

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

In diesem Kapitel sollen drei Geltungskriterien dargelegt werden, anhand derer die Frage, ob es sich beim Recht auf Nahrung um ein universelles Menschenrecht handelt, entfaltet werden kann. Statt sogleich dogmatisch zu fragen, welche Pflichten und Rechte aus dem „right to food“ im Einzelfall abzuleiten sind, sollen drei allgemeine Gesichtspunkte erläutert werden. Die Maßstäbe der Gültigkeit, der Begründbarkeit und der Durchsetzbarkeit deuten auf formelle, theoretische und prozessuale Herausforderungen, vor denen menschenrechtliche Klagen wider den Hunger stehen.

Gefragt wird zuerst, auf welche geschriebenen Rechtsgrundlagen sich Klägerinnen und Kläger berufen können, um die Überwindung von Nahrungsunsicherheit gerichtlich einzufordern (A). Sodann soll die Verbindlichkeit des „right to food“ als unverzichtbares Basisrecht gesellschaftstheoretisch begründet werden (B). Schließlich wird nach den Mechanismen zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gefragt (C).

A. Gültigkeit

In diesem Abschnitt sollen die geschriebenen Rechtsgrundlagen herausgestellt werden, aus denen sich die formelle Gültigkeit des Rechts auf Nahrung als Menschenrecht ergibt. In den Blick zu nehmen sind verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Normen, die ein Recht auf „Nahrung“ (*food*) oder „Ernährung“ (*nutrition*) oder ein Recht auf ein Leben ohne Hunger (*hunger*) wortwörtlich garantieren.¹ Eingeschlossen sind solche Rechte, die nur bestimmten sozialen Gruppen wie Frauen und Kindern zugesprochen wurden. Diese expliziten Kodifizierungen bringen das Versprechen zum Ausdruck, das Recht auf Nahrung für alle oder zumindest einen bestimmten Adressatenkreis zu verwirklichen.

Ein Beispiel für eine eigenständige Positivierung findet sich in der brasilianischen Verfassung, die das Recht auf Nahrung in Art. 6 als soziales Grundrecht aufführt:

1 Zur Möglichkeit der Anerkennung von Zugangsrechten zu Nahrung auch auf Grundlage anderer Grund- und Menschenrechte als dem „right to food“ unten § 5.

São direitos sociais a educação, a saúde, a *alimentação* [...].
{Soziale Rechte sind das Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Ernährung [...]}²

Den wichtigsten Fall einer wortwörtlichen Nennung als Teil eines umfassenden Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard stellt Art. 11 Abs. 1 Satz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) dar:³

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including *adequate food*, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.⁴

Dieses Recht auf eine angemessene Ernährung wird durch ein Recht, frei von Hunger zu leben, ergänzt, das in Art. 11 Abs. 2 als einziges Recht im UN-Sozialpakt als „grundlegend“ bezeichnet wird:

The States Parties to the present Covenant, recognizing the *fundamental right of everyone to be free from hunger* [...].⁵

I. Grundrechte

Nach einer Studie von Lidija Knuth und Margret Vidar, die Anfang 2011 im Auftrag der UN-Welternährungsorganisation (FAO) veröffentlicht wurde, garantieren 56 Verfassungen das Recht auf Nahrung in ausdrücklicher Weise.⁶ In 23 Ländern ist das Recht auf Nahrung als explizites Grundrecht vorgesehen⁷ und 24 Staaten sehen Rechte vor, die nach internationalem Verständnis bestimmte Aspekte des Rechts auf Nahrung abde-

2 *Constituição Brasileira*, eingeführt durch Verfassungsänderung (*Emenda Constitucional*) Nr. 64 (2010). Eigene Übersetzung und Hervorhebung.

3 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19.12.1966, U.N.T.S. Band. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570 [im Folgenden: UN-Sozialpakt oder IPwskr].

4 Eigene Hervorhebung.

5 Eigene Hervorhebung.

6 Knuth, L. & Vidar, M. (2011): Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 32 (Stand Dezember 2010 – Annex 2, S. 35).

7 In 10 Ländern wird dieses Recht nur bestimmten Gruppen (wie Kindern und Gefangenen) zugebilligt, vgl. ebd., Nr. 3.2.1 (S. 14f).

cken.⁸ So ist das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard eindeutig als implizite Kodifizierung zu deuten, wenngleich „Nahrung“ nicht als Bestandteil im Wortlaut der Norm aufgeführt wird.⁹ In acht Staaten wird das Ziel der Ernährungssicherung lediglich als objektive Staatsaufgabe beschrieben,¹⁰ deren Einklagbarkeit meist verneint wird.¹¹ Damit sind jedenfalls in insgesamt 48 Staaten subjektive Rechte auf Nahrung explizit vorgesehen.

II. Universelle Menschenrechtsverträge

1. UN-Sozialpakt

Seit Inkrafttreten des UN-Sozialpakts im Jahr 1976 gelten das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11 I Satz 1) sowie das Recht, frei von Hunger zu leben (Art. 11 II), als verbindliche Menschenrechte, an die mittlerweile 164 Vertragsstaaten gebunden sind.¹²

2. Frauenrechtskonvention

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979),¹³ die 189 Vertragsstaaten aufweist,¹⁴ verpflichtet diese, gemäß Art. 12 Abs. 2 „für eine ausreichende Ernährung während Schwangerschaft und Stillzeit“ zu sorgen.¹⁵ Dieses Gebot stellt einen Unterfall der allgemeinen Pflicht dar, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der

8 Ebd., Nr. 3.2.2 (S. 16).

9 Ebd.

10 Vgl. ebd., Annex 2 (S. 35).

11 Ebd., S. 18.

12 U.N.T.C. Chapter IV, 3: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Stand Mai 2015).

13 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979, U.N.T.S. Band. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S. 648.

14 U.N.T.C., Chapter IV, No. 8 (Stand Mai 2015).

15 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „State Parties shall ensure to women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period, granting free services where necessary, as well as adequate nutrition during pregnancy and lactation.“

Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens“ zu treffen (Art. 12 I).

3. Kinderrechtsabkommen

Die Konvention über die Rechte des Kindes (1989),¹⁶ der 195 Staaten beigetreten sind,¹⁷ anerkennt ein Recht auf Nahrung für Menschen unter achtzehn Jahren als Teil des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollen nach Art. 24 Abs. 2 lit. c „insbesondere geeignete Maßnahmen [treffen,] um Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen“.¹⁸

Das Recht auf Nahrung ist zudem als Unterfall des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 I) genannt. Die Vertragsstaaten treffen gemäß Art. 27 Abs. 3 „geeignete Maßnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor“.¹⁹

4. Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006),²⁰ an die sich 154 Vertragsparteien, einschließlich der Europä-

16 Convention on the Rights of the Child, 20.11.1989, U.N.T.S. Band. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II S. 121.

17 U.N.T.C., Chapter IV, No. 11 (Stand Mai 2015).

18 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties shall [...] take appropriate measures: [...] To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution.“

19 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties [...] shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.“

20 Convention on the rights of persons with disabilities, 13.12.2006, U.N.T.S. Band 2515, S. 3; BGBl. 2008 II S. 1419.

ischen Union, gebunden haben,²¹ garantiert in ähnlicher Weise ein Recht auf Nahrung als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Nach Art. 28 Abs. 1 „anerkennen [die Vertragsstaaten] das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, [...] und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung“.²²

III. Regionale Menschenrechtspakte

1. Afrika

Das Recht auf Nahrung ist im afrikanischen Menschenrechtssystem implizit in der Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1981) anerkannt. Diese enthält ein soziales Recht für Alte und Behinderte auf besondere Hilfsmaßnahmen gemäß ihren körperlichen Bedürfnissen (Art. 18 Abs. 4), zu denen zuallererst das Grundbedürfnis nach Nahrung zu zählen ist: „The aged and the disabled shall also have the right to special measures of protection in keeping with their *physical* or moral needs“.²³

Eine explizite Nennung findet sich im Zusatzprotokoll über Frauenrechte (2000),²⁴ das von 28 afrikanischen Staaten ratifiziert wurde.²⁵ Dieses hält in Art. 15 Satz 1 fest: „States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food“. Eine ähnliche Bestimmung ist in der Afrikanischen Charta für die Rechte und das Wohlergehen von Kin-

21 U.N.T.C., Chapter IV, No. 15 (Stand Mai 2015).

22 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing [...], and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.“

23 African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, 27.06.1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Eigene Hervorhebung.

24 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, 13.09.2000, CAB/LEG/66.6.

25 Angaben auf der Homepage der African Commission on Human and Peoples' Rights: <www.achpr.org/instruments/women-protocol/> (Stand Mai 2014).

dern (1990) enthalten,²⁶ die 41 Vertragsparteien aufweist.²⁷ Nach Art. 14 haben die Staaten die Pflicht, „to ensure the provision of adequate nutrition“ und müssen „malnutrition within the framework of primary health-care“ entgegenreten.

2. Amerika

Eine ausdrückliche Positivierung findet sich in Art. 12 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (1988): „Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development“.²⁸ Das Protokoll von San Salvador, das im November 1999 in Kraft getreten ist, wurde von 16 Ländern, darunter Argentinien, Brasilien und Mexiko, ratifiziert.²⁹

3. Arabischer Raum

Die Arabische Charta der Menschenrechte (2004),³⁰ die von 14 der 22 Mitglieder der Arabischen Liga ratifiziert wurde,³¹ sieht in Art. 38 das Recht auf Nahrung als explizites Teilrecht eines umfassenden Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard vor. In dieser Bestimmung heißt es: „Everyone shall have the right to an adequate standard of living for himself and his family, ensuring well-being and a decent life, including adequate food, clothing, housing, services and a right to a safe environment“.

26 African Charta on the Rights and Welfare of the Child, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

27 Siehe Afrikanische Union, Liste der Ratifikationen, abrufbar unter <<http://www.africau.org/instruments/child/ratification/>>.

28 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of economic, social and cultural rights, 17.11.1988, A-52.

29 Vgl. Angaben auf der Homepage der Organisation Amerikanischer Staaten: <www.oas.org/juridico/english/sigs/a-52.html> (Stand Mai 2014).

30 Arab Charter on Human Rights, May 23, 2004, Englische Übersetzung abgedruckt in: Boston University International Law Journal 2004, Vol. 24, S. 147ff.

31 Angaben auf der Homepage der Arabischen Liga: <www.lasportal.org/wps/portal/las_en_humanrights/> (Stand Mai 2014).

4. Europa

Die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) enthält keine ausdrücklichen sozialen Rechte. Diese finden sich in ihrem Schwesterpakt, der Europäischen Sozialcharta, die sowohl in ihrer ursprünglichen als in ihrer revidierten Fassung ein Recht auf soziale Fürsorge (Art. 13) nennt,³² das sich als implizite Kodifizierung des Rechts auf Nahrung deuten lässt.³³

Die Grundrechte-Charta der Europäischen Union beinhaltet ein Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34). Danach anerkennt und achtet die EU das Recht auf Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten. Da die EU im Bereich der Sozialgesetzgebung nur über geringe Kompetenzen verfügt, verlangt die Vorschrift derzeit lediglich eine Berücksichtigung sozialer Aspekte und die Nichtbeeinträchtigung mitgliedstaatlicher Sozialsysteme.³⁴

IV. Konfliktvölkerrecht

Schließlich ist das Recht auf Nahrung Bestandteil des Konfliktvölkerrechts. Die implizite Anerkennung des „right to food“ im Rahmen des humanitären Völkerrechts wurde bereits von Philip Alston dargestellt und soll an dieser Stelle nur sehr knapp skizziert werden.³⁵

Der Zugang zu ausreichender Nahrung ist in Zeiten bewaffneter Konflikte für festgesetztes Sanitätspersonal,³⁶ für Kriegsgefangene³⁷ und für

32 Gemeint sind die Fassung der Europäische Sozialcharta v. 1961 (S.E.V. Nr. 35) und die revidierte Fassung der ESC v. 1996 (S.E.V. Nr. 163).

33 Vgl. *Wernaart, B.* (2010): The plural wells of the right to food, in: *Hospes/Hadiprayitno* (eds.): *Governing food security: Law, politics and the right to food*, S. 69.

34 Vgl. *Riedel*, in: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar*, 3. Auflage 2010, Art. 34, Rn. 17.

35 *Alston, P.* (1984): *International Law and the Right to Food*, in: *ders./Tomaševski* (eds.), *The Right to Food*, S. 25f.

36 Art. 32 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick Armed Forces in the Field, 1949, 75 U.N.T.S.

37 Art. 20 und 26 Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12. August 1949, U.N.T.S. Band 75 S. 135, BGBl. 1954 II S. 838.

die Bevölkerung besetzter Gebiete zu gewährleisten.³⁸ Das Aushungern der Zivilbevölkerung ist verboten³⁹ und kann als Kriegsverbrechen vom Internationalen Strafgerichtshof geahndet werden.⁴⁰

B. Begründung

Dieser Abschnitt widmet sich den wichtigsten Ansätzen zur Begründung des Rechts auf Nahrung als unverzichtbares Menschenrecht. Der Inhalt des „right to food“ ergibt sich nicht ohne Weiteres aus dem Wortlaut der zuvor geschilderten Rechtsquellen. Die genannten verfassungs- und völkerrechtlichen Normen operieren mit abstrakten Begrifflichkeiten, die im Einzelfall bestimmt werden müssen. Generell ermöglichen Menschenrechte eine juristische Reflexion der Politik, einschließlich der geltenden Rechtslage. Diese kann als menschenrechtskonform oder menschenrechtswidrig bewertet werden. Ihre Höherrangigkeit folgt aus ihrem Verfassungsrang⁴¹ bzw. ihrer völkerrechtlichen Natur.⁴² Jede Auslegung, die aus Menschenrechten verbindliche Gebote oder Verbote ableitet, bedarf einer menschenrechtstheoretischen Fundierung. Denn gerichtliche Urteile bergen stets die Gefahr, den Gestaltungsspielraum von Parlamenten und Regierungen unverhältnismäßig einzuschränken. Während die abwehrrechtliche Seite eines Menschenrechts von der Judikatur genutzt werden kann, um den Entscheidungsspielraum der Legislative und Exekutive zu begrenzen, könnte sich die Justiz durch die Annahme positiver Pflichten zu einer Art Ersatzregierung aufschwingen, die den anderen Gewalten detaillierte Handlungsvorgaben macht.

38 Art. 55 Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. August 1949, U.N.T.S. Band 75 S. 287, BGBl. 1954 II S. 917, ber. 1956 II S. 1586.

39 Art 54 I Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), 08.06.1977, U.N.T.S. Band 1125 S. 3, BGBl. 1990 II S. 1551; Art. 14 Satz 1 Zusatzprotokoll II über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte, 08.06.1977, U.N.T.S. Band 1125 S. 609, BGBl. 1990 II S. 1637.

40 Art. 8 II b des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, I.L.M. 37 (1998) S. 1002.

41 Erste Grundsatzentscheidung: US Supreme Court, *Marbury vs. Madison*, 1 Cranch (5 U.S.), 2 L.Ed. 60 (1803), 137ff.

42 Zur unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge unten C.I.3 (S. 48).

I. Versorgungsrecht

Nach traditioneller Lesart verspricht das Recht auf Nahrung eine Mindestversorgung mit Lebensmitteln für mittellose Menschen. Niemand soll hungern müssen. In diesem Sinne ist das „right to food“ ausdrücklich potenziell hilfsbedürftigen Menschen wie Kindern, schwangeren Frauen, Älteren, Gefangenen und Menschen mit Behinderungen zugesprochen worden. Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung als individuelles Versorgungsrechte lässt sich auf zwei Weisen rechtfertigen.

1. Funktionale Ansätze

Zu nennen sind zuerst funktionale Ansätze, die den Zugang zu Nahrung als eine notwendige Bedingung für den Genuss aller anderen Rechte ansehen. Nach Henry Shue können Personen, die keinen Zugang zu notwendigen Gütern für ein gesundes und aktives Leben haben, die von einer Gesellschaft gewährten Rechte, wenn überhaupt, dann nur eingeschränkt in Anspruch nehmen.⁴³ Unter dem Begriff der „subsistence rights“ versteht Shue neben dem Recht auf angemessene Ernährung ebenfalls Ansprüche auf unverschmutzte Luft, sauberes Wasser, adäquate Kleidung und Wohnung sowie ein Minimum an Krankheitsvorsorge.⁴⁴

Nach Jürgen Habermas müssen liberale, prozessuale und politische Grundrechte, die für ein demokratisches Gemeinwesen konstitutiv sind, durch ein soziales Basisrecht ergänzt werden. Dieses solle diejenigen „Lebensbedingungen (...) sozial, technisch und ökologisch“ absichern, die für eine „chancengleiche Nutzung“ der anderen Rechte erforderlich seien.⁴⁵ In ähnlicher Weise bezeichnet Robert Alexy das Recht auf ein Existenzminimum als unverzichtbare Voraussetzung für die Wahrnehmung bürgerlicher und politischer Rechte: Ohne ein Mindestmaß an materieller Absicherung sei rechtliche Freiheit wertlos, weil wirkliche, reale Handlungsoptionen fehlten.⁴⁶

43 Shue, H. (1980): Basic rights, S. 23.

44 Ebd., S. 18.

45 Habermas, J. (1998): Faktizität und Geltung, S. 156ff.

46 Alexy, R. (1994): Theorie der Grundrechte, S. 466.

2. Würdiges Leben

Ansprüche auf soziale Fürsorge werden zudem aus dem Konzept der Menschenwürde abgeleitet. Danach steht jedem Menschen kraft Geburt ein absolutes Recht auf eine materielle Mindestversorgung zu. Cécile Fabre ist zwar nicht überzeugt, dass ärmere Menschen weniger am politischen Leben teilhaben und sieht allein das Recht auf Bildung als unverzichtbares soziales Grundrecht in einer Demokratie an.⁴⁷ Die Erforderlichkeit der verfassungsrechtlichen Garantie anderer sozialer Basisrechte begründet sie allerdings in überzeugender Weise mit dem Ziel eines würdigen Lebens für alle, das ein Mindestmaß an Autonomie und Wohlbefinden voraussetze.⁴⁸ Nach Regine Kreide sollen soziale Rechte ein weitgehend selbstbestimmtes Leben insbesondere für Menschen mit physiologischen, sozialen oder psychologischen Einschränkungen (Alter, Krankheit, Behinderung) ermöglichen.⁴⁹

II. Ermächtigungsrecht

Nach einem zweiten, komplementären Ansatz beinhaltet das Recht auf Nahrung zugleich ein Ermächtigungsrecht, das auf eigenständige Rechtsverwirklichungen zielt. Die ausschließliche Annahme von Versorgungsansprüchen läuft Gefahr, marginalisierte Menschen als bedürftige Objekte zu konstruieren. Wie Volker Neumann zutreffend bemerkt, kann der dauerhafte Sozialhilfebezug eine stigmatisierende Wirkung entfalten und das Selbstwertgefühl sowie die soziale Anerkennung schmälern.⁵⁰ Dies gilt jedenfalls für Langzeitarbeitslose, die es vorziehen würden, einer auskömmlichen Arbeit nachzugehen.

47 Vgl. Fabre, C. (2000): Social rights under the Constitution, S. 126.

48 Ebd., S. 39.

49 Kreide, R. (2008): Globale Politik und Menschenrechte, S. 62.

50 Neumann, V. (1995): „Menschenwürde und Existenzminimum“. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 426 (430). Neumann plädiert für einen grundrechtlichen Anspruch auf Gemeinschaftsarbeit und Auswahl unter vorhandenen Arbeitsgelegenheiten, der das Recht auf einen existenzsichernden Sozialhilfebezug ergänzt (S. 432).

1. Selbsternährung

Demnach ist, soweit wie möglich, die Eigenversorgung mit Nahrung zu unterstützen. Nach Jean Ziegler ist das Recht auf Nahrung zu allererst als ein Recht auf Selbstversorgung zu verstehen.⁵¹ Jedem Menschen sollte das Recht zustehen, sich selbst durch Eigenproduktion zu versorgen. Die sog. „Verlustthese“⁵² hält, umgekehrt, eine sozialstaatliche Fürsorge für geboten, weil die Menschen im Zuge der Industrialisierung die Fähigkeit und die Ressourcen zur Selbstversorgung verloren hätten.⁵³ Global betrachtet, ist die Subsistenzwirtschaft allerdings weiterhin eine soziale Realität für viele: Der Weltagrarbericht schätzt, dass 2,4 Milliarden Menschen von kleinen Bauernhöfen ernährt werden, die mehrheitlich auf Subsistenz ausgerichtet sind.⁵⁴

Gleichzeitig ist in einer arbeitsteiligen Gesellschaft die Erwirtschaftung eines ausreichenden Einkommens, sei es durch selbstständige oder abhängige Arbeit, als Form der mittelbaren Verwirklichung des Rechts auf Nahrung anzuerkennen. Nach Cécile Fabre sollten soziale Basisrechte, die verfassungsrechtlich zu garantieren sind, deshalb ein Recht auf ein minimales Einkommen umfassen.⁵⁵

2. Marginalisierte Gruppen

Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung als Ermächtigungsrecht kann zudem mit der Schutzwürdigkeit marginalisierter und gefährdeter Gruppen begründet werden. In den Worten des Committee on Economic, Social and Cultural Rights würde die Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) einzelstaatlichen Gerichten die Möglichkeit nehmen, „to

51 Ziegler, J. (2008): Report of the Special Rapporteur on the right to food, 10 January, A/HRC/7/5, Rn. 18.

52 Vgl. Alexy 1994 (Fn. 46), S. 459 (Fn. 235).

53 Vgl. Böckenförde, E.-W. (2011): Wissenschaft, Politik und Verfassungsgericht, S. 179.

54 IAASTD (2009a): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development: Global report, Agriculture at a Crossroads, McIntyre, et al. (eds.), S. 44.

55 Fabre 2000 (Fn. 47), S. 35.

protect the rights of the most vulnerable and disadvantaged groups in society“.⁵⁶

In jedem politischen System besteht die Gefahr, dass die Interessen und Bedürfnisse verarmter Bevölkerungsgruppen unberücksichtigt bleiben. Soziale Rechte sollen es gesellschaftlich Benachteiligten, deren Vulnerabilität von der Regierung nicht ernst genommen wird, ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen. Der Großteil der unter chronischer Unterernährung leidenden Menschen lebt fernab der politischen Machtzentralen. Das UN-Millenniumsprojekt schätzt, dass 80% der weltweit Hungernden in ländlichen Gebieten leben.⁵⁷ Neuere Studien gehen davon aus, dass 70% der extrem Armen auf dem Land zu Hause sind.⁵⁸ Neben Landarbeiterinnen und Landarbeitern machen Kleinproduzierende die Hälfte aller von Unter- und Mangelernährung betroffenen Menschen aus. Dazu gehören vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, aber auch Hirtinnen und Hirten, Fischende und Waldbnutzende. Besonders Frauen in der Landwirtschaft sind von Nahrungsunsicherheit betroffen.⁵⁹

III. Kommunikative Begründung

Schließlich ist die Sinnhaftigkeit der Annahme eines justiziablen Rechts auf Nahrung kommunikativ zu begründen. Die Funktion des „right to food“ kann darin gesehen werden, die Skandalisierung von Hungerzuständen zu ermöglichen und von der Politik die Aufklärung struktureller Ursachen und die Ergreifung wirksamer Gegenmaßnahmen zu verlangen. So kann das „right to food“ auf die abstrakte Formel reduziert werden, wonach jeder Staat verpflichtet ist, alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Ernährung seiner Bevölkerung zu ergreifen. Aus dieser Sicht erschließt sich der Inhalt des Rechts auf Nahrung weniger auf Grundlage einer abstrakten Begriffsbestimmung als in Folge gesellschaftlicher Auseinandersetzungen über eine möglichst wirksame Anti-Hungerpolitik.

56 CESCR, General Comment No. 9 (1998): *The domestic application of the Covenant*, v. 03.12.1998, E/C.12/1998/24 [im Folgenden: CESCR, General Comment 9 – *domestic application*], Rn. 10.

57 UN Millennium Project (2005): *Halving Hunger: It can be done*, S. 4f.

58 IFAD (2011): *Rural Poverty Report*, S. 47.

59 FAO (2011a): *State of Food and Agriculture: Women in agriculture*, S. 23ff.

1. Aktivierung und Politisierung

Schon die Möglichkeit eines gerichtlichen Erfolges kann dazu beitragen, sozial und ökonomisch ausgegrenzte Menschen zu aktivieren und gesellschaftliche Missstände zu politisieren. Wie Patrick Macklem und Craig Scott hervorheben, ist der Zugang zu Rechtsdiskursen in vielen Gesellschaften eine Voraussetzung für gleiche öffentliche Aufmerksamkeit.⁶⁰ Gerade die Verfassungsrechtsprechung repräsentiert einen der anerkanntesten moralischen und politischen Diskurse. Das Fehlen sozialer Rechte komme einer symbolischen Exklusion unterprivilegierter Schichten gleich, deren Autonomie ohne die Sicherung ihrer Grundbedürfnisse wenig zähle.⁶¹ Andreas Fischer-Lescano und Kolja Möller versprechen sich von globalen sozialen Rechten, zu denen sie das Recht auf soziale Existenzsicherung und Teilhabe zählen, weniger einen Masterplan für eine gerechtere Welt als die Ermöglichung von Widerstreit im Recht.⁶²

2. Gesellschaftlicher Menschenrechtsdiskurs

Soziale Menschenrechte ermöglichen es, das Rechtssystem für sozioökonomische Kritik offen zu halten. Der Inhalt des Rechts auf Nahrung wird maßgeblich durch den gesellschaftlichen Menschenrechtsdiskurs geprägt. Soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und zivilgesellschaftliche Netzwerke unterstützen diesen Prozess, indem sie Beweise über Menschenrechtsverletzungen sammeln, Studien erstellen, öffentliche Kampagnen starten und ein „human rights“-Lobbying betreiben.⁶³

Die NGO FoodFirst Information and Action Network (FIAN) setzt sich seit über 25 Jahren für die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung ein.⁶⁴ Die weltweite Rechtsprechung zum „right to food“ ist durch strategische Klageführungen vorangetrieben worden. Die gesellschaftliche Skandali-

60 Macklem, P. & Scott, C. (1993): “Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a new South African Constitution”. In: University of Pennsylvania Law Review 141, S. 28.

61 Ebd., S. 27 und 29.

62 Fischer-Lescano, A. & Möller, K. (2012): Der Kampf um globale soziale Rechte, S. 84.

63 Vgl. Krennerich, M. (2013): Soziale Menschenrechte, S. 435ff.

64 Vgl. Eide, A. (2010): State obligations for human rights: the case of the right to food, in: Hospes/Hadiprayitno (eds.), Governing food security, S. 118f.

sierung von Menschenrechtsverletzungen wird von Andreas Fischer-Lescano in Anschluss an Niklas Luhmann als eigentlicher Geltungsgrund globaler Menschenrechte beschrieben. Als Beispiel nennt Fischer-Lescano die Praxis der spurlosen Verschleppungen von Oppositionellen während der argentinischen Militärdiktatur, die durch den öffentlichen Protest betroffener Mütter, der „*Madres de Plaza de Mayo*“, zur Sprache gebracht wurde.⁶⁵

C. Durchsetzbarkeit

Die Möglichkeit, das Recht auf Nahrung geltend zu machen, hängt maßgeblich vom Zugang zu unabhängigen Foren ab, die menschenrechtliche Verstöße und Verantwortlichkeiten benennen. Die formelle Dimension der Einklagbarkeit wird zutreffend als „prozessuale Justiziabilität“ bezeichnet.⁶⁶ Neben Gerichtsverfahren, die häufig als ideales Mittel zur Durchsetzung angesehen werden,⁶⁷ kommen „quasi-judizielle“ Verfahren vor Menschenrechtsausschüssen in Betracht, die sogar gewisse strukturelle Vorteile aufweisen.

I. Gerichtsverfahren

Die Kompetenz zum Erlass verbindlicher Urteile über das Recht auf Nahrung bleibt bis auf wenige Ausnahmen weiterhin nationalen Gerichten überlassen.

1. Internationale und regionale Ebene

Der Internationale Gerichtshof kann nur von Staaten angerufen werden und stellt deshalb kein Menschenrechtsgericht im engeren Sinne dar.⁶⁸

65 Fischer-Lescano, A. (2005): Globalverfassung, S. 31ff.

66 Vgl. Krennerich 2013 (Fn. 63), S. 117.

67 So etwa Riedel, E. (2008): Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Zimmermann/Giegerich (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, S. 79.

68 Siehe Thiele, C. (2013): „Der Schutz der Menschenrechte durch den IGH“. In: AVR 51, S. 1.

Auf regionaler Ebene sind drei Menschenrechtsgerichtshöfe eingerichtet worden, deren Zuständigkeit mit Blick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) jedoch zum Teil beschränkt wurde. So darf der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nur die Europäische Menschenrechtscharta auslegen. Die Europäische Sozialcharta wird durch den Europäischen Sozialausschuss überwacht, der im Rahmen obligatorischer Berichtsverfahren und eines fakultativen Kollektivbeschwerdeverfahrens⁶⁹ lediglich Empfehlungen aussprechen kann. Die Rechtsprechungsbefugnis des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) erstreckt sich explizit nur auf zwei wsk-Rechte, namentlich die Gewerkschaftsfreiheit und das Recht auf Bildung.⁷⁰ Im Gegensatz zum EGMR kann der IAGMR nicht unmittelbar von Individuen angerufen werden.⁷¹ Allein der im April 2004 eingerichtete Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte verfügt über eine umfassende Jurisdiktionsbefugnis, die er bislang jedoch nicht zur Konkretisierung sozialer Rechte nutzen konnte.⁷²

2. Nationale Ebene

Vor nationalen Gerichten kann das Recht auf Nahrung eingeklagt werden, soweit dieses in der Verfassung verbürgt ist. In Ländern, die das „right to food“ nicht garantieren,⁷³ könnte dieses mittelbar durch die Berufung auf einen Menschenrechtsvertrag geltend gemacht werden, der vom Heimatstaat ratifiziert wurde. Knuth und Vidar gehen davon aus, dass das Recht auf Nahrung theoretisch in insgesamt 106 Ländern eingeklagt werden

69 Nur 13 der 47 Europaratmitglieder haben sich diesem Mechanismus durch Ratifikation des Zusatzprotokolls unterworfen, siehe Council of Europe, Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, 9.11.1995, vgl. C.E.T.S. No. 158.

70 Art. 19 Abs. 6 des Protokolls von San Salvador (Fn. 28).

71 Im interamerikanischen System müssen Individualbeschwerden zunächst vor der Menschenrechtskommission erhoben werden (Art. 44 AMRK), die sich (wie die Vertragsstaaten) an den IAGMR wenden kann (Art. 61 I AMRK).

72 Die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union können die Zuständigkeit des AGMR für Individualbeschwerden anerkennen, Art. 5 III Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights.

73 Zur Anerkennung von Zugangsrechten auf Grundlage anderer Grund- und Menschenrechte unten § 5.

könnte.⁷⁴ Allerdings scheint diese Schlussfolgerung voreilig. Völkervertragliche Normen, die nach dem innerstaatlichen Recht Gültigkeit beanspruchen, sind nicht automatisch einklagbar. Gerichte machen die unmittelbare Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Rechtssatzes in der Regel von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen als der bloßen Ratifikation abhängig. Der „self-executing“-Charakter einer völkerrechtlichen Norm wird häufig von subjektiven Kriterien wie der Intention der Vertragsparteien oder objektiven Kriterien wie der hinreichenden Bestimmtheit der Norm abhängig gemacht.⁷⁵

3. Unmittelbare Anwendbarkeit

Wenngleich eine Völkerrechtsbestimmung kein subjektives Recht vorsehen muss, um unmittelbar anwendbar zu sein,⁷⁶ steht diese Frage in Menschenrechtsverfahren, in denen individuelle Ansprüche geltend gemacht werden, im Vordergrund.⁷⁷ In der Menschenrechtswissenschaft werden häufig allein das Diskriminierungsverbot und die abwehrrechtliche Seite der im UN-Sozialpakt enthaltenen Rechte als unmittelbar einklagbar angesehen.⁷⁸

Der UN-Sozialausschuss hat ursprünglich die Ansicht vertreten, dass zumindest einzelne Freiheits- und Gleichheitsrechte des IPwskR als unmittelbar anwendbare Normen einzustufen sind.⁷⁹ Später hat das CESCR festgestellt, dass der „self-executing“-Charakter eines Paktrechts im Einzelfall zu prüfen ist und jedem wsk-Recht eine weitreichende einklagbare

74 Knuth & Vidar 2011 (Fn. 6), S. 18.

75 Siehe Kaiser, K. (2013): Treaties, Direct Applicability, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rn. 11 bis 20.

76 Vgl. Bleckmann, A. (1970): Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, S. 92ff. (103) und 174.

77 Vgl. Craven, M. (1993): „The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“. In: Netherlands International Law Review, 40, S. 392.

78 Ebd., S. 395; siehe auch Trilsch, M. (2012): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, S. 103ff.

79 CESCR, General Comment No. 3 (1990): *The nature of States parties' obligations* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), v. 04.12.1990, E/1991/23-E/C.12/1990/8 and Corr.1, annex III, [im Folgenden: CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*], Rn. 5.

Dimension zugesprochen.⁸⁰ Im Berichtsverfahren rügt der Ausschuss regelmäßig diejenigen Vertragsstaaten, deren Gerichte die unmittelbare Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ablehnen.⁸¹

Während das Schweizerische Bundesgericht die Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung aufgrund des progressiven Charakters des UN-Sozialpakts negierte,⁸² haben das argentinische und kolumbianische Verfassungsgericht jeweils die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 1 IPwskR anerkannt.⁸³ In Deutschland hat das Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf das Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR) eine direkte Geltung des UN-Sozialpakts angedacht.⁸⁴

II. Quasi-judizielle Verfahren

Das Recht auf Nahrung kann zudem im Wege quasi-judizieller Verfahren zur Geltung gebracht werden. Die meisten Menschenrechtspakte werden ausschließlich durch Menschenrechtskommissionen überwacht, die sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzen und lediglich Empfehlungen aussprechen dürfen. Dies betrifft auf regionaler Ebene die Arabische Menschenrechtscharta⁸⁵ sowie auf internationaler Ebene sämtliche Menschenrechtspakte wie den UN-Sozialpakt.

1. Berichtsverfahren

Berichtsverfahren, in denen Menschenrechtsausschüsse die Umsetzung von Menschenrechtspakten kontrollieren, weisen strukturelle Vorteile

80 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 10 und 11.

81 Z.B. CESCR (2013): Concluding Observations – *Japan*, 10 June, E/C.12/JPN/CO/3, Rn. 7; CESCR (2013): Concluding Observations – *Belgium*, 23 December, E/C.12/BEL/CO/4, Rn. 7.

82 Schweizerisches Bundesgericht, *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen*, Urte. v. 24.05.1996, Erwägung 2a mit Verweis auf *Verband Studierender gegen Regierungsrat des Kantons Zürich*, Urte. v. 11.02.1994, Erwägung 5.

83 Unten § 5 A II 2 (S. 182ff).

84 BVerwG, *Studiengebühren*, Urte. v. 29.04.2009, Az. 6 C 16.08, Rn. 46.

85 Zur Überwachung der Charta wurde ein siebenköpfiger Ausschuss, das Arab Human Rights Committee eingerichtet, Art. 45 der Arabischen Charta (Fn. 30).

auf.⁸⁶ Sie decken längere Zeiträume ab und nehmen das gesamte staatliche Handeln in den Blick. Außerdem sind sie obligatorisch und periodisch, so dass ein fortdauernder Lernprozess im Wege eines konstruktiven Dialogs zwischen Ausschüssen und Regierung möglich ist. Im Unterschied dazu widmen sich Gerichte Einzelfällen, die nur dann behandelt werden, wenn es sich Betroffene leisten können, den oftmals zeit- und kostenaufwändigen Klageweg zu beschreiten.

Die Berichtsprozedur wird meist als politisches Überprüfungsverfahren bezeichnet.⁸⁷ Dies verkennt den kommunikativen Bezug dieser Prozesse, in denen menschenrechtlich argumentiert wird. So wird dem UN-Sozialausschuss aufgrund seiner formellen Unabhängigkeit und seiner engen Kooperation mit NGOs, die ihn mit zusätzlichen Informationen versorgen, zu Recht eine quasi-judizielle Funktion zugesprochen.⁸⁸

2. Individualbeschwerdeverfahren

Erst seit kurzer Zeit besteht die Möglichkeit, das Recht auf Nahrung im Wege von Individualbeschwerdeverfahren vor Menschenrechtsausschüssen geltend zu machen. Dies betrifft das Abkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (seit 2008),⁸⁹ die Frauenrechtskonvention (seit 2010),⁹⁰ den UN-Sozialpakt (seit 2013)⁹¹ und das Kinderrechtsübereinkommen (seit 2014).⁹² Die Zusatzprotokolle sind in unterschiedlichem Umfang ratifiziert worden: Die Zahlen liegen zwischen 17 Vertragsstaaten

86 Vgl. *Davy, U.* (2011): Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten?, in: Gusy (Hrsg.), *Grundrechtsmonitoring*, S. 238 (242ff.).

87 So etwa Riedel 2008 (Fn. 67), S. 76.

88 *Craven, C. R. M.* (2002): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, S. 57; *Klee, K.* (2000): *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, S. 265. Zum Berichtsverfahren vor dem CESCR ausführlich unten § 2 A II 1 (S. 54ff.).

89 *Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 13.12.2006, A/RES/66/138.

90 *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, 6.10.1999, A/RES/54/4.

91 Dazu unten § 2 A II 2 (S. 56).

92 *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, 27.01.2012, A/RES/66/138.

(Kinderrechtskonvention)⁹³ und 106 Vertragsparteien (Frauenrechtskonvention).⁹⁴

Auch wenn Menschenrechtsorgane am Ende solcher Einzelfallverfahren nur ihre Ansichten veröffentlichen können, denen keine verbindliche Wirkung zukommt, wird in der Menschenrechtswissenschaft zutreffend von „quasi-judiziären Verfahren“ gesprochen.⁹⁵ Denn die Entscheidungen weisen normativ und tatsächlich einen Präzisionsgehalt wie Urteile auf.

D. Einordnung

Gültigkeit

Die formal-juristische Geltung des Rechts auf Nahrung konnte anhand seiner ausdrücklichen Kodifizierung in Verfassungsurkunden und völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen belegt werden. In 48 Staaten sind subjektive Rechte auf Nahrung verfassungsrechtlich anerkannt. Das „right to food“, das völkerrechtlich in Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts verankert wurde, ist expliziter Bestandteil besonderer Menschenrechtsverträge wie der Frauenrechtskonvention, regionaler Menschenrechtspakte wie der Banjul-Charta sowie regionaler Fakultativprotokolle wie dem Protokoll von San Salvador geworden.

Begründung

Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung ist in dreifacher Hinsicht rechtfertigbar. Erstens sollte in einer demokratischen Gesellschaft, die dem Prinzip der Menschenwürde verpflichtet ist, der Zugang zu Nahrung für alle hilfsbedürftigen Menschen stets gesichert sein. Niemand, der unter Hunger leidet, kann seine kulturellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und zivilen Rechte sinnvoll wahrnehmen und ein würdiges Leben führen.

Zweitens ist das „right to food“ zugleich als ein Ermächtigungsrecht zu verstehen, dass es jeder Person ermöglichen sollte, sich und nahestehende

93 U.N.T.C., Chapter IV, No. 11d (Stand: Mai 2015).

94 U.N.T.C., Chapter IV, No. 8b (Stand: Mai 2015).

95 So etwa Riedel 2008 (Fn. 67), S. 77.

Personen, soweit wie möglich, selbst zu ernähren. Deshalb ist der Eigenanbau von Nahrung als Schutzgut anzusehen. Drittens kann die gesellschaftliche Funktion des „right to food“ darin gesehen werden, es Personen und Gruppen, die unter Mangel- und Unterernährung leiden, zu ermöglichen, vor einem unabhängigen Spruchkörper die Ergreifung notwendiger Gegenmaßnahmen einzufordern.

Durchsetzbarkeit

Die prozessuale Justiziabilität hängt auf nationaler Ebene davon ab, ob und inwieweit das Recht auf Nahrung verfassungsrechtlich garantiert ist oder unter Berufung auf einen internationalen Menschenrechtspakt, der wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte das „right to food“ beinhaltet, gerichtlich geltend gemacht werden kann. Die unmittelbare Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ist bislang nur von einzelnen Gerichten ausdrücklich anerkannt worden.

Die Durchsetzbarkeit auf internationaler Ebene ist durch die Einrichtung von Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt, der Behinderten-, Frauen- und der Kinderrechtskonvention gestärkt worden. Das Berichtsverfahren vor dem Committee on Economic Social and Cultural Rights weist den Vorteil auf, dass die Umsetzung des Rechts auf Nahrung über einen längeren Zeitraum beurteilt werden kann. Zudem ist dieses Verfahren obligatorisch und periodisch, so dass strukturelle Menschenrechtsfragen tendenziell besser behandelt werden können, als dies im Rahmen von Einzelfallentscheidungen möglich ist.