

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXI, No. 3–2005

RECHT AUF NAHRUNG

Schwerpunktredaktion:
Ralf Leonhard

Mandelbaum Edition Südwind

Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial

- 7 SOPHIA MURPHY
Food Security: What Is It and How Can Governments
and Communities Achieve It?

- 20 ROLF KÜNNEMANN
Rahmengesetzgebung zum Menschenrecht auf Nahrung –
Vorschläge und Kriterien für die weltweite Durchsetzung des
Rechts auf Nahrung

- 44 ULLA EBNER
Vom göttlichen Korn zur kommerziellen Handelsware
Die Kommodifizierung von Reissaatgut am Beispiel Philippinen

- 65 CHARLES WALAGA and MICHAEL HAUSER
Achieving household food security through organic agriculture?
Lessons from Uganda.

- 85 DEVINDER SHARMA
Challenges before Indian Agriculture
Agriculture, Food Security and Hunger

- 111 Rezension
- 114 Autorinnen und Autoren

ROLF KÜNNEMANN

Rahmengesetzgebung zum Menschenrecht auf Nahrung

Vorschläge und Kriterien für die weltweite Durchsetzung des Rechts auf Nahrung

1. Einleitung

Das Recht auf Nahrung ist von zentraler Bedeutung für jeden von uns: Ausreichende und gesunde Nahrung ist die entscheidende Determinante unserer Gesundheit und wir alle brauchen eine Rechtsordnung, in der unser Zugang zu gesunder Nahrung heute und in Zukunft garantiert wird.

In seinem Wesensgehalt (*core content*) enthält das Recht auf Nahrung insbesondere das fundamentale Recht, vor Hunger geschützt zu sein. Dieses Recht ist das einzige aller Menschenrechte, das in der internationalen Menschenrechts-Charta (*International Bill of Human Rights*) als „fundamentales Menschenrecht“ genannt wird (United Nations 1966: 11.2). Dennoch wird dieses Menschenrechtsgut gegenwärtig für etwa 850 Millionen unterernährte Menschen nicht gewährleistet, obwohl kein Zweifel daran besteht, dass die Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Die Ressourcensituation wird sich nur dann verschärfen, wenn es nicht gelingt, weltweit ein zukunftsfähiges Nahrungssystem einzurichten. Die Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, insbesondere für die Hungernden und Unterernährten, ist eine komplexe Aufgabe und erfordert Politikmaßnahmen, Gesetzgebung und Programme in einer Vielzahl von Bereichen, etwa der Sozialpolitik, Agrarpolitik und Wirtschaftspolitik.

Die Mitgliedsstaaten des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben sich verpflichtet, diese Aufgabe so schnell wie möglich zum Erfolg zu führen – sowohl im Inneren als auch (im Rahmen internationaler Zusammenarbeit) hinsichtlich anderer Mitgliedsstaaten. Wichtige Schritte in den genannten Bereichen wurden schon unternommen. Sie müssten besser auf das menschenrechtliche Ziel hin orientiert werden. Sehr wichtige Schritte fehlen noch und müssten dringend ergriffen werden.

Eine nationale Rahmengesetzgebung für das Recht auf Nahrung bietet die Möglichkeit, diese Prozesse schrittweise in Gang zu setzen, zu dynamisie-

ren und ihre Umsetzung zu kontrollieren. Die nationale Rahmengesetzgebung zum Recht auf Nahrung ist selbstverständlich auch für die internationale Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Ein Erfahrungsaustausch und eine internationale Begleitung der Rahmengesetzgebung – etwa durch entwicklungspolitische, sozialpolitische oder rechtspolitische Zusammenarbeit – wären deshalb sehr wünschenswert.

Im Folgenden werden das Vorhaben und der Prozess der nationalen Rahmengesetzgebung vorgestellt (Teil 1). Es werden dann (in Teil 2) Vorschläge gemacht zur internationalen Begleitung solcher Prozesse und einige Kriterien angeführt, die bei dieser Begleitung zu berücksichtigen sind. Die Teile 3 und 4 befassen sich mit Problembereichen der Wirtschafts- und Agrarpolitik sowie der Sozialpolitik, die in eine solche Rahmengesetzgebung und deren internationale Begleitung einbezogen werden müssten.

2. Nationale Rahmengesetzgebung – konzeptioneller Hintergrund

2.1 Zur Entstehung und Bedeutung des Konzepts

Der Welternährungsgipfel 1996 hat zu neuen politischen/juristischen Initiativen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung geführt. Das Menschenrecht auf Nahrung trat 1976 (als Teil des 1966 aufgelegten Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte) völkerrechtlich in Kraft. Zwei Jahre vorher hatte die Welternährungskonferenz 1974 in ihrer „*Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*“ festgestellt, dass die meisten Länder und die internationale Gemeinschaft über die Ressourcen zur Umsetzung dieses Menschenrechts verfügen. Der im Zusammenhang mit dieser Konferenz geäußerte Optimismus, in zehn Jahren die Realisierung des Rechts auf Nahrung zu erreichen, erwies sich – trotz gesteigerter Erträge durch Hochleistungssorten – als Illusion: Die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung ist nicht nur eine Frage der Produktion, sondern eine komplexe sozialpolitische, wirtschaftspolitische und juristische Aufgabe.

Seit 1995 gibt es wichtige Millenniumsziele für Entwicklung, die bis 2015 unter anderem eine Halbierung des Anteils der Unterernährten bzw. (seitens der FAO) eine Halbierung der Zahl der Unterernährten vorsehen. In den ersten zehn Jahren gab es hier aber kaum Fortschritte. Offenbar fehlt vielen Staaten auch weiterhin das entsprechende Rechtsbewußtsein.

Schon der Welternährungsgipfel trug dieser Erfahrung dadurch Rechnung, dass er (in *objective 7.4 der Rome Declaration*) eine Operationalisierung des Menschenrechts auf Nahrung anregte: Unter anderem fordert die Staatengemeinschaft zu diesem Zweck eine rechtliche Klärung der Staatenpflichten, die sich

aus dem Recht auf Nahrung ableiten. „Guidelines“ im Stile eines *Code of Conduct* sollten darüber hinaus zu dieser Operationalisierung beitragen. Die Aufgabe wurde gemeinsam vom UN-Menschenrechtssystem und der FAO übernommen.

Die FAO hat im November 2004 dann „Freiwillige Leitlinien“ zum Recht auf Nahrung beschlossen. Nach zweijährigen internationalen Verhandlungen einigten sich die Mitgliedsstaaten der FAO auf einen Kriterienkatalog zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung. Dieser Vorgang ist ein Präzedenzfall insofern als erstmalig (außerhalb des UN Menschenrechtssystems) die Staatengemeinschaft mit einem fundamentalen sozialen und wirtschaftlichen Menschenrecht, dem Recht auf Nahrung, ernst machen will.

Der UN-Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte legte 1999 einen allgemeinen Kommentar (*General Comment - United Nations 1999*) über das Recht auf Nahrung vor als offizielle Interpretation des Menschenrechts auf Nahrung im internationalen Recht. Der Kommentar beschreibt den normativen Gehalt des Rechts und darauf aufbauende Staatenpflichten. Hinsichtlich der Umsetzung der Staatenpflichten betont er die Notwendigkeit justizabler Abhilfemechanismen für Opfer von Verletzungen dieses Menschenrechts und die Entwicklung nationaler Strategien, um entsprechende Politiken, Gesetze und Programme auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang heißt es in Paragraph 29: „States should consider the adoption of a framework law as a major instrument in the implementation of the national strategy concerning the right to food.“ Bei den Expertenkonsultationen zum Recht auf Nahrung im Gefolge des Welternährungsgipfels trat das Instrument nationaler Rahmengesetze immer mehr in den Vordergrund – insbesondere bei der dritten Expertenkonsultation 2001 in Bonn. Dort wurden (in *Recommendation 6*) die Staaten dazu aufgefordert, ein solches Rahmengesetz aufzulegen.

Der Gedanke nationaler Rahmengesetze bedeutet für den Menschenrechtsbereich ein Novum. Rahmengesetze sind zunächst vor allem aus dem internationalen Umweltrecht bekannt. Der Begriff Rahmenkonvention wurde erstmals 1974 von der FAO benutzt – bei der Formulierung des Entwurfs einer regionalen Meeresumweltkonvention. In der Folge wurde das Rahmenkonzept im Umweltrecht wiederholt angewandt: Es handelt sich dabei um „dynamisierte“ Verträge, die durch spätere völkerrechtliche Verträge ergänzt werden sollen. Sie institutionalisieren eine stufenweise Errichtung von internationaler Gesetzgebung und schaffen damit die verfahrensmäßige Grundlage für weitere substantielle Regelungsschritte – etwa durch den Abschluss von Protokollen und durch sekundäre Rechtsbildung. Da eine Einigung über Verfahrensfragen stets leichter zu erreichen ist als die Übereinstimmung über materielle Regelungsinhalte, ermöglicht eine Rahmen-Konvention in einem Be-

reich komplexer Regelungsschritte erste Schritte, um diesen Regelungsprozess in Gang zu bringen. Dass dies ein Erfolg versprechender Ansatz sein kann, zeigen z.B. die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht oder die Klimarahmenkonvention. Auch die internationale Menschenrechtsgesetzgebung enthält Elemente eines solchen Rahmen-Konzeptes. Das findet sich schon in der Internationalen Menschenrechts-Charta selbst – wo sie im Bereich der Gewährleistungspflichten (und teilweise auch der Schutzpflichten) die Staaten zu einer fortschreitenden Implementierung sowohl im nationalen wie im internationalen Recht verpflichtet und Überwachungsorgane und Berichtspflichten einführt.

Der Begriff „Rahmengesetz“ ist inzwischen auch im nationalen Recht nicht selten. Allerdings fehlt hier natürlich der Aspekt, sehr heterogene und auf ihre Souveränität bedachte Staaten in einem gemeinsamen Regulierungsprozess zu vereinen. Der Gedanke einer Institutionalisierung von Regulierungsstufen ist allerdings häufig geblieben. Und natürlich geht es auch bei jeder komplexen nationalen Regulierungsfrage in den gesetzgebenden Körperschaften darum, möglicherweise unvorbereitete und heterogene Interessen zu bündeln, Bewusstsein zu schaffen und Prozesse so schnell wie möglich in Gang zu bringen, ohne durch nicht realisierbare Gesetzesvorschläge dem Prozess an sich Schaden zuzufügen.

Die nationale Menschenrechtsgesetzgebung – besonders im Bereich wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte – nimmt selten auf diese Menschenrechte ausdrücklich Bezug. Es handelt sich eher um eine zum Teil disparate Sammlung von Einzelgesetzgebungen und „sozialen Errungenschaften“, die angelegentlich einer Berichterstattung unter dem Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als „implementierende Gesetzgebung“ vorgestellt wird. Selten bekennt sich ein Staat schon bei der Gesetzgebung ausdrücklich zum jeweiligen Menschenrecht oder seiner Implementierungspflicht gegenüber den Internationalen Menschenrechtspakten. Natürlich ist davon auszugehen, dass Menschenrechtsstandards implizit eine Rolle bei Gesetzgebungsvorhaben spielen. Eine Regulierungsstrategie, -ziele, -kriterien oder gar ein zeitlicher Umsetzungsplan mit Marksteinen werden hierbei allerdings häufig nicht niedergelegt – und deshalb auch nicht politisch wirksam. Hier bietet der Vorschlag eines Rahmengesetzes zum Recht auf Nahrung neue Möglichkeiten.

2.2 Die Struktur des Konzepts

Der *General Comment* (United Nations 1999) beschreibt in den Paragraphen 14 bis 20 Staatenpflichten und Menschenrechtsverletzungen unter dem

Recht auf Nahrung und bietet in den Paragraphen 21 bis 28 Kriterien für die nationale Umsetzung dieses Menschenrechts. Paragraph 29 führt dann das Konzept des Rahmengesetzes ein:

„In implementing the country-specific strategies referred to above, States should set verifiable benchmarks for subsequent national and international monitoring. In this connection, States should consider the adoption of a framework law as a major instrument in the implementation of the national strategy concerning the right to food. The framework law should include provisions on its purpose, the targets or goals to be achieved and the time-frame to be set for the achievement of these targets; the means by which the purpose could be achieved described in broad terms, in particular the intended collaboration with civil society and the private sector and with international organizations; institutional responsibility for the process, and the national mechanisms for its monitoring, as well as possible recourse procedures. In developing the benchmarks and the framework legislation, States parties should actively involve civil society organizations.”

Paragraph 29 entspricht voll und ganz dem im vorigen Abschnitt beschriebenen Rahmenkonzept. In seiner Struktur besteht es im Wesentlichen aus drei Ebenen, die sich an den folgenden drei Fragen festmachen lassen:

1. Wo wollen wir hin? (*targets or goals*)
2. Wo sind wir jetzt?
3. Wie und mit welchem Zeitplan kommen wir hin? (*time-frame to be set for the achievement of this target*)

Die Ebenen 2 und 3 könnten auch zusammengefasst werden, weil sich Ebene 3 natürlich nur auf der Grundlage einer Ortsbestimmung (Ebene 2) entwickeln kann. Der größeren Klarheit wegen sollen diese beiden Aspekte jedoch getrennt behandelt werden.

Die sich nun anschließende Diskussion dieser dreigliedrigen Struktur beschränkt sich auf den (von der Umsetzung her prioritären) Wesensgehalt des Rechts auf Nahrung: Freiheit von Hunger und Unterernährung. Das Recht auf Nahrung ist im Folgenden daher in diesem Sinne zu verstehen.

2.2.1 Das Ziel, das der Rahmengesetzgebung zugrunde liegt

Die erste und wichtigste Ebene betrifft die Frage: Wo wollen wir hin? Nur im Hinblick auf dieses Ziel kann der derzeitige Zustand beschrieben und können ein Aktionsplan und Zeitplan entworfen werden. Das Ziel des Stufenplans, den das Rahmengesetz in Gang setzen soll, scheint trivial: Es ist die Abschaffung von Hunger und Unterernährung. Diese Antwort ist nicht verkehrt. Trotzdem beschreibt sie das Ziel nur unvollständig. Das Ziel (niedergelegt in

United Nations 1966: 2.1) ist vielmehr die volle Realisierung des Rechts auf Nahrung. Ein Recht wird realisiert, indem ein Opfer im Falle einer Verletzung Rechtsmittel für sich in Anspruch nimmt und dadurch (wieder) in den Genuss seines Menschenrechts kommt. Ohne eine solche rechtliche Garantie kann man nicht von einer vollen Verwirklichung des jeweiligen Rechtes sprechen. Der *General Comment* (United Nations 1999) legt demgemäß in Paragraph 32 auf diesen Punkt großen Wert: „Any person or group who is a victim of a violation of the right to adequate food should have access to effective judicial remedy or other appropriate measures at both national and international levels. All victims of such violations are entitled to adequate reparation, which may take the form of restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition.“ Dieses Kriterium ist ein Zielkriterium von intrinsischem Wert: Die Rechtsgarantie ist nicht (nur) als Mittel wichtig, damit jede und jeder Zugang zu Nahrung (und entsprechenden Ressourcen) bekommt, sondern gehört zum Ziel – dem voll verwirklichten Menschenrecht auf Nahrung. Die Rechtsgarantie ist also nicht auf Ebene 3 zu verorten (als zielführende Maßnahme), sondern auf Ebene 1 (als Teil des Zieles). Aus dieser Beobachtung ergeben sich Kriterien, die eine genauere Zielbestimmung erlauben.

Die Zielbestimmung ist nunmehr von der Verletzungssituation aus zu spezifizieren: Es geht also darum, Verletzungen staatlicher Respektierungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten einer Behandlung vor Gerichten zugänglich – justizierbar – zu machen. Nur wo diese Justiziabilität sichergestellt ist (und entsprechende Gerichtsentscheidungen auch durchgesetzt werden), kann man davon sprechen, dass das Recht auf Nahrung voll verwirklicht ist. Diese im Ziel enthaltenen Pflichten und die Rechtsmittel gegen deren Verletzungen sind sehr vielfältig. Trotzdem kann die volle Verwirklichung des Rechts auf Nahrung („das Ziel“) auch von seiner operationalen Seite her angesichts des geforderten Kriteriums der Justiziabilität genauer beschrieben werden. So muss ein politisches System, in dem dieses Menschenrecht verwirklicht ist, sicherlich einklagbare Gewährleistungsprogramme enthalten, weil anders eine justiziable Durchsetzung der Gewährleistungspflicht nicht denkbar ist. Wie solche Gewährleistungssysteme auszusehen haben, lässt sich aufgrund des *General Comment* (United Nations 1999) deutlicher entwickeln im Sinne bestimmter Typen von Programmen und Gesetzen. Die tatsächliche rechtliche Ausgestaltung samt dem damit verbundenen politischen Backup gehört aber schon nicht mehr auf die erste Ebene, sondern auf die dritte: Sie hängt auch davon ab, wo wir heute sind und wie wir das Ziel erreichen wollen.

2.2.2 Welches Ausmaß und welche Struktur haben die derzeitigen Menschenrechtsverletzungen des Rechts auf Nahrung – und wer sind die Opfer?

Die Antwort auf diese Frage beschreibt die momentane Situation. Hier muss zweierlei geleistet werden:

Zum Ersten ist ein Überblick zu gewinnen über die Zerstörungsvorgänge hinsichtlich des Zugangs zu Nahrung und Ressourcen: Welche Gruppen, die sich bislang ernähren konnten, verlieren durch staatliche Maßnahmen oder durch Maßnahmen Dritter den Zugang zu Ressourcen oder Nahrung? Welches sind diese Maßnahmen? Wie können solche Maßnahmen verhindert werden? Fehlt es an Regulierungsmaßnahmen – bzw. wie können bestehende, aber nicht greifende Regulierungsmaßnahmen durchgesetzt werden? Wo liegen die Schwachpunkte der bisherigen Schutzmaßnahmen? Welche staatlichen Politiken zerstören den Zugang zu Ressourcen und Nahrung? Kann auf diese Politiken verzichtet werden? Wie kann evtl. selbst vor dem Hintergrund dieser Politiken dennoch der Zugang zu Nahrung und (neuen) Ressourcen sichergestellt werden?

Zum Zweiten müssen diejenigen Gruppen identifiziert werden, die schon jetzt an Hunger und Unterernährung leiden. Welche Programme gibt es für diese Gruppen? Greifen diese Programme nicht? Wenn ja, warum? Welche Programme fehlen im Hinblick auf die Ziele der Ebene 1?

Beide Aspekte von Ebene 2 erfordern eine umfangreiche nationale Bestandsaufnahme.

2.2.3 Operationalisierung der Umsetzung und Durchsetzung

Aus dem Vergleich von Ebene 1 und 2 ergibt sich eine möglicherweise umfangreiche Liste von zu ergreifenden Politikmaßnahmen. In diesem Zusammenhang müssen Prioritätsentscheidungen getroffen werden, der Finanzierungsmodus von Programmen muss entwickelt werden, das gesamte Paket der zu ergreifenden gesetzgeberischen und Programm-Maßnahmen muss in seinem Umfang und zeitlichen Ablaufplan deutlich werden. Insbesondere muss aus dem Ablaufplan klar hervorgehen, wann das Gewährleistungssystem in Kraft sein soll und welche Marksteine erlauben, die Etappen auf dem Weg dorthin zu überprüfen. Diese Ebene 3 bildet das Kernstück der Rahmengesetzgebung. Sie liefert die Strategie. An ihr sollen dann in Zukunft die spezifischen weiteren Gesetzgebungsmaßnahmen und Programme anknüpfen.

Der *General Comment* (United Nations 1999) stellt einige Anforderungen an den Prozess der Strategiebildung und Operationalisierung:

(a) Die Umsetzung muss möglichst schnell erreicht werden:

„Every State will have a margin of discretion in choosing its own approaches, but the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary to ensure that everyone is free from hunger and as soon as possible can enjoy the right to adequate food.” (General Comment 12 1999: Paragraph 21)

(b) Rechenschaftspflicht, Transparenz, Partizipation der Bevölkerung, Dezentralisierung, rechtssetzende Kapazität, Unabhängigkeit der Richter:

„The formulation and interpretation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people’s participation, decentralisation, legislative capacity and the independence of the judiciary.” (General Comment 12 1999: Paragraph 23)

(c) Nicht-Diskriminierung

Der *Comment* betont, dass die Strategie jede Diskriminierung beim Zugang zu Nahrung und zu Nahrungsressourcen verhindern müsse: „The strategy should give particular attention to the need to prevent discrimination in access to food or resources for food. This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent standard of living for wage earners and their families (as stipulated in article 7(a)(ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests).” (General Comment 12 1999: Paragraph 26)

Diese Kriterien sind bei einer internationalen Begleitung des Prozesses einer Rahmengesetzgebung zu berücksichtigen.

3. Wie kann eine solche Rahmengesetzgebung international – etwa durch die Entwicklungszusammenarbeit – begleitet werden?

Der Prozess der Rahmengesetzgebung geht zuallererst die Legislative des jeweiligen Staates an. Eine äußere Einmischung in diesen Prozess sollte nur auf Einladung des Staates selbst erfolgen. Die Grundlage dazu wäre unter den Mitgliedsstaaten des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte z.B. durch art. 2.1 gegeben, indem die Umsetzung und Durchsetzung z.B. des Rechts auf Nahrung als eine Staatenpflicht „*individually and through international cooperation*“ beschrieben wird. Es bleibt also festzuhalten, dass entsprechende Maßnahmen (auch der Legislative) unter bestimmten Vorgaben des Völkerrechts stattfinden.

Der *General Comment* (United Nations 1999) legt besonderen Wert auf einen „repräsentativen“ Prozess: „Appropriate institutional mechanisms should be devised to secure a representative process towards the formulation of a strategy, drawing on all available domestic expertise relevant to food and nutrition. The strategy should set out the responsibilities and time-table for the implementation of the necessary measures.“ (General Comment 12 1999: Paragraph 24). Diese Maßgabe ist natürlich auch auf jeden Prozess internationaler Begleitung anzuwenden und sollte bei den folgenden Vorschlägen im Auge behalten werden: Die Experten für das Recht auf Nahrung sitzen vor allem im Lande selbst („*domestic expertise*“). Die internationale Begleitung kann allenfalls dazu beitragen, dass diese Expertise zur Entfaltung kommt. Sie kann diesen repräsentativen Prozess fördern, ohne ihm seine Repräsentativität zu nehmen: Der Prozess muss vom Inland völlig kontrolliert werden und sollte dessen Vorstellungen, Visionen, Erfahrungen repräsentieren und nicht die der internationalen Begleitung. Die am Ende von Teil 1 genannten Kriterien gehen in die in Paragraph 24 geforderte Institutionalisierung eines repräsentativen Prozesses ebenso ein wie in die Struktur der internationalen Begleitung.

Wer kann Träger dieser internationalen Begleitung sein? Multilateral wäre hier an eine Mithilfe von UN-Organisationen zu denken: Der *General Comment* weist (General Comment 12 1999: Paragraph 30) UN-Organisationen die Aufgabe zu, auf Anfrage den Entwurf einer Rahmengesetzgebung zu begleiten und die infrage kommende Gesetzgebung zu prüfen. Der *Comment* erwähnt insbesondere die Kompetenz von FAO und UNICEF im Bereich ernährungsbezogener Gesetzgebung.

Im Folgenden geht es jedoch vor allem um den idealtypischen Fall bilateraler Entwicklungszusammenarbeit. Aus den oben genannten Gründen kann es sich wahrscheinlich bei bilateralen Maßnahmen in einem so heiklen Bereich wie der Rahmengesetzgebung zum Menschenrecht auf Nahrung nur um sehr vorsichtige und punktuelle Fördermaßnahmen handeln.

In Teil 1 wurden verschiedene Ebenen im Prozess der Rahmengesetzgebung unterschieden.

Entsprechend sollte sich auch die Begleitung der Rahmengesetzgebung vermutlich in vier Phasen entwickeln:

Phase 1: Menschenrechts-Mobilisierung/-Bildung (Ebene 1)

Phase 2: Bestandsaufnahme (Ebene 2)

Phase 3: Gesetzgebungsprozess (Ebene 3)

Phase 4: Monitoring (*follow up*)

Diese vier Phasen werden im Folgenden vorgestellt und diskutiert.

3.1 Menschenrechts-Mobilisierung

In der ersten Phase geht es um die Zielvorstellungen, um die Vision einer gesetzlich garantierten Freiheit von Hunger und Unterernährung. Nur dort, wo diese Vision in der Bevölkerung verankert ist, besteht auch die Hoffnung, sie durch Operationalisierung mithilfe einer Rahmengesetzgebung der Verwirklichung zuzuführen. Es gilt, die Vision des Rechts auf Nahrung in den Kulturen der Bevölkerung wiederzubeleben, Ansätze dazu in den Kulturen des Landes zu suchen und zu stärken und durch Menschenrechtsbildungsmaßnahmen (besonders zum Recht auf Nahrung) zu modernisieren. Hier sind vor allem Politiker und Meinungsführer und Zivilgesellschaft gefragt.

Neben die menschenrechtliche Vision müssen aber auch die menschenrechtliche Kompetenz und die legislative und administrative Kapazität treten. Beide müssen (in einem längeren Prozess) zunächst aufgebaut werden. Die Herausbildung einer breiten „nationalen *Task Force*“ von Basisorganisationen (Gewerkschaften, Bauernorganisationen, Frauenorganisationen etc.), NGOs, Wissenschaftlern und Politikern wäre eine wichtige zu schaffende Ressource, um nicht nur die gesellschaftliche Akzeptanz der Zielvorstellungen sicherzustellen, sondern auch die Expertise und personelle Kapazität zu deren Verwirklichung. Diese *Task Force* wäre bei den weiteren Phasen von großer Bedeutung für die Kontinuität und Qualität der Rahmengesetzgebung – sowie als Katalysator für die spätere, sich an die Rahmengesetzgebung anschließende gesetzgeberische Ausgestaltung des Rechts auf Nahrung. Diese *Task Force* hätte je nach Situation den Charakter eines lockeren Netzwerkes oder die Form und Einrichtung eines „*Right to Food Institutes*“ oder eine Mischform auf verschiedenen Ebenen der Institutionalisierung. Angebracht wäre hier vor allem die Durchführung von „Menschenrechts-*Trainings of Trainers*“ mit der *Task Force* (besonders natürlich im Bereich des Rechts auf Nahrung).

Die Entwicklungszusammenarbeit könnte sich am Aufbau dieser *Task Force* beteiligen, von der aus die Ebene 1 in die Gesellschaft ausstrahlt und möglichst breit für sich wirkt als „nationale Aufgabe“. In diesem Zusammenhang entwickeln sich Expertise, Fachpersonal und politische Akzeptanz der Idee einer Rahmengesetzgebung – und zwar möglichst parteiübergreifend. Auf dieser Grundlage kann mit Phase 2 begonnen werden.

3.2 Bestandsaufnahme

In dieser Phase wird im Rahmen einiger größerer Studien eine Bestandsaufnahme im Sinne der Ebene 2 durchgeführt. Die Bestandsaufnahme könnte

durch die *Task Force*, durch *Consultants* – in jedem Fall jedoch bei weitestgehender Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Basisorganisationen (vor allem der von Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung betroffenen) durchgeführt werden. Die Begleitung durch die Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich zunächst auf die Kofinanzierung der Studien. Die Studien sollten allerdings nicht von ausländischem Fachpersonal (etwa der Entwicklungszusammenarbeit) erstellt werden, sondern durch die einheimische *Task Force*. Natürlich kann diese *Task Force* ggf. von Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit oder in Ländern mit einem bestehenden gesetzlichen Rahmen für das Recht auf Nahrung profitieren. Viel wichtiger ist jedoch, dass diese Bestandsaufnahme auf breiterer Ebene als nationale Aufgabe begriffen und breit getragen wird. Schon hier werden ja Unterdrückungsstrukturen transparent werden. Natürlich kann die internationale Begleitung bei den hierbei entstehenden internen Spannungen als Mediator wirken. Es besteht allerdings die Gefahr, dass solche von außen orchestrierten Lösungen nicht zukunftsfähig sind. Internationale Begleitung kann allenfalls als Katalysator wirken für eine möglichst von allen Teilen der Gesellschaft mitgetragene Bestandsaufnahme, die Lücken im Menschenrechts-Schutz identifiziert vor dem Hintergrund der Zielkriterien von Ebene 1.

Inwieweit eine solche Katalysatorwirkung sich entfalten kann, hängt auch von der Glaubwürdigkeit des begleitenden Landes ab – und inwieweit dieses Zuhause selbst eine solche Bestandsaufnahme des gesetzlichen Rahmens zum Recht auf Nahrung gemacht hat. Internationale Erfahrungen mit Sozialprogrammen etc., die Hunger und Unterernährung verhindern und Zugang zu Ressourcen, Arbeit und Nahrung ermöglichen, sind vielleicht hilfreich, aber nicht unbedingt übertragbar.

3.3 Gesetzgebungsprozess

Der sich anschließende Gesetzgebungsprozess beginnt mit der Formulierung eines Gesetzentwurfes auf der Grundlage der Bestandsaufnahme. Dabei müssen verschiedene Optionen für die Ebene 3 entwickelt werden: Erstellen einer Liste von Maßnahmen, Priorisierung der Maßnahmen, deren Finanzierung, Zeitplan, Marksteine. Auch diese Arbeit sollte unter Einbeziehung von Basisorganisationen und Zivilgesellschaft stattfinden. Natürlich muss der Gesetzentwurf letztlich wohl von der Regierung vorgelegt werden – sollte aber auf breiterer Grundlage beruhen.

Internationale Begleitung kann hier allenfalls durch Förderung des Entwurfsprozesses geleistet werden – und dies äußerst behutsam. Der *General Comment* (United Nations 1999) formuliert in Paragraph 30:

„Appropriate United Nations programmes and agencies should assist, upon request, in drafting the framework legislation and in reviewing the sectoral legislation. FAO, for example has considerable experience and accumulated knowledge concerning legislation in the field of food and agriculture. The United Nations Children Fund (UNICEF) has equivalent expertise concerning legislation with regard to the right to adequate food for infants and young children through maternal and child protection including legislation to enable breast-feeding, and with regard to the regulation of marketing of breast milk substitutes.”

Diese und ähnliche internationale Expertisen sollten zur Verfügung stehen, ohne dass der Gesetzentwurf dadurch fremdbestimmt würde.

Eine Anregung, die in einer Rahmengesetzgebung aufgegriffen werden könnte, gibt der *General Comment* (United Nations 1999) in Paragraph 33: Die Übernahme internationaler Rechtsinstrumente zum Menschenrecht auf Nahrung in nationales Recht. „The incorporation in the domestic legal order of international instruments recognizing the right to food, or recognition of their applicability, can significantly enhance the scope and effectiveness of remedial measures and should be encouraged in all cases. Courts would then be empowered to adjudicate violations of the core content of the right to food by direct reference to obligations under the Covenant.” Dieser Hinweis ist natürlich vor allem in juristisch eher „dualistischen“ Ländern wichtig, in denen eine direkte Anwendung von Standards des Völkerrechts kaum möglich ist. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass eine solche Übernahme internationalen Rechts eine nationale Rahmengesetzgebung – im Sinne der oben genannten drei Ebenen – nicht ersetzen kann. Wohl aber kann sie einige Anregungen für grundlegende Teile der Rahmengesetzgebung liefern.

Ein weiterer Bereich internationaler Begleitung und Beteiligung – zumindest in einigen Ländern mit besonders geringer durchschnittlicher Kaufkraft – ist die internationale Ko-Finanzierung von Programmen des nationalen Gewährleistungssystems. Hier wäre sogar eine internationale Gewährleistungspflicht auszumachen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Gewährleistungssysteme extrem armer Staaten unterstützt. Diese Ko-Finanzierung könnte am ehesten durch einen multilateralen Fonds geleistet werden. Über die Höhe und die Voraussetzungen internationaler Zuschüsse müsste verhandelt werden. Ein naheliegender Vorschlag wäre, dass jedes Land – egal ob reich oder arm – aus eigenen Mitteln im Inneren Mindesteinkommen im Bereich der relativen Armutsgrenze gewährleistet und dafür einen entsprechenden Anteil des Brutto sozialprodukts aufwendet. Dies ist de facto z.B. in fast allen EU-Ländern der Fall. Die dabei mobilisierten Mittel würden in den meisten Ländern – auch

des Südens – für eine Finanzierung entsprechender Gewährleistungssysteme ausreichen. Ein internationaler Recht-auf-Nahrung-Fonds käme im Sinne einer Ergänzung des genannten Eigenanteils allenfalls in einigen wenigen – vor allem afrikanischen – Ländern zum Einsatz; nämlich dort, wo der genannte Eigenanteil die Freiheit von Hunger und Unterernährung nicht allein gewährleisten kann.

Natürlich ist die Bereitstellung internationaler Finanzmittel für Maßnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung in einigen Ländern ein wichtiger Aspekt für die Ausgestaltung einer nationalen Rahmengesetzgebung zum Recht auf Nahrung. Gleichzeitig ist die Auflage eines Recht-auf-Nahrung-Fonds zur Subventionierung von Gewährleistungssystemen in Ländern mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen eine Aufgabe, die international noch nicht geleistet wird. Diese Aufgabe sollte parallel zu den genannten nationalen Prozessen einer Rahmengesetzgebung multilateral in Angriff genommen werden. Beim Entwurf einer Rahmengesetzgebung in extrem armen Ländern bleibt die internationale Unterstützung eine wichtige Variable jedes Gewährleistungssystems zum Recht auf Nahrung.

4. Grundeinkommen für alle

Geld macht nicht glücklich. Oft wird der Eindruck erweckt, als hinge alles von der Umsetzung der Zusage der OECD-Länder ab, 0,7% ihres Bruttonationalprodukts für die Entwicklungshilfe aufzuwenden. Die Frage ist ja vielmehr, was mit diesem Geld gemacht wird. Die Binsenweisheit, dass Geld, das in Produktivkräfte investiert wird, letztlich zu mehr Wohlstand führt, als wenn es konsumiert wird, ist angesichts lebensnotwendigen Basiskonsums zynisch und geht über die unmittelbaren Rechte der Hungernden hinweg: Mit internationalen Transfers werden Projekte unterstützt, die zu Produktions- und Wirtschaftswachstum führen sollen, die irgendwann einmal allen zugute kommen sollen. Die Hungernden sollen doch bitte so lange Geduld haben.

Unterernährung ist allerdings nur in seltenen Fällen die Folge einer Nahrungsmittelknappheit, die entsprechende generelle Wachstumsprozesse erfordert. Meist fehlt der unterernährten Person schlicht das Geld, die angemessene Nahrung zu kaufen. Was liegt da näher als eine Grundsicherung, die jeder Person diesen Geldbetrag zur Verfügung stellt – durch „*cash transfers*“ im staatlichen Gewährleistungssystem.

Wenn mensch die Nahrung, zu der eine Person Zugriff hat, oder das Geld diese zu kaufen als „Nahrungseinkommen“ bezeichnet, dann bringt das Menschenrecht auf Nahrung jedenfalls ein Recht auf ein Mindesteinkommen mit

sich, das zumindest dieses Nahrungseinkommen sicherstellt. Nach Art. 11 ist ein solches Einkommen bedingungslos zu gewährleisten. Insbesondere ist es an keine Vorleistungen gebunden – vor allem nicht an Arbeit. Es wird nicht nachgefragt, ob eine Person nicht arbeiten kann – aus individuellen oder gesellschaftlichen Gründen (Arbeitslosigkeit) – oder nicht arbeiten will aus möglicherweise guten Gründen. Dieser Unterschied mag in vielen Fällen wichtig sein. Spätestens dort aber, wo Menschen von Hunger und Unterernährung bedroht sind, wird er irrelevant. Ein derart bedürftiger Mensch hat ein unmittelbares Recht auf die Solidarität der Gemeinschaft – und zwar nicht nur im Sinne einer karitativen Zuwendung, sondern eines staatlich garantierten Menschenrechts.

Auf Nahrungseinkommen und Arbeitseinkommen beziehen sich vor allem die Artikel 11 und 7 des Sozialpakts: Diese Artikel sind im Folgenden direkt aus dem (rechtsgültigen) Englisch übersetzt, da der deutsche Text (Bundesgesetzblatt) fehlerhaft ist. Die geänderten Stellen stehen kursiv.

„Art. 11

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard [...] an, einschließlich *angemessener* [=adequate statt ausreichender/sufficient] *Nahrung*, [=food statt Ernährung/nutrition], *Bekleidung* und *Wohnung* [=housing statt Unterbringung/shelter], [...]

Ökonomisch versteht man unter Einkommen das, was der Mensch konsumieren kann, ohne Ressourcen und Bestände anzugreifen. Einkommen braucht also kein Geldeinkommen zu sein. In diesem umfassenden Sinn verlangt ein angemessener Lebensstandard natürlich ein Mindesteinkommen. Bemerkenswert ist, dass Art. 11 keinerlei Bedingungen stellt, die ein Mensch erfüllen muss, bevor er einen angemessenen Lebensstandard „genehmigt“ bekommt: Art. 11 verlangt ein bedingungsloses *Mindesteinkommen*.

„Art. 6

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch [...] Arbeit zu verdienen, umfasst, [...]

Art. 7

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird,

- a) ein Arbeitsentgelt, das allen *Arbeitenden* [workers statt Arbeitnehmern/employees] mindestens sichert, [...]
- (ii) einen *annehmbaren* [=decent statt angemessenen/adequate] Lebensunterhalt, [...]

Art. 6 und 7 zusammen geben das Recht auf ein „Mindestarbeitseinkommen“ – natürlich unter der Voraussetzung der Arbeit.

Dieses „annehmbare“ Mindestarbeitseinkommen wird im Völkerrecht als verschieden vom lediglich „angemessenen“ Mindesteinkommen gesehen und zwar höher als das (bedingungslose) Mindesteinkommen.

Ein individuelles Recht auf Lohnarbeit am Arbeitsmarkt macht wenig Sinn: UnternehmerInnen können nicht gezwungen werden, eine bestimmte Person einzustellen. Allerdings ist Lohnarbeit am Arbeitsmarkt nur eine von mehreren Arbeitsformen. Viel gemeinnützige oder pflegerische Arbeit wird heute geleistet, ohne am Markt aufzutauchen (meistens von Frauen). Auch dieser Arbeit steht ein Mindestarbeitseinkommen zu. Ausbildung und Umschulung sind Arbeitsformen, für die der Markt keinen Platz hat. Das Recht auf Arbeit kann also nur bedeuten, dass jede Person das Recht hat, sinnvoll an dem gesamten Produktions- und Reproduktionsprozess der Gesellschaft teilzunehmen und dafür ein Mindestarbeitseinkommen zu erhalten. Hier geht es also um einen sehr weit gefassten gemeinnützigen Sektor, der fast alle Tätigkeiten umfasst, die im weiteren Sinne anderen Menschen oder der Gemeinschaft/ Gesellschaft dienen. Fast alle (bis auf die LohnarbeiterInnen und die Personen in der Ausbildung/Umschulung) sind schon in der einen oder anderen Form in diesem Sinne tätig (wenn auch acht Stunden am Tag) – oder ihnen könnte eine entsprechende Tätigkeit vermittelt werden. Entsprechend steht fast allen ein Arbeitseinkommen zu. Personen, die trotzdem nicht (oder z.B. nur halb) arbeiten, erhalten (nur) das Mindesteinkommen (bzw. den Durchschnitt von Mindesteinkommen und Mindestarbeitseinkommen).

Die volle Verwirklichung des Rechts auf Nahrung (als Hauptziel des Sozial-Paktes, art. 2) verlangt nicht nur den Zugang jeder Person zu Nahrung und Ressourcen, sondern auch deren volle Einklagbarkeit, d.h. jede Person ohne Zugang zu Nahrung sollte den Staat (oder die Staatengemeinschaft) verklagen und durch einstweilige Verfügung Nahrung bekommen oder Geld, um Nahrung zu kaufen.

Schon deshalb müssen Staaten „Mindesteinkommensprogramme“ bereithalten, die für jede von Unterernährung bedrohte Person unter anderem ein Mindestnahrungseinkommen „garantieren“. Diese voraussetzungslosen „*Cash Transfers*“ haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung in der internationalen Diskussion gewonnen. Solche staatlichen Dienstleistungen werden naturgemäß aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten.

Grundsätzlich gibt es zwei Typen von Programmen: Grundeinkommensprogramme, die an jeden Menschen gezahlt werden unabhängig vom Einkommen (z.B. Kindergeld oder staatliche Renten) und Selektionsprogramme,

bei denen die Empfänger vor ihrer Aufnahme in das Programm und während des Programms durch eine Form von „Einkommenstest“ überprüft werden.

Grundeinkommen bedeutet also nicht ein Mindesteinkommen, das Grundbedürfnisse sichert, sondern ein Einkommen (egal wie hoch), das die sichere Grundlage jedes weiteren Einkommens jeder Person ist, weil es garantiert an alle gezahlt wird.

Grundeinkommensprogramme erscheinen auf den ersten Blick kontraintuitiv: Die Reichen brauchen diese Transfers doch gar nicht und haben auch kein Recht dazu. Das ist natürlich korrekt – trotzdem haben diese Programme gegenüber selektierenden Programmen deutliche Vorteile.

- (a) Jede Person weiß, wozu sie berechtigt ist und hat leichten Zugang. Viele besonders bedürftige Haushalte werden von Selektionsprogrammen demgegenüber nicht erreicht (zu viel Papierkram, Spezialkenntnisse, Stigma).
- (b) Die Abhängigkeit der (sonst oft einkommenslosen) Frauen von (Ehe-) Männern wird durchbrochen. Bei Selektionsprogrammen geht das Geld an den Haushaltsvorstand (meist der Mann). Frau und Kinder können leer ausgehen.
 - (c) Einkommen und Lohnarbeit werden entkoppelt:
 - Der Lohnarbeitszwang des Kapitalismus/Feudalismus wird geschwächt.
 - ArbeiterInnen haben mehr Möglichkeiten, ausbeuterische Jobs abzulehnen, ihre Verhandlungsposition wird gestärkt.
 - Stärkung der Zukunftsfähigkeit: Das „Arbeitsplatzargument“ des Kapitalismus, das öko-zerstörende Projekte rechtfertigen soll, wird geschwächt.
 - (d) Es gibt kein soziales Stigma, weil alle dieses Einkommen beziehen. Selektion ist dagegen meist verbunden mit Stigma. Bedürftigkeitstests sind erniedrigend.
 - (e) Die „Armutsfalle“ verschwindet. In Selektionsprogrammen wird demgegenüber etwaiges Zusatzeinkommen der EmpfängerInnen vom Staat eingesackt, womit ihnen ein Ansporn zur Arbeit genommen wird.
 - (f) Verwaltungskosten und Bürokratie fallen weg. Selektionsprogramme sind dagegen oft mit einer aufwändigen Selektionsbürokratie verbunden.

Gehört ein Grundeinkommen in jedes Rahmengesetz zum Recht auf Nahrung? Bislang hat lediglich Brasilien (2004) ein Grundeinkommensgesetz verabschiedet. Die Frage müsste bejaht werden, wenn sich herausstellen sollte, dass Selektionsprogramme mit systematischen Menschenrechtsverletzungen verbunden sind und dass Grundeinkommen finanzierbar sind.

Ein Staat „verletzt das Menschenrecht auf Nahrung“ einer hungernden oder unterernährten Person, falls dieser Person der Zugang zu einem Min-

desteinkommensprogramm de facto verwehrt wird oder falls sie bei ihrer Teilnahme an einem solchen Programm unter schweren Unregelmäßigkeiten zu leiden hat.

Ein Staat „verletzt das Menschenrecht auf Nahrung“ einer hungernden oder unterernährten Person „systematisch“

- (a) falls der Staat nicht nachweist, dass er Schritte bis zum Maximum seiner Ressourcen unternommen hat, um funktionierende Mindesteinkommensprogramme einzurichten und von der Person nicht realistisch zu erwarten ist, dass sie zu den existierenden Programmen Zugang hat, etwa weil sie in der Region der Person nicht existieren oder weil ein solcher Zugang durch die Natur der Programme sehr erschwert wird.
- (b) falls der Staat solche Schritte nachweist, aber die internationale Gemeinschaft nicht um Unterstützung bei der Einrichtung/Aufrechterhaltung von Mindesteinkommensprogrammen angefragt hat.

Für eine menschenrechtliche Beurteilung ist also zuallererst wichtig, ob Menschen de facto von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Das kann bei der Selektion leicht passieren: Woran lassen sich die Ärmsten von den Armen denn sicher unterscheiden?

Das Menschenrecht auf Nahrung muss durchgesetzt werden bis zum Maximum der verfügbaren Ressourcen (United Nations 1999: ICESCR 2.1). Das Hauptanliegen des Staates muss also sein, niemandes Menschenrecht auf Nahrung zu verletzen – koste es was es wolle.

Abhilfemaßnahmen könnten auch bei Ausschluss-Problemen noch die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung sicherstellen – selbst in selektiven Programmen.

Hunger und Unterernährung als Konsequenz fehlerhafter Selektion behindern das Opfer allerdings derart, dass es einen Abhilfemechanismus nicht mehr nutzen kann, selbst wenn es diesen de jure gibt: Da Abhilfemechanismen aber menschenrechtlich gewährleistet sein müssen, sind Staaten verpflichtet, universelle Mindesteinkommensprogramme einzurichten.

Grundeinkommensprogramme sind demnach Staatenpflichten unter dem Recht auf Nahrung, es sei denn, es gäbe andere Mindestnahrungsprogramme, die Ausschlussprobleme fast sicher vermeiden oder die eine schnelle Abhilfe-prozedur enthalten.

Dieses Argument für eine Aufnahme von Grundeinkommen in eine nationale Rahmengesetzgebung hängt von der lähmenden Wirkung der Ausschlussprobleme ab und kann nur insofern für höhere Mindesteinkommens-Niveaus (etwa im Bereich eines angemessenen Lebensstandards) verallgemeinert werden, als diese lähmende Wirkung sich auch dort bemerkbar macht.

Wichtig ist natürlich vor allem die Frage der Finanzierbarkeit von Grundeinkommen.

Hierzu hat die internationale Menschenrechtsorganisation FIAN ein Grundeinkommensmodell entwickelt, bei dem das Grundeinkommensprogramm kostengünstiger ist als das Selektionsprogramm mit gleichem Nettotransfer. In diesem Modell zahlt jeder Niedrigeinkommensstaat 1% seines Bruttosozialprodukts an Transfervolumen und bekommt lineare internationale Zuschüsse je ärmer er ist. Im Ergebnis zeigt sich, dass selbst im ärmsten Staat ein Mindesteinkommen von 0,36 \$PPP pro Person und Tag erreicht wird – das ist extrem wenig, aber immerhin genug, um am Leben zu bleiben. Bei Ländern mit höherem BSP steigt das Mindesteinkommen in diesem Modell, bis (etwa im Bereich der Mitteleinkommensländer) 1 \$PPP pro Person und Tag erreicht ist (die internationale absolute Armutsgrenze). Diese Länder können und müssen ein solches Programm ohne internationale Transfers implementieren: 1% des BSP ist mit Sicherheit weniger als das vom Sozialpakt vorgeschriebene „Maximum der verfügbaren Ressourcen“.

Was kosten die subsidiären internationalen Staatenpflichten? Das Modell schätzt diese Kosten auf etwa 0,25% des BSPs der Hoheinkommensländer. Selbst wenn man diesen Betrag zur derzeitigen Entwicklungshilfe addiert, bliebe die Summe im Durchschnitt immer noch unter 0,7% des BSPs der OECD-Länder.

Natürlich würde im Zuge eines Rahmengesetzes zum Recht auf Nahrung ein derartiges Grundeinkommen nicht auf einen Schlag eingeführt, sondern Schritt für Schritt auf dem Weg über *cash transfers* an besonders betroffene Gruppen, aber mit einem klaren Fahrplan, wann das Grundeinkommen für alle in Kraft ist. Brasilien hat sich schon auf diesen Weg gemacht.

5. Globale Agrarreform

Die internationale Zusammenarbeit zum Menschenrecht auf Nahrung – wie sie in Artikel 2 des Paktes verpflichtend niedergelegt ist – verlangt zunächst einmal eine internationale Mitfinanzierung nationaler Programme zur Grundversicherung. Es geht aber um mehr als das: Es geht auch um eine begleitende internationale Strukturpolitik. Das Menschenrecht auf Nahrung ist nämlich mehr als ein voller Bauch – und auch mehr als das einklagbare Recht auf angemessene Nahrung. Nahrung als Menschenrecht ist untrennbar verbunden mit anderen Menschenrechten – etwa dem Menschenrecht, sich selbst zu ernähren, oder dem Recht auf nationale Ernährungssouveränität und auf demokratische Teilhabe. Nach art. 1.2 der Menschenrechtspakte dürfen in keinem Fall die Existenzgrundlagen eines Volkes zerstört werden. Gerade das aber geschieht,

wenn transnationale Agrarkonzerne (aus dem globalen Norden) die Agrarsysteme von Ländern im Süden von sich abhängig machen und damit die Ernährungssouveränität dieser Länder zerstören.

„Nahrung ist Macht.“ Nur dort, wo nicht nur die Nahrung, sondern auch die Ressourcen zur Produktion von Nahrung miteinander geteilt werden, können die Demokratie und die damit verbundenen bürgerlichen und politischen Menschenrechte gedeihen. „Agribusiness“ ist ein von Agrarkonzernen dominiertes Agrarsystem. Es handelt sich um ein relativ neues Phänomen: Die Industrialisierung der Länder des globalen Nordens im 19. und 20. Jahrhundert basierte nicht auf Agribusiness, sondern auf den wachsenden Erträgen von klein- und mittelbäuerlichen Betrieben. Im globalen Norden begann der Agribusiness etwa in den 1920er Jahren in den USA und 1950 in Europa: Die bäuerliche Landwirtschaft wurde zunehmend an den Rand gedrängt und die staatlichen Subventionen in den Agribusiness umgeleitet. Etwa 1970 drang der Agribusiness im Zuge der Grünen Revolution in den globalen Süden vor. Und in den 1990er Jahren setzte der Agribusiness zur Globalisierungsoffensive an. Der letzte Schrei dabei ist der Einsatz genetisch modifizierter Pflanzen.

Menschen im Norden sehen den Agribusiness zunehmend kritisch: Die Nahrungsqualität geht zurück und einige Nahrungsmittel sind zu Risikofaktoren geworden: Fleisch ist hormonbehandelt oder BSE-bedroht, Getreide und Gemüse pestizid-belastet, der Vitamingehalt von Obst geht drastisch zurück, Nahrungszusatzstoffe (für die Farbe und den Geschmack) sowie massive Werbung müssen den fehlenden Gesundheitswert solcher Nahrung überdecken. Unangemessene Nahrung ist der wichtigste Grund für die Gesundheitsprobleme im globalen Norden. Einer der schlimmsten Aspekte des Agribusiness ist jedoch der zerstörerische Umgang mit Naturressourcen: Die natürliche Bodenkrume wird durch solche Methoden zerstört, tierisches Leben in den Feldern ausgerottet, die Biodiversität erodiert. Der Energieverbrauch des Agribusiness ist gewaltig (basiert meist auf Öl), reichlich Wasser zur Irrigation wird vorausgesetzt. Agribusiness ist nicht zukunftsfähig. Er ist ein Auslaufmodell für den Norden und sollte nicht in den Süden globalisiert werden. Agribusiness ist eine Sackgasse, die den AktionärInnen der Konzerne für einige Jahrzehnte die Taschen mit Dividenden spickt, aber in Zukunft einen Scherbenhaufen hinterlässt.

Die Publicity der Konzerne behauptet, dass Agribusiness nötig sei, um die wachsende Weltbevölkerung zu ernähren. Diese Behauptung stimmt vorne und hinten nicht: Zum einen sind Hunger und Unterernährung keine Frage fehlender Produktion. Zum anderen ist die nachhaltige bäuerliche Landwirtschaft sehr wohl zu Produktionssteigerungen in der Lage. Für den

Agribusiness ist zu viel Nahrung geradezu ein Problem: Die Preise fallen stärker, als die Verkäufe zunehmen. Weizenberg und Butterschwemme sind inzwischen nicht mehr nur ein Problem des Nordens, sondern auch des Südens: In Indien können die staatlichen Vorratslager die Getreideberge nicht mehr fassen, während gleichzeitig ein Großteil der Bevölkerung unterernährt ist. Ruinierte KleinbäuerInnen begehen in großer Zahl Selbstmord. Die staatlichen Nahrungsverteilungsprogramme funktionieren nur dort, wo der politische Druck der Bevölkerung stark genug ist, die Korruption in den Griff zu bekommen.

Weltweit gibt es etwa 850 Millionen Unterernährte. Die meisten von ihnen sind KleinbäuerInnen und LandarbeiterInnen. Nötig wäre für sie eine Landwirtschaft, in der sie ihre Arbeitskraft (oft das Einzige, was sie haben) einsetzen können für gesunde Produkte, eine gesunde Natur, so dass sie sich unmittelbar ernähren können.

Agribusiness ist keine Lösung für die KleinbäuerInnen, sondern Teil des Problems. Er nimmt ihnen das Land ab und es fehlt ihnen das Kapital, sich an den kapitalintensiven Methoden zu beteiligen. Ihr Eigenkapital reicht nicht aus, Risiken abzufedern – so verlieren sie noch das wenige Land, das sie haben, an die Banken. Agribusiness bietet auch keine Arbeitsplätze an, sondern arbeitet großflächig mechanisiert.

Und das Bevölkerungswachstum? Sind nicht wachsende Hektarerträge dringend nötig, wenn schon nicht für die Hungernden heute – so doch für die zukünftige Bevölkerung? Das mittlere Szenario der UN sagt eine Stabilisierung der Bevölkerung etwa um das Jahr 2075 voraus bei einer Bevölkerung von elf Milliarden. Der Löwenanteil dieses Wachstums wird im Süden stattfinden und dort bei den Armen. Die Bevölkerung des Südens wird sich in etwa verdoppeln – von fünf auf zehn Milliarden. Eine Verdopplung der Erträge würde also bei gleichbleibender Landfläche ausreichen – ohne die ökologisch wichtigen Wälder angreifen zu müssen – vorausgesetzt, dass sich die Konsumstruktur nicht ändert und der ungesunde exzessive Fleischkonsum nördlicher Mode abgewehrt werden kann – denn der verlangt einen hohen Getreideeinsatz für die Fleischproduktion.

In den Hauptproduktionsgebieten des Südens (exzellente Böden, viel Wasser, gute Infrastruktur), die momentan 2,6 Milliarden Menschen ernähren, wird sich eine solche Verdopplung der Hektarerträge allerdings nicht erreichen lassen: Durch nachhaltige Landwirtschaft lassen sich dort allenfalls die momentan leicht rückläufigen Erträge der Grünen Revolution stabilisieren. In den übrigen bislang vernachlässigten Gebieten deutet vieles darauf hin, dass die Erträge durch Methoden nachhaltiger bäuerlicher Landwirtschaft verdoppelt

bis verdreifacht werden können. Damit könnten sich im Süden insgesamt etwa 7 bis 9,2 Milliarden Menschen aus regionaler Produktion nachhaltig ernähren – ohne Ausweitung der Anbaugebiete (etwa in Waldgebiete). Zur Beschaffung der dann noch fehlenden Grundnahrung (zwischen 10 und 30% des Bedarfes) wären nach dieser Abschätzung allerdings Getreideimporte aus Überschussregionen nötig bzw. ein (wenn auch begrenzter) Rückgriff auf Waldgebiete.

In Deutschland haben sich die Hektarerträge bäuerlicher Landwirtschaft zwischen 1800 und 1940 etwa verdreifacht. Zwischen 1940 und 1980 haben sich die Hektar-Erträge dann unter dem Agribusiness (aber auch im Sektor der nachhaltigen Landwirtschaft) nochmals verdoppelt. Agribusiness marginalisiert die moderne bäuerliche Landwirtschaft nicht auf der Ebene der Erträge, sondern auf der Ebene der Subventionen – einschließlich der Externalisierung der ökologischen Produktionskosten, die auf die zukünftigen Generationen abgewälzt werden. Agribusiness hat die meisten BäuerInnen im Norden ruiniert und ländliche Gemeinden zerstört. Eine den Produktionsbedingungen der KleinbäuerInnen im Süden angepasste nachhaltige Landwirtschaft könnte aus menschenrechtlicher Sicht nicht nur die direkteste, sondern vielleicht sogar die einzige Möglichkeit sein, das Recht dieser Menschen, sich zu ernähren, durchzusetzen. Durch Strukturanpassungsprogramme und die Agrarvereinbarungen der WTO wird südlichen Ländern jedoch ein solcher eigener Weg zunehmend verwehrt und dem Agribusiness der Weg bereitet. Bei Fällen von Normenkonflikten zwischen internationalem Handelsrecht und den Menschenrechten hat die internationale Menschenrechtsgesetzgebung Vorrang. Internationale Kooperation kann hier nur bedeuten, diesem Vorrang Geltung zu verschaffen.

Der Anstieg der modernen Demokratie in Europa war mit dem Kampf gegen den mittelalterlichen feudalen Großgrundbesitz verbunden – die Kontrolle der Nahrungsmittelressourcen in den Händen weniger. In Landreformen am Anfang der Industrialisierung wurde das Land weniger ungleich verteilt und weitere Kreise der Bevölkerung übernahmen die Kontrolle über Agrarland, Wasser und Wälder. Diese Agrarreformen entfesselten die Produktivkraft der seit Jahrhunderten unterdrückten bäuerlichen Landwirtschaft. Die heutigen „globalen Feudalisten“ sind die sich globalisierenden transnationalen Konzerne. Überall ist zu beobachten, wie die Kontrolle der ländlichen Gemeinschaften über Nahrungsressourcen schwindet und wie – Hand in Hand damit – demokratische Prozesse erodieren. Die Landwirtschaft muss schnellstmöglich zukunftsfähig werden – und zugeschnitten auf die Bedürfnisse der breiten verarmten Masse der globalen Bevölkerung. Diese muss die Kontrolle über

ihre Nahrungsressourcen (Land, Wasser, Wälder, Saatgut) zurückgewinnen, die momentan zunehmend vom Agribusiness monopolisiert werden.

Die Marginalisierung zukunftsfähiger bäuerlicher Landwirtschaft trägt zur Verelendung der ländlichen Bevölkerung bei und macht eine Durchsetzung des Menschenrechts, sich zu ernähren, in den ländlichen Regionen immer schwieriger. Jedes nationale Rahmengesetz zum Menschenrecht auf Nahrung wird eine Antwort auf diese Herausforderung finden müssen. Ob diese Antwort durchsetzbar ist, hängt auch vom internationalen Umfeld ab. Internationale Kooperation zu nationalen Rahmengesetzen verlangt letztlich auch eine internationale Strukturreform des Weltagrarsystems. Die Freiräume von Einzelstaaten werden zunehmend durch die Weltbank, IWF und WTO zugunsten des transnationalen Agribusiness eingeengt.

Staaten des Nordens, die ihre extraterritorialen Staatenpflichten gegenüber dem Recht auf Nahrung ernst nehmen, können dem nicht länger zuschauen.

6. Zusammenfassung

Die nationale Rahmengesetzgebung zum Recht auf Nahrung ist eine grundlegende nationale Aufgabe jedes Mitgliedsstaates im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – insbesondere natürlich dort, wo es zu massiven Verletzungen dieses Menschenrechtes kommt.

Diese Aufgabe hat zur Voraussetzung eine Kultur der Menschenrechte und ein klares Verständnis für das Gewährleistungssystem zum Recht auf Nahrung – sowie für die im Völkerrecht angesprochenen Hauptcharakteristika dieses Systems. Das Ziel einer justiziablen Verankerung des Rechts auf Nahrung muss klar vor Augen stehen. Die Zielvorstellung des „nachhaltigen ökonomischen und physischen Zugangs aller zu angemessener Nahrung“ ist unzureichend und wird dem Charakter dieses Rechts als eines Menschenrechts (und auch den Erfordernissen des *General Comment 12*) nicht gerecht. Das Ziel muss vielmehr sein, diesen „normativen Gehalt“ des Menschenrechts auf Nahrung schnellstmöglich einklagbar zu machen. Daraus ergeben sich für die Rahmengesetzgebung erhebliche Konsequenzen im Sinne eines Gewährleistungssystems. Erst wo dieses Ziel klar verstanden ist, macht eine Rahmengesetzgebung Sinn.

Die zweite Voraussetzung einer sinnvollen Rahmengesetzgebung ist eine Bestandsaufnahme gängiger Verletzungen des Rechts auf Nahrung im jeweiligen Land und eine entsprechende Ausgestaltung mit Programmen, Gesetzgebung und anderen politischen Maßnahmen. Bestehende Gesetze müssen auf das Recht auf Nahrung hin überprüft werden, Lücken in der Gesetzgebung

müssen benannt werden und ein Zeitplan für die Vervollständigung des Gewährleistungssystems muss erarbeitet werden.

Die nationale Rahmengesetzgebung kann von internationaler Zusammenarbeit profitieren, sofern diese sich nicht aufdrängt, sondern angefordert wird, und solange der Prozess tatsächlich von Kräften innerhalb des Landes unter Einbeziehung der von Verletzungen betroffenen Gruppen und der Zivilgesellschaft getragen und vorangetrieben wird. Eine internationale Rahmenkonvention sollte die nationalen Rahmengesetzgebungen ergänzen. In ihr sollten sowohl die globalen Sozialtransfers (im Sinne internationaler Besteuerung) geregelt werden als auch die globalen strukturellen Fragen etwa im Agrarbereich.

Literatur

United Nations (1999): General Comment No.12, The Right to Adequate Food, UN Doc.E/C.12/1999/5.

United Nations (1966): ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York.

Abstracts

Das Menschenrecht auf Nahrung wurde in den vergangenen Jahren auf internationaler Ebene verstärkt konzeptionell ausgebaut – vor allem durch den Rechtskommentar der Vereinten Nationen von 1999 und die Leitlinien der FAO zum Recht auf Nahrung vom November 2004. Der Rechtskommentar der Vereinten Nationen sieht die Mitgliedsstaaten des Internationalen Sozialpakts in der Pflicht, eine entsprechende nationale Rahmengesetzgebung zu verabschieden. Die vorliegende Arbeit beschreibt das Ziel und den Prozess der nationalen Rahmengesetzgebung und macht Vorschläge für Kriterien zur internationalen Begleitung solcher Prozesse. Weiterhin befasst sich die Arbeit mit Problembereichen der Wirtschafts- und Agrarpolitik sowie der Sozialpolitik, die in eine solche Rahmengesetzgebung und deren internationale Begleitung einbezogen werden müssten.

In recent years the human right to food has been conceptually strengthened on an international level – mainly through the 1999 UN General Comment and through the 2004 FAO Guidelines on the Right to Food. General Comment 12 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights sees the states parties of the respective Covenant under an obligation to intro-

duce a national framework law. The article describes the goals and the process of national framework legislation and proposes criteria for international co-operation in such processes. Moreover the article deals with problem areas in economic and agrarian policies as well as social policies which need to be addressed by such framework legislation and by the respective international co-operation.

Rolf Künnemann
FIAN International Secretariat
Willy-Brandt-Platz 5
D-69115 Heidelberg
kuennemann@fian.org