

Auf der Suche nach einer neuen Welternährungspolitik

Roy Karadag¹

Globale Ungleichheiten manifestieren sich nirgends auf so existenzielle Art und Weise wie bei der Erfahrung von Unterernährung und Hunger. Wer in der Welt Hunger leiden muss, befindet sich meistens am unteren Ende politischer und gesellschaftlicher Hierarchien; dort, wo kaum noch Schutzbeziehungen und Verpflichtungen zum Helfen greifen. Das Anrecht der Hungernden und womöglich an Hunger Sterbenden auf solche Verpflichtungen seitens politischer Autoritäten in der Welt gilt einfach nicht.

Wie ungleich Hunger verteilt ist, zeigte sich in den vergangenen Jahren vor allem im Kontext globaler Verwerfungen wie der Covid-19-Pandemie und neuer kriegereischer Konflikte in Afrika und der Ukraine. Unterbrochene Lieferketten, Störungen von Marktzugängen, Shutdowns, Sanktionen und Energiekrisen sorgten weltweit für Nahrungsmittelpreissteigerungen. Sie machten überall, also auch in Nordamerika und Europa, staatliche Versorgungsmaßnahmen erforderlich, um Märkte zu beruhigen und Preise zu kontrollieren. Aber wie aus den letzten Jahresberichten zur globalen Ernährungsentwicklung »State of food security and nutrition in the world« (FAO et al. 2022) hervorgeht, konzentriert sich Unterernährung hauptsächlich in afrikanischen Regionen, karibischen Ländern und in Südasien (siehe Tabelle 1). Entgegen allen Fortschritten, die im Kampf für Ernährungssicherheit mit neuen großen internationalen Initiativen seit der Jahrtausendwende erzielt wurden, bleibt Hunger auch weiterhin ein erschütterndes weltgesellschaftliches Phänomen, gegen das noch immer kein Mittel gefunden wurde.

1 Der Beitrag wurde gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342.

Tabelle 1: Unterernährung in der Welt

Verbreitung von Unterernährung (in Prozent der Gesamtbevölkerung)							
	2005	2010	2015	2019	2020*	2021*	2022*
Welt	12,1	8,6	7,9	7,9	8,9	9,3	9,2
Afrika	19,2	15,1	15,8	17,0	18,7	19,4	19,7
Nordafrika	6,2	4,7	5,4	5,8	6,0	6,9	7,5
Sub-Sahara Afrika	22,5	17,6	18,2	19,5	21,6	22,2	22,5
Ostafrika	31,7	23,8	24,6	26,7	28,1	28,4	28,5
Zentralafrika	31,9	22,5	23,3	24,8	27,6	28,5	29,1
Südliches Afrika	5,1	7,2	9,3	8,3	9,5	10,0	11,1
Westafrika	12,2	10,8	10,6	11,0	13,7	14,5	14,6
Asien	13,9	9,3	8,0	7,4	8,5	8,8	8,5
Zentralasien	13,8	6,6	4,0	2,8	3,3	3,2	3,0
Ostasien	6,8	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5
Südostasien	17,3	11,1	7,5	5,3	5,3	5,3	5,0
Südasien	20,2	15,4	14,0	13,3	15,6	16,4	15,6
Westasien	7,9	6,5	9,1	10,3	10,5	10,2	10,8
<i>Westasien und Nordafrika</i>	7,1	5,7	7,4	8,2	8,4	8,7	9,2
Lateinamerika und Karibik	9,3	6,2	5,3	5,6	6,5	7,0	6,5
Karibik	18,4	14,7	13,2	14,2	15,2	14,7	16,3
Lateinamerika	8,6	5,6	4,7	4,9	5,9	6,4	5,8
Zentralamerika	8,1	6,8	6,7	5,1	4,8	5,0	5,1
Südamerika	8,8	5,1	3,9	4,9	6,3	7,0	6,1
Ozeanien	6,9	6,5	6,2	6,4	6,0	6,6	7,0

Nordamerika und Europa	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5
-----------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Quelle: FAO et al. 2023: 9. Eigene Darstellung; Hervorhebungen wie im Original; * prognostizierte Werte.

Das ist umso verstörender, als weltweit seit Jahrzehnten genügend Nahrungsmittel produziert sowie auf Märkten verkauft und konsumiert werden. Dank der technologischen und sozialen Innovationen in Produktion, Logistik und Vermarktung zirkulieren mehr als genügend Lebensmittel, um alle Hungernden zu ernähren: effiziente Anbaumethoden und Ressourcennutzung, Entwicklung von neuem und ertragreicherem Saatgut, bessere Düngemittel und Präzisionstechnologien.²

Dieser Beitrag widmet sich diesen Hungerungleichheiten aus einer polit-ökonomischen Perspektive, die die Verteilung von und den Zugang zu Lebensmitteln kritisch erörtert. Erfahrungen mit Unterernährung sind demnach vor allem auf ungleiche Machtverhältnisse auf internationalen Lebensmittelmärkten zurückzuführen. Dazu nimmt der Beitrag die mit Landwirtschaft und Ernährung betrauten internationalen Organisationen in den Blick und konstatiert, dass diese weder ausreichend Interesse noch Fähigkeiten besitzen, die im globalen Agrarkapitalismus von heute angelegten Ungleichheitsdynamiken wirksam auszugleichen. Stattdessen dominieren in den Diskursen von Ernährungssicherheit, die in diesen Organisationen herrschen, liberale agrarpolitische Vorstellungen. Der Beitrag schließt mit einigen transformativen agrarpolitischen Ideen, die alternative Expert:innen zu den Themen Ernährungssouveränität, Deglobalisierung und Agrarökologie formulierten und die beim zukünftigen Entwurf für eine NIEO² unbedingt beachtet werden sollten.

-
- 2 Amartya Sen (1987: 5) formulierte es so: »Hunger in the modern world is more intolerable than past hunger not because it is typically more intense, but because it is now so unnecessary. The enormous expansion of productive power that has taken place over the last few centuries has made it possible, for the first time in history, to guarantee adequate food for all. It is in this context that the persistence of chronic hunger and the recurrence of virulent famines must be seen as morally outrageous and politically unacceptable. If politics is ›the art of the possible‹, then conquering world hunger has become a political issue in a way it could not have been in the past.«

Globale Ernährung und die NIEO

Globale Ernährungsungleichheiten sind nichts Neues. Die zerstörerische Natur von »modernem Hunger« (Vernon 2007) ist bereits seit vielen Jahrzehnten auf der internationalen Entwicklungsagenda. Die Themen Hunger und Ernährung waren bereits in der ersten New International Economic Order (NIEO) von 1974 sehr prominent vertreten. Im »Programme of Action« zur NIEO werden sie direkt im Anschluss an Rohstoffe und noch vor dem Themenfeld Handel dargestellt (UN 1974). Dass Ernährung und Entwicklung 1974 so zentral platziert wurden, hatte sicherlich mit der ersten internationalen Nahrungspreiskrise ab 1972 zu tun. Diese mündete im November 1974 in den ersten Welternährungsgipfel der Vereinten Nationen (UN) in Rom.

Gleichzeitig sind die ernährungsrelevanten Kapitel im »Programme of Action« im Vergleich zu den Feldern Rohstoffe und Handel sehr allgemein gehalten und bedienen sich einer milden, kooperativen Sprache. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Zusammenarbeit zwischen *entwickelten* und *sich entwickelnden* Staaten, um konkrete Ernährungsprobleme zu überwinden (Kapitel 2.a), mehr Land für den Agrarsektor und den Nahrungsmittelanbau zu erschließen (2.b), Wüstenbildung, Versalzung und andere Umweltschäden zu bekämpfen (2.c), Umweltschutz und Ressourcensicherheit zu ermöglichen (2.d), Landwirtschaftspolitiken in entwickelten Ländern so zu gestalten, dass sie die Interessen importierender Entwicklungsländer nach niedrigen Preisen entgegenkommen (2.e.i) und die Interessen exportierender Entwicklungsländer an einem besseren Marktzugang berücksichtigen (2.e.ii), Nahrungsmittelimporte für von Krisen betroffene Länder zu ermöglichen, ohne diese in Zahlungsbilanzprobleme zu stürzen (2.f), Lagerkapazitäten in Entwicklungsländern auszuweiten und Inputs für vergünstigte Preise anzubieten (2.g) und schließlich protektionistische Maßnahmen gegen Exporte aus Entwicklungsländern abzubauen (2.h).

Es mag im Nachhinein verwundern, dass die hier aufgelistete Programmatik in ihrer Sprache und ihrem transformativen Anspruch nicht die gleiche Schärfe aufweist wie im vorherigen Kapitel des »Programme of Action« zu Rohstoffen, in dem mit transnationalen Konzernen ein klarer politischer Gegner markiert wird sowie konkrete politische Maßnahmen gefordert werden, um die Macht dieser Konzerne zu brechen beziehungsweise nationalen Interessen unterzuordnen. Damals galt es, auf konkrete Probleme der Agrarsektoren zu antworten. Das Ziel war die Entwicklung produktiver Fähigkeiten und dabei ein Ausgleich oder eine Vermeidung ungleicher Tauschverhältnisse

zwischen Staaten. Souveränitätsfragen wurden hingegen kaum thematisiert. Die Maßnahmen im Kapitel zu Lebensmitteln im »Programme of Action« waren nicht dazu gedacht, die Spielregeln der internationalen Agrarmärkte zu brechen. Sie zielten hauptsächlich darauf ab, moderne Landwirtschaft in Entwicklungsländern auszubauen und deren Nahrungsmittelabhängigkeit von reichen Ländern zu minimieren.³ Scheinbar ging man davon aus, dass die strukturellen Ungleichheiten im Bereich Ernährung und Landwirtschaft durch diese Befähigung überwunden werden könnten sowie durch die Entwicklung von Land und Ressourcen, die bisher nicht genutzt worden waren.

Transformationen des Agrarkapitalismus

Die Geschichte verlief bekanntlich anders. Zwar konnten in den folgenden Jahrzehnten große Länder mittels Technologietransfers und der Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte (»Grüne Revolution«) ihre vorige Importabhängigkeit beim Anbau von Weizen, Reis, Mais und Soja sowie bei der Herausbildung industrieller Fleischsektoren überwinden und so ernährungssouverän werden. Länder wie China, Indien oder Brasilien wurden so zu wichtigen Akteuren im internationalen Agribusiness. Inzwischen können sie sogar die Agenden der Welthandelsorganisation (WTO) zu Handel und Landwirtschaft bestimmen (Hopewell 2016). Doch der überwiegenden Mehrheit der Länder in globalen Peripherien blieb solch ein Aufstieg verwehrt. Die strukturellen Ungleichheiten, die in den 1970er Jahren die meisten Weltregionen betrafen, blieben bestehen – wenn auch in neuem Gewand.

Direkt nach der Nahrungspreiskrise der frühen 1970er Jahre, nach Hungersnöten in Äthiopien und Bangladesch, nach der NIEO und dem Welternäh-

3 Der Bericht »The challenge to the south« der unter dem Vorsitz von Julius Nyerere arbeitenden Südkommission (South Commission 1990) folgt einer ähnlichen Logik. Zwar verlangt er für die nationale Ebene durchaus radikale Maßnahmen wie Land(nutzungs)reformen für mehr Produktionsfähigkeiten von Kleinbäuerinnen (ebd.: 86). Auf der Süd-Süd-Ebene geht es dagegen hauptsächlich um die Bereitstellung kollektiver, regionaler Getreidereserven und Lebensmittelvorräte sowie um gegenseitige Investitionen zur Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion (ebd.: 188–189). Erstaunlicherweise finden sich im Kapitel zu Nord-Süd-Beziehungen nur wenige konkrete Forderungen, etwa nach einer Reduktion von Agrarsubventionen sowie nach finanziellen Hilfen für Lebensmittelimporte (ebd.: 246).

rungsgipfel 1974 transformierte sich das internationale Lebensmittelregime dauerhaft. Bis dahin hatten die USA mit ihren subventionierten Produktionsüberschüssen, mit Förderprojekten für die sogenannte Grüne Revolution und mit Weizenhilfen im Mittelpunkt der Welternährungspolitik gestanden (Rothschild 1976). Nach 1973 setzten die USA neue Prinzipien durch: Deregulierung von Preisen, verstärkte Kommodifizierung von Land und Landwirtschaft, Freihandel und Marktprinzipien zum Zwecke effizienterer Produktion und Allokation von Nahrungsmitteln. En gros bedeutete das eine Verschärfung des Wettbewerbsdrucks für Bäuer:innen, staatliche Unternehmen und Lebensmittelkonzerne sowie den Drang zu einer höheren Intensivierung von Anbaumethoden und der Konzentration von Landbesitz. Akteur:innen, die nicht wettbewerbsfähig waren, wurden verdrängt. Staaten fügten sich immer mehr der Logik komparativer Kosten und suchten für ihre Produzent:innen und Lebensmittelunternehmen profitable Nischen in internationalen Wertschöpfungsketten.

Diese Transformation wurde unterstützt durch von internationalen Finanzinstitutionen vorgegebene Strukturanpassungsprogramme sowie durch Austeritäts- und Liberalisierungspolitiken. Diese stellten die staatlichen Förderprogramme für Kleinbäuer:innen, Landreformen, aber auch Preispolitiken für Grundnahrungsmittel und Nahrungsmittelsubventionen zur Disposition. Ziel dieser Transformationen war es, bislang angeblich fehlgeleitete Förderpolitiken neu auszurichten, staatliche Marktverzerrungen zurückzufahren und eine neue, marktorientierte Intensivierung von Landnutzung, Anbaumethoden, Saatgut und Inputs zu ermöglichen. Auf diese Weise sollten auf internationalen Märkten genügend Nahrungsmittel zur Verfügung stehen. Profitable, an Marktpreisen, Exporten und *cash crops* ausgerichtete Agrarsektoren, so das Vorhaben, würden zudem genügend Devisen erwirtschaften, um Nahrungsmittelimporte zu stabilisieren und so die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Auf globaler institutioneller Ebene wurde diese Transformation mit dem Landwirtschaftsabkommen (»Agreement on agriculture«) und dem »Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums« (Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights, TRIPS) im Rahmen der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO 1995 abgeschlossen.⁴

4 Das Landwirtschaftsabkommen richtete sich ursprünglich gegen Agrarsubventionen weltweit und sollte Agrarsektoren im Globalen Süden zu mehr Marktzugang nach Europa, Nordamerika und Japan verhelfen. Die in diesen Regionen praktizierte Überpro-

Die Folgen dieser Transformation zu einem neuen globalen Agrarkapitalismus waren beachtlich. Erstens kam es in diesem neuen Regime zu einer starken Differenzierung von Profitchancen zwischen verschiedenen Marktakteur:innen. Neue, global ausgerichtete Lieferketten zwischen Produzent:innen und Konsument:innen hatten ganz unterschiedliche Profitmargen – je nach individueller Position in Getreide- und Fleischkomplexen und je nach Verarbeitung und Vermarktung der Nahrungsmittel. Die Lieferketten waren gekoppelt an sich weltweit verändernde städtische Ernährungspraktiken und Konsumkulturen, die es zu bedienen galt. Die Profitmargen von Bäuer:innen blieben konstant, wohingegen sich die Marktchancen in den Bereichen Handel, Lagerung, Transport und Zulieferung vervielfachten. So stieg beispielsweise die globale Agrarproduktion zwischen 1990 und 2002 um zwei Prozent jährlich. Doch der globale Handel mit Agrargütern nahm im selben Zeitraum um vier Prozent jährlich zu (WTO 2004: 15). Seither stieg der Anteil von Verarbeitung und Dienstleistungen an globalen Wertschöpfungsketten im Bereich Ernährung weiter stetig an (OECD 2020). Diese Profitverlagerung weg von Produzent:innen wird am florierenden globalen Lebensmittelhandel deutlich. Supermärkte sind inzwischen zu internationalen Akteur:innen geworden. Sie bestimmen mit ihrer Markt- und Preisbestimmungsmacht die sich wandelnden Lebensmittelmärkte in peripheren Ökonomien (McMichael 2020: 64). Auch in Metropolen sorgen Supermärkte für Preis- und Standarddruck bei Produktion und Zulieferung und damit indirekt auch für katastrophale Arbeitsbedingungen und Lohnverluste für meist migrantische Landarbeiter:innen. Deren Arbeit ist für die Versorgung mit frischem Gemüse und Obst entscheidend, wie Jörg Gertel und Sarah Ruth Sippel (2014) für Südeuropa und Nordafrika zeigen.

Unter diesen neuen Kommerzialisierungsbedingungen fand innerhalb der Konzernlandschaft ein starker Intensivierungs- und Verdrängungswettbewerb statt – mit wiederkehrenden Fusions- und Übernahmewellen. Dessen Folge sind überwiegend oligopolistische Märkte im Bereich der Lebensmittel-

duktion von Reis, Mais und Weizen und deren subventionierte Exporte wurden seit Jahren kritisch beäugt und sollten in der Uruguay-Runde überwunden werden. Über bilaterale Verständigungen und Auslegungen der Bedeutung von Agrarsubventionen verhinderten die USA und die EU eine Deregulierung und Öffnung ihrer Märkte bis Mitte der 2000er Jahre, während Agrarsektoren im Globalen Süden bereits durch Strukturadaptionsprogramme gehen mussten und somit durch die Auswirkungen des Abkommens strukturell benachteiligt blieben (Clapp 2006: 565).

und Getränkeverarbeitung, der Fleischverarbeitung und des Einzelhandels (IPES-Food 2017: 35–38). Entstanden sind machtvolle Konzerne, die über moderne Ernährungspraktiken mitentscheiden und sich kaum noch im Sinne von Konsument:innenschutz regulieren lassen (siehe Kurzer/Cooper 2012). Im Warenhandel dominiert seit Jahrzehnten die sogenannte Gruppe der ABCD (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill und Dreyfus). Diese Unternehmen wickelten zusammen bereits 2003 geschätzt 70 Prozent des globalen Getreidehandels ab (Murphy et al. 2012: 9). Darüber hinaus ist die Konzernmacht auch auf Produzent:innenseite gewachsen, das heißt auf Märkten für Agrarinputs. Das betrifft etwa Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Viehzuchtgenetik und Landmaschinen. Vor allem chemische Düngemittel auf Stickstoff-, Phosphat- und Pottaschebasis sind für die Maximierung von Ernteerträgen in der modernen Landwirtschaft unverzichtbar. Hier teilen sich Unternehmen die profitablen Marktpositionen mit den Staatskonzernen rohstoffreicher Staaten (IPES-Food 2017: 25).

Als weitaus transformierender als dieser fast schon üblich zu nennende Wettstreit um marktbeherrschende Stellungen hat sich das TRIPS-Abkommen 1995 erwiesen. Dieses galt fortan auch für biotechnologische Verfahren, was insbesondere den Saatgutsektor betrifft. In der Folge wurde gentechnisch verändertes und patentrechtlich gesichertes Saatgut entwickelt, das ertragreicher, resilienter und effizienter war als bisherige Varianten. Im Bereich zwischen Biotechnologie und Agrochemie entstanden seit den 1990er Jahren neue Saatgutkonzerne wie Monsanto und Syngenta. Mit ihren Produkten und den dazugehörigen vertraglichen Verpflichtungen können sie den bäuerlichen Alltag von Hunderten Millionen Menschen gestalten. Die Bedeutung dieses Sektors zeigte sich in den 2010er Jahren in einer Fusionswelle in der globalen Agrochemie, bei der die neuen Riesen Bayer-Monsanto, Dow-DuPont und Syngenta-ChemChina entstanden (IPES-Food 2017: 23).

Der neueste Trend in der scheinbar permanenten Transformation des Agrarkapitalismus ist die Verbindung von *big food* mit *big tech* und *big data*. Die Profit- und Effizienzversprechen von Digitalisierung und Automatisierung sowie die zukünftigen Potenziale der Präzisionslandwirtschaft sorgen bereits heute für Quereinstiege großer Techkonzerne wie Amazon, Facebook, Alibaba oder Alphabet in den Agrar- und Ernährungsbereich (IPES-Food/ETC Group 2021: 59).

Angetrieben werden solche Entwicklungen durch die anhaltende Finanzialisierung von Landwirtschaft und Ernährung. Mit der Deregulierung von

Finanzmärkten in den Metropolen (beispielsweise durch den »US Commodity Futures Modernization Act«) ab 2000 eröffneten sich institutionellen Investor:innen schnell neue Möglichkeiten zur Anlage und Spekulation im Bereich landwirtschaftlicher Waren. Das Resultat waren neue und starke Volatilitäten auf den Märkten für Grundnahrungsmittel sowie der Ausbruch der internationalen Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008 (Clapp 2014). Das betraf wiederum mittlere und untere Schichten in globalen Peripherien, deren Regierungen mit neuem Austeritätsdruck sowie mit Forderungen von Internationalem Währungsfonds (IMF) und Weltbank nach einem Abbau von Nahrungsmittelsubventionen konfrontiert wurden (Thyen/Karadag 2021). Zudem nahmen institutionelle Investor:innen Land und Agrarbetriebe als neue Profitquellen in den Blick. Das führte zu Landkäufen in großem Maßstab auch im Globalen Süden sowie zu einer stärkeren Eingliederung ländlicher Ökonomien in globale Finanzströme. Ein paralleler Trend war die Ausweitung von Mikrokrediten als Mittel der finanziellen Inklusion ländlicher Schichten, die lokale Verschuldungsdynamiken oftmals verschärfte (Mader 2015).

Dieser neue Agrarkapitalismus beschnitt die Lebens- und Machtchancen vor allem von Kleinbäuer:innen stark. Einerseits gibt es nun mehr Möglichkeiten für Investitionen und ökonomisches Upgrading, die Chance auf mehr und bessere Nahrungsmittel auf der Welt sowie auf mehr Marktentfaltung für bislang exkludierte ländliche Gruppen. Andererseits erfolgt diese Aufwertung und Intensivierung von Landwirtschaft allein nach der Logik industrieller Produktion und globaler Wertschöpfungsketten. Diese lässt jedoch keine Umverteilung nach unten zu und lässt ländliche Arme mit den sozioökologischen Folgen monokultureller Landwirtschaft allein – inklusive des Verfalls von Biodiversität und der Überlastung von Böden. Umkämpfte Landmärkte bewirken überdies eine Verdrängung von Kleinbäuer:innen in Städte oder in unproduktive ländliche Regionen, in denen sie kaum ausreichend Lebensgrundlagen schaffen können (Vanhaute 2021:121).

All die genannten Fortschritte beantworten weder die globale Ernährungsfrage noch überwinden sie das Problem struktureller Ungleichheiten. Bei allem Anstieg der Produktion von Grundnahrungsmitteln – die sich statistisch gut erfassen lässt – bleibt die Ernährungs- und Nahrungsmittelimportabhängigkeit vieler Länder bestehen oder verschärft sich sogar noch. Denn der Gegensatz zwischen den in Wertschöpfungsketten ertragsfähigen *cash crops* einerseits und lokalen Grundnahrungsmitteln andererseits wurde nicht überwunden. Zwischen beiden gibt es vielmehr einen *trade off*. Mehr Anreize für Erstere führen zu einer Reduktion der Produktion von Letzteren. Global gese-

hen kann noch so viel produziert werden: Wenn Grundnahrungsmittel ländliche Märkte in Afrika und Asien nicht zu dem Preis erreichen, den Bevölkerung und Staat sich unter normalen Bedingungen leisten können – und gerade dafür gibt es im neuen Agrarkapitalismus kaum ökonomische Anreize – dann trägt dieser Produktionsfortschritt einfach nichts dazu bei, Unterernährung in Afrika, Südasien und in der Karibik zu bekämpfen.

Die Rolle der Welternährungspolitik

Die erwähnten Transformationen des Agrarkapitalismus werfen die Frage auf, wo denn eigentlich Politik stattfindet, um die Hungererfahrungen von Menschen wirksam zu bekämpfen – und wer diese Politik verantwortet. Das sind zum einen nationale Regierungen und Bürokratien, die mit der Regulierung von Agrar-, Land- und Lebensmittelmärkten sowie mit der Standardisierung und Überwachung von Lebensmitteln betraut. Im Bereich der öffentlichen Gesundheit fungieren sie oftmals als direkte Versorger:innen von Armen und Marginalisierten (durch Schulspeisungen, Essensgutscheine etc.). Wo staatliche Aktivitäten nicht ausreichen, um Menschen Zugang zu nahrhafter und gesunder Ernährung zu gewährleisten, springen Wohlfahrtsvereine mit ihren Angeboten wie Essenstafeln oder Suppenküchen ein. Deren Nutzung ist auch in Europa bereits vor der Covid-19-Pandemie angestiegen (Lambie-Mumford/Silvasti 2020). Ein solcher privater Lebensmittelhumanitarismus dominiert auch auf transnationaler Ebene. In hungeranfälligen Regionen der Welt übernehmen Organisationen wie Welthungerhilfe, Brot für die Welt, Misereor, Action contre la Faim, CARE International oder Rise Against Hunger direkte Essensverteilungen.

Die entscheidenden politischen Akteur:innen auf globaler Ebene sind die in Rom ansässigen internationalen Organisationen, die im Zuge der Herausbildung des UN-Systems nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Themen Landwirtschaft und Ernährung betraut wurden. Im Einzelnen sind das vor allem die 1945 gegründete Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), das 1961 gegründete World Food Programme (WFP) und der 1977 gegründete International Fund for Agricultural Development (IFAD). Diese Organisationen sind für Koordinierung, Marktbeobachtung, technische Unterstützung und Projektfinanzierung sowie für professionellen wie akademischen Austausch verantwortlich. Als Träger:innen »epistemischer Autorität« (Zürn 2019) besteht ihre Macht darin, als globaler Wissenspool zu

Fragen von Landwirtschaft, Ernährung und ländlicher Entwicklung zu fungieren. Ihre Bedeutung in der weiten Landschaft globalen Regierens stärken sie wissenschaftlich (Lele et al. 2021). Daneben kämpfen sie auch konkret gegen den Ausbruch von Hungersnöten in Krisenregionen. Ein Frühwarnsystem von FAO und WFP, die vier Monate vorausschauenden Berichte *Hunger Hotspots* präsentieren Datenzusammenstellungen von Hungerlagen in diversen Konfliktländern. Sie waren in den letzten Jahren die Grundlage für differenzierte Ernährungsinterventionen des WFP (WFP/FAO 2022). In Kriegsgebieten sind diese Interventionen unerlässlich, um katastrophale Hungersnöte zu vermeiden, wie es sie etwa noch in den 1980er Jahren in Äthiopien gegeben hatte. Den Berichten zufolge sind die Werte für akute Ernährungsunsicherheiten in Ländern wie Afghanistan, Syrien, Jemen, Nigeria, Äthiopien, Somalia und Südsudan anhaltend hoch. Doch immerhin konnte die Zahl der an Hunger Sterbenden nachhaltig reduziert werden.

Die Autorität der genannten Organisationen ist jedoch begrenzt. Es war nie ihre Aufgabe, die alltägliche Produktion oder den Verkehr von Agrargütern und Lebensmitteln zentral zu regulieren – etwa um überall auf der Welt ähnliche Produktions- und Marktbedingungen zu erzielen. Frühere Versuche, im Rahmen sogenannter *food boards* eine Preisfindung für Agrarprodukte zu gestalten, scheiterten schon direkt nach dem Zweiten Weltkrieg in Bretton Woods (Jachertz 2014: 76). Stattdessen leisten FAO, WFP und andere wissenschaftliche, finanzielle und technische Hilfestellung bei der Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Verbesserung von Anbaumethoden und Marktzugängen für periphere Staaten. Auf der politischen Ebene waren sie damit auch immer Verfechter:innen einer produktivistischen Perspektive im Kampf gegen globale Unterernährung. Die zunehmende Bedeutung der Weltbank im Agrarbereich (als Finanziererin von Programmen für ländliche Entwicklung und Agrarkrediten) führte zu einer verstärkten Liberalisierung des Verständnisses von Produktivismus und Nahrungsmittelsicherheit (*food security*). Demzufolge ist das Hungerproblem auf der Welt auf eine ineffiziente Verteilung, auf fehlende Marktsignale und fehlende Marktzugänge für genügend Menschen zurückzuführen (*food availability*). In der Folge gelten parallel zur Herausbildung des neuen Agrarkapitalismus nurmehr marktkonforme Landwirtschafts- und Ernährungspolitiken als legitime Maßnahmen zur Herstellung von Nahrungsmittelsicherheit. International nachvollziehbare Preisbildungen durch Freihandel von allen mit allen scheinen der einzige Weg zu sein, um prinzipiell genügend Lebensmittel für alle zu erreichen. Mit dieser zunehmend liberalen Rahmung bestätigt die Welternährungspolitik

im Großen und Ganzen die Interessen großer Agrarstaaten und -konzerne. Jeder Entwurf einer globalen Zukunftsagenda erfolgt somit im Einklang mit den Mächtigen im Agrarkapitalismus, aber niemals gegen deren Interessen.

Gegen diese liberalen Politiken und Narrative formiert sich schon lange politischer und epistemischer Widerstand. Das Gegennarrativ alternativer Expert:innengruppen wie La Via Campesina (Borras Jr. 2008) sieht wie folgt aus: Auch noch so viel Expansion von Produktion und Handel verändert nicht die ungleiche Struktur und Machtverteilung im Agrarkapitalismus. Die Lebens- und Marktbedingungen für Kleinbäuer:innen und Landarbeiter:innen in armen Ländern, die am stärksten von Unterernährung und Ernährungsunsicherheit betroffen sind, verbessern sich dadurch nicht. Schlimmer noch: Dieselben sozialen Transformationen, die für mehr Produktion sorgen (sollen), verschärfen für diese Menschen nur den Verdrängungsdruck. Sie schaffen durch mehr Anreize für *land grabbing* erst die sozialen Landkrisen im Globalen Süden, die sie eigentlich vermeiden sollten. Darüber hinaus sorgt die Liberalisierung und Intensivierung der Landwirtschaft lediglich für eine Konzentration auf den Export von *cash crops*, nicht aber für mehr Anbau lokal und regional verfügbarer Nahrungsmittel. Schließlich bleiben viele Länder abhängig vom Import von Grundnahrungsmitteln, auf deren Preisbildung sie keinen Einfluss haben. Hierdurch sind sie vor allem in internationalen Krisenkontexten (Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008, Covid-19-Pandemie, Ukrainekrieg seit 2022) zu anfällig für Preissteigerungen. Was es dagegen braucht, ist die Vermeidung von Ernährungsunsicherheiten durch deglobalisierende Politiken der Nahrungsmittelsouveränität (*food sovereignty*). Diese müssen die Lebenschancen und Marktbedingungen von Kleinproduzent:innen in den betroffenen Ländern verbessern – und zwar gegen die Interessen von Agrarkonzernen (Bello 2009).

Diese Art der systemischen Kritik am Agrarkapitalismus teilen aktivistische Vertreter:innen der Agrarökologie. Mit Blick auf die ökologischen Krisen unserer Zeit fordern sie einen vollständigen Bruch mit der monokulturellen industriellen Agrarproduktion sowie einen Übergang zu einer agrarökologischen Landwirtschaft (Altieri 2018; Gliessman 2015). Ihr Verständnis von Nachhaltigkeit beruht darauf, den Einsatz umweltschädlicher Inputs runterzufahren und mit Ressourcen so präzise wie möglich umzugehen. Industrielle und konventionelle Inputs sollen durch biologische und erneuerbare ersetzt sowie agrarische Ökosysteme aktiv umgestaltet werden, etwa durch das Anpflanzen von Hecken, Bäumen und Wäldern oder das Neuanlegen und den Schutz von Feuchtgebieten in Anbaugebieten. Agrarökolog:innen for-

dern zudem den Aufbau direkter, vertrauenstiftender Lebensmittelnetzwerke zwischen Produzent:innen und Konsument:innen. Darauf aufbauend soll ein neues, auf Gleichheit, Teilhabe und Gerechtigkeit beruhendes globales Ernährungssystem etabliert werden (Gliessman et al. 2019: 93–94). Die ökologischen Vorteile dieses vorgeschlagenen Wandels sind eindeutig: Ökologische Agrarbetriebe recyceln Biomasse, schützen und werten Böden auf, schaffen natürliche Feinde für Schädlinge, konservieren Wasser und fördern die Artenvielfalt, die durch die industrielle Landwirtschaft zerstört wird.

Internationale Organisationen, Agrarkonzerne und Expert:innengruppen reagierten auf diese Forderungen üblicherweise mit einem Mix aus Ignoranz und Widerspruch. Proliberale und unternehmenszentrierte Entwicklungsorganisationen blieben bei ihrer Haltung zu Produktivismus und Intensivierung. Sie legitimieren diese mit den großen demografischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: So könnten etwa zehn Milliarden Menschen ohne neue Technologien und Großinvestitionen nicht ernährt werden. Um diese liberalen Visionen gegen Kritiken zu stärken, gründeten etwa die Bill & Melinda Gates Foundation und die Rockefeller-Stiftung 2006 die Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), die afrikanische Kleinbäuer:innen fördert.

Eine andere Reaktion auf die Kritik ist die strategische Aneignung von deren Themen, Programmatiken und Terminologien. Diese Strategie erkennt im Prinzip die Krisenhaftigkeit des globalen Agrar- und Ernährungssystems sowie die Notwendigkeit seiner Transformation an. Das Ziel der Welternährungspolitik bleibt aber die Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse, nicht deren Überwindung. In einem komplexen Kreislauf aus Anfechtung von unten und Aneignung von oben profitieren kritische Positionen von dem Umstand, dass es in den wichtigen internationalen Organisationen durchaus inhaltliche und politische Kontroversen gibt. Die Folge ist eine gewisse Offenheit für die Arbeit alternativer Expert:innengruppen im Bereich Ernährung. Agrarökologische Systemkritik findet so ihren Weg in die FAO und in UN-Organisationen, wo sie offener erörtert und zumindest in Publikationen und neue Strategien aufgenommen wird.⁵ So hat sich nach der Krise von 2008 unter dem Dach der FAO das Committee on World Food Security (CFS) für einen direkteren Austausch mit der Ernährungssouveränitätsbewegung

5 Ein Beispiel hierfür ist Michael Fakhri's *Interim report of the special rapporteur on the right to food* zum Thema Covid-19-Pandemie und globale Nahrungsmittelunsicherheit für die UN-Generalversammlung (OHCHR 2022).

geöffnet. Es äußert seitdem scharfe organisationale Kritik an industrieller Landwirtschaft und Profitkonzentrationen. Ein transformativ anmutendes Programm wie »Scaling Up Agroecology« (FAO o.J.) ist bei der FAO angesiedelt und eben nicht bei der Weltbank.

Auch Letztere widmet sich der Systemkritik, um diese kreativ zu kooptieren, beispielsweise im Weltentwicklungsbericht »Agriculture for development« (World Bank 2007), der sich als Antwort auf die damals geäußerte systemische Kritik an Kommerzialisierung und der Verdrängung von Kleinbäuer:innen liest. Mit seiner Betonung von *smallholder competitiveness* stärkt der Bericht die Bedeutung dieser Bäuer:innen und gesteht prinzipiell ein, dass es vielerorts keiner professionellen Plantagen und Agrarbetriebe bedarf, um Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig setzen internationale Organisationen ihren Schwerpunkt weiter auf Wettbewerb und Freihandel als einzig gültige Motoren für das erforderliche Upgrading bäuerlicher Produktion. Ein weiteres Mittel zur Kooptation agrarökologischer Systemkritik ist die Fokussierung auf *climate-smart agriculture*. Diese erlaubt es, Metaprobleme wie Nachhaltigkeit und Klimawandel anzueignen und neu zu interpretieren (Taylor 2018). Eine konkrete Agrarökologie-Agenda macht solche Aneignungen jedoch unmöglich, da es aufgrund ihres revolutionären Anspruchs (zumindest bislang) keine Vorstellung davon gibt, wie sie sich markt- und systemkonform ummünzen ließe.

Die ursprünglich transformative Rede von einer systemischen Analyse globaler Ernährung (*food systems analysis*) wurde hingegen bereits relativ erfolgreich kooptiert. Inzwischen gibt es zahlreiche Veranstaltungen und Publikationen innerhalb des Mainstreams, die mit diesem Begriff operieren. So fand etwa der jüngste UN-Welternährungsgipfel (der insgesamt fünfte nach 1974, 1996, 2002 und 2009) im September 2021 explizit als »UN Food Systems Summit« statt. Damit signalisierte man zumindest begrifflich Interesse an einem umfassenden Umbau von Lebensmittelregimen, wie ihn etwa Expert:innenorganisationen wie das International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) schon länger fordern. Gleichwohl war das Ziel dieses Ernährungsgipfels, die Gestaltung des Themas nicht La Via Campesina, dem CFS High Level Panel of Experts (HLPE) oder anderen kritischen Stimmen zu überlassen. Darüber hinaus wollte man die Vorstellung nachhaltiger Systeme so anordnen, dass sie mit Freihandel, liberalen Vorstellungen von *food availability*, neuen Technologien und Wertschöpfungsketten weiterhin vereinbar sind. Zu diesem Zweck stellte UN-Generalsekretär Guterres sicher, dass die organisatorische Planung in den Händen von Agnes Kalibata lag – der Leiterin von AGRA,

während das CFS und andere rivalisierende Organisationen mit ihren Ideen nicht zum Zuge kamen und keine Agendamacht entwickeln konnten (Canfield et al. 2021: 7). Als Reaktion auf den Vertrauensverlust zwischen Ernährungssouveränitätsbewegung und FAO boykottierte die Bewegung den Gipfel, um sich nicht weiter von dieser Politik der scheinbaren Offenheit und des scheinbaren Pluralismus vereinnahmen zu lassen (Anderl/Hißen 2023: 14).

Internationale Organisationen können letztlich nur vor antiliberalen Notstandsmaßnahmen warnen und Belege für deren Unwirksamkeit auf globaler Ebene anführen. Aber sie haben keine wirkliche Macht gegen einflussreiche Staaten, sobald diese sich entscheiden, Agrarexporte auszusetzen, um die eigenen Märkte für Grundnahrungsmittel zu stabilisieren (wie Indien 2022 oder Argentinien, Vietnam und andere 2007). Vermutlich ist es bereits ein Erfolg für das liberale Paradigma, dass sich dem Exportstopp Indiens bisher kaum jemand angeschlossen hat, weshalb der befürchtete Kaskadeneffekt von 2007 ausblieb. Internationale Organisationen machen diesen hauptsächlich verantwortlich für die damaligen Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln. Indien wurde zwar in WTO-Gremien mit massiver Kritik konfrontiert, die nach dem Exportstopp für gebrochenen Reis und der Subventionierung der eigenen Reisbäuer:innen noch zugenommen hat. Doch das Land zeigt sich davon relativ unbeeindruckt (Business Standard 2022).

Prinzipien und Elemente einer transformativen Welternährungspolitik

Agrarkapitalismus, industrielle Landwirtschaft und transnationale Konzernmacht sind bereits heute nicht mehr tragbar und kaum noch zu rechtfertigen. Dafür ist ihr Unvermögen, die heute Hungernden zu sättigen, zu sichtbar – ebenso die enormen sozialökologischen Schäden, die sie in der Welt anrichten. Klimawandel und Biodiversitätsverluste sorgen für ganz neue Perspektiven auf die negativen Folgen industrieller Getreide- und Fleischkomplexe in den Metropolen. Jede Dürre mit den daraus resultierenden Verlusten an nutzbaren Böden, Wasserquellen und weiteren ökologischen Grundlagen für das menschliche Zusammenleben schwächt die bisherigen dominanten Rechtfertigungen für bestehende Agrar- und Lebensmittelpolitiken.

Das eröffnet Raum für neue Debatten und mögliche Auswege aus den kapital- und energieintensiven Sackgassen, in denen globale Agrarsektoren stecken. In Zukunft wird jede ökologische Großkrise die Suche nach poli-

tischen Lösungen beschleunigen, die Expert:innen und Aktivist:innen zu den Themen Ernährungssouveränität, Deglobalisierung und Agrarökologie in der Gegenwart bereits erarbeiten (Ajl 2021). Deren Ideen werden umso attraktiver, je mehr sich die Erkenntnis durchsetzen wird, dass es keine neo-imperiale Exit-Option aus Klimawandel, Erderhitzung und Wasserknappheit geben wird. Kollektive Katastrophenerfahrungen in den nächsten Jahren, die Metropolen und Peripherien gleichermaßen umfassen werden, haben das Potenzial, neue Wege der Krisenbewältigung zu eröffnen – hin zu echten, systemischen Veränderungen im Sinne einer NIEO², einer wirklich neuen Weltwirtschaftsordnung.

Gerade weil die Klimakrise so eng mit der Agrar- und Ernährungsfrage der Welt verbunden ist und weil die heute Hungernden in den ländlichen Räumen Afrikas und Südasiens am unmittelbarsten betroffen sein werden von weiteren Störungen hochsensibler Lebensmittellieferketten – wie es schon während der Covid-19-Pandemie (Clapp/Moseley 2020) und des Ukrainekriegs (IPES-Food 2022) manifest wurde – muss diese neue Ordnung die Interessen dieser marginalisierten Sozialräume widerspiegeln.

Aus der Perspektive der Mitglieder von La Via Campesina, von IPES-Food und aktivistischer Agrarökolog:innen muss eine Welternährungspolitik auf die soziale und politische Revitalisierung ländlicher Räume abzielen. Diese sind derzeit Prozessen der Intensivierung, Konzentration und Verdrängung ausgesetzt. Es braucht daher eine echte Gegenbewegung, um für mehr Menschen als bisher ländliche Arbeits- und Entfaltungschancen zu schaffen – und zwar nicht mehr nur als Arbeitskräfte in Land- und Minenarbeit oder neuen Dienstleistungssektoren. Dazu gehört eine Aufwertung von kleinbäuerlichem Leben sowie des Nahrungsmittelanbaus jenseits etablierter, hierarchischer Markt- und Machtbeziehungen. Kleinbäuer:innen sollen und dürfen nicht mehr nur am abhängigen Ende von Macht-, Vertrags- und Schuldbeziehungen mit Konzernen, Händler:innen, Schuldner:innen und lokalen Eliten stehen. Stattdessen sollen sie zu den Hauptträger:innen einer agrarökologischen Belebung lokaler Ökologien sowie der Wiederherstellung von Biodiversität und Bodenqualität werden.

Eine neue Welternährungspolitik unter dem Dach einer NIEO² müsste also die umfassende Reorganisierung des Agrarkapitalismus in den Blick nehmen. In ihrem Namen müssten Handelsregeln und Eigentumsrechte gesellschaftlich eingebettet und einem neuen *dekommodifizierten* Verständnis von Nahrungsmitteln untergeordnet werden. Institutioneller Ausgangspunkt für eine solche Umorientierung müsste die Anerkennung von Nahrungsmitteln

als besonderen Gütern sein (etwa im Sinne verbindlicher *Right-to-Food*-Resolutionen internationaler Organisationen, siehe IPES-Food/ETC Group 2021: 44), deren Kommodifizierung und Verwertung in globalen Lieferketten Grenzen gesetzt werden. Diese Anerkennung müsste mit besonderen rechtlichen Zuschreibungen in neuen internationalen Handels- und Eigentumsabkommen versehen werden, um bislang legale und legitime Unternehmenspraktiken bei der Patentierung von Saatgut und Düngemittel zu unterbinden.

Transnationale Nahrungsmittelkonzerne und industrielle Landwirtschaft müssen politisch neu geordnet werden. Ihre Übergewinne sollten abgeschöpft werden und in agrarökologische Programme fließen. Im Idealfall lassen sich diese Unternehmen aufgrund des nicht-kommerziellen Charakters von Nahrungsmitteln in einem besonderen Regime besteuern oder aber Übergewinne werden über neue Anti-Trust-Verfahren angegangen und unfaire Wettbewerbspraktiken verboten, um zumindest die Anreize für Konzentrationsbemühungen zu reduzieren (IPES-Food 2017: 78). Den politischen Raum für die Anfechtung von Lebensmittelfirmen erhielt die Welt durch die Wiedereinsetzung des UN Centre for Transnational Corporations. Dadurch überließe man transnationalen Aktivismus nicht der Verantwortung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft, sondern könnte im internationalen Politikfeld eine kritische Plattform verankern, die bislang kaum überschaubare globale Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Ungleichheiten exponieren kann. Eine dort entstehende Öffentlichkeit könnte besser als bislang Konzentrationsprozessen in Teilbereichen widersprechen. Gemeinsam mit Verbraucherschutzorganisationen eröffnete sich auf diese Art ein neuer Spielraum für transnationale Mobilisierungen gegen negative ernährungsrelevante Unternehmenspraktiken.

Dazu gehört auch die Adressierung der Nahrungsmittelindustrien in den Metropolen selbst. Auch hier gilt es einerseits die Vorstellung von Nahrungsmitteln als nicht-kommerziellen Gütern zu verankern und das bislang eingespielte Verhältnis zwischen Bäuer:innen, Konzernen und Konsument:innen dauerhaft zu verändern. Nahrungsmittelproduktion und -sicherung für die eigene Bevölkerung gilt es politisch-institutionell zu etablieren – gegen den Ausbau einer exportgetriebenen industriellen Landwirtschaft, die hauptsächlich an der Erschließung neuer Absatzmärkte interessiert ist. Die Verschlankung der industriellen Landwirtschaft muss zudem an die ökologische Frage gekoppelt werden. Wenn Massentierhaltung, Tier- und Fleischtransporte einen Großteil von Treibhausgasemissionen ausmachen, so lassen sich diese Sektoren über verpflichtende Emissionsreduktionen regulieren, für die

Unternehmen selbst haften. Zu koppeln wäre dieses Reduzierungsgebot mit einer neuen gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, die nicht mehr auf die Subventionierung von Flächen abzielt, sondern auf nachhaltige, agrarökologische Anbaumethoden im Sinne einer dauerhaften Verankerung von Emissionsreduktion und einer Wiederherstellung verloren gegangener Biodiversität, Boden- und Wasserqualität. Generell gilt es, Effizienz nicht mehr nur nach Ertrag, sondern nach CO₂-Reduktion und Biodiversitätsgewinn der jeweiligen Anbaumethoden zu bemessen (Ajl 2021: 125). So hätte man ein Instrument für *de-linking* und *de-growth* zur Hand, mit dem sich auch in Europa Vorstellungen von alternativen Lieferketten umsetzen ließen. Damit verbunden ist die Zurückdrängung der Marktmacht von Agrarbetrieben und Supermarktketten, um so die Marktchancen für bäuerliche Produzent:innen zu erhöhen, denen in den nationalen Strategien für Nahrungsmittelsicherheit eine größere Rolle eingeräumt wird.

Auf der anderen Seite der neuen Ernährungspolitik stünden die Kleinbäuer:innen in den globalen Peripherien. Etwa in Afrika und Asien benötigen diese eine institutionelle Stärkung der »Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure« (2012 vom CFS ausgearbeitet) und eine klare Umsetzung der »UN declaration on the rights of peasants« von 2019 und die hiermit verbundene Verbesserung kleinbäuerlicher Landnutzungsrechte – am besten über neue Landreformen und Bestimmungen zu Gemeinnutzungen von Saatgut, organischen Düngern und Landmaschinen. Landreformen sind unerlässlich, um Konzentrations- und Verdrängungsprozesse zu vermeiden beziehungsweise um bestehende Landungleichheiten zu bekämpfen. Damit Kleinbäuer:innen zudem dauerhaft vom ihrem eigenen Anbau leben können und um resiliente ländliche Ökonomien mit territorialen, regionalen Märkten zu schaffen (IPES-Food/ETC Group 2021: 97), die den lokalen Bevölkerungen ausreichende Entfaltungschancen bieten, bedarf es der Kanalisierung öffentlicher Unterstützung und von Ressourcen internationaler Organisationen für kleinbäuerliche Anbaupraktiken (ibid: 120). Das beinhaltet den Ausbau frei verfügbarer agrarökologischer Forschung und Technologie in bislang unerschlossenen ländlichen Räumen. Schließlich braucht es verbindliche agrarökologische Standards in der Entwicklungsfinanzierung.

Ausblick

Die Beharrungskräfte der bestehenden agrarkapitalistischen Ordnung sind außerordentlich stark. Deswegen wird es für die Leser:innen dieses Beitrags ein Leichtes sein, die hier angestellten Überlegungen als unrealistisch, unmöglich und im Prinzip unvorstellbar abzutun. Dazu trägt bei, dass weder bei den internationalen Organisationen noch bei Regierungen im Globalen Süden – von Brasilien über Senegal und Mosambik bis Indonesien – solch eine transformative Interessenlage derzeit vorstellbar ist. Noch scheinen der Lebensmittelproduktionismus sowie Vorstellungen von Ertragssteigerungen und Produktionsausweitungen weiterhin die simpelste und überzeugendste Lösung für Hunger und Unterernährung in der Welt zu sein. Es fehlt schlicht eine relevante Träger:innenschicht für einen umfassenden Systemwechsel in der Welternährungspolitik jenseits radikaler Aktivist:innen und Expert:innen.

Realistischer ist sicherlich, dass die strukturellen Anfälligkeiten und Krisen des bestehenden Regimes, die seit der Covid-19-Pandemie und dem Ukrainekrieg so sichtbar wurden, andere Reformpolitiken nach sich ziehen werden als die hier skizzierten revolutionären Veränderungen. Denkbar sind etwa neue Ausnahmeregelungen bei Ernährungsnotständen im Rahmen der WTO (wie sie etwa gerade faktisch von der indischen Regierung durchgesetzt werden), weitere organisatorische Stärkungen des WFP als Ernährer *of last resort* in Hungerkrisen und Verbesserungen der Frühwarnsysteme bei FAO und WFP zu einer optimalen Koordinierung von Ernährungshilfen. Dazu werden in Zukunft neue Nachhaltigkeitssysteme und -zertifikate im Sinne einer *sustainable intensification* Agenda entworfen werden. Damit würden auch hier wieder kritische Ideen kreativ angeeignet und entmachtet. Gleiches wird bereits versucht mit dem Label Agrarökologie: Hier lassen sich Elemente kooptieren, die nicht unbedingt im Widerspruch zum Agrarkapitalismus stehen (wie Substituierung oder Effizienz). Dazu kommt vermutlich ein Ausbau von Sozialschutzprogrammen in globalen Peripherien, um ländlichen Wandel und verringerte Lebenschancen für ländliche Bevölkerungen zumindest partiell mit Geldauszahlungen zu begleiten, wie es beispielsweise die neue Sozialschutz-Agenda der FAO vorsieht (FAO 2017).

Die folgende Dynamik wird dabei sicherlich bestehen bleiben: Je deutlicher auf internationaler Ebene wird, wie eng industrielle Landwirtschaft im Norden mit globaler Konzernmacht, volatilen Nahrungsmittelpreisen, Unterernährung, Klimawandelfolgen, Biodiversitätsverlusten und Wassermangel zusammenhängt, desto klarer zeigt sich der Nutzen einer Reformagenda, mit

der sich Agrarindustrialismus und -kapitalismus zurückdrängen und deren negative Folgen bekämpfen lassen. Das ist kein Schritt in die Vergangenheit, kein romantisches Beschwören traditionaler Landschaften, sondern echter, transformativer Fortschritt. Es ist eine der Zukunft zugewandte Herstellung von Landlebensmöglichkeiten; eine wichtige Rezentrierung von Fragen der Ernährung in der Welt, von Lebensmitteln, ihrer Produktion und Verarbeitung, um mit zukünftigen Antworten die Hungerungleichheiten der Gegenwart ein für alle Mal zu beenden.

Literatur

- Ajl, Max (2021): *A people's green new deal*. London: Pluto.
- Altieri, Miguel Angel (2018): *Agroecology. The science of sustainable agriculture*. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press.
- Anderl, Felix/Hißen, Michael (2023): How trust is lost: The Food Systems Summit 2021 and the delegitimation of UN food governance. In: *European Journal of International Relations*. Online first 25.5.2023, <https://doi.org/10.1177/13540661231173553>.
- Bello, Walden (2009): *The food wars*. London: Verso.
- Borras Jr, Saturnino (2008): La Via Campesina and its global campaign for global agrarian reform. In: *Journal of Agrarian Change*, 8 (2–3), 258–289.
- Business Standard (2022): India defends decision to ban rice, wheat exports at WTO meeting. In: *Business Standard* vom 22.9.2022. https://www.business-standard.com/article/current-affairs/india-defends-decision-to-ban-rice-wheat-exports-at-wto-meeting-122092200440_1.html (Zugriff am 22.9.2022).
- Canfield, Matthew/Anderson, Molly/McMichael, Philip (2021): UN Food Systems Summit 2021: Dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. In: *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 5. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.661552>.
- Clapp, Jennifer (2006): WTO agriculture negotiations: Implications for the global south. In: *Third World Quarterly*, 27 (4), 563–577.
- Clapp, Jennifer (2014): Financialization, distance and global food politics. In: *The Journal of Peasant Studies*, 41 (5), 797–814.
- Clapp, Jennifer/Moseley, William (2020): This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the neoliberal food security order. In: *The Journal of Peasant Studies*, 47 (7), 1393–1417.

- FAO – Food and Agriculture Organization (o.J.): Scaling up Agroecology Initiative. <https://www.fao.org/agroecology/overview/scaling-up-agroecology-initiative/en/> (Zugriff am 22.5.2023).
- FAO – Food and Agriculture Organization (2017): FAO social protection framework. Promoting Rural Development For All. Rom: FAO.
- FAO – Food and Agriculture Organization/International Fund for Agricultural Development/United Nations Children's Fund/World Food Programme/World Health Organization (2023): Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum. Rom: FAO.
- Gertel, Jörg/Sippel, Sarah Ruth (Hg.) (2014): Seasonal workers in Mediterranean agriculture. The social costs and eating fresh. London: Routledge.
- Gliessman, Steve (2015): Agroecology. The ecology of sustainable food systems. 3rd ed. Boca Raton: CRC Press.
- Gliessman, Steve/Friedmann, Harriet/Howard, Philip (2019): Agroecology and food sovereignty. In: *IDS Bulletin*, 50 (2), 91–109.
- Hopewell, Kristen (2016): Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project. Stanford: Stanford University Press.
- IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2017): Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food Sector. https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf (Zugriff am 16.9.2022).
- IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2022): Another perfect storm? Special report, Mai 2022. https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf (Zugriff am 19.9.2022).
- IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems/ETC Group (2021): A long food movement. Transforming food systems by 2045. https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/LongFoodMovement_EN.pdf (Zugriff am 18.12.2022).
- Jachertz, Ruth (2014): »To keep food out of politics«: The UN Food and Agriculture Organization, 1945–1965. In: Frey, Marc/Kunkel, Sönke/Unger, Corinna (Hg.), International organizations and development, 1945–1990. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 75–100.
- Kurzer, Paulette/Cooper, Alice (2012): Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labeling. In: *Journal of European Public Policy*, 20 (5), 722–740.
- Lambie-Mumford, Hannah/Silvasti, Tiina (Hg.) (2020): The rise of food charity in Europe. Bristol: Policy Press.

- Lele, Uma/Agarwal, Manmohan/Baldwin, Brian C./Goswami, Sambuddha (Hg.) (2021): Food for all. International organizations and the transformation of agriculture. Oxford: Oxford University Press.
- Mader, Philip (2015): The political economy of microfinance. Financializing poverty. London: Palgrave Macmillan.
- McMichael, Philip (2020): Political economy of the global food and agriculture system. In: Kavam, Amir/Kassam, Laila (Hg.), Rethinking food and agriculture. New ways forward. Sanston: Woodhead, 53–75.
- Murphy, Sophia/Burch, David/Clapp, Jennifer (2012): Cereal secrets. The world's largest grain traders and global agriculture. Oxfam research report, August 2012. Oxfam. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-en_4.pdf (Zugriff am 12.1.2023)
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2020): Global value chains in agriculture and food: A synthesis of OECD analysis. Paris: OECD Publishing.
- OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights (2022): The right to food and the COVID-19 pandemic. Interim report of the special rapporteur on the right to food, Michael Fakhri. A/77/177, 18.7.2022. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77177-7-right-food-and-covid-19-pandemic-interim-report-special> (Zugriff am 19.9.2022).
- Rothschild, Emma (1976): Food politics. In: *Foreign Affairs*, 54 (2), 285–307.
- Sen, Amartya (1987): Hunger and entitlements. Helsinki: Wider.
- South Commission (1990): The challenge to the south. The report of the South Commission. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Marcus (2018): Climate-smart agriculture: What is it good for? In: *The Journal of Peasant Studies*, 45 (1), 89–107.
- Thyen, Kressen/Karadag, Roy (2021): Between affordable welfare and affordable food: Internationalized food subsidy reforms in Egypt and Tunisia. In: *Social Policy & Administration*, 55 (6), 1050–1065.
- UN – Vereinte Nationen (1974): Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. A_RES_3202(S-VI)-EN. https://digitallibrary.un.org/record/218451/files/A_RES_3202%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 22.5.2023).
- Vanhaute, Eric (2021): Peasants in world history. New York: Routledge.
- Vernon, James (2007): Hunger. A modern history. Harvard: Harvard University Press.

- World Bank (2007): World development report 2008: Agriculture for development. Washington D. C.: World Bank.
- WTO – World Trade Organization (2004): World trade report. Genf: WTO.
- WFP – World Food Programme/FAO – Food and Agriculture Organization (2022): Hunger hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: October 2022 to January 2023 outlook. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000142656/download/> (Zugriff am 22.5.2023).
- Zürn, Michael (2018): A theory of global governance. Authority, legitimacy, and contestation. Oxford: Oxford University Press.

