

Einleitung

Handelt es sich beim Recht auf Nahrung um ein universelles Menschenrecht, das gerichtlich eingeklagt werden kann? Dagegen scheinen die jährlich von der Welternährungsorganisation (FAO) veröffentlichten Hungerzahlen zu sprechen, die eine millionenfache Verletzung des Rechts, frei von Hunger zu leben, nahelegen: Trotz eines tendenziellen Rückgangs leiden weiterhin mehr als 795 Millionen Menschen unter chronischer Unterernährung.¹ Dieser eklatante Widerspruch zwischen dem normativen Anspruch des Rechts auf Nahrung, allen eine angemessene Ernährung zu gewähren, und der fortdauernden Nahrungsunsicherheit, unter der erhebliche Teile der Weltbevölkerung leiden, bildet den Hintergrund dieser Arbeit. Statt eine hungerfreie Welt als Utopie abzutun, soll ergründet werden, welchen Beitrag soziale Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung zur Überwindung der globalen Hungerkrise leisten können.

Bevor der methodologische Ansatz und die einzelnen Fragestellungen näher erläutert werden, ist der Inhalt der Arbeit – zur besseren Übersicht – zunächst in wenigen Sätzen zusammenzufassen: Die ersten drei Kapitel beschreiben den weltweiten Stellenwert des Rechts auf Nahrung. Dazu werden einschlägige Rechtsquellen, Begründungsansätze und Durchsetzungsmechanismen dargestellt (§ 1) und die dogmatische Konzeption des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Zweistufenmodell rekonstruiert (§ 2). Sodann sollen Parallelen und Unterschiede zwischen dem normativen Gehalt des Rechts auf Nahrung und den Konzepten der Nahrungssicherheit (*food security*) sowie der Ernährungssouveränität (*food sovereignty*) herausgearbeitet werden, um den Eigenwert eines prozeduralen Menschenrechtsverständnisses zu verdeutlichen (§ 3). Die folgenden beiden Kapitel widmen sich der Frage der Justiziabilität sozialer Rechte. Zunächst sind drei allgemeine Einwände, die gegen die gerichtliche Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erhoben werden, zu entkräften (§ 4). Aufbauend auf der nationalen und internationalen Rechtsprechung zum „right to food“ werden später drei Zugangsrechte entwickelt (§ 5). Nachdem im sechsten Kapitel die ge-

1 FAO, WFP and IFAD (2015): The State of Food Insecurity in the World 2015, S. 8.

wohnheitsrechtliche Geltung nachgewiesen wurde (§ 6), setzen sich die letzten vier Abschnitte mit der globalen Dimension des Rechts auf Nahrung auseinander. Dafür werden grenzüberschreitende Faktoren der Weltenernährungskrise, z.B. schwankende internationale Agrarpreise, analysiert (§ 7) und eine extraterritoriale Schutzdimension begründet (§ 8). Die Aussage- und Überzeugungskräfte transnationaler Menschenrechtsdiskurse werden schließlich exemplarisch anhand von zwei Fallstudien zum Agrardumping (§ 9) und zur Biokraftstoffförderung (§ 10) beleuchtet.

Zur Methode

Die Arbeit geht von der Interpretationsoffenheit fundamentaler Rechte aus. Menschenrechtliche Normen, die in Verfassungen und völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt sind, enthalten naturgemäß besonders vage Formulierungen: Sie operieren mit universellen Versprechen („jede Person hat ein Recht auf [...]“) und bezeichnen essenzielle und höchst abstrakte Anspruchsinhalte (z.B. „[...] angemessene Ernährung“). Diese groben Formeln bedürfen stets einer Konkretisierung im Einzelfall, um gerichtlich durchsetzbar zu sein. Gerade ihre Vagheit begünstigt inhaltliche Neubestimmungen, die notwendig sein können, um sich wandelnden gesellschaftlichen Kontexten gerecht zu werden.

Angesichts der Auslegungsbedürftigkeit des Rechts auf Nahrung wäre es verkürzt, dieses allein als individuelles Leistungsrecht für Mittellose zu begreifen. Dieses etablierte Verständnis fußt auf einem individuellen Paradigma, das strukturelle Fragen des Menschenrechtsschutzes und das Potenzial jeder Person, sich eigenständig mit Lebensmitteln zu versorgen, ausblendet. Ergänzend ist deshalb zu untersuchen, ob aus Menschenrechten auch Ansprüche auf generelle Handlungen, z.B. auf den Erlass einer Nahrungssicherheitsstrategie, abgeleitet werden können. Zudem ist zu ergründen, inwieweit dem „right to food“ eine Ermächtigungsdimension inne wohnt, die selbstständige Rechtsverwirklichungen schützen und fördern könnte.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden nicht allein die geschriebenen Rechtsgrundlagen und die einschlägige Rechtsprechung als Erkenntnisquellen in den Blick genommen. Ebenso bedeutsam sind Ausdeutungen nicht-gerichtlicher Akteurinnen und Akteure. So tragen internationale Expertenkomitees wie der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte maßgeblich zur Bestimmung fundamentaler Rechte bei.

Ihre Aussprüche sind zwar nicht verbindlich im juristischen Sinne. Ihre Kommentare und Empfehlungen können jedoch wie Gerichtsurteile Staaten zu einem menschenrechtskonformen Verhalten motivieren. Auch werden die Stimmen sozialer Bewegungen und die Ansichten von Nicht-Regierungsorganisationen beachtet. Oftmals werden Menschenrechtsverletzungen überhaupt erst durch zivilgesellschaftliche Akteure zur Sprache gebracht.

Aufbauend auf gesellschaftlichen, quasi-judiziellen und gerichtlichen Menschenrechtsdiskursen werden eigene dogmatische Ansätze im Kontext von Wissenschaft, Politik und globalen Märkten entwickelt. Der globale Hunger ist kein bloßer Unrechtszustand, der allein durch die Anerkennung von Rechtsansprüchen überwunden werden kann. Nahrungsunsicherheit ist ein gesellschaftliches Krisenphänomen mit komplexen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Ursachen. Die Erforschung der Gründe für „food insecurity“ auf lokaler, nationaler und globaler Ebene ist vornehmlich eine wissenschaftliche Angelegenheit. Und die Formulierung sowie die Umsetzung wirksamer Anti-Hunger-Programme sind primär politische Gestaltungsaufgaben. Gleichwohl kommt menschenrechtlichen Diskursen ein Eigenwert zu. Diese können als „Katalysatoren“ dazu beitragen, die Aufklärung von Hungergründen und die Einleitung erforderlicher Gegenmaßnahmen zu beschleunigen. Angesichts globalisierter Märkte ist schließlich eine transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung zu entwerfen. So gehören schwankende internationale Agrarpreise zu neuen globalen Vorkommnissen, welche die Nahrungssicherheit gerade von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden gefährden. Sie provozieren ein neues Verständnis sozialer Menschenrechte, das sich von einer Fixierung auf rein einzelstaatliche Konstellationen löst.

Die zehn Kapitel

Die Fragestellung, inwieweit die Kluft zwischen normativem Anspruch und faktischem Bruch des Rechts auf Nahrung durch gerichtliche und quasi-judizielle Menschenrechtsverfahren verringert werden kann, wird in zehn Kapiteln behandelt, denen folgende Fragen und Themenbereiche zu Grunde liegen:

Das erste Kapitel (§ 1) entfaltet drei Geltungskriterien, die den juristischen Status des Rechts auf Nahrung verdeutlichen sollen. Seine Gültigkeit ist anhand ausdrücklicher Kodifizierung nachzuweisen, seine Ver-

bindlichkeit gesellschaftstheoretisch zu begründen und seine Durchsetzbarkeit vor unabhängigen Foren aufzuzeigen.

Das zweite Kapitel (§ 2) widmet sich der Dogmatik, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Operationalisierung des Rechts auf angemessene Ernährung entwickelt hat. Seine Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1999) gilt als die anerkannteste Interpretation des „right to food“. Diese Kommentierung soll im Kontext sämtlicher vom Komitee veröffentlichter General Comments systematisch dargestellt und als Zweistufenmodell rekonstruiert werden: Neben Grundelementen, die auf strukturelle Bedingungen des Menschenrechtsschutzes verweisen, bestimmt der Ausschuss generelle Pflichten der Vertragsparteien, die fundamentale Rechte achten, schützen und gewährleisten müssen.

Im dritten Kapitel (§ 3) werden die Potenziale und Grenzen eines prozeduralen Verständnisses des Rechts auf Nahrung ausgelotet. Menschenrechtliche Forderungen sind im Kontext politischer und wissenschaftlicher Diskurse zu verorten, die sich auf das Konzept der Nahrungssicherheit (*food security*) und das Ideal der Ernährungssouveränität (*food sovereignty*) beziehen. Der Sinn und Zweck eines menschenrechtsbasierten Ansatzes für Nahrungssicherheit, der eine institutionalisierte, partizipative und transparente Anti-Hungerpolitik verlangt, wird am Beispiel seiner Umsetzung in Brasilien nachgezeichnet.

Das vierte Kapitel (§ 4) fragt nach der Justiziabilität des Rechts auf Nahrung und will drei prinzipielle Einwände entkräften, die gegen die gerichtliche Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erhoben werden. Die Verbindlichkeit dieser Rechte wird bezweifelt, weil ihre Verwirklichung ressourcenabhängig sei, im Einzelfall kein eindeutiger Umsetzungsschritt bestimmt werden könne und diese zu vage seien, um individuelle Ansprüche zu begründen.

Im fünften Kapitel (§ 5) werden drei subjektive Zugangsrechte aus dem Recht auf Nahrung und verwandten Grund- und Menschenrechten entwickelt, die als gerichtlich einklagbare Rechtspositionen verstanden werden können. Neben einem Recht auf soziale Fürsorge, das hilfsbedürftigen Personen zuzusprechen ist, soll in Auseinandersetzung mit der bestehenden Spruchpraxis von Gerichten und Menschenrechtsausschüssen nach der Verbindlichkeit eines Rechts auf Selbstversorgung und eines Rechts auf ein ausreichendes Einkommen gefragt werden.

Im sechsten Kapitel (§ 6) soll die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Rechts auf Nahrung aufgezeigt werden, so dass sämtliche Völkerrechtssubjekte an dieses gebunden sind. Untersucht wird ebenfalls, ob das

Recht, frei von Hunger zu leben, bereits den Status des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) erlangt hat.

Im siebten Kapitel (§ 7) werden drei wesentliche Faktoren der globalen Ernährungskrise identifiziert. Gefragt wird nach den Auswirkungen tendenziell steigender und schwankender Weltagrarpreise und der derzeitigen Ausgestaltung des Weltagrarhandels durch das bestehende Landwirtschaftsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Zudem sind auf die Folgen der globalen Ressourcen- und Klimakrise sowie auf die Auswirkungen großflächiger Landinvestitionen im globalen Süden, die häufig als „Land Grabbing“ gebrandmarkt werden, einzugehen.

In Vorbereitung der beiden Fallstudien wird im achten Kapitel (§ 8) nach der Begründbarkeit grenzüberschreitender Achtungs- und Schutzpflichten gefragt. Als Pflichtenträger der transnationalen Schutzdimension kommen neben Staaten sogleich Internationale Organisationen, insbesondere die Europäischen Union, sowie global agierende Unternehmen in Betracht. Nachdem allgemeine Verletzungsmaßstäbe genannt wurden, sind mögliche Durchsetzungswege extraterritorialer Menschenrechtspflichten aufzuzeigen.

Das neunte Kapitel (§ 9) beleuchtet die negativen Auswirkungen des Agrardumpings für kleinbäuerliche Betriebe und versucht, menschrechtliche Verantwortlichkeiten sichtbar zu machen. Massenhafte Billigimporte von Agrarerzeugnissen aus reicheren Ländern gelten als strukturelles Entwicklungshindernis für die Landwirtschaft im globalen Süden. Zunächst wird untersucht, unter welchen Umständen Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse und landwirtschaftliche Förderprogramme, die eine dauerhafte Überproduktion verursachen, als Verletzungen der transnationalen Schutzdimension einzustufen sind. Sodann sind Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Welthandelsorganisation, z. B. im Rahmen des Antidumping-Abkommens, zu erwägen. Ferner wird eine mögliche Verantwortung transnationaler Unternehmen am Beispiel der Niedrigpreispolitik deutscher Supermarktketten im internationalen Bananenhandel plausibilisiert und nach der Geeignetheit des Wettbewerbsrechts zur Durchsetzung „fairer Agrarpreise“ zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung gefragt.

Im zehnten und letzten Kapitel (§ 10) wird die Frage aufgeworfen, ob die europäische Biokraftstoffförderung mit der transnationalen Schutzdimension vereinbar ist. Nicht-Regierungsorganisationen und die UN-Sonderbeauftragten für das Recht auf Nahrung haben der Europäischen Union eine Verletzung ihrer grenzüberschreitenden Achtungs- und Schutzpflicht

vorgeworfen. Die EU-Biokraftstoffpolitik treibe durch die steigende Nachfrage nach Biomasse die Weltagrarpreise für Agrarrohstoffe nach oben, die primär als Nahrungs- und Futtermittellieferanten benötigt würden, und sei zudem für großflächige Anbauprojekte von Energiepflanzen in ärmeren Ländern verantwortlich, die sich zu Lasten lokaler Gemeinden auswirkten, die ihre Lebensgrundlage verlieren.