

§ 2 Die Ausschussdogmatik

Nachdem die wesentlichen Herausforderungen, die menschenrechtliche Klageverfahren wider den Hunger zu bewältigen haben, dargestellt wurden (§ 1), soll in diesem Kapitel der normative Gehalt des Rechts auf Nahrung konkretisiert werden. Die dogmatische Frage, welche Rechte und Pflichten aus dem „right to food“ im Einzelfall abgeleitet werden sollen, wird anhand der Dogmatik des UN-Sozialausschusses entfaltet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 vom Mai 1999 des unabhängigen Expertengremiums,¹ das die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) überwacht, gilt als die weltweit anerkannteste Interpretation des „right to food“.² Ihr Stellenwert wird von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer jährlichen Resolution zum Recht auf Nahrung stets aufs Neue betont.³ Der Inhalt der Kommentierung, die nur acht Seiten umfasst, wird im Kontext der gesamten Ausschussdogmatik, die sich aus den bislang 21 veröffentlichten General Comments erschließt, verortet.

Zu Beginn wird die Stellung des UN-Sozialausschusses dargestellt (A). Danach werden grundlegende Anforderungen an die Realisierung des Rechts auf Nahrung geschildert, die jeder Vertragsstaat beachten muss (B). Sodann werden die Staatenpflichten beschrieben, die der Ausschuss aus den Paktrechten wie dem „right to food“ ableitet (C).

A. Die Stellung des UN-Sozialausschusses

Das Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR) hat Ende der 1980er Jahre begonnen, eine umfassende Dogmatik zum Verständ-

1 CESCR, General Comment No. 12 (1999): *The right to adequate food* (Art. 11 of the Covenant), v.12.05.1999, E/C.12/1999/5 [im Folgenden: CESCR, General Comment 12 – *the right to food*]. Alle folgenden Übersetzungen basieren auf Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen (2003): Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung 12, E/C.12/1999/5.

2 Söllner, S. (2007a): “The ‚Breakthrough‘ of the Right to Food”. In: Max Planck UNYB 11, S. 391 (396).

3 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 38.

nis der im IPwskR niedergelegten Rechte zu entwickeln. Das CESCR wurde 1985 auf Grundlage einer Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen gegründet.⁴ Der UN-Economic and Social Council (ECOSOC) hat damit seine Aufgabe zur Überwachung der Umsetzung des IPwskR an den Ausschuss delegiert.⁵

I. Zusammensetzung

Das CESCR, das im Jahr 1987 seine Arbeit aufnahm,⁶ setzt sich aus 18 unabhängigen Mitgliedern zusammen. Diese werden vom ECOSOC gewählt und sollen über anerkannte Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte verfügen.⁷ Das Gremium wird durch eine/n Vorsitzende/n geleitet.⁸ Die Ausschussmitglieder arbeiten ehrenamtlich, verfügen über geringe Geschäftsapparate und treffen sich zweimal im Jahr zu einer dreiwöchigen Sitzung.⁹

II. Aufgabenbereiche

1. Staatenberichtsverfahren

Das CESCR hat seit Anfang der 1990er Jahre das im UN-Sozialpakt vorgesehene Berichtsverfahren ausgestaltet. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, den Erstbericht innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Paktes vorzulegen und müssen danach regelmäßig alle fünf Jahre einen Folgebericht präsentieren.¹⁰ Ein vorbereitender Ausschuss (*pre-sessional working group*) prüft den vorgelegten Bericht auf mögliche

4 UN Economic and Social Council, Resolution 1985/17, v. 28.05.1985.

5 Nach Art. 17 I des UN-Sozialpakts steht dem Wirtschafts- und Sozialausschuss die Befugnis zu, ein „Programm“ für das Staatenberichtsverfahren zu verabschieden.

6 Siehe *Alston, P. & Simma, B.* (1987): „First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights“. In: *American Law Journal*, Vol. 81, S. 747ff.

7 ECOSOC, Resolution 1985/17 (Fn. 4), lit. b).

8 CESCR, Rules of Procedure, adopted by the Committee at its third session (1989), E/C.12/1990/4/Rev. 1, v. 01.09.1993, Rule 14.

9 OHCHR (1991): Fact Sheet No.16 (Rev. 1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

10 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 58, No. 2.

Schwachstellen und erstellt eine Liste mit kritischen Nachfragen (*list of issues*).¹¹ Die eigentliche Verhandlung des Staatenberichts findet in einer öffentlichen Sitzung in Genf statt, an der eine Regierungsdelegation sowie regelmäßige NGOs und interessierte Vertreter von UN-Sonderorganisationen teilnehmen.¹² Am Verfahrensende verabschiedet der Ausschuss sog. „Abschließende Bemerkungen“ (*Concluding Observations*), in denen Fortschritte und Defizite benannt sowie Empfehlungen über weitere Umsetzungsschritte ausgesprochen werden.¹³ Ferner hat das Komitee ein nachgelagertes Verfahren (*follow-up-procedure*) zur weiteren Umsetzungskontrolle entwickelt.¹⁴

Durch die Einbindung von NGOs konnte die Effektivität des Verfahrens wesentlich gestärkt werden.¹⁵ Das CESCR war das erste Menschenrechtsorgan, das die formelle Beteiligung von NGOs zugelassen hat.¹⁶ Akkreditierte NGOs können schriftliche Stellungnahmen einbringen,¹⁷ die als sog. „Schatten- oder Parallelberichte“ den offiziellen Staatenbericht ergänzen.¹⁸ Zudem können sie mündliche Stellungnahmen während der Ausschusssitzungen abgeben.¹⁹ Mittlerweile wird nahezu jedes Berichtsverfahren von „shadow reports“ begleitet.²⁰ In Einzelfällen, in denen ein Vertragsstaat nach mehrmaliger Aufforderung keine Rechenschaft über die Umsetzung des IPwskR abgelegt hat, gründet der UN-Sozialausschuss seine Abschließenden Bemerkungen zuweilen allein auf NGO-Informationen.²¹ NGOs fungieren als Brücke zwischen dem Berichtsverfahren und

11 Ebd., Rule 63, dazu *Schneider, J.* (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf internationaler Ebene, S. 12.

12 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 62.

13 Vgl. ebd., Rule 64.

14 CESCR, Report on the twentieth and twenty-first sessions, 26 April – 14 May 1999, 15 November – 3 December 1999), E/2000/22, Rn. 38.

15 Vgl. *Simma, B.* (1998): Die vergessenen Rechte. Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: Ruland/v. Maydell/Papier (Hrsg.), Festschrift Zacher, Verfassung Theorie und Praxis des Sozialstaats, S. 867 (877f.).

16 *Langford, M. & King, J. A.* (2008): Committee on Economic Social and Cultural Rights, Past Present and Future, in: Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence*, S. 478.

17 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 69 Nr. 1.

18 Krennerich 2013 (oben § 1 Fn. 63), S. 392 u. 449.

19 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 69 Nr. 2 und 3.

20 Vgl. *Davy* 2011 (oben § 1 Fn. 86), S. 263.

21 Vgl. *Schneider* 2004 (Fn. 11), S. 13; *Langford & King* 2008 (Fn. 16), S. 479.

der nationalen Öffentlichkeit.²² Sie tragen dazu bei, dass über den Ausgang der Berichtsverfahren in den Medien berichtet wird, verfassen eigene Stellungnahmen und erhöhen damit den Druck auf die Regierung, die beanstandeten Mängel zu beseitigen.

2. Individualbeschwerde

Die Stellung des CESCR ist durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens gestärkt worden.²³ Danach sind Einzelpersonen und Gruppen befugt, Beschwerden (*communications*) wegen einer Verletzung von wsk-Rechten einzureichen.²⁴

Das Zusatzprotokoll sieht umfassende Informationsrechte und die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens vor. Bei der Prüfung einer Mitteilung kann der Ausschuss gegebenenfalls einschlägige Unterlagen anderer Organe, Sonderorganisationen, Fonds, Programme und Mechanismen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen heranziehen.²⁵ Außerdem darf der Ausschuss bei Erhalt zuverlässiger Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen eines Paktrechts hinweisen, eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine vertrauliche Untersuchung vor Ort durchzuführen.²⁶

Allerdings darf der Ausschuss keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern kann am Verfahrensende lediglich Ansichten (*views*) veröffentlichen.²⁷ Das Fakultativprotokoll, das im Mai 2013 in Kraft trat, ist bislang durch 20 Staaten ratifiziert worden.²⁸ Eine Mitteilung ist nur zulässig, soweit sie sich auf einen Sachverhalt bezieht, der nach dem Inkraft-

22 Vgl. Langford & King 2008 (Fn. 16), S. 477 u. 481.

23 UNGA, Resolution v. 10.12.2008, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117 [im Folgenden: Zusatzprotokoll].

24 Art. 2 Zusatzprotokoll.

25 Art. 8 III Zusatzprotokoll.

26 Art. 14 Zusatzprotokoll; der Ausschuss behält sich das Recht vor, Menschen vor Ort anzuhören und Zeugen zu vernehmen, CESCR, Provisional rules of procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 15.01.2013, E/C.12/49/3, Art. 31.

27 Art. 9 I Zusatzprotokoll.

28 U.N.T.C., Chapter IV, 3a (Stand Mai 2015).

treten des Protokolls eingetreten ist.²⁹ Ferner muss der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein.³⁰ Das Individualbeschwerdeverfahren soll nationale Schutzsysteme ergänzen. Der Ausschuss hat Juni 2015 seine erste Individualentscheidung veröffentlicht und Spanien den unzureichenden Schutz des Rechts auf Wohnraum (Art. 11 I IPwskR) vorgeworfen.³¹

3. Allgemeine Bemerkungen

Ein Instrument eigener Art, das von anderen Menschenrechtsausschüssen ebenfalls genutzt wird, stellen sog. „Allgemeine Bemerkungen“ (*General Comments*) dar, welche die Vertragsstaaten über ihre Berichtspflichten aufklären und den normativen Gehalt einzelner Paktrechte bestimmen sollen.³² Auch wenn diese Dokumente keine unmittelbaren Rechtspflichten begründen, sind die Vertragsstaaten zumindest verpflichtet, die ausgeführten Grundsätze beim Abfassen ihrer Staatenberichte zu berücksichtigen.³³ Aufgrund ihrer Bedeutung für das Verständnis der Paktrechte wird diesem Instrument ein quasi-gesetzgeberischer Charakter zugesprochen.³⁴ Durch die Bezugnahme auf Allgemeine Bemerkungen in den Berichtsverfahren kann eine Anwendungspraxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention begründet werden, die ihrerseits bei der Auslegung des IPwskR zu beachten ist.³⁵

Ferner können Allgemeine Bemerkungen bei der Auslegung des nationalen Rechts herangezogen werden. Die Vertragsstaaten sollen das nationale Recht soweit wie möglich im Einklang mit dem UN-Sozialpakt auslegen.³⁶ Auch weil General Comments im Konsensverfahren beschlossen

29 Art. 3 II b Zusatzprotokoll (Fn. 23).

30 Art. 3 I Satz 1 Zusatzprotokoll (Fn. 23).

31 Der Sachverhalt betraf eine Zwangsräumung wegen Nichtzahlung eines Hauskredits, CESCR, Comunicación N° 2/2014, 17 de junio de 2015, E/C.12/55/D/2/2014.

32 Ein Überblick findet sich bei Nisuke, A. (2010): General Comments/Recommendations, Max Planck Encyclopedia of Public International Law; siehe auch CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 65.

33 Klein, E. (2001): General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rausching, S. 308.

34 Nisuke 2010 (Fn. 32), Rn. 41.

35 Wiener Konvention über das Recht der Verträge v. 1969, U.N.T.S. Bd. 1155, 331; BGBl. 1985 II S. 926.

36 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 15.

werden, sind sie als Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. d) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs anzusehen,³⁷ die als Hilfsmittel bei der Auslegung des IPwskR zu berücksichtigen sind.³⁸ So hat das Bundesverwaltungsgericht eine Kommentierung des CESCR zur Ausdeutung der völkerrechtlichen Pflichten Deutschlands herangezogen. Diese beschrieben „in autorisierter Form die Standards in der Praxis des Sozialausschusses“, dienten „als Interpretationshilfe“ und prägten „so das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe durch die Vertragsstaaten“.³⁹

B. Grundelemente

Gleich zu Beginn seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung verweist das Komitee auf einen Idealzustand, der dem Ziel der Nahrungssicherheit gleicht. Danach gilt dieses als 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.⁴⁰

Nach der Abschlusserklärung des ersten FAO-Welternährungsgipfels, der im November 1996 in Rom abgehalten wurde, gilt das Ziel der Nahrungssicherheit als erreicht, wenn

all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.⁴¹

Der Ausschuss belässt es nicht bei der Beschreibung dieses utopischen Globalzustands, sondern benennt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (1999) zugleich allgemeine Anforderungen, die den individuellen Zugang zu Nahrung für alle ermöglichen sollen. Diese Grundelemente (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit) wei-

37 Statut des Internationalen Gerichtshofs v. 26.06.1945, UNCIO Band 15, S. 355; BGBl. 1973 II S. 505.

38 Vgl. *Fischer-Lescano, A.* (2014): *Human Rights in Times of Austerity Policy*, S. 33.

39 BVerwG – *Studiengebühren*, Urteil v. 29.04.2009, Az. 6 C 16.08, Rn. 48.

40 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

41 FAO, Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, Rome: World Food Summit, November 13–17, 1996.

sen ebenfalls eine unverkennbare Nähe zu den Dimensionen des Konzepts der Nahrungssicherheit auf, dessen Ursprung kurz zu schildern ist.

I. Das Konzept der Nahrungssicherheit

Das Konzept der Nahrungssicherheit ist vor dem Hintergrund der Welternährungskrise in den 1970er Jahren durch die UN-Welternährungsorganisation entwickelt worden.⁴² Es lässt sich sowohl als politisches Leitziel der Food and Agriculture Organization (FAO) als auch als wissenschaftliches Analysetool begreifen, das zur Erforschung des Ausmaßes und der Ursachen von Hunger genutzt wird.⁴³

Die Forderung nach Anerkennung des Rechts auf Nahrung ist frühzeitig mit dem Ziel der „food security“ verbunden worden. Während die erste UN World Food Conference 1974 das Recht, frei von Hunger und Mangelernährung zu leben, betonte,⁴⁴ beziehen sich alle folgenden Welternährungsgipfel zugleich auf das Recht auf angemessene Ernährung.⁴⁵ Der Welternährungsgipfel von 1996 ermunterte den UN-Sozialausschuss, die Umsetzungskontrolle von Art. 11 IPwskR zu intensivieren,⁴⁶ was diesen zur Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 veranlasste.

Mittlerweile werden die Dimensionen der Verfügbarkeit, des Zugangs, der Stabilität und der Nutzung mit dem Konzept der Nahrungssicherheit verbunden. Diese vier Säulen spiegeln sich in der Abschlusserklärung des dritten FAO-Welternährungsgipfels (2009) wider:

The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security.⁴⁷

42 FAO (2003), *Trade Reforms and Food Security*, S. 26.

43 Vgl. *Bals, C., Harmeling, S. & Windfuhr, M.* (2008): *Climate Change, Food Security and the Right to Food*, S. 42 und 57.

44 World Food Conference, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, v. 16.11.1974, UNGA Resolution 3348 (XXIX), Rn. 1.

45 FAO, *Declaration on World Food Security 1996* (Fn. 41), Einleitung und Rn. 13; zuletzt UN Second International Conference on Nutrition, *Rome Declaration on Nutrition*, November 2014, Rn. 3.

46 Ebd., Rn. 61. Objective 7.4 (c).

47 FAO, *Declaration of the World Food Summit on Food Security*, Rom, November 2009, Rn. 2 (Fußnote 1).

II. Parallelen

Die Grundelemente des „right to food“ sollen mit den Dimensionen der „food security“ verglichen werden, um Unterschiede und Parallelen zwischen menschenrechtlichen Anforderungen und politischen Zielsetzungen aufzuzeigen.

1. Verfügbarkeit

Ursprünglich wurde das Konzept der Nahrungssicherheit primär mit dem Ziel der Verfügbarkeit (*availability*) verbunden.⁴⁸ Vor dem Hintergrund einer globalen Produktionskrise in den 1970er Jahren wurden auf dem ersten UN-Welternährungsgipfel (1974) alle Regierungen aufgefordert, zusammenzuarbeiten, um eine höhere Nahrungsproduktion und eine ausgeglichene und effizientere Verteilung von Agrargütern und Nahrungsmitteln zu erreichen.⁴⁹ Mittlerweile bezieht die FAO das Konzept der Verfügbarkeit allein auf die nationale Ebene. Jeder Staat soll ausreichende Nahrungsmittel durch inländische Produktion oder Importe (einschließlich Nahrungshilfen) sichern.⁵⁰

Aus Sicht des CESCR verlangt das Konzept der Verfügbarkeit Nahrungsmittel, „die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind“ und ausreichen, „um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen“.⁵¹ Der Ausschuss verweist auf „Verteilungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme“, die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an die Orte bringen, an denen sie benötigt werden.⁵² Anders als die FAO anerkennt der UN-Sozialausschuss zudem eine Form der individuellen Aneignung: Das Verfügbarkeitselement könne verwirklicht werden, indem Menschen sich dank „ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar

48 Vgl. Shaw, D. J. (2007): World Food Security. A History since 1945, S. 115ff.

49 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 12.

50 Vgl. FAO (2006a): Fact Sheet Food Security, June, S. 1.

51 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 8.

52 Ebd., Rn. 12.

selbst ernähren“.⁵³ Damit deutet das CESCR ein Recht auf Selbstversorgung an.⁵⁴

2. Zugang

Die zweite Dimension der „food security“, das Zugangselement, wurde erst auf dem FAO World Food Summit (1996) ausdrücklich benannt.⁵⁵ Auch wenn die Regierungen bereits in der UN-Erklärung von 1974 versprochen, größere Anstrengungen im Hinblick auf gefährdete Gruppen und Personen mit niedrigen Einkommen zu unternehmen,⁵⁶ stand zu diesem Zeitpunkt das Ziel der Produktivitätssteigerungen im Vordergrund.⁵⁷ Die Konferenz von 1996 nannte „Armut“ als wesentliche Hungerursache und verabschiedete aufgrund dieser Einschätzung eine Strategie zu ihrer Bekämpfung.⁵⁸ Der Zugang zu Nahrung werde trotz substanzieller Steigerungen der Nahrungsproduktion durch zu niedrige Einkommen, un stabile Versorgung sowie natürliche und menschlich verursachte Katastrophen behindert.⁵⁹

a. Individuelle Dimension

Die Einbeziehung der Zugangsdimension führt zu einer Verschiebung der räumlichen Betrachtungsweise. Während 1974 vor allem die Schaffung eines effektiven Systems der Weltnahrungssicherheit im Vordergrund stand,⁶⁰ geht die Erklärung von 1996 davon aus, dass ebenfalls Faktoren auf Haushaltsebene einbezogen werden müssen.⁶¹ Allgemein kann der Zu-

53 Ebd.

54 Dazu ausführlich unten § 5 B (S. 189ff.).

55 Declaration on World Food Security 1996 (Fn. 41), Rn. 2; Commitment Two.

56 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 2.

57 Vgl. FAO 2003 (Fn. 42), S. 26.

58 FAO Declaration on World Food Security 1996 (Fn. 41), Rn. 2; Commitment Two.

59 Ebd., Einleitung.

60 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 12.

61 Ebd., Rn. 1.

gang zu Nahrung durch Zubilligung von Ressourcen oder Rechten sichergestellt werden.⁶²

Die Erkenntnis, dass Hunger nicht allein durch Produktionsausfälle verursacht wird, geht auf Forschungsarbeiten Amartya Sens zurück.⁶³ Der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph wandte sich gegen die gängige Lesart, wonach Hungersnöte allein durch Ernte- und Importausfälle verursacht würden.⁶⁴ Sein Berechtigungsansatz (*entitlement approach*) steht für eine differenzierte Betrachtung von Hungerkrisen, welche auf die ökonomischen Austauschverhältnisse abstellt, die den Zugang zu Nahrung ermöglichen.⁶⁵ Danach bilden die in einer Marktgesellschaft rechtlich abgesicherten Ermächtigungen (u.a. Handels-, Produktions-, Arbeits-, sowie Erb- oder Transferbeziehungen) den Ausgangspunkt der Analyse.⁶⁶ Ursachen von Hungerkrisen sollen aus der Perspektive der Betroffenen bestimmt und entsprechende Lösungswege aufgezeigt werden. Sen machte unterschiedliche Gründe, wie Ernteausfälle, Missernten, Einkommensrückgänge durch verschlechterte Tauschbeziehungen, Inflation, Spekulation und die Verweigerung von Fischfangrechten, für die von ihm untersuchten Hungerkrisen verantwortlich.⁶⁷

b. Zugänglichkeit

Mit dem Begriff der Zugänglichkeit benennt der UN-Sozialausschuss strukturelle Voraussetzungen des individuellen Zugriffs. Die tatsächliche Zugänglichkeit (*physical accessibility*) sei gegeben, wenn angemessene Nahrungsmittel für alle, insbesondere hilfsbedürftige Menschen wie Säuglinge, Kleinkinder, ältere Personen und Menschen mit körperlichen Behinderungen, erreichbar sind.⁶⁸ Die Erreichbarkeit sei ebenso für Opfer von Naturkatastrophen sicherzustellen.

Das Konzept der ökonomischen Zugänglichkeit (*economic accessibility*) erfordert, dass Lebensmittel zu angemessenen Preisen nachgefragt wer-

62 Vgl. Definition in FAO Fact Sheet 2006 (Fn. 50), S. 1.

63 Ebd.

64 Sen, A. (1981): Poverty and Famines.

65 Ebd., S. 162.

66 Ebd., S. 2ff., S. 162.

67 Ebd., S. 159.

68 Vgl. CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

den können.⁶⁹ Als Synonym wird der Begriff der Erschwinglichkeit (*affordability*) verwendet. Die mit dem Nahrungserwerb verbundenen Kosten dürften nicht so hoch ausfallen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Der Zugang könne ebenso durch Rechtsansprüche auf Sozialleistungen sichergestellt werden.

3. Stabilität/Nachhaltigkeit

Die Dimension der Stabilität ist als solche erst auf der dritten FAO-Welt-nahrungskonferenz (2009) mit Blick auf das zu erwartende Bevölkerungswachstum und den Klimawandel benannt worden.⁷⁰ Die Dimension der „stability“ wurde zur Analyse der Auswirkungen der Erderwärmung auf das Nahrungssystem entwickelt und meint die ständige Verfügbarkeit und den ständigen Zugang zu Nahrung.⁷¹ Betrachtet werden sollen die langfristigen Entwicklungen in der Produktion, der Lagerung, der Verarbeitung, der Verteilung und der Vermarktung von Lebensmitteln.⁷²

Das vom CESCR beschriebene Grundelement der Nachhaltigkeit (*sustainability*) gleicht der Stabilitätsdimension und zielt ebenfalls auf die langfristige Verfügbarkeit und den langfristigen Zugang.⁷³

In der Kommentierung des Rechts auf Bildung führt das CESCR zudem den Begriff der Adaptierbarkeit (*adaptability*) ein.⁷⁴ Dieser Aspekt kann als Spezifizierung des Nachhaltigkeitsgedankens verstanden werden. Danach sollen Bildungskonzepte in flexibler Weise an die sich wandelnden Anforderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft und der Lernenden angepasst werden.⁷⁵ Der Begriff der Adaptierbarkeit wird vom Ausschuss zugleich in Bezug auf das Recht auf kulturelle Teilhabe hervorgehoben und deutet in diesem Zusammenhang auf die nötige Flexibilität bei der Planung und Durchführung staatlicher Strategien, Programme und sonstiger

69 Ebd.

70 FAO, Declaration on Food Security 2009 (Fn. 47), Rn. 4 und 5.

71 FAO (2007a): Climate Change and Food Security: A Framework Document, S. 21.

72 Ebd., S. 4.

73 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 7.

74 CESCR, General Comment No. 13 (1999): *The right to education* (article 13 of the Covenant), v. 8.12.1999, E/C.12/1999/10 [im Folgenden: CESCR, General Comment 13 – *right to education*], Rn. 6d.

75 Ebd.

Maßnahmen mit dem Ziel der Bewahrung und Förderung eines möglichst hohen Maßes an kultureller Vielfalt.⁷⁶

4. Nutzung

Auch die vierte Dimension der „food security“ wird explizit erst im Abschlussdokument der dritten FAO-Konferenz (2009) genannt. Nutzung bezieht sich auf alle zusätzlichen Umstände, die neben ausreichender Nahrung eine Bedingung dafür sind, dass sich Menschen in gesunder Weise ernähren können.⁷⁷ In diesem Sinne betonte schon der zweite FAO World Food Summit den Bedarf an angemessener und sicherer Nahrung sowie Ernährungsaspekte, die neben der Qualität von Mahlzeiten den Zugang zu Trinkwasser, zu Gesundheitsdiensten, zu Bildung und zu sanitärer Versorgung betreffen.⁷⁸ Unter Einbeziehung dieser Dimension wandelt sich das Ziel der Nahrungssicherheit zum anspruchsvolleren Ideal der Ernährungssicherheit. In menschenrechtlicher Hinsicht verdeutlicht die Nutzungsdimension die wechselseitige Interdependenz zwischen dem Recht auf Nahrung und dem Recht auf Wasser (beide Art. 11 IPwskR), dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) sowie dem Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR).

5. Angemessenheit

Unter dem Begriff der Angemessenheit (*adequacy*) hebt der Ausschuss hervor, dass Lebensmittel eine gute Qualität aufweisen und zugleich kulturellen Gepflogenheiten entsprechen sollen. Das Recht auf Nahrung verlange nicht nur eine „Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen“.⁷⁹ Vielmehr seien „so weit wie möglich auch mit Nahrungsmitteln und Nahrungsaufnahme verbundene Wertvorstellungen, die mit der Ernährung nichts zu tun haben, und die Besorgnisse infor-

76 CESCR, General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the Covenant), v. 21.12.2009, E/C.12/GC/21, Rn. 16(d).

77 FAO 2007a (Fn. 71), S. 21.

78 FAO, Declaration of the World Food Summit: five years later, International Alliance Against Hunger, Rome 2002, Rn. 14.

79 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

mierter Verbraucher hinsichtlich der Art der Lebensmittel, zu denen Zugang besteht“, zu berücksichtigen.⁸⁰

In seiner Kommentierung zum Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR) hebt der Ausschuss darüber hinaus unter dem Begriff der Angebrachtheit (*appropriateness*) eine Anpassung staatlicher Politik an die bestehende kulturelle Vielfalt hervor.⁸¹ Das kulturelle Leben von Minderheiten und indigenen Gemeinschaften sei speziell mit Blick auf das Recht auf Nahrung zu berücksichtigen.⁸²

Diese Anforderungen gehen über das Konzept der Nahrungssicherheit hinaus, das in dieser Hinsicht restriktiver gedeutet und meist auf das Erfordernis eines Mindestmaßes an qualitativer und kulturell akzeptierbarer Nahrung beschränkt wird.⁸³ Während die Rom-Deklaration von 1996 noch das subjektive Element der Nahrungspräferenzen (*food preferences*) betonte, spricht die FAO mittlerweile lediglich von einer ausreichenden Qualität, die gewährleistet sein muss.⁸⁴

Das Komitee verleiht dem Recht auf Nahrung mit dem Ideal der Angemessenheit ein wirtschaftsdemokratisches Element, das eine selbstbestimmte Ernährung verlangt. Danach sollen grundsätzlich sämtliche Wertvorstellungen der Konsumentinnen und Konsumenten Berücksichtigung finden. Diese nicht-ernährungsspezifischen Erwartungen können soziale, ökologische und ethische Aspekte der Nahrungsherstellung mit einschließen, so dass das Element der „adequacy“ eine Ähnlichkeit mit dem Ideal der Ernährungssouveränität aufweist. In diesem Sinne führt Olivier de Schutter in seinem Abschlussbericht als UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung (2014) aus:

Understood as a requirement for democracy in the food systems, which would imply the possibility for communities to choose which food systems to depend on and how to reshape those systems, food sovereignty is a condition for the full realization of the right to food.⁸⁵

80 Ebd., Rn. 11.

81 CESCR, General Comment 21 – *the right to take part in cultural life*, Rn. 16e.

82 Ebd.

83 Vgl. *Pinstrup-Andersen, P.* (2009): “Food security: definitions and measurement”. In: *Food Security*, S. 6.

84 Vgl. Definition FAO Fact Sheet 2006 (Fn. 50), S. 1.

85 *De Schutter, O.* (2014): Final Report: The transformative potential of the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 24 January, A/HRC/25/57, Rn. 50.

C. Staatenpflichten

Nach der Beschreibung der Grundelemente benennt das CESCR auf der zweiten Stufe bestimmte Staatenpflichten. Obwohl es sich beim UN-Sozialpakt um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird die Ableitbarkeit verbindlicher Gebote und Verbote bezweifelt. Im Mittelpunkt der Debatte über die Justiziabilität steht Art. 2 Abs. 1 des IPwskR. Diese Grundsatzbestimmung lautet im verbindlichen englischen Wortlaut:

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Gegen eine unmittelbare Pflicht wird vorgetragen, dass der UN-Sozialpakt Pflichten nur im Hinblick auf die einer Vertragspartei „verfügbaren Mittel“ (*its available resources*) begründe, wobei nur die Staaten selbst beurteilen könnten, ob eine Finanzierung möglich sei. Zudem wird aus der Formulierung, die Vertragsparteien müssten lediglich „Maßnahmen ergreifen“ (*to take steps*), um den Pakt „schrittweise“ (*progressively*) zu verwirklichen, auf einen nicht überprüfbaren Ermessensspielraum geschlossen.

I. Allgemeine Bemerkung Nr. 3

Das Komitee hat bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 aus dem Jahre 1990 die Statuierung eindeutiger Verpflichtungen zur „raison d’être“ des Paktes erklärt.⁸⁶

1. Das Diskriminierungsverbot

Als ersten Fall einer unmittelbar geltenden Pflicht wird das Gebot der diskriminierungsfreien Gewährleistung der Paktrechte genannt.⁸⁷ Nach der

86 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties’ obligations*, Rn. 9.

87 Ebd., Rn. 1.

Querschnittsklausel des Art. 2 Abs. 2 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet

to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Zur Begründung des verpflichtenden Charakters verweist das CESCR zudem auf die verschiedenen im Pakt enthaltenen speziellen Diskriminierungsverbote.⁸⁸ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung führt das Komitee aus, dass jede Ungleichbehandlung beim „Zugang zu Nahrungsmitteln sowie in Bezug auf Mittel und Ansprüche zu ihrer Beschaffung“, die auf einem der in Art. 2 Abs. 2 IPwskR genannten verbotenen Merkmale beruht, als ein Paktverstoß anzusehen ist.⁸⁹

2. Geeignete Schritte

Aus der Pflicht, „Maßnahmen zu treffen“ (*to take steps*), leitet das Komitee das unverzügliche Gebot ab, gezielte Schritte zur Realisierung der wsk-Rechte zu ergreifen.⁹⁰ Die zur Verwirklichung der Paktrechte einzusetzenden Instrumente könnten zwar nicht in einem „*numerus clausus*“ festgelegt werden. Welche Maßnahme förderlich sei, könne jedoch im Einzelfall anhand des Kriteriums der Geeignetheit (*appropriateness*) bestimmt werden.⁹¹ Die Vertragsparteien sollen die Angemessenheit der von ihnen ergriffenen Maßnahmen darlegen, wobei der Ausschuss die Einhaltung dieses Erfordernisses eigenständig beurteilen könne:

While each State party must decide for itself which means are the most appropriate under the circumstances with respect to each of the rights, the "appropriateness" of the means chosen will not always be self-evident. [...] However, the ultimate determination as to whether all appropriate measures have been taken remains one for the Committee to make.⁹²

88 Art. 3 IPwskR (Gleichberechtigung von Mann und Frau), Art. 7 lit. a) (i) IPwskR (gleiches Entgelt), Art. 10 III Satz 1 u. 2 IPwskR (Kinder- und Jugendschutz), CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 5.

89 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 18.

90 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 1 und 2.

91 Ebd., Rn. 4.

92 Ebd.

3. Formalpflichten

Zu den sofortigen Pflichten gehören bestimmte Formalpflichten, die keine materiellen Ergebnisse vorgeben, sondern prozedurale Handlungspflichten beschreiben.⁹³

a. Strategien und Programme

Der UN-Sozialausschuss nimmt eine unmittelbare Pflicht zur Erarbeitung von Strategien und Programmen an.⁹⁴ Schon in seinem ersten General Comment über die Berichtspflicht der Vertragsparteien bezeichnete das Komitee das in Art. 14 IPwskR genannte Mittel eines „ausführlichen Aktionsplans“ (zur Einführung eines kostenlosen Grundschulunterrichts) als geeignetes Instrument zur progressiven Verwirklichung eines jeden wsk-Rechts.⁹⁵ Im Hinblick auf das Recht auf Nahrung fordert der Ausschuss „die Annahme einer auf die Gewährleistung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit für alle gerichteten nationalen Strategie“.⁹⁶

b. Gesetze

Unter Verweis auf den Normtext des Art. 2 Abs. 1 IPwskR, der „gesetzliche Maßnahmen“ (*legislative measures*) als ein geeignetes Mittel zur Paktverwirklichung bezeichnet, betont das Komitee die Bedeutung der Gesetzgebung zur Realisierung der Paktrechte.⁹⁷ Der UN-Sozialpakt enthält nur den expliziten Gesetzgebungsauftrag, Kinderarbeit unter Strafe zu stellen (Art. 10 III Satz 3 und 4). Das CESCR hält den Erlass von Gesetzen unter Umständen für unentbehrlich und nennt als Beispiel das allgemeine Diskriminierungsverbot.⁹⁸ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung

93 Vgl. Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 156ff.

94 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 11.

95 CESCR, General Comment No. 1 (1989): *Reporting by States parties* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), v. 24.02.1989, E/1989/22 [im Folgenden: CESCR, General Comment 1 – *Reporting by States parties*], Rn. 4.

96 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 21.

97 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 3.

98 Ebd.

sollen Staaten die Verabschiedung eines Rahmengesetzes als wesentliches Instrument zur Umsetzung der nationalen Strategie prüfen.⁹⁹

c. Rechtsschutz

Als einen weiteren geeigneten Schritt zur Verwirklichung der Paktrechte wird die Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes genannt.¹⁰⁰ In seiner Allgemeinen Bemerkung zur innerstaatlichen Anwendung des UN-Sozialpakts (1998) geht der Ausschuss einen Schritt weiter und spricht dieser Pflicht einen unmittelbaren Charakter zu.¹⁰¹ Dies ist bemerkenswert, weil im UN-Sozialpakt keine ausdrückliche Pflicht zur Einführung von Rechtschutzverfahren wie im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vorgesehen ist.¹⁰² Das CESCR spricht von einer allgemeinen Vermutung der Geeignetheit, die von einer Vertragspartei nur erschüttert werden könne, wenn diese beweise, dass die Bereitstellung von Rechtsbehelfen im Einzelfall entweder ungeeignet oder für die Verwirklichung des Paktrechts aufgrund bestehender Alternativen nicht notwendig sei.¹⁰³ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung fordert das CESCR ebenfalls, den Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen sicherzustellen.¹⁰⁴

4. Progressivpflichten und Rückschrittverbot

Das CESCR geht von einer unmittelbar wirksamen Pflicht aus, im Rahmen des Verfügbaren geeignete Programme aufzusetzen. Die Vertragsstaaten hätten nach Inkrafttreten des UN-Sozialpakts nach einer angemessenen Zeit gezielte Schritte in die Wege zu leiten.¹⁰⁵ Diese müssten schnell und effektiv umgesetzt werden, um die Ziele des Paktes möglichst

99 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 29.

100 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 5.

101 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 3.

102 Art. 2 III Internationaler Pakt über politische und bürgerliche Rechte, 19.12.1966, U.N.T.S. Band 999 S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534 [im Folgenden: IPbPR oder UN-Zivilpakt].

103 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 3.

104 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 32.

105 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 2.

bald zu erreichen.¹⁰⁶ Insbesondere seien administrative, finanzielle, bildungspolitische und soziale Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung der wsk-Rechte zu erwägen.¹⁰⁷

Neben diesen Progressivpflichten, die im Rahmen verfügbarer Mittel zu befolgen sind, spricht sich der Ausschuss für ein generelles Rückschrittverbot aus. Danach ist es den Vertragsparteien grundsätzlich verwehrt, „regressive Maßnahmen“ (*retrogressive measures*) zu ergreifen.¹⁰⁸ Seit der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Bildung (2000) geht das Komitee von einer Vermutung der Rechtswidrigkeit jeder rückschrittlichen Maßnahme aus.¹⁰⁹ Diese Präsomtion könne der Staat widerlegen, indem er nachweise, dass ein Rückschritt erst nach sorgfältiger Überlegung, der Prüfung möglicher Alternativen, der Berücksichtigung der Gesamtheit aller Paktrechte und unter voller Nutzung der verfügbaren Ressourcen vollzogen wurde.¹¹⁰

5. Kernpflichten

Schließlich spricht der Ausschuss von Kernpflichten (*minimum core obligations*), die einen materiellen Minimalgehalt jedes wsk-Rechts beschreiben.¹¹¹ Philip Alston hat die Annahme justiziabler Mindestgehälter schon 1987 als logische Folge der Rechtsförmigkeit der Paktrechte bezeichnet.¹¹² Mit Blick auf das Recht auf Nahrung verweist das Komitee auf die Pflicht, „wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung“ sicherzustellen.¹¹³ Die Kernpflicht zielt damit auf die Verwirklichung des Rechts, frei von Hunger zu leben (Art. 11 II IPwskR).

106 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 9.

107 Ebd., Rn. 7.

108 Ebd., Rn. 9.

109 CESCR, General Comment 13 – *right to education*, Rn. 45.

110 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 9.

111 Ebd., Rn. 10: „A minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party.“

112 Alston, P. (1987): „Out of the Abyss: the Challenges Confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights“. In: *Human Rights Quarterly* Vol. 9, No. 3, S. 332 (352).

113 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

a. Kerngehalt

Vom Begriff der Kernpflichten ist das Konzept des Kerngehalts (*core content*) zu unterscheiden, das den wesentlichen Gehalt eines jeden wsk-Rechts kennzeichnet. In diesem Sinne verweist der Ausschuss mit Blick auf das Recht auf Nahrung auf die Elemente der Verfügbarkeit von Lebensmitteln und Zugänglichkeit zu angemessener Nahrung.¹¹⁴

b. Wesentliche Pflichten

Ursprünglich bezog der UN-Sozialausschuss die Figur der „minimum core obligation“ allein auf basale Subsistenzrechte. Eine Verletzung sei anzunehmen, wenn eine erhebliche Anzahl von Menschen ohne den Zugang zu ausreichenden Nahrungsmitteln, einer medizinischen Grundversorgung, einfachen Unterkünften oder basaler Bildung auskommen müsse.¹¹⁵ Später hat das CESCR das Konzept der „core obligation“ zur Kennzeichnung wesentlicher Pflichten genutzt, die in jedem Fall unmittelbar verbindlich sein sollen.¹¹⁶ So wird häufig die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung,¹¹⁷ die Pflicht zur Ergreifung legislativer Maßnahmen¹¹⁸ und

114 Ebd., Rn. 8.

115 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10: „Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education, is prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.“

116 CESCR, General Comment No. 13 – *right to education*, Rn. 57.

117 Z.B. CESCR, General Comment No. 17 (2007): *The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author* (article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant), 12.01.2006, E/C.12/GC/17 [im Folgenden: CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*], Rn. 39d; CESCR, General Comment No. 18 (2005): *The right to work* (article 6 of the Covenant), 6.02.2006, E/C.12/GC/18 [im Folgenden: CESCR, General Comment 18 – *right to work*], Rn. 31a; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 55d.

118 Siehe etwa CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*, Rn. 39a; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 55a.

die Pflicht zur Erstellung nationaler Aktionsprogramme¹¹⁹ als Kernpflicht bezeichnet.

c. Subsistenzrechte

Mit Blick auf die folgenden Kapitel erscheint es sinnvoll, den Begriff der Kernpflicht allein auf die materiellen Mindestgehalte der im IPwskR enthaltenen Subsistenzrechte anzuwenden. Diese sozialen Rechte im engeren Sinne bezwecken die Sicherung des Zugangs zu Grundgütern und -diensten für alle. Dazu gehören Güter wie Nahrung, Trinkwasser, Wohnraum und Bekleidung, die einen ausreichenden Lebensstandard ermöglichen (Art. 11 I IPwskR). Auch ärztliche Dienste und essenzielle Medikamente, die für die Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) benötigt werden, sind umfasst. Schließlich ist das Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR), das den Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen verlangt, zu den minimalen Basisrechten zu zählen.

d. Rechtfertigung

Grundsätzlich spricht der UN-Sozialausschuss von der Vermutung eines Paktverstoßes, soweit Menschen der Zugang zu Grundgütern und -diensten im Sinne der Subsistenzrechte vorenthalten wird. Zwar sprach das Komitee in der Kommentierung des Rechts auf Gesundheit erstmals von „nicht-derogierbaren“ Pflichten.¹²⁰ In seinem Statement zur Armut stellte der Ausschuss indes klar, dass dies lediglich bedeute, dass die Kernpflichten selbst in Situationen von Konflikten, Notständen oder Naturkatastrophen zu beachten seien.¹²¹

119 Etwa CESCR, General Comment 13 – *right to education*, Rn. 57; CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 31c.

120 CESCR, General Comment No. 14 (2000): *The right to health* (art.12 of the Covenant), E/C.12/2000/4 [im Folgenden: CESCR, General Comment 14 – *the right to health*], Rn. 47.

121 CESCR, Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, 10.05.2001, E/C.12/2001/10.

In der Menschenrechtswissenschaft wird die Ansicht vertreten, dass die Subsistenzrechte absolut gelten.¹²² Demgegenüber billigt das CESCR jedem Vertragsstaat die Möglichkeit zu, den Nachweis zu erbringen, dass er im Hinblick auf die ihm zur Verfügung stehenden Mittel sämtliche Anstrengungen unternommen hat, um ein Mindestniveau sozialer Rechte zu gewährleisten.¹²³ Selbst im Fall eines gravierenden Ressourcenmangels sind die Kernpflichten allerdings soweit wie möglich zu erfüllen. Seit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 hält der Ausschuss ein Absinken unter ein materielles Mindestniveau nur dann für rechtfertigbar, falls der Staat sich „ohne Erfolg um internationale Hilfe bemüht hat, um die Verfügbarkeit der notwendigen Nahrungsmittel und den Zugang dazu sicherzustellen.“¹²⁴ Wie das Komitee mit Blick auf das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 I IPwskR) klar gestellt hat, sollen ressourcenarme Staaten in jedem Fall zumindest bestimmte soziale Kernrisiken festlegen, die von sozialen Sicherungssystemen abgedeckt werden können.¹²⁵

II. Die Pflichtentrias

Zudem unterscheidet das CESCR Staatenpflichten nach drei Wirkrichtungen. Die Eigenart der Pflichtentrias aus Achtungs-, Schutz- und Erfüllungsgeboten liegt darin, menschenrechtliche Anforderungen nicht aus Sicht individueller Betroffenheit, sondern aus einer übergeordneten Perspektive zu entwickeln. Den Vertragsstaaten werden damit über den Einzelfall hinaus generelle Schutz- und Verwirklichungsschritte abverlangt. Die Dichotomie zwischen negativen und positiven Rechten, die auf eine individualistische Menschenrechtsperspektive zurückgeht, sollte durch eine differenziertere Konzeption ersetzt werden. Dies war das gemeinsame Anliegen von Asbjørn Eide und Henry Shue, die beide Anfang der 1980er

122 Vgl. The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, abgedruckt in: Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2, May, 1987, Rn. 25: „States Parties are obligated, regardless of the level of economic development, to ensure respect for minimum subsistence rights for all.“

123 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10.

124 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

125 Vgl. CESCR, General Comment 19 (2008): *The right to social security* (art. 9 of the Covenant), 04.02.2008 2008, E/C.12/GC/19 [im Folgenden: CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*], Rn. 59a.

Jahre, unabhängig voneinander, die Figur der Pflichtentrias entwickelten.¹²⁶ Die traditionelle Unterscheidung zwischen liberalen Freiheitsrechten, die lediglich auf ein staatliches Unterlassen gerichtet sind, und sozialen Leistungsrechten, die ausschließlich auf eine individuelle Begünstigung zielen, sollte durchbrochen werden.

Der UN-Sozialausschuss hat seine Dogmatik mit Blick auf die Pflichtentrias in seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser (2002) erheblich verfeinert, so dass im Folgenden nach einer Übertragbarkeit hinsichtlich des Rechts auf Nahrung gefragt wird. Das CESCR hat das „right to water“ als ungeschriebenes Recht aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) abgeleitet und zur Begründung auf die fundamentale Bedeutung von Wasser für das Leben und die Gesundheit abgestellt.¹²⁷

1. Schutzdimension

Die Pflichten zur Achtung und zur Bewahrung (*obligation to respect and to protect*) lassen sich als Schutzdimension verstehen. Die Stoßrichtung beider Pflichtentypen besteht in der Erhaltung gesellschaftlicher Autonomie- und Schutzräume, die vor staatlichen und privaten Eingriffen verschont bleiben sollen. Auch wenn die Schutzpflicht ein positives Staats Handeln verlangt, um Menschenrechtsmissachtungen durch Dritte zu unterbinden, besteht ihr normativer Zweck in der Sicherung bestehender Rechtsverwirklichungen.

a. Achtungspflicht

Die erste Pflicht besteht in der Respektierung der gesellschaftlichen Verwirklichung eines wsk-Rechts. Diese Achtungspflicht (*obligation to re-*

126 Vgl. Eide, A. (1987): The Right to Food as a Human Right, E/CN.4/Sub.2/1987/23, Rn. 66ff.; Shue unterschied zwischen „the duty to forbear, the duty to protect and the duty to aid“, ders. (1979): Rights in Light of Duties, in: Brown/Maclean (eds.), Human Rights and U.S. Foreign Policy, S. 65ff.

127 CESCR, General Comment No. 15 (2002): *The right to water* (arts. 11 and 12 of the Covenant), 20.01.2003, E/C.12/2002/11 [im Folgenden: CESCR, General Comment 15 – *the right to water*], Rn. 1 u. 3.

spect) schützt Einzelpersonen und Gruppen, die sich selbst mit notwendigen Gütern und Diensten versorgen. Der Ausschuss spricht von der Pflicht, den „bestehenden Zugang zu angemessener Nahrung“ zu achten und keine Maßnahme zu ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge hätte.¹²⁸ Eine Verletzung liege vor, soweit der Zugang zu humanitärer Nahrungsmittelhilfe in innerstaatlichen Konflikten oder sonstigen Notlagen verhindert werde.¹²⁹

Mit Blick auf das Recht auf Wasser spricht das CESCR von der Pflicht, ungesetzliche Wasserentnahmen und -verschmutzungen (etwa durch staatseigene Betriebe oder in Form von Waffentests) zu unterlassen.¹³⁰ Diese Auslegung lässt sich auf das Recht auf Nahrung übertragen, so dass natürliche Ressourcen, die zur Nahrungsproduktion benötigt werden, als Schutzgüter anzusehen sind.

b. Schutzpflicht

Neben dieser Unterlassungspflicht besteht eine Schutzpflicht (*obligation to protect*). Diese verpflichtet den Staat, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu unterbinden. Sie erfordert staatliche Maßnahmen, „durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen nicht den Zugang zu angemessener Nahrung vorenthalten“.¹³¹

Aus der Schutzpflicht leitet der Ausschuss über den Einzelfall hinaus allgemeine Regulierungspflichten ab, um Gefährdungen durch Dritte, insbesondere Unternehmen, vorzubeugen. Als ein Beispiel nennt das CESCR die gesetzliche Festlegung qualitativer Standards für Muttermilchersatznahrung.¹³²

Die Schutzpflicht kann sowohl soziale als auch ökologische Leitziele verfolgen. Dies hat das CESCR mit Blick auf das Recht auf Wasser verdeutlicht. Generell sollen eine unabhängige Überprüfung und die Beteiligung Betroffener ermöglicht und Sanktionsmechanismen vorgesehen werden. Verhindert werden soll, dass Unternehmen Wasserressourcen ver-

128 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

129 Ebd., Rn. 19.

130 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 21.

131 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

132 Ebd., Rn. 30.

schmutzen oder aus diesen unverhältnismäßig viel Wasser entnehmen.¹³³ Neben dem Schutz der Verfügbarkeit wird die Sicherung der Zugänglichkeit als Ziel ausgemacht: Private sollen davon abgehalten werden, den gleichen, erschwinglichen und physischen Zugang zu Wasser zu beeinträchtigen.¹³⁴ Auch diese Auslegung lässt sich auf das Recht auf Nahrung übertragen, so dass die öffentliche Hand verpflichtet ist, sicherzustellen, dass Private weder natürliche Ressourcen (fruchtbarer Böden, Süßwasserreserven etc.) übernutzen noch die Erschwinglichkeit von Lebensmittelpreisen beeinträchtigen.

2. Verwirklichungsdimension: Erfüllungspflicht

Die Erfüllungspflicht (*obligation to fulfil*) bringt schließlich die Verwirklichungsdimension der wsk-Rechte zur Geltung. Die Vertragsstaaten sollen nicht nur bestehende Strukturen, die zur Verwirklichung der Paktrechte beitragen, erhalten und beschützen, sondern zugleich aktive Schritte ergreifen und Unterstützungsprogramme auflegen, um möglichst alle Menschen in den Genuss sozialer Rechte kommen zu lassen.

Staaten sollen beispielsweise das Recht auf Wasser im Rahmen des nationalen Politik- und Rechtssystems anerkennen und eine nationale Strategie entwickeln, um sicherzustellen, dass der Zugang zu angemessenem Wasser für alle erschwinglich ist.¹³⁵

a. Erleichterungspflicht

Erstens besteht eine Erleichterungspflicht (*obligation to facilitate*). Danach sollen Staaten „den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln“ von Menschen „zur Sicherung ihres Lebensunterhalts“ erleichtern.¹³⁶ Grundsätzlich sollen Schritte unternommen werden, um die Menschen aktiv zu unterstützen, ihre Rechte zu nutzen und die wsk-Rechte eigenständig zu verwirklichen.

133 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 23.

134 Ebd., Rn. 24.

135 Ebd., Rn. 26.

136 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

b. Bereitstellungspflicht

Zweitens trifft den Staat eine Bereitstellungspflicht (*obligation to provide*). Diese Gewährleistungspflicht im engeren Sinne besteht dann, „wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen.“¹³⁷

c. Förderpflicht

In seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser erwähnt der Ausschuss eine dritte Kategorie: Die Förderpflicht (*obligation to promote*) verpflichtet die Vertragsstaaten eine ausreichende Bildung über den hygienischen Umgang mit Wasser und den Schutz von Wasserressourcen zu gewährleisten.¹³⁸ Auch in anderen Kommentierungen verweist das Komitee auf die Pflicht, durch Bewusstseinsbildung und Bildungsprogramme die Menschen über ihre Rechte und spezifische Verwirklichungsbedingungen aufzuklären.¹³⁹

d. Beteiligungspflichten

Zum Teil entnimmt das CECSR der Förderpflicht auch Beteiligungsgebote. Das Recht auf Urheberschutz (Art. 15 I c IPwskR) verlange die Beteiligung von Autorinnen und Autoren immaterieller Werke an allen wichtigen Entscheidungsprozessen, die ihre Rechte und legitimen Interessen betreffen.¹⁴⁰ Generell sollen die nationalen Strategien zur Verwirklichung eines Paktrechts in einem partizipatorischen und transparenten Prozess entwickelt werden.¹⁴¹ Im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) wird die Beteiligung der betroffenen Gruppen im Fall geplanter

137 Ebd.

138 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 25.

139 Siehe etwa CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 28; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 53.

140 CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*, Rn. 34.

141 Siehe etwa CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 48; CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 31c.

Kürzungsmaßnahmen und zur Erörterung möglicher Alternativen eingefordert.¹⁴²

Ein Transparenzgebot wohnt dem Konzept der informationellen Zugänglichkeit (*information accessibility*) inne, das der Ausschuss in seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit konzipiert hat.¹⁴³ Danach besteht ein Recht, relevante Informationen einzusehen und zu verbreiten.¹⁴⁴

D. Einordnung

Die Dogmatik, die der UN-Sozialausschuss mit Blick auf die Paktrechte entwickelt hat, kann als ein Zweistufenmodell rekonstruiert werden.

Grundelemente

Die auf der ersten Stufe beschriebenen Elemente des Rechts auf Nahrung verweisen auf die Dimensionen der Nahrungssicherheit und benennen strukturelle Voraussetzungen für den individuellen Rechtsgenuss: Das Element der Verfügbarkeit verdeutlicht die objektive Notwendigkeit einer ausreichenden Produktion von qualitativ hochwertiger und kulturell akzeptierbarer Nahrung. Das Element der Zugänglichkeit verlangt, dass Lebensmittel physisch und ökonomisch für alle erreichbar bzw. erschwinglich sind. Das Element der Nachhaltigkeit (Stabilität) zielt auf den Erhalt der dauerhaften Verfügbarkeit von Nahrung und des permanenten Zugangs zu Lebensmitteln. Das Element der Angemessenheit weist über das Erfordernis qualitativer und kulturell akzeptierbarer Nahrung hinaus, indem es Zugriffsmöglichkeiten auf Lebensmittel fordert, die sozialen, ökologischen und ethischen Wertvorstellungen der Konsumierenden gerecht werden. Die Grundelemente sensibilisieren den Menschenrechtsdiskurs in kognitiver Hinsicht für die außerrechtliche Kommunikation über Ursachen von Nahrungsunsicherheit und gebotene Programme. Dogmatisch sind sie

142 CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 42.

143 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 12b, ebenso CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 12c (iv) und 48.

144 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 12b: „Accessibility includes the right to seek, receive and impart information and ideas concerning health issues“.

als allgemeine Zielbestimmungen zu charakterisieren, aus denen unmittelbar keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden können.

Staatenpflichten

Erst auf der zweiten Stufe benennt der UN-Sozialausschuss bestimmte Pflichten der Vertragsparteien. Der Zugang zu Nahrung soll geachtet, geschützt, gefördert, erleichtert und notfalls gewährleistet werden. Die Pflichtentrias aus Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten verlangt generelle Maßnahmen zum Schutz und zur Verwirklichung des „right to food“ und steht damit für ein weites Verpflichtungspotenzial. Das Zweistufenmodell setzt der Möglichkeit, im Einzelfall bestimmte Gebote und Verbote aus dem Recht auf Nahrung abzuleiten, kaum dogmatische Grenzen.