

# Das Menschenrecht auf Nahrung als entscheidendes Instrument für eine Welt ohne Hunger

## Positionspapier der AG Landwirtschaft und Ernährung\* zum 20. Jubiläum der UN-Leitlinien für das Recht auf angemessene Nahrung

In diesem 20. Jubiläumsjahr der [UN-Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung](#) leiden laut Welternährungsorganisation FAO rund 733 Millionen Menschen und damit jeder elfte Mensch auf der Welt an chronischem Hunger. Über zwei Milliarden Menschen befinden sich in mittlerer bis schwerer Ernährungsunsicherheit - das heißt, diese Menschen haben keinen regelmäßigen Zugang zu ausreichend Nahrung oder müssen zeitweise über einen Tag oder länger gänzlich ohne Nahrungsmittel auskommen. Das sind fast 30 Prozent der Weltbevölkerung und 776 Millionen Menschen mehr als noch vor 10 Jahren! Zudem können sich rund drei Milliarden Personen keine gesunde Ernährung leisten. Gleichzeitig sind fast 900 Millionen Erwachsene weltweit stark adipös.

Allen Zielsetzungen und politischen Zusagen zur Hungerbekämpfung zum Trotz nimmt also die Zahl der Menschen, deren Recht auf angemessene Nahrung verletzt ist, zu. Das in Artikel 11 des UN-Sozialpakts sowie Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte Menschenrecht auf Nahrung wird täglich millionenfach verletzt.

Ein relevanter Grund für diese besorgniserregende Entwicklung ist, dass der in UN-Gremien ausgehandelte erweiterte **völkerrechtliche und normative Rahmen für das Recht auf Nahrung** in der nationalen und internationalen Ernährungspolitik nicht umgesetzt wird. Zu den wichtigen rechtlichen Rahmenwerken gehören beispielsweise die Deklaration zum Schutz der Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen Menschen, die auf dem Land arbeiten (UNDROP), die Deklaration der Rechte Indigener Völker (UNDRIP) sowie über 15 im Welternährungsausschuss (CFS) erarbeitete Freiwillige Leitlinien. Dazu zählen neben den Leitlinien zum Recht auf Nahrung beispielsweise auch die Leitlinien für eine verantwortungsvolle

Landpolitik (VGGT) oder zur Geschlechtergerechtigkeit (GEWGE). All diese bieten einen starken und sich stetig weiter entwickelnden **Orientierungsrahmen für Staaten**, um das Recht auf angemessene Nahrung für Alle und eine Welt ohne Hunger zu erreichen.

Staaten wie Brasilien, Indien, Kenia und Nepal haben das Recht auf Nahrung in ihren Verfassungen verankert. Insbesondere Brasilien sind bei der Hungerbekämpfung unter der ersten Amtszeit von Lula da Silva **historische Erfolge** gelungen. Dies war möglich, da, ähnlich wie im CFS, die von Hunger und Mangelernährung besonders betroffenen Menschen durch den nationalen Ernährungsrat (CONSEA) an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt wurden.

Die **Beteiligung der Betroffenen** auf internationaler Ebene im CFS und auf nationaler Ebene wie im CONSEA ist entscheidend. So waren die vor genau 20 Jahren verabschiedeten UN-Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung das erste zwischenstaatlich abgestimmte UN-Dokument, das unter aktiver

Beteiligung der Zivilgesellschaft ausgehandelt wurde und konkrete Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des zuvor im UN-Sozialpakt anerkannten Rechts auf Nahrung enthielt.

**Wir sind der festen Überzeugung, dass die Anwendung und Umsetzung dieses normativen, menschenrechtsbasierten Rahmens und die Beteiligung der Betroffenen an politischer Entscheidungsfindung der zentrale Hebel sind, um eine Welt ohne Hunger zu erreichen und das Recht auf Nahrung für alle Realität werden zu lassen.**

Dafür müssen lokale, nationale, regionale und internationale Agrar- und Ernährungspolitiken im Sinne des Rechts auf Nahrung harmonisiert werden. Gerade an dieser **Politikkohärenz** hat es in den letzten 20 Jahren noch stark gemangelt. Sehr deutlich wird dies an den Politiken Deutschlands und der EU. Auf Ebene des CFS gehören sie zwar zu den Treibern des Rechts auf Nahrung, auf nationaler und regionaler Ebene ist dieses aber weder prominent verankert, noch ist eine Nutzung der Leitlinien und Politikempfehlungen des CFS als Basis der eigenen Politikentwicklung sichtbar. Die Folge ist ein **Flickenteppich von verschiedenen Aktivitäten** zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung, die dringend zu einem großen Ganzen verbunden werden müssen.

### Erste Fortschritte in Deutschland

Die Schaffung eines eigenen Referats für das Recht auf Nahrung im **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft** (BMEL) ist ein wichtiger Schritt nach vorne, der national und international für neue Impulse gesorgt hat. Die gesamte internationale Abteilung des BMEL wurde am Recht auf Nahrung ausgerichtet und es wurde Kohärenz zum Thema Agrarökologie hergestellt. Diese Neuausrichtung ist auch in den Projekten des BMEL mit der FAO und anderen Regierungen sichtbar, unter anderem mit Brasilien, Kolumbien, Sambia und der Afrikanischen Union. Im Sinne der Kohärenz wurden die beiden

wichtigen internationalen Konferenzen des BMEL, das Global Forum for Food and Agriculture (GFFA) und die "Politik gegen Hunger"-Konferenz, im Sinne des Rechts auf Nahrung miteinander verzahnt. Ein besonderer Verdienst der "Politik gegen Hunger"-Konferenz ist es, die Defizite in Deutschland bei der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu benennen, inklusive der fehlenden Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungsprozessen.

Auch aus dem **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (BMZ) kamen wichtige Impulse für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Dazu gehört vor allem das vom Sonderbeauftragten für das Recht auf Nahrung für das BMZ verfasste Papier zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung durch nationale "Right to Food Action Plans". Dieses enthält wichtige Impulse zur Verbindung von Recht auf Nahrung und Agrarökologie sowie zur Beteiligung von Betroffenen an politischen Entscheidungsprozessen.

### Multilaterale Umsetzung

Wie wichtig Politikkohärenz für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung auf multilateraler Ebene ist, zeigt der Blick auf die drei **Rio-Konventionen der Vereinten Nationen zu Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Wüstenbildung** sowie die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), zu denen auch das Ziel "Den Hunger beenden" zählt. Die von Hunger und Mangelernährung Betroffenen müssen im Zentrum der Lösungsansätze stehen, die mit Blick auf Welternährungsfragen entwickelt werden. Um dies zu gewährleisten, sind die Beteiligungsstrukturen der Vereinten Nationen auf Basis der Erfahrungen des CFS weiterzuentwickeln.

Auch die drei in Rom ansässigen Organisationen für Landwirtschaft und Ernährung FAO, ländliche Entwicklung (IFAD – International Fund for Agricultural Development) und humanitäre Hilfe (WFP – World Food Programme) haben großen Nachholbedarf hinsichtlich der Kohärenz zum Recht

auf Nahrung, dem CFS sowie der Beteiligung von Betroffenen. So sind im Kernbudget der **FAO** weder die Unterstützung zum Recht auf Nahrung noch zu Agrarökologie verankert. Deshalb werden Staaten des globalen Südens von der FAO in diesen Bereichen nur unterstützt, wenn dies durch gesonderte Programme finanziert wird. Zudem hat die FAO in den letzten Jahren Rückschritte bei der Beteiligung von Zivilgesellschaft und Betroffenengruppen gemacht. Auch **IFAD** ist vor dem Hintergrund der UNDROP-Umsetzung gefordert, seine Beteiligungsstrukturen im Sinne des Rechts auf Nahrung zu verbessern.

Der größte Reformbedarf hinsichtlich der Schaffung von Beteiligungsstrukturen liegt aus zivilgesellschaftlicher Sicht beim **WFP**. Immer mehr Staaten sind in bewaffnete Konflikte involviert und von Naturkatastrophen betroffen. Diese Staaten können oder wollen das Recht auf Nahrung für ihre Bevölkerung nicht sicherstellen. Immer mehr Menschen sind deshalb existenziell auf Nothilfen wie vom WFP angewiesen. Dabei sind sie von nationalen und internationalen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, von denen ihr Überleben und die Verwirklichung ihrer Menschenrechte abhängt.

## Forderungen an die deutsche Politik

Wir fordern die Bundesregierung auf, weitere mutige und konkrete Schritte zur Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung (fortan RaN) zu gehen. Das RaN muss zentraler Kompass und Instrument für eine kohärente Politik zur Überwindung des Hungers werden. **Dazu ist Politikkohärenz mit dem RaN in allen für Ernährungsfragen relevanten Politikbereichen und Ministerien sicherzustellen, insbesondere in den Bereichen Entwicklungs-, Agrar-, Außen-, Finanz-, Handels-, und Energiepolitik sowie Humanitäre Hilfe.**

1. Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend **das CFS als das für die Koordinierung von Welternährungspolitiken mandatierte Gremium** anerkennen, aktiv nutzen und inhaltlich sowie finanziell stärken.
  - a) Das BMZ sollte die Impulse aus dem **Leitfaden für nationale RaN-Aktionspläne** in finanziell gut ausgestattete Projekte übersetzen. Zudem sollte der Leitfaden als Grundlage für Strategien, Regional- und Länderprogramme dienen, auch im neuen CAADP-Framework (Comprehensive African Agricultural Development Programme). Zusammen mit Partner\*innen sollten Anleitungen für die Umsetzung des Leitfadens entwickelt werden.
  - b) Das BMEL sollte auf Basis der Ergebnisse der **“Politik gegen Hunger“-Konferenz** weitere Schritte zur Anwendung des RaN auf nationaler Ebene gehen. Dazu gehört, die personellen und finanziellen Kapazitäten im Ministerium für diesen Themenkomplex zu erhöhen und die Aktivitäten gezielt zu koordinieren. Für diese Koordinierung sollte die Unterabteilungsleitung als **Sonderbeauftragte\*r für das RaN** berufen werden. Hierfür wäre es wünschenswert, den Austausch zwischen dem brasilianischen Ernährungsrat CONSEA und den verschiedenen deutschen **Ernährungsräten** zu stärken. Auch mit dem Ziel, endlich den in Deutschland von Ernährungsarmut **betroffenen Menschen** eine Möglichkeit zur Beteiligung an politischen Prozessen nach Vorbild von CFS und CONSEA zu geben. Dazu

braucht es unbedingt finanzielle Unterstützung für die Selbstorganisation der Betroffenen. Auch ein internationaler Austausch zum Beispiel mit brasilianischen Gruppen sollte gefördert werden.

- c) Betroffene müssen eine relevante Rolle bei der Erarbeitung des „**Vision Documents**“ für die nächsten zehn Jahre Arbeit zum RaN durch BMZ und BMEL spielen. Zudem muss sich Deutschland hier deutlich zu den eigenen territorialen und extraterritorialen Staatenpflichten bekennen.
  - d) Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die von Brasilien bei den G20 initiierte **Initiative „Global Alliance against Poverty and Hunger**“ (GAHP) ein starkes Mandat für das RaN erhält und sich klar an den Politikempfehlungen
- des CFS ausrichtet. Der CFS sollte, über die Beteiligung der CFS-Chair hinaus, beispielsweise durch ein Monitoring der Ergebnisse der GAHP, eingebunden sein.
- e) Bei der Gestaltung von **EU-Prozessen** ist auf Basis der Verpflichtung zu mehr Politikkohärenz die Anwendung des umfassenden normativen Rahmens für das RaN (inklusive UNDROP, UNDRIP, VGGT, GEWGE und CFS-Politikempfehlungen) zu beachten. Dies gilt nicht nur für die EU-Entwicklungs- und EU-Außenpolitik, sondern explizit auch für die gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP). Das RaN innerhalb und außerhalb der EU muss in den Zielen und Instrumenten der GAP verankert werden. Ebenso wie auf nationaler Ebene müssen Betroffene systematisch an politischen Prozessen beteiligt werden.
2. Die Bundesregierung sollte zur **Politikkohärenz zum RaN innerhalb der Vereinten Nationen** beitragen und den umfassenden **normativen Rahmen zum Recht auf angemessene Nahrung** (inklusive UNDROP, UNDRIP, VGGT, GEWGE und CFS-Politikempfehlungen) auf nationaler, regionaler und zwischenstaatlicher Ebene als richtungweisend für die Entwicklung und Verbesserung von Politiken **nutzen und bewerben**.
- a) So sollten sich **alle UN-Gremien** auf das RaN und seinen Umsetzungsrahmen beziehen, wenn sie Agrar- und Ernährungsthemen behandeln. Dazu sollten **Beteiligungsstrukturen** für Betroffenen-gruppen geschaffen werden, die sich am positiven Beispiel des CFS orientieren.
  - b) Das BMZ und BMEL sollten sich dafür einsetzen, die **FAO-Einheiten zum RaN und Agrarökologie** finanziell zu stärken und im Kernbudget der FAO zu verankern.
  - c) Der im CFS 51 im mehrjährigen Arbeitsplan verankerte **Arbeitsprozess zur koordinierten Krisenreaktion** sollte inhaltlich und finanziell unterstützt werden, um ein starkes menschenrechtliches Instrument zur akuten und koordinierten Krisenreaktion dauerhaft und verbindlich zu etablieren. Dabei müssen **die Betroffenen** selbst ihre Stimme erheben und auch besonders betroffene Länder ihre Situation und Bedürfnisse darlegen können. Ein **menschenrechtlich passendes Instrument** sollte ein wichtiges Ergebnis der CFS-Diskussionen zum Krisenreaktionsmechanismus sein.

3. Die Bundesregierung sollte **Agrarökologie** in der Entwicklungszusammenarbeit wie auch in der nationalen und internationalen Landwirtschaftspolitik zum **zentralen und schwerpunktmäßig finanzierten Konzept** der Förderung ländlicher Räume machen.
- a) Agrarökologie sollte das **zentrale Förderkonzept** zur Erreichung des RaN im Agrar- und Ernährungsbereich sein und in allen Themen- und Regionalstrategien schriftlich festgehalten und kohärent umgesetzt werden. Das Potenzial der Agrarökologie muss durch eine konsequente und nachhaltige finanzielle Förderung maximiert werden.
  - b) Das BMZ sollte prüfen, wie es auf Basis der **“National Right to Food Action Plans”** seine ökologischen Wissenszentren in die FAO und dort in den Querschnitt des RaN und Agrarökologie einbringen kann. Dies sollte auch dazu beitragen, finanzielle und inhaltliche Impulse in die multilaterale Institution FAO zu geben.
  - c) Das BMZ und BMEL sollten **Saatgut als Gemeingut** anerkennen und sich für die Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) und des internationalen Vertrages über pflanzengenetische Ressourcen (ITPGRFA) einsetzen.

Daneben fordern wir die Bundesregierung auf

- 4. der faktischen **Straffreiheit** bei Verletzung des RaN entgegenzuwirken, indem sie sich für verbesserte Justiziabilität durch bindende Rechtsdokumente einsetzt – beispielsweise in den Verhandlungen um das UN Treaty on Business and Human Rights.
- 5. ihren Einfluss in den multilateralen Finanzorganisationen Internationaler Währungsfonds und Weltbank zu nutzen, um sich für die Streichung von souveränitätsgefährdenden und Hunger befeuernden **Staatsschulden** einzusetzen.
- 6. den Vorschlag zur Organisation einer **zweiten Internationalen Konferenz** zu Agrarreformen und ländlicher Entwicklung (ICARRD+20) im Sinne einer progressiven Landpolitik zu unterstützen und zu bewerben.
- 7. alle diplomatischen Anstrengungen zu unternehmen, um **bewaffnete Konflikte** zu lösen und Ursachen von Krisen zu begegnen. Zudem muss auf Konfliktparteien politischer Druck ausgeübt werden, um den Schutz der Zivilpersonen und deren Grundrecht auf angemessene Nahrung zu gewährleisten.

**\*Die AG Landwirtschaft und Ernährung** ist eine beständige Arbeitsgruppe des Forum Umwelt und Entwicklung, in der sich Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen mit nationaler und internationaler Agrar- und Ernährungspolitik auseinandersetzen.

Kontakt: Josephine Koch, [koch@forumue.de](mailto:koch@forumue.de).