

## **Recht auf Nahrung**

### **Inhaltliche Einführung**

In November 1996 verpflichteten sich die Staaten anlässlich des Welternährungsgipfels in der sogenannten „Rom-Erklärung“ die Anzahl der Hungernden bis 2015 mittels eines Aktionsplanes auf die Hälfte zu reduzieren. Zur Erreichung dieses Zielles sollte, neben operational ausgerichteten Strategien (Aktionsprogramme, Armutsbekämpfungsausrichtung der EZ etc.), ein neuer Weg in der Entwicklungspolitik gegangen werden: Hungerbekämpfung basierend auf dem Menschenrechtsansatz. Ein wichtiger Bestandteil des Aktionsplanes war deshalb die Definition und Verwirklichung der Rechte, die sich auf Nahrung im Art. 11 des Sozialpaktes beziehen.

Auf der Grundlage dieses bereits ratifizierten Pakts wurde von NGOs ein Verhaltenskodex als Beitrag zur Verwirklichung des Aktionsplanes entwickelt. In Deutschland war FIAN (Food First – Informations- und Aktionsnetzwerk) maßgeblich an der Ausarbeitung und Umsetzung des Verhaltenskodex beteiligt. Es ist angestrebt, dass er von den Staaten übernommen wird. Weitere Schritte waren die Ernennung eines Spezialberichterstatters für das Recht auf Nahrung durch die UNO-Menschenrechtskommission sowie die Definition eines normativen Inhalts des Rechtes auf ausreichende Nahrung durch den Ausschuss des Sozialrechtspaktes.

In Juni 2002 soll erneut eine Welternährungskonferenz stattfinden. Anlass genug, darüber zu diskutieren, was seit der Rom-Erklärung geschehen ist und wie die demnächst stattfindende Konferenz neuen Schwung in den Prozess bringen soll, zumal sich Deutschland über die Bundesregierung und FIAN sehr an diesem Prozess beteiligt.

### **Recht auf Nahrung – auch für die Ärmsten?**

*Von Dr. Bernd Schubert, Seminar für Ländliche Entwicklung*

Mein Kurzvortrag konzentriert sich auf die Heterogenität von Hunger bzw. auf die Heterogenität der Situationen, in denen sich hungernde Menschen befinden. Diese Heterogenität hat Konsequenzen für die Durchsetzung des Menschenrechtes, sich zu ernähren.

Ich reduziere diese Heterogenität auf zwei Aspekte: Die 800 Millionen hungernden Menschen unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf:

- das Ausmaß des Hungers und
- die Ursachen des Hungers.

Ich werde versuchen zu belegen, dass diese Heterogenität gravierende entwicklungspolitische Konsequenzen hat. Ich gehe soweit zu behaupten, dass jede ent

wicklungspolitische Aussage, die pauschal von „den Hungernden“ oder „den Armen“ redet, gefährlich ist. Sie ist gefährlich, weil sie die Konsequenzen verschleiert, die sich aus der Heterogenität ergeben. Ich gehe sogar so weit zu behaupten, dass die Verschleierung der Heterogenität des Hungers und der Armut buchstäblich lebensgefährdend für die Ärmsten der Armen ist.

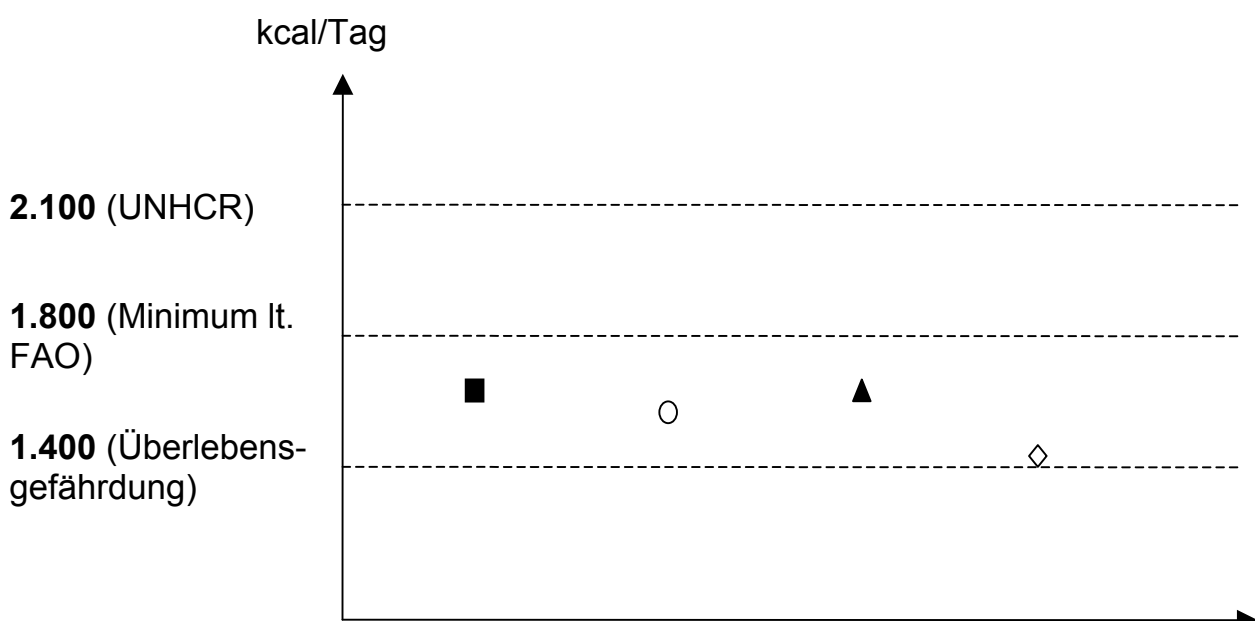
Wenn täglich tatsächlich 24.000 Menschen – überwiegend Kinder – an den Folgen von Hunger sterben, und wenn das zu einem erheblichen Teil auf undifferenzierte Planung von *policies* und Programmen zurückzuführen ist, also vermeidbar ist, dann ist hier der Tatbestand der unterlassenen Hilfeleistung mit Todesfolge erfüllt.

## Unterschiede im Ausmaß oder Grad des Hungers

Gemäß einer FAO-Definition haben Menschen im Durchschnitt weltweit einen Mindestenergiebedarf von 1.800 kcal pro Tag. Wer längere Zeit im Durchschnitt weniger als 1.800 kcal konsumiert, wird zu den Unterernährten gezählt. Natürlich gibt es Unterschiede je nach Alter, Geschlecht, Körpergröße, Klima und Tätigkeit. Auf die will ich hier nicht eingehen. Auch nicht darauf, dass es chronischen Hunger und saisonalen Hunger gibt, und dass neben dem Energiebedarf auch ein Mindestbedarf an Eiweiß, Mikronährstoffen und sauberem Trinkwasser besteht.

Übrigens setzt UNHCR und das *World Food Programme* für die Versorgung von Flüchtlingen und Vertriebenen einen Wert von 2.100 kcal/Tag an.

Worauf ich zunächst eingehen will, ist der Grad des Hungers gemessen am durchschnittlichen Kaloriendefizit pro Tag bei denjenigen, die unter die 1.800 kcal-Linie fallen. Diese Zahlen veröffentlicht die FAO jährlich für alle Länder. Ich will hier nur die Zahlen für die 4 Schwerpunktländer des Aktionsplans 2015 der Bundesregierung als Beispiel zeigen.



	Land	% der Bevölkerung unter 1800 kcal	Tägliches kcal Defizit der Unterernährten
■	Bolivien	23%	230
○	Vietnam	22%	280
▲	Jemen	35%	290
◇	Mosambik	58%	420

**Abb. 6:** Anteil der Unterernährten Bevölkerung und durchschnittliches Kaloriendefizit in den vier Schwerpunktländern des Aktionsplans 2015 (Quelle: FAO, The State of Food Insecurity in the World, Rom, 2001).

Allerdings bewegen wir uns bei diesen FAO Daten immer noch in dem analytisch unbefriedigenden Bereich von Durchschnitten. Durchschnitte sagen ja nichts aus über die Streuung in der Grundgesamtheit.

Wenn wir diese Streuung jetzt einmal grafisch andeuten, dann wird deutlich, dass ein Teil der 800 Millionen Hungernden nur etwas weniger als 1.800 kcal konsumieren. Andere dagegen liegen weit unter den Durchschnittswerten. Bei etwa 1.400 kcal beginnt eine Schwelle, bei welcher der Unterkonsum überlebensgefährdend wird. Menschen, die chronisch unter extremem Hunger leiden, sind auf die Dauer so geschwächt, dass sie an Infektionskrankheiten sterben, die normal ernährte Menschen überleben. Hinzu kommt, dass lang anhaltender, extremer Hunger die physische und psychische Arbeitsfähigkeit von Menschen untergräbt. Wer nur noch daran denkt, wie er oder sie oder die Familie die nächste Mahlzeit finden kann, hat nicht mehr die Hoffnung und die Kraft, in die Zukunft zu investieren, also Saatgut aufzubewahren, an Beratungsprogrammen teilzunehmen oder seine Kinder zur Schule zu schicken. Man kann sagen, dass hier das Defizit an Quantität in ein Defizit an Qualität umschlägt.

Hier ist jetzt nicht die Rede von Krisensituationen wie Dürren, Überschwemmungen oder Krieg, wo dann die Bilder von extrem unterernährten Menschen im Fernsehen gezeigt werden und Spendenaktionen auslösen. Hier geht es um den alltäglichen Hunger.

Es geht darum, dass die 24.000 Menschen, die angeblich täglich an Hungerfolgen sterben, überwiegend zu der Gruppe unter der 1.400 kcal-Schwelle gehören. Es genügt einfach nicht, diese Zahl in jeder Sonntagsrede zu wiederholen. Wenn man es ernst meint mit der Reduzierung der Anzahl der Hungertoten, dann darf man diese Gruppe nicht mit Durchschnittswerten verschleiern, sondern muss sich gezielt um sie kümmern.

## Unterschiedliche Ursachen des Hungers

Die zweite Differenzierung, die man bei der Analyse machen muss, betrifft die Ursachen des Hungers. Ich möchte das an einer Statistik aus „Understanding Poverty and Well-Being in Mosambik“ verdeutlichen.

**Tab. 1:** Grad der Armut und *dependency-ratio* in Mosambik (Quelle: Ministry of Planning and Finance, Government of Mozambique: Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique, Maputo, 1998, S. 101)

<i>Dependency-ratio</i> der Haushalte <sup>1</sup> (Standardfehler)	Extrem arm	Arm	Nicht arm	Alle
	60,7 (0,42)	58,6 (0,31)	47,5 (0,70)	55,2 (0,32)

Die Statistik zeigt, dass Armut und damit auch Hunger stark mit der Haushaltsstruktur korrelieren. Vergleicht man die durchschnittliche *dependency-ratio* nicht armer Haushalte mit derjenigen extrem armer Haushalte, so ist dieser Wert bei den ganz armen Haushalten deutlich höher. Haushalte mit hoher *dependency-ratio* sind Haushalte, die wenig oder keine gesunden Haushaltsmitglieder im erwerbsfähigen Alter haben. Im Extremfall handelt es sich um die von AIDS betroffenen Haushalte, in denen die Haushaltsmitglieder im erwerbsfähigen Alter zu Pflegefällen geworden oder verstorben sind und der Haushalt nur noch aus kleinen Kindern und Großeltern besteht.

Es gibt auch andere Korrelationen, auf die ich hier nicht näher eingehen will. Z.B. ist der Anteil extrem armer Haushalte in fast allen Ländern im ländlichen Bereich höher als in den Städten. Darüber hinaus korreliert extreme Armut stark negativ mit dem Bildungsstand des Haushaltsvorstandes.

Ich will mich hier nur auf die durch die *dependency-ratio* ausgedrückte Haushaltsstruktur als Ursachenfaktor beschränken und folgenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhang herausarbeiten:

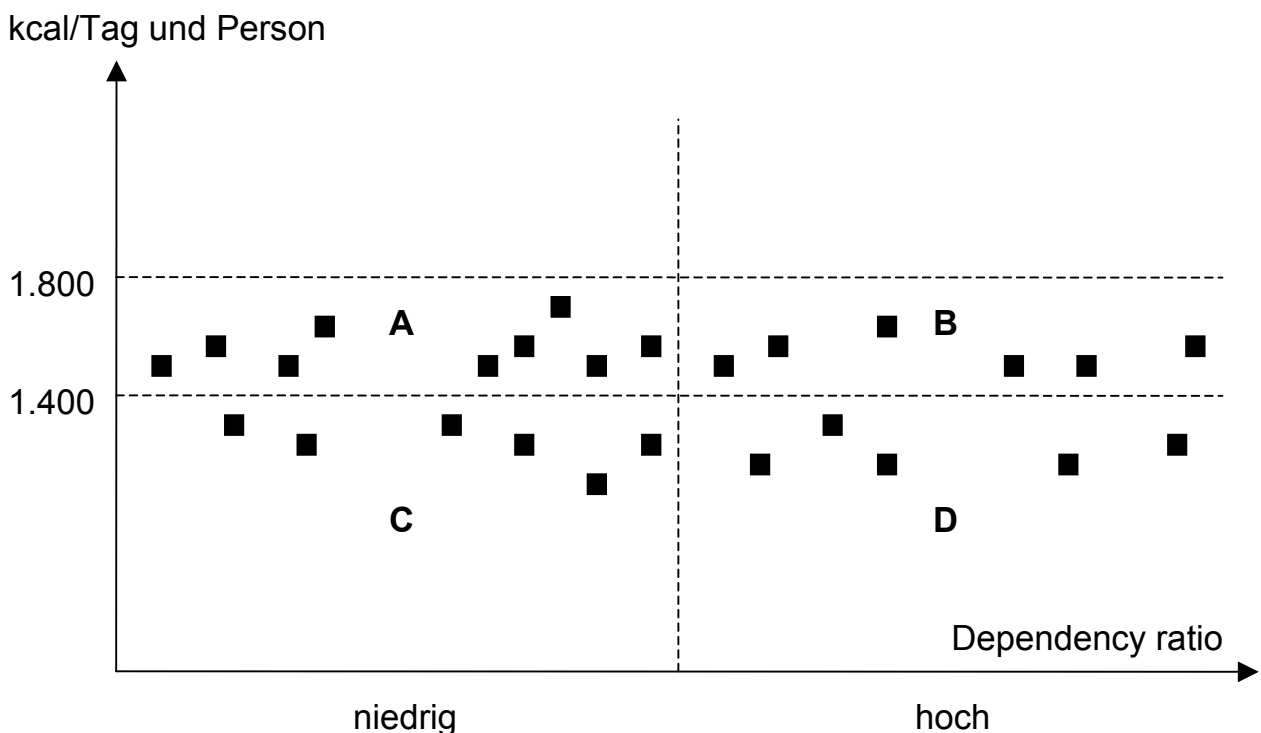
- Wenn Haushalte mit niedriger, d.h. günstiger *dependency-ratio* über längere Zeiträume an Hunger oder extremem Hunger leiden, dann ist offenbar das vorhandene Humankapital – also die Haushaltsmitglieder im arbeitsfähigen Alter – nicht voll genutzt. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Mangel an komplementären Produktionsfaktoren sind hier die Ursachen für Armut und Hunger. Man spricht bei diesen Haushalten von konjunkturellen Ursachen des Hungers. Wenn diese Haushalte Zugang zu Arbeitsplätzen oder zu Land, Kleinkredit und Beratung erhalten oder auch nur zu *Food for Work*, dann können sie ihre ungenutzten Arbeitskräftepotentiale nutzen und sich aus Armut und Hunger heraus arbeiten.
- Bei Haushalten mit hoher, also ungünstiger *dependency-ratio* haben wir eine ganz andere Situation. Hier fehlen die Arbeitskräfte. Weder Beschäftigungs-

<sup>1</sup> Die *dependency-ratio* wird hier definiert als Anteil der Haushaltsmitglieder, die jünger als 16 oder älter als 59 Jahre sind plus Haushaltsmitglieder, die behindert sind.

programme, noch Zugang zu Land, Kleinkredit, Beratung □ nicht einmal *Food for Work* – bietet diesen Haushalten eine Chance, sich aus dem Hunger heraus zu arbeiten. Man spricht bei diesen Haushalten von struktureller Armut.

## Matrixanalyse

Wenn wir jetzt die Grafik mit der Differenzierung nach dem Ausmaß des Hungers kombinieren mit der Differenzierung nach dem Ursachenfaktor Haushaltsstruktur, dann erhalten wir eine Matrix mit 4 Feldern:



Haushalte in konjunktureller Armut

Haushalte in struktureller Armut

Im Feld A sind die Haushalte in der relativ günstigsten Situation. Ihr Hunger ist real und schmerzlich, aber noch nicht lebensbedrohend. Sie verfügen über Arbeitskraftreserven, die genutzt werden können, wenn sie Zugang zu Land erhalten und/oder Kleinkredite und/oder Beratung oder wenigstens Zugang zu *Food for Work*-Programmen.

Im Feld D sind die Haushalte in der ungünstigsten Position. Sie leiden unter überlebensgefährdendem Hunger und haben gleichzeitig keine Arbeitskraftreserven. Viele AIDS-betroffene Haushalte fallen in diese Kategorie. Aber AIDS ist bei weitem nicht die einzige Ursache.

Ich habe vor 10 Jahren im Auftrag der GTZ das Armutsprofil von Maputo und Umland untersucht und die 200.000 absolut armen Haushalte in diese 4-Felder-Matrix eingeordnet. Dabei ergab sich folgendes Bild:

**Tab. 2:** Geschätzte Zahl der absolut armen Haushalte in den Städten Mosambiks nach Grad der Armut und nach den wichtigsten Ursachen für die Armut, 1991 (Quelle: Schätzungen aufgrund von Haushaltsuntersuchungen des Statistischen Amtes, Mosambik)

		Wichtigste Ursache für die Armut		Summe
		Konjunkturell (Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung)	Strukturell (Mangel an Arbeitskraft)	
Grad der Armut	Absolut arm, aber nicht überlebensgefährdet	30.000	50.000	80.000
	Überlebensgefährdet	40.000	80.000	120.000

Danach haben wir untersucht, welche Programme zur Armutsreduzierung oder Ernährungssicherung bestanden und welche davon welches Segment erreichten. Es gab die üblichen Programme:

- Kleinkredit;
- Förderung von Klein- und Kleinstunternehmern;
- *Food for Work*;
- Preissubvention für gelben Mais über Lebensmittelkarten.

Was meinen Sie, welche Gruppen von diesen Programmen erreicht wurden und welche nicht?

### Wer erreicht die Ärmsten?

Leider ist Mosambik kein Sonderfall. 1996 hat das BMZ eine Querschnittsevaluierung von 40 armutsorientierten TZ-Projekten durchgeführt. Eine der Forschungsfragen dieser Untersuchung war: Welche Projekte erreichen die Ärmsten der Armen? Die Antwort: Nicht ein einziges!

Gut, sagen viele Entwicklungspolitiker. Entwicklungsprojekte und –programme können sich per Definition nur an selbsthilfefähige Haushalte wenden. Die Haushalte im Feld D sind eben Sozialfälle. Um die müssen sich die informellen, traditionellen sozialen Netze und die Kirchen kümmern. Außerdem propagiert die Weltbank doch

jetzt „*pro-poor-growth*“ und erwähnt auch zaghaft hier und da die Förderung von Sozialpolitik. Diese Antworten sind reines Wunschdenken:

- Die informellen sozialen Netze funktionieren nicht mehr, bzw. haben immer schon nach dem Prinzip der Reziprozität funktioniert. Ich will aus Zeitgründen darauf nicht im Detail eingehen, sondern auf die Diskussion verweisen.
- Die Kirchen in armen Ländern sind selbst bettelarm, es gibt ja keine Kirchensteuer. Und unsere kirchlichen Werke wie *Brot für die Welt*, *Evangelischer Entwicklungsdienst*, *Caritas* und *Misereor* (übrigens auch die *Deutsche Welthungerhilfe*) sind streng auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ ausgerichtet, d.h. konzentrieren sich auch auf die Gruppe A. Außer in nationalen oder regionalen Krisensituationen wie jetzt in Afghanistan. Da erreicht die sogenannte Nothilfe vielleicht auch mal die Gruppen C und D. Überspitzt könnte man sagen – solche nationalen Krisen sind ein Glücksfall für die Gruppe D. Wenn aber die nationale Krise vorbei ist, kümmert sich keiner mehr um sie.
- „*Pro-poor-growth*“ ist ein bisher wenig präzisiertes *catch word* aus dem neo-liberalen Lager. Es zielt im Wesentlichen auf Beschäftigung und geht voll an den strukturell armen Haushalten vorbei bzw. erreicht sie maximal über *trickle-down*. Für die meisten afrikanischen Länder, deren Wirtschaft seit 20 Jahren stagniert oder schrumpft ist *pro-poor-growth* nicht viel mehr als ein schönes Wort.
- Die Sozialpolitik dieser Länder setzt – beraten durch die ILO – vor allem auf das Versicherungsprinzip, und das funktioniert wieder nur nach dem Prinzip von Geben und Nehmen. Wer keine Beiträge leisten kann, der wird auch nicht versichert. Und beitragszahlende Versicherungsnehmer findet man fast nur im formalen Sektor. Zu diesem Sektor zählen in einem Land wie Sambia weniger als 10 % aller Haushalte. Zusätzlich gibt es in manchen Ländern als sozialpolitischen Ansatz Preissubventionen für ein Grundnahrungsmittel. Aber auch diese Programme nützen den Ärmsten kaum. In Mosambik hatten die Preissubventionen für gelben Mais, die speziell zur Hungerbekämpfung eingeführt wurden, kaum einen Nutzen für die beiden ärmsten Quintile.

**Tab. 3:** Inzidenz des Nahrungsmittelpreissubventionsprogramms (NSA) und geschätzte Inzidenz der GAPVU-Sozialhilfeprogramms, Maputo, 1992.

	Anteile der Leistung nach Einkommensgruppen (Quintile von 1: die ärmsten 20% bis 5: die reichsten 20%)				
	1	2	3	4	5
Nahrungsmittel-subventionsprogramm (NSA) <sup>2</sup>	5%	11%	17%	33%	34%
Sozialhilfeprogramm (GAPV) <sup>3</sup>	50%	30%	12%	5%	3%

Erst als auf der Grundlage der oben geschilderten Matrixanalyse ein sogenanntes *cash-transfer*-Programm ganz gezielt für die Haushalte der Gruppe D aufgebaut wurde, wurden diese Haushalte tatsächlich erreicht. Solche Programme, welche die Haushalte der Gruppe D mit Zuschüssen zum Lebensunterhalt versorgen und damit ihre Überlebenschancen verbessern, gibt es aber nur in ganz wenigen Ländern.

### Food first! – Für wen first?

Weltweit sind von den 800 Millionen hungernden Menschen grob geschätzt 200 Millionen in der Situation D. Sie sind beschränkt selbsthilfefähige Sozialfälle, die unter extremem Hunger leiden.

Bringt der Ansatz „Recht auf Nahrung“ für diese Menschen etwas Neues? Oder zielt dieser Ansatz in der praktischen Umsetzung auch wieder überwiegend auf Gruppe A? Etwas mehr Agrarforschung, etwas mehr Zugang zu Land, etwas mehr Kleinkredite, etwas mehr Rechtssicherheit, etwas mehr *capacity building* und *empowerment*, etwas mehr *Food for Work*, etwas mehr von all dem, was seit Jahren schon gemacht wird und systematisch an der Gruppe D vorbeigeht?

Recht auf Nahrung – auch für die Ärmsten? So, wie die Papiere einschließlich des Verhaltenskodexes jetzt formuliert sind, bleibt diese Frage offen. Im Kapitel „Durchführungsmittel und -methoden“ des Entwurfs für einen internationalen Verhaltenskodex zum Menschenrecht auf angemessene Nahrung findet sich folgende Formulierung:

<sup>2</sup> Quelle: Haushaltsuntersuchungen des Statistischen Amtes, Mosambik.

<sup>3</sup> Quelle: Schätzungen des Autors.



*13.4 Maßnahmen zur Gewährung eines angemessenen Zugangs zu Nahrung sollten umfassen: die Achtung und den Schutz selbständiger Tätigkeit, die unterschiedslose Förderung des Zugangs zu einer bezahlten Tätigkeit, die Lohnempfängern und ihren Familien eine angemessene Existenz ermöglicht, und die Sicherstellung eines uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugangs für Frauen zu Wirtschaftsressourcen, einschließlich des Erbrechts sowie des Rechts auf Grund- und sonstigen Besitz, Kredite, natürliche Ressourcen und geeignete Technologie, erforderlichenfalls durch Gesetzes- und Verwaltungsreformen.*

All dies ist für die Ärmsten der Armen, die in Haushalten mit beschränkter Selbsthilfefähigkeit leben, nicht signifikant. Selbst wenn es umgesetzt würde, würde es der Gruppe D nicht nützen. Wenn es bei diesen Formulierungen bleibt, würden 200 Millionen überlebensgefährdete Menschen, aus denen sich die meisten der 24.000 Hungertoten pro Tag rekrutieren, wieder einmal ignoriert. Unterlassene Hilfeleistung mit Todesfolge.

„*Food First!*“ heißt der Slogan von FIAN. Aber für wen? Bei Schiffsunglücken sagte man früher: „Frauen und Kinder zuerst in die Rettungsboote!“ Müsste man bei einem humanitären, d.h. von den Menschenrechten abgeleiteten Ansatz nicht sagen: „*Food* zuerst einmal für die Hungrigsten, für die Überlebensgefährdeten, für die 24.000, die angeblich jeden Tag in Folge von Hunger sterben?“

Diese Frage wurde bisher bei den Diskussionen um das Recht auf Nahrung nicht klar beantwortet.

## **Beitrag der Bundesregierung zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung**

*von Martin Nissen, Leiter des Referates für Internationale Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisationen, Entwicklungszusammenarbeit und Nahrungsmittelhilfe beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).*

### **Ausgangspunkte der Diskussion in Deutschland:**

- Allgemeine Charta der Menschenrechte;
- Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte (1966):

a) *zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;*

b) *zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.*

Deutschland hat den Pakt unterzeichnet und ratifiziert und ist damit verpflichtet, das Recht auf Nahrung umzusetzen.

- Erklärung von Rom und Aktionsplan zur Umsetzung der Ziele des Welternährungsgipfels, insbesondere Ziel 7.4:

*„Inhaltliche Klärung des Rechts auf angemessene Ernährung und des Grundrechts eines jeden Menschen, frei von Hunger zu sein, wie im Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in anderen einschlägigen internationalen und regionalen Instrumenten festgelegt; besondere Aufmerksamkeit gilt der Umsetzung und vollen und fortschreitenden Realisierung dieses Rechts als Mittel zur Erreichung von Ernährungssicherheit für alle.“*

- Umsetzung der Ziele des sog. Millenniumsgipfels der UN (Halbierung des Anteils der Hungernden weltweit).

### **Bisherige Schritte zur Umsetzung des Ziels 7.4:**

- Drei Internationale Expertenconsultationen zur Klärung des Inhalts des Rechts auf Nahrung und seiner Umsetzung (organisiert von UN-Hochkommissarin für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit FAO);
- Internationales Projekt zum Recht auf Nahrung (Finanzierung Norwegen); dazu drei Diskussionsveranstaltungen (sog. „Encounter“);
- Zahlreiche NGO-Veranstaltungen.

### **Deutschland hat sich an den Arbeiten und Diskussionen dazu intensiv beteiligt:**

- BMZ-Sektorprogramm zum Recht auf Nahrung.
- BMZ war Gastgeber der dritten Internationalen Expertenconsultation im März 2001.
- Das Recht auf Nahrung ist wichtiges Element des Aktionsplans der Bundesregierung zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015.

- Deutsche Delegation hat sich innerhalb der EU (diese vertritt die Mitgliedstaaten in den internationalen Verhandlungen) während der Verhandlungen zur Abschlussresolution des „Welternährungsgipfels: Fünf Jahre später“ für die Entwicklung eines Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung eingesetzt. Frankreich und Italien haben Deutschland unterstützt. Andere Mitgliedstaaten hatten noch keine klare Position.
- Auf der Internationalen Konferenz „*Food Security for all by 2020*“ des „*International Food Policy Research Institute*“ in Bonn im September 2002 gab es einen größeren Vortrags- und Diskussionsblock zu rechtsorientierten Ansätzen in der Ernährungssicherungspolitik.
- Bundespräsident Rau hat als Gastredner während des Welternährungstages 2001 eindrucksvoll auf die grundlegende Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung durch den fortwährenden Hunger hingewiesen.
- Bundesministerin Künast hat in ihrer Rede anlässlich der 31. FAO-Konferenz im November 2001 das Recht auf Nahrung in den Mittelpunkt gestellt und zu einem Internationalen Workshop in Berlin eingeladen. Die Vorbereitungen zu diesem Workshop laufen auf Hochtouren; als Mitorganisatoren konnten wichtige *Opinion leader* in der internationalen Debatte gewonnen werden, u.a. Indien, Südafrika und Chile.
- Deutschland (vertreten durch das Auswärtige Amt) wird gemeinsam mit einigen anderen Ländern eine Resolution zum Recht auf Nahrung über die UN-Menschenrechtskommission einbringen.
- Die Bundesregierung unterstützt finanziell NGO-Veranstaltungen zu diesem Thema.
- BMVEL setzt sich dafür ein, über gemeinsame Projekte mit der FAO die Implementierung dieses Menschenrechts insbesondere in den Ländern des Südens voranzubringen.
- Weiteres besonderes Anliegen des BMVEL ist es, das Recht auf Nahrung und das Thema Ernährungssicherung in andere wichtige internationale Prozesse einzubringen; von besonderer Bedeutung ist hier der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im August/September 2002 in Johannesburg.

### **Wichtige politische Anliegen von Deutschland bei der Entwicklung eines Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung:**

- Verhaltenskodex sollte gemeinsam von FAO und UN-Hochkommissarin für Menschenrechte erstellt werden; FAO hat große Bedeutung für die Durchsetzung von Ernährungssicherungspolitiken;
- Adressaten des Verhaltenskodex sollten nicht nur nationale Regierungen, sondern auch andere Institutionen sein (Internationale Organisationen; private Unternehmen, s. Verhaltenscodices der FAO zur verantwortungsvollen Fischerei und zur Anwendung von Pflanzenschutzmittel als Beispiele).
- Wichtigste Grundlage für die Inhalte eines Verhaltenskodex ist der Kommentar Nr. 12 der Kommission für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte.

- Verhandlungen sollten in Regierungskonferenzen unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen erfolgen.

### **Zu erwartende Diskussionspunkte bei den weiteren Diskussionen zum Recht auf Nahrung**

- Der Menschenrechtsansatz ist als neuer entwicklungspolitischer Ansatz nicht unumstritten (Hauptkritiker USA);
- Die Adressatenfrage ist zu klären (nur Staaten oder auch jeder einzelne und andere Gruppen, wie private Unternehmen);
- Nutzen der zeitaufwendigen und kostenintensiven Entwicklung und Diskussion eines solchen Verhaltenskodex werden hinterfragt;
- Wie verhält sich der auf ein einzelnes Bedürfnis ausgerichtete Ansatz zum allgemeiner ausgerichteten Ansätzen („Recht auf Entwicklung“, „Armutsreduzierungsstrategien“)?
- Von Seiten der Entwicklungsländer sind Forderungen hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung der internationalen Verpflichtungen zur Unterstützung der ärmeren Länder zu erwarten;
- Das Verhältnis des Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung und dem Aspekt Ernährungssicherung als sog. potenzieller „*Non-trade-concern*“ in den WTO-Verhandlungen ist zu klären.

### **Ernährungssicherungspolitik darf nicht beim Recht auf Nahrung stehen bleiben:**

- Trendumkehr bei der Bereitstellung von Mitteln für ländlichen Raum und Landwirtschaft muss erfolgen. Obwohl etwa drei Viertel der Armen und Unterernährten in den ländlichen Räumen leben, wurden hier international und national die Mittel in den letzten Jahren erheblich gekürzt.
- In die Strategien zur Armutsbekämpfung müssen – weit stärker als bisher geschehen – Ernährungssicherungsfragen integriert werden: Unterernährung ist sowohl Folge als auch Ursache von Armut.
- Wichtige Herausforderung ist eine stärkere Verknüpfung von Fragen der Nutzung der natürlichen Ressourcen in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei zur Ernährungssicherung mit den Fragen der Nachhaltigkeit ihrer Nutzung, der Ressourceneffizienz und des Umweltschutzes (z.B. Erhaltung der biologischen Vielfalt, Bodenschutz, Wasserschutz, Klimaschutz).
- Die Frage des Verhältnisses zwischen neuen Technologien (Bio- und Gentechnologie) und der Ernährungssicherung ist zu klären: hier gibt es von euphorischen Erwartungen bis hin zu absoluter Ablehnung alle Bewertungen. BMVEL führt derzeit einen öffentlichen Diskurs zur Grünen Gentechnik durch.
- Welthandelsfragen müssen ebenfalls sehr viel stärker unter diesem Gesichtspunkt diskutiert und geklärt werden: auch hier gibt es extrem gegensätzliche Einschätzungen (BMVEL und BMZ sind derzeit dabei, hierzu ein gemeinsames Papier zu erstellen).

## **Das Recht auf Nahrung**

*Sandra Epal, FIAN International*

### **Einleitung**

Seit sehr langer Zeit ist es eine der größten Herausforderungen und moralischen Verpflichtungen von Regierungen, die Nahrungsmittelversorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Zu einer rechtlich bindenden Verpflichtung im internationalen Recht ist das Recht auf Nahrung allerdings erst in den letzten Jahrzehnten geworden, vor allem durch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), der 1976 in Kraft trat. Artikel 11 des Paktes konkretisiert Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und soll das Recht auf angemessenen Lebensstandard in einem verbindlichen Instrument verankern. Hier wird das fundamentale Menschenrecht auf Schutz gegen den Hunger und das Recht auf angemessene Nahrung als Teil des Rechts auf angemessenen Lebensstandard begründet, das daneben auch ein Recht auf Wohnung und Kleidung einschließt.

Obwohl das Recht auf Nahrung in der Zwischenzeit in vielen internationalen und regionalen Rechtstexten kodifiziert wurde, blieb es erstaunlicherweise sowohl bei Regierungen als auch bei vielen sozialen Bewegungen und Gewerkschaften lange Zeit recht unbekannt – ein Schicksal, das es mit den übrigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechten) teilte. Das Recht auf Nahrung fand in den letzten Jahrzehnten zwar Eingang in eine Vielzahl internationaler Deklarationen, Resolutionen und Dokumente internationaler Gipfeltreffen und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO hat das Recht auf Nahrung oft explizit als Leitprinzip ihrer Arbeit genannt, doch wurden diese Formulierungen lange Zeit vor allem als politisches Credo verwendet, ohne dass es in der konkreten Arbeit im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen oder der Entwicklungsarbeit der FAO eine bedeutende Rolle gespielt hätte. Erst jetzt sind wir in einer dynamischen Phase der Entwicklung des Rechts auf Nahrung. Es tut sich viel!

Um die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, den Stand der Dinge und die Herausforderungen der Zukunft darzustellen, werden im folgenden drei Punkte behandelt: erstens wird ein geschichtlicher Überblick über die Wiederbelebung des Rechts auf Nahrung gegeben; zweitens werden die neueren Entwicklungen des Rechts auf Nahrung dargestellt; und drittens wird ausgeführt, warum es so wichtig ist, für einen Internationalen Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung zu kämpfen.

### **Geschichtlicher Überblick über die Wiederbelebung des Rechts auf Nahrung**

Seit 1986 existiert mit FIAN (Food First Information and Action Network) eine auf das Recht auf Nahrung spezialisierte internationale Menschenrechtsorganisation. Die Gründung unserer internationalen NGO entsprach einem neuen Verständnis der WSK-Rechte. Es gibt eine Parallele zwischen der Entstehung von FIAN und der Wiederbelebung des Rechts auf Nahrung wie auch der gesamten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Ihr Ausgangspunkt war die Erkenntnis,

dass die Ursache von Hunger und Unterernährung in der großen Mehrheit der Fälle nicht ein Mangel an Nahrung, sondern die Verweigerung des Zugangs zu Nahrung und Ressourcen oder ihre Zerstörung ist.

Verschiedene Appelle aus dem Süden haben in den 70er Jahren das Bewusstsein für die Verletzungen der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte geschärft. (Zum Beispiel sah sich Amnesty International damals mit Berichten ehemaliger brasilianischer Gefangener konfrontiert, die nach ihrer Freilassung keine Möglichkeit sahen sich ausreichend zu ernähren.) Die Wiederbelebung der WSK-Rechte vollzog sich im Zuge ihrer Konkretisierung. Die Arbeit von FIAN ist dabei hauptsächlich aktionsorientiert. Auch die Bemühungen zur Verbesserung der Rechtsinstrumente dienen dazu, diese Aktionen zu unterstützen und sind insofern komplementär.

Die kontinuierliche Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und sozialen Bewegungen hat es ermöglicht, konkrete Verletzungen des Rechts auf Nahrung zu dokumentieren. Dadurch wurde gezeigt, dass Hunger und Unterernährung zu wesentlichen Teilen durch nationale und internationale Rahmenbedingungen bestimmt werden. Nicht selten verlieren Menschen ihren Zugang zu angemessener Nahrung durch staatliche Maßnahmen, z.B. bei Zwangsumsiedlungsmaßnahmen, im Zusammenhang mit Infrastrukturmaßnahmen oder fehlenden Landkatastern. Eine unangemessene nationale Gesetzgebung verhindert oft, dass Menschen vorhandene Möglichkeiten sich selbst zu ernähren nutzen können, wenn z.B. nationale Gesetze die Haushalte, die von Frauen geführt werden, vom Landbesitz und vom Zugang zu Krediten ausschließen. Außerdem haben viele Staaten erheblich mehr Ressourcen zur Verfügung als sie tatsächlich zur Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte bereitstellen.

FIAN hat seit Mitte der 80er Jahre mehrere hundert Fälle von Verletzungen dieses Rechts dokumentiert. In vielen Ländern haben inzwischen auch mehr und mehr traditionelle Menschenrechtsorganisationen damit begonnen, die Einhaltung der WSK-Recht zu überwachen. Auch viele Bauern- und Indígena-Organisationen haben sich in den letzten Jahren zu Experten für WSK-Rechte entwickelt und vertreten sie selbstbewusst gegenüber ihren jeweiligen Regierungen.

Im Zentrum der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zum Recht auf Nahrung steht dabei in den letzten Jahren ein doppelter Ansatz: Auch weiterhin hat die Arbeit zu konkreten Fällen der Verletzung des Rechts auf Nahrung große Bedeutung. Brief- und Öffentlichkeitskampagnen erlauben es, in konkreten Verletzungssituationen die Verursacher unter Druck zu setzen und Verbesserungen für die Opfer der Verletzungen zu erreichen. Unterstützung erfährt diese Arbeit dadurch, dass mehr und mehr lokale Menschenrechtsorganisationen, aber auch soziale Bewegungen, das Recht auf Nahrung von den verantwortlichen Regierungsstellen einfordern. Das ist es, was wir als politisches und "mediatisches" Kapital bezeichnen können.

Parallel dazu wurde diese Arbeit immer durch Versuche unterstützt, das nationale und internationale Rechtsinstrumentarium zum Schutz des Rechts auf Nahrung weiterzuentwickeln. Diese Arbeit kam lange Zeit kaum voran. Seit Ende der 80er Jahre ist aber eine Verbesserung festzustellen. Im Jahr 1996 kam es schließlich zu einem entscheidenden Durchbruch.

## Neuere Entwicklungen beim Recht auf Nahrung

Eine erhebliche Stärkung hat das Recht auf Nahrung auf dem Welternährungsgipfel im November 1996 in Rom erfahren. Dort wurde die Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung als entscheidende Herausforderung für die internationale Arbeit zu Welternährungsproblemen identifiziert und sowohl in der Erklärung als auch im Aktionsplan an prominenter Stelle betont. Im Aktionsplan wird das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) in Zusammenarbeit mit der FAO aufgefordert, das Recht auf angemessene Nahrung und die entsprechenden Staatenpflichten präzise zu definieren und neue Instrumente für die Durchsetzung des Rechts vorzuschlagen.

In der Folge des Welternährungsgipfels wurde die Aufforderung aus dem Aktionsplan von Rom ernst genommen. Die FAO und das Hochkommissariat für Menschenrechte OHCHR haben kurz danach ein "*Memorandum of Understanding*" unterschrieben, um der Aufforderung der Staaten aus dem Aktionsplan nachzukommen. Verschiedene Expertentagungen wurden abgehalten, um an der Definition zu arbeiten, um eine verbindliche Klärung des Inhalts des Rechts auf Nahrung zu erreichen und Ideen für die Rolle internationaler Organisationen bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung zu sammeln.

Auch auf dem parallelen Forum von Nichtregierungsorganisationen in Rom wurde die Bedeutung des Rechts auf Nahrung besonders hervorgehoben. In ihrem Abschlussaufruf forderten die ca. 1.000 in Rom versammelten NGOs gemeinsam, dass zwei neue internationale Rechtsinstrumente entwickelt werden sollten, um das Welternährungsproblem besser bearbeiten zu können: ein Verhaltenskodex zum Recht auf angemessene Nahrung und eine Internationale Konvention zum Schutz der Ernährungssicherheit. Die Entwicklung beider Instrumente ist inzwischen vorangekommen. Unter der Führung der beiden internationalen NGOs FIAN und der *World Alliance on Nutrition and Human Rights* wurde zwischen November 1996 und Mai 1997 ein erster Entwurf für einen Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung erarbeitet. Dieser wurde im Mai 1997 auf einem internationalen Seminar in Genf mit NGO-Netzwerken und Bauernorganisationen aus fünf Kontinenten diskutiert und überarbeitet. Seit September 1997 liegt ein Entwurf vor, der inzwischen von mehr als 1.000 NGOs weltweit unterstützt wird.

Die Idee eines Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung geht auf einen Vorschlag von einigen lateinamerikanischen Staaten zurück. Diese Idee wurde dann von regionalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen aufgenommen und zu einem der wichtigen Lobbyziele für den Gipfel in Rom. Bei der Erstellung des Abschlusstextes zum Gipfel in Rom wurde die Forderung nach einem Verhaltenskodex zu einem der umstrittensten Punkte insgesamt. Das Wort "Verhaltenskodex" wurde zwar nicht berücksichtigt, doch sieht der Aktionsplan nun unter "*objective 7.4*" vor, dass zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung der Hochkommissar für Menschenrechte zusammen mit der FAO neue "*voluntary guidelines*", also "freiwillige Richtlinien", erarbeiten kann. Dieses Ziel passt gut zum Inhalt der Erklärung von Rom und dem Aktionsplan, da in beiden Texten das Recht auf Nahrung als Teil der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ein Referenzpunkt für die weitere Arbeit der UNO zu Welternährungsfragen geworden ist.

Zwei Funktionen eines solchen Kodexes werden von NGOs als besonders wichtig angesehen und haben ihren Niederschlag im Entwurf der NGOs gefunden. Der Verhaltenskodex soll zum einen helfen, die bestehenden Schwächen der Instrumente des Rechts auf Nahrung zu verringern, und zum anderen bislang nicht geregelte Umsetzungsfragen aufgreifen. Zu den Schwächen der bisherigen Instrumente gehört, dass weder die rechtliche Norm des Rechts auf Nahrung noch die damit einhergehenden Verpflichtungen für staatliches Handeln im Pakt für WSK-Rechte präzise beschrieben sind. Die Formulierung eines Verhaltenskodexes zum Recht auf Nahrung schafft genau hier Abhilfe. Auf der Grundlage der von den NGOs gemachten Erfahrungen mit Verletzungen des Rechts auf Nahrung enthält der Kodex eine genaue Bestimmung des normativen Gehalts des Rechts auf angemessene Nahrung und der Pflichten, die sich daraus für die Staaten ergeben.

Die Definition und die Beschreibung der Staatenpflichten, die immer noch 80% der Verpflichtungen darstellen (neben der Verantwortungen anderer Akteuren), sind so präzise ausgefallen, dass der Verhaltenskodex inzwischen auch beim offiziellen *Follow-up* zum Welternährungsgipfel als zentrales Dokument akzeptiert wird. Das zweite der erwähnten Expertenseminare, die vom OHCHR und der FAO organisiert wurden, kam zu dem Ergebnis, dass die beste derzeit verfügbare Definition des Rechts auf Nahrung in Artikel 4 des Verhaltenskodexes enthalten sei. Im Mai 1999 hat das UN Komitee für WSK-Rechte auf der Grundlage dieser Formulierungen einen sog. "Allgemeinen Kommentar", den *General Comment 12* zum Recht auf Nahrung verfasst. Die Arbeit der internationalen NGOs hat somit erheblich zur Klärung eines der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte beigetragen.

Die zweite Funktion des Verhaltenskodex soll es sein, neue Vorschläge für bislang nicht geregelte Umsetzungsfragen zu machen und neue Implementierungsverfahren zum Recht auf Nahrung einzuführen. Der Kodex geht davon aus, dass es verschiedene Lücken beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gibt, die dringend überwunden werden müssen. Diese Lücken beziehen sich auf verschiedene Akteure. Weder gibt es ausreichende Implementierungsverfahren für das Recht auf Nahrung bei den Staaten, noch werden bislang die Verantwortlichkeiten anderer wichtiger Akteure wie der Internationalen Organisationen oder der privaten Wirtschaft thematisiert. Deshalb werden für die verschiedenen Akteure im Verhaltenskodex spezifische Verantwortlichkeiten detailliert benannt. Die Staaten, die dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beigetreten sind, sind verpflichtet, dem zuständigen Ausschuss regelmäßige Berichte über die Umsetzung der Rechte vorzulegen. Doch neben der Berichtsprüfung fehlen für den Pakt weitere Implementierungsverfahren, wie z.B. ein Zusatzprotokoll, das die Behandlung individueller Beschwerden von Verletzungen der Rechte erlauben würde. Erschwert wird die Implementierung zusätzlich dadurch, dass verschiedene wichtige Faktoren, die Einfluss auf die Umsetzung der WSK-Rechte haben, bislang im Rechtssystem des Völkerrechts kaum oder nicht ausreichend berücksichtigt werden.

a) Bislang gibt es sehr wenig Klarheit über die internationalen Verpflichtungen, die sich für die Staaten aus dem Pakt ergeben und keine geeigneten Überprüfungsmechanismen. Aufgrund der wachsenden ökonomischen Interdependenz gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Auswirkungen die Politik eines Landes auf die Erfül



lung bzw. Umsetzung der WSK-Rechte in anderen Ländern haben kann. Die juristische Bearbeitung dieser Zusammenhänge hat indessen gerade erst begonnen.

b) Es gibt bisher auch nur sehr wenige Ansätze, welche die Auswirkungen der Politikmaßnahmen und Programme internationaler Institutionen und Organisationen in den Blick nehmen. Die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds haben z.T. ebenfalls gravierende Auswirkungen auf einen angemessenen Zugang zu Nahrung. Eine menschenrechtliche Überprüfung dieser Maßnahmen und Programme erfolgt bislang noch nicht.

c) Auch die Auswirkungen der Maßnahmen transnationaler Konzerne auf die Durchsetzung von WSK-Rechten in einzelnen Ländern liegen derzeit außerhalb des Blickfelds der Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen. Die NGOs schlagen deshalb vor, dass die Staatengemeinschaft ein neues internationales Rechtsinstrument schafft, in dem, in Anlehnung an die Formulierungen des Verhaltenskodex, die Verantwortlichkeiten dieser Akteure geregelt werden und, wie im Abschlusstext von Rom vorgesehen, "freiwillige Richtlinien" formuliert werden.

## Nächste Schritte

Mit der Verabschiedung des *General Comment* zum Recht auf angemessene Nahrung im Mai 1999 wurde die Arbeit zum Recht auf Nahrung im Bereich des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen auf eine neue Basis gestellt. Damit wird zum zweiten Mal (nach dem Recht auf angemessene Wohnung) eines der zentralen Rechte des Paktes über WSK-Rechte präzise definiert und die entsprechenden Staatenpflichten genau beschrieben. Zugleich wird damit einer der wichtigen Aufträge des Welternährungsgipfels erfüllt. Dies bedeutet einen entscheidenden Fortschritt für die gesamte Arbeit im Menschenrechtssystem der UN im Hinblick auf WSK-Rechte.

Nach dem Abschluss der wichtigen Definitionsarbeit folgt die Suche nach neuen und verbesserten Instrumenten zur Implementierung des Rechts auf Nahrung. NGOs haben auch hierzu im Verhaltenskodex zum Recht auf angemessene Nahrung schon Vorschläge vorgelegt. Bei Staaten und internationalen Organisationen gibt es ein spürbares Interesse auch an dieser Phase aktiv mitzuarbeiten. Auf dem zweiten Expertenseminar von FAO und OHCHR war bereits ein Experte gebeten worden, die Rolle internationaler Organisationen bei der Umsetzung der Rechte zu Nahrung und Ernährung genauer zu beschreiben.

Auch auf der Ebene von NGO und sozialen Bewegungen hat die Arbeit seit dem Welternährungsgipfel zu einer Verbreiterung des Wissens über das Recht auf Nahrung beigetragen und damit die Grundlage dafür gelegt, dass die Menschenrechtsarbeit zu diesem Recht in den nächsten Jahren intensiver werden kann. Der Verhaltenskodex ist in diesem Sinne ein wichtiges Instrument, das Recht auf Nahrung international in der Zivilgesellschaft bekannter zu machen. Die Arbeit zur Verbreitung des Kodex hat deshalb gerade erst begonnen. Bereits heute wird der Kodex von zahlreichen NGOs unterstützt. Auch unter den Regierungen wächst die Unterstützung. Mit einigen Staaten wie der Bundesrepublik gibt es eine sehr positive Zusammenarbeit.

## **Warum ist es so wichtig, für ein Recht auf Nahrung zu kämpfen?**

Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich nicht mit einer juristischen Argumentation, sondern ganz pragmatisch beginnen. Ich möchte hier ein paar Gedanken äußern, die vielleicht auf den ersten Blick sehr naiv erscheinen, die aber nicht vergessen werden sollten:

Was hat die Menschen in ihrer Geschichte voran gebracht? Populäre Aufstände gegen die Willkür hatten schon immer das Ziel, sich von unterdrückerischen Situationen zu befreien. Seit je her kämpfen die Menschen für das, was sie für ihre gerechten und natürlichen Ansprüche halten. Der Kampf für die Menschenrechte entspricht einer lebendigen Realität von Individuen und Gemeinschaften, die für mehr Gerechtigkeit kämpfen. Zugleich sind die Menschenrechte der Ausdruck einer Befreiung: nach dem zweiten Weltkrieg hat man sie als erste Lösung gesehen und zwar ohne das Recht von Völkern, sich von der Willkür zu befreien, als letzte Lösung auszuschließen.

## **Rechtliche Norm und Staatenpflichten zum Recht auf Nahrung**

Menschenrechte unterscheiden sich wesentlich von allgemeinen moralischen Appellen oder politischen Zielsetzungen. Wenn von Menschenrechten gesprochen wird, muss deshalb zunächst immer der genaue normative Gehalt eines Rechtes geklärt werden. Das gilt auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Darauf aufbauend können die damit zusammenhängenden Staatenpflichten präzisiert werden. Diese Verpflichtungen haben drei Ebenen: respektieren, schützen, gewährleisten. Zur Durchsetzung müssen die rechtlichen Normen der Menschenrechte in nationales Recht überführt werden und in der politischen und administrativen Kultur eines Landes ihren Niederschlag finden.

## **Zum Zusammenhang zwischen Ernährungssicherheit und Recht auf Nahrung – Warum beruft man sich auf ein Menschenrecht?**

Indem wir uns auf das Recht auf Nahrung berufen, formulieren wir einen klaren Anspruch für die Zukunft: Gefordert wird ein *Code of Conduct* für das Recht auf Nahrung und nicht ein *Code of Conduct* für die Ernährungssicherheit:

- Von Ernährungssicherheit wird schon lange und immer wieder geredet, ohne dass sich daraus konkrete Verpflichtungen ableiten ließen.
- Der Begriff der Ernährungssicherheit steht für die Beibehaltung des Status Quo. Er wird immer wieder bemüht um zu beschreiben, wie es sein sollte und was die Regierungen tun sollten, doch er impliziert keine Verpflichtungen für die Staaten und kein Klagerecht gegen Verletzungen. Erst die Definition von staatlichen Pflichten ermöglicht eine Operationalisierung des Rechts auf Nahrung.
- Der Begriff der Ernährungssicherheit ist nicht auf Individuen bezogen. Gewöhnlich wird er benutzt, wenn von Nahrungsverfügbarkeit auf globaler, nationaler oder regionaler Ebenen gesprochen wird.
- Die Berufung auf das Recht auf Nahrung berührt dagegen die Dimension der Menschenwürde. Sie bringt die Frage auf die Tagesordnung, wie die Menschen

Zugang zu Nahrung haben und nicht wie viel Nahrung sie erhalten. Im Mittelpunkt steht dabei der Zugang zu Ressourcen.

- Der *General Comment* wurde noch von keinem Staat als solcher anerkannt. Deswegen wäre es ein großer Fortschritt, wenn FAO und UNHCHR gemeinsam einen Verhaltenskodex erarbeiten, der am Ende auch von der FAO akzeptiert wird. Es wäre ein deutliches Zeichen von politischem Willen.

Warum ist die Berufung auf die Menschenrechte in der Bekämpfung von Hunger und Unterernährung, von Armut generell so wichtig? Warum setzen wir uns so vehement für die Verabschiedung eines Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung ein?

- Die Kodifizierung der Menschenrechte erlaubt es genau zu definieren, was jeder Mensch, nur weil er ein Mensch ist und nicht ein Verbraucher oder ein Bürger, oder weil er einer bestimmten Gruppe angehört, als Lebensstandard mindestens erwarten kann; welchen Schutz er vom Staat erwarten kann, damit seine Rechte nicht verletzt werden und die Erfüllung seiner Grundbedürfnisse gewährleistet wird.
- Die Menschenrechte schaffen zugleich Richtlinien für die entwicklungspolitische Arbeit und die Entwicklungszusammenarbeit.
- Das Menschenrecht auf Nahrung setzt auch Richtlinien für die Entwicklung neuer Welthandelsbeziehungen und bietet Schutz gegen eine wilde neoliberale Globalisierung, die gegen die Menschen gerichtet zu sein scheint. Es setzt auch imperative Standards für die internationalen Finanzinstitutionen.
- Das Menschenrecht auf Nahrung nutzt die Arbeit, die gerade von NGOs im Bereich Indikatoren, *Budgeting*, *Advocacy*, und vor allem im Bereich der Einklagbarkeit von Grundrechten geleistet wurde. Als Beispiele dafür seien nur die Fälle genannt, die vor den Supreme Courts in Argentinien und Indien verhandelt wurden. Was letztendlich zählt, ist, dass konkrete Ergebnisse gegen Hunger und Unterernährung erzielt werden können, und dass die Individuen über Rechtsmittel gegen die Verletzungen ihrer Rechte verfügen können.

## **Zusammenfassung der Diskussion**

Bei der Diskussion um die rechtliche Verankerung und konkrete Umsetzung des Rechts auf Nahrung wurde deutlich, dass die Vereinbarung eines Internationalen Verhaltenskodexes sowohl innerhalb der EU als auch im Rahmen der FAO und der übrigen internationalen Organisationen noch schwierige Abstimmungsprozesse erfordern wird. Wie der Internationale Verhaltenskodex im Detail aussehen wird und ob eine Einigung überhaupt zustande kommt, ist dabei noch völlig offen. Das Ziel des BMVEL, ein solches Dokument innerhalb der nächsten zwei Jahre zu entwickeln, wird deshalb von den Verantwortlichen selbst als durchaus ambitioniert angesehen.

Einer Reihe von Diskussionsteilnehmern gingen die entsprechenden Anstrengungen indessen längst noch nicht weit genug. Dr. Schubert führte ein Ernährungssicherungssystem für 60.000 nicht selbsthilfefähige Haushalte in Mosambik als Beispiel dafür an, dass vergleichsweise geringe finanzielle Mittel ausreichen, um den le

bensbedrohlichen Hunger in den *least developed countries* (LDCs) zu reduzieren. 25 US-Dollar pro Kopf und Jahr ermöglichen es in Mosambik bereits, den Kalorienkonsum um durchschnittlich 400 kcal pro Tag zu steigern und damit einen entscheidenden Beitrag zur Überlebenssicherung zu leisten. Transferzahlungen an die 400.000 Menschen, die in diesen Haushalten leben, kosten den Mosambikanischen Staat jährlich 10 Mio. US-Dollar. Eine erschwingliche Summe – besonders wenn die Weltgemeinschaft solche Programme in den LDCs finanziell unterstützt.

Auch Herr Nissen vom BMVEL teilte die Ansicht, dass der Verhaltenskodex sozialpolitische Maßnahmen enthalten muss, und dass die internationale Gemeinschaft im *Code of Conduct* in die Pflicht genommen werden muss. Bevor an eine Förderung derartiger Programme zu denken sei, sieht das BMVEL aber noch großen Veränderungsbedarf bei den steuerlichen und ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie den Fördertatbeständen in den jeweiligen Ländern. Davon abgesehen seien dem deutschen Beitrag zur Bekämpfung des Welthungers Grenzen gesetzt, u.a. durch die Verpflichtung der Bundesregierung, bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Für das BMZ erklärte der im Publikum anwesende langjährige Leiter des Referats für Armutsbekämpfung und Sozialpolitik, MR Dr. Jentsch, dass er den von Dr. Schubert vorgetragene Ansatz grundsätzlich unterstützt. Er wies auch auf die derzeitige Überarbeitung des Sektorpapiers „Soziale Sicherung in Entwicklungsländern“ hin und nannte zugleich Argumente gegen eine einseitige Förderung derartiger Ansätze. Das Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sei es, auch weiterhin strukturelle Veränderungen in den EL in Gang zu setzen. Da zur Verbesserung der Lebensbedingungen neben der Ernährungssicherung u.a. auch ein ökologisches Gleichgewicht und politische Stabilität notwendig seien, könne die EZ nicht allein auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Ärmsten zielen.

Aus der Sicht von FIAN ist die Verpflichtung der Staaten zum Schutz vor Hunger in den bestehenden Dokumenten bereits hinreichend begründet. Der vorgelegte Entwurf für einen Verhaltenskodex solle vielmehr die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich die Menschen selbst ernähren können. Deshalb sei es wichtig, dass auch die Welternährungsorganisation FAO dieses Dokument als Grundlage ihrer Arbeit annimmt. Wie Frau Epal ausführte, besteht ein wichtiger Teil der Arbeit von FIAN in der Unterstützung von Agrarreformen zugunsten von Landlosen. Deren Recht auf Nahrung werde vor allem dadurch verletzt, dass eine Umverteilung von Ackerflächen weiterhin blockiert wird. Da die Statistiken aber zeigen, dass die Armutsbevölkerung in den Städten inzwischen schneller wächst als in den ländlichen Gebieten, unterstützt die Organisation auch das Programm eines universellen Mindesteinkommens. Derartige Ansätze wären auch eine Lösung für die von Herrn Schubert skizzierte Gruppe, die nur sehr beschränkt selbsthilfefähig ist.

Weiterhin sei es von zentraler Bedeutung, das Bewusstsein für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu schärfen. Solange es keinen internationalen Gerichtshof gibt, der wirksame Sanktionen einleiten könne, wenn der Sozialpakt von einzelnen Staaten verletzt wird, kann nur öffentlicher Druck helfen. Die Geschichte habe allerdings gezeigt, dass die Menschen nur für das kämpfen, was sie direkt betrifft.

