

Global Food Governance. Zwischen mächtigen Konzernen und verletzlicher Demokratie

Nora McKeon

Mit den Unruhen, die 2007/2008 infolge der Nahrungsmittelpreiskrise viele Hauptstädte rund um den Globus erschütterten, wurde auch die Existenz eines bedenklichen Governance-Vakuums offenbar. Die Vorschläge, die die internationale Gemeinschaft auf den Tisch brachte, um dieses Vakuum zu füllen, waren überwiegend administrativer Natur (wie die vom damaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon einberufene Hochrangige Arbeitsgruppe zur Globalen Ernährungssicherung) oder investitionsgesteuert (wie die von den G8 initiierte Globale Partnerschaft für Landwirtschaft und Ernährungssicherung). Die einzige Bemühung, mit politischen Maßnahmen bei den Ursachen der Nahrungsmittelpreiskrise anzusetzen, bestand in der Anregung, den Ausschuss für Welternährungssicherheit der Vereinten Nationen (UN Committee on World Food Security, CFS) zu reformieren. Mehrere G77-Länder sowie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) traten für diesen Vorschlag ein. Schließlich setzte sich die Lösung mit der Unterstützung einer Bewegung aus kleinen Erzeugern und Organisationen der Zivilgesellschaft durch. Diese hatten bereits während der Welternährungskonferenzen 1996 und 2003 mit ihrem Eintreten für „Ernährungssouveränität“ eine starke globale Interessenvertretung aufgebaut.

Der Reformprozess, der im Jahr 2009 eingeläutet wurde, machte aus dem CFS ein äußerst innovatives globales politisches Forum. So ist er in einem menschenrechtlichen Rahmen verankert und steht der uneingeschränkten Beteiligung von Organisationen offen, die die am stärksten von Ernährungsunsicherheit betroffenen Bevölkerungsgruppen repräsentieren. Dank dieser Eigenschaften könnte der CFS richtungsweisend für andere Globale-Governance-Institutionen sein. Seine Relevanz wird umso deutlicher vor dem Hintergrund,

dass Ernährungssicherheit und damit verwandte Themen, wie der Zugang zu Land, Wasser und genetischen Ressourcen, das Herzstück globaler wirtschaftlicher und geopolitischer Machtssysteme bilden.

Der reformierte CFS hat sich im ersten Jahrzehnt seiner Tätigkeit als effektives Verhandlungsforum für fortschrittliche globale Leitlinien zu heiklen Themen, wie z. B. Landbesitz, bewährt. Darüber hinaus begann der Ausschuss, politische Debatten zu gestalten, die der Lebenswirklichkeit der Gemeinschaften Rechnung tragen, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Gerade diese Erfolge haben jedoch auch den Widerstand der Vertreter starker wirtschaftlicher Interessen angeregt, die die politische Bedeutung des Ausschusses nur zu gern untergraben würden. In der im Oktober 2018 anstehenden Plenartagung des CFS wird – anknüpfend an eine im Jahr 2017 erfolgte Evaluierung – auch über die Zukunft des Ausschusses debattiert werden. In diesem Zusammenhang könnte die Europäische Union für den CFS und seinen menschenrechtlichen Rahmen eintreten; ihre Standpunkte werden somit für den Ausgang der Debatte von Bedeutung sein.

Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die Hauptmerkmale des CFS. Anschließend wird beleuchtet, inwiefern sich die politischen Rahmenbedingungen in den Jahren nach der Reform geändert haben. Darüber hinaus werden die Herausforderungen analysiert, vor denen der Ausschuss im aktuellen Evaluierungsprozess steht. Abschließend folgt ein Aufruf an die Mitgliedsstaaten des CFS – insbesondere an die EU – dieses einzigartige politische Forum wertzuschätzen und zu stärken.

Der reformierte CFS: Eine innovative Vision von Global Governance

Die Vision des CFS ließe sich als die eines Raumes für inklusive politische Prozesse beschreiben. Der Stimme der am stärksten Betroffenen soll besonderes Gewicht verliehen werden. Als weitere Ziele werden politische Kohärenz und eine stärkere Rechenschaftspflicht rund um das Recht auf Nahrung angestrebt [siehe Kasten]. Mit der Reform haben sich die einst verschlossenen Türen der Sitzungssäle in der Welt der Global Food Governance auch für diejenigen geöffnet, die tatsächlich Land bewirtschaften und Nahrung für die Weltbevölkerung produzieren.

Die Reform des Ausschusses für Welternährungssicherheit: Wesentliche Merkmale (CFS 2009)

- führende inklusive internationale und zwischenstaatliche UN-Plattform für Ernährungssicherheit und Ernährung;
- fördert die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung;
- schafft politische Konvergenz durch das Verhandeln internationaler Strategien/freiwilliger Leitlinien und unterstützt deren Umsetzung;
- fördert die Rechenschaftspflicht und entwickelt einen innovativen, inklusiven Überwachungsmechanismus;
- schafft einen politischen Raum für die Kooperation verschiedener Akteursgruppen, in dem der Stimme der am stärksten von Ernährungsunsicherheit Betroffenen Priorität eingeräumt wird;
- die Entscheidungsverantwortung bleibt bei den Staaten, die somit zur Rechenschaft gezogen werden können;
- fünf weitere Kategorien von Organisationen, darunter die Zivilgesellschaft und der Privatsektor, tragen gleichberechtigt mit den Staaten zur Debatte bei; ihre Beziehungen zum CFS organisieren sie eigenständig;
- zur Unterstützung der politischen Arbeit des CFS wird eine Hochrangige Sachverständigengruppe eingesetzt, die die Sachkenntnis von Erzeugern und anderen Praktikern auf dem Gebiet anerkennt;
- fördert Verbindungen zwischen dem globalen CFS und inklusiven politischen Räumen auf Regionen- und Länderebene.

Seit der Verabschiedung des Reformdokuments hat der CFS auf dem Weg, diese innovative Vision umzusetzen, erhebliche Fortschritte verzeichnet. Dies ist zu einem großen Teil auch der Beteiligung der Zivilgesellschaft zu verdanken, die sich über einen eigens dafür geschaffenen Mechanismus des Ausschusses, den „Civil Society Mechanism“ (CSM), einbringen kann. Besonders erwähnenswert sind die im Jahr 2012 verabschiedeten Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern. Diese Leitlinien, die nun auf der ganzen Welt angewendet werden, sind auf diesem

sensiblen Themenfeld das erste Instrument, das global ausgehandelt wurde. Die Arbeit des CFS hat außerdem zahlreiche weitere Ergebnisse hervorgebracht, die den realen Gegebenheiten Rechnung tragen und damit dem bis dato vorherrschenden Narrativ entgegentreten, wie der Hunger am besten zu bekämpfen sei. So ist mittlerweile offiziell anerkannt, dass kleine Erzeuger für 70% der weltweiten Nahrungsmittelproduktion und für 90% aller Investitionen in die Landwirtschaft verantwortlich zeichnen. Damit dürfte die Aussage, dass industrielle Agrarwirtschaft das alleinige Erfolgsrezept zur Sicherung der Welternährung darstelle, ein für alle Mal widerlegt sein. Darüber hinaus gelangen 80% der weltweit produzierten Nahrungsmittel nicht etwa über formelle Wertschöpfungsketten und Einzelhandelsnetze an die Verbraucher, sondern über territorial verankerte Märkte. Letztere übernehmen weit mehr als nur eine ökonomische Funktion: Sie erleichtern Kleinbauern den Marktzugang und versorgen die Verbraucher mit Lebensmitteln. Der geschaffene Mehrwert verbleibt in der lokalen Wirtschaft, anstatt in den Taschen multinationaler Investoren zu verschwinden.

Veränderte politische Rahmenbedingungen

Mittlerweile sind die politischen Rahmenbedingungen deutlich schwieriger als zum Zeitpunkt der Reform. Die Macht der Konzerne in der Nahrungsmittelkette hat unvermindert zugenommen, und mit den Megafusionen großer multinationaler Agrarunternehmen droht eine weitere Konzentration. Eine neue Triebkraft in diesem Prozess sind Datentechnologien, die z. B. Einzelhändler und Verbraucher auf eine ganz neue Art und Weise miteinander verbinden. Gleichzeitig werden im Zuge der Finanzialisierung Nahrung und Land zu Spekulationsobjekten.

Allgemeiner gesprochen leben wir in einer Zeit, in der die repräsentative Demokratie angeklagt ist, sich an die Interessen des „oberen Prozents“ verkauft zu haben – darunter die Konzerne und Finanzspekulant, die auf den Nahrungsmittelmärkten agieren. Die Reaktion auf diese Legitimitätskrise äußert sich allzu häufig in der Form von autoritärem Nationalismus, Rechtspopulismus und Fremdenfeindlichkeit. Zudem ist weltweit ein Trend hin zu schrumpfenden Handlungsspielräumen für die Zivilgesellschaft zu beobachten: Erst kürzlich wurde Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen die Teilnahme an der WTO-Ministerkonferenz in Argentinien verweigert. Mit diesem Phänomen geht auch ein offensichtlich verminderter Ehrgeiz einher, sich für die Menschenrechte einzusetzen – Angriffe gegen Menschenrechtsverteidiger und die Kriminalisierung sozialer Bewegungen nehmen vielerorts zu. Die Vorherrschaft und Legitimität des öffentlichen Sektors – der doch eigentlich ein Bollwerk gegen derartige Tendenzen sein sollte – wird bedroht durch das Vordringen der Konzerne in den politischen Raum und ein Narrativ von Entwicklung, das externen privaten Investoren

eine führende Rolle zubilligt. In diesem veränderten Kontext wird die Verteidigung der Gründungsvision des reformierten CFS zunehmend schwieriger, aber auch umso notwendiger.

Herausforderungen im Zuge der Evaluierung von 2017/18

Eine externe Evaluierung der Arbeit der ersten Jahre des reformierten CFS hat zunächst die Relevanz des Ausschusses und seines Wirkens positiv hervorgehoben. Allerdings wurde auch angemerkt, dass der Ausschuss weltweit nicht sichtbar genug sei und die erarbeiteten Ergebnisse auf nationaler Ebene nicht hinreichend umgesetzt werden. Die Antworten des Ausschusses auf die Empfehlungen der Gutachter und ein Arbeitsplan für deren Umsetzung werden nun unter der Moderation Deutschlands und Chinas erörtert. Sie sollen auf der CFS-Plenartagung im Oktober 2018 vorgelegt werden. Die derzeitige Phase bietet also eine Gelegenheit, die Mission des Ausschusses erneut zu bekräftigen und seine Fähigkeiten zu stärken, diese auch zu erfüllen – oder aber sein politisches Gewicht zu untergraben. Die zentralen Fragen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Wer entscheidet? Die Akteure

Seit 2009 erfreuen sich sogenannte „Multi-Stakeholder-Plattformen“ (MSP) wachsender Beliebtheit. In UN-Kreisen und rund um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) besteht beachtliches Interesse am „CFS-Modell“. Der Teufel steckt jedoch im Detail – bzw. in diesem Fall in den Unterschieden. Bei den meisten MSP, wie z. B. Scaling Up Nutrition (SUN) oder der Globalen Allianz für verbesserte Ernährung (GAIN), werden die verschiedenen Kategorien von Beteiligten in einem Raum „zusammengewürfelt“ – ohne Unterscheidung hinsichtlich ihrer Rollen, Verantwortlichkeiten und vertretenen Interessen und ohne Rücksicht auf etwaige Machtgefälle. Beim reformierten CFS hingegen liegt die Entscheidungsgewalt – und demzufolge auch die Rechenschaftspflicht – bei den Regierungen. Alle weiteren Beteiligten werden in klar voneinander getrennte Kategorien eingeordnet, wobei den am stärksten von Ernährungsunsicherheit Betroffenen Priorität eingeräumt wird. In der Menschenrechtsterminologie sind Letztere die „Rechteinhaber“. Die Regierungen sind die „Pflichtenträger“. Alle anderen Akteure sind „weitere Parteien“. Dies bedeutet nicht, dass jene nichts zu der Debatte beizutragen hätten. Doch die maßgebliche politische Verhandlung vollzieht sich zwischen denen, die für die Achtung ihrer Rechte kämpfen, und der öffentlichen Hand, die in der Pflicht steht, eben diese Rechte zu verteidigen und zu schützen. Die Eindeutigkeit dieser Vision wird allerdings von solchen Regierungen unter Beschuss genommen, die nicht zur Rechenschaft gezogen werden wollen. Sie wird auch bedroht von Akteuren aus der Unternehmenswelt, die den „Mechanismus des privaten Sektors“ für sich vereinnahmt haben

und die kleinen und mittleren privatwirtschaftlichen Akteure aus dem Globalen Süden dabei ausschließen. Sie wird weiterhin gefährdet durch opportunistische Vorschläge, transversale Kategorien zu schaffen, wie z. B. „Landwirte“, die reale Interessenunterschiede zwischen großen Agrarindustriunternehmen und kleinen Familienbetrieben unberücksichtigt lassen. Vor diesem Hintergrund sollte die Einführung strenger Maßnahmen Priorität haben, mit denen sich der CFS gegen unternehmerische Interessenkonflikte schützen kann.

Wie? Der Prozess

Parallel dazu ist die Nutzung des CFS als Forum für politische Verhandlungen, die auch entsprechende Ergebnisse hervorbringen, Angriffen derjenigen ausgesetzt, die technische und institutionelle Lösungen bevorzugen und meinen, dass Investitionen Vorrang vor öffentlichen Entscheidungsprozessen haben sollten. Dies zeigt sich in der Tendenz, die Gestaltung der Debatte und der Entscheidungsfindung von inklusiven Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen zum Exekutivorgan und zum Sekretariat zu verlagern und lieber „Best Practices“ zu präsentieren als Politikergebnisse zu erzielen. Die USA, ein mächtiges Mitglied des CFS, bedienen sich in unangemessener Weise ihres Vetorechts, wenn ihrer Meinung nach eine „rote Linie“ überschritten ist. Die Suche nach dem Konsens wird dadurch entwertet, dass dieser um jeden Preis erreicht werden soll. Durch derartige Bemühungen werden jedoch Kontroversen im Keim erstickt, die in realen und bedeutsamen Unterschieden in Wahrnehmungen und Interessen begründet sind. Diese müssten zunächst anerkannt und anschließend verhandelt werden. Der Ruf nach einer „evidenzbasierten“ Politik kann sich in der Tat als ein unverzichtbares Werkzeug für legitime politische Entscheidungsfindung erweisen – aber eben auch als ihr Totengräber. Im heutigen CFS besteht das Risiko, dass diese Forderung rein „wissenschaftlich“, technisch und quantitativ ausgelegt wird, obwohl die Hochrangige Sachverständigengruppe und die Zusammensetzung des CFS an sich eigentlich dafür stehen, wie wichtig auch die qualitative Evidenz ist. Letztere fußt insbesondere auf der Lebenswirklichkeit der Menschen, die unter Ernährungsunsicherheit und der Verletzung ihrer Rechte leiden. Ein weiterer Schlüsselaspekt im Prozess des CFS ist natürlich die angemessene Finanzierung zur Umsetzung seines Arbeitsplans. Das Gesamtbudget des CFS für den Zeitraum 2018/2019 beläuft sich dabei auf die bescheidene Summe von 9.386.265 US-Dollar. Den Löwenanteil der Beiträge übernehmen dabei die in Rom ansässigen UN-Organisationen (indem sie die Mitarbeiter für das gemeinsame Sekretariat bereitstellen), die EU sowie einige vornehmlich europäische Mitgliedsstaaten. Es verbleibt ein Defizit von 4.215.211 US-Dollar. Das Unvermögen, das gesamte Budget aufzubringen, ist vielmehr ein politisches als ein finanzielles Thema. Damit öffnen sich allerdings Tür und Tor für einen geberorientierten Arbeitsplan, bei dem nur solche Themen auf der Agenda stehen, für die einzelne Geldgeber zu Investitionen bereit sind.

Was? Der Inhalt

Die Gestaltung der CFS-Agenda leidet somit zwangsläufig unter den Faktoren, die in den beiden vorhergehenden Abschnitten hervorgehoben wurden. Der „Civil Society Mechanism“ hat mehrere Jahre gebraucht, um auch die Agrarökologie auf die Agenda zu bringen. Eine Debatte über strittige Fragen, wie z. B. zur Ernährungssouveränität oder zum Einfluss der Nahrungsmittel- und Ernährungsthematik auf internationale Handelsabkommen, gilt weiterhin als Tabu. Dabei ist es unerlässlich, dass der CFS gerade kontroverse Schlüsselthemen auf legitime und strategische Weise identifizieren kann, die dann von der Hochrangigen Sachverständigengruppe näher untersucht und im Ausschuss debattiert werden. Die Ergebnisse von Verhandlungen zu diesen Themen dürfen nicht in getrennten Abteilungen im Schwebezustand verbleiben, sondern müssen zu einem umfassenden, anwendbaren Instrument zusammengeführt werden. Im CFS-Reformdokument ist zu diesem Zweck die Entwicklung eines „Globalen Strategischen Rahmens“ vorgesehen. Gleichzeitig muss eine gewisse Flexibilität gewahrt werden, damit der Ausschuss auch auf neue Probleme reagieren kann. Der CFS wurde infolge einer Nahrungsmittelkrise reformiert. Seine Aufgabe muss es daher auch weiterhin sein, die humanitären Reaktionen der Vereinten Nationen auf anhaltende Krisen zu ergänzen, indem er sich um die Erforschung ihrer Ursachen bemüht und den politischen Willen aufbringt, die Probleme in Angriff zu nehmen.

Und nun? Die Folgen

Die größte Herausforderung für den CFS besteht darin, die Nutzung und Anwendung seiner politischen Ergebnisse zu verbessern. Und zwar sowohl vertikal als auch horizontal, indem er auf andere globale politische Foren einwirkt, in denen Entscheidungen gefällt werden, die für die Ernährungssicherheit von Belang sind. Im Rahmen des Evaluierungsprozesses wird eine Reihe von Vorschlägen erörtert, die in diese Richtung gehen. Sie benötigen die tatkräftige Unterstützung der in Rom ansässigen UN-Organisationen – d. h. der FAO, des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) und des Welternährungsprogramms (WFP) – die bisher allenfalls verhalten ist. Von größter Bedeutung ist auch die erfolgreiche Umsetzung der Aufgabe, die im CFS-Reformdokument folgendermaßen bestimmt ist: Förderung der Rechenschaftspflicht durch die Entwicklung eines innovativen, inklusiven Überwachungsmechanismus, der nationale und globale Überwachungsaktivitäten miteinander verbindet und anhand dessen nachvollzogen werden kann, wie und mit welchem Erfolg die Politikergebnisse des CFS umgesetzt werden. Diese Überwachungsfunktion ist unverzichtbar, um die

Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, aber auch, um aus Erfahrungen zu lernen und den konstanten Austausch von Feedback zwischen Lebenswirklichkeit und Global Governance sicherzustellen, der so dringend benötigt wird.

Fazit

Der CFS ist ein einzigartiges politisches Forum, das sich um eine Global Governance bemüht, die im Sinne einer rechtheorientierten Politikkohärenz funktioniert. Dabei werden die Stimmen und Lebenswirklichkeiten der Menschen besonders berücksichtigt, die von den zur Diskussion stehenden Entscheidungen am stärksten betroffen sind. In diesem Zusammenhang sind „streitlustige“ Organisationen der Zivilgesellschaft ironischerweise die besten Verbündeten der Regierungen und Nationalstaaten. Denn die Vision, für die sie eintreten, basiert auf Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Solidarität und Demokratie – und ist die beste Verteidigung gegen giftigen nationalistischen Populismus oder die Marginalisierung von Staaten durch ungezügelt unternehmerische und finanzielle Betriebsamkeit. Es liegt daher im Interesse demokratischer Regierungen sicherzustellen, dass sie von den sozialen Bewegungen auch weiterhin als Partner wahrgenommen werden, die sich für ihre Arbeit auf allen Ebenen einsetzen. Deutschland kommt hierbei eine besondere Verantwortung zu, denn seine Demokratie und Wirtschaft sind relativ gefestigt; zudem ist das Land einer der Moderatoren des CFS-Evaluierungsprozesses. Die Tatsache, dass es sich bei dem CFS um ein Forum der „weichen Politik“ handelt, dessen Ergebnisse auf Freiwilligkeit basieren, stärkt seine Möglichkeiten, auch visionär zu sein. Die Regierungen können es sich gewissermaßen „leisten“, dass der CFS seinen beispiellosen komparativen Vorteil nutzt, um politischen Bestrebungen auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit eine normative und paradigmatische Form zu geben. Und sie können dabei helfen, Governance-Systeme aus der ökologischen, sozialen, politischen und ökonomischen Zwickmühle zu befreien, in der sie heute oftmals feststecken. Die Zivilgesellschaft wird den CFS mit Sicherheit verteidigen. Doch die Zukunft des Ausschusses wird maßgeblich von Regierungen abhängen, denen daran gelegen ist, die Würde und Legitimität des zwischenstaatlichen Verfahrens zu bewahren.

Autorin

Nora McKeon | Fakultätsmitglied des International University College Turin und Dozentin an der Universität Rom III

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Übersetzung
Ann Peters

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873 (print)
ISSN 2566-6258 (online)

© sef: 2018