer (**OHRLLS**)
Supachai **Panitchpakdi**, Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (**UNCTAD**)
Kemal **Dervis**, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (**UNDP**)
Achim **Steiner**, Umweltprogramm der Vereinten Nationen (**UNEP**)
António **Guterres**, Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (**UNHCR**)
Ann M. **Veneman**, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (**UNICEF**)
Josette **Sheeran**, Welternährungsprogramm (**WFP**)
Margaret **Chan**, Weltgesundheitsorganisation (**WHO**)
Robert **Zoellick**, Weltbank
Pascal **Lamy**, Welthandelsorganisation (**WTO**)
Sha Zukang, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (**DESA**)
B. Lynn **Pascoe**, Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (**DPA**)
Kiyotaka **Akasaka**, Hauptabteilung Presse und Information (**DPI**)
Jean-Marie **Guéhenno**, Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (**DPKO**)
John **Holmes**, Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (**OCHA**)
David **Nabarro**, Koordinator der Arbeitsgruppe
Quelle: http://www.un.org/issues/food/taskforce/composition.shtml

globalen Nahrungsmittelkrise dar sowie der Risiken und Chancen, die die Krise birgt. Wichtiger noch: Er legt umfassend dar, welche Schritte die Weltgemeinschaft gehen sollte, um mit diesen Chancen und Risiken umzugehen.

Der Kern des Dokuments besteht aus 56 Eilmaßnahmen, die in zwei Gruppen unterteilt sind. Die erste Gruppe enthält Maßnahmen zur Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse. Damit gemeint sind neue oder bestehende Initiativen, die sofort umgesetzt beziehungsweise schnell ausgeweitet werden müssen, damit sie Menschen und Ländern in Not unmittelbar helfen. Die zweite Gruppe umfasst Maßnahmen zum Aufbau langfristiger Widerstandsfähigkeit und zur Nahrungsmittelsicherung. Diese Maßnahmen müssen auch sofort eingeleitet oder sofort ausgeweitet werden, um nachhaltige Ergebnisse über einen längeren Zeitraum zu bringen.

Wichtig ist, dass sowohl die kurz- als auch die langfristigen Maßnahmen *sofort* und *gleichzeitig* beginnen müssen. Neu ist auch, dass diese Maßnahmen alle Arten von Eingriffen in die nationale oder internationale Politik vorsehen: von der Entwicklung nationaler Politiken bis zu Projekten der humanitären Hilfe; von landwirtschaftlichen Programmen bis zu Anpassungen in der Handelspolitik; von Forschungsinitiativen bis zu Verpflichtungen auf die Achtung der Menschenrechte. Der CFA unternimmt sogar den Versuch, gemeinsame Positionen zu so kontroversen Themen wie Biotreibstoffe, WTO-Verhandlungen und genmanipulierte Organismen zu finden. Kurz: es wurde versucht, das Thema Nahrungsmittelsicherheit möglichst ganzheitlich zu betrachten.

Der Rahmenaktionsplan lenkt die Aufmerksamkeit auf zwei Hauptaspekte, über die zuvor nicht viel gesprochen wurde. Der eine ist, die soziale Sicherung auszuweiten und zu sehen, inwiefern soziale Sicherungssysteme den Betroffenen helfen können, Zeiten der Nahrungsmittelunsicherheit zu überstehen sowie den Bedarf an künftiger humanitärer Hilfe einzuschränken. Ein zweiter Hauptaspekt ist der besondere Fokus auf Kleinbauern, einschließlich Nomaden und Fischern, die zu den ärmsten Menschen der Welt gehören, aber bislang nicht in den Genuss von Unterstützungsmaßnahmen im Bereich landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung kamen. Von den 56 Maßnahmen sind jene zur Unterstützung dieser Gruppen ganz weit oben angesiedelt. Durch die Maßnahmen soll es ihnen ermöglicht werden, mehr zu produzieren und Zugang zu Märkten für ihre gestiegene Produktion zu bekommen.

Insgesamt gesehen sind die vorgeschlagenen Maßnahmen weder erschöpfend noch einzigartig. Sie sollen auch nicht universell angewandt werden. Vielmehr sollen sie der nationalen Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik als Leitlinien dienen und als Referenzpunkt für die gemeinsame, koordinierte Arbeit der verschiedenen beteiligten Akteure, die bereits stattfindet beziehungsweise auf nationaler, regionaler und globaler Ebene auf den Weg gebracht werden muss. Der Rahmenaktionsplan nimmt nicht für sich in Anspruch, eine Patentlösung für alle Probleme der Nahrungsmittelkrise anzubieten, geschweige denn für die eng damit verknüpften Herausforderungen durch das Bevölkerungswachstum, den Klimawandel, die Ressourcenknappheit oder Energiefragen – um nur einige zu nennen. Was er jedoch leistet, ist, ein Paket koordinierter Maßnahmen anzubieten, das langfristig wirklich die Situation verbessern kann.

Was bereits unternommen wurde

Wie die meisten Krisen, trugen die hohen Nahrungsmittelpreise dazu bei, politische Unterstützung auf höchster Ebene zu generieren. Auf Einladung Frankreichs und Großbritanniens kamen im Juni 2008 Vertreter von 180 Staaten zur Hochrangigen Konferenz für Ernährungssicherheit in Rom zusammen. Sie forderten eine kurzfristige Nahrungsmittelhilfe, nachhaltige Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion und Forschung sowie eine größere Kooperation unter den internationalen Akteuren. Auf ihrem Treffen auf Hokkaido einen Monat später, schlug die G-8 eine ›Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft‹ vor. Ziel dieser Partnerschaft sollte sein, hochrangige politische und – so hoffte man – finanzielle Unterstützung für nationale Vorhaben und Institutionen zu finden, um sicherzu-

stellen, dass die Mittel in sinnvolle Projekte fließen. Im Herbst war die Nahrungsmittelkrise als ernüchternde Halbzeitbilanz der Millenniums-Entwicklungsziele ein Hauptthema in der UN-Generalversammlung. Dennoch wurden, wie es für Krisenreaktionen typisch ist, die tiefer liegenden und schwierigeren Fragen, wie Handelsbarrieren, Biotreibstoffe und langfristige finanzielle Verpflichtungen, ausgespart.

Im Feld konnten internationale Hilfsorganisationen ihre Maßnahmen ausweiten, um den wachsenden Bedarf zu decken. Das Welternährungsprogramm konnte mehr als 1,2 Milliarden US-Dollar für Nothilfemaßnahmen in 62 Ländern einwerben, die von den hohen Nahrungsmittelpreisen am härtesten betroffen waren. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen unterstützte Kleinbauern in 28 Ländern bei der Herbstaussaat. Im Mai rief die Weltbank den ›New Deal for Global Food Security‹ aus, der einen Zehn-Punkte-Aktionsplan und ebenfalls 1,2 Milliarden US-Dollar für die Unterstützung krisengeschüttelter Länder umfasste. Der Internationale Währungsfonds stopfte Zahlungsbilanzlöcher von Ländern mit geringem Einkommen, die von den gestiegenen Nahrungsmittelpreisen betroffen waren.

Trotz der oben genannten Bemühungen flossen die Entwicklungshilfezahlungen für Nahrungsmittelsicherheit und landwirtschaftliche Entwicklung nur äußerst spärlich. Die Mittel, um mit subventioniertem Saatgut, Dünger und Krediten für Landwirte die landwirtschaftliche Produktion anzukurbeln, kamen zu spät für die diesjährigen Aussaaten. Die WTO-Verhandlungen wurden ausgesetzt. Um ihre eigenen Nahrungsmittelvorräte zu schützen, verhängten einige Regierungen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, die die Nahrungsmittelpreise nur weiter in die Höhe trieben.

Wie geht es mit dem CFA weiter?

Auch wenn die globalen Nahrungsmittelpreise deutlich von ihren Rekordhöhen im ersten Halbjahr 2008 absanken, heißt dies nicht, dass die politischen Entscheidungsträger ihre Verpflichtungen weniger ernst- oder gar zurücknehmen könnten. Selbst auf den niedrigeren Niveaus von heute bleiben die Preise zu hoch für die Armen dieser Welt. Die Zahl der Hungernden wird vermutlich weiter ansteigen, auf die bereits jetzt unfassbare Zahl von nahezu einer Milliarde.

Ebenso besorgniserregend ist, dass mittel- und langfristige Prognosen davon ausgehen, dass auch die Preise wieder steigen werden. Hinzu kommt, dass die Finanzkrise, der Klimawandel, Konflikte, der Kampf um Land, Wasserknappheit, eine wachsende Weltbevölkerung und schwankende Energiepreise große Herausforderungen darstellen, die die Nahrungsmittelsicherheit für Generationen gefährdet. Dies bedeutet, dass man sich auf Maßnahmen konzentrieren muss, die die Widerstandsfähigkeit der Armen stärken, so dass sie weniger anfällig sind für Verschuldung, erzwungene Migration, Unterernährung oder Sterblichkeit.

Der Rahmenaktionsplan beruht auf der Annahme, dass die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine drängende strukturelle Herausforderung darstellt, die in einer konzertierten, umfassenden und koordinierten Weise angegangen werden muss. Im Bereich humanitäre Hilfe bedeutet dies, dass der Ansatz über die unmittelbare Krisenreaktion hinausgehen und in einem umfassenderen Verständnis der Ursachen und Konsequenzen von Armut und Anfälligkeit verankert werden muss. Es bedeutet ferner, dass Maßnahmen der Regierung in den Mittelpunkt gestellt werden müssen und dass die Palette der Partnerschaften auf Entwicklungshilfeorganisationen, Finanzinstitutionen und den Privatsektor ausgeweitet werden muss. Es heißt nicht zuletzt, dass sichergestellt werden muss, dass die Krisenreaktion der internationalen Gemeinschaft langfristige Entwicklung und Wirtschaftsziele ebenso fördert wie die Lösung der anderen, oben genannten Herausforderungen.

Auf der regionalen und nationalen Ebene ist rasches Handeln gefordert, um Regierungen, Regionalorganisationen, Geber, Bauern- und Produzentenverbände, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor zusammenzubringen. Sie sollen sich auf Maßnahmen einigen, die auf die speziellen Bedürfnisse jeder Region und jedes einzelnen Landes zugeschnitten sind, ohne dabei die bestehenden Strukturen und bereits ergriffenen Maßnahmen aus dem Blick zu verlieren. Auf der globalen Ebene erfordert dies nachhaltiges politisches Engagement, einschließlich aller Partner der HLTF, diesen Themen weiterhin hohe Priorität einzuräumen und in einer geschlossenen und koordinierten Weise zusammenzuarbeiten.

Wenn es angesichts der vielfältigen Krisen einen Silberstreifen am Horizont gibt, dann wäre es der, dass wir erkannt haben, wie drängend die Krisen sind und wie eng sie miteinander zusammenhängen. Hoffnungsvoll stimmt auch, dass wir versucht haben, schneller, koordinierter und mit intelligenteren und wirksameren Instrumenten zu handeln. Wenn die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine Chance bietet, dann die: die internationale Gemeinschaft kann zeigen, dass sie willens und in der Lage ist, zusammenzuarbeiten, um die kurz- und langfristigen Aspekte dieser schweren strukturelleren Krisen anzugehen und damit Armut und Anfälligkeit im Ansatz zu bekämpfen.

Auch wenn die globalen Nahrungsmittelpreise deutlich von ihren Rekordhöhen im ersten Halbjahr 2008 absanken, bleiben die Preise zu hoch für die Armen dieser Welt.

Der Rahmenaktionsplan beruht auf der Annahme, dass die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine drängende strukturelle Herausforderung darstellt, die in einer konzertierten, umfassenden und koordinierten Weise angegangen werden muss.

1 Siehe Homepage der HLTF: http://www.un.org/issues/food/taskforce/index.shtml

2 Siehe: http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml

3 Zur Vorstellung und Diskussion des CFA siehe UN-Pressemitteilung GA/10729 v. 18.7.2008, http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10729.doc.htm