

Sinnvolles Engagement in lokalen Lebensmittelsystemen: Ein menschenrechtsbasiertes Instrumentarium für die Umgestaltung der Lebensmittelsysteme in Europa

JUNI 2024



Diese Publikation ist Teil einer Reihe von Modulen, die im Rahmen eines europäischen Erasmus+-Projekts mit dem Titel „Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems“ (CRESS) veröffentlicht werden, das von FIAN International, FIAN Belgien, FIAN Österreich, FIAN Portugal, FIAN Schweden und Observatori DESCA durchgeführt wird.

Von der Europäischen Union finanziert. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen jedoch ausschließlich denen des Autors bzw. der Autoren und spiegeln nicht zwingend die der Europäischen Union oder der Europäischen Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA) wider. Weder die Europäische Union noch die EACEA können dafür verantwortlich gemacht werden.



FIAN
INTERNATIONAL



Co-funded by
the European Union



FIAN
BELGIUM



FIAN
AUSTRIA



FIAN
INTERNACIONAL
PORTUGAL



FIAN
INTERNATIONAL
SVERIGE



Attribution-NonCommercial 4.0
International (CC BY-NC 4.0)

AUTOR

Laura Michéle und Emily Mattheisen (FIAN International), Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Sara Rocha (FIAN Portugal), Almudena García Sastre und Oriane Petit (FIAN Belgien), Elisabeth Jost (FIAN Österreich).

ÜBERSETZUNG

Martina Backes

LAYOUT

Ewelina Ulita

VERÖFFENTLICHT VON

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUNI 2024

INHALTSÜBERSICHT

EINFÜHRUNG	4
ÜBER DAS CRESS-PROJEKT	6
1. KONZEPTE	7
Recht auf Nahrung und Ernährung	8
Menschenrechtsbasierte Lebensmittelsysteme	9
Teilnahme	11
Eingliederung	12
Vertretung	12
Rechteinhaber	14
Territoriale Lebensmittelsysteme	14
2. REGIONALE PROZESSE DER EUROPÄISCHEN UNION	16
RECHT AUF NAHRUNG IN EUROPA	18
EU-POLITIK, DIE HINDERNISSE FÜR DIE UMGESTALTUNG DER LEBENSMITTELSYSTEME SCHAFFT?	19
Die Gemeinsame Agrarpolitik	19
Die Handelspolitik der Europäischen Union	21
Europäische Pestizidpolitik	25
EU-RAHMENGESETZ FÜR NACHHALTIGE LEBENSMITTELSYSTEME	27
WIE LÄSST SICH EINE PARTIZIPATIVE MULTI-LEVEL-GOVERNANCE-STRUKTUR IN DER EU UMSETZEN?	29
Warum brauchen wir eine Multi-Level-Governance?	29
Rechtsgrundlage für die Verankerung einer Multi-Level-Governance auf EU-Ebene	31
Leitfaden für die Entwicklung einer Multi-Level-Governance	32
Abschließende Empfehlungen für eine Mehrebenenstrategie für eine nachhaltige Transformation der Lebensmittelsysteme	35
3. BETEILIGUNG UND VERTRETUNG	38
PARTIZIPATION ALS GRUNDLAGE FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG	40
Wer sind die Teilnehmer und wie engagieren sie sich in der Lebensmittelpolitik und im politischen Raum?	44
4. POLITISCHES ENGAGEMENT FÜR NACHHALTIGE LEBENSMITTELSYSTEME	56
RECHT AUF STADT	57
Wie kann das Recht auf Stadt den Kampf für eine Transformation der Lebensmittelsysteme stärken?	59
SCHLUSSFOLGERUNG	63



EINFÜHRUNG

Die meisten europäischen Staatsverfassungen haben das Recht auf Nahrung und Ernährung nicht ausdrücklich garantiert. Es herrschte der – wenn auch falsche – Glaube vor, dass ausdrückliche Garantien für das Recht auf Nahrung und Ernährung unnötig sind, solange Arbeitsrechte und soziale Sicherheit gewahrt werden.¹ Angesichts der zunehmenden Ernährungsunsicherheit und Armut, der hohen Prävalenz von Fettleibigkeit und ernährungsbedingten Gesundheitsproblemen, des Niedergangs der bäuerlichen Landwirtschaft, der Marktkonzentration und des politischen Einflusses der Unternehmen, des Abbaus des Wohlfahrtsstaates und des wirtschaftlichen Drucks wird die Notwendigkeit von Gesetzen, Maßnahmen und Programmen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung und Ernährung in Europa jedoch immer deutlicher.²

Auf lokaler Ebene entstehen und öffnen sich Räume für einen menschenrechtsbasierten Wandel, die Basisbewegungen die Möglichkeit geben, die Politik zu beeinflussen und einen Systemwandel voranzutreiben. Durch partizipatorische Ansätze und integrative Entscheidungsprozesse arbeiten lokale Behörden mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften zusammen, um gemeinsam innovative Lösungen zu entwickeln, die Gesundheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit in den Vordergrund stellen und die Verwirklichung der Menschenrechte in allen Lebensmittelsystemen unterstützen.

Das Toolkit zielt darauf ab, einen umfassenderen Menschenrechtsansatz zur Bewältigung der Herausforderungen des Ernährungssystems von unten nach oben und zur Förderung inklusiver Governance-Strukturen zu unterstützen. Es soll zu unserem kollektiven Verständnis der strategischen Auseinandersetzung mit Lebensmittelsystemen auf lokaler Ebene in Europa beitragen und Strategien fördern, die eine stärkere Bottom-up-Governance auf der Ebene der Europäischen Union (EU) sicherstellen. Sie erforscht das Potenzial für eine Mehrebenen-Architektur von Politiken und Governance-Strukturen für Lebensmittelsysteme und untersucht, wie sich regionale Politiken auf die lokale Politikgestaltung auswirken.

1 P. Alston, „International Law and the Right to Food“ (Internationales Recht und das Recht auf Nahrung) in A. Eide et al. (Hrsg.) *Food as a Human Right* (2. Auflage, Singapur: Universität der Vereinten Nationen, 1988), S. 162-174, S. 17; Jonsén, Jennie. n.d. „Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead“, unveröffentlicht.

2 Kommerzielle Determinanten nichtübertragbarer Krankheiten in der Europäischen Region der WHO. Kopenhagen: WHO-Regionalbüro für Europa; 2024. Verfügbar unter: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>

DIE VORLIEGENDE PUBLIKATION VERSUCHT, DIES ZU ERREICHEN DURCH:

- »» 1. Vermittlung von Einblicken in Schlüsselkonzepte aus der Perspektive der Menschenrechte und des Rechts auf Nahrung und Ernährung;
- »» 2. Untersuchung der Debatten über Lebensmittelsysteme auf europäischer Ebene und des Potenzials für die Einbeziehung territorialer Bedürfnisse in die regionale Lebensmittelpolitik der EU;
- »» 3. Schaffung eines gemeinsamen menschenrechtsbasierten Verständnisses von sinnvoller Beteiligung;
- »» 4. Lehren aus der territorialen Organisation innerhalb der Bewegung "Recht auf Stadt" ziehen.



Über das CRESS-Projekt

Das Projekt **Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems** (CRESS) untersucht die Rolle, die lokale Regierungen in ausgewählten europäischen Ländern (Österreich, Belgien, Deutschland, Portugal, Spanien und Schweden) bei der Förderung eines Übergangs vom globalen, industriellen Lebensmittelsystem zu menschenrechtsbasierten Lebensmittelsystemen, die gesund, nachhaltig und fair sind, spielen. Darüber hinaus wird untersucht, wie sich die Menschen in die lokale Lebensmittelpolitik einbringen und sich daran beteiligen.

Das Projekt ist ein gemeinsames Lernprojekt, das von FIAN Österreich, FIAN Belgien, FIAN International (Projektkoordination, Deutschland), FIAN Portugal, Observatory DESCA (Spanien) und FIAN Schweden durchgeführt wird.

Dieses Toolkit ist eine Ergänzung zur Veröffentlichung **“Mapping local food policies and public participation in Europe”**, in der etwa 10 Fallstudien zu lokalen Lebensmittelpolitiken und partizipativen Politikräumen in jedem Land (Österreich, Belgien, Deutschland, Portugal, Spanien und Schweden) untersucht wurden. Zu den Auswahlkriterien gehörten das Engagement der Kommunalverwaltungen für fortschrittliche Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelsysteme, die geografische Vielfalt (städtisch und ländlich), eine Mischung aus kommunalen und regionalen/staatlichen Maßnahmen, bestimmte Arten von Maßnahmen und länderspezifische Faktoren wie bahnbrechende Lebensmittelräte. Darüber hinaus erfüllten die partizipativen Räume die Kriterien der direkten Beratungsfunktion für lokale Regierungen, der Auswirkung auf das Recht auf Nahrung und Ernährung, der Konzentration auf die lokale oder territoriale Ebene und der Erleichterung der Beteiligung der Zivilgesellschaft, die oft von Organisationen der Zivilgesellschaft und sozialen Einrichtungen gefördert wird.

1

KONZEPTE





Es ist wichtig, einige Begriffe zu klären und zu definieren, die in dieser Publikation auftauchen werden, und wie diese Begriffe aus einer Menschenrechtsperspektive zu verstehen sind. Viele dieser Begriffe stellen Grundsätze dar, die für das Recht auf Nahrung und Ernährung (RtFN) und die Menschenrechte im weiteren Sinne wesentlich sind.

Recht auf Nahrung und Ernährung

Das Recht auf Nahrung ist ein Rechtsanspruch und "schützt das Recht aller Menschen auf ein Leben in Würde, frei von Hunger, Ernährungsunsicherheit und Unterernährung. Beim Recht auf Nahrung geht es nicht um Wohltätigkeit, sondern darum, sicherzustellen, dass alle Menschen in der Lage sind, sich selbst in Würde zu ernähren".³

Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung und Ernährung (RtFN) sowie sein erweitertes Verständnis sind aus dem Kampf der Menschen für ihre Menschenwürde und gegen Diskriminierung, Ausbeutung, Hunger und Unterernährung hervorgegangen. Die internationale Staatengemeinschaft hat das Recht auf angemessene Nahrung in Artikel 25 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard formell anerkannt.

Der genaue Inhalt dieses Rechts und die entsprechenden Verpflichtungen der Staaten wurden anschließend in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) (1999) dargelegt und in den FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung von 2004 weiter ausgeführt.

Es gab jedoch mehrere wichtige rechtliche und normative Fortschritte in Bezug auf das Verständnis dessen, was es bedeutet, das Recht auf Nahrung zu schützen, zu respektieren und zu erfüllen. Dieser erweiterte normative Rahmen wird **ganzheitlich interpretiert**.

WIE IM PEOPLES MONITORING TOOLKIT FÜR DAS RTFN ERLÄUTERT UND ENTWICKELT:

Ein ganzheitlicher Ansatz für das RtFN folgt den Prinzipien der Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte und erkennt die Bedeutung jedes einzelnen für die Verwirklichung des RtFN an. So müssen beispielsweise die Rechte der Frauen, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf eine gesunde Umwelt auf integrierte Weise berücksichtigt

³ Jean Ziegler, „Was ist das Recht auf Nahrung?“, verfügbar unter: <https://www.righttofood.org/work-of-jean-ziegler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>

werden. Das ganzheitliche Verständnis des RtFN geht über eine enge Perspektive der Ernährungssicherheit hinaus und bettet das Recht fest in den Rahmen der Ernährungssouveränität ein. Es legt dabei den Schwerpunkt auf die Autonomie, die Machtdynamik und die Beteiligung der Menschen an der Verwirklichung des RtFN und wirft wichtige Fragen darüber auf, wer die Kontrolle über die natürlichen Ressourcen und die Nahrungsmittelproduktion sowie den Austausch und den Konsum von Nahrungsmitteln hat. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das RtFN nicht im luftleeren Raum verwirklicht werden kann, und daher werden die verschiedenen politischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Bedingungen, die Lebensmittel und Ernährung umgeben, berücksichtigt.

Das RtFN überwindet auch die falsche Trennung zwischen Ernährung und Lebensmitteln, stellt die Rechte der Frauen und die Ernährungssouveränität in den Mittelpunkt.

Menschenrechtsbasierte Lebensmittelsysteme⁴

Im Rahmen des Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS) haben zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen, die unabhängig voneinander im Rahmen des Mechanismus für die Zivilgesellschaft und indigene Völker (CSIPM) tätig sind, ihre kollektive Vision für die Umgestaltung der Nahrungsmittelsysteme auf der Grundlage von Menschenrechtsprinzipien formuliert. Diese Vision dient ihnen während des gesamten politischen Konvergenzprozesses und darüber hinaus als Orientierungsrahmen. Dieses Dokument, das als CSIPM-Vision zu Lebensmittelsystemen und Ernährung bekannt ist, wird ständig weiterentwickelt und stützt sich auf die Erfahrungen und Herausforderungen, mit denen die CSIPM-Gruppen konfrontiert sind, darunter kleine Lebensmittelproduzenten, indigene Völker, Frauen, Beschäftigte im Lebensmittelsystem und Verbraucher. Es stützt sich auf fünf miteinander verknüpfte Säulen:

- »»» 1) Eine auf den Menschen ausgerichtete und auf den Menschenrechten basierende Regierungsführung: Die Menschen, die von Hunger und Unterernährung betroffen sind, und nicht die Unternehmen, müssen im Mittelpunkt der öffentlichen Entscheidungsfindung stehen. Die öffentliche Politik muss eindeutig auf den Menschenrechten beruhen, und es muss ein Rahmen für die Rechenschaftspflicht vorhanden sein.
- »»» 2) Schutz und Regeneration der Natur. Ein gesunder Planet ist die Grundlage für gesunde Lebensmittelsysteme und Menschen. Die Staaten sollten die regen-

⁴ Der Mechanismus für die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und indigenen Völkern (CSIPM) und dem Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) hat eine „Vision zu Lebensmittelsystemen und Ernährung“ entwickelt, ein ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Dokument, das auf den Erfahrungen und Kämpfen der betroffenen Gemeinschaften und Basisgruppen aufbaut. Es kann hier eingesehen werden: <https://www.csm4cfs.org/csm-vision-on-food-systems-and-nutrition/>

erative Nutzung der natürlichen Ressourcen und entsprechende Produktionsmethoden fördern. Sie müssen die Rechte von Kleinproduzenten von Nahrungsmitteln und indigenen Völkern, auch auf Land, sicherstellen.

- »» 3) Gesundheit, Ernährung und Wohlbefinden: Die Staaten sollten den Zugang zu einer gesunden und abwechslungsreichen Ernährung auf der Grundlage echter Lebensmittel gewährleisten und den Konsum von extrem verarbeiteten Lebensmitteln einschränken. Sie sollten sich von medikalisierten Lösungen für Mangelernährung abwenden.
- »» 4) Produktions-, Beschäftigungs- und Austauschmethoden. Die Staaten müssen schädliche Produktions- und Austauschmethoden, die zur Zerstörung der Umwelt und der biologischen Vielfalt führen, abschaffen. Sie sollten territoriale Märkte fördern und ein menschenwürdiges Auskommen für die Beschäftigten im gesamten Lebensmittelsystem sicherstellen.
- »» 5) Kultur, soziale Beziehungen und Wissen. Die Staaten sollten traditionelles kollektives Wissen, Innovationen und Praktiken von indigenen Völkern, Kleinproduzenten und Gemeinschaften schützen und fördern. Sie müssen Ungleichheiten, Diskriminierung und Gewalt bekämpfen und die Betreuungsarbeit anerkennen und umverteilen.



Teilnahme

Partizipation und Inklusion sind für jede menschenrechtsbasierte Strategie von grundlegender Bedeutung, da sie eine Voraussetzung für wirksame Strategien und Maßnahmen darstellen. Dazu gehört die Förderung des Dialogs zwischen Gemeinschaften, deren Rechte verletzt wurden, zwischen Randgruppen und politischen Entscheidungsträgern oder öffentlichen Bediensteten sowie die Einbeziehung derjenigen, die von den diskutierten Themen am meisten betroffen sind. Jeder hat das Recht, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen und Zugang zu Informationen zu erhalten, die sein Leben und sein Wohlergehen beeinflussen. Menschenrechtsbasierte Ansätze erfordern ein starkes Engagement von betroffenen Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft, Minderheiten, Frauen, Jugendlichen, indigenen Völkern und anderen Gruppen, die von Marginalisierung betroffen sind.⁵

Partizipation in der Governance bezieht sich auf die aktive Beteiligung von Einzelpersonen oder Gruppen an den Prozessen der Entscheidungsfindung, der Politikformulierung und der Umsetzung innerhalb eines Regierungs- oder Verwaltungsrahmens.⁶ Im Rahmen der Governance von Lebensmitteln auf lokaler Ebene zielt die Partizipation darauf ab, sicherzustellen, dass die Perspektiven, Bedürfnisse und Interessen der Gemeinschaft bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für Lebensmittelsysteme berücksichtigt werden. Partizipation und partizipatorische Formate werden als wesentlich für die Steuerung von Ernährungssystemen und die politische Entscheidungsfindung angesehen, um das Recht auf Nahrung und Ernährung sowie die Menschenrechte im Allgemeinen zu gewährleisten; sie fördern auch die Ernährungssouveränität durch die Umverteilung von Macht und die Kontrolle über Ernährungssysteme durch lokale und territoriale Akteure. Partizipative Räume und Prozesse müssen so gestaltet sein, dass sie die aktive, freie, sinnvolle, substanzielle und dauerhafte Beteiligung der Betroffenen ermöglichen, wobei insbesondere Gruppen gemeint sind, die im und durch das industrielle Lebensmittelsystem marginalisiert werden. Die effektive Gestaltung von partizipatorischen Räumen und Entscheidungsprozessen ermöglicht es, die demokratische Macht in den Lebensmittelsystemen zugunsten der Zivilgesellschaft umzuverteilen. Es ist wichtig, die vorherrschenden Machtdynamiken und strukturellen Barrieren (z.B. Multistakeholderismus, Alibi, Rassismus, Vorurteile) bei der Verfolgung einer partizipativen, inklusiven und effektiven Governance in den Lebensmittelsystemen anzuerkennen.

5 Weitere kurze und einfache Informationen zu den Menschenrechtsgrundsätzen finden Sie in diesem Dokument des UNFPA, das unter: <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>.

6 Für eine tiefere Untersuchung der Partizipationsdynamik siehe „Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe“, veröffentlicht von FIAN International, verfügbar unter: https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1110217_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

Eingliederung

Eine sinnvolle Beteiligung an der Gestaltung der Lebensmittelsystempolitik setzt Inklusivität voraus, d. h. die Einbeziehung aller relevanten Einzelpersonen oder Gruppen mit unterschiedlichem Hintergrund und die Ermöglichung gleicher Chancen für Beteiligung, Vertretung und Zugänglichkeit. Inklusivität bedeutet auch, ausgrenzende Mechanismen oder Praktiken zu erkennen und zu verstehen, wie Menschen Ungleichheit und Ausgrenzung in ihrem spezifischen Kontext des Lebensmittelsystems erleben. Regierungen, Behörden und Agenturen können eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung von Partizipationsräumen in der Politikgestaltung spielen, die auch Ergebnisse sicherstellen können, die den Bedürfnissen derjenigen Menschen entsprechen, die oft historisch marginalisiert und/oder von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind; zivilgesellschaftliche Organisationen spielen oft eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, diesen Raum zu fordern und sicherzustellen, dass die Stimmen der Gemeinschaft gehört werden. Die Anwendung des Konzepts der Ernährungssouveränität auf eine integrative Politikgestaltung im Bereich der Lebensmittelsysteme kann dabei helfen, die einzubeziehenden Personen zu identifizieren, indem man fragt, i) wer die Ressourcen kontrolliert, ii) wer die Entscheidungen trifft und iii) wer die mächtigen Akteure kontrolliert.

Vertretung

Die Vertretung in der Politik und bei der Entscheidungsfindung für nachhaltige, auf den Menschenrechten basierende Ernährungssysteme umfasst eine breit angelegte und umfassende Konsultation und Zusammenarbeit mit den Menschen oder ihren eigenen Vertretungsinstitutionen, indem diejenigen, die von den Entscheidungen betroffen sein könnten, einbezogen und um ihre Unterstützung gebeten werden, bevor diese Entscheidungen getroffen werden. Für eine ganzheitliche Vertretung in der Politik- und Entscheidungsfindung für Ernährungssysteme sollte ein besonderer Schwerpunkt auf die Präsenz von Organisationen und Bewegungen von Menschen gelegt werden, die am stärksten von Ernährungsunsicherheit und Mangelernährung betroffen sind und die oft am stärksten marginalisiert und von der Entscheidungsfindung für Ernährungssysteme ausgeschlossen sind.

Die wichtigsten Gruppen, die in der internationalen Organisation für Ernährungssouveränität und das Recht auf Nahrung anerkannt sind, einschließlich bestimmter vordefinierter Gruppen,⁷ sind Bauern/Kleinbauern, Pastoralisten, Fischer, indigene Völker, Land- und Lebensmittelarbeiter, Landlose, Frauen, Jugendliche, Verbraucher und städtische Ernährungsunsichere.

⁷ Weitere Informationen zu diesen internationalen Prozessen finden Sie unter dem Mechanismus für die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und den indigenen Völkern (CSIPM) und dem UN-Ausschuss für Weltsicherheit unter <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/> und dem Internationalen Planungsausschuss für Ernährungssouveränität (IPC) unter <https://www.foodsovereignty.org/about/>

Diese Gruppen stellen aus globaler Sicht die am häufigsten marginalisierten Gruppen im Lebensmittelsystem dar. Je nach dem Kontext des Gebiets wären jedoch auch andere betroffene Gruppen geeignet (z. B. Gruppen zur Armutsbekämpfung, Migranten- oder Flüchtlingskollektive, spezifische kulturelle Organisationen usw.).

Eine sinnvolle Vertretung muss den Pluralismus, die Autonomie, die Vielfalt und die Selbstorganisation dieser Gruppen respektieren und sollte ein Gleichgewicht zwischen den Wahlkreisen, den Geschlechtern und den Regionen gewährleisten (siehe z. B. die Grundsätze des Mechanismus für die Zivilgesellschaft und indigene Völker – CSIPM).⁸ Das Konzept der Repräsentation beinhaltet die aktive Identifizierung der am stärksten Marginalisierten, die Bewertung der vorherrschenden Machtverhältnisse, die Bewertung der Möglichkeiten zur Umverteilung und die Anwendung von Maßnahmen zur Regulierung und Kontrolle der Beteiligung von Großunternehmen, Unternehmen und den Mächtigsten.

“Stakeholder” und Multistakeholderismus⁹

Der Begriff “Stakeholder” ist in verschiedenen Bereichen der Entscheidungsfindung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene weit verbreitet – ein Begriff, den die Gemeinschaft für das Recht auf Nahrung und Ernährung in Frage gestellt hat. Im Allgemeinen werden Stakeholder als Akteure definiert, die ein Interesse an einem bestimmten Thema haben und daher eine Rolle bei der Lösung dieses Problems spielen sollten. Der Begriff umfasst sowohl diejenigen, die direkt von einem Problem betroffen sind (z. B. unterernährte Gemeinschaften), als auch diejenigen, die ein wirtschaftliches Interesse daran haben (z. B. Unternehmen, die Ernährungsprodukte herstellen). Es müssen klare Verfahren zur Bestimmung der relevanten Interessengruppen eingeführt werden, da häufig keine einheitliche Definition eines Interessenvertreters existiert. Die Gleichsetzung verschiedener Stakeholder verkennt zudem Machtungleichgewichte und verschleiert entscheidende Unterschiede in den Rechten, Interessen, Rollen, Verantwortlichkeiten und der Legitimität der verschiedenen Akteure (zivilgesellschaftliche Akteure als “Rechteinhaber”, private Unternehmen, die wirtschaftliche Interessen verfolgen, als “Verantwortliche”, Regierungen als “Pflichtenträger”, die zum Handeln im öffentlichen Interesse verpflichtet sind). Die Festlegung, wer ausgewählt und wer ausgeschlossen wird, wessen Stimme gehört wird und wessen nicht, ist eine zutiefst politische Entscheidung, die sich auf alle auswirkt.

⁸ Die CSIPM-Grundsätze sind hier zu finden: <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>

⁹ Weitere Informationen zu diesen Themen finden Sie in der „Briefing Note on Multi-Stakeholder Initiatives (MSI)“, veröffentlicht von FIAN International, April 2020, abrufbar unter https://www.fian.org/files/files/Briefing_Note_on_Multi-Stakeholder_Initiatives_Final_e_revised.pdf; die Materialien sind auch der Gegenmobilisierung des UN Food Systems Summit (UNFSS) entnommen https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2022/05/UNFSSAnalysisReportMay2022_FS4P.pdf

Die bloße Existenz von Dialogräumen oder -plattformen (einschließlich Multi-Akteurs-Plattformen) führt nicht automatisch zu einem inklusiven, gerechten, transparenten und rechenschaftspflichtigen Prozess und auch nicht automatisch zu Ergebnissen, die auf die Verwirklichung der Menschenrechte ausgerichtet sind.

Das Aufkommen von "Multi-Stakeholder-Plattformen" im Zusammenhang mit Ernährungssicherheit und Ernährung, auch durch die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), hat Risiken mit sich gebracht, unter anderem eine Vermischung der Rollen von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

Rechteinhaber

Nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind alle Menschen Träger von Rechten. Rechteinhaber sind Einzelpersonen oder Gruppen mit besonderen Ansprüchen in Bezug auf bestimmte Pflichtenträger, wie z. B. Staaten mit der allgemeinen Verpflichtung, die Rechte der Rechteinhaber zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Es ist von zentraler Bedeutung zu berücksichtigen, dass die Rechte bestimmter Gruppen von Rechteinhabern, wie Frauen und Mädchen, ethnische Minderheiten, indigene Völker, Migrant*innen und Jugendliche, oft nicht vollständig verwirklicht werden. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz erkennt an, dass die Ansprüche der Rechteinhaber respektiert, erfüllt und geschützt werden müssen, und betrachtet die Rechteinhaber als aktive Akteure bei der Verwirklichung der Menschenrechte. Im Hinblick auf das Menschenrecht auf Nahrung ist die Anerkennung von Kollektiven und Gemeinschaften als Rechteinhaber von besonderer Bedeutung. In Rechtsdokumenten sollte definiert werden, wer die jeweiligen Rechtsinhaber in einem bestimmten Kontext sind (siehe z. B. Artikel 1 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Bauern und anderen in ländlichen Gebieten tätigen Personen).

Territoriale Lebensmittelsysteme¹⁰

Lebensmittelsysteme existieren auf verschiedenen Ebenen. Wenn von "territorialen Lebensmittelsystemen" die Rede ist, ist damit oft die Absicht gemeint, diese Skala des Lebensmittelsystems zu stärken, um sich gegen das globale industrielle Lebensmittelsystem zu wehren und die Bedingungen für sein soziales, ökologisches und wirtschaftliches Gedeihen zu gewährleisten. Territoriale Lebensmittelsysteme werden daher als ein ortsbezogener Ansatz zur Ausrichtung und Steuerung von Lebensmittelsystemen verstanden, der enge geografische und soziale Beziehungen zwischen Erzeugern, Verar-

¹⁰ Diese Informationen stammen zum Teil aus dem Eintrag „territorialized food system“ im Dictionary of Agroecology, zu finden unter <https://dicoagroecologie.fr/en/dictionnaire/territorialised-food-system/>

beitern und Verbrauchern umfasst. Sie können die Voraussetzungen für kurze Lebensmittelkreisläufe, bürgerschaftliche Lebensmittelnetzwerke zur Stärkung der kommunalen Selbstorganisation schaffen und eine nachhaltige öffentliche Lebensmittelbeschaffung ermöglichen, die sich zur Beschaffung von nachhaltig erzeugten lokalen Lebensmitteln sowie zu Bildungs- und Beschäftigungszielen verpflichtet. Ziel ist es, die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb, den Verbrauch und die Abfallbewirtschaftung sowie deren Wechselbeziehungen auf die Ebene eines bestimmten Gebiets zu verlagern. Ein territorialer Ansatz bedeutet auch, dass sektorübergreifende Zusammenarbeit, kontextangepasste Maßnahmen und politische Kohärenz auf verschiedenen Verwaltungsebenen gewährleistet werden.

2

REGIONALE PROZESSE DER EUROPÄISCHEN UNION





Die verschiedenen **Fälle**, die in den sechs EU-Mitgliedstaaten untersucht wurden, haben das Potenzial lokaler Agrar- und Ernährungspolitiken und -strategien für eine auf den Menschenrechten basierende Transformation nachhaltiger Lebensmittelsysteme aufgezeigt. Gleichzeitig haben sie aber auch die Grenzen aufgezeigt, die ihnen gesetzt sind, da sie anderen politischen Interventionsebenen untergeordnet bleiben. So hängt beispielsweise der agrarökologische Wandel auf kommunaler Ebene in hohem Maße von den sozial-ökologischen Gerechtigkeitszielen der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab.

In diesem Abschnitt untersuchen wir die wichtigsten politischen Hindernisse auf EU-Ebene, wie z. B. die GAP oder die Handelspolitik, die die Verfolgung eines effektiven, von lokalen Innovationen inspirierten Nachhaltigkeitskurses behindern. Die GAP hat sich traditionell auf die Gewährleistung der Ernährungssicherheit und die Stabilisierung der Märkte innerhalb der EU konzentriert. Sie muss jedoch so weiterentwickelt werden, dass sie sich an den Zielen der Nachhaltigkeit, der ökologischen Gerechtigkeit, der Gesundheit und der sozialen Gerechtigkeit orientiert und die Grundlagen der Ernährungssouveränität als Kernprinzipien fördert. Das derzeitige Wettbewerbsrecht begünstigt große Unternehmen, was zu einer Marktkonzentration und einem Machtungleichgewicht führt, das Kleinbauern und agrarökologische Praktiken benachteiligt. Um ein nachhaltiges Lebensmittelsystem zu schaffen, muss die Handelspolitik reformiert werden, um unfaire Praktiken zu vermeiden, die Zusammenarbeit zu fördern und negative externe Effekte wie die Umweltzerstörung anzugehen. Die Politik sollte der lokalen, nachhaltigen Lebensmittelproduktion Vorrang einräumen und sicherstellen, dass Handelsabkommen die nationalen Bemühungen um Nachhaltigkeit und Ernährungsdemokratie nicht untergraben.

Wir zeigen auf, wie ein rechtsbasierter Ansatz für eine übergreifende EU-Gesetzgebung wie das EU-Rahmengesetz für nachhaltige Lebensmittelsysteme (FSFS) einen kohärenten und integrierten Ansatz für lebensmittelbezogene Maßnahmen schaffen kann, indem fragmentierte und inkohärente rechtliche Rahmenbedingungen überwunden werden, die einen effektiven Übergang verzögern. Um die miteinander verknüpften Herausforderungen der Lebensmittelproduktion, der ökologischen Nachhaltigkeit und der sozialen Gerechtigkeit zu bewältigen, sind Bestimmungen zur Governance und zur langfristigen Planung erforderlich.

Wir untersuchen, wie eine Multi-Level-Governance den Raum für einen politischen Dialog erleichtern kann, um zu bewerten, wie der politische Rahmen der EU genutzt werden kann, um die Transformation der Lebensmittelsysteme auf lokaler Ebene zu unterstützen. Wir untersuchen auch, wie Multi-Level-Governance-Mechanismen dazu dienen können, innovative Erfahrungen mit der Nachhaltigkeit von Lebensmitteln auf lokaler Ebene nachzuweisen, um die Entwicklung einer erfahrungsbasierten Lebensmittelpolitik auf EU-Ebene zu fördern, und geben abschließende Empfehlungen für eine Multi-Level-Strategie.

RECHT AUF NAHRUNG IN EUROPA

Die europäischen Regierungen und die Europäische Union fördern aktiv die Anwendung von RtFN auf globaler Ebene und in ihrem auswärtigen Handeln in Ländern des globalen Südens. Dennoch fehlen diese Menschenrechtsverpflichtungen in den meisten europäischen Verfassungen und Rechtsrahmen sowie in europäischen Verträgen und nationalen Gerichtsurteilen, obwohl die systemische Gewalt und die strukturelle Ungleichheit zunehmen.¹¹ Die EU-Staaten haben zwar internationale Abkommen ratifiziert, in denen sie sich zu diesen Rechten verpflichten, doch haben sie ihre innerstaatlichen Gesetze nicht angemessen aktualisiert, um sie wirksam durchzusetzen.

Die verfassungsrechtliche Anerkennung bietet den stärksten Rechtsschutz für RtFN, ist aber keine Garantie für eine unterstützende Politik oder bessere Ergebnisse wie eine geringere Ernährungsunsicherheit oder einen besseren Zugang zu Land für Kleinbauern.

Einige europäische Regionen sind auf dem Weg zu einer RtFN-Gesetzgebung vorangekommen. So hat beispielsweise die italienische Lombardei 2015 das erste RtFN-Gesetz in der EU verabschiedet.¹² Auch in Belgien, Portugal und Schottland gab es Vorschläge oder Aufforderungen für RtFN-Gesetze, wenngleich die Fortschritte unterschiedlich ausfielen. Frankreichs Agrar- und Lebensmittelgesetz von 2014 ergänzt die nationale Politik durch konkrete Schritte in Richtung nachhaltiger Lebensmittelsysteme, die mit der 2020 gestarteten EU-Strategie "Vom Bauernhof zum Teller" abgestimmt sind.

Trotz dieser Bemühungen mangelt es der europäischen Ernährungspolitik an Koordination und Inklusivität, insbesondere in Bezug auf marginalisierte Gruppen. Die Beteiligung und Vertretung der Gesellschaft bei der Politikgestaltung im Bereich der Ernährungssicherheit und Ernährung ist in ganz Europa nach wie vor unzureichend.

11 Weitere Informationen finden Sie im Bericht über den Stand des Rechts auf Nahrung und Ernährung 2023, der vom Globalen Netzwerk für das Recht auf Nahrung und Ernährung veröffentlicht wurde unter [/https://www.righttofoodandnutrition.org/files/2023-02-26_state-rtfn-report_2022_eng_0.pdf](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/2023-02-26_state-rtfn-report_2022_eng_0.pdf)

12 Einen Überblick über einige Überlegungen zum Recht auf Nahrung in Europa bieten Materialien aus dem früheren gemeinsamen Projekt „Antworten auf den Hunger“, verfügbar unter: <https://www.fian.org/en/publication/article/right-to-food-and-nutrition-in-europe-3035?lang=fr>

EU-POLITIK, DIE HINDERNISSE FÜR DIE UMGESTALTUNG DER LEBENSMITTELSYSTEME SCHAFFT?

Die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), auf die 31 % des gesamten Mehrjahreshaushalts der EU entfallen,¹³ fördert ein Produktionsmodell für den Agrarexport, das angesichts der Herausforderungen in Bezug auf das Klima und die biologische Vielfalt nicht nachhaltig und sogar mit der kleinbäuerlichen Landwirtschaft unvereinbar ist und ein erhebliches Hindernis für eine gerechte Umgestaltung des Ernährungssystems darstellt.

Erstens unterstützt die GAP ein intensives und produktivistisches Agrarmodell, das erhebliche negative Auswirkungen auf die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit hat. Das GAP-Modell basiert auf Subventionen pro Hektar, was eine groß angelegte Produktion fördert und der Menge Vorrang vor der Qualität einräumt. Das Hauptziel dieser Politik besteht darin, die landwirtschaftliche Produktivität aufrechtzuerhalten und billige Rohstoffe für die Agrar- und Ernährungsindustrie zu garantieren. Einem Bericht des Rechnungshofs zufolge¹⁴ zahlt die GAP beträchtliche Summen an große, stark verschmutzende Betriebe und kommt den größten Grundbesitzern zugute.¹⁵

Die Landwirte sind gezwungen, in immer teurere Ausrüstungen zu investieren, um den Anforderungen der Agrar- und Ernährungsindustrie gerecht zu werden und kostengünstiger zu produzieren, was dazu führt, dass sie in hohem Maße von den GAP-Beihilfen abhängig werden und ihre Praktiken ändern müssen. Einige Landwirte haben keine andere Wahl, als sich auf weniger diversifizierte Kulturen mit hohem Ertragspotenzial zu spezialisieren, die jedoch sehr anfällig für Naturgefahren sind. Infolgedessen greifen sie immer häufiger auf Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel zurück.

Das von der GAP geschaffene System ermutigt die Landwirte nicht, nachhaltige Praktiken anzuwenden. Einerseits ist es schwierig, sich an das System anzupassen und gleichzeitig nachhaltige Praktiken beizubehalten, andererseits hat die geringe Cross-Compliance, die eingeführt wurde, wenig Wirkung. Der erklärte Wille, die GAP nachhaltiger zu gestalten, reicht nicht aus, um das System umzugestalten. Bei der Cross-Compliance wird die Fruchtfolge nicht berücksichtigt, und bei der Einrichtung von Gebieten von ökologischem Interesse gab es Verzögerungen.

13 "Die Finanzierung der GAP: Fakten und Zahlen | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament ..30. November 2023.

14 Europäischer Rechnungshof. „Rapport spécial 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas .. 11 juin 2020.

15 Greenpeace Belgien. „Europäisches Abkommen über die neue PAC: „un désastre environnemental annoncé“ .. 25 juin 2021.

In der Praxis kommen die meisten Landwirte bereits für Beihilfen in Frage, die an eine "Ökologisierung" oder eine nachhaltigere Bewirtschaftung geknüpft sind, wodurch jeder Anreiz entfällt.¹⁶ Trotz dieser Reformen hat sich an der Verteilung der Beihilfen nicht viel geändert, und diese "Ökologisierungs"-Beihilfen sind vor allem "grün gewaschene" Einkommensbeihilfen, die auch bei umweltschädlichen Tätigkeiten gewährt werden, ohne dass das System in Frage gestellt wird.

In Ermangelung klarer und verbindlicher nachhaltiger Ziele bleibt die GAP ein Hindernis für die Umgestaltung des Lebensmittelsystems.¹⁷ So sind die Betriebe mit den positivsten Auswirkungen auf die Umwelt diejenigen, die die geringsten Beihilfen pro Hektar erhalten.¹⁸ Die GAP hat ihre inhärent produktivistische Logik beibehalten, und die Einführung einer zweiten Säule stellt keinen Ausgleich dar.

Zweitens konzentrieren sich die GAP-Subventionen stark auf die größten Erzeuger in bestimmten Sektoren, was die sozialen Ungleichheiten zwischen den Landwirten tendenziell verstärkt. Das GAP-Beihilfesystem kommt einer Minderheit zugute und fördert die Konzentration von landwirtschaftlichen Betrieben,¹⁹ wobei 20 % der GAP-Empfänger 80 % der Zahlungen erhalten.²⁰ In der gesamten Europäischen Union werden im Jahr 2020 die kleinsten Begünstigten 32 % aller Begünstigten ausmachen.²¹ Die Folgen sind vielfältig: Junglandwirte haben es schwer, in das System einzusteigen, der Obst- und Gemüsektor macht nur 3 % des Haushalts aus,²² die Diversifizierung der Kulturen wird eingeschränkt, die Vielfalt der Akteure ist begrenzt und das Lebensmittelsystem verliert an Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit. Die Bedingungen, unter denen die GAP-Subventionen gewährt werden, sind für die Umgestaltung des Lebensmittelsystems nicht förderlich und bieten keine ausreichenden Anreize.

Schließlich stellt die Inkongruenz der GAP mit anderen europäischen Politiken im Lebensmittelbereich ein letztes Hindernis für die Umstellung des Systems auf Nachhaltigkeit in einem systemischen Ansatz dar. Die GAP ist nicht gut auf die gesundheits-, sozial- und umweltpolitischen Ziele abgestimmt, die in dem von der Europäischen Kommission angenommenen One-Health-Konzept festgelegt sind, das darauf abzielt, einen vereinheitlichenden Rahmen für ein nachhaltiges Gleichgewicht der Gesundheit von Menschen, Tieren und Ökosystemen zu

16 Alternatives Economiques. „Agriculture : une PAC à réformer „ 11 octobre 2017.

17 Europäischer Rechnungshof. „Rapport spécial 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas „ 11 juin 2020.

18 Kirsch, Alessandra, Jean-Christophe Kroll, und Aurélie Trouvé. 2017. „Aides directes et environnement : la politique agricole communale en question „ revue Économie rurale : Agricultures, alimentations, territoires, n 359 (mai 2017), 121-39. <https://doi.org/10.4000/economierurale.5223>.

19 Rachele, ROSSI. „Small Farms' Role in the EU Food System“, Briefing Europäisches Parlament, 5 septembre 2022.

20 "Leistung der GAP: 2014-20 - Europäische Kommission„ 24 mai 2024.

21 Pauline LECOLE. „PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE „Économie rurale 387, n° 1 (2024): 115-35.

22 McINTYRE, Anthea. „BERICHT über die Zukunft des europäischen Gartenbausektors - Wachstumsstrategien | A7-0048/2014 | Europäisches Parlament“. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0048_ES.html

definieren. Dieser Mangel an Koordination führt zu Ungereimtheiten und manchmal sogar zu Widersprüchen, was die Wirksamkeit der Bemühungen um eine Umgestaltung des Lebensmittelsystems einschränkt.

Die Handelspolitik der Europäischen Union

Freihandelsabkommen gehören ebenfalls zu den Haupthindernissen bei der Umgestaltung der Lebensmittelsysteme. Die EU ist der weltweit größte Exporteur von Agrar- und Ernährungsprodukten, und ihre Handelsabkommen begünstigen sowohl große Agrarexporte als auch Importe von großen ausländischen Produzenten. Die Handelspolitik der EU hat zum Abschluss zahlreicher Freihandelsabkommen geführt, darunter mit Kanada (CETA), den USA (TAFTA), dem Mercosur, Neuseeland, der EFTA, der Ukraine und Georgien.

Freihandelsabkommen untergraben die für die Umgestaltung des Systems erforderlichen Umweltambitionen. Ein verstärkter Handel steht im Widerspruch zu den Umweltzielen der EU. Die Einfuhren sind für 20 %²³ der CO₂-Emissionen der EU verantwortlich und nehmen stetig zu, insbesondere mit immer weiter entfernten Partnern (Neuseeland). Diese Abkommen haben auch Auswirkungen auf die Umwelt durch die Abholzung der Wälder, die durch die ständig steigende europäische Nachfrage nach Futtermitteln für die Viehzucht entsteht. Die wachsende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen erhöht den Druck auf die natürlichen Ressourcen der Region, insbesondere für die Rindfleischerzeugung, was zu einer verstärkten Abholzung der Wälder führt.

Vor allem im Bereich der sozialen Rechte behindern diese Abkommen den Wandel hin zu einem fairen und gerechten System. Obwohl die neuen Abkommen Bestimmungen über Menschen- und Arbeitsrechte enthalten, führt das Fehlen verbindlicher Mechanismen zu einer erschreckenden Menschenrechtsbilanz. Europäische Unternehmen finden in diesen neuen Partnern die Möglichkeit, ihre Produktionskosten zu senken, was zu Lasten der prekären, schlecht bezahlten und ungeschützten Arbeitnehmer geht. Unternehmen, die bessere Bedingungen in der EU anbieten, stehen dann im Wettbewerb mit ersteren und üben Druck auf die Rechte und Löhne der europäischen Arbeitnehmer aus, um wettbewerbsfähig zu bleiben und maximale Gewinne zu erzielen. Darüber hinaus üben die Unternehmen ständig Druck aus, indem sie damit drohen, ihren Standort zu verlagern, wenn strengere Vorschriften eingeführt werden.

Aufgrund der globalen Handelsstrukturen und der starken europäischen Nachfrage sind die Partnerländer mit negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen konfrontiert. Diese Abkommen haben negative Auswirkungen auf die Umwelt und das Recht auf Nahrung in den Ländern des Südens.

23 Think Tank | Europäisches Parlament „Wirtschaftliche Bewertung von Carbon Leakage und Carbon Border Adjustment ... s. d. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603501](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603501).

Das EU-Mercosur-Abkommen beispielsweise wurde wegen der Abholzung des Amazonasgebiets, der schwerwiegenden Schädigung der biologischen Vielfalt, fragwürdiger Gesundheitsstandards und der Missachtung der Menschenrechte weithin angeprangert.²⁴ Die in den Abkommen erwähnten Sozialstandards entsprechen denen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO); die Kapitel, die sich auf diese Rechte beziehen, sind jedoch nicht verbindlich und werden nicht mit Sanktionen belegt. Infolgedessen hat die EU Abkommen mit Ländern geschlossen, die in Bezug auf die sozialen Rechte gegensätzliche Werte vertreten. Dies gilt zum Beispiel für das Abkommen mit Vietnam, das Kinderarbeit einsetzt.²⁵

Diese Freihandelsabkommen untergraben die Ernährungssouveränität, da sie die lokale kleinbäuerliche Landwirtschaft verdrängen, um eine groß angelegte Produktion von Nahrungsmitteln für den Export zu erzwingen, und sie geben den Rechten der multinationalen Unternehmen Vorrang vor sozialen und ökologischen Rechten. Tatsächlich ist die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus den EU-Ländern immer größer, was unweigerlich Druck auf die Landwirte in den Partnerländern ausübt. Einerseits führt das Abkommen mit dem Mercosur beispielsweise dazu, dass gefährliche Pestizide, die in der EU nicht verwendet werden dürfen, verstärkt in die Mercosur-Länder exportiert werden. Dies hat zur Folge, dass der ökologische Sektor und die allgemeine Lebensmittelpolitik in diesen Ländern unterminiert werden. Die europäische Chemieindustrie würde von diesen Abkommen profitieren, um die gefährlichsten Produkte zu reduzierten Zöllen zu verkaufen. Andererseits sind die Mercosur-Länder zunehmend auf diese Wirkstoffe angewiesen, um größere Mengen für die europäischen Länder zu produzieren. Die Nachfrage nach Sojabohnen, insbesondere zur Fütterung der europäischen Viehbestände, aber auch nach Mais, Baumwolle und Zucker steigt. Die Ausweitung dieser Kulturen, von denen die europäische Agrarindustrie und Agrochemie profitieren, hat erhebliche Auswirkungen auf Drittländer.²⁶ Die Landwirte und Verbraucher in der Europäischen Union und in den Partnerländern sind am stärksten von den Ungerechtigkeiten der Freihandelsabkommen betroffen.²⁷ So starben beispielsweise zwischen 2010 und 2019 in Brasilien mehr als 1.800 Menschen an den Folgen der Verseuchung durch in der Landwirtschaft verwendete Pestizide.²⁸

24 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD, publié en février 2021, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-echange-et-leurs-consequences-sur-les-agricultures-du-sud>.

25 Ngoc Diep Tran, Memorandum of Understanding on the Implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement with Respect to Child Labour, European Institute for Asian Studies, mars 2016, <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/Mou-EUVFTA-Child-Labour.pdf>.

26 Sharon ANGLIN TREAT, Das EU-Mercosur-Abkommen: Zunehmende Verwendung von Pestiziden und GVO und Untergrabung der gesunden Lebensmittelproduktion und -standards, <https://www.iatp.org/documents/eu-mercossur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>

27 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD, publié en février 2021, <https://www.coordination-sud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-echange-et-leurs-consequences-sur-les-agricultures-du-sud>

28 Chotteau, Philippe, Boris Duflot, et Alexis Rosa, „The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture „veröffentlicht im Mai 2023: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>.

Schließlich können sich auch Freihandelsabkommen auf den Zugang zu Land in anderen Ländern auswirken. Aufgrund des globalen Systems ist Land zu einer neuen Möglichkeit für gewinnorientierte Investitionen europäischer Investoren geworden. Freihandelsabkommen bieten in der Tat die Möglichkeit, gefragte Produkte mit unterschiedlichen Standards anzubauen. Infolgedessen investieren große Akteure aus der Finanzwelt unter dem Deckmantel der ländlichen Entwicklung in Land im Ausland für industrielle oder agroindustrielle Projekte. Abgesehen von den Umweltauswirkungen dieser Aktivitäten führen diese Investitionen jedoch zu einem Landraub in den Händen der mächtigsten Akteure. Infolgedessen verliert die lokale Bevölkerung die tatsächliche Kontrolle über ihr Land und kann nicht mehr über die Nutzung ihrer Ressourcen entscheiden. Die Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung sind daher beträchtlich: Einige der durchgeführten Aktivitäten sind sehr umweltschädlich und schaden der Gesundheit der lokalen Bevölkerung, und die Erzeuger verlieren den Zugang zu ihrem Land, das oft eine wichtige Voraussetzung für einen angemessenen Lebensunterhalt ist. Dieser Landraub gefährdet die Ernährungssouveränität dieser Bevölkerungsgruppen, die Widerstandsfähigkeit ihrer Umwelt, ihre Rechte und die lokale Ernährungssicherheit.²⁹

Auf diese Weise werden die Standards, die für die Umgestaltung des Lebensmittelsystems erforderlich sind, eher zu Hindernissen, die umgangen werden müssen, als dass sie den Grundstein für Veränderungen in der EU und weltweit bilden. Der durch die EU-Handelspolitik geschaffene Wettbewerbsrahmen kann nicht vollständig mit einem fairen, gesunden und nachhaltigen Lebensmittelsystem vereinbar sein.

EU-Wettbewerbsrecht und Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme

Das Wettbewerbsrecht in Europa ist ein wirksames Hindernis für gezielte staatliche Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zu stärker lokal ausgerichteten Lebensmittelsystemen. Das Ziel des Wettbewerbsrechts in Europa ist es, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure zu schaffen. In der Praxis benötigen die Akteure jedoch viele Ressourcen, um sich auf dem Markt und in den Lieferketten zu etablieren. Infolgedessen werden die größten Akteure begünstigt, während lokale Akteure und kürzere Produktionskreisläufe benachteiligt werden. Ein konkretes Beispiel, das länderübergreifend auftrat, ist die abschreckende Wirkung, die das Wettbewerbsrecht auf die Entwicklung von Gesetzen/Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen hat, die regionale Erzeuger bevorzugen, z. B. im Zusammenhang mit der Schulspeisung. Einige Regierungen haben innovative Wege gefunden, das Gesetz zu umgehen (indem sie die Regionalität einschränken), wie z. B. das Land Baden-Württemberg. Andere wurden jedoch wirksam davon abgehalten, Regionalitätskriterien in ihre öffentlichen Beschaffungsverträge aufzuneh-

29 Sophie Bloemen und Satoko Kishimoto, The European Union and the Global Land Grab, Transnational Institute, janvier 2012, https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf.

men. Die Kommunalverwaltungen haben damit begonnen, Kriterien für die ökologische Erzeugung einzuführen. Diese Maßnahmen begünstigen jedoch häufig die großen Bio-Erzeuger und -Lieferanten, die diesen lukrativen Markt effektiv beherrschen können. Dieser Ansatz kann die lokale agrarökologische Produktion von Kleinerzeugern nicht ausreichend unterstützen, wenn er nicht mit zusätzlichen regionalen oder erzeugerspezifischen Kriterien kombiniert wird. Infolgedessen ist das transformative Potenzial dieser Maßnahmen stark eingeschränkt.

Der durch das Wettbewerbsrecht geschaffene Rahmen fördert eher den Ausschluss als den Wettbewerb und die Zusammenarbeit. Das Wettbewerbsrecht verbietet Absprachen zwischen Unternehmen, was die Fähigkeit der Akteure im Lebensmittelsystem einschränken kann, bei nachhaltigen Initiativen und Praktiken zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus können die Wettbewerbsregeln die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten einschränken, nationale Vorschriften zur Förderung eines nachhaltigen Lebensmittelsystems einzuführen. Staatliche Wirtschaftshilfen zur Förderung vorbildlicher Verfahren können nämlich als unfaire, wettbewerbsverzerrende Beihilfen empfunden werden. Es ist ein schmaler Grat zwischen Unterstützung und unlauteren Praktiken. Schließlich kann das Wettbewerbsrecht große Unternehmen gegenüber kleineren begünstigen, was die Vielfalt der Akteure im Lebensmittelsystem einschränkt und damit Innovationen behindert. Dieser Rahmen begünstigt dann die Vormachtstellung großer Akteure in der Versorgungskette, was Folgen für das Lebensmittelsystem insgesamt hat.

Das Wettbewerbsrecht begünstigt lange Lieferketten mit großer geografischer Entfernung und komplexer demokratischer Kontrolle. Die Konzentration der Akteure in den Lebensmittelwertschöpfungsketten hat dramatisch zugenommen, was zu einer größeren Instabilität und Komplexität des Lebensmittelsystems führt. Dies hat zahlreiche Folgen für die Wertschöpfungskette.³⁰ Das System begünstigt führende Unternehmen und die Intensivierung kapitalintensiver Lebensmittelketten. Der Unterschied in der Verhandlungsmacht zwischen den Akteuren in der Kette wird größer, was zu einem großen Ungleichgewicht führt, das die kleinsten Akteure benachteiligt. Die Konzentration im Einzelhandel nimmt zu. All dies begünstigt die Konsolidierung, Homogenisierung und Finanzialisierung mit zunehmend standardisierten Produkten. Das Ergebnis ist ein harter Wettbewerb zwischen den Landwirten, der sich negativ auf die biologische Vielfalt, ihre Arbeitsbedingungen und ihre Verantwortung in der Wertschöpfungskette auswirkt.

30 Ferrando, T., & Lombardi, C. (2019). EU-Wettbewerbsrecht und Nachhaltigkeit in Lebensmittelsystemen: Addressing the Broken Links. Fair Trade Advocacy Office. <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

Um sich an dieses Umfeld anzupassen, versuchen die Erzeuger, den Anforderungen des Marktes gerecht zu werden, der die Größten begünstigt. Sie betreiben daher eine intensive konventionelle Landwirtschaft, um mehr Volumen und homogene Produkte zu liefern. Diese Wertschöpfungskette trägt somit zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, zu höheren Preisen und unlauteren Praktiken bei. Dieses Phänomen begünstigt die Agrarindustrie und hat Auswirkungen auf die Landwirte, bestimmte Unternehmen, die Verbraucher und ihre Gesundheit sowie die kleinen Unternehmen. Die Notwendigkeit, die Preise zu senken, hält von der Einführung nachhaltiger Praktiken ab, die auf kurze Sicht teurer sind. Dies ist kein Anreiz für nachhaltigere Praktiken auf lokaler Ebene und führt zum Verschwinden von Kleinbetrieben. Die derzeitige Wettbewerbspolitik hat erhebliche Auswirkungen auf die Lebensmittelkette, was das Überleben kleiner landwirtschaftlicher Betriebe, die Arbeitsbedingungen und die Schließung lokaler Lebensmittelläden betrifft. Das Risiko trägt allein der Erzeuger, der sich an die Anforderungen der anderen Akteure anpassen muss, wenn er seine Produkte verkaufen will.

Das Recht auf Nahrung ist daher eine der negativen externen Effekte dieses Wettbewerbsmodells. Das vorherrschende industrielle Lebensmittelsystem zeichnet sich durch seine aggressive Förderung von ultra-verarbeiteten Produkten aus, da diese am profitabelsten sind. Die Folgen für Gesundheit und Ernährung sind überall in der EU zu spüren.³¹ Der derzeitige Rahmen hat es nicht geschafft, den Markt ausreichend zu regulieren, um die negativen externen Effekte der Lebensmittelproduktionskette zu bewältigen. Das derzeitige System garantiert weder das Recht auf Nahrung noch die Schaffung einer sozial, gesundheitlich und ökologisch nachhaltigen Lieferkette. Dies geht aus dem IPES-Bericht "Too Big to Feed"³² hervor. Das gängige Wettbewerbsrecht war nicht in der Lage, angemessene Instrumente zur Bewertung und Beseitigung besorgniserregender nicht-marktbezogener Erwägungen bereitzustellen.

Europäische Pestizidpolitik

Seit 2009 wird der Einsatz von Pestiziden in der Europäischen Union durch die Richtlinie 2009/128/EG über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden (SUD) geregelt. Diese Richtlinie hat viele Einschränkungen, und ihre Wirksamkeit wurde stark in Frage gestellt, insbesondere vom Rechnungshof in einem seiner Berichte.³³ Daher hat die Kommission im Einklang mit der Strategie "Vom Erzeuger zum Verbraucher" einen neuen Vorschlag für eine Verordnung zur Verringerung der mit dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln verbundenen Risiken vorgelegt. Diese ehrgeizige Verordnung wurde jedoch nie von den

31 Ferrando, T., & Lombardi, C. (2019). EU-Wettbewerbsrecht und Nachhaltigkeit in Lebensmittelsystemen: Addressing the Broken Links. Fair Trade Advocacy Office: <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

32 ETC Group, „Too Big to Feed: The Short Report“, IPES-Food, veröffentlicht im Oktober 2017. https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

33 Europäischer Rechnungshof. „Sonderbericht 05/2020: Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: Begrenzte Fortschritte bei der Messung und Verringerung von Risiken“, 11. Juni 2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_ES.pdf.

Mitgesetzgebern angenommen, und die Verwendung von Pestiziden wird immer noch durch die Richtlinie von 2009 geregelt, deren Wirksamkeit alles andere als optimal ist.

Das Fehlen einer wirksamen Regulierung steht im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen der Farm-to-Fork-Strategie, den Einsatz von Pestiziden zu reduzieren. Abgesehen von den gesundheitlichen Risiken gelingt es dem derzeitigen System nicht, die Risiken für die Landwirte, die diese Produkte verwenden, zu begrenzen oder die erheblichen Auswirkungen dieses Einsatzes auf die biologische Vielfalt, die Luft- und Wasserqualität zu begrenzen. Der von der Richtlinie vorgegebene Rahmen lässt den Mitgliedstaaten nämlich einen großen Spielraum bei der Kontrolle des Einsatzes von Pestiziden. Die Umsetzung der Richtlinie hat sich stark verzögert, die Maßnahmen werden nicht immer eingehalten, und der Anreiz zur Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes bleibt sehr gering. Darüber hinaus erlaubt die Richtlinie die Verwendung von Wirkstoffen mit hohem Risiko, fördert aber nicht die Verwendung von Wirkstoffen mit geringem Risiko. Die Verwender von Pestiziden sind verpflichtet, die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes (IPM) anzuwenden, aber die Kontrollen zur Einhaltung der Vorschriften sind aufgrund des Fehlens klarer Kriterien, wie die Verwender diese allgemeinen Grundsätze anwenden sollen, nur begrenzt. Infolgedessen bietet die Richtlinie keinen Anreiz, nachhaltigere landwirtschaftliche Verfahren anzuwenden oder nicht-chemische Methoden zu bevorzugen, wie die Schlussfolgerungen des Rechnungshofberichts zeigen.

Die europäische Politik zum Umgang mit Pestiziden wird auch durch andere geltende Verordnungen eingeschränkt. Die Verordnung (EG) 396/2005³⁴ über Höchstwerte für Pestizidrückstände in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs hat ebenfalls ihre Grenzen. Sie gilt weder für alle Pestizide noch für Produkte, die aus Drittländern eingeführt werden, was zu Risiken für die Verbraucher und Wettbewerbsverzerrungen für die Landwirte führt. Darüber hinaus behindert die Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 über Pestizidstatistiken die Umgestaltung des Systems, da sie auf dem höchst umstrittenen Messindikator HRI 1 basiert. Tatsächlich ist dieser Indikator für die Bewertung der Verringerung des Pestizideinsatzes unwirksam, da er nur die Menge der verkauften Wirkstoffe berücksichtigt, nicht aber die mit diesen Stoffen behandelten Flächen oder ihre Toxizität.³⁵ Dies trägt dazu bei, die Statistiken zu verzerren, den falschen Eindruck eines Rückgangs des Pestizideinsatzes zu erwecken und die wenig gefährlichen Stoffe und den ökologischen Landbau zu benachteiligen. Schließlich ist auch die jüngste Entscheidung, das Abkommen über die Verwendung von Glyphosat um

34 Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32005R0396#::text=EU%20law%20regulates%20which%20MRLs%20apply%20to%20different%20origin%20intended%20for%20human%20or%20animal%20consumption>

35 Global 2000, Générations Futures. Bericht. „Pestizide und Risikoindikatoren: die schlechteste Wahl der EU“, 21. Juni 2022.

weitere zehn Jahre zu verlängern, eine Bremse auf dem Weg zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem. Die europäische Politik im Bereich des Pestizidmanagements ist derzeit zu wenig ehrgeizig und bietet keine Anreize, so dass sie nicht zur Umgestaltung des Lebensmittelsystems beitragen kann. Solange die Texte in diesem Bereich zu viel Spielraum lassen, wird das Lebensmittelsystem nicht nachhaltig sein.

EU-RAHMENGESETZ FÜR NACHHALTIGE LEBENSMITTELSYSTEME

Die Farm to Fork (F2F) Strategie,³⁶ als Flaggschiff des Green Deal,³⁷ hat erkannt, dass die Lebensmittelsysteme so gesteuert werden sollten, dass gesunde Menschen und ein gesunder Planet jetzt und in Zukunft gewährleistet sind. Als Rückgrat dieser Strategie begann der Gesetzgebungsprozess des EU-Rechtsrahmens für Lebensmittelsysteme³⁸ (FSFS) im Jahr 2022 mit einer Reihe von öffentlichen und gezielten Konsultationen, an denen die relevanten Akteure der Lebensmittelsysteme beteiligt waren.³⁹ Das Gesetz sollte bis September 2023 auf den Weg gebracht werden. Dieses Gesetz war als horizontaler Rahmen konzipiert, d. h. es sollte die übergreifenden Ziele für alle künftigen lebensmittelbezogenen Maßnahmen, einschließlich verschiedener Politikbereiche, in kohärenter Weise festlegen. Ziel des Gesetzes war es, das fragmentierte Agrar- und Lebensmittelrecht mit geteilten Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und mit oft widersprüchlichen Zielen zu überwinden.

Durch die Einführung von Nachhaltigkeitszielen und -grundsätzen, die auf einem systemischen Ansatz für Lebensmittel basieren, wollte die Kommission ein „faites, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ sicherstellen.⁴⁰ Zu diesem Zweck wurde die Architektur dieses Rechtsrahmens so gestaltet, dass zwei Arten von politischen Interventionen möglich sind. Einerseits war eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, die darauf abzielten, bestimmte Produkte oder Tätigkeiten, die die Mindestkriterien für die Nachhaltigkeit nicht erfüllen, vom europäischen Markt zu verdrängen, und die von freiwilligen bis

36 Die „Farm to Fork“-Strategie ist das Herzstück des Europäischen Green Deal, der darauf abzielt, die Lebensmittelsysteme fair, gesund und umweltfreundlich zu gestalten. Siehe: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es&etran=es

37 Der Grüne Deal ist der Plan der Europäischen Union, bis 2050 Kohlenstoffneutralität zu erreichen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird. Er umfasst Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, zur Verbesserung der Energieeffizienz und zum Schutz der Artenvielfalt. Siehe: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

38 Dieses Gesetz ist Teil der „Farm to Fork“-Strategie und zielt darauf ab, die Nachhaltigkeit in alle lebensmittelbezogenen Politikbereiche zu integrieren und gleichzeitig die Verbindungen zwischen gesunden Menschen, gesunden Gesellschaften und einem gesunden Planeten zu berücksichtigen. Siehe: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en?prefLang=es

39 Die an den verschiedenen Konsultationsschritten beteiligten Akteure sind: Bürger (16 %), Wirtschaftsbeteiligte aller Größenordnungen, Unternehmen (13 %), einschließlich KMU und sie vertretende Organisationen, Unternehmensverbände (30 %), Verbraucherorganisationen, Sozialpartner, NRO (21 %), Behörden auf allen Verwaltungsebenen (3 %), öffentliche Auftraggeber, Hochschulen und Forschungseinrichtungen (3 %). Siehe: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/feedback_en?_id=26525304&page=22

40 Die „Farm to Fork“-Strategie ist das Herzstück des Europäischen Green Deal, der darauf abzielt, die Lebensmittelsysteme fair, gesund und umweltfreundlich zu gestalten. Siehe: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es

hin zu verbindlichen Maßnahmen reichen (z. B. Festlegung von Verantwortlichkeiten für die Unternehmen in Bezug auf Nachhaltigkeitsstandards, Festlegung von Verpflichtungen gemäß den Grundsätzen der "Nichtschädigung"). Andererseits sollten auch andere politische Maßnahmen entwickelt werden, um Anreize zu schaffen und den Übergang zur Nachhaltigkeit zu beschleunigen, z. B. durch eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. Darüber hinaus enthielt die Gesetzgebung Bestimmungen zur Regulierung von Lebensmittelumgebungen und zur Entwicklung einer Governance-Struktur für deren Umsetzung, Überwachung und Rechenschaftspflicht.

Um Nachhaltigkeitsziele auf mehreren Ebenen und in allen Politikbereichen, die sich auf die Lebensmittelsysteme auswirken, zu integrieren, ist eine koordinierte Governance-Architektur zwischen den verschiedenen territorialen Ebenen von zentraler Bedeutung. Ziel ist es, einen deliberativen und partizipativen Ansatz zu entwickeln: Er sollte alle betroffenen Akteure der Lebensmittelsysteme einbeziehen und soziale und ökologische Systeme, die in unterschiedlichen Kontexten in ganz Europa funktionieren, miteinander verbinden.

Die Bestimmungen zur Governance im FSFS sollten die Anforderungen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes erfüllen.⁴¹ Inhaltlich sollten sie sich auf den normativen Inhalt des Rechts auf Nahrung stützen. Formal sollten sie auf den Menschenrechtsgrundsätzen der Partizipation, Rechenschaftspflicht, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit beruhen. Die Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Governance-Foren muss die vielfältigen Werte und Interpretationen der Ernährungssysteme in den Mitgliedstaaten widerspiegeln und ihre Interdependenzen erfassen.

Die Governance-Mechanismen des FSFS sollten die Entwicklung autonomer Prozesse erleichtern, die die gelebten Erfahrungen der in den EU-Ländern lebenden Menschen wirksam in die Politikgestaltung einbringen. Die Kommission könnte sich von den auf lokaler Ebene funktionierenden ernährungspolitischen Räten und anderen Erfahrungen, die bereits auf föderaler oder regionaler Ebene bestehen, inspirieren lassen. Diese Räte können die institutionellen Vorkehrungen sein, die deliberative und partizipatorische Räume mit Entscheidungsstrukturen verbinden, Machtungleichgewichte ausgleichen und die Bedingungen für die Gewährleistung der Eingliederung schaffen, insbesondere für diejenigen, die mit wirtschaftlicher Marginalisierung oder irgendeiner Form von kultureller, geschlechtsspezifischer, rassistischer oder sonstiger Diskriminierung konfrontiert sind.

41 RAMEL, Magali, Koord. in Zusammenarbeit mit Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT und Fabrice RIEM. Das Recht auf Nahrung für einen gerechten Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen: Wie das Recht auf Nahrung die Arbeit der Europäischen Kommission an einem Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme (FSFS) untermauern und leiten kann. Brüssel, Belgien. FIAN, 2023.

Dennoch wurde das FSFS auf Eis gelegt, da die Spannungen zwischen Umweltgruppen und konservativen Kräften bei der Durchsetzung grüner Ziele in der Landwirtschaft zunahmen. Es ist jedoch sehr ungewiss, ob das Thema auch im nächsten Mandat der Kommission eine Priorität bleiben wird. Aber im Moment oder in den kommenden Monaten, wenn die neue Kommission eingesetzt wird, hat die Europäische Union die einmalige Gelegenheit, die Richtung für die Umgestaltung der Lebensmittelsysteme vorzugeben.

Wir empfehlen, dass dieser Übergang auf dem Menschenrecht auf Nahrung basiert und die Rechte der Bauern und Landarbeiter⁴² sowie das Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt in den Mittelpunkt stellt. Dieser auf den Menschenrechten basierende Ansatz erfordert eine systemische Integration und keine isolierten sektoralen Umstellungen. Das FSFS sollte eine Rechtsgrundlage durch die Pflicht des Staates zum Schutz des öffentlichen Interesses bieten und verschiedene öffentliche Politikbereiche zusammenbringen, die alle Aspekte des Lebensmittelsystems beeinflussen – von der Produktion bis zum Verbrauch.

WIE LÄSST SICH EINE PARTIZIPATIVE MULTI-LEVEL-GOVERNANCE-STRUKTUR IN DER EU UMSETZEN?

Warum brauchen wir eine Multi-Level-Governance?

Die Lebensmittelsysteme⁴³ als Zusammenspiel von Menschen, natürlichen Ressourcen und deren Interaktion in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kontexten sind heterogen und dynamisch. Die Komplexität bei der Umgestaltung von Lebensmittelsystemen in Richtung Nachhaltigkeit ist auf den dynamischen Charakter und die gegenseitige Abhängigkeit auf verschiedenen Ebenen zurückzuführen. Ein Mehrebenen- und partizipatorischer Governance-Ansatz kann zur Lösung dieser Gleichung beitragen.

Partizipative Governance⁴⁴ umfasst eine Reihe von deliberativen und demokratischen Räumen für die Entscheidungsfindung. Sie beruht auf partizipativen und gerechtigkeitsorientierten Grundsätzen, die es den Akteuren der Lebensmittelsysteme ermöglichen, ihre alltäglichen Anliegen in die Politikgestaltung einzubringen. Darüber hinaus kann eine Multi-Level-Vision des Regierens skalenübergreifende Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf horizontaler Ebene erfassen und vertikal zersplitterte Rechtsprechungs- und Verwaltungszuständigkeiten auf verschiedenen territorialen Ebenen überwinden.

42 Siehe: <https://defendingpeasantsrights.org/en/the-story-of-the-undrop/>

43 Pettenati, Giacomo, Alessia Toldo, und Tomaso Ferrando. „The food system as a commons“. In *Routledge handbook of food as a commons*, pp. 42-56. Routledge, 2018.

44 Suvi Huttunen, Anni Turunen & Minna Kajjonen (2022) Participation for just governance of food-system transition, *Sustainability: Wissenschaft, Praxis und Politik*, 18:1, 500-514, DOI: 10.1080/15487733.2022.2088187

Multi-Level-Governance zur Überwindung von Silos und Fragmentierung. Die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Lebensmittel- und Landwirtschaftspolitik sowie der administrativen und steuerlichen Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen Ländern ist nach wie vor eine Herausforderung, die nicht auf einer Ebene gelöst werden kann. In den meisten Fällen ist es notwendig zu verstehen, wie die verschiedenen Gerichtsbarkeiten und ihre jeweiligen Zuständigkeiten miteinander interagieren. Dies erfordert ein Verständnis der institutionellen Interdependenz und der entsprechenden Entscheidungsebenen. Da zu viele Interdependenzen und Dimensionen involviert sind, kann ein effektiver Übergang nicht ohne eine Mehrebenenstrategie angegangen werden. Es ist jedoch weder realistisch noch machbar, ein komplexes System in seiner Gesamtheit anzugehen und auf allen möglichen Ebenen gleichzeitig zu intervenieren. In dieser Hinsicht kann eine Multi-Level-Governance diesem Zweck dienen, indem sie die verschiedenen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung informiert und miteinander verbindet und eine Reihe von Maßnahmen vorsieht, die die Kohärenz der Politik gewährleisten und die wünschenswerten Richtungen des Wandels auf einer skalenübergreifenden Ebene verstärken können.

Die Multi-Level-Governance kann die Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Fachwissen und dem Austausch bewährter Verfahren erleichtern. Fundierte Entscheidungen sollten auf Transparenz und Zugang zu allen verfügbaren Daten und Informationen beruhen. Die Multi-Level-Governance ermöglicht es, das Fachwissen aller Akteure der Lebensmittelsysteme und ihre gegensätzlichen Standpunkte zusammenzubringen, um Informationen vollständig, klar und zugänglich zu machen. Die lokalen Akteure der Lebensmittelsysteme verfügen über Fachwissen über die Besonderheiten und Bedingungen ihrer Gebiete und die sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge, in denen sie ihre spezifischen Bedürfnisse zum Ausdruck bringen. Die meisten innovativen und maßgeschneiderten Initiativen werden an der Basis initiiert. Eine Multi-Level-Governance kann Räume schaffen, um den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und gleichzeitig die höheren Ebenen der Politikgestaltung zu informieren, um die wirtschaftliche und politische Unterstützung zu erhalten, die erforderlich ist, um sich weiterzuentwickeln und den Wandel von unten nach oben zu katalysieren.

Multi-Level-Governance für eine demokratische Politikgestaltung. Die Veränderung der Eigenschaften von Lebensmittelsystemen wird zu einer gesellschaftspolitischen Herausforderung, die durch konkurrierende Interessen und begrenzte Möglichkeiten einer zentralen Kontrolle geprägt ist. Die Neugestaltung der Lebensmittelsysteme erfordert einen nichtlinearen und langfristigen Verhandlungsprozess, der die inhärenten sozialen Spannungen berücksichtigt und Raum für Kämpfe über die sich verändernden Dynamiken und Ergebnisse der Lebensmittelsysteme bietet.⁴⁵ Es braucht Multi-Akteurs-Strategien, die nicht auf Planung und Kontrolle ausgerichtet sind, sondern eher auf mehr Autonomie und

45 Leeuwis, Cees, Birgit K. Boogaard, und Kwesi Atta-Krah. „Wie sich Lebensmittelsysteme verändern (oder auch nicht): Governance-Implikationen für Systemtransmutationsprozesse“. *Food Security* 13, no. 4 (2021): 761-780.

Selbstorganisation entsprechend den spezifischen Bedürfnissen. Dies würde bedeuten, dass mehr Akteure einen echten Konsens herstellen, die politische Handlungsfähigkeit der Bürger wiederherstellen und sie als Rechteinhaber anerkennen. Eine Politik, die sich auf eine Multi-Level-Governance und klar definierte Verantwortlichkeiten stützt, garantiert die allgemeine Legitimität der getroffenen Entscheidungen und die demokratischen Grundlagen des Übergangs der Lebensmittelsysteme.

Rechtsgrundlage für die Verankerung einer Multi-Level-Governance auf EU-Ebene

In der Europäischen Union stützt sich die Multi-Level-Governance auf die folgenden Rechtsgrundlagen. In Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es, dass die Organe den Bürgern und Verbänden die Möglichkeit geben, sich zu äußern, und dass die Organe durch Konsultationen und die Möglichkeit von Bürgerinitiativen einen offenen und regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft führen. Artikel 14 AEUV legt fest, dass die Mitgesetzgeber eine beratende Funktion haben. Artikel 15 des AEUV zielt darauf ab, eine gute Regierungsführung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft durch die Achtung des Grundsatzes der Offenheit zu gewährleisten. Diese Artikel haben jedoch ihre Grenzen. Artikel 11 ist insofern nicht verbindlich, als er nicht eindeutig festlegt, wer wie oft und wie zu konsultieren ist. In der Praxis ist der Dialog je nach Institution und den Mitgliedern der Zivilgesellschaft sehr unterschiedlich. Es gibt also keinen strengen, konkreten Rahmen, da die Grundsätze sehr weit gefasst und allgemein gehalten sind. Jede Organisation auf lokaler Ebene und die zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen darum kämpfen, Zugang zur Entscheidungssphäre zu erhalten und diesen zu bewahren; das Recht auf Dialog ist noch nicht vollständig erworben. Der Rechtsrahmen bietet also einige Möglichkeiten, ist aber noch zu vage. Damit eine wirksame Multi-Level-Governance funktionieren kann, müssen transparente Kriterien für die Funktionsweise vorhanden sein.

Am 14. März 2023 hat der Rat der EU Schlussfolgerungen zur Anwendung der Europäischen Charta der Grundrechte und zur Rolle der Zivilgesellschaft ausgearbeitet. In diesen Schlussfolgerungen wird an das Recht auf Vereinigungsfreiheit (Artikel 12) und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11) erinnert.⁴⁶ Sie erinnern daran, dass die Zivilgesellschaft über ausreichende Mittel verfügen muss, um ihre Rechte zu gewährleisten und die Förderung und den Schutz der Rechte der Bürger sicherzustellen. Der Rat fordert daher die Mitgliedstaaten auf, die zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schützen, zu fördern und zu stärken. Die Kommission hat die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Anwendung der EU-Grundrechtecharta in ihrem Bericht 2022

⁴⁶ Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Menschenrechte in der EU einsetzen. (2017). Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

anerkannt.⁴⁷ Schließlich engagiert sich auch das Europäische Parlament für das Thema, vor allem durch seinen Bericht über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Unionsbürgerschaft. Unter anderem fordert das Parlament eine Überarbeitung der Verträge, um eine demokratischere und partizipativere Regierungsführung auf der Grundlage der mit dem Status der Unionsbürgerschaft verbundenen Bürgerrechte zu gewährleisten. Außerdem fordert es eine deutliche Stärkung der Beteiligungsinstrumente.

Leitfaden für die Entwicklung einer Multi-Level-Governance

Eine gemeinsame Lebensmittelpolitik

Viele Fachleute für Lebensmittelsysteme denken darüber nach, wie eine überarbeitete europäische Lebensmittelpolitik aussehen kann, und insbesondere über die Entwicklung einer Mehrebenen-Governance für Lebensmittelsysteme in der EU. Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung und derzeitige Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte Olivier De Schutter schlägt eine gemeinsame Lebensmittelpolitik vor, die Maßnahmen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene aufeinander abstimmt und mit einer mehrstufigen Entscheidungsarchitektur einhergeht.⁴⁸ Damit wird die Richtung vorgegeben, um die Zersplitterung zwischen den institutionellen Ebenen zu überwinden und Synergien zwischen denjenigen zu schaffen, die sich für nachhaltige Ernährungssysteme einsetzen. Während die meisten sozialen Innovationen und Experimente auf lokaler Ebene stattfinden, werden die Initiativen auf lokaler Ebene von der Aufmerksamkeit und dem Wissen der EU-Entscheidungsträger abgekoppelt. Infolgedessen sind die EU und die nationalen Lebensmittelpolitiken nicht gut darauf ausgerichtet, diese Erfahrungen politisch und wirtschaftlich zu unterstützen, um sie weiterzuentwickeln oder die Politikgestaltung zu informieren, die die lokalen Erfahrungen und Bedürfnisse unterstützen kann.

Die Position eines "Vizepräsidenten der Europäischen Kommission für nachhaltige Lebensmittelsysteme" könnte geschaffen werden, um eine sektorübergreifende Zusammenarbeit unter dem Dach einer gemeinsamen Lebensmittelpolitik zu orchestrieren. Zu diesem Zweck schlägt De Schutter vor, in jeder Generaldirektion der Kommission einen Leiter für Lebensmittel zu benennen, um eine sektorübergreifende Zusammenarbeit zu gewährleisten, und eine Taskforce für nachhaltige Lebensmittel im Rahmen des Europäischen Zentrums für politische Strategie (EPSC) einzurichten.

47 Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der EU-Grundrechtecharta: ein lebendiger zivilgesellschaftlicher Raum zur Wahrung der Grundrechte in der EU (2022)

48 Oliver De Schutter: „Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Lebensmittelpolitik für die Europäische Union - die politische Reform und Neuausrichtung, die für den Aufbau nachhaltiger Lebensmittelsysteme in Europa erforderlich ist“, IPES-Food (2019).
Zugänglich unter [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf](https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf) [May 16th 2024]

Weitere erforderliche institutionelle Vorkehrungen würden in Richtung der Schaffung einer formellen interfraktionellen Arbeitsgruppe für Lebensmittel im Europäischen Parlament gehen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss könnte auch eine Vermittlerrolle zwischen den EU-Institutionen, der Zivilgesellschaft und den Regionen übernehmen, indem er einen EU-Rat für Ernährungspolitik als Mechanismus für die systematische Koordinierung, den Austausch von Praktiken und das Lernen auf EU-Ebene über lokale/territoriale Ernährungsinitiativen einrichtet. Überwachung und Rechenschaftspflicht sind unerlässlich, um eine menschenrechtsbasierte Politik zu gewährleisten. De Schutter schlägt vor, einen Anzeiger für nachhaltige Lebensmittel zu entwickeln, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Gemeinsamen Lebensmittelpolitik zu verfolgen und einen partizipativen Prozess zur Bewertung technologischer Innovationen⁴⁹ auf der Grundlage eines menschenrechtsbasierten Ansatzes einzuführen.

Ein Europäischer Rat für Lebensmittelpolitik

Ein Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme, der auf einem menschenrechtsbasierten Ansatz beruht, würde einen klaren Fahrplan für Governance-Bestimmungen bieten, die es ermöglichen, die in den EU-Mitgliedstaaten bereits bestehenden Räte für Lebensmittelpolitik mit einem "EU-Rat für Lebensmittelpolitik" zu verbinden. In einer auf der Plenartagung am 14. Juni 2023 verabschiedeten Initiativstellungnahme⁴⁹ schlägt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Einrichtung eines "Europäischen Rates für Lebensmittelpolitik" (EFPC) vor. Dieser sollte als Katalysator für Nachhaltigkeit fungieren, indem er die lebensmittelpolitischen Maßnahmen der EU, der Mitgliedstaaten und der Kommunen miteinander verbindet und aufeinander abstimmt. Schließlich könnte der EFPC auch bei der Entwicklung kontextbezogener Maßnahmen helfen, die die Wirksamkeit der EU-Politik erhöhen würden. Der EWSA sieht ihn als *"Mehrebenenplattform mit einer institutionellen, unabhängigen Struktur und einer potenziellen Zusammensetzung aus akademischen Experten und Wissenschaftlern, Akteuren der Lebensmittelversorgungskette, Akteuren des Bildungssystems und Organisationen der Zivilgesellschaft, Jugendvertretern und Vertretern der Institutionen (Parlament, Rat, Kommission, EWSA, AdR)"*.⁵¹ Die Einrichtung dieses Rates könnte zu einem integrierten, partizipativen und kohärenten Ansatz bei der Gestaltung der Lebensmittelpolitik beitragen.

Ein Mehrebenensystem sollte auf kollektiver Intelligenz beruhen,⁵² und die Vielzahl der betroffenen Akteure der Lebensmittelsysteme auf allen Ebenen

49 Siehe: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231402/De%20Schutter_presentation.pdf

50 Siehe: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/towards-sustainable-and-participatory-european-food-policy-council>

51 Siehe: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-european-food-policy-council-new-governance-model-future-eu-framework-sustainable-food-systems>

52 Bock, Anne-Katrin, Laurent Bontoux, und Jennifer Rudkin. Konzepte für ein nachhaltiges EU-Lebensmittelsystem: Reflections from a Participatory Process. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

einbeziehen. Vorhandene Austauschstrukturen würden die horizontale und vertikale Koordinierung all dieser Ebenen und den Informationsaustausch von der Politikgestaltung bis zur Umsetzung und Überwachung ermöglichen. Alle Ebenen müssen miteinander verbunden und ihre Zuständigkeiten klar definiert werden. Politische Maßnahmen sollten sich auf die oben erwähnten Menschenrechtsprinzipien – Partizipation, Rechenschaftspflicht, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit – stützen, die die Grundlage dafür bilden, dass Politiken und Prozesse im besten Interesse der betroffenen Gemeinschaften gestaltet werden, und die den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen einen sinnvollen Raum bieten und Lücken in unserem derzeitigen ernährungspolitischen Panorama auf EU- und nationaler Ebene schließen.

Ein rechtsbasierter Ansatz für Governance

Der normative Inhalt des Rechts auf Nahrung kann den Fahrplan für Governance-Bestimmungen für einen Rechtsrahmen liefern, der die übergreifenden Ziele der ernährungsbezogenen Politiken festlegt.⁵³ Durch die Einbettung der Governance-Mechanismen in die Menschenrechtsprinzipien würde ein Mehrebenenansatz folglich jede Form von Diskriminierung vermeiden und die Forderungen der Bedürftigsten nach Zugang zu Nahrungsmitteln in den Mittelpunkt stellen. Er würde auch die Einbeziehung der Rechte künftiger Generationen ermöglichen und gleichzeitig einen Grundsatz der Intervisibilität einführen, der das Recht auf Nahrung zusammen mit anderen Rechten wie dem auf eine saubere und gesunde Umwelt, auf Leben usw. umsetzt, indem er die Menschenrechtsrahmen und -anforderungen in den Mittelpunkt der Governance stellt. Der Einfluss von Unternehmen sollte thematisiert und Schutzvorkehrungen gegen Interessenkonflikte getroffen werden.

Darüber hinaus erfordert die Anwendung und Einhaltung von Menschenrechtsgrundsätzen einen Überwachungsmechanismus. Staatliche Akteure auf allen Ebenen – auch auf lokaler Ebene – müssen ebenfalls für ihre Menschenrechtsverpflichtungen und die durchgeführten Maßnahmen zur Rechenschaft gezogen werden, und daher ist es wichtig, Überwachungsmechanismen zur Bewertung der Fortschritte einzurichten. Es müssen spezielle Institutionen und/oder Verfahren zur Bewertung der Fortschritte eingerichtet werden, die über unabhängige Berufungsmechanismen verfügen. Diese Bewertung muss mit klaren Zielen und Wirkungsindikatoren einhergehen, um die Einhaltung der Anforderungen des Rechts auf Nahrung und die Fortschritte zu bewerten.

53 RAMEL, Magali, Koord. in Zusammenarbeit mit Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUJILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT und Fabrice RIEM. Das Recht auf Nahrung für einen gerechten Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen: Wie das Recht auf Nahrung die Arbeit der Europäischen Kommission an einem Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme (FSFS) untermauern und leiten kann. Brüssel, Belgien. FIAN, 2023.

Abschließende Empfehlungen für eine Mehrebenenstrategie für eine nachhaltige Transformation der Lebensmittelsysteme

Um politische Hindernisse zu überwinden, sind politische Kohärenz und ein umfassender Ansatz erforderlich, der auf verschiedenen Ebenen umgesetzt werden muss. Die Herausforderung, die es zu bewältigen gilt, ist systemisch und betrifft viele miteinander verknüpfte Bereiche: Die Antwort muss daher ein grundlegender Wandel hin zu einer maßstabsübergreifenden Strategie sein, von der lokalen über die europäische bis zur globalen Ebene.

Erstens muss sich der Governance-Rahmen auf das Recht auf Nahrung stützen, d. h. auf das Recht, jederzeit Zugang zu ausreichenden, angemessenen und kulturell akzeptablen Nahrungsmitteln zu haben, die auf nachhaltige Weise erzeugt und konsumiert werden. Damit die Menschen in den Genuss dieses Rechts kommen können, muss sich das Lebensmittelsystem ändern und auf mehr Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Ein auf diesem Recht basierender Rechtsrahmen ermöglicht es, Fragen der Lebensmittelsysteme unter dem Gesichtspunkt der Ungleichheiten und Diskriminierungen und vom Erzeuger bis zum Verbraucher zu betrachten. Um diese Ungleichheiten zu überwinden, bedeutet der auf den Menschenrechten basierende Ansatz, sich auf die am stärksten marginalisierten Akteure der Lebensmittelsysteme zu konzentrieren, deren Rechte derzeit nicht geachtet werden, obwohl dies in der Verantwortung des Staates liegt. Auf diese Weise ist das Recht auf Nahrung untrennbar mit der politischen Sphäre verbunden, da das politische und rechtliche Instrument ein wesentlicher Hebel ist, um das System zu verändern, das die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung bisher behindert hat. Das Rechtsinstrument muss also zweierlei leisten: das Recht auf Nahrung als grundlegend definieren und Mechanismen schaffen, die dieses Recht und damit alle sich daraus ergebenden Rechte garantieren.

Zweitens muss der europäische Rechtsrahmen weiterentwickelt werden, um ein nachhaltiges System zu schaffen, das das Recht auf Nahrung garantiert. Die größte Herausforderung besteht darin, eine Reihe von Rechten im Zusammenhang mit dem Lebensmittelsystem zu harmonisieren, die derzeit getrennt und manchmal widersprüchlich sind. Das Agrar- und Lebensmittelrecht ist derzeit rechtlich nicht vereinheitlicht, was den Fortschritt bremst. Dieser Mangel an Harmonisierung könnte durch die Verabschiedung des Europäischen Rahmengesetzes für das Lebensmittelsystem (FSFS) teilweise behoben werden. Ein solcher Rahmen würde es uns ermöglichen, uns von der in den Verträgen vorherrschenden Sichtweise zu lösen, wonach das Recht lediglich den freien Verkehr von Produkten und die Lebensmittelsicherheit garantiert. In der Tat umfasst dieser Ansatz ein weites und heterogenes

Rechtsgebiet, das alle Aspekte der Lebensmittelsysteme abdeckt und nationale, europäische und internationale Grenzen überschreitet. In Anbetracht der Bedeutung der rechtlichen Hebelwirkung bei der Umgestaltung des Systems würde ein kohärenter und verbindlicher Rahmen es ermöglichen, den gegenwärtigen Stand des Rechts zu ordnen und zwischen den verschiedenen Zielen zu vermitteln, die für die Entwicklung eines nachhaltigen Lebensmittelsystems erforderlich sind. In dieser Hinsicht kann ein europäischer Rahmen dazu beitragen, das Recht auf Nahrung zu verwirklichen, indem er es in den Mittelpunkt eines umfassenden und kohärenten Rechtsrahmens für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung stellt. Diese Kohärenz erfordert einen bereichsübergreifenden Ansatz, der alle ernährungsbezogenen Fragen berücksichtigt.

Die Entwicklung dieses Rahmens und sein reibungsloses Funktionieren erfordern eine Umgestaltung der Governance-Architektur. Auf europäischer Ebene ist eine gemeinsame Lebensmittelpolitik erforderlich, die die Richtung für alle politischen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Lebensmittelsystem vorgibt. Um dies zu erreichen, können mehrere Schritte unternommen werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu fördern und einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. Dies wird in dem von Olivier De Schutter geleiteten IPES-Lebensmittelbericht⁵⁴ empfohlen, der als Beispiel die Einbeziehung der GD Umwelt in die GAP-Verhandlungen mit der GD Landwirtschaft anführt. Der IPES-Bericht ermutigt zur Umsetzung langfristiger Planungsprozesse und zur Multi-Level-Governance am Beispiel von mehrjährigen Plänen für die ländliche Entwicklung, die mit zeitlich begrenzteren Ansätzen kombiniert werden können. Auf diese Weise können mehrere Verwaltungsebenen und Sektoren koordiniert werden, um einen einzigen, umfassenderen und ganzheitlichen Plan zu erstellen. Im selben Bericht wird auch eine Neudefinition der Rollen innerhalb der Institutionen vorgeschlagen, mit der Schaffung eines für nachhaltige Lebensmittelsysteme zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, einer interfraktionellen Arbeitsgruppe für Lebensmittel im Europäischen Parlament und einer Task Force zur Festlegung langfristiger Ziele für die verschiedenen Mandate und Institutionen. Um das System radikal zu verändern, reicht es nicht aus, das bestehende System zu verbessern.

Diese Umgestaltung des Governance-Systems erfordert sowohl formale als auch inhaltliche Veränderungen. Für eine echte Ernährungsdemokratie müssen diese Steuerungsmechanismen auf den Grundsätzen der Menschenrechte beruhen. Die Zivilgesellschaft und die Bürger müssen eine zentrale Rolle in diesem Prozess spielen, und die Regierungen müssen ihren Teil der Verantwortung für die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung übernehmen.

54 ETC Group, „Too Big to Feed: The Short Report“, IPES-Food, veröffentlicht im Oktober 2017, https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

Um dieses System zu ändern, ist es wichtig, sich der Irrwege des Mehrparteien-systems bewusst zu sein und ihnen entgegenzuwirken, indem zum Beispiel Räte für Ernährungspolitik eingerichtet werden, um eine stärkere Beteiligung zu gewährleisten.⁵⁵ Auch wenn wir uns vor dem Mehrparteienansatz hüten müssen, ist der Mehrebenenansatz unerlässlich, wenn wir wirklich ein globales System umsetzen wollen. Die Multi-Level-Governance überwindet die Grenzen zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene und schafft ein harmonisiertes System. Sie gewährleistet eine stärkere Beteiligung nicht-staatlicher Akteure und eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft sowie eine bessere Koordinierung der Akteure auf verschiedenen Ebenen. Außerdem ermöglicht sie eine bessere Entscheidungsfindung durch die Berücksichtigung lokaler Fragen und der Besonderheiten jeder Region.

55 RAMEL, Magali, Koord. in Zusammenarbeit mit Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT und Fabrice RIEM. Das Recht auf Nahrung für einen gerechten Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen: Wie das Recht auf Nahrung die Arbeit der Europäischen Kommission an einem Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme (FSFS) untermauern und leiten kann. Brüssel, Belgien. FIAN, 2023.

3

BETEILIGUNG UND VERTRETUNG





Das derzeit vorherrschende globale industrielle Lebensmittelsystem baut auf bestehenden sozialen Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Ethnie, Klasse, Migrationsstatus und anderen Merkmalen auf und verschärft diese. Es fördert Hunger und Unterernährung und damit verbundene Gesundheitsprobleme, schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung in der Landwirtschaft und im Ernährungssystem, verschärft die ungleiche Verteilung von Wohlstand und natürlichen Ressourcen und spielt eine zentrale Rolle bei der Zerstörung unseres Planeten, wovon Randgruppen besonders betroffen sind.⁵⁶ Bei der Erleichterung des Übergangs zu integrativeren, menschenrechtsbasierten und nachhaltigen Ernährungssystemen geht es daher auch und vor allem darum, sicherzustellen, dass Anstrengungen unternommen werden, um die Macht umzuverteilen und Räume der Governance zu schaffen, in denen die Stimmen der Marginalisierten besser zur Geltung kommen.

In politischen Prozessen und bei der Politikgestaltung für das Recht auf Nahrung und Ernährung spielen Vertretung und Beteiligung eine entscheidende Rolle, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse den Bedürfnissen derjenigen entsprechen, die von den Entscheidungen am meisten betroffen sind, sowie denjenigen, die innerhalb des Nahrungsmittelsystems marginalisiert und von Hunger und Unterernährung betroffen sind. Besonders wichtig ist dies auf lokaler Ebene, wo partizipatorische Ansätze aufgrund der geringeren geografischen Ausdehnung oft besser durchführbar sind.

Durch unsere **Kartierung** und die Auseinandersetzung mit anderen Analysen und der Literatur⁵⁷ haben wir festgestellt, dass Lebensmittelräte und andere lokalisierte Beratungsräume entstanden sind, die die Beteiligung ausweiten und lokale Gemeinschaften und andere Akteure in der Lebensmittelpolitik auf regionaler und lokaler Ebene befähigen, die öffentliche Unterstützung fördern und Lücken in der Lebensmittelpolitik beheben. Sie sind in der Lage, Gemeinschaften in die Lage zu versetzen, lokale Probleme zu identifizieren und für politische Maßnahmen einzutreten, wodurch die institutionellen Kapazitäten sektorübergreifend gestärkt werden. Trotz ihrer integrativen Absicht können Lebensmittelräte und andere Prozesse jedoch auch das Risiko bergen, marginalisierte Gruppen auszuschließen, die keinen Zugang oder keine sinnvolle Beteiligung an diesen Foren haben.⁵⁸

Das Ausmaß der Einbeziehung ist sehr unterschiedlich, ebenso wie das Engagement mit weniger "fortschrittlichen" Akteuren und solchen, die den Status quo bewahren wollen, was sich auf die Operationalisierung transformativerer Agenden auswirkt, die bestehende Praktiken in Frage stellen und die Prioritäten

56 Weitere Informationen finden Sie unter <https://www.fian.org/en/publication/article/comic-the-corporate-capture-of-food-systems-2846>

57 José Luis Cruz, Richard James Hewitt & Verónica Hernández-Jiménez. (2023) *Kann die öffentliche Lebensmittelbeschaffung den agrarökologischen Wandel vorantreiben? Wege und Hindernisse für eine nachhaltige Lebensmittelbeschaffung in spanischen Hochschuleinrichtungen*. *Agroökologie und nachhaltige Lebensmittelsysteme* 47:10, online verfügbar unter <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2022.2088187>

58 *Ibid*; siehe auch „Participation and Local Food System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe“, veröffentlicht von FIAN International, verfügbar unter https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf.

marginalisierter Gruppen berücksichtigen. Die Beteiligung hat nicht nur ein Format. Es gibt verschiedene Formen der Beteiligung und unterschiedliche Ergebnisse, die von vielen Faktoren abhängen, darunter Governance- und Beratungsstrukturen, Bürgerbeteiligung und Vertrauen, um nur einige zu nennen. Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer menschenrechtsbasierten Transformation der Lebensmittelsysteme besteht jedoch darin, die Struktur der Partizipation zu entschlüsseln und Entscheidungsprozesse zu durchdenken.

PARTIZIPATION ALS GRUNDLAGE FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG

In unserer **Mapping-Analyse** wurde eine Vielzahl von Szenarien beobachtet, in denen die Beteiligung und Vertretung unterschiedliche Formen annimmt. Auf einige Beispiele wird im Folgenden verwiesen.

Erstens sind die im Rahmen der Bestandsaufnahme analysierten Politikräume unterschiedlich offen. Einige Räume haben völlig offene Formate, die es Einzelpersonen ermöglichen, sich direkt zu beteiligen, indem sie lediglich ihr Interesse bekunden oder zur Teilnahme erscheinen. Beispiele für solche Ansätze finden sich vor allem in den gemeindegeführten ernährungspolitischen Räten in Deutschland (z. B. in Berlin und Heidelberg) und Belgien (Antwerpen). Andere haben eher bedingte oder eingeschränkte Formate, die die Einreichung eines Antrags erfordern, der dann vom Rat oder einem repräsentativen Gremium im Hinblick auf die formale Aufnahme bewertet wird. Beispiele hierfür sind die institutionalisierten lebensmittelpolitischen Beiräte in Spanien und Belgien, die Teil der lokalen Regierungsstruktur sind, aber auch einige lebensmittelpolitische Beiräte in Deutschland, die sich über repräsentative Strukturen (gewöhnlich in Kombination mit offeneren Strukturen) organisieren, deren Mitglieder ernannt oder gewählt werden. Unterschiede bestehen auch darin, ob die Sitze für verschiedene Gruppen begrenzt sind oder ob die Einreichung eines Antrags eher eine Formalität ist, der Raum aber im Allgemeinen offen ist. In mehreren Räumen können auch Mitglieder der Gemeinschaft als Beobachter und in einigen Fällen als aktive Teilnehmer teilnehmen. Einige Gruppen sind für unerwartete Gäste geschlossen, mit einer vorher festgelegten Liste von teilnehmenden Akteuren, wie z. B. beim Bürgerrat in Vorarlberg in Österreich, wo die Teilnehmer nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden und nur die Eingeladenen teilnehmen konnten.

In Bezug auf andere Erfahrungen, die über den Rahmen dieses Projekts hinausgehen, haben wir festgestellt, dass bedingte Teilnahme nicht unbedingt Exklusivität bedeutet, sondern im Gegenteil die Teilnahme von Randgruppen und ein Machtgleichgewicht fördern kann, bei dem Plätze für bestimmte Gruppen reserviert oder bevorzugt werden und für andere eingeschränkt sind

(siehe das Beispiel von CONSEA weiter unten). Gleichzeitig bedeutet ein offener Raum, an dem jeder teilnehmen kann, nicht zwangsläufig, dass er für die Mitglieder der Gemeinschaft zugänglich ist – insbesondere für marginalisierte/ernährungsunsichere Gruppen. Es gibt wichtige Nuancen in Bezug auf das Ausmaß, in dem Gemeindemitglieder aktiv zur Teilnahme an den Räten oder als Beobachter rekrutiert werden, und in welchem Ausmaß Überlegungen angestellt werden, um sicherzustellen, dass die Tagesordnung und die Diskussionen für die Gemeindemitglieder relevant und zugänglich sind.

Was die Räume mit repräsentativen Strukturen betrifft, so sind die Kategorien der Gruppen sehr unterschiedlich: Einige entscheiden sich für sehr breit gefasste Kategorien auf der Grundlage gesellschaftlicher Segmente, d. h. Zivilgesellschaft, Privatsektor, Wissenschaft, Regierung, während andere spezifischere Kategorien haben, die in der Regel auf verschiedenen Akteuren/Sektoren des Ernährungssystems basieren. Nur wenige repräsentative Strukturen haben spezielle Plätze für marginalisierte Gruppen, aber die Bedingungen, die ihre Beteiligung gewährleisten könnten, sind unzureichend oder fehlen. In vielen Fällen wird der Machtdynamik und den unterschiedlichen Interessen innerhalb von Gruppen, z. B. im Agrarsektor, keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Was den Entscheidungsfindungsprozess betrifft (d. h. wie und von wem Entscheidungen getroffen werden), so wird in den meisten Fällen zwischen Akteuren mit "Stimme und Stimmrecht" und solchen, die nur "Stimme" haben, unterschieden. Wie bereits erwähnt, ist diese Unterscheidung nicht notwendigerweise ein Hinweis auf eine geschlossene Beteiligung, sondern spiegelt in der Regel die mit der Regierung verbundenen Prozesse wider, die bestimmten Regeln der formalen Entscheidungsfindung und Beratung folgen. Die Art und Weise, wie diese Regeln interpretiert werden und wie die Konsultation der Gemeinschaft durchgeführt wird, wirkt sich stark darauf aus, inwieweit das formale Stimmrecht den Raum beeinflusst, der marginalisierten Stimmen eingeräumt wird. Im Rahmen der Entscheidungsprozesse wurden bei der Bestandsaufnahme auch einige Bemühungen um ein Gleichgewicht der bestehenden Befugnisse festgestellt, die jedoch insgesamt recht begrenzt und nicht die Regel waren. Darüber hinaus kann die Entscheidungsfindung durch Abstimmungen (z. B. mit einfacher Mehrheit) oder im Konsens erfolgen, wobei letztere Form in lokalen Politikforen und insbesondere in gemeinschaftsgeführten Räumen am weitesten verbreitet ist.

Viertens wird unterschieden zwischen Einrichtungen, die von Institutionen geleitet werden, und solchen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSO) geleitet oder mitgegründet werden. Auf lokaler Ebene ist eine beträchtliche Anzahl der in der Bestandsaufnahme identifizierten Ernährungsräte aus Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hervorgegangen, die nach und nach Kooperationsnetzwerke und gemeinsame Räume aufbauen.

Dieser assoziative Rahmen umfasst häufig die Koordinierung von Aktivitäten und die Beeinflussung der Ernährungspolitik in einer bestimmten Region, indem lokale Regierungsstellen zu Reformen gedrängt werden. Einige der Netzwerke haben sich zu formalisierten Räten entwickelt, die entweder außerhalb der Regierungsstruktur bleiben (als autonome zivilgesellschaftliche Räume) oder Teil der Regierungsstruktur geworden sind. Andere sind nach wie vor eher lose Netzwerke und Partnerschaften, an denen lokale Behörden, die Zivilgesellschaft und andere Akteure beteiligt sind (z. B. Portugal). Was die Räume anbelangt, die außerhalb der formellen Regierungsstrukturen bleiben (z. B. Deutschland), so erhalten viele von ihnen nach wie vor Unterstützung von ihren Kommunalverwaltungen und genießen die Anerkennung der Regierung als zuständiges Gremium der Zivilgesellschaft/Gemeinschaft für die Beteiligung an ernährungspolitischen Beratungen. Einige Strukturen gehen auch auf ein direktes Mandat der gastgebenden lokalen Regierungsstelle zurück, was die Einrichtung dieser politischen Foren erleichtert (z. B. Valencia, Regionalräte in Belgien). Wie in den Fällen, die in der Bestandsaufnahme untersucht wurden, haben die Entscheidungen der Räte für Lebensmittelpolitik im Allgemeinen Empfehlungscharakter (sie sind für die Regierung nicht bindend), während das faktische Gewicht, das sie haben, variiert und in den Räten, die auch Regierungsvertreter einbeziehen, natürlich stärker ist.

Strategien und Herausforderungen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene

In der öffentlichen Politikgestaltung für das Recht auf Nahrung und Ernährung ist die Einbeziehung menschenrechtsbasierter Grundsätze in die Governance-Rahmen wesentlich, um gerechte Ergebnisse und eine sinnvolle Beteiligung zu gewährleisten. Diese Grundsätze betonen Inklusivität, Nichtdiskriminierung und den Schutz von Randgruppen, die alle für die Bildung und den Betrieb von Kooperationsgremien wie Ernährungsräten und anderen Gremien für die Beteiligung von Gemeinschaften entscheidend sind.⁵⁹

Das Recht auf Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen ist von grundlegender Bedeutung. Im Rahmen der Menschenrechte wird bekräftigt, dass Einzelpersonen und Gemeinschaften („Rechteinhaber“) ein Grundrecht darauf haben, an Entscheidungen beteiligt zu werden, die ihr Leben betreffen. Dieser Grundsatz steht in direktem Zusammenhang mit der kooperativen Regierungsführung und betont die Notwendigkeit einer vielfältigen Vertretung an den Entscheidungstischen, um Legitimität und Rechenschaftspflicht zu stärken. Im Kontext von Ernährungsräten bedeutet dies, dass die von der Ernährungspolitik Betroffenen – einschließlich marginalisierter Gruppen und Interessengruppen

59 Dieser Abschnitt stützt sich auf die hier durchgeführte Analyse, die unser Verständnis von Menschenrechtsprinzipien nutzt, sowie auf die Analyse und Informationen in Oñederra-Aramendi, A., Begiristain-Zubillaga, M. & Cuellar-Padilla, M. Characterisation of food governance for alternative and sustainable food systems: a systematic review. *Agric Econ* 11, 18 (2023). <https://agrifoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-023-00258-7>

mit unterschiedlichem Hintergrund – nicht nur einbezogen, sondern auch aktiv an der Entscheidungsfindung beteiligt werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Berücksichtigung der Stimmen von Randgruppen. Die Menschenrechtsgrundsätze stellen den Schutz gefährdeter Bevölkerungsgruppen in den Vordergrund und betonen deren sinnvolle Beteiligung. In kollaborativen Räumen wie den Ernährungsräten bedeutet dies, dass man sich bewusst darum bemüht, diese Gruppen einzubeziehen und zu befähigen, um so ihre Marginalisierung zu vermeiden und sicherzustellen, dass ihre Perspektiven gehört und respektiert werden.

Anerkennen, dass die betroffenen Gemeinschaften die Experten für ihre Situation sind und am besten wissen, welche Lösungen für ihre Situation erforderlich sind. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Erfahrungswissen und Bürgerwissenschaft in öffentlichen politischen Diskussionen als gültige "Beweise" angesehen werden und gleichberechtigt mit den in akademischen oder technischen Einrichtungen erarbeiteten Beweisen sind.

Darüber hinaus sind Inklusivität und Nichtdiskriminierung von größter Bedeutung. Die Menschenrechte setzen sich für gleiche Teilnahmemöglichkeiten ein, unabhängig von Herkunft oder Identität. Auch bei der kollaborativen Governance ist es wichtig zu überlegen, wer einbezogen und ausgeschlossen wird, und sicherzustellen, dass die Beteiligungsprozesse offen und für alle relevanten Interessengruppen zugänglich sind.

Um diese Ziele zu erreichen, sind reflexive Governance-Praktiken⁶⁰ erforderlich, die einen integrativen Dialog fördern und unterschiedliche Perspektiven anerkennen. Reflexive Governance ermutigt kollaborative Netzwerke, unterschiedliche Ziele und Werte anzuerkennen und miteinander in Einklang zu bringen und ein gemeinsames Verständnis im öffentlichen Interesse zu fördern. Dieser Ansatz legitimiert nicht nur kollaborative Bemühungen, sondern stärkt durch die Einbeziehung eines breiten Spektrums von Perspektiven und Interessen auch deren Effektivität und Wirkung.

Bei einer erfolgreichen Zusammenarbeit geht es nicht nur um die Quantität, sondern auch um die sorgfältige Auswahl der Teilnehmer auf der Grundlage ihrer potenziellen Beiträge und der Rollen, die sie spielen, sowie der Auswirkungen, die sie im Lebensmittelsystem erfahren. Dies unterstreicht die Idee, dass unterschiedliche Sichtweisen und Fachkenntnisse, einschließlich und vor allem Experten mit Erfahrung, die Qualität der Entscheidungsprozesse in Lebensmittleräten und anderen partizipativen Räumen verbessern.

60 *Ibid.*

Darüber hinaus ist der Aufbau von Vertrauen zwischen den Teilnehmern an der kooperativen Politikgestaltung entscheidend für die Nachhaltigkeit der gemeinsamen Bemühungen. Vertrauen fördert Fairness, Stabilität und Vorhersehbarkeit in Governance-Prozessen, was für die Aufrechterhaltung von Rechenschaftspflicht und Transparenz unerlässlich ist. In einem auf Menschenrechten basierenden Ansatz umfasst die Vertrauensbildung nicht nur zwischenmenschliches Vertrauen, sondern auch institutionelles Vertrauen zwischen Gemeinschaften, Organisationen und Regierungsstellen.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene erfordert einen strategischen Ansatz und die Bereitschaft, sich zahlreichen Herausforderungen zu stellen. Während des gesamten Projekts wurden Kleinerzeuger von Lebensmitteln und Aktivisten für Ernährungssouveränität zu ihren Erfahrungen mit der Beteiligung an der gemeinsamen Politikgestaltung befragt. Sie betonten, wie wichtig es ist, eine gemeinsame Vision zu formulieren, maßgeschneiderte Regeln zu schaffen und umfassende Strategiepläne auszuarbeiten, um Langlebigkeit und Wirkung zu gewährleisten. Sie betonten auch die Notwendigkeit, verschiedene Allianzen zu bilden und sich bietende Gelegenheiten zu nutzen, aber auch die Anonymität in potenziell riskanten Situationen zu wahren. Sie waren sich auch einig, dass es notwendig ist, sich auf unterschiedliche Perspektiven einzulassen, ehrgeizig zu denken und die Erforschung des lokalen Kontexts und der vorherrschenden Normen zu unterstützen.

Es gibt jedoch erhebliche Herausforderungen, wie z. B. das Zeit- und Ressourcenmanagement, die Vereinbarkeit von persönlichen Verpflichtungen und politischem Aktivismus sowie die Auseinandersetzung mit dem gewaltigen Einfluss von Unternehmensmacht und politischer Korruption. Der Mangel an finanziellen Ressourcen, juristischem Fachwissen und Medienunterstützung für viele der Organisationen und Prozesse erschwert ihre Bemühungen zusätzlich. Inmitten dieser Hindernisse betonen die Befragten, wie wichtig es ist, ein vertrauenswürdiges Kernteam aufzubauen, Respekt und Achtsamkeit walten zu lassen und einen flexiblen Durchhaltewillen zu bewahren. Sie betonen die entscheidende Rolle strategischer Partnerschaften und der sorgfältigen Auswahl von Verbündeten bei der Bewältigung dieser komplexen Situation.

Wer sind die Teilnehmer und wie engagieren sie sich in der Lebensmittelpolitik und im politischen Raum?

Sicherstellen, dass marginalisierte Stimmen gehört werden:

Wer muss vertreten sein?

Es gibt kein Patentrezept für die Beteiligung an der Entscheidungsfindung in lokalen Ernährungssystemen, da jedes Gebiet seine eigenen Merkmale und Herausforderungen hat. Allerdings können und sollten bestimmte Überlegungen

angestellt werden, um die Kohärenz mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz zu gewährleisten.

Lebensmittelpolitik und politische Räume müssen die Entscheidungsfindung durch einen ganzheitlichen Ansatz für das Lebensmittelsystem betrachten und betonen, wie wichtig es ist, die verschiedenen Elemente, Interdependenzen und Interaktionen zu berücksichtigen, um eine wirksame Transformation zu erreichen.

Ein systemischer Ansatz, der auf Partizipation und politisches Handeln abzielt, ermöglicht ein tieferes Verständnis von Problemen wie z. B. den steigenden Unterernährungsraten und der zunehmenden Ernährungsunsicherheit, die oft auf umfassendere systemische Herausforderungen wie Armut,⁶¹ begrenzten Zugang zu nahrhaften Lebensmitteln und strukturelle Hindernisse wie Stadtplanung,⁶² Lebensmittelpreise und Bildungschancen zurückzuführen sind.⁶³ Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert einen umfassenden Ansatz, der diese zugrunde liegenden Faktoren berücksichtigt und angeht. Dabei ist es wichtig, eine vielfältige und repräsentative Beteiligung zu gewährleisten und die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Politikgestaltung gezielt anzusprechen.

Um das derzeit vorherrschende konzerngesteuerte Lebensmittelsystem sinnvoll zu verändern, müssen zunächst die Machtverhältnisse, die diesem System zugrunde liegen, verändert werden. Dies kann nur gelingen, wenn es uns gelingt, die Stimmen zu verändern, die in den öffentlichen politischen Gremien zum Thema Lebensmittel zu hören sind – indem wir Raum für diejenigen schaffen, die historisch gesehen an den Rand gedrängt und benachteiligt wurden und die die Hauptlast der negativen Folgen des Lebensmittelsystems tragen, sowie für diejenigen, die der Schlüssel zum Aufbau gerechterer Lebensmittelsysteme sind.

Diese Gruppen umfassen ein breites Spektrum von Akteuren, die häufig mit intersektionellen und systemischen Hindernissen für die Beteiligung und Vertretung innerhalb des Lebensmittelsystems konfrontiert sind. Gleichzeitig sollte die Beteiligung derjenigen gewährleistet sein, deren Interessen von den in diesen Räumen getroffenen Entscheidungen betroffen sind, wie z. B. Finanzinstitute, die in Lebensmittelsysteme investieren, oder unternehmensfreundliche Lobbys, die sich für eine gewinnorientierte Politik einsetzen.

Marginalisierte Gruppen innerhalb des Lebensmittelsystems variieren je nach Gebiet, jedoch werden hier einige allgemeine Hinweise auf zu berücksichtigende Gruppen und Gemeinschaften hervorgehoben, ohne Anspruch auf

61 Siehe WHO Factsheet „Malnutrition“, 1. März 2024, verfügbar unter <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

62 Siehe Bericht 2023 State of Food Security and Nutrition (SOFI), Abschnitt 3.2 mit dem Titel „Urbanization influences agri-food systems, creating challenges and opportunities to ensure access to affordable and healthy diet“, verfügbar unter <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/state-food-security-and-nutrition-2023/urbanization-affects-agrifood-systems.html>

63 Asmare B, Taddele M, Berihun S, Wagnew F. Ernährungszustand und Korrelation mit den schulischen Leistungen von Grundschulkindern in Nordwest-Äthiopien. BMC Res Notes. 2018 Nov 9, verfügbar unter <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6230243/>

Vollständigkeit zu erheben. Eine dieser Gruppen sind kleine und mittlere Lebensmittelproduzenten wie Landwirte, Bauern, Viehzüchter und Fischer, deren Lebensunterhalt von der Lebensmittelproduktion abhängt. Diese Gruppen kämpfen oft um den Zugang zu Ressourcen und Märkten sowie um faire Arbeits- und Lohnbedingungen. Auch kleine Lebensmitteleinzelhändler und Lebensmittelkooperativen können aufgrund des Preisdrucks auf dem Markt und der Dumping-Praktiken der Agrarindustrie im Wettbewerb mit größeren Unternehmen auf Schwierigkeiten stoßen. Darüber hinaus haben sie Schwierigkeiten, die gesetzlichen Vorschriften und die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit zu erfüllen, da sie im Gegensatz zu großen Unternehmen in der Regel keine eigenen Verwaltungsabteilungen haben. Gewerkschaften und Organisationen, die Beschäftigte im Lebensmittelsystem vertreten, spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, für faire Löhne, sichere Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte einzutreten, doch ihre Stimmen werden in der Diskussion über die Lebensmittelpolitik eher marginalisiert.

Weitere wichtige Gruppen, die bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Lebensmittelsysteme eine wichtige Rolle spielen, sind Migranten und Migrantenrechtsgruppen. Arbeitsmigranten spielen eine zentrale Rolle in der landwirtschaftlichen Produktion und der Lebensmittelverarbeitung in der EU, sind jedoch häufig mit Ausbeutung und Diskriminierung konfrontiert. Darüber hinaus sind Migranten und Flüchtlinge häufig mit sozialer und institutioneller Diskriminierung konfrontiert, die sich auf die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und der Menschenrechte im Allgemeinen auswirkt.⁶⁴ Menschen, die von Armut betroffen sind, und diejenigen, die sich in Netzwerken zur Armutsbekämpfung engagieren, geben aus erster Hand Einblicke in die Ernährungsunsicherheit, die Herausforderungen beim Zugang zu nahrhaften Lebensmitteln und die Interdependenz des Rechts auf Nahrung mit anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (z. B. Wohnen). Frauenrechtsgruppen setzen sich für die Gleichstellung der Geschlechter innerhalb des Ernährungssystems ein und befassen sich mit Fragen wie dem Zugang zu Land, Krediten und Entscheidungsmöglichkeiten. In vielen Gesellschaften, auch in Europa, übernehmen Frauen den Großteil der Betreuungsarbeit, wozu auch die Versorgung mit Lebensmitteln gehört.⁶⁵

Darüber hinaus setzen sich Organisationen, die sich mit dem Zugang zu Lebensmitteln und Ernährungsgerechtigkeit befassen, dafür ein, dass alle Gemeinschaften, insbesondere marginalisierte, gleichberechtigten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und gesunden und erschwinglichen Lebensmitteln haben. Historisch marginalisierte Gruppen und Gemeinschaften, einschließlich indigener Völker, ethnischer Minderheiten, rassistisch geprägter Gemeinschaften und marginalisierter Stadtteile, sind häufig mit sich

64 Siehe zum Beispiel „Monitoring Social Inclusion and the Right to Food and Nutrition in Europe“, verfasst von Jasber Singh, verfügbar unter https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_3_Social%20Inclusion_English.pdf

65 Für eine weitere Diskussion über Care-Arbeit in den Lebensmittelsystemen siehe <https://www.fian.org/en/news/article/on-international-womens-day-who-cares-for-the-caregivers-3455>

überschneidenden Formen von Diskriminierung und Marginalisierung konfrontiert, die ihren Zugang zu Lebensmitteln und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen beeinträchtigen.

Ländliche Gemeinden, insbesondere in abgelegenen oder unterversorgten Gebieten, stehen oft vor besonderen Herausforderungen in Bezug auf Infrastruktur, Marktzugang und soziale Dienste. Diese ländlichen Gebiete sind mitunter stark von den "lokalen" Entscheidungsprozessen in den nahe gelegenen Städten betroffen, werden aber häufig von diesen Dialogen und Beratungsräumen ausgeschlossen. In ähnlicher Weise sind marginalisierte Viertel in städtischen Zentren oft mit einer Lebensmittel-Apartheid, einem eingeschränkten Zugang zu frischen Produkten und Unterschieden in der Lebensmittelqualität und Erschwinglichkeit konfrontiert.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen und die Beteiligung marginalisierter Gruppen zu ermöglichen, sollten lokale und territoriale ernährungspolitische Prozesse damit beginnen, herauszufinden, wer die marginalisierten/von Ernährungsunsicherheit betroffenen Gruppen in ihrem Gebiet sind und was notwendig ist, um diese Gruppen sinnvoll einzubinden. Es ist notwendig, die Vielfalt des lokalen Kontextes in Bezug auf wirtschaftlichen Status, Ethnie, Geschlecht, Nationalität, Alter usw. zu berücksichtigen. Trotz des Bewusstseins einiger Räte und ähnlicher Einrichtungen für die Notwendigkeit, alle Realitäten einzubeziehen, betreffen nur sehr wenige der in der Bestandsaufnahme analysierten Fälle Personen, die von Ernährungsunsicherheit und anderer Marginalisierung im und durch das Ernährungssystem betroffen sind, wie z. B. Nutzer von Lebensmittelbanken oder prekär Beschäftigte in der industriellen Lebensmittelkette.

Daher müssen Räume und Modalitäten für eine kooperative Governance geschaffen werden, die die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse in den Gebieten anerkennen und die gemeinsame Verantwortung für die Schaffung eines gerechteren und nachhaltigeren Lebensmittelsystems fördern, wobei auch die Sorge- und Versorgungswirtschaft als zentrale Elemente des Lebensmittelsystems anerkannt werden müssen. Tätigkeiten, die für das Wirtschaftssystem unsichtbar sind, wie der Einkauf von Lebensmitteln, die Planung von Mahlzeiten und die Zubereitung von Speisen, spielen eine grundlegende Rolle für die Ernährung und sind Aufgaben, die häufig von Frauen übernommen werden. Dieses Potenzial von Lebensmitteln, dem Leben Priorität einzuräumen und Nahrung und Pflege miteinander zu vereinbaren, ist eine klare Chance für die Umgestaltung sozioökonomischer Beziehungen.

Im Rahmen dieses Aufrufs zum Experimentieren ist es von entscheidender Bedeutung, zu definieren, was eine "sinnvolle Beteiligung" ist, und wie diese aussehen würde, ist je nach territorialem Kontext unterschiedlich. Einfach nur diese Stimmen an den Tisch zu bringen, ist keine Garantie für eine wirksame Beteiligung und eine "integrative" Entscheidungsfindung. Es müssen viele

Überlegungen angestellt werden, und die Rolle der Moderation und Unterstützung sollte nicht unterschätzt werden. Im Rahmen von Ernährungsräten und ähnlichen Entscheidungsgremien auf lokaler Ebene sollte mit der Einbeziehung und Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedern der Gemeinschaft experimentiert werden. Gleichzeitig ist Vorsicht geboten bei vermeintlich inklusiven Ansätzen, die "alle Akteure des Lebensmittelsystems" an einen Tisch bringen, wobei die bestehenden Machtungleichgewichte und die Notwendigkeit eines Machtausgleichs durch die Bevorzugung einiger Stimmen gegenüber anderen zu berücksichtigen sind, um tatsächliche Inklusion zu erreichen und den Weg für transformative Maßnahmen zu ebnen (siehe "Multistakeholderismus" im Abschnitt über Konzepte).

BRASILIANISCHER NATIONALER RAT FÜR LEBENSMITTEL- UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT (CONSEA)

Der brasilianische Nationale Rat für Lebensmittel- und Ernährungssicherheit (CONSEA), der 2023 nach seiner Abschaffung unter dem Bolsonaro-Regime wieder ins Leben gerufen wurde, ist eine institutionelle Plattform, die den brasilianischen Präsidenten in Fragen der Lebensmittel- und Ernährungssicherheit direkt berät. Die CONSEA basiert auf dem Recht auf Nahrung und setzt sich zu zwei Dritteln aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft und zu einem Drittel aus Regierungsmitgliedern zusammen, wobei der Vorsitz von der Zivilgesellschaft gewählt wird. An der CONSEA sind 24 Ministerien sowie 48 Mitglieder der sehr unterschiedlichen Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen des Landes beteiligt, wobei der Schwerpunkt auf historisch benachteiligten und ernährungsunsicheren Gruppen liegt. Zu den Mitgliedern gehören indigene Völker, *Quilombolas* (Afro-Nachfahren), Bauern und schwarze Frauen, Klein- und Familienbauern, Landarbeiter, Gewerkschaften, Agrarökologie, Ernährungssouveränität, Menschenrechts- und Gesundheitsbewegungen und -netzwerke.¹ Der Rat hat eine entscheidende Rolle beim Aufbau des brasilianischen Systems der Lebensmittel- und Ernährungssicherheit und der verschiedenen Programme gespielt, die es dem Land ermöglicht haben, die UN-Hungerkarte im Jahr 2014 zu verlassen.

Neben dem nationalen Rat gibt es auch CONSEAS auf regionaler (bundesstaatlicher) Ebene sowie lokale CONSEAS in vielen Gemeinden, die die Umsetzung des Systems der Lebensmittel- und Ernährungssicherheit und der damit verbundenen Strategien und Programme überwachen und miteinander

im Dialog stehen. Alle vier Jahre organisiert der Nationale Rat eine nationale Konferenz, auf der ein breites Spektrum von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Regierung aus verschiedenen Teilen des Landes zusammenkommt, um die Prioritäten für die nationale, bundesstaatliche und kommunale Agenda für Ernährungssicherheit und -souveränität zu erörtern, die später von den CONSEA-Räten weiter festgelegt werden.⁶⁶

MECHANISMUS FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT UND INDIGENE VÖLKER (CSIPM)

Der Mechanismus für die Zivilgesellschaft und indigene Völker (CSIPM) für die Beziehungen zum Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) der Vereinten Nationen ist der größte internationale Zusammenschluss von Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO), die sich für die Beseitigung von Ernährungsunsicherheit und Unterernährung einsetzen. Das CSIPM wurde 2010 als ein wesentlicher und autonomer Teil des reformierten CFS gegründet. Ziel des CSIPM ist es, die Beteiligung und Artikulation der Zivilgesellschaft in den politischen Prozessen des CFS zu erleichtern. Der CSIPM ist ein offener und inklusiver Raum und hat daher keine formellen Mitglieder, sondern teilnehmende Organisationen. Jede zivilgesellschaftliche Organisation, die im Bereich Ernährungssicherheit und Ernährung tätig ist, kann beitreten und mitwirken. Alle am CSIPM teilnehmenden Organisationen gehören einer der folgenden 11 Gruppen an: Kleinbauern, Hirtenvölker, Fischer, indigene Völker, Beschäftigte in der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelindustrie, Landlose, Frauen, Jugendliche, Verbraucher, ernährungsunsichere Menschen in Städten und NRO.

⁶⁶ Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea> (offizielle Website der CONSEA) und Democratic Governance of Food Systems for the realization of the Human Right to Adequada Food: Brazil's Experience // Gobernanza Democrática de los Sistemas Alimentarios Alimentarios para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adeuada: la experiencia de Brasil (verfügbar in EN und SP)

⁶⁷ Alle Informationen sind der Website des CSIPM entnommen: <https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>

O MSCPI DESENVOLVE AS MODALIDADES DE TRABALHO QUE SE SEGUEM:

- räumt den Organisationen und Bewegungen der am stärksten von Ernährungsunsicherheit und Unterernährung betroffenen Menschen Vorrang ein, in der Erkenntnis, dass sie die Organisationen der Rechteinhaber sind, die Gegenstand ihrer eigenen Entwicklung sind und auch den wichtigsten Beitrag zur Ernährungssicherheit und Ernährung weltweit leisten.
- Respektiert Pluralismus, Autonomie, Vielfalt und Selbstorganisation und versucht, ein Gleichgewicht zwischen den Wahlkreisen, Geschlechtern und Regionen zu gewährleisten.
- Er vertritt nicht die Organisationen, die an ihm teilnehmen. Sie vertreten sich selbst und artikulieren ihre Positionen gemeinsam mit anderen im CSIPM. Die teilnehmenden Organisationen, insbesondere diejenigen, die kleine Lebensmittelproduzenten und Verbraucher organisieren, haben mehr als 300 Millionen Mitglieder aus allen Kontinenten.

Verschiedene Gruppen, die für eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung in territorialen Lebensmittelsystemen in Frage kommen

Beachten Sie, dass diese Überlegungen auf den **Fällen basieren**, die in der begleitenden Kartierung zu diesem Dokument **analysiert wurden**, und den Kontext der im Projekt untersuchten Länder/Gebiete widerspiegeln, sowie das, was für den europäischen Kontext relevant sein könnte. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich mit einschlägigen Themen befassen, zum Beispiel:
 - Umwelt- und Klimagerechtigkeit
 - Fürsprache für Lebensmittel
 - Landwirtschaftliche Entwicklung
 - Gesundheit und Ernährung
 - Soziale Gerechtigkeit
 - Menschenrechte
 - Hungerhilfe

- Nachbarschaftsvereinigungen, wie z. B. städtische Gartenbauvereine oder Gemeinschaftszentren

Plattformen oder Netzwerke, die sich mit Fragen der Lebensmittelsysteme befassen (z. B. lebensmittelpolitische Netzwerke, kommunale Lebensmittelräte)

- Koalitionen für Ernährungsgerechtigkeit
 - Lokale/territoriale Zusammenschlüsse oder Netzwerke für Lebensmittelsysteme
 - Netzwerke für nachhaltige Landwirtschaft
 - Plattformen für Ernährungssouveränität
 - Organisationen indigener Gemeinschaften
 - Netzwerke zur Armutsbekämpfung
- Organisationen, die die kleine und mittlere Lebensmittelproduktion unterstützen, wie z. B.:
 - Verbände der Landwirte
 - Landarbeitergewerkschaften
 - Landwirtschaftliche Genossenschaften und Lebensmittelgenossenschaften
 - Verbände der Viehwirtschaft
 - Fischer und Fischereiarbeiter
 - Organisationen für Landrechte
- Gewerkschaften des Lebensmittelsystems, wie z. B.:
 - Gewerkschaften der Landarbeiter
 - Gewerkschaften der Beschäftigten in der Lebensmittelverarbeitung
 - Gewerkschaften der Vertriebs- und Lagerarbeiter
 - Gewerkschaften der Lebensmittelzusteller
 - Gewerkschaften des Gastgewerbes
- Verbraucherorganisationen
- Frauenorganisationen
- Kollektive/Organisationen von Migranten und Flüchtlingen
- Experten für öffentliche Gesundheit und Ernährung
- Akademische Kreise - einschlägige Universitäten und Forschungseinrichtungen, z. B. solche, die sich damit befassen:
 - Landwirtschaftliche Forschung
 - Ernährung und öffentliche Gesundheit
 - Umweltstudien
 - Politikforschungsinstitute

- Einschlägige Abteilungen/Sektoren der Kommunalverwaltung:
 - Öffentliche Gesundheit
 - Landwirtschaft
 - Wirtschaft
 - Soziale Angelegenheiten
 - Umwelt Klima, und/oder Nachhaltigkeit
 - Stadtplanung/Flächennutzung
 - Bildung
 - Öffentliches Auftragswesen
 - Politische Parteien

- Kleine und mittelständische Lebensmittelunternehmen

Wie kann eine integrative und sinnvolle Beteiligung gewährleistet werden?

Die Gewährleistung einer inklusiven und sinnvollen Beteiligung an politischen Prozessen ist entscheidend für die Beseitigung von Ungleichheiten im Lebensmittelsystem. Es ist jedoch schwierig, tatsächlich integrative Räume zu schaffen, und erfordert sorgfältige Überlegungen und eine bewusste Auswahl von Praktiken. Die bloße Einberufung eines Multi-Stakeholder-Raums reicht nicht aus; es ist wichtig zu definieren, was eine "sinnvolle" Beteiligung ausmacht.

Auf lokaler Ebene bieten Entscheidungsräume theoretisch eine größere Zugänglichkeit für Gemeinschaften, möglicherweise auch für diejenigen, die traditionell ausgeschlossen sind. Es müssen jedoch bewusste Anstrengungen unternommen werden, um die Bedingungen für eine echte Beteiligung zu schaffen. Strukturelle Hindernisse wie Vorurteile, gepaart mit dem Widerstand gegen die Umverteilung von Macht, hindern viele daran, sich voll zu beteiligen. Ein wesentlicher erster Schritt in Richtung Inklusion besteht darin, die am stärksten marginalisierten Gruppen aktiv zu identifizieren und die Machtdynamik zu bewerten, um ihre Einbeziehung in einen menschenrechtsbasierten Raum zu erleichtern.

Einzelpersonen und Gemeinschaften sind mit sich überschneidenden Formen von Diskriminierung, Unterdrückung und Marginalisierung konfrontiert, die auf verschiedenen Faktoren wie Ethnie, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Migrationsstatus, Klasse und Fähigkeiten usw. beruhen. Es gibt jedoch kein Patentrezept, um festzustellen, wer in einem bestimmten Gebiet von Marginalisierung betroffen ist. Einige Fragen, die aus einer territorialen Perspektive zu stellen sind, könnten sein:

- Wer ist in der Gemeinde am stärksten von Ernährungsunsicherheit und Armut betroffen?
- Gibt es Stadtteile/Quartiere/etc. mit einer höheren Konzentration von Ernährungsunsicherheiten?
- Wer produziert Lebensmittel in kleinem Maßstab?
- Welche Arten von Arbeit tragen zum territorialen Lebensmittelsystem bei, und wer sind die wichtigsten Arbeitskräfte innerhalb des Lebensmittelsystems?

Dies ist nicht nur wichtig, um festzustellen, wer in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden muss, sondern auch, wie die Ernährungspolitik so gestaltet werden kann, dass die Bedürfnisse und Prioritäten derjenigen, die von Marginalisierung, Ernährungsunsicherheit und Armut betroffen sind, berücksichtigt werden und im Mittelpunkt stehen.

Die Bedingungen müssen zumindest die Beteiligung repräsentativer Randgruppen sicherstellen und gleichzeitig Maßnahmen ergreifen, um die Beteiligung mächtiger Akteure wie Unternehmen und anderer privater Interessen zu regulieren. Ohne Schutzmaßnahmen besteht die Gefahr, dass die Beteiligung zu einer Alibiveranstaltung wird oder dazu dient, eine Politik zu legitimieren, die Schaden anrichtet und die Entmündigung fortsetzt.

WERKZEUGE FÜR DIE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG – LERNEN VON DER SOZIOKRATISCHEN KREISORGANISATIONSMETHODE

Bei der lokalen Politikgestaltung für auf Rechten basierende Lebensmittelsysteme können wir uns von der soziokratischen Kreisorganisationsmethode leiten lassen. Durch die Anwendung dieser Grundsätze auf die Entscheidungsfindung in Lebensmittelsystemen soll die Inklusivität gefördert werden, indem Machtungleichgewichte ausgeglichen werden und sichergestellt wird, dass die Stimmen aller beteiligten Akteure gehört werden, insbesondere die derjenigen, die in bestimmten Kontexten als Rechteinhaber anerkannt sind. Darüber hinaus wird durch eine einvernehmliche Entscheidungsfindung die Legitimität dieser Entscheidungen gestärkt. Die zustimmungsorientierte Entscheidungsfindung, die von Methoden der Soziokratie inspiriert ist, umfasst:

- anspruchsvolle Formen linearer Hierarchien;
- ein Managementsystem anzustreben, das alle Akteure gleichermaßen in die Entscheidungsfindung und Verantwortung einbezieht;
- soziokratische Entscheidungsfindung, d.h. ohne ernsthafte Einwände

»» **1. Einen Konsens erreichen:** Punkte zur Erleichterung Antrag/Thema einreichen: Die Person/Organisation, die den Antrag/das Thema einreicht, über den/das entschieden werden soll, wird eingeladen, ihren Vorschlag vorzustellen

»» **2. Welche weiteren Informationen benötigen wir?** Fragen Sie alle Teilnehmer, ob sie Fragen haben oder ob weitere zusätzliche Informationen benötigt werden

(alle anhören; versuchen, Fragen an Ort und Stelle zu klären; Meinungsäußerungen sollten an dieser Stelle vermieden werden)

»» **3. Runde der Meinungen:**

a. Erste Runde: Fragen Sie alle Teilnehmer: "Was ist Ihre Meinung zu diesem Thema?"

b. Zweite Runde: Fragen Sie alle Teilnehmer: "Hat sich Ihre Meinung geändert? Gibt es irgendwelche Vorschläge für Lösungen?"

(Auflistung und Visualisierung aller Ideen, Bedenken und Informationen; Beantwortung zusätzlicher Fragen, die auftauchen können; Versuch, einen Vorschlag für einen Konsens zu formulieren/zusammenzufassen)

»» **4. Antrag/Thema einreichen:** Vorschlag aufschreiben und erneut einbringen (unter Berücksichtigung der Meinungen und Anregungen aus dem Saal)

»» **5. Konsensfindung:** Fragen Sie alle Teilnehmer, ob sie ihre Zustimmung geben (Handzeichen können hilfreich sein)

Wie geht man mit Einwänden um?

- Schwerwiegende Einwände eines Teilnehmers können nicht ignoriert oder zurückgewiesen werden, geringfügige Einwände verhindern eine Entscheidung nicht.
- Einwänden mit Interesse begegnen, um sie besser zu verstehen und die Gründe und Argumente zu hören
- Einwände können oft dadurch gelöst werden, dass man sich die Ziele ansieht, sich die Argumente anhört, um den Vorschlag zu verfeinern, oder sich auf einen Teilschritt einigt
- Bleibt ein schwerwiegender Einwand bestehen, kann die Entscheidung aufgeschoben oder delegiert werden.

POLITISCHES ENGAGEMENT FÜR NACHHALTIGE LEBENSMITTELSYSTEME





Um sich in der lokalen Politik für das Recht auf Nahrung einzusetzen, müssen wir die bestehenden Hindernisse verstehen und wirksame Strategien entwickeln. Es erfordert ein Verständnis der zugrunde liegenden Prinzipien, die unsere Bemühungen leiten, und der Bewegungen und Praktiken, von denen wir lernen können. Der Kampf um die Beseitigung dieser Hindernisse muss ganzheitlich und systemisch angegangen werden, indem Sektoren für einen territorialen Wandel zusammengeführt werden.

In diesem Abschnitt geht es darum, besser zu verstehen, wie andere das lokale demokratische Engagement konzipieren. Wertvolle Erkenntnisse können aus verschiedenen Sektoren und Bewegungen gewonnen werden, die sich der lokalen und territorialen Transformation verschrieben haben, insbesondere aus der **Bewegung "Recht auf Stadt"**.

RECHT AUF STADT

Die Arbeit und Organisation rund um das "Recht auf Stadt" – insbesondere über die **Globale Plattform für das Recht auf Stadt** – ist ein wichtiges Beispiel dafür, wie die lokale Ebene als Raum für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Pflicht und Rolle der lokalen Regierung konzipiert wird.⁶⁸

Das Recht auf Stadt verkörpert eine kollektive Vision, die über die reine Stadt- und Raumplanung hinausgeht. Es ist ein gesellschaftliches Unterfangen, das darauf abzielt, Städte in Räume sozialer Gerechtigkeit, Gleichheit, demokratischer Governance und ökologischer Nachhaltigkeit umzugestalten. Es bedeutet eine Abkehr von den traditionellen Top-Down-Ansätzen der Stadtentwicklung und setzt sich stattdessen für einen Bottom-Up-Prozess ein, der die Bedürfnisse und Bestrebungen aller Stadtbewohner in den Vordergrund stellt.

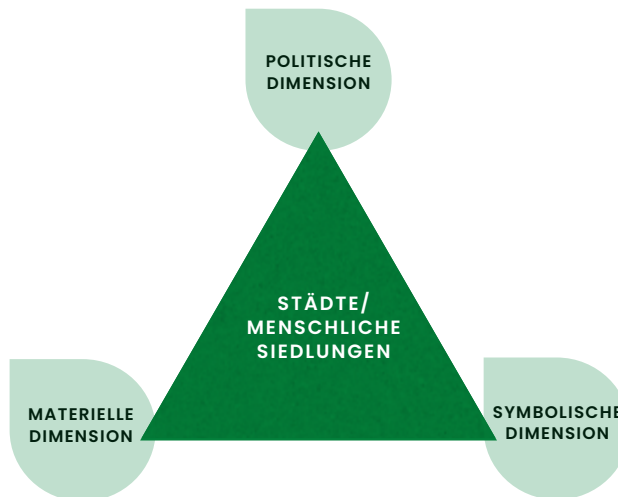
Nach der Definition der Globalen Plattform für das Recht auf Stadt *"ist das Recht auf Stadt das Recht aller gegenwärtigen und zukünftigen, ständigen und vorübergehenden Bewohner, gerechte, integrative, sichere und nachhaltige Städte, Dörfer und menschliche Siedlungen zu bewohnen, zu nutzen, zu besetzen, zu produzieren, zu regieren und zu genießen, die als Gemeingüter definiert werden, die für ein erfülltes und menschenwürdiges Leben unerlässlich sind"*.⁶⁹

Das Recht auf Stadt beruht im Wesentlichen auf drei Grundpfeilern: (1) gerechte Verteilung von Ressourcen, (2) Ermöglichung von politischem Handeln und (3) Berücksichtigung der soziokulturellen Vielfalt. Diese Säulen sind eine Interpretation der Menschenrechtsprinzipien und dienen als Fundament,

68 „El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible“, veröffentlicht von der Globalen Plattform für das Recht auf Stadt, verfügbar unter https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3_1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf

69 Siehe Informationen auf der Website der Globalen Plattform für das Recht auf Stadt <https://www.right2city.org/the-right-to-the-city/>

auf dem integrative und nachhaltige städtische Gemeinschaften aufgebaut werden. Sie erkennen an, dass Städte nicht nur physische Gebilde sind, die durch Gebäude und Infrastruktur definiert werden, sondern komplexe sozio-politische Ökosysteme, die von unterschiedlichen Ideen, Werten und Identitäten geprägt sind.



Das Recht auf Stadt umfasst acht miteinander verknüpfte Komponenten,⁷⁰ die für die Förderung eines integrativen und florierenden städtischen Umfelds mit einem Menschenrechtsansatz von wesentlicher Bedeutung sind. Zu diesen Komponenten gehören:

- **1. Nicht-Diskriminierung:** Sicherstellung, dass Städte frei von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Einkommen, Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit oder anderen Faktoren sind; Einbeziehung der Vielfalt und Wahrung der Rechte und Identitäten aller Einwohner.
- **2. Gleichstellung der Geschlechter:** Förderung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Frauen und Mädchen im städtischen Umfeld. Einschließlich Schutz vor Gewalt.
- **3. Inklusiv Bürgerchaft:** Anerkennung aller Stadtbewohner, ob dauerhaft oder vorübergehend, als gleichberechtigte Bürger mit Rechten und Pflichten.
- **4. Stärkere politische Beteiligung:** Erleichterung einer vielfältigen Beteiligung an der städtischen Verwaltung und Entscheidungsfindung, Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Reaktionsfähigkeit in städtischen Politik- und Planungsprozessen.
- **5. Erfüllte soziale Funktion:** Sicherstellung, dass die Städte einen gerechten Zugang zu Wohnraum, Dienstleistungen und Möglichkeiten bieten, insbesondere für marginalisierte Einwohner, wobei das Gemeinwohl im Vordergrund steht.

⁷⁰ Die Bestandteile des Rechts auf Stadt sind auf der Website der Globalen Plattform für das Recht auf Stadt zu finden, die unter <https://www.right2city.org/right-to-the-city-components/>

- **6. Hochwertige öffentliche Räume und Dienstleistungen:** Schaffung integrativer und sicherer öffentlicher Räume, die soziale Interaktion und gemeinschaftlichen Zusammenhalt fördern.
- **7. Vielfältige und integrative Volkswirtschaften:** Förderung von wirtschaftlicher Vielfalt und Inklusivität, Anerkennung der informellen Wirtschaft und des Beitrags von Frauen und Randgruppen“.
- **8. Integrative Verbindungen zwischen Stadt und Land:** Stärkung der Verbindungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten im Hinblick auf eine gerechte Entwicklung und Nachhaltigkeit mit Schwerpunkt auf Ernährungssouveränität und Erhaltung der biologischen Vielfalt.

Das Recht auf Stadt sieht urbane und territoriale Räume vor, in denen Menschen und Gemeinschaften unabhängig von ihrem Hintergrund oder ihren Lebensumständen in den Genuss der Menschenrechte kommen, in vollem Umfang am staatsbürgerlichen Leben teilnehmen und zum Aufbau lebendiger und widerstandsfähiger Gemeinschaften beitragen können. Es ist ein ganzheitlicher Ansatz, der über die physische Infrastruktur hinausgeht und die vielfältigen Dimensionen des städtischen Lebens und Wohlbefindens berücksichtigt.

In dem Maße, in dem lokale Räume zu einem immer wichtigeren Raum für menschenrechtsbasierte Veränderungen und fortschrittliche Politikgestaltung werden, gibt es auch eine zunehmende Konvergenz des Rechts auf Stadt mit anderen Bewegungen für territoriale Transformation, einschließlich der Bewegungen für Ernährungssouveränität.

Wie kann das Recht auf Stadt den Kampf für eine Umgestaltung der Lebensmittelsysteme stärken?

Die Verknüpfung der Bewegung für das Recht auf Stadt mit dem Kampf für Ernährungssouveränität und dem RtFN schafft einen neuen Spielraum, um die aktive Beteiligung von Gemeinschaften an den Entscheidungen, die sie in ihren Gebieten betreffen, neu zu bewerten.

Ernährungssouveränität "bietet sich als ein Prozess an, der soziale Bewegungen aufbaut und die Menschen befähigt, ihre Gesellschaften in einer Weise zu organisieren, die über die neoliberale Vision einer Welt der Waren, Märkte und egoistischen Wirtschaftsakteure hinausgeht."⁷¹ Das Recht auf Stadt unterstreicht zusammen mit der Ernährungssouveränität und dem Recht auf Nahrung und Ernährung die Notwendigkeit, städtische und territoriale Räume zu schaffen, die inklusiv, gerecht und nachhaltig sind. Zusammengenommen setzt sich dieser konzeptionelle Rahmen für einen gerechten Zugang zu Ressourcen,

71 Ernährungssouveränität jetzt! A Guide to Food Sovereignty, Europäische Koordination von Via Campesina, verfügbar unter <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf>

Dienstleistungen und Möglichkeiten ein, während er gleichzeitig die Befähigung der Gemeinschaft zur Gestaltung der Lebensmittelsysteme fördert. Dieser doppelte Fokus gewährleistet den Zugang zu nahrhaften, kulturell relevanten Lebensmitteln und fördert gleichzeitig die soziale, wirtschaftliche und ökologische Verantwortung im gesamten Lebensmittelsystem. Diese Synergie zu erkennen und zu fördern ist entscheidend, um beide Anliegen voranzubringen, da sie zusammenkommen, um gerechte und blühende städtische und ländliche Gemeinschaften zu kultivieren.

DIE SECHS SÄULEN DER ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT:⁷²

Nyéléni Declaration, Nyéleléni Forum, Mali 2007

1. **Fokus auf Nahrung für Menschen:** Ernährungssouveränität stellt das Recht auf ausreichende, gesunde und kulturell angemessene Nahrung für alle Menschen, Völker und Gemeinschaften, einschließlich derjenigen, die hungern, unter Besatzung stehen, in Konfliktgebieten leben und an den Rand gedrängt werden, in den Mittelpunkt der Ernährungs-, Landwirtschafts-, Viehzucht- und Fischereipolitik.

2. **Wertschätzung der Nahrungsmittelproduzenten:** Ernährungssouveränität schätzt und unterstützt die Beiträge und respektiert die Rechte von Frauen und Männern, Bauern und Kleinbauern, Viehzüchtern, handwerklichen Fischern, Waldbewohnern, indigenen Völkern und Landwirtschafts- und Fischereiarbeitern, einschließlich Migranten, die Lebensmittel anbauen, ernten und verarbeiten, und lehnt politische Maßnahmen, Aktionen und Programme ab, die sie unterbewerten, ihre Lebensgrundlage bedrohen und sie eliminieren.

3. **Lokalisierung der Lebensmittelsysteme:** Ernährungssouveränität bringt Lebensmittelanbieter und -verbraucher näher zusammen; stellt Anbieter und Verbraucher in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung in Ernährungsfragen; schützt Lebensmittelanbieter vor dem Dumping von Lebensmitteln und Lebensmittelhilfe auf lokalen Märkten; schützt Verbraucher vor minderwertigen und ungesunden Lebensmitteln, unangemessener Lebensmittelhilfe und mit gentechnisch veränderten Organismen verseuchten Lebensmitteln; und widersetzt sich Governance-Strukturen, Vereinbarungen und Praktiken, die von nicht nachhaltigem und ungerechtem internationalem Handel abhängen und diesen fördern und Macht an entfernte und nicht rechenschaftspflichtige Konzerne übertragen.

⁷² Der vollständige Text der Erklärung von Nyéleléni ist abrufbar unter: <https://grassrootsonline.org/sites/default/files/The-6-Food-Sovereignty-Principles.pdf>



4. Die Kontrolle liegt vor Ort: Die Ernährungssouveränität überträgt die Kontrolle über Territorium, Land, Weideland, Wasser, Saatgut, Vieh- und Fischbestände auf die lokalen Nahrungsmittelproduzenten und respektiert deren Rechte. Sie können sie auf sozial und ökologisch nachhaltige Weise nutzen und teilen, um die Vielfalt zu erhalten; sie erkennt an, dass lokale Gebiete oft geopolitische Grenzen überschreiten, und gewährleistet das Recht lokaler Gemeinschaften, ihre Gebiete zu bewohnen und zu nutzen; sie fördert eine positive Interaktion zwischen Nahrungsmittelanbietern in verschiedenen Regionen und Gebieten und aus verschiedenen Sektoren, die zur Lösung interner Konflikte oder von Konflikten mit lokalen und nationalen Behörden beiträgt; und sie lehnt die Privatisierung natürlicher Ressourcen durch Gesetze, Handelsverträge und Regelungen zu geistigen Eigentumsrechten ab.



5. Aufbau von Wissen und Fertigkeiten: Ernährungssouveränität baut auf den Fähigkeiten und dem lokalen Wissen von Lebensmittelanbietern und ihren lokalen Organisationen auf, die lokalisierte Lebensmittelproduktions- und -erntesysteme erhalten, entwickeln und verwalten, geeignete Forschungssysteme zu deren Unterstützung entwickeln und dieses Wissen an künftige Generationen weitergeben; und lehnt Technologien ab, die diese untergraben, bedrohen oder kontaminieren, z. B. die Gentechnik.



6. Arbeitet mit der Natur: Ernährungssouveränität nutzt die Beiträge der Natur in vielfältigen, agrarökologischen Produktions- und Erntemethoden mit geringem externem Input, die den Beitrag der Ökosysteme maximieren und die Widerstandsfähigkeit und Anpassung verbessern, insbesondere angesichts des Klimawandels; sie versucht, den Planeten zu heilen, damit der Planet uns heilen kann; und sie lehnt Methoden ab, die nützliche Ökosystemfunktionen schädigen, die von energieintensiven Monokulturen und Viehzuchtfabriken, zerstörerischen Fischereipraktiken und anderen industrialisierten Produktionsmethoden abhängen, die die Umwelt schädigen und zur globalen Erwärmung beitragen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Befürwortern der Ernährungssouveränität und den Verfechtern des Rechts auf Stadt entsteht aus dem gemeinsamen Engagement für die Förderung einer Wirtschaft, die auf Solidarität, kollektiven Rechten und Gemeingütern beruht. Diese Partnerschaft legt Wert auf kollektive Entscheidungsfindung, gerechte Verteilung von Ressourcen und die Erhaltung des kulturellen Erbes. Sie erkennt Territorien nicht nur als physische Räume an, sondern auch als Speicher kultureller und sozialer Identität und unterstreicht die Bedeutung der Wahrung der Menschenrechte in spezifischen territorialen Kontexten. Darüber hinaus wenden sich beide Bewegungen nachdrücklich ge-

gen das Vordringen von Unternehmensinteressen, die eine Bedrohung für die Autonomie, Integrität und Inklusivität von Gebieten darstellen.

Während die Bewegung "Recht auf Stadt" die dringende Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in den Lebensmittelsystemen, die städtische Gebiete versorgen, anerkennt, fördert sie auch das Modell der Ernährungssouveränität, eingebettet in eine territoriale Sichtweise und innerhalb eines Kontinuums von Stadt und Land. Dieser Ansatz legt den Schwerpunkt auf gemeinschaftsgetragene Strategien für die Lebensmittelproduktion und -verteilung und steht im Einklang mit den Grundsätzen der Ernährungssouveränität.

Die Grundsätze der Ernährungssouveränität stimmen mit den Komponenten des Rechts auf Stadt überein, indem sie die lokale Kontrolle, Inklusivität und Nachhaltigkeit in territorialen Lebensmittelsystemen betonen. Die Gewährleistung von Nichtdiskriminierung und inklusiver Bürgerschaft beinhaltet zum Beispiel die Unterstützung lokaler Lebensmittelanbieter und die Anerkennung der Bedeutung einer vielfältigen und inklusiven Wirtschaft. Ebenso kann die Stärkung der politischen Teilhabe gemeinschaftlich getragene Entscheidungsprozesse für Fragen der Lebensmittelsysteme beinhalten, was dem Prinzip der lokalen Kontrolle entspricht. Die Betonung der Zusammenarbeit mit der Natur und der Wertschätzung von Lebensmittelanbietern steht im Einklang mit dem Konzept einer erfüllten sozialen Funktion innerhalb der Städte, die den gleichberechtigten Zugang zu nahrhaften Lebensmitteln fördert und gleichzeitig dem Gemeinwohl und dem öffentlichen Interesse Vorrang einräumt.

Durch die Schaffung von Konvergenz auf territorialer Ebene und die Ausweitung des Diskurses über lokale Themen auf die Menschenrechte können soziale Bewegungen und gemeinschaftsnahe Organisationen Veränderungen an mehreren Fronten bewirken.⁷³ Indem sie ihre Themen in einen Menschenrechtsrahmen einbetten, können diese Gruppen die Unterstützung einer breiten Basis gewinnen und Legitimität in der breiteren Gesellschaft erlangen. Darüber hinaus erfordert die Einbindung in internationale und nationale Menschenrechtsrahmen, die auf internationalen Normen basieren, Veränderungen, die in die Umsetzung bereits definierter Menschenrechtsverpflichtungen und -zusagen eingebettet sind.

73 Beispiele für andere Bewegungen, die sich für einen solchen Wandel in europäischen Städten einsetzen, finden sich in der Publikation „Leveraging urban policy for food sovereignty and human rights“, verfasst von Paula Fernandez-Wulff und Christopher Yap, verfügbar unter <https://www.tni.org/en/publication/leveraging-urban-policy-for-food-sovereignty-and-human-rights>

SCHLUSSFOLGERUNG





Bei der Untersuchung der verschiedenen Erfahrungen mit der Entwicklung und Beratung lokaler Lebensmittelsysteme durch die **Bestandsaufnahme** im Rahmen dieses **Projekts** wird deutlich, dass es in ganz Europa erhebliche Fortschritte in Bezug auf die Politik und die Prozesse der lokalen Governance für das Recht auf Nahrung und Ernährung und menschenrechtsbasierte Lebensmittelsysteme im weiteren Sinne gibt. Trotz dieses Fortschritts stoßen viele lokale Initiativen jedoch an Grenzen, da sie der Politik auf EU-Ebene untergeordnet bleiben. So tragen unter anderem die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Handelspolitik zur Marktkonzentration der großen Akteure bei und benachteiligen Kleinbauern und agrarökologische Praktiken. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz, wie er von der EU in Form eines horizontalen Rahmens für Lebensmittelsysteme vorgeschlagen wird, könnte die lebensmittelbezogene Politik harmonisieren und straffen und gleichzeitig die Position der Kleinerzeuger im Lebensmittelsystem verbessern. Die Hinwendung zu einem Ansatz der stärkeren Multi-Level-Governance kann Räume für einen politischen Dialog schaffen, um zu bewerten, wie der politische Rahmen der EU durch lokale Initiativen beeinflusst werden kann, um die Umgestaltung der Lebensmittelsysteme auf allen Ebenen zu unterstützen.

Zivilgesellschaft, Graswurzelbewegungen und lokale Behörden erarbeiten gemeinsam politische Lösungen, die das Potenzial haben, die Bedürfnisse der Gemeinschaft besser zu erfüllen. Auf lokaler und territorialer Ebene entstehen Räume und Initiativen, die Gesundheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit durch partizipative und inklusive Entscheidungsprozesse in den Vordergrund stellen. Zwar entstehen in ganz Europa Mechanismen für eine kooperative lokale Lebensmittelverwaltung, doch muss weiterhin evaluiert und bewertet werden, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden und wie diese auf den verschiedenen Ebenen miteinander verbunden werden.

In dieser Publikation zeigen wir, dass Menschenrechtsprinzipien und -praktiken, die von der Bewegung für das Recht auf Nahrung und Ernährung und anderen territorialen Ansätzen wie dem Recht auf Stadt geprägt sind, Orientierung und Überlegungen zur Strukturierung politischer Rahmenbedingungen und Entscheidungsprozesse bieten. Diese Ansätze unterstützen die Umverteilung von Macht und stellen die Stimmen und Erfahrungen von Menschen in den Mittelpunkt, die innerhalb des Ernährungssystems an den Rand gedrängt werden.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 [@FIANista](https://twitter.com/FIANista)

 [@fianinternational](https://www.instagram.com/fianinternational)

 [FIAN International](https://www.facebook.com/FIANInternational)