Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise

Ein Menschenrechtsansatz kann den Hungernden helfen

Michael Windfuhr

Michael Windfuhr, geb. 1961, ist Leiter des Referats Menschenrechte des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. / Brot für die Welt in Stuttgart.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise ist die Frage, welche Rolle den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf Nahrung, bei der Bewältigung der Krise zukommt, von besonderer Bedeutung. Der vorliegende Beitrag macht deutlich, dass das Recht auf Nahrung Regierungen dazu verpflichtet, ihre Politikmaßnahmen stärker auf besonders betroffene Bevölkerungsgruppen auszurichten. Antworten auf die Krise dürfen deshalb nicht nur bei der Produktionsseite ansetzen, sondern müssen sicherstellen, dass die Ärmsten ausreichend Einkommen haben, um sich mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Der Beitrag beschreibt zudem, wie die Staatenpflichten des Rechts auf Nahrung im UN-System über die Jahre präzisiert wurden.

Die Zahl der Hungernden und Unterernährten hat sich im Laufe des Jahres 2008 um 109 Millionen Menschen deutlich erhöht, von 854 Millionen auf 963 Millionen.[1] Der Anstieg der Getreidepreise im Zuge des steigenden Ölpreises 2007/2008 hat dazu beigetragen, dass dem Thema Welternährung erneut internationale Aufmerksamkeit zuteil wurde.[2] Seit dem Welternährungsgipfel von Rom im Jahr 1996 hielt sich die Zahl der Hungernden in den Statistiken der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agricultural Organization – FAO) annähernd konstant bei 850 Millionen. Der Anstieg der Getreidepreise hat dann im Laufe des Jahres 2008 in den von Nahrungsmittelengpässen betroffenen Ländern zu blutigen Aufständen geführt, aber auch zu Nothilfe-Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft. Den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren, wie es im ersten Ziel der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) vorgesehen ist, war bereits vor der Krise 2008 das Ziel, das am wenigsten umgesetzt wurde. Doch erst die akute Zuspitzung der Ernährungssituation hat dem Thema wieder die Aufmerksamkeit beschert, die es angesichts des Ausmaßes des Problems schon vorher verdient hätte.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage, welche Rolle den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf angemessene Nahrung,[3] bei der Bewältigung der Krise zukommt, von besonderer Bedeutung. Ist es hilfreich, über die Nahrungsmittelkrise und -problematik in Menschenrechtskategorien zu sprechen? Wenn ja, worin besteht der zusätzliche Nutzen? Auf der gemeinsamen Konferenz der Vereinten Nationen und der spanischen Regierung zur Welternährungskrise am 27. Januar 2009 in Madrid hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gefordert, die bisherigen Bemühungen zur Bewältigung der Krise um einen eigenständigen Pfeiler zum Recht auf Nahrung zu ergänzen. Er bezog sich damit auf die zwei Pfeiler des Umfassenden Rahmenaktionsplans der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the World Food Crisis – HLTF). Die Arbeitsgruppe hatte der Generalsekretär im Frühjahr 2008 eingesetzt, um eine konsistente und koordinierte Antwort des UN-Systems auf die Krise zu geben.[4] Der erste Pfeiler umfasst Maßnahmen zur schnellen Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise und der zweite Pfeiler die eher längerfristigen Fördermaßnahmen für ländliche Entwicklung und landwirtschaftliche Produktion. In Madrid betonte Ban Ki-moon nun zusätzlich die Bedeutung verantwortlicher Regierungsführung und des Rechts auf Nahrung.[5]

Das Recht auf angemessene Nahrung und das Recht, frei von Hunger zu sein, sind anerkannte Menschenrechte. Sie sind Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard nach Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und nach Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt). Der Sozialpakt trat 1976 in Kraft und ist inzwischen von über 160 Staaten ratifiziert worden.

Eine zusätzliche Bekräftigung hat das Recht auf angemessene Nahrung durch den Welternährungsgipfel von Rom im Jahr 1996 im Zusammenhang mit der Arbeit der zuständigen UN-Sonderorganisation FAO bekommen. Die Abschlusserklärung des Gipfels von Rom beginnt mit einer Bekräftigung der Staaten, das Recht auf Nahrung umzusetzen.[6] Im Aktionsplan von Rom wurde die FAO aufgefordert, in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), eine präzise Beschreibung des Inhalts und der Staatenpflichten des Rechts auf Nahrung zu erarbeiten. In der Folge hat der CESCR im Jahr 1999 einen Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung veröffentlicht, der seitdem Grundlage für die Interpretation des Rechtes ist.[7]

Ebenfalls im Jahr 1996 begannen zivilgesellschaftliche Organisationen, für die Verabschiedung eines zusätzlichen rechtlichen Instruments zu werben, um die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in der Staatenpraxis zu fördern. Die Idee wurde von der Nach-

folgekonferenz zum Welternährungsgipfel 2002 aufgegriffen. Die Mitgliedstaaten der FAO setzten eine Arbeitsgruppe ein, die während eines zweijährigen Verhandlungsprozesses ›Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung‹ ausgearbeitet hat. Diese wurden anschließend einstimmig von allen FAO-Mitgliedstaaten angenommen.[8] Mit den Richtlinien liegt somit das erste zwischenstaatlich verabschiedete Dokument vor, das eine Anleitung der Umsetzung eines Rechtes des Sozialpakts enthält.

Wer hungert warum? Eine Hungertypologie

Wie wichtig die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung sind, erklärt sich aus der spezifischen Problemlage der von Hunger und Unterernährung besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Arbeitsgruppe des Millennium-Projekts der Vereinten Nationen zum Thema Hunger (Hunger Task Force) hatte im Jahr 2004 eine Typologie des Hungers in der heutigen Welt vorgelegt.[9] Demnach lebten von den 852 Millionen Hungernden im Jahr 2004 etwa 800 Millionen in Entwicklungsländern. Die genaue Analyse des Ausmaßes des Hungers in verschiedenen Teilen der Welt und bei verschiedenen Gruppen brachte Erstaunliches zutage: Hunger ist immer noch vorwiegend ein ländliches Phänomen. Knapp 80 Prozent aller Hungernden leben auf dem Land. Auch wenn die Zahl der in den Städten lebenden Armen in vielen Teilen der Welt aufgrund des rapiden Verstädterungsprozesses schnell und nachhaltig steigen wird und besonders im Rahmen der aktuellen Welternährungskrise zugenommen hat, wird noch bis Mitte dieses Jahrhunderts die Mehrzahl der Hungernden auf dem Land leben. Die Hälfte aller Hungernden und Unterernährten leben in kleinbäuerlichen Familien. Obwohl diese Familien als Bauern Nahrungsmittel anbauen, können sie sich von dem, was sie ernten und verkaufen nicht ausreichend ernähren. Sie benötigen ein Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion, um ausreichend Nahrungsmittel einkaufen und andere Dienstleistungen bezahlen zu können, wie Gesundheitsvorsorge und Bildung für die Familie. Theoretisch profitieren Bauernfamilien auch von steigenden Nahrungsmittelpreisen. Dennoch sind die meisten von ihnen gleichzeitig auch Verbraucher und müssen Nahrungsmittel hinzukaufen, da sie nur sehr wenige Produkte selbst herstellen. So sind die Nahrungsmittelkosten für die meisten Kleinbauern während der jüngsten Krise gestiegen, da sie Nettoeinkommensverluste hatten.

Um die prekäre Situation von kleinbäuerlichen Familien zu erklären, führt der Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema Hunger von 2004 einen zusätzlichen Begriff ein. Gut zwei Drittel dieser Familien können als besonders marginalisiert bezeichnet werden. Marginalisierung kann verschiedene Elemente beinhalten. Das verfügbare Land ist oft zu klein, wie beispielsweise in Südasien, wo viele Familien nur ›Ländereien‹ von weniger als einem halben Hektar besitzen. Die Höfe liegen oft in ökologisch ungünstigen Gebieten, an steilen Hängen, in Regionen, die leicht austrocknen, oder – wie etwa in Bangladesch – überschwemmt werden. Marginalisierung kann auch bedeuten, dass die Landtitel nicht abgesichert sind, die Bauernfamilien – gerade wenn ihnen Frauen vorstehen – keinen Zugang zu Krediten und damit auch nicht zu Saatgut haben. Fehlende Transportmittel und Infrastruktur machen die Familien oft von wenigen Zwischenhändlern abhängig. Eine landwirtschaftliche Beratung ist ohnehin nicht vorhanden. Für viele dieser benachteiligten Familien ist eine Kombination aus solchen Faktoren die Ursache dafür, dass sie sich als Bauern nicht von ihrem Land ernäh-

Obwohl die Familien als Bauern Nahrungsmittel anbauen, können sie sich von dem, was sie ernten und verkaufen nicht ausreichend ernähren.

1 Vgl. FAO, Agriculture Key Player to Stop Degradation of Vital Ecosystems, Pressemitteilung, 25.4.2007, http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html bzw. FAO, Number of Hungry People Rises to 963 Million, Pressemitteilung, 9.12.2008, http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/

2 Obwohl die statistischen Angaben zur Zahl der Hungernden vage sind, dienen sie dennoch als Trendangaben. Die neuesten Zahlen können dem jährlichen Bericht der FAO ›The State of Food Insecurity in the World‹ entnommen werden. Aktuelle Angaben von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und dem Welternährungsprogramm deuten darauf hin, dass die Zahl der Hungernden im Laufe des Jahres 2009 die Zahl von einer Milliarde Menschen erreichen könnte, vgl. Oxfam (Hrsg.), A Billion Hungry People, Oxford Briefing Paper 127, Januar 2009.

3 In diesem Beitrag steht der Begriff ›Recht auf Nahrung‹ auf für andere im Sprachgebrauch befindlichen Begriffe, wie ›Recht auf angemessene Nahrung‹, ›Recht auf ausreichende Nahrung‹, ›Recht auf ausreichende Ernährung‹. Im UN-Kontext wird ›Recht auf angemessene Nahrung‹ benutzt.

4 Der Umfassende Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA) ist im Juli 2008 vorgelegt und im Juli und September 2008 in der UN-Generalversammlung diskutiert worden, http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf

5 Rede von Ban Ki-moon auf dem Hochrangigen Treffen für Nahrungsmittelsicherheit für alle, 27.1.2009, Madrid, http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=413

6 Rome Declaration on World Food Security, Rom 1996, Abs. 1, http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM

7 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN-Dok. E/C.12/1999/5 v. 12.5.1999, http://www.un.org/Depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf oder Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die ›General Comments‹ zu den UN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 250–262.

8 Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, über: http://www.fao.org/righttofood

9 UN Millennium Project Task Force on Hunger, Halving Hunger: It Can Be Done, London 2005.

Ein Mitarbeiter des Welternährungsprogramms (WFP) verteilt im Februar 2009 Lebensmittelrationen an Bewohner im Flüchtlingslager für Binnenvertriebene in Kibati, Demokratische Republik Kongo. UN-Foto: Marie Frechon

ren können. Diese Familien sind zudem hochgradig anfällig für äußere Einflüsse: Wetterunregelmäßigkeiten oder erhöhter Importdruck – beispielsweise durch subventionierten Überschussweizen der Europäischen Union im westlichen Afrika – können schnell dazu beitragen, dass die Produktion oder ihr späterer Verkauf gefährdet sind.

Weitere 22 Prozent der Hungernden und Unterernährten gehören zu Familien, die kein eigenes Land besitzen und meist als Landarbeiter von saisonalen Einkommen leben. Acht Prozent dieser hungernden Bevölkerung sind Nomaden, die von der Fischerei oder der Nutzung der Wälder leben. Gerade der hohe Anteil an landlosen Familien, insbesondere in Indien und Lateinamerika, verdeutlicht, dass zur Verbesserung der Situation einerseits Maßnahmen wichtig sind, die diesen Menschen Zugang zu Ressourcen geben, wie die Verteilung von ungenutzten Ländereien im Rahmen von Agrarreformen. Andererseits kommt der Frage eine große Bedeutung zu, wie weitere Arbeitsplätze in ländlichen Regionen geschaffen werden beziehungsweise die Einkommen in dem Bereich stabilisiert werden können. Gerade im landwirtschaftsnahen Bereich der Verarbeitung und des Handels von lokal erzeugten Nahrungsmitteln könnten zahlreiche Arbeitsplätze entstehen.

Es ist erstaunlich, dass die seit dem Welternährungsgipfel 1996 sogar leicht steigende Zahl von Hungernden lange nicht als Krise wahrgenommen wurde.

Falsche Landwirtschaftspolitik

Jede wirkungsvolle Strategie zur Senkung der Zahl der Hungernden und Unterernährten muss deshalb mit Maßnahmen beginnen, die die Zugangsprobleme dieser Gruppen und die Diskriminierungs- und Marginalisierungstatbestände verringern helfen. Die Stärke eines Menschenrechtsansatzes liegt gerade darin, den Fokus auf die Rechtsposition besonders Benachteiligter zu richten und staatliche Rechenschaftspflicht gegenüber diesen Gruppen einzufordern. Die Marginalisierung der betroffenen Gruppen ist vor allem eine politische Marginalisierung. Hier Mechanismen der Überprüfung staatlichen Handelns einzuführen, um die staatliche Rechenschaftspflicht zu erhöhen, stellt eine ausgesprochen sinnvolle Strategieempfehlung dar. An dieser Stelle setzen die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung an, als Referenzdokument für verantwortliche Regierungsführung in diesem Bereich.

Es sind in erster Linie diese oben genannten Gruppen, die in der bisherigen Landwirtschaftspolitik systematisch vernachlässigt wurden. Der Hintergrundbericht der UN-Millenniums-Arbeitsgruppe zum Thema Hunger weist auf diesen Zusammenhang hin.[10] Zu lange habe sich die internationale und nationale Agrarforschung nur um landwirtschaftlich begünstigte Gebiete gekümmert, dort wo Bewässerung auf guten Böden möglich ist.[11] Agrarpolitische Förderprogramme und Agrarberatung waren meist auf jene begünstigten Gebiete oder auf wenige zentrale Exportprodukte, wie Bananen, Kaffee oder Kakao, ausgerichtet. Parallel dazu gingen während der letzten drei Jahrzehnte die Investitionen in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung in Entwicklungsländern zurück. Die Agrarhaushalte vieler Entwicklungsländer sanken zwischen 1995 und 2005 um die Hälfte. Der Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) für die Förderung der Landwirtschaft sank von 18 Prozent im Jahr 1978 auf einen historischen Tiefstand von drei Prozent im Jahr 2007.[12] Es ist erstaunlich, dass die seit dem Welternährungsgipfel 1996 sogar leicht steigende Zahl von Hungernden lange nicht als Krise wahrgenommen wurde. Erst als die Krise durch den starken Preisanstieg für Nahrungsmittel in den Städten spürbar wurde, wurde sie zu einem neuen globalen Thema.

Die aktuelle Nahrungsmittelkrise ist nicht auf einzelne dramatische Ereignisse zurückzuführen, sondern auf eine Reihe kulminierender langfristiger Trends. Dazu zählen: die gestiegene Nachfrage durch steigenden Wohlstand in den asiatischen Schwellenländern, die Nutzung von Agrarrohstoffen als Biotreibstoffe. Aber auch Veränderungen auf der Angebotsseite haben zu der gegenwärtigen Situation beigetragen. Dazu zählen: die Vernichtung fruchtbarer Böden und Küstenebenen durch schnell wachsende Großstädte oder klimabedingte Veränderungen, wie der mehrjährige Ausfall Australiens als Agrarexporteur. Ein maßgeblicher Grund ist zudem, dass die stetig zurückgehenden öffentlichen und privaten Investitionen in den ländlichen Raum zu einer Unterfinanzierung im Agrarbereich in vielen ländlichen Regionen geführt haben, mit der Folge kaum noch wachsender Erträge. Gleichzeitig steigen nun, bedingt durch die hohen Ölpreise, die Kosten für Agrarinputs, wie Düngemittel. Gute Ernteprognosen in einigen Schlüsselländern für Getreide haben inzwi-

schen zwar wieder zu einer leichten Beruhigung der Agrarmärkte geführt, dennoch bleibt die Prognose eher düster: Die Preise werden mittel- bis langfristig auf hohem Niveau bleiben.

Positiv ist, dass in verschiedenen Ländern inzwischen eine Trendwende zugunsten ländlicher Entwicklung zu beobachten ist. Im Jahr 2003 hatten die afrikanischen Regierungen bei einem Treffen der Afrikanischen Union in Maputo beschlossen, die Haushaltsausgaben für ländliche Entwicklung auf zehn Prozent der verfügbaren Haushaltsmittel zu steigern. Noch sind viele Länder weit von diesem Ziel entfernt, aber einige, wie Benin oder Mali, haben inzwischen die Zehn-Prozent-Hürde überschritten. Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kommt es zu Veränderungen. Die Geber haben eine ›Globale Geber-Plattform für Ländliche Entwicklung‹ gegründet, die mithelfen soll, für verstärkte Investitionen in ländliche Regionen zu werben und Vorschläge zu erarbeiten, wie das Geld am besten ausgegeben werden soll. Die Weltbank hat ihren Weltentwicklungsbericht 2008 dem Thema Agrarentwicklung gewidmet. Auf der Hochrangigen Konferenz zur Ernährungssicherheit im Juni 2008 in Rom machte Heidemarie Wieczorek-Zeul, die deutsche Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Zusage, durch Umschichtungen im Haushalt ihres Ministeriums 500 Millionen Euro für ländliche Entwicklung zusätzlich bereitzustellen. Es wäre dennoch verfrüht, bereits von einer wirklichen Trendwende hin zu einer verstärkten Berücksichtigung ländlicher Entwicklung in der nationalen wie internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen. Die gemachten Versprechungen müssen zunächst erfüllt werden. Doch deuten die politischen Stellungnahmen vieler Akteure der letzten Monate darauf hin, dass ländliche Entwicklung und Hungerbekämpfung wieder ein stärkeres Gewicht in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik erhalten.

Das Recht auf Nahrung im Völkerrecht

Durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des CESCR und die Freiwilligen Leitlinien ist es gelungen, die rechtliche Norm und die Staatenpflichten zum Recht auf Nahrung (siehe Kasten, S. 70) präzise zu definieren.[13] Seit dem Jahr 2000 gibt es zudem einen Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über das Recht auf Nahrung, der in zahlreichen Missionen und in seinen regelmäßigen Berichten an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung zur Klärung vieler Details beim Verständnis des Rechts auf Nahrung beigetragen hat.[14]

Das Recht auf Nahrung verpflichtet Staaten, keine Maßnahmen zu ergreifen, die zu Hunger führen und ihre eigene Politik, ihre eigenen Haushaltsmittel auf die besonders Betroffenen zu konzentrieren. Diese müssen gleichzeitig Partizipations- und Beschwerderechte erhalten. Das Recht auf Nahrung hilft, Regierungen bei der Ausübung ihrer nationalen wie internationalen Politik zur Rechenschaft zu ziehen. Von Vorteil ist es zusätzlich, dass es in Zukunft ein individuelles Beschwerdeverfahren zum Sozialpakt geben wird. Der Text des entsprechenden Fakultativprotokolls wurde am 10. Dezember 2008 in der Generalversammlung verabschiedet. Ab Herbst dieses Jahres können Vertragsstaaten das Protokoll ratifizieren.[15]

Positiv ist, dass in verschiedenen Ländern inzwischen eine Trendwende zugunsten ländlicher Entwicklung zu beobachten ist.

Die Freiwilligen Leitlinien dienen zudem für verschiedene Politikbereiche als präzise Beschreibungen von Rahmenbedingungen und Anforderungen an staatliche Politik. Damit liegt eine Definition vor, was von Regierungen auf rechtsstaatlicher Ebene (Stichwort: gute Regierungsführung) hinsichtlich des Rechts auf Nahrung zu erwarten ist.

Eine Stärke der Freiwilligen Leitlinien liegt darin, eine nationale Strategie in fünf Schritten zur Umsetzung des Rechts anzubieten.

Eine Stärke der Freiwilligen Leitlinien liegt darin, eine nationale Strategie in fünf Schritten zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung anzubieten.

1. Schritt: Regierungen werden aufgefordert, die besonders betroffenen Gruppen zu identifizieren.
2. Schritt: Sie sollen sicherstellen, dass relevante gesetzliche Regelungen zum Schutz und zur Förderung dieser besonders betroffenen Gruppen überprüft und, wo nötig, ergänzt werden.
3. Schritt: Die Regierungen sollen für jede dieser Gruppen eigenständige Politik- und Fördermaßnahmen ergreifen.

10 Ebd.

11 Diese Erkenntnis wird vom im Jahr 2008 erschienenen Bericht des ›Weltagrarrats‹ (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development – IAASTD) unterstützt. Beim IAASTD handelt es sich um ein Forschungsvorhaben von über 400 beteiligten Wissenschaftlern, das von der FAO, der Weltbank und verschiedenen Regierungen in Auftrag gegen wurde. Näheres dazu: Hans Rudolf Herren, Zurück zur Natur, in diesem Heft, S. 62–65 und auf der Homepage des IAASTD: http://www.agassessment.org

12 Angaben aus dem Umfassenden Rahmenaktionsplan, a.a.O. (Anm. 4), S.1, Fußnote 4.

13 Einen guten Überblick über den Stand der Forschung gibt das zweibändige Werk von Wenche Barth Eide/Uwe Kracht (Eds.), Food and Human Rights in Development, Oxford 2007.

14 Das Mandat wurde bis 2008 acht Jahre lang durch den Schweizer Jean Ziegler wahrgenommen und seitdem durch den Belgier Olivier de Schutter. Die Berichte der beiden Berichterstatter sind im Internet zu finden unter: http://www.righttofood.org sowie beim OHCHR, http://www.ohchr.org

15 Zehn Staaten müssen das Fakultativprotokoll ratifizieren, damit es in Kraft treten kann. Dann können Personen aus den Vertragsstaaten Individualbeschwerden beim CESCR einreichen, falls sie auch nach Durchlaufen des nationalen Rechtswegs nicht zu ihrem Recht gekommen sind. Ausführlicher dazu: Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, in diesem Heft, S. 72–78.

Das Recht auf angemessene Nahrung

- **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)**
  Art. 11 Abs. 1

  »Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.«

Quelle: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntSozialpakt.pdf

- Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
  Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (1999)
  Abs. 6

  »Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das Recht auf angemessene Nahrung darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden (...)«.

UN-Dok. E/C.12/1999/5 v. 12.5.1999; Quelle: http://www.un.org/Depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf

4. Schritt: Die Regierungen werden aufgefordert, eine aussagekräftige Überprüfung der Ergebnisse ihrer Politikmaßnahmen durchzuführen.
5. Schritt: Ausführlich beschreiben die Leitlinien dann in welcher Weise Überwachungs- und Beschwerdemöglichkeiten für diese Gruppen geschaffen oder verbessert werden können.

Durch die Anwendung einer solchen mehrstufigen Umsetzungsstrategie sollte es möglich sein, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Leitlinien stellen den Bezug zu den grundlegenden Menschenrechten her, die bei der Umsetzung aller staatlichen Maßnahmen beachtet werden sollten und die nicht spezifisch für das Recht auf Nahrung sind. Dazu gehören die Grundsätze der Transparenz und Partizipation für Informations-, Entscheidungs- und Überwachungsverfahren ebenso wie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung.

Ein Menschenrechtsansatz baut auf individuellen Rechtsansprüchen auf. Diese setzen staatlicher Politik Grenzen. Menschenrechte können nicht einfach verletzt werden, um andere Ziele zu erreichen. Ein Staudammprojekt mag energie- oder wasserpolitisch ausgesprochen wichtig für ein Land sein. Dennoch erlaubt die Bedeutung des Projekts nicht, Zwangsumsiedlungen ohne ausreichende Entschädigungen durchzuführen. Ein Menschenrechtsansatz stärkt deshalb die Rechtsposition besonders marginalisierter Gruppen. In den Leitlinien werden unterschiedliche Politikfelder angesprochen. Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, dass zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung mehr nötig ist als agrarpolitische Maßnahmen. Für die Einrichtung juristischer Beschwerdemechanismen, zur rechtlichen Absicherung von Land- und Pachtrechten ist beispielsweise das Justizministerium zuständig. Fragen der Nahrungsmittelsicherheit betreffen Verbraucherschutzanliegen. Wirtschaftspolitische Fragen sind ebenso angesprochen, wie die sozialpolitische Ausgestaltung von Transferleistungen und Netzen sozialer Absicherung. Eine weitere Stärke der Freiwilligen Leitlinien ist, dass für die verschiedenen Politikbereiche die wichtigsten Maßnahmen der Umsetzung beschrieben werden und dass keine Empfehlungen auf der Grundlage monokausaler Antworten gegeben werden. Dadurch sind die Leitlinien für verschiedene Ministerien von Bedeutung. Regierungen müssen allerdings sicherstellen, dass eines der Ministerien die Hauptverantwortung für die Umsetzung trägt.

Ein solch langer Text wie die Richtlinien (30 Seiten), in dem staatliche Maßnahmen in vielen verschiedenen Politikbereiche eingefordert werden, kann die Befürchtung wecken, dass die Umsetzung des Rechts auf Nahrung zusätzlicher finanzieller Ressourcen bedarf. Hier gilt es festzuhalten, dass der Sozialpakt die Staaten in Art. 2 tatsächlich zu mutigen, entschiedenen Schritten zur schrittweisen Umsetzung der Rechte des Paktes auffordert, aber nichts Unmögliches verlangt. Der Staat soll «unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten» Maßnahmen ergreifen. Allerdings – und dies wird in den Freiwilligen Leitlinien genau beschrieben, sollen die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Im Rahmen der nationalen Umsetzungsstrategie sollen die besonders betroffenen Gruppen bevorzugt erreicht und die Umsetzung auf sie ausgerichtet werden. Die Leitlinien machen zudem deutlich, dass viele wichtige Umsetzungsschritte des Rechts auf Nahrung keinen besonderen Einsatz von Mitteln verlangen, sondern sich auf Aktivitäten beziehen, die kostengünstig oder umsonst sind, wie eine bessere Ausgestaltung der Gesetzgebung oder das Unterlassen von Maßnahmen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen.

Extraterritoriale Anwendung

Die Marginalisierung von Menschen wird in vielen Ländern durch politische Entscheidungen auf nationaler Ebene verursacht. Es gibt allerdings eine Reihe internationaler Rahmenbedingungen, die die Umsetzung des Rechts auf Nahrung direkt beeinflussen. Handelspolitischen Regeln gehören zu diesen Rahmenbedingungen. Viele arme Entwicklungsländer haben ihren Außenhandel weitestgehend liberalisiert, teilweise im Rahmen ihres Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO), vor allem aber im Zuge der Strukturanpassungsprogramme der neunziger Jahre. Dadurch erhalten sie kostengünstige Importe, die im Effekt zu sinkenden Preisen auf den lokalen Märkten führen und dadurch die Einnahmen von Kleinbauern auf ihren Heimatmärkten erheblich schmä-

lern. Die wenigen staatlichen Institutionen, die es im ländlichen Raum früher noch gab, um Kleinbauern zu fördern, wie Veterinärdienste oder staatliche Wirtschaftsverbände, die die Ernte bei den Bauern abholten, wurden in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme abgewickelt oder privatisiert. Die Folge war, dass der Staat in ländlichen Regionen oft kaum noch in Erscheinung tritt. Eine private Saatgutversorgung über patentiertes Saatgut kann zusätzliche Abhängigkeiten schaffen und die Kosten für Agrarinputs langfristig steigen lassen. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern deshalb die aktive Unterstützung benachteiligter Produzenten, unter anderem mit Subventionen und einer entsprechenden handelspolitischen Absicherung. Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom ›Weltagrarrat‹ erhalten. Die in diesem Forschungsprojekt versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, wenn insbesondere Kleinbauern gefördert werden. Diese Grundannahmen haben nicht unerheblich die Empfehlungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe in ihrem Umfassenden Rahmenaktionsplan beeinflusst, stehen aber zum Teil im Widerspruch zu den dort formulierten handelspolitischen Empfehlungen.

Besonders problematisch bleibt vor dem Hintergrund offener Märkte im Süden der Einsatz von exportfördernden Subventionen in der Europäischen Union oder in den USA. Diese Subventionen zerstören direkt Absatzmärkte für Kleinbauern in Entwicklungsländern. NGOs haben immer wieder auf negative Auswirkungen grenzüberschreitender Politikmaßnahmen auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern hingewiesen.[16] Seit einigen Jahren fordern zivilgesellschaftliche Organisationen deshalb eine extraterritoriale Interpretation des Rechts auf Nahrung. Der UN-Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung hat in seinen Berichten 2006 und 2007 eine ähnliche Schlussfolgerung gezogen, die von einer wachsenden Zahl von Völkerrechtlern unterstützt wird.[17]

Resümee und Ausblick

Trotz der Verabschiedung der Freiwilligen Leitlinien stehen das ›mainstreaming‹ und die Anwendung des Rechts auf Nahrung noch am Anfang sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Der Reformprozess der FAO ist ein gutes Beispiel hierfür. Trotz der Verabschiedung der Leitlinien und der Arbeit einer eigenständigen Abteilung für das Recht auf Nahrung in der FAO gehört das Recht im aktuellen Reformprozess bislang nicht zu einer der Hauptprioritäten (strategic priorities) der FAO. Vielmehr wird es als eines von über 60 zu erreichenden Unterzielen eingestuft. Der Umfassende Rahmenaktionsplan kam ebenfalls zunächst ohne Verweis auf das Recht auf Nahrung aus. Erst Ban Ki-moon hat sich für eine Veränderung stark gemacht, in dem er einen dritten Pfeiler für den Rahmenaktionsplan gefordert hat. Auch auf nationaler Ebene sind die Widerstände gegen eine Orientierung nationaler Agrarpolitik an den besonders benachteiligten Menschen groß. Alle bisherigen Empfänger staatlicher Subventionen fürchten ihre privilegierten Zugänge zu verlieren.

Besonders problematisch bleibt vor dem Hintergrund offener Märkte im Süden der Einsatz von exportfördernden Subventionen in der Europäischen Union oder in den USA.

Agrarpolitisch wird dieser Streit oft zudem sehr ideologisch ausgetragen, als profunder Streit über die besten Konzepte zur Förderung ländlicher Entwicklung. Die Weltbank und auch die privaten Akteure wollen die Förderung vor allem auf wettbewerbsfähige bäuerliche Einheiten konzentrieren. Die Weltbank empfiehlt im neuen Weltentwicklungsbericht neben der Förderung konkurrenzfähiger Produzenten auch den Teil der Subsistenz-Landwirtschaft, der eine bessere Ressourcenausstattung hat, mit sozialen Transferprogrammen zu festigen. Die anderen Produzenten sollen aber die ländlichen Regionen verlassen. NGOs fordern demgegenüber gerade ein Ende der jahrzehntelangen Vernachlässigung ländlicher Regionen und von Klein- und Kleinstproduzenten. Es ist nicht wünschenswert, dass ein ständiger, zu ideologisch geführter Streit um die Konzepte eine angemessene Antwort auf die Welternährungssituation behindert. Die Förderung leistungsfähiger Einheiten sollte natürlich erfolgen und möglich sein.

Es ist wichtig, dass es zu einer klaren Ausrichtung der Hungerbekämpfung und der Förderung ländlicher Entwicklung auf besonders benachteiligte Gruppen kommt.

Dennoch ist es wichtig, dass es zu einer klaren Ausrichtung der Hungerbekämpfung und der Förderung ländlicher Entwicklung auf besonders benachteiligte Gruppen kommt. Dies ist die vorrangige Aufgabe der Vereinten Nationen und dazu sollten ihre Institutionen ein ausreichendes Mandat und ausreichende Mittel bekommen. Das Recht auf Nahrung bietet hier einen guten Orientierungsrahmen an. Die Hungerproblematik wird kaum wirkungsvoll bearbeitet werden können und die Zahl der Hungernden wird kaum zurückgehen, wenn sie vor allem als produktionstechnische Herausforderung begriffen wird. Fehlende Rechtssicherheit bei steigenden Nutzungskonflikten durch die Nachfrage nach Biomasse, durch Veränderungen der Agrarproduktion im Zusammenhang mit dem Klimawandel[18], machen es in Zukunft sogar noch wichtiger, mit dem Recht auf Nahrung zu arbeiten. Es sind in erster Linie politisch verursachte Benachteiligungen im Zugang zu produktiven Ressourcen und in der Absicherung von Einkommensmöglichkeiten, die Menschen zu Hungernden machen.

16 Vgl. Brot für die Welt/EED/FIAN (Hrsg.), Deutschlands extraterritoriale Staatenpflichten, Bonn, Stuttgart, November 2006.

17 Vgl. u.a. Fons Coomans/Menno T. Kamminga (Eds.), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerpen 2004.

18 Vgl. Christoph Bals/ Sven Harmeling/Michael Windfuhr, Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food, Study for Brot für die Welt, Diakonie Katastrophenhilfe, Germanwatch, Stuttgart 2008.