

## Agroenergie und das Recht auf Nahrung

Angesichts immer knapper werdender fossiler Ressourcen verschärft sich weltweit die Suche nach erneuerbaren Energieträgern. Biomasse gilt als „nachwachsender Rohstoff“ der Zukunft. Dabei droht die massenhafte Ausweitung von Energiepflanzungen wertvolle Naturräume und den Anbau von Nahrungsmitteln zu verdrängen. Im Bundesstaat São Paulo, der für mehr als die Hälfte der brasilianischen Ethanolproduktion verantwortlich ist, prägen riesige Zuckerrohrfelder weite Teile der Landschaft, die ursprüngliche Waldflächen und kleinbäuerliche Lebensmittelproduktion nahezu vollständig verdrängt haben.<sup>1</sup> Die industrielle Agroenergie<sup>2</sup> wird weltweit vor allem durch die Nachfrage nach sog. „Biokraftstoffen“ forciert. So schreibt auch die Erneuerbare Energien Richtlinie einen Mindestanteil von 10 % an Energien aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor jedes Mitgliedstaats bis 2020 vor.<sup>3</sup> Sollten die Industriestaaten ihren massiven Energiebedarf verstärkt durch Agroenergie decken, werden sie auf erhebliche Importe von Agrarstoffen angewiesen sein. Der Artikel zeigt vor diesem Hintergrund die verschiedenen Gefährdungen auf, welche von einer globalen Expansion der Agroenergie für die Sicherung des Zugangs der Weltbevölkerung zu ausreichenden Lebensmitteln bzw. Anbauflächen ausgehen. Es soll untersucht werden, inwiefern das Recht auf Nahrung dem Ausbau der Agroenergie Grenzen setzen kann. Dabei wird nicht verkannt, dass die Berufung auf Menschenrechte nur eine Möglichkeit darstellt, dem Konflikt „*food vs. fuel*“ zu begegnen.<sup>4</sup> Das Einfordern Globaler Sozialer Rechte<sup>5</sup> erscheint aber auch in diesem Fall als eine aussichtsreiche Strategie, um der Dominanz ökonomischer Logik innerhalb der Globalisierung entgegenzutreten. Im ersten Abschnitt wird der Gewährleistungsgehalt des Rechts auf Nahrung dargelegt (I.), sodann der Konflikt mit der Agroenergie erörtert (II.), um schließlich gerichtliche Klagemöglichkeiten auszulegen (III.).

### I. Das Recht auf Nahrung

Das Recht auf Nahrung ist Teil der Allgemeinen Menschenrechtserklärung<sup>6</sup> und in Art. 11 des UN-Sozialpakts<sup>7</sup> sowie zahlreichen nationalen Verfassungen kodifiziert worden. Das *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CE-

1 Zu den sozio-ökonomischen Auswirkungen etwa *M. P. Goulart*, Ministério público e praticas rurais anti-ambientais o combate as queimadas da cana-de-açúcar no nordeste paulista, *Revista de Direito Ambiental*, 5/1997, 56-75.

2 Der Begriff der Agroenergie ist spezifischer als der Oberbegriff „Bioenergie“, welcher sich nicht nur auf die Energiegewinnung aus Ackerpflanzen bezieht, sondern auch Tierprodukte und Reststoffe umfasst (vgl. etwa Definition in Art. 2 lit. e) RL 28/2009/EG). Unter dem Begriff der Agroenergie wird im Folgenden nur die *industrielle* und nicht die *traditionelle* Biomassennutzung zur Energiegewinnung verstanden; letztere wird vor allem aus gesammeltem Holz und Dung gewonnen.

3 Art. 3 Abs. 4 Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen 28/2009/EG. Als Alternativen zu Biokraftstoffen kommen Elektromotoren (die mit „erneuerbarem“ Strom betrieben werden) und Wasserstoffantriebe in Betracht.

4 Für einen pragmatischen Umgang *D. Kennedy*, The International Human Rights Movement: Part of the Problem?, *European Human Rights Law Review*, 2001.

5 Dazu *T. Seibert*, Globale soziale Rechte, *KJ* 2008, 333 ff.

6 Art. 25, Resolution 217 (III), UN GA, Official Records third Session I, Resolutions (Doc. A/810), 71.

7 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UNTS 993, 3; BGBl. 1973 II, 1570.

SCR) sieht in seinem *General Comment 12* das Recht auf Nahrung als verwirklicht an, wenn alle Menschen, Frauen und Kinder, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, jederzeit physischen und ökonomischen Zugang zu angemessener Nahrung oder entsprechenden Beschaffungsmitteln haben.<sup>8</sup> Nach dem CESCR kann die Verfügbarkeit sowohl durch „Fremdversorgung“ in Form eines gut funktionierenden marktbasiereten Verteilungssystems als auch durch „Eigenversorgung“ über den Zugang zu produktivem Land oder anderen Ressourcen ermöglicht werden.<sup>9</sup> Neben dem Recht auf eine ausreichende Versorgung ist damit das Recht, selbst Nahrungsmittel anzubauen oder sich diese unmittelbar aus der Natur anzueignen, angedeutet. Für die Einbeziehung des Vorgangs der Nahrungsproduktion in den Schutzbereich des Rechts auf Nahrung spricht, dass das Recht, frei von Hunger zu sein, schon aus dem Recht auf Leben und Menschenwürde folgt. So hat der Menschenrechtsausschuss früh die „soziale Dimension“ von Art. 6 des UN-Zivilpaktes<sup>10</sup> hervorgehoben, welche insbesondere Schutzmaßnahmen gegen Hunger notwendig macht.<sup>11</sup> Demgegenüber besteht für land- und viehwirtschaftliche sowie extraktivistische Praktiken<sup>12</sup> kein ausreichender Schutz über andere Grundrechte, weil sich stets nur einzelne auf Landeigentum berufen können. Nach dem Leitprinzip der *Ernährungssouveränität* sollte deshalb auch der *status activus* des Rechts auf Nahrung, selbst oder in Gemeinschaft über die Nahrungsmittelherstellung zu entscheiden, anerkannt werden. Da es sich zudem bei den verschiedenen Formen der Nahrungsmittelherstellung und -beschaffung um kulturelle Errungenschaften handelt, die als kollektive Wissensbestände an sich schützenswert sind, entfaltet das Recht auf Nahrung darüber hinaus eine *institutionelle Dimension*, welche auch als „Agrobiodiversität“ bezeichnet werden kann. In diesem Sinne erschöpft sich die Funktion von Grundrechten nicht allein in der Sicherung physischer Existenzen und psychischer Willensfreiheiten von Einzelmenschen, sondern besteht zudem darin, vielfältige soziale Institutionen an sich, als Bedingung individueller Entfaltung vor Übergriffen anderer Sinnstrukturen zu bewahren.<sup>13</sup>

## II. Gefährdungen und Pflichtverletzungen

Zunächst werden die drei hauptsächlichen Konfliktpotentiale zwischen der Agroenergie und dem Recht auf Nahrung auf lokaler und globaler Ebene herausgearbeitet (1. bis 3.) Im Anschluss ist allgemein die Frage zu beantworten, ob diese Gefährdungen angesichts der komplexen Verhältnisse als Pflichtverletzungen einzelnen Subjekten zugerechnet werden können (4.). Schließlich soll die Bedeutung des Klimaschutzes als Rechtfertigungsgrund für den Ausbau der Agroenergie geprüft werden (5.).

### 1. Konkurrenz um natürliche Ressourcen

Eine Gefährdung für das Recht auf Nahrung besteht aufgrund der *direkten Flächenkonkurrenz* zwischen Energie- und Nahrungsmittelproduktion. Der Anbau

8 CESCR, General Comment 12, the right to adequate food (Art. 11), 12.5.1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 6 – Übersetzung d. Verf.

9 CESCR (Fn. 8), Rn. 12.

10 Internationaler Pakt über politische und bürgerliche Rechte, UNTS 999, 171; BGBl. 1973 II, 1534.

11 CCPR, General Comment 6, Article 6, 16th Sess. (1982).

12 Darunter fällt die Bewirtschaftung von Naturlandschaften durch Entnahme von Produkten, ohne dadurch die Artenvielfalt zu gefährden.

13 Vgl. G. Teubner, Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private“ transnationale Akteure, Der Staat 44 (2006), 166.

von Biomasse zur Energiegewinnung kann Anpflanzungen zu Nahrungs- und Fütterungszwecken in erheblichem Maße verdrängen und zudem *knappe Süßwasservorräte* verbrauchen. Die Verfügbarkeit von fruchtbarem Land wird außerdem durch Urbanisierungs-, Erosions- und Desertifikationsprozesse gefährdet. Neben die natürlichen Grenzen tritt das Erfordernis, Landflächen dem Naturschutz vorzubehalten.<sup>14</sup> Zudem besteht ein internes Konkurrenzverhältnis zwischen Weide- und Ackerland bzw. Nahrungs- und Futtermittelproduktion.<sup>15</sup> Gleichzeitig muss aufgrund des voraussichtlichen Wachstums der Weltbevölkerung auf über 8 Mrd. Menschen die globale Nahrungsmittelproduktion bis zum Jahre 2030 um ca. 50 % gesteigert werden.<sup>16</sup> Die Flächenknappheit kann auch nicht unbegrenzt durch entsprechende Produktivitätszuwächse ausgeglichen werden.<sup>17</sup> Demgegenüber lässt sich die Nachfrage nach Energie prinzipiell grenzenlos steigern. Angesichts immer knapper werdender fossiler Ressourcen bestehen für die Agroenergie enorme Wachstumspotentiale.<sup>18</sup> Wird die Entscheidung, ob zukünftig Nahrungs- oder Energiepflanzen angebaut werden, allein dem „freien Markt“ überlassen, so verschlechtert dies unmittelbar die Lage der 82 LIFDC-Länder (*Low-Income-and-Food-Deficit-Countries*), welche schon heute auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, um ihren Bedarf zu decken. Darüber hinaus ist mittelfristig sogar die Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung mit ausreichenden Lebensmitteln gefährdet.

## 2. Ungleiche Gewinn- und Verlustverteilung

Die zunehmende Nutzung der Agroenergie trägt schon jetzt zur Verteuerung der Lebensmittelpreise bei. Die Nachfrage nach Pflanzenmaterial nimmt zu, während sich das Angebot nur begrenzt steigern lässt. Die Produktionskosten (Land, Düngemittel, Wasser etc.) erhöhen sich und damit auch die Herstellungskosten für Nahrungsmittel. Dazu kommt, dass fast alle traditionellen Nahrungspflanzen wie Mais und Getreide auch als Rohstoff zur Energiegewinnung eingesetzt werden können. Weitere Gründe für das Ansteigen der Nahrungspreise sind der hohe Erdölpreis, Ernteauffälle durch Dürren und Überschwemmungen sowie ein wachsender Bedarf nach tierischen Produkten. Zwar lässt sich eine Kausalität im strengen Sinne zwischen diesen realwirtschaftlichen Gegebenheiten und dem kommunikativen Handeln an den Weltagrarbörsen kaum feststellen, so dass sich der genaue Beitrag des „*biofuels booms*“ an der Welternährungskrise 2008 auch nur schätzen lässt.<sup>19</sup> Dennoch stimuliert die steigende Nachfrage nach Agrarstoffen zur Energiegewinnung Anlageverhalten und bildet somit unweigerlich einen preissteigernden Faktor. Ein Beispiel ist die sog. Tortilla-Krise, die 2007 zu Massenprotesten in Mexiko führte, weil aufgrund der US-amerikanischen Nachfrage nach Ethanol der Preis für das aus Mais hergestellte traditionelle

14 Ziel der Global Strategy for Plant Conservation (Entscheidung VI/9 der Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt vom 19. April 2002) ist der nachhaltige Schutz von mindestens 10 % aller ökologischen Regionen der Erde.

15 Schon jetzt werden etwa ein Drittel der Weltgetreideernte als Futtermittel eingesetzt, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, 2009, 32.

16 WBGU (Fn. 15), 5, 62.

17 Die jährlichen Wachstumsraten der Weltgetreideproduktion liegen bei 1,1 % pro Jahr, FAO/OECD, Agricultural Outlook 2009-2019, 103.

18 FAO/OECD (Fn. 17) prognostizieren für die nächsten 10 Jahre eine Verdopplung der Biokraftstoffproduktion.

19 Der sog. Mitchell-Report der Weltbank (unveröffentlicht) geht von einem 75 %-Anteil an den Preisanstiegen aus; Die FAO (HLC/08/INF/1, 2008, 7-11) hält die gestiegene Nachfrage nach Agrotreibstoffen für einen wesentlichen Faktor für die Explosion der Lebensmittelpreise.

Grundnahrungsmittel explodierte.<sup>20</sup> In bestimmten Regionen führt der großflächige Anbau von Biomasse zudem direkt zu steigenden lokalen Lebensmittelpreisen, welche die Menschen unmittelbar betreffen.<sup>21</sup> Hohe Agrarpreise können zwar generell auch die Landwirtschaft stärken, indem sie neue Einkommens- und Investitionsmöglichkeiten schaffen. Derzeit profitieren von dem Ausbau der Agroenergie jedoch einseitig die „großen Energiewirte“, weil nur sie über entsprechendes Kapital verfügen, um Biomasse in entsprechenden Mengen vergleichsweise kostengünstig anzubauen. Demgegenüber handelt es sich bei der weit überwiegenden Mehrheit der Weltbevölkerung, sowohl in den Städten als auch auf dem Land, um Netto-Käufer von Lebensmitteln, welche meist die Hälfte oder mehr ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden.<sup>22</sup> Für diese Personen wird die ökonomische Zugänglichkeit zu Nahrungsmitteln durch steigende Preise erheblich erschwert und für die aktuell 925 Mio. unterernährten Menschen<sup>23</sup> gar unmöglich gemacht.

### 3. Direkte und indirekte Verdrängungsprozesse

Das Recht auf Nahrung wird durch *land grabbing*, das Aufkaufen großer Landflächen durch Staaten und private Agrokonzerne, insbesondere für den Anbau von Energiepflanzen, gefährdet. Eine Studie von fünf Ländern (Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan) kam zu dem Ergebnis, dass von den 2,5 Mio. Hektar aufgekauften Land 1,1 Mio. Hektar für industrielle Agrotreibstoffe bestimmt sind – dies entspricht einer Fläche in der Größe Belgiens.<sup>24</sup> Oftmals geht die Landnahme mit der Verdrängung und Vertreibung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern<sup>25</sup> sowie indigenen Gemeinschaften<sup>26</sup> einher. Diesen wird dadurch die Möglichkeit genommen, sich selbst von produktivem Land mit ausreichenden Nahrungsmitteln zu versorgen. Im brasilianischen Bundesstaat Mato Grosso do Sul steht die Ausweitung der Zuckerrohrplantagen der Anerkennung indigener Gebiete der Guarani-Kaiowá entgegen.<sup>27</sup>

Darüber hinaus verdrängt die Ausbreitung des industriellen Agrarmodells andere Formen der Landwirtschaft, vor allem kleinbäuerliche und ökologische Produktionsweisen.<sup>28</sup> Es erfordert hohe Kapitalinvestitionen und basiert auf großflächigen Monokulturen. Zudem eliminiert es durch die Mechanisierung der Produktionsweise sowie den Einsatz von Düngemitteln und Giftstoffen den Bedarf nach Landarbeit. Demgegenüber verfügen nach dem Weltagrarbericht 90 % der weltweiten Bauernhöfe über eine Größe von unter zwei Hektar; sie repräsentieren 40 % der Weltbevölkerung und produzieren zugleich den größten Teil aller Lebensmittel.<sup>29</sup> Ein schleichender Verdrängungsprozess, welcher das Recht auf Nahrung auch in seinem *institutionellen Gehalt* bedroht, geht etwa mit zahlrei-

20 NZZ, 21.1.2007 <<http://www.nzz.ch/2007/01/21/al/articleEUDIG.html>> (13.2.2011).

21 Vgl. Studie von Action Aid, Meals per gallon, the impact of industrial biofuels on people and global hunger, 2010, 12 ff.

22 Vgl. FAO, The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities, 2008, 75-79.

23 FAO, The state of Food Insecurity in the World, 2010, 8 ff.

24 IIED/FAO/IFAD, Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa, 2009, 41-51.

25 FAO/IIED, Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land, 2008.

26 Vgl. T.-C. Victoria, Oil Palm and Other Commercial Tree Plantations, Monocropping: Impacts on Indigenous Peoples' Land Tenure and Resource Management Systems and Livelihoods, Permanent Forum on Indigenous Issues, Sixth Session, E/C.19/2007/CRP.6, 7. Mai 2007.

27 Repórter Brasil, O Brasil dos Agrocombustíveis: Impactos das Lavouras sobre a Terra, o Meio e a Sociedade - Cana 2009, 2010, 51-60, <<http://www.reporterbrasil.org.br>>.

28 Allgemein, O. de Schutter, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Agribusiness and the right to food, 2009, A/HRC/13/33.

29 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, Global Report 2009, 2, 8-9, 22.

chen neuen Ethanolfabriken in Brasilien einher.<sup>30</sup> Aufgrund des enormen Flächenbedarfs steigen die Landpreise und damit der Druck auf Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, ihr Land zu verpachten und die Produktion von Lebensmitteln einzustellen.

#### 4. Pflichtverletzungen auf lokaler und globaler Ebene

Nach der klassischen Pflichtentrias sozialer Menschenrechte, die von dem CESCR auch auf das Recht auf Nahrung angewandt wird,<sup>31</sup> besteht zunächst eine Respektierungs- und Schutzpflicht (*obligation to respect and to protect*) und nur subsidiär eine Gewährleistungspflicht (*obligation to fulfil*). Im Fall der Bioenergiepolitik geht es dabei allein um die ersten beiden Pflichten und damit um die abwehrrechtliche Dimension des Rechts auf Nahrung. Im Falle der Vertreibung der lokalen Bevölkerung und dem Ansteigen von Lebensmittelpreisen auf regionaler Ebene durch Biomasseprojekte verletzen die unmittelbar beteiligten staatlichen oder privaten Unternehmen ihre Respektierungspflicht (*duty to respect*).<sup>32</sup> Daneben trifft den Heimatstaat eine Schutzpflicht, gegen Übergriffe durch Dritte vorzugehen.<sup>33</sup> Auch dem Importstaat kommt eine *obligation to protect* im Falle von Menschenrechtsverletzungen zu, die durch seine Nachfrage im Exportstaat verursacht werden.<sup>34</sup> Für die Annahme einer solchen *extraterritorialen Pflichtendimension* des Rechts auf Nahrung spricht, dass der UN-Sozialpakt im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 1 des UN-Zivilpakts keine Beschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs enthält; er fordert in seinen Artikeln 2 und 11 vielmehr ausdrücklich eine „internationale Zusammenarbeit“ zwischen den Vertragsparteien. Eine internationale Kooperationspflicht zur Verwirklichung der Menschenrechte besteht zudem aufgrund von Art. 56 UN-Charta. Eine grenzüberschreitende Pflichtendimension ist auch in den *Guidelines* zum Recht auf Nahrung, welche u.a. Bestimmungen über einen gerechten Agrarhandel enthalten, angelegt.<sup>35</sup> Das CESCR hat eine transnationale Verantwortung für das Recht auf soziale Sicherheit<sup>36</sup> und das Recht auf Wasser<sup>37</sup> hervorgehoben, wobei letzteres wie das Recht auf Nahrung in Art. 11 des UN-Sozialpakts zu verorten ist. Schwieriger ist es, eine Zurechnung im Falle der globalen Verknappung von Lebensmitteln bzw. Preissteigerungen auf den Weltagrarmärkten vorzunehmen. Denn die Gefährdungen für das Recht auf Nahrung entstehen nicht durch einzelne Biomasseprojekte an sich, sondern werden erst in Folge sämtlicher Anbaumaßnahmen hervorgerufen. Es handelt sich folglich um einen *kumulativen Eingriff*. Ein vergleichbares Problem stellt sich bei der Bekämpfung des Klimawandels, welcher auch durch ein Zusammenwirken sämtlicher CO<sub>2</sub>-Ausstöße verursacht wird. Diese lassen sich als Menschenrechtsprobleme der „zweiten Generation“<sup>38</sup> charakterisieren, die eine Eingriffswirkung über den konkreten Fall hinaus entfalten, indem erst in der Masse eine bestimmte Gefahrenzone

30 Action Aid, Cortina de fumaça: o que se esconde por trás da produção de agrocombustíveis, 2010, 15.

31 CESCR (Fn. 8), General Comment 12.

32 Die Menschenrechts-Bindung privater Akteure ist freilich stark umstritten, dazu etwa, K. Nowrot, Nun sag, wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, Friedens-Warte 2004, 119 ff.

33 Vgl. A. Eide, The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels), Right to food studies, 2008, 36-37.

34 Dazu in Ansätzen A. Eide (Fn. 33), 44.

35 Vgl. FAO, Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, November 2004, Section III, Pflichten auf internationaler Ebene.

36 CESCR, General Comment 19, the right to social security, UN Doc. E/C.12/GC/19, para. 54.

37 CESCR, General Comment 15, the right to water, UN Doc. E/C.12/2002/11, para. 31.

38 Dazu aus Umweltperspektive H. S. Ferreira/ J. R. Morato Leite (Hrsg.), Biocombustíveis - Fonte de Energia Sustentável?, 2010, 41.

überschritten wird. Der genaue Anteil einer Maßnahme an dieser Kumulierungswirkung ist angesichts der Komplexität der Zusammenhänge nicht bestimmbar. Da sich die allgemeine Gefährdungswirkung jedoch nicht leugnen lässt, sind von den in erheblichem Umfang beteiligten Staaten und Unternehmen zumindest bestimmte *Vorsorgemaßnahmen* zu verlangen.<sup>39</sup> Dabei kommen vor allem verbindliche soziale Kriterien in Betracht. Diese wurden ursprünglich auch von dem Europäischen Parlament, neben der Befugnis der Kommission im Falle einer Ernährungskrise die EU-Biomasseziele mit sofortiger Wirkung auszusetzen, eingefordert.<sup>40</sup> Verbindlich sind bislang lediglich die ökologischen Nachhaltigkeitskriterien;<sup>41</sup> die Kommission trifft nur die Pflicht, im Jahre 2012 einen Bericht über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach „Biokraftstoffen“ auf Nahrungsmittelpreise und die Wahrung von Landnutzungsrechten vorzulegen und ggf. Änderungsvorschläge zu unterbreiten.<sup>42</sup>

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Initiative des *Roundtable for Sustainable Biofuels*<sup>43</sup> neben ökologischen bereits soziale Mindestbedingungen für industrielle Agroenergieprojekte entwickelt hat, die in einem Zertifizierungssystem überwacht werden sollen.<sup>44</sup> Das 2. Prinzip verlangt zunächst eine umfassende Folgenabschätzung und eine auf Kenntnis der Sachlage beruhende Zustimmung der betroffenen Bevölkerung. Nach dem 5. Prinzip sollen „biofuel operations“ in armen Regionen die Situation der lokalen, ländlichen und indigenen Bevölkerung und Gemeinschaften durch Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und sozialer Infrastruktur stärken. Zusätzlich könnte bei Landverkäufen die Gewinnbeteiligung der lokalen Bevölkerung und anteilige Verkäufe der Erträge auf regionalen Märkten vorgesehen werden.<sup>45</sup> Das 6. Prinzip sieht eine spezielle Verträglichkeitsprüfung in Gebieten mit Nahrungsunsicherheit und ggf. die Bereitstellung von Lebensmitteln, sowie Land zur Nahrungsmittelproduktion vor.<sup>46</sup> Nach Prinzip 12 müssen formelle und informelle Land- und Nutzungsrechte respektiert werden.

Demgegenüber ist auch die Verankerung von *starken sozialen Kriterien* denkbar, welche dem Konflikt mit dem Recht auf Nahrung umfassender vorbeugen könnten. Dazu gehört zunächst die Förderung von Biomasse, die von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern angebaut wird (*small-scale farming*).<sup>47</sup> Das brasilianische *Biodiesel*-Programm aus dem Jahre 2004, welches aktuell eine Agrodiesel-Beimischung von 5 % vorsieht, schreibt zumindest einen 10 bis 50 %-Anteil aus kleinbäuerlicher Produktion vor.<sup>48</sup> Zudem kommt der Anbau auf sog. „*marginalen*

39 Lediglich für eine Berücksichtigungspflicht S. *Heselhaus*, Biokraftstoffe und das Recht auf Nahrung, AVR 2009, 93 (121).

40 Vgl. Änderungsanträge 79, 106, 107, 110, 112 des EP, Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 15.7.2008.

41 Nach Art 17 Abs. 2 RL 28/2009/EG muss flüssige Biomasse ein CO<sub>2</sub>-Minderungspotential von 35 % gegenüber fossilen Kraftstoffen aufweisen. Nach Art 17 Abs. 3 bis 5 RL 28/2009/EG ist der Anbau in ökologisch besonders wertvollen Gebieten nicht förderungswürdig.

42 Vgl. Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 RL 28/2009/EG.

43 Der RSB ist eine internationale Initiative mit Vertreter\_innen aus der Landwirtschaft, Unternehmen, Regierungen, NGOs und der Wissenschaftler.

44 RSB Principles & Criteria for Sustainable Biofuel Production, 2010, Version 2.0.

45 Vgl. *O. de Schutter*, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, A/HRC/13/33/Add.2.

46 Ein brasilianische Gesetzesentwurf (projeto de lei 6.961/2009) sieht in Art. 6 hingegen nur eine allgemeine Verträglichkeitsprüfung mit der nationalen Nahrungssicherheit vor, ohne genaue Kriterien zu benennen.

47 Dies fordern *J. Ziegler*, Report of the Special Rapporteur on the right to food, protecting the right to food in biofuel production, 2007, A/62/289, 22; ActionAid (Fn. 21), 40; *A. Eide* (Fn. 33), 51.

48 Problematisch ist der ca. 80 %- Soja-Anteil, dazu, Repórter Brasil, Agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel, Retrato do presente, perspectivas de futuro, 2010.

Flächen“ in Betracht, die nicht oder kaum für den Anbau von Nahrungsmittelpflanzen geeignet sind.<sup>49</sup> Dies setzt jedoch die gleichzeitige Pflicht zur Beachtung einfachgesetzlicher und traditioneller Landrechte lokaler Gruppen und indigener Gemeinschaften voraus, deren Recht auf Nahrung durch eine rein technische Definition von Marginalflächen anhand der Bodenfruchtbarkeit missachtet werden könnte. Schließlich kann die Nutzung auf *Non-Food*-Pflanzen wie *Jatropha* beschränkt werden.<sup>50</sup> Dabei ist zu beachten, dass die sog. Biokraftstoffe der „zweiten Generation“, welche aus zellulosereichen Pflanzen gewonnen werden, auf absehbare Zeit nicht marktfähig sind<sup>51</sup> und das Problem der Flächenkonkurrenz nur dann entschärft werden könnte, wenn diese auf degradierten Böden angebaut würden.<sup>52</sup>

### 5. Klimaschutz als Rechtfertigungsgrund?

Fest steht, dass Einschränkungen des Kernbereichs des Rechts auf Nahrung, d.h. der Verfügbarkeit von gesunder, kulturell akzeptierter Nahrung zur Deckung des Tagesbedarfs, als Teil der Kernverpflichtungen (*core obligations*) per se nicht zu rechtfertigen sind.<sup>53</sup> Anders stellt sich dies dar, wenn lediglich der weitere Gewährleistungsgehalt des Rechts auf Nahrung tangiert ist: So können Beschränkungen durch Naturschutzgebiete, welche mögliche Anbauflächen von Nahrungsmitteln verringern, zur Erreichung eines ausreichenden Niveaus an Umweltschutz als notwendig erachtet werden.<sup>54</sup> Der Ausbau der Agroenergie lässt sich hingegen nicht aus Gründen des Klimaschutzes rechtfertigen. Abgesehen davon, dass bislang indirekte Landnutzungen<sup>55</sup> bei der Berechnung des CO<sub>2</sub>-Minderungs-Potentials nicht berücksichtigt werden,<sup>56</sup> kann der Agroenergie höchstens *in Relation* zu fossilen Energieträgern eine klimaschützende Wirkung zugesprochen werden. Es geht aber nicht um die Abwägung „Biomasse“ oder „Öl/Kohle“, sondern darum, dass das Grundbedürfnis nach angemessener Nahrung stets höher zu bewerten ist als das Interesse an entsprechender Energie.<sup>57</sup>

## III. Fundamentalisierung des Rechts auf Nahrung

Soziale Menschenrechte sind justiziabel, wenn sie als subjektive Rechte verstanden werden und geeignete Foren zur Verfügungen stehen, um diese im Verlet-

49 WBGU (Fn. 15), 53, 75; die RL 28/2009/EG sieht in ihrem Anhang V (Ziff. C, Nr. 7) lediglich einen „CO<sub>2</sub>-Bonus“ für Treibhausgas-Bilanzierung von Biomasse vor, die auf degradierten Böden angebaut wurde.

50 Nach Art. 21 Abs. 2 RL 28/2009/EG zählen Biokraftstoffe aus *Non-Food*-Pflanzen zur Erreichung des Mindestziels doppelt.

51 Das European Commission Joint Research Center geht aufgrund der hohen Kosten von einer Wettbewerbsfähigkeit ab 2020 aus, ECJR, *Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties*, 2008, 8.

52 *Jatropha* wird in Afrika jedoch vorwiegend auf fruchtbaren Böden angebaut, vgl. Action Aid (Fn. 21), 22ff.

53 CESCR (Fn. 8), General Comment 12 Rn. 8.

54 Das Recht auf Nahrung kann insoweit zur Geltung gebracht werden, als dass eine nachhaltige Nutzung durch lokale Gruppen, wie etwa in Brasilien in Form der *reserva extractivista*, zugelassen wird.

55 Indirekte Landnutzungsänderungen treten auf, wenn die alte Bewirtschaftungsform (z.B. Nahrungsmittelpflanzen) durch den Biomasseanbau auf andere Flächen verdrängt werden.

56 Deren Einbeziehung würde dazu führen, dass die in der EU-vermarkteten Biokraftstoffe 81 % bis 167 % schlechter für das Klima sind als fossile Kraftstoffe, vgl. IEEP, *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU*, November 2010.

57 In diesem Sinne auch A. Eide (Fn. 33), 26.

zungsfalle einzuklagen.<sup>58</sup> Einen Durchbruch in prozessualer Hinsicht stellt die Annahme des Fakultativprotokolls dar, welches ein Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESCR vorsieht.<sup>59</sup> Bislang kann die Kommission nur abschließende Bemerkungen und allgemeine Empfehlungen aussprechen, welche zwar als „*most authoritative interpretation*“ einzustufen sind, die von den Vertragsparteien aber nur allgemein, primär im Rahmen ihrer Berichtspflichten, berücksichtigt werden.<sup>60</sup> Da der UN-Sozialpakt in Deutschland aufgrund seiner Ratifizierung nach Art. 59 Absatz 2 Satz 1 GG im Range einfachen Bundesrechtes gilt, können sich potentielle Kläger\_innen auch vor deutschen Gerichten auf die Rechte des Menschenrechtspaktes berufen.<sup>61</sup> Dabei müssten sie etwa im Falle von Vertreibungen aufgrund eines Biomasseprojekts nachweisen, dass diese nach Deutschland geliefert wird und dort der staatlichen Förderung unterliegt. Schwieriger ist der Nachweis im Falle von Menschen, denen durch Preissteigerungen die ökonomische Zugänglichkeit zu ausreichend Lebensmitteln genommen wird. Gerichte können aber auch in diesem Fall überprüfen, ob der beklagte Staat entsprechende Vorsorgemaßnahmen getroffen hat. Dies bleiben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bislang schuldig.

58 Dazu FAO, *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national, regional and international levels*, 2009.

59 Resolution A/RES/63/117, 10. Dezember 2008.

60 Vgl. S. Söllner, *The „Breakthrough“ of the Right to Food*, Max Planck 2007, 391 (396).

61 Zuletzt BVerwGE 134, 1 ff.