

Sonderausgabe der Konferenz „Politik gegen Hunger“ 2024 / Berlin

20 Jahre Freiwillige Leitlinien für das Recht auf angemessene Nahrung

4. und 5. Juni 2024



Resümee des Konferenzvorsitzenden (Michael Windfuhr)

20 Jahre Freiwillige Leitlinien für das Recht auf angemessene Nahrung

Erfahrungen, Ergebnisse und Ausblick

(I) Würdigung der Erfolge

1. Die Konferenz würdigte die **Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung** im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit ([Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung](#)) sowie ihren tiefgreifenden und holistischen Ansatz. Die Leitlinien sind nach wie vor ein wirksames Instrument zur Bewältigung vieler Herausforderungen, die in der heutigen Zeit im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung bestehen.
 - Ferner wurde bei der Konferenz der **ergiebige und differenzierte normative Rahmen** zusätzlicher Werkzeuge anerkannt, die an die Leitlinien zum Recht auf Nahrung angelehnt sind. Die in den vergangenen 15 Jahren vom [Ausschuss für Welternährungssicherung](#) (CFS) entwickelten und verabschiedeten Instrumente umfassen u.a. politische Handreichungen zu [Nutzungs- und Besitzrechten an Land, Fischgründen und Wäldern](#), [landwirtschaftlichen Investitionen](#), [sozialer Absicherung](#), [Gleichstellung und Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen](#), [Wasser](#), [Marktzugang von Kleinbauern](#) und [langwierigen Krisen](#). Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung waren zudem Ausgangspunkt und Inspiration für die Verabschiedung weiterer normativer Texte anderer UN-Gremien, wie z. B. der [Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker](#), der [Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten](#), sowie zu [Frauenrechten](#), [handwerklicher Fischerei](#) und [menschenswürdigen Arbeitsbedingungen für Menschen in der Agrarlebensmittelwirtschaft](#).

- Dieses Instrumentarium liefert umfassende und **detaillierte Handreichungen, die Staaten aufzeigen, wie sie das Recht auf angemessene Nahrung** als Baustein des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard entsprechend der Definition des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) **durchsetzen** können.
 - Es ist zu unterstreichen, dass eine genaue und umfassende Definition des Rechts auf angemessene Nahrung die **bindenden Verpflichtungen** beinhaltet, dieses Recht durch die schrittweise Verwirklichung zu achten, schützen und erfüllen, indem die verfügbaren Ressourcen bestmöglich genutzt werden und die direkte Verpflichtung, die Freiheit von Hunger zu gewährleisten, eingehalten wird.
2. Der rechtliche bindende Charakter der **Freiwilligen Leitlinien liegt im Recht auf angemessene Nahrung begründet, das im Rahmen des WSK-Pakts als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard niedergelegt ist**. Mit dem Aktionsplan des Welternährungsgipfels aus dem Jahr 1996 wurde der [Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) (CESCR), der als Vertragsorgan zur Überwachung des WSK-Pakts fungiert, ersucht, Orientierungshilfe für die Verwirklichung dieses Rechts zu geben und dazu eine Allgemeine Bemerkung zu verfassen. 1999 wurde die [Allgemeine Bemerkung Nr. 12 über das Recht auf angemessene Nahrung](#) entworfen und angenommen. Diese normative Grundlage bildet die Eckpfeiler für die Freiwilligen Leitlinien; sie erkennen das Recht auf Nahrung als im humanitären Völkerrecht verankert an.
3. Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung und die Gesamtheit der normativen Instrumente, die im Kontext des CFS daraufhin entwickelt wurden, geben Orientierung in der Frage, wie dieses Recht mit einem ganzheitlichen Ansatz verwirklicht werden kann. Es ist Zeit, ein größeres Publikum innerhalb der Vereinten Nationen und in der internationalen Gemeinschaft auf den umfassenden Charakter dieser Umsetzungshilfe aufmerksam zu machen. Besonders wichtig wird dabei sein, dass diese Entwicklungen entsprechend im Genfer System zum Schutz der Menschenrechte aufgegriffen werden, z. B. im Kontext des Menschenrechtsrats oder der drei Rio-Übereinkommen. Die Umsetzungshilfe zum Recht auf angemessene Nahrung ist ein Kernelement für die Gewährleistung der Unteilbarkeit, der Verknüpfung, der gegenseitigen Wechselwirkungen und der allgemeinen Gültigkeit aller Menschenrechte. Diese Leitschnur kann auch hilfreich sein für die Bekämpfung des Klimawandels, des Biodiversitätsverlustes und der Bodendegradierung aus einem menschenrechtsbasierten Ansatz heraus. Die Umsetzung des Rechts auf Nahrung erfordert **Verantwortlichkeit und den politischen Willen, keinen Schaden zu verursachen, die schrittweise Verwirklichung des Rechts zu fördern und Straflosigkeit bei Verstößen gegen das Recht auf angemessene Nahrung ein Ende zu setzen**.

(II) Maßnahmen auf Ebene des Welternährungsausschusses (CFS):

4. Der **CFS ist ein entscheidendes internationales Forum, in dem die künftige Umsetzung der Leitlinien zum Recht auf Nahrung und der seither entwickelten normativen Instrumente** innerhalb der Mitgliedschaft der Vereinten Nationen und aller VN-Akteure **gefördert und koordiniert werden können**. Das derzeitige mehrjährige Arbeitsprogramm des CFS (MYPoW 2024-2027) betont die Priorisierung des Rechts auf angemessene Nahrung in der Arbeit des Ausschusses; und die gesonderten Arbeitsstränge für eine stärkere Sensibilisierung und Annahme von politischen Instrumenten des CFS können dazu beitragen, dass das Wissen um

und die Nutzung dieser Orientierungshilfen für die Politik auf allen relevanten Ebenen, aber insbesondere auf Länderebene, verbessert werden.

5. Der CFS soll als internationale politische Koordinierungsplattform den Diskurs anstoßen und den Dialog mit anderen VN-Gremien vertiefen, um **einen weiteren Austausch zu Themen zu ermöglichen**, die von hoher Bedeutung für die Ernährungssicherheit sind, wie z. B.:
 - **globale Umweltkrisen, insbesondere** der Klimawandel, der Biodiversitätsverlust, Umweltverschmutzung, rückgängige Bodengesundheit und Wüstenbildung
 - andere VN-Gremien, insbesondere im Bereich wirtschaftliche Entwicklung bei Faktoren, die sich stark auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung auswirken, wie beispielsweise Handel, Auslandsverschuldung sowie wirtschaftliche Gerechtigkeit und Besteuerung.
6. Es ist notwendig, das Thema **Konflikte und Menschenrechte** im Kontext humanitärer Standards sowie des Rechts auf Nahrung anzugehen. Neben dem engen Zusammenhang zwischen Konflikten, Mangelernährung und Hunger ist es wichtig, die Umsetzung des Handlungsrahmens für Ernährungssicherheit und Ernährung in langwierigen Krise weiter voranzutreiben, um die Prävention von Konflikten oder deren weiterer Verschlimmerung zu unterstützen und sicherzustellen, dass Bestrebungen zur Lösung von Konflikten die Ursachen von Hunger und Mangelernährung angemessen berücksichtigen, die entstehen, wenn das Recht auf angemessene Nahrung verletzt wird. Es bedarf eines größeren politischen Augenmerks auf internationaler Ebene, um ein klares Bild der Konfliktparteien überall dort zu erlangen, wo Nahrung und Hunger als Mittel der Kriegsführung eingesetzt werden. Die Erstellung von Analysen und aktuellen Berichten zu laufenden Konflikten ist ebenso ein Thema, das die FAO, der CFS und der Menschenrechtsrat verfolgen müssen.

(III) Stärkung des Austauschs zwischen Genf und Rom sowie Synergien innerhalb der Vereinten Nationen und mit anderen internationalen Initiativen zum Recht auf Nahrung

7. Nutzung der **Berichterstattungs- und Überwachungsfunktionen des Systems zum Schutz der Menschenrechte und daraus resultierende Erkenntnisse in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung im CFS für dessen eigene Überprüfungsaktivitäten**
 - Das Recht auf angemessene Nahrung wird innerhalb des Systems zum Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf regelmäßig überwacht:
 - (a) In den **Vertragsorganen der Vereinten Nationen**, die die Einhaltung der Menschenrechtsverträge durch die Vertragsstaaten überwachen, u.a. des WSK-Pakts des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes des Ausschusses für die Rechte des Kindes oder des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau des entsprechenden Ausschusses. Diese Ausschüsse erhalten Einzelmeldungen zu bestimmten Sachverhalten/Fällen.
 - (b) Im Rahmen der **Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR)** im Menschenrechtsrat. In all diesen Foren kann die Vielfalt der im CFS entwickelten Umsetzungswerkzeuge genutzt werden, um das Engagement der Staaten für die vollständige Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu analysieren.

- Die Überwachung staatlicher Maßnahmen in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung wird z.T. auch im Rahmen der **regionalen Systeme zum Schutz der Menschenrechte der Afrikanischen Union, des Europarats und des interamerikanischen Menschenrechtssystems** durchgeführt.

Der CFS sollte die Ergebnisse dieser Organe für Menschenrechtsmonitoring nutzen, um Entwicklungen und politische Maßnahme zu identifizieren, die zu einer besseren Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung beitragen und um durch das Monitoring evidenzbasiert seiner Koordinierungsrolle für nationale und internationale politische Maßnahmen nachzukommen.

➔ Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte könnte die Ergebnisse des Monitorings innerhalb des internationalen Systems zum Schutz der Menschenrechte in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung in einem Bericht zusammenfassen, der regelmäßig dem CFS vorgelegt wird.

8. Die langjährige Erfahrung der **FAO** bezüglich der Unterstützung der Umsetzung der Leitlinien zum Recht auf Nahrung ist allgemein anerkannt und geschätzt. Das 20-jährige Bestehen der Leitlinien bietet der FAO die Gelegenheit, sich erneut zum Recht auf angemessene Nahrung als Leitprinzip und zur Priorität der gesamten Organisation zu bekennen, insbesondere durch eine Verstärkung der technischen Unterstützung für die Länder bei der Umsetzung nationaler Gesetze, Maßnahmen und Programme für das Recht auf Nahrung. Die Priorisierung des Rechts auf Nahrung innerhalb der FAO macht eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der FAO, finanzielle Aufwendungen aus dem regulären Haushalt und die explizite Aufnahme des Rechts auf Nahrung im künftigen Strategierahmen der FAO notwendig.
9. Eine explizitere und aktivere Zusammenarbeit mit **den anderen in Rom ansässigen UNO-Einrichtungen (RBAs) – WFP und IFAD** – dürfte deren Effektivität in Bezug auf kleine Lebensmittelerzeuger und Gemeinschaften in Krisensituationen steigern. Die enge Zusammenarbeit zwischen den RBAs zur Verbreitung der politischen Instrumente des CFS wird ein Schlüsselement für die Stärkung der Wirksamkeit des CFS und des menschenrechtsbasierten Ansatzes für Ernährungssicherheit und Ernährung sein.
10. Die Notwendigkeit und das Potenzial der Stärkung der Vernetzung der globalen Agenda zum Recht auf Nahrung zwischen dem CFS, den RBAs, anderen UNO-Einrichtungen und Foren wie z.B. dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) und insbesondere den Rio-Übereinkommen können nicht unterschätzt werden. Die neue **Initiative Brasiliens für eine Globale Allianz gegen Hunger und Armut** könnte als zusätzlicher Katalysator für die Freisetzung von Synergien einer wirksameren multilateralen Zusammenarbeit und nationaler Umsetzungsbestrebungen für die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung dienen.

(IV) Auf nationaler Ebene:

11. **Grundsätze:** Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung haben der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf nationaler Ebene Aufschwung verliehen. Viele Länder haben das Recht auf Nahrung in ihre Verfassungen und Gesetze geschrieben – eine wichtige Errungenschaft der letzten 20 Jahre. Trotzdem bleibt noch viel zu tun, um diesen Prozess

auch in zahlreichen anderen Ländern anzustoßen. Es ist wichtig, dass der stärkeren Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung auf nationaler Ebene **mehr Raum gegeben und ein größerer politischer Wille gebildet wird:**

- Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung und die übrigen normativen Instrumente können eine **gute Richtschnur für Maßnahmen der öffentlichen Hand sein.**
- Sie können **als Vorbilder für Gesetze auf nationaler Ebene herangezogen werden** – insbesondere indem man sich auf die Kraft des umfassenderen normativen Rahmens stützt.
- Sie können dazu anleiten und beitragen, dass **die Umsetzung von Maßnahmen auf diejenigen marginalisierten Personen und Gruppierungen ausgerichtet wird, die am meisten unter Hunger und Mangelernährung leiden – ganz im Sinne des Prinzips „Leave no one behind“.**
- **Sie unterstreichen die Notwendigkeit, Gleichstellung und die Ermächtigung von Frauen und Mädchen zu stärken.**
- Sie beschreiben konkret, wie der Zugang sowie die Erzeugung, Verteilung und Nutzung von angemessener Nahrung nachhaltig gestaltet werden können. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Nutzung gemeinschaftlicher nationaler Ressourcen (Böden, Saatgut, etc.) besser geplant wird – unter Berücksichtigung der Belastungsgrenzen unseres Planeten.
- Durch agroökologische Ansätze bringen sie verschiedene Aspekte der Ernährungssicherheit und Ernährung in Einklang mit Klimaresilienz, Schutz der biologischen Vielfalt und Bodengesundheit.
- Sie zeigen politische Maßnahmen auf, um Lebensmittelverschwendung zu reduzieren und die exzessive Überstrapazierung knapper Ressourcen wie Kraftstoff, Tiernahrung, etc. in unterschiedlichen Kontexten zu bewältigen.
- Der ausdifferenzierte normative Rahmen kann Orientierung für transformative Maßnahmen hin zu nachhaltigeren, gerechteren und widerstandsfähigeren Ernährungssystemen geben.

12. **Konkrete Ideen** und Aspekte, die bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zu berücksichtigen sind:

- Inanspruchnahme und Stärkung der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen: Staaten sollten die Expertise und Erfahrung ihrer nationalen Menschenrechtsinstitutionen im Bereich des Schutzes und der Förderung von Menschenrechten nutzen, z. B. in Bezug auf Kapazitätsaufbau, politische Beratung und Menschenrechtsmonitoring. Es ist grundlegend, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen mit Mandaten ausgestattet sind, die die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Allgemeinen und das Recht auf Nahrung im Besonderen umfassen.
- Soziale Teilhabe und angemessene Räume für Organisationen der Zivilgesellschaft und indigener Bevölkerungsgruppen müssen gewährleistet werden, um deren effektive und sinnvolle Einbindung in politische Beratungen auf Grundlage der Achtung ihrer autonomen und selbstverantwortlichen Vertretung sicherzustellen.
- Lokale, regionale und nationale Ernährungsräte können ein wirksames Instrument für die Ausgestaltung integrierter ernährungspolitischer Maßnahmen basierend auf den Bedürfnissen und Erfahrungen der betroffenen sozial zusammenhängenden Gemeinschaften sein, durch die die Teilhabe, Transparenz

und Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand und ihrer Maßnahmen gesteigert werden.

- Multi-Akteurspartnerschaften bieten sich an, um Maßnahmen auf der Grundlage der Erfahrungen und dem Wissen verschiedener Interessensgruppen zu entwickeln, z.B. Zivilgesellschaft, wissenschaftliche Einrichtungen und Unternehmen.
- Staaten benötigen besonders verlässliche und aufgeschlüsselte Daten zu Hunger und Mangelernährung und zur Wirksamkeit verschiedener politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung. Als Teil ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung müssen die Vertragsstaaten über belastbare Informationen zu allen Gruppen verfügen, die bezüglich der Umsetzung ihres Rechts auf angemessene Nahrung vor Herausforderungen stehen oder von Hunger und Mangelernährung betroffen sind. Ohne dieses Wissen können Staaten keine angemessenen politischen Antworten entwerfen.
- Es bedarf einer besseren Kommunikation über das Recht auf angemessene Nahrung in für alle Teile der Gesellschaft zugänglichen Sprachen.

13. Bedeutung der Anwendung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes

- Große Errungenschaft: Ein Menschenrechtsansatz verdeutlicht, dass noch **mehr notwendig ist als eine reine Produktionssteigerung und freiwillige Unterstützung durch Staaten → Es ist vor allen Dingen das Recht, sich selbst zu ernähren**, das Recht eines jeden, Produktionsstätten zu besitzen oder einen menschenwürdigen Arbeitsplatz, das den Zugang zu verfügbaren Nahrungsmitteln gewährleistet. Die Regierungen haben ebenso die rechtliche Pflicht, das Recht auf Nahrung zu schützen und zu erfüllen/gewährleisten.
- Der Menschenrechtsansatz unterstreicht die rechtlichen Ansprüche von Rechteinhabern und die entsprechenden bindenden Verpflichtungen von Staaten als Pflichtenträger; einen Menschenrechtsansatz zu verfolgen bedeutet daher, dass Rechteinhaber in eine Position versetzt werden müssen, in der sie ihre Rechte kennen und in Anspruch nehmen können, und dass staatliche Akteure bei der Ausübung ihrer menschenrechtlichen Pflichten unterstützt werden müssen. Kapazitätsaufbau für Rechteinhaber und Pflichtenträger ist entscheidend.
- **Verfahrenstechnische Elemente** eines Menschenrechtsansatzes sind wichtig für eine wirksame Entwicklung politischer Maßnahmen: (a) Transparenz und Verantwortlichkeit, (b) Diskriminierungsfreiheit und (c) Teilhabe Die Einhaltung verfahrenstechnischer Elemente schafft **Vertrauen in das politische System, steigert die Handlungsfähigkeit und verringert Ungleichheiten. Dies kann dabei helfen, Machtverhältnisse innerhalb von Gesellschaften zu verändern.**

14. Konfliktthemen, schwierige Umstände etc., die konstant in allen Ländern analysiert werden müssen, weil sie in nahezu allen Ländern besonders relevant für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung sind.

(1) Nutzungskonflikte in Bezug auf knappe natürliche Ressourcen, insbesondere bei Land, Wasser und anderen natürlichen Ressourcen (Wälder, Wiederherstellung der Natur, etc.)

(2) Frage, wie gute ernährungsphysiologische Anforderungen und eine hohe Lebensmittelqualität gewährleistet und Ernährungsgewohnheiten beeinflusst werden können

(V) Umsetzung auf nationaler Ebene ist auch ein Thema in Deutschland

15. Das Recht auf angemessene Nahrung ist ein Thema in allen Ländern. Die Konferenz unterstrich die Notwendigkeit, auch die Lage in Deutschland zu betrachten.

- Es wurde diskutiert, dass es adäquate Daten über Fehlernährung und die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in vulnerablen Situationen auch in Deutschland braucht.
- Die Teilnehmer nannten dabei verschiedene Problemfelder, z. B.:
 - Verfügbare Menge an Informationen und fehlendes Wissen in Bezug auf Ernährungsunsicherheit/Ernährungsarmut;
 - Situation von Kleinbauern im ländlichen Raum und kleinen Lebensmittelerzeugern;
 - Zugang zu Land und Gefüge bei der Konzentration von Flächen;
 - Zugang zu gesunder und nahrhafter Ernährung und Fragen in Zusammenhang mit Ernährungsumgebungen;
 - Soziale Teilhabe innerhalb von Ernährungsräten/bei der Verwaltung des Ernährungssystems
- Das 20-jährige Bestehen der Leitlinien zum Recht auf Nahrung wurde als Gelegenheit betrachtet, einen Analyseprozess und eine Diskussion über die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung in Deutschland anzustoßen.

=====