



Gayatri Malhotra/Unsplash

WER STEUERT DIE TRANSFORMATION DER ERNÄHRUNGSSYSTEME, UND WO HIN?

Bei der aktuellen Kontroverse um den UN-Food Systems Summit geht es um Richtungs- und Machtfragen der zukünftigen Welternährungspolitik

Für September 2021 lädt der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres zum UN-Food Systems Summit (FSS). Der Gipfel zu den Ernährungssystemen soll ein Beitrag zur Aktionsdekade zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) sein. Was zunächst wie ein nützlicher und dringend notwendiger Beitrag zur wachsenden Ernährungskrise erscheint, entpuppt sich bei genauerer Analyse als problematischer Versuch, die globale Steuerung (Global Governance) zu Ernährungssicherheit in andere, industrie-freundlichere Bahnen zu lenken.

Zwischen dem Welternährungsgipfel 1996 und dem FSS liegen 25 Jahre. Mit dem Gipfel von Rom 1996 und den Nachfolgegipfeln 2002 und 2009 wurden die Grundsteine für ein menschenrechtsbasiertes, inklusives und partizipatives Institutionengefüge für Ernährungssicherheit gelegt. Das Menschenrecht auf Nahrung stand im ersten Artikel des römischen Aktionsplans von 1996 und wurde dann zwischen 2002 und 2004 in den Leitlinien zum Recht auf Nahrung ausformuliert. Es waren die ersten Verhandlungen mit aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Dieser Präzedenzfall wurde 2009 durch die Reform des UN-Ausschusses für Welternährung (UN Committee on World Food Security, CFS) stilbildend für die neue Global Food Governance: Unter dem Druck der Hungerrevolten und Ernährungskrisen von 2008/2009 gelang der Durchbruch zu einem neuen CFS: Die menschenrechtliche Perspektive wurde zum Leitbild; alle relevanten Sektoren sollten am Tisch Platz haben, mit besonderer Beachtung der gefährdeten sozialen Gruppen und des Grundsatzes: „nothing about us without us“ (nichts über uns, ohne uns). Dazu gab es eine klare Rollenverteilung: Staaten als Mitglieder, die die Entscheidungen treffen und verantworten, die anderen als TeilnehmerInnen, die an den Beratungen und Verhandlungen vollumfänglich beteiligt sind, nicht mehr nur als BeobachterInnen.

Seither hat sich der CFS – unterstützt und begleitet vom Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism for relations with the UN Committee on World Food Security, dem CSM – als die weltweit breiteste Plattform der Regierungen, der UN-Institutionen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zu Ernährungssicherheit bewährt. Zahlreiche erfolgreiche CFS-Politikkonvergenzprozesse haben zusammengekommen ein neues Narrativ zu Ernährungssicherheit gesetzt.¹

Der CFS ist kein Ponyhof

Mehrere einflussreiche Regierungen fahren massive Angriffe auf den Menschenrechtsansatz, gegen Frauenrechte, die Unteilbarkeit der Menschenrechte und die menschenrechtliche Rechenschaftspflicht. Zuletzt mit der drastischen Folge, dass der CSM die neuen CFS-Leitlinien zu Ernährungssystemen nicht mehr zu unterstützen bereit war.² Immer wieder wird versucht, das Konzept der Inklusivität umzudeuten, d.h. die besondere Rolle der marginalisierten Gruppen (NomadInnen, indigene Völker, FischerInnen, LandarbeiterInnen, Bäuerinnen und Bauern, städtische Arme etc.) zu relativieren. Aus Sicht der Zivilgesellschaft steht Inklusivität zuerst und vor allem für die Einbeziehung der bis heute zumeist Ausgeschlossenen, nicht für die der wirtschaftlichen Eliten, die schon immer Zugang zur Macht hatten.

Auch der wissenschaftliche Beirat, das sogenannte High-Level Panel of Experts (HLPE) des CFS, wird immer wieder von einigen Staaten kritisiert, weil er unangenehme Analysen liefert, für eine radikale Transformation der Ernährungssysteme argumentiert und einem methodischen Ansatz verpflichtet ist, der verschiedene Formen des Wissens einbezieht. Dazu gehören auch indigenes, bäuerliches und anderes traditionelles Wissen. Insgesamt ist der CFS

wie andere UN-Gremien auch zur Zielscheibe von Attacken geworden, die den Multilateralismus zugunsten nationaler und Partikularinteressen schwächen wollen.

Gerade in dieser massiven Auseinandersetzung um die großen Themen wird letztlich die zentrale Rolle des CFS bestätigt. Die Konzerne und agrarexportierenden Staaten kämpfen im CFS buchstäblich gegen die immer stärker werdende Agrarökologie, gegen die Rechte der Bäuerinnen und Bauern, gegen die Reduktion von chemischen Düngern und Pflanzenschutzmitteln, gegen die Überwindung nicht nachhaltiger Ernährungssysteme. Der Richtungsstreit zwischen Agrarökologie und Grüner Revolution hat hier seinen Ort. Gleichzeitig wird der CFS weiterhin von der Mehrheit der aktiven Staaten und TeilnehmerInnen unterstützt und verteidigt.

Die neue globale Ernährungskrise hat begonnen

Das globale Steuerungsgefüge zur Ernährungssicherheit steht angesichts vielfältiger, zeitgleicher Krisen vor enormen Herausforderungen: Schon vor Corona war klar, dass es ohne eine radikale Reform der Ernährungssysteme unmöglich sein würde, das zweite Ziel für nachhaltige Entwicklung „Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ beziehungsweise die SDGs insgesamt zu erreichen. Eine massive Kurskorrektur weg von industriellen, konzern-dominierten Ernährungssystemen hin zu nachhaltigen, menschenrechtsbasierten und agrarökologischen Ernährungssystemen war und ist unumgänglich. Nur so kann es gelingen, den drängenden Klima- und Ökosystemkrisen, den wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten, den enormen Konzentrations- und Machtakkumulationsprozessen im Agrar- und Ernährungsbereich sowie den neuen Konflikt- und Migrationskrisen wirkungsvoll zu begegnen.

Mit COVID-19 und seinen enormen Folgen hat sich die Dringlichkeit für eine umfassende Transformation

» Die globale Ernährungspolitik muss einen drastischen Richtungswechsel vornehmen, wenn sie zur Bewältigung der heutigen Krisen ihren Beitrag leisten will. Für viele Millionen Menschen ist die neue globale Ernährungskrise bereits Realität.

noch verschärft. Die globale Ernährungspolitik muss einen drastischen Richtungswechsel vornehmen, wenn sie zur Bewältigung der heutigen Krisen ihren Beitrag leisten will. Mehrere Berichte des HLPE, der Welternährungsorganisation FAO und des CSM³ zeigen: Die neue globale Ernährungskrise ist für viele Millionen Menschen bereits Realität. Der Bericht zum Zustand der Ernährungssicherheit der FAO von 2020 schätzt, dass zwischen 83 und 132 Millionen Menschen zusätzlich in Ernährungsnot geraten werden. Die jüngsten Zahlen des Global Report on Food Crises 2021 bestätigen den alarmierenden Trend.⁴

Vor diesem Hintergrund ist deutlich, dass die im CFS erreichten Standards für Global Governance essenzielle Errungenschaften sind, hinter die wir nicht mehr zurückfallen dürfen. Vielmehr braucht es eine dringende Stärkung in den folgenden vier Schlüsselbereichen, weit über den CFS hinaus:

- 1. Menschenrechtsbasierte Institutionen und Zentralität der RechteinhaberInnen:** Frauenbewegungen, Indigene Völker, Bäuerinnen und Bauern, LandarbeiterInnen, VerbraucherInnen etc. müssen besser gehört werden.
- 2. Öffentliches Interesse vor Konzerninteressen:** Der Einfluss der Konzerne muss massiv zurückgedrängt und eingeschränkt werden durch klare und verpflichtende Regeln auch für das Finanzkapital. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft muss gesichert werden, auch durch robuste Maßnahmen gegen Interessenkonflikte.
- 3. Umfassende, agrarökologische Transformation** der industriellen Ernährungssysteme durch Politikstrategien, die eine gesunde Ernährung für alle sowie soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit mit einer ökologischen Wende zum Schutz des Klimas und der Artenvielfalt verbinden.
- 4. Inklusiver Multilateralismus statt Multistakeholderismus:** Die internationalen öffentlichen Institutionen müssen gestärkt und demokratisiert werden; sie dürfen nicht durch diffuse sogenannte Multistakeholder-Plattformen ersetzt werden.

Der problematische Multistakeholder-Ansatz des Food Systems Summit

Der UN Food Systems Summit, der für September 2021 in New York geplant ist und eine Vorbereitungskonferenz in Rom vom 26.-28. Juli mit einschließt, ist formal eine Initiative des UN-Generalsekretärs, vergleichbar mit dem Climate Action Summit im September 2019. Er ist kein zwischenstaatlicher Gipfel wie die Ernährungsgipfel zwischen 1996 und 2009 und hat daher kein normatives Mandat. Das FSS-Abschlussdokument wird nicht von den UN-Mitgliedstaaten ausgehandelt, sondern lediglich vom UN-Generalsekretär verantwortet. Es entsteht in einem auch für ExpertInnen kaum zu durchschauenden Prozess zwischen fünf sogenannten Action Tracks, zahlreichen nationalen und thematischen Ernährungsdialogen, einer Scientific Group, einem Advisory Committee und dem FSS-Sekretariat.

Die Initiative für den FSS fällt zusammen mit einem höchst umstrittenen Partnerschaftsabkommen zwischen dem Davoser Weltwirtschaftsforum und dem UN-Sekretariat, das im Juni 2019 unterzeichnet wurde. Der FSS ist in seinem Prozessdesign ein Pilotprojekt des Multistakeholder-Ansatzes auf UN-Niveau, zu dem alle relevanten AkteurInnen eingeladen sind. Dabei wird nicht unterschieden zwischen den verschiedenen Rollen und Verantwortlichkeiten der TeilnehmerInnen: Mitgliedstaaten, UN-Institutionen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Dieser Ansatz erlaubt eine unangemessene Einflussnahme industrieller Interessen und vermeidet robuste Regeln gegen Machtasymmetrien und Interessenkonflikte. In dieser diffusen Gemengelage sind effektive menschenrechtliche Rechenschaftspflichten nicht umsetzbar. Der High-Level Panel of Experts und der Präsident des CFS warnen vor der Entwicklung von Parallelstrukturen und weiterer Fragmentierung, wie sie vom Wissenschaftlichen Beirat des FSS vorangetrieben werden.⁵

Die Organisationen des CSM haben den FSS-Entstehungsprozess über mehr als ein Jahr beobachtet und mit

kritischen Fragen konfrontiert.⁶ Überzeugende Antworten auf ihre Kritik blieben aus. Mit dem offenen Aufruf der Zivilgesellschaft und Indigenen Völker, der beim CFS im Oktober 2020 vorgestellt wurde, hat sich ein breiter und unabhängiger Prozess von mehreren hundert Organisationen formiert, der die Vorbereitungskonferenz vom 26. bis 28. Juli in Rom mit einer alternativen Mobilisierung herausfordern wird.

Betrachten wir den FSS-Prozess in den vier oben genannten Schlüsselbereichen, zeigt sich im Wesentlichen, dass der Gipfel in genau den Bereichen Schwächen zeigt, in denen eine Stärkung der zukünftigen Global Governance für Ernährungssicherheit notwendig wäre:

» **Der FSS ist schwach beim Menschenrechtsansatz:**

Von Anfang an waren die Organisationen der RechteinhaberInnen und Risikogruppen in einer Nebenrolle; die über mehr als 25 Jahre aufgebauten Plattformen der sozialen Bewegungen, Zivilgesellschaft und Indigenen Völker wurden weitgehend ignoriert.

» **Der unangemessene Einfluss der konzernnahen Interessensgruppen** und Plattformen im bisherigen Prozess ist deutlich erkennbar.⁷ Mögliche Interessenkonflikte werden nicht transparent gemacht, auch nicht in der Scientific Group, dem wissenschaftlichen Beirat des FSS.

» **Rhetorik ohne Substanz:** Zwar wird das FSS-Abschlussdokument nach massiver Kritik von außen und von innen Begriffe wie Menschenrechte und Agrarökologie enthalten. Ihre Erwähnung bleibt aber kosmetisch. Sie werden nicht durchdekliniert. Eine umfassende menschenrechtsbasierte, agrarökologische Transformation der industriell dominierten Ernährungssysteme ist nicht in Sicht.

» **Multistakeholderismus statt inklusivem Multilateralismus:** Der FSS ist ein Paradebeispiel für diese problematische Entwicklung. Es ist schwer zu verstehen, warum selbstbewusste Staaten einen solchen Verlust an Macht, Verantwortung und Kontrolle hinnehmen. Machtasymmetrien und Interessenkonflikte werden nicht bearbeitet. Eine menschenrechtliche Rechenschaftspflicht kann unter solchen Umständen weder klar zugeteilt noch effektiv gemessen werden.

Kein Wunder, dass viele Bewegungen, Fachleute und auch Regierungen befürchten, dass der Gipfel genutzt wird, um bisherige Errungenschaften inklusiver Governance-Architektur, wie sie im CFS etabliert wurden, zu schwächen und diffuse Multistakeholder-Modelle als Mittel politischer Steuerung voranzubringen. Dabei verschwimmen die Konturen zwischen Regierungen, Konzernen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die problematische Tragweite dieses Multistakeholderismus-Ansatzes für die Steuerung von Ernährungssystemen und das damit einhergehende Risiko für demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse und inklusiven Multilateralismus in der UN dürfen nicht unterschätzt werden.⁸

Wir schulden es unserer Zeit, dem Planeten und den zukünftigen Generationen, eine ambitionierte und umfassende agrarökologische, menschenrechtsbasierte Transformation der Ernährungssysteme einzuleiten.⁹ Das gilt gerade jetzt, wo die katastrophalen Konsequenzen von COVID-19

die strukturellen Schwächen der dominierenden Modelle noch sichtbarer gemacht haben. Es ist Zeit zu handeln: für eine demokratische Stärkung der öffentlichen Institutionen und der Steuerungsmodelle des inklusiven Multilateralismus. Es ist Zeit für ein ökologie- und menschengerechteres Narrativ, das vor den enormen Herausforderungen der Zukunft bestehen kann.



Martin Wolpold-Bosien

Der Autor leitet das Büro des CSM, der Plattform der Zivilgesellschaft und Indigener Völker beim UN-Ausschuss für Welternährung (CFS) in Rom.

- 1 HLPE (2020): Food Security and Nutrition – A Global Narrative Towards 2030. <http://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>
- 2 <http://www.csm4cfs.org/civil-society-indigenous-peoples-new-cfs-voluntary-guidelines-food-systems-nutrition-fail-pave-way-profound-transformation/>
- 3 CSM (2021a): Policy response to COVID-19. <http://www.csm4cfs.org/need-policy-response-covid-19/>
HLPE (2020): Impacts of Covid-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic. <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/issues-paper-covid19/en/>
FAO (2020): The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2020. <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>
- 4 World Food Programme (2021): Global Report on Food Crises – 2021. <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2021>
- 5 <https://www.devex.com/news/opinion-why-reinvent-the-wheel-on-food-security-and-nutrition-99929>
- 6 CSM (2021b): Key CSM and CFS communications on the United Nations Food Systems Summit. <http://www.csm4cfs.org/14024/>
- 7 Darunter: World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), Alliance for the Green Revolution in Africa (AGRA), Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), World Economic Forum (WEF), Scaling Up Nutrition (SUN), etc.
- 8 Die unterschiedlichen Visionen für Transformation und Multilateralismus waren auch Gegenstand eines konstruktiven Dialogs zwischen der stellvertretenden UN Generalsekretärin und CSM zum FSS Ende April, <http://www.csm4cfs.org/multilateralism-transformation-corporate-food-systems-different-visions-different-pathways/>
- 9 CSM (2021c): Vision on Food Systems and Nutrition – An Alternative to the CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (VGFSYN). <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/EN-vision-VGFSyN.pdf>

RUNDBRIEF

Forum Umwelt und Entwicklung 2/2021



REICHT'S FÜR ALLE? WELTERNÄHRUNG AN DEN GRENZEN DES WACHSTUMS

**DIE TRANSFORMATION
DER ERNÄHRUNGSSYSTEME**
Richtungs- & Machtfragen
der Welternährungspolitik

› Seite 7

**ERNÄHRUNGSSYSTEME
ALS ANLAGEOBJEKT**
Folgen der Finanzialisierung
von Ernährung &
Landwirtschaft

› Seite 14

WATER FUTURES
Eine gefährliche Form
der Kommerzialisierung
von Wasser

› Seite 17

**MANCHMAL IST
WENIGER MEHR**
Abschied von Weltmärkten
durch global-solidarische
Regionalisierung

› Seite 32

ISSN 1864-0982