

Lasse Lemmermann

Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt

Heft 14

Februar 2017

Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt

Von

Lasse Lemmermann

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Lasse Lemmermann ist Student der Rechtswissenschaften an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 14

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1868-1182 (print)

ISSN 1868-1190 (elektr.)

ISBN 978-3-86829-883-3 (print)

ISBN 978-3-86829-884-0 (elektr.)

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Europa- und Völkerrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter der Adresse:

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/42>

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Zielsetzung.....	5
B. Geschichtlicher Kontext.....	5
I. Ernährungssicherung als Staatsanliegen.....	5
II. Menschenrechtliche Kodifizierung.....	7
C. Begründungsansätze.....	8
I. Ethische und religiöse Begründung.....	8
1. Kontraktualismus.....	9
2. Kategorischer Imperativ.....	9
3. Utilitarismus.....	9
4. Kritik.....	10
5. Religiöse Begründung.....	10
6. Rechts- und zweckpolitische Begründung.....	10
7. Zwischenergebnis.....	11
D. Die aktuelle Ernährungslage.....	11
I. Begrifflichkeiten.....	11
II. Unterernährung.....	12
III. Fehlernährung.....	12
IV. Einwand der Erhaltungskapazität.....	13
E. Adressaten und Träger des Art. 11 I, II IPwskR.....	14
I. Rechtsträger.....	14
1. Das Individuum.....	14
2. Der Vertragsstaat.....	15
3. Drittstaaten und deren Bürger.....	16
II. Rechtsadressat.....	16
1. Der Vertragsstaat.....	16
2. Sonstige Adressaten.....	16
3. Zwischenergebnis.....	17
F. Konzeption des Verpflichtungsgehalts.....	17
I. Die Verpflichtungsformen.....	17
1. Art. 2 IPwskR.....	18
2. Die Kernverpflichtung.....	18
3. Art. 11 II IPwskR.....	19
II. Zielsetzungen.....	20
1. Kernverpflichtung.....	21
2. Aspirationsnorm.....	22
III. Definitionsansätze- und Probleme.....	23
1. Verpflichtungsorientierter Ansatz.....	23
a) Achtungspflicht.....	24
b) Schutzpflicht.....	24
c) Gewährleistungspflicht.....	24
2. Verletzungsorientierter Ansatz.....	26

3. Kritik.....	27
4. Sonstige Verpflichtungen	28
G. Abschließende Bemerkung.....	28
Schrifttum	30

A. Zielsetzung

Dieser Beitrag hat das Recht auf angemessene Ernährung aus Art. 11 I, II IPwskR, folgend auch als Recht auf Nahrung bezeichnet, zum Gegenstand. Weil es durch den UN-Sozialpakt 1966 kodifiziert wurde, ist es einerseits den allgemeinen Regelungen des Paktes unterworfen und weist andererseits gänzlich eigene Besonderheiten und – wie sich später herausstellen wird – Defizite auf. Nach einem kurzen Aufriss der Entstehungsgeschichte (B.) und Begründungsansätze (C.) soll zunächst die globale Ernährungslage (D.) betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund werden alsdann der akademische Diskurs zusammenfassend dargelegt (E. und F.), Probleme aufgezeigt und schließlich Lösungsansätze diskutiert mit dem Ziel, einen möglichst umfassenden Überblick über die derzeitige Situation des Rechts auf Nahrung zu gewinnen und einen eigenen Standpunkt dazu zu entwickeln.

Ein besonderes Augenmerk der Untersuchung wird hierbei zunächst der Frage gelten, ob das Recht auf Nahrung eine sofort zu erfüllende Kernverpflichtung beinhaltet und wie extensiv diese ausgelegt werden kann, um sowohl den Bedürfnissen des Individuums als auch der Souveränität des verpflichteten Staates sowie seiner tatsächlichen Möglichkeiten gerecht zu werden. Diskutiert werden soll ferner die Frage, wie sich aus der offenen und unbestimmten Formulierung des Vertragstextes konkrete Maßstäbe für Erfüllung und Verletzung des Rechts auf Nahrung ableiten lassen.

B. Geschichtlicher Kontext

I. Ernährungssicherung als Staatsanliegen

Das Recht auf Nahrung ist wie die meisten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte¹ vergleichsweise jung und dementsprechend auch noch nicht in den bedeutenden Menschenrechtserklärungen des 18. Jahrhunderts, die hauptsächlich bürgerlich-politische Rechte zum Gegenstand hatten, enthalten. Doch so neu die Verortung von Ernährungsfragen im Kanon der menschenrechtlichen Verpflichtungen eines Staates ist, so alt ist das Phänomen Hunger und die Versuche des Staatswesens, diesem Problem Herr zu werden.

So gab es bereits im römischen Reich eine institutionalisierte Verteilung von Getreidespenden (*cura annonae*), welche teilweise kostenlos an römische Bürger verteilt wurden.² Dies geschah freilich nicht nach Kriterien der Bedürftigkeit, sondern nach solchen des Geschlechts, des Bürgerstatus oder des Alters – empfangsberechtigt waren lediglich männliche römische Bürger ab elf Jahren – und zeugt damit eher von politischem Kalkül als von modernem Wohlfahrtsinteresse.³

¹ Folgend auch als wsk-Rechte bezeichnet.

² Jongman, in: Cancik/Schneider, Der neue Pauly, 234.

³ *Ibid.*, 235.

Während des Mittelalters kam hinsichtlich der Hungerfürsorge den Institutionen der Kirche sowie städtischen Spitälern⁴ eine zentrale Rolle zu, deren Wirkung indessen sehr begrenzt blieb und die ergänzende Hilfe von Nachbarn oder gegenseitige Unterstützung in Bruderschaften erforderte.⁵

1525 wurden im Zuge des deutschen Bauernkriegs mit den Zwölf Artikeln erste Forderungen hinsichtlich der Ernährungssicherung formuliert, die zumindest auf den gleichberechtigten Zugang zu Nahrungsquellen gerichtet waren.⁶

In der Folgezeit wurde die Hungerhilfe zunehmend säkularisiert oder in kirchlich-staatlicher Kooperation geleistet, Getreidepreise reguliert und Armenhäuser gegründet – häufig unter Finanzierung durch private Spenden.⁷ Zu einer wichtigen Institution der Fürsorge wurde in der Zeit des Absolutismus auch die Polizei.⁸

Bemerkenswert ist, dass in dieser Epoche der absolutistische Staatstheoretiker *Hobbes* einen Vorläufer zumindest der Achtungspflicht eines wsk-Rechts formulierte: „Wenn deshalb ein Souverän einem [...] Menschen befiehlt, [...] auf Nahrung, Luft, Arznei oder andere lebensnotwendige Dinge zu verzichten, so hat dieser Mensch doch die Freiheit, den Gehorsam zu verweigern.“⁹ Darin offenbart sich eine erste normative Handlungsanweisung an den Staat, die nicht nur das Unterlassen direkter Tötung zum Gegenstand hat, sondern ihn auch mittelbar zur Achtung des Lebens seiner Bürger verpflichtet, etwa in Bezug auf Getreideabgaben von Kleinbauern.

Kurz vor und während des frühen industriellen Zeitalters traten zumindest in Europa die bisher letzten großen klassischen Hungersnöte auf, denen weiterhin mit Armenhäusern, Arbeitsbeschaffung und Zuschüssen der Fürsorge beizukommen versucht wurde.¹⁰

Die anschließenden Produktivitätssteigerungen und der Ausbau des Sozial- und Rechtsstaates lösten das (europäische) Hungerproblem im vorindustriellen Zeitalter schließlich zunehmend,¹¹ bis im Ersten Weltkrieg erneut europaweit Hungersnöte ausbrachen. So forderte etwa der durch die britische Seeblockade ausgelöste „Steckrübenwinter“ 1916/17 etwa 800.000 Todesopfer allein in Deutschland, in den Gebieten der Kriegsparteien litten über 200 Millionen Menschen an Hunger.¹²

Nicht minder verfiel auch im Zweiten Weltkrieg nahezu ganz Europa in Hungerkrisen. Beispiellos ist etwa die Belagerung von Leningrad (1941-1944), der allein in der ursprünglich 2,5 Millionen Einwohner zählenden Stadt etwa eine Million Menschen zum Opfer fielen.¹³ In der Nachkriegszeit hingegen konnte ein Großteil der Versorgungsgenässe in Europa bzw. Deutschland durch US-amerikanische Ernäh-

⁴ *Maschke*, in: Maschke/Sydow (Hrsg), Gesellschaftliche Unterschichten, 1 (64).

⁵ *Breining-Kaufmann*, Hunger als Rechtsproblem, 6.

⁶ Zwölf Bauernartikel 1525, erhältlich im Internet: <<https://stadtarchiv.memmingen.de/918.html>> (besucht am 26. Januar 2017).

⁷ *Fischer*, Armut in der Geschichte, 43ff.

⁸ *Mitteis/Lieberich*, Deutsche Rechtsgeschichte, 288.

⁹ *Hobbes*, Der Staat als Instrument eines aufgeklärten Egoismus, in: Hoerster (Hrsg), Staatsphilosophie, 109 (129).

¹⁰ *Fischer*, Armut in der Geschichte, 56.

¹¹ *Abel*, Geschichte der Landwirtschaft, 353 f.

¹² *Corni*, in: Hirschfeld/Krumeich/Renz (Hrsg), Enzyklopädie Erster Weltkrieg, 565f.

¹³ *Ganzenmüller*, Das belagerte Leningrad, 1.

runghilfe (Marshallplan und GARIOA) einerseits und den bald einsetzenden Wirtschaftsaufschwung andererseits abgedeckt werden.¹⁴ Dieser kurze Querschnitt zeigt, dass die Hungerhilfe des historischen Europas weitgehend unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen und häufig karitativen Armenfürsorge stattfand. Dies verwundert freilich nicht, war doch in Europa die Idee eines unbedingten rechtlichen Anspruchs auf positive staatliche Leistungen lange Zeit fremd. Dies gilt im Übrigen nicht minder für die den wsk-Rechten tendenziell eher zugeneigten Staaten des Realsozialismus: In Art. 12 der Verfassung der UdSSR von 1936 findet sich neben dem von *Marx*¹⁵ abgewandelten sozialistischen Leistungsprinzip „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung“ auch wortwörtlich: „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen.“¹⁶ Die Abkehr von traditioneller Armenhilfe in den Kriegsjahren ist ferner selbsterklärend, da das Unterangebot an Nahrung die gesamte Bevölkerung betraf und damit Rationierungsmaßnahmen unumgänglich machte.

II. Menschenrechtliche Kodifizierung

Die erste vielbeachtete Erklärung eines genuinen Menschenrechts, das ein Recht auf Nahrung umfasste, fällt in die Zeit des 2. Weltkriegs: Im Jahre 1941 postulierte *Franklin D. Roosevelt* die dritte der von ihm erdachten „four freedoms“, die Freiheit von Not („want“) und damit auch von Hunger.¹⁷

Vordenker eines Rechts auf angemessene Ernährung war überdies *H.G. Wells*, der in seiner Erklärung „The Universal Rights of Man“ von 1943 ein „right to food, covering, medical care and to do all that he can do for the world from birth to death“ einforderte.¹⁸

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs nahm schließlich die Generalversammlung der inzwischen gegründeten Vereinten Nationen 1948 die von der Menschenrechtskommission unter Vorsitz von Eleanor Roosevelt entworfene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) an.¹⁹

Die AEMR entfaltet als Resolution der UN-Generalversammlung keinerlei (völker-)rechtliche Bindungswirkung und formuliert schon ihrer Präambel nach lediglich „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“. Angesichts des sich abzeichnenden Ost-West-Konflikts schien dies allerdings zunächst die einzige realisierbare Möglichkeit zu sein, einen menschenrechtlichen Konsens auf internatio-

¹⁴ *Hardach*, Der Marshall-Plan, 324.

¹⁵ Ursprüngliche Formulierung: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“, *Marx*, Kritik des Gothaer Programms, erhältlich im Internet: <http://www.mlwerke.de/me/me19/me19_013.htm> (besucht am 26. Januar 2017), 21.

¹⁶ Art. 12 der Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 05. Dezember 1936 („Stalin-Verfassung“), erhältlich im Internet: <<http://www.verfassungen.net/su/udssr36-index.htm>> (besucht am 26. Januar 2017).

¹⁷ *Roosevelt*, State of the Union Address vom 6. Januar 1941, erhältlich im Internet: <<http://millercenter.org/president/speeches/speech-3320>> (besucht am 26. Januar 2017).

¹⁸ *Opitz*, Menschenrechte, 252.

¹⁹ UN A/RES/3/217 A, Universal Declaration of Human Rights, erhältlich im Internet: <<http://www.un-documents.net/a3r217a.htm>> (besucht am 26. Januar 2017).

naler Ebene herbeizuführen, der zumindest als Fundament für anschließende, konstitutive Verträge dienen konnte.²⁰

So findet sich in Art. 25 I AEMR das erste von der internationalen Gemeinschaft deklarierte Recht auf Nahrung:

„Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung [...]“.

Im nur kurz darauf erlassenen Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurden explizit wirtschaftlich-soziale Rechte weitgehend ausgespart - sie haben als Bestandteile der Menschenwürde (Art. 1 I GG), des Rechts auf Leben (Art. 2 II GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I, 28 I GG) mittelbar Einzug in den Gesetzestext gefunden.

Schließlich wurde am 16. Dezember 1966 der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und damit auch das erste völkerrechtlich wirksame Recht auf Nahrung verabschiedet. Der Vertrag ist seit dem dem 3. Januar 1976 in Kraft. Das vom ihm begründete Recht auf Nahrung in Art. 11 I, II IPwskR liest sich zunächst ähnlich wie das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; die Rede ist vom „Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [...], einschließlich ausreichender Ernährung [...]“. Absatz 2 nimmt allerdings eine Teilung vor, indem er die Vertragsstaaten zu Maßnahmen anweist, die „in Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein“, ergriffen werden sollen. Diese Gliederung in ein Recht auf Nahrung als Bedingung für einen angemessenen Lebensstandard und ein grundlegendes Recht, vor Hunger geschützt zu sein, stellt, wie die folgenden Untersuchungen ergeben werden, eine begrüßenswerte Ausdifferenzierung dar, deren rechtsdogmatische Konsequenzen allerdings noch eruiert werden müssen.

Nach den Ausführungen zur Entstehungsgeschichte sollen jedoch zunächst kurz die moralphilosophischen bzw. religiösen Begründungen für einen menschenrechtlichen Anspruch auf Nahrung umrissen werden.

C. Begründungsansätze

Für ein Menschenrecht auf angemessene Ernährung kann rechtsethisch, rechtspolitisch oder religiös argumentiert werden, wobei bei Menschenrechten dem ethischen Begründungsansatz besondere Relevanz zukommt.

I. Ethische und religiöse Begründung

Dahrendorf beobachtet zutreffend, dass wohl kaum jemand Einwände gegen eine moralische Verpflichtung der Menschheit zur Beseitigung des Hungers erheben wür-

²⁰ *Opitz*, 211.

de.²¹ Rechtsethisch kann aus nahezu allen bedeutsamen Lehren eine Pflicht abgeleitet werden, Menschen in Not bei der Nahrungsbeschaffung zu unterstützen.

1. Kontraktualismus

Der Kontraktualist *Rawls* begreift Rechte als Teil eines Gesellschaftsvertrags, bei dessen Zustandekommen die Vertragsparteien einen „veil of ignorance“ – Schleier der Unwissenheit – anlegen sollen, sodass sie nicht wissen, als welches Rechtssubjekt sie in der Rechtsordnung agieren.²² Ein vernünftiger Mensch würde in dieser Situation zweifelsohne dafür Sorge tragen wollen, dass die Ernährung aller Subjekte sichergestellt ist – denn andernfalls droht ihm das Schicksal, in der erdachten Gesellschaft an Hunger leiden zu müssen.

2. Kategorischer Imperativ

Legt man einen pflichtethischen Maßstab an, der sich z.B. aus *Kants* kategorischem Imperativ - „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde“²³ - ableitet, ergibt sich ähnliches: Was bei *Rawls* der Schleier der Unwissenheit sicherstellt, bewirkt nun die Orientierung am „allgemeinen Gesetz“; mag eine staatliche Ernährungsfürsorge für ein Individuum entbehrlich sein, so ist sie es keineswegs für die Allgemeinheit, sofern dort in irgendeiner Form Nahrungsknappheit auftritt.

3. Utilitarismus

Letztlich kann ein Recht auf Nahrung auch utilitaristisch begründet werden. Beim utilitaristischen Leitprinzip des „größten Glücks der größten Zahl“²⁴ stellt sich zwar möglicherweise die Frage, ob ihm nicht ebenso dadurch Rechnung getragen werden könne, dass das Glück der bereits „Glücklichen“ noch weiter gemehrt, das der „Unglücklichen“ aber vernachlässigt werde.²⁵ Dieser Einwand kann jedoch durch das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens entkräftet werden: Eine Tagesration Nahrung fördert das Glück eines armen Hungernden weitaus mehr als eine vergleichbare materielle Zuwendung das eines bereits Privilegierten.

Offenbar haben die aufgezeigten Ethiken einen gemeinsamen Nenner: das universalistische Prinzip, also die Bewertung menschlichen Handelns von einem allgemeinen und nicht individuellen Standpunkt aus, welche stets in einer altruistischen Handlungsmaxime resultiert.

²¹ *Dahrendorf*, Die Chancen der Krise, 61.

²² *Rawls*, A Theory of Justice, 136ff.

²³ *Kant*, Kritik der praktischen Vernunft, 51.

²⁴ Der „pain and pleasure“-Dualismus geht wohl zurück auf *Bentham*, A Fragment on Government, 3; zur Messbarkeit *ders*, Introduction, 29ff.

²⁵ Dem Utilitarismus Kompetenzen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit absprechend *Franck*, Fairness in International Law, 20ff.

4. Kritik

Die Argumente können auf zwei Ebenen kritisiert werden: Einerseits kann innerhalb der universalistischen Ethik die Priorität der Ernährungssicherung infrage gestellt werden, etwa im Spannungsfeld zur persönlichen Freiheit.

Andererseits ist es bisher nicht überzeugend gelungen, das universalistische Prinzip oder seine Variationen deduktiv abzuleiten (Infiniter Regress, „Münchhausen-Trilemma“²⁶). Man kommt somit nicht umhin, das Prinzip entweder axiomatisch zu setzen oder das Problem der Letztbegründung unter Leugnung der Verbindung von Recht und Ethik²⁷ in die Rechtstheorie zu verlagern und mit der bloßen Fiktion einer Begründung zu arbeiten.²⁸

5. Religiöse Begründung

Ähnlich kann ein Recht auf angemessene Ernährung auch religiös begründet werden. Die Begründung mündet dann nicht in einem Axiom oder einer Fiktion, sondern in einem Glaubenssatz, von welchem die das Recht auf Nahrung begründenden Prinzipien (z.B. christliches Gebot der Nächstenliebe, islamisches Almosengeben oder buddhistische Mitleidsethik) dann abgeleitet werden können. Insgesamt zeigt sich, dass eine rein rationale Begründung nicht zu erbringen ist und es letztlich auf bewusste Entscheidungen und allgemeinen Konsens in Bezug auf die Notwendigkeit eines Rechts auf Nahrung ankommen muss.

6. Rechts- und zweckpolitische Begründung

In der „State of the Union Message to Congress“ vom 11. Januar 1944 sagte *Franklin D. Roosevelt* unter anderem:

„Necessitous men are not free men. People who are hungry and out of a job are the stuff of which dictatorships are made.“²⁹

Beide Sätze geben Aufschluss über die rechtspolitischen und zweckmäßigen Gesichtspunkte eines Rechts auf Nahrung:

Der erste Satz weist darauf hin, dass Freiheit als freie Entfaltung der Persönlichkeit nur dann stattfinden kann, wenn der Mensch nicht unter fundamentalen physiologischen Nöten wie Hunger leidet. *Roosevelt* beantwortet damit die Henne-Ei-Frage der Menschenrechte zugunsten der wirtschaftlich-sozialen Rechte und ist damit ein Wegbereiter der Erkenntnis, dass Hunger nicht nur eine Laune des Schicksals, sondern auch das Resultat globaler wie regionaler Misswirtschaft und Unrechtsstrukturen sein kann.

²⁶ *Albert*, Traktat über die kritische Vernunft, 15.

²⁷ *Hart*, Harvard Law Review 71 (1958), 593ff.

²⁸ So macht es *Kelsen*, Allgemeine Theorie der Normen, 206f.

²⁹ *Roosevelt*, State of the Union Message to Congress, erhältlich im Internet: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518>> (besucht am 26. Januar 2017).

Der zweite Satz zeigt auf, dass die Lösung des Ernährungsproblems für den Weltfrieden und damit auch für das Eigeninteresse eines potentiellen Gebers von Bedeutung ist: Dass Krieg und Hunger regelmäßig miteinander korrespondieren und die Entstehung von Autokratien begünstigen, ist hinlänglich bekannt. Hunger als strategisches Kriegsinstrument wird etwa gerade in Syrien eingesetzt.³⁰ Die Förderung des Weltfriedens ist insofern ein nicht von der Hand zu weisendes (Eigen-)Interesse aus der Perspektive eines Gebers.

7. Zwischenergebnis

Dem Menschen ein originäres Recht auf angemessene Ernährung zuzuschreiben, erweist sich zwar als schwierig, doch die Gründe dafür sind grundsätzlich auch auf alle anderen (Menschen-)Rechte zutreffend. Indessen findet sich bei Verzicht auf eine universelle Letztbegründung – will man eine Ordnung für das menschliche Zusammenleben schaffen, kommt man daran wohl nicht vorbei – ein breiter Konsens dafür, die Ernährung des Individuums durch die Gemeinschaft abzusichern. Etwaige Einwände zielen kaum auf das Recht an sich ab (denkbar etwa bei Gleichheitsrechten oder Religionsfreiheit), sondern vielmehr auf seine Konzeption als jedem staatlichen Handeln vorgelagertes Menschenrecht.

D. Die aktuelle Ernährungslage

I. Begrifflichkeiten

Dass „Hunger“ im menschenrechtlichen Sinne mehr meinen muss als das bloße subjektive Bedürfnis nach Nahrungsaufnahme, ist offenkundig. Hunger als ein die menschliche Existenz bedrohendes Phänomen kann zunächst in Unter- und Fehlernährung unterteilt werden.

Unterernährung meint eine in abnehmendem Körpergewicht resultierende insgesamt unzureichende Zufuhr von Energie durch die drei Hauptenergieträger bzw. Makronährstoffe Protein, Kohlenhydrate und Fett.³¹

Fehlernährung ist hingegen die Folge eines gesundheitlich nachteiligen Verhältnisses der aufgenommenen Nährstoffe.³² Dieses Verhältnis kann sich sowohl auf Makronährstoffe als auch Mikronährstoffe (Vitamine, Mineralstoffe, Spurenelemente) beziehen.

Inhalt des Menschenrechts auf angemessene Ernährung – dies sei bereits vorweggenommen – ist selbstredend die Freiheit sowohl von Unter- als auch von Fehlernährung. Weil es hinsichtlich Unterernährung nur eine zu beurteilende Variable gibt

³⁰ *Schulte von Drach*, „Alle Kriegsparteien setzen Hunger als Waffe ein“, Süddeutsche Zeitung vom 17. März 2016, erhältlich im Internet: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingskrise-alle-kriegsparteien-setzen-hunger-als-waffe-ein-1.2903542>> (besucht am 26. Januar 2017).

³¹ Dazu ausführlich *Engbruch*, *Lebensstandard*, 153ff.

³² *Ibid.*, 154f.

(Energiebilanz), die sich überdies auch relativ problemlos ermitteln lässt, können diesbezügliche Datenerhebungen ein hohes Maß an Aussagekraft gewährleisten.

II. Unterernährung

Nach Einschätzung der Food and Agriculture Organization (FAO), einer Sonderorganisation der UN, gibt es derzeit (Stand: 2015) etwa 795 Millionen Unterernährte weltweit.³³ Demgegenüber wurden in den Jahren 1990-1992 noch 1,011 Milliarden Hungernde ermittelt, was einer Reduktion von 216 Millionen entspricht. Anteilig fällt die Reduktion aufgrund der angestiegenen Gesamtbevölkerung noch höher aus, hier stehen 12,9 % in 2015 23,3 % in 1990-1992 gegenüber. Das sogenannte Millennium Development Goal, in besagtem Zeitraum die Anzahl der Hungerleidenden um 50% zu verringern, haben 72 von 129 Entwicklungsländern erreicht.

III. Fehlernährung

Schwieriger gestaltet es sich, ein präzises Bild der globalen Fehlernährung zu zeichnen. Dies resultiert daraus, dass es eine große Anzahl an Vitaminen, Mineralstoffen und Spurenelementen gibt, deren Fehlen oder in ungünstigem Verhältnis erfolgte Aufnahme zu unterschiedlichsten Mangelerscheinungen führen kann. Deshalb kann und soll hier eine Bestandsaufnahme nur beispielhaft erfolgen – die Erkenntnisse zeigen allerdings, dass Fehlernährung für den Menschen nicht weniger schädlich ist als Unterernährung und auf keinen Fall von letzterer in den Hintergrund gedrängt werden sollte:

So wurde in einer Studie der WHO die Blutkonzentration von Retinol, der im Blutkreislauf zirkulierenden Form von Vitamin A³⁴, bei schwangeren Frauen aus Ländern mit einem BIP <15000 USD/Einwohner (etwa 90% der Weltbevölkerung) untersucht. Bei 15% der Frauen war die Retinolkonzentration bedenklich niedrig und fast 8% litten bereits unter Nachtblindheit.³⁵

Eine andere Studie, welche die weltweite Jodversorgung zum Gegenstand hatte – Jodmangel verursacht unter anderem Kropfbildung, Beeinträchtigungen der geistigen Entwicklung und Fehlgeburten – schätzte den weltweiten Anteil der mit Jod unterversorgten Bevölkerung auf 35,2%.³⁶

Der dritte Mikronährstoff, dessen Versorgungslage weltweit als kritisch gilt, ist Eisen. Die Datenlage hinsichtlich Eisenmangel ist zwar dünn, kann jedoch teilweise aus

³³ Daten entnommen aus: FAO, The State of Food Insecurity in the World, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>> (besucht am 26. Januar 2017).

³⁴ WHO, Serum retinol concentrations for determining the prevalence of vitamin A deficiency in populations, erhältlich im Internet: <<http://www.who.int/vmnis/indicators/retinol.pdf>> (besucht am 26. Januar 2017).

³⁵ WHO, Global prevalence of vitamin A deficiency in populations at risk 1995–2005, erhältlich im Internet: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44110/1/9789241598019_eng.pdf?ua=1> (besucht am 26. Januar 2017).

³⁶ WHO, Iodine status worldwide, erhältlich im Internet: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43010/1/9241592001.pdf?ua=1>> (besucht am 26. Januar 2017.).

den Erhebungen zu Anämie (Blutarmut), welche häufig, wenngleich nicht immer, auf Eisenmangel zurückgeht, herausgelesen werden; gefährdet sind besonders Frauen im gebärfähigen Alter. Eine aktuelle Untersuchung schätzt hier die weltweite Prävalenz für Anämie auf 29,4%, für schwere Anämie auf 1,1%.³⁷

Insgesamt zeugen die Daten von einer positiven Entwicklung; gerade die relative Verringerung der Zahl der Unterernährten von 23,3% auf 12,9% binnen 25 Jahren zeigt, dass die Bekämpfung von Hunger im großen Stil nicht etwa ein edelmütiges, aber aussichtsloses Unterfangen, sondern tatsächlich erfolgversprechend ist – auch wenn sich die große relative Verringerung von fast der Hälfte nicht zuletzt daraus ergibt, dass sich schlichtweg die Gesamtzahl der Weltbevölkerung erhöht hat. Damit in Zusammenhang steht auch ein gelegentlich erhobener Einwand gegen Hungerhilfe, auf den an dieser Stelle kurz eingegangen werden soll.

IV. Einwand der Erhaltungskapazität

Er betrifft die Relation zwischen der Bevölkerungsanzahl und den Ressourcen der diese Bevölkerung umgebenden Umwelt:

„The carrying capacity of a particular area is defined as the maximum number of a species that can be supported indefinitely by a particular habitat, allowing for seasonal and random changes, without degeneration of the environment and without diminishing carrying capacity in the future.“³⁸

Durch Hungerhilfe könne die Bevölkerung zahlenmäßig die Tragfähigkeit der Umwelt überschreiten, woraus sich die Regel „Never encourage the actual population to exceed the carrying capacity“³⁹ ergebe. Dieses Argument ist natürlich schlüssig, sofern tatsächlich die Gefahr des Überschreitens der Erhaltungskapazität besteht.

Schon 1994 stellte das United Nations Development Programme jedoch fest, dass die auf der Erde produzierte Menge an Nahrung mehr als ausreichend ist und Versorgungsprobleme allein auf die Verteilung zurückzuführen sind.⁴⁰

Der aktuelle Report (2015) registriert ergänzend, dass derzeit etwa ein Drittel der weltweit produzierten Lebensmittel verschwendet wird oder verloren geht.⁴¹ Eine Untersuchung der FAO ergab, dass bei gleich bleibenden Konsummustern eine angemessene Lebensmittelversorgung der 9,1 Milliarden Menschen, die im Jahr 2050 mut-

³⁷ WHO, Worldwide prevalence of anaemia 1993-2005, erhältlich im Internet: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43894/1/9789241596657_eng.pdf> (besucht am 26. Januar 2017).

³⁸ Hardin, in: Hardin/Baden (Hrsg), Managing the Commons, 112 (113), zit. in Reimann, Ernährungssicherung, 125.

³⁹ Hardin, Heeding the Ancient Wisdom of *primum non nocere*, in: Finnin/Smith (Hrsg), The Morality of Scarcity, 25 (31), zit. in Reimann, Ernährungssicherung, 125.

⁴⁰ United Nations Development Programme, Human development report 1994, erhältlich im Internet: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf> (besucht am 26. Januar 2017), 27.

⁴¹ United Nations Development Programme, Human development report 2015, erhältlich im Internet: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf, (besucht am 26. Januar 2017), 16, 141.

maßlich existieren werden, ein Anstieg der Lebensmittelproduktion um 70% auf der einen Seite erforderlich, auf der anderen Seite aber auch möglich ist.⁴² Problematisch gesehen werden in diesem Zusammenhang Flaschenhalseffekte einzelner Nationalstaaten sowie die zunehmende Nutzung von Agrarprodukten als Energieträger. Folglich kann der Einwand der erreichten oder überstrapazierten Erhaltungskapazität zumindest *noch* nicht erhoben werden; freilich ist die Notwendigkeit der Reduktion von Ressourcenverbrauch und Bevölkerungswachstum wohl nicht zu verkennen.

E. Adressaten und Träger des Art. 11 I, II IPwskR

Nach den vorangegangenen Überlegungen stellt sich nun die Frage, was genau das Menschenrecht auf angemessene Ernährung aus Art. 11 I, II IPwskR beinhaltet, wen es wie verpflichtet oder berechtigt und inwiefern es tatsächlich zur Verwirklichung einer vom Hunger befreiten Welt beitragen kann. Die Rechtsprechung ist im Diskurs um den Rechtsinhalt bisher zwar noch nicht in Erscheinung getreten; neben Literatur und Lehre gibt es allerdings eine weitere einflussreiche Auslegungsquelle: den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ins Leben gerufen vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der UN.⁴³ Er befasst sich regelmäßig mit den Bestimmungen des Paktes und hat bereits eine Reihe von „General Comments“ veröffentlicht, so auch zum Recht auf Nahrung.

I. Rechtsträger

Zunächst stellt sich die Frage, wer überhaupt Rechtsträger eines Menschenrechts auf angemessene Ernährung sein kann.

1. Das Individuum

Art. 11 I, II IPwskR spricht vom „right of everyone“ bzw. „fundamental right of everyone“, vom „Recht eines jeden“ bzw. „grundlegenden Recht eines jeden“. Folglich sieht der Pakt das Recht auf Nahrung als ein Menschenrecht an. Dies ist zwar ein Indiz, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine Rechtsträgerschaft des Individuums. Beachtet werden muss auch, dass das Völkerrecht grundsätzlich horizontal wirkt und lediglich die Vertragsparteien berechtigt. Gleichwohl kann generell ein Trend hin zur völkerrechtlichen Rechtsträgerschaft des Individuums beobachtet werden.⁴⁴

Daraus leitet etwa *Reimann* ab, dass das Recht auf Nahrung als apriorisches Menschenrecht angesehen und der Pakt damit als echter Vertrag zugunsten Dritter be-

⁴² FAO, How to Feed the World in 2050, erhältlich im Internet: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf> (besucht am 26. Januar 2017), 4ff.

⁴³ ECOSOC Resolution 17/1985, erhältlich im Internet: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx> (besucht am 26. Januar 2017).

⁴⁴ Vgl. *Grzeszick*, AVR 43 (2005) 312ff; *Kau*, Der Staat und Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, Proeßl (Hrsg), Völkerrecht, 131 (142).

trachtet werden könne, welcher dem Individuum eine eigene Rechtsposition verschaffe.⁴⁵ Für dieses Verständnis spreche zudem die sich daraus ergebende Möglichkeit, das Recht mittels eines Individualbeschwerdeverfahrens justiziabel zu machen.

Gleichwohl ist eine eigene Rechtsträgerschaft des Individuums mindestens ebenso häufig abgelehnt worden.⁴⁶ Es wird etwa auf den Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts *pacta tertiis nec prosunt nec nocent* verwiesen, in dessen Folge mangels eindeutiger Formulierung im Vertragswortlaut keine echte Berechtigung des Einzelnen unterstellt werden könne; allenfalls eine Qualifizierung Dritter als Begünstigte sei denkbar.⁴⁷

Umgekehrt zur individualrechtlichen Argumentation ist auch das Fehlen einer Individualbeschwerde bzw. generell eines *locus standi* als Ursache für einen bloßen Begünstigtenstatus angesehen worden⁴⁸, und tatsächlich war der einzige Kontrollmechanismus lange Zeit die Berichterstattungspflicht der Vertragsstaaten aus Teil IV des Paktes. Diesem aufgrund der Schwierigkeit breiter internationaler Konsensfindung schwachen Überwachungsinstrument wurde nicht ganz unzutreffend Zahnlosigkeit und die Eignung zum Missbrauch als Feigenblatt vorgeworfen.⁴⁹

Mittlerweile hat jedoch die UN-Generalversammlung den Vertragsstaaten die Ratifizierung eines Fakultativprotokolls ermöglicht, das ein Individualbeschwerdeverfahren konstituiert.⁵⁰

Dies ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Erstens wurde für eine eigene Rechtsträgerschaft des Individuums plädiert, weil dies ein Beschwerdeverfahren ermögliche. Zweitens wurde der umgekehrte Schluss gezogen, das (bisherige) Fehlen eines solchen Verfahrens spreche für einen bloßen Begünstigtenstatus. Mit der tatsächlichen, und zwar freiwilligen Implementierung einer Individualbeschwerde wird der *pacta-tertiis*-Grundsatz durchbrochen – allerdings nur in Bezug auf Staaten, die das Fakultativprotokoll auch ratifizieren. Damit kann der vorangegangene Diskurs insofern als obsolet betrachtet werden, als man im Zusatzprotokoll eine Vertragsänderung sieht, welche dem vorher bloß begünstigten Individuum einen eigenen, vertikal an den Vertragsstaat gerichteten Anspruch verschafft.

Daraus ergibt sich ein insgesamt ambivalenter Status des Individuums: Es ist gegenüber den Ratifiziererstaaten des Fakultativprotokolls berechtigt, im Verhältnis zu den Staaten, die lediglich den Pakt ratifiziert haben, jedoch nur begünstigt.

2. Der Vertragsstaat

Während die Verpflichtung der Vertragsstaaten gegenüber dem Individuum teilweise in Abrede gestellt werden kann, besteht doch unzweifelhaft - wie es im horizon-

⁴⁵ Reimann, Ernährungssicherung im Völkerrecht, 163.

⁴⁶ Partsch, in: Bernhardt (Hrsg), Encyclopedia of Public International Law, 957 (958, 962).

⁴⁷ Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem, 77.

⁴⁸ Hilf, The Right to Food in National and International Law, in: Oppermann/Petersmann (Hrsg), Reforming the international economic order, 125 (135).

⁴⁹ Tomuschat, ZaöRV 45 (1985), 547 (582).

⁵⁰ UNGV A/RES/63/117, erhältlich im Internet: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/477/81/PDF/N0847781.pdf?OpenElement> (besucht am 26. Januar 2017).

talen Völkerrecht die Regel ist - eine Pflicht gegenüber den anderen Vertragsstaaten und damit auch ein Anspruch gegen ebendiese.⁵¹ Diese Berechtigung umfasst grundsätzlich alle aus dem Pakt erwachsenen Verpflichtungen. Inwieweit dazu auch ein Anspruch auf Nahrungshilfe durch die anderen Vertragsstaaten gehört, wird später noch zu untersuchen sein.

3. *Drittstaaten und deren Bürger*

Hinsichtlich der Rechtsinhaberschaft von Drittstaaten und deren Bürgern gelten die Ausführungen zum Individuum entsprechend; ein Berechtigtenstatus ergibt sich folglich nicht. Erwähnenswert ist hier aber die Formulierung der Staatenverpflichtung: Das Recht „eines Jeden“ soll „anerkannt“ werden und wird damit als von der Anerkennung unabhängig bestehend betrachtet.⁵² Daraus ergibt sich auch hier jedenfalls eine partielle Erstreckung der Hilfspflichten auf Drittstaaten und deren Bürger. Folglich kann erneut ein Begünstigtenstatus unterstellt werden. Überdies sind Drittstaaten angehörende Individuen sogar entsprechend den obigen Ausführungen berechtigt, sofern sie gem. Art. 2 des Fakultativprotokolls der Staatsgewalt des Ratifikationsstaates unterstehen.

II. Rechtsadressat

1. *Die Vertragsstaaten*

Als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den ratifizierenden Nationalstaaten verpflichtet der Pakt selbstredend in erster Linie ebendiese.

2. *Sonstige Adressaten*

Andere Rechtsadressaten als die Nationalstaaten zu konstruieren, erweist sich als unhaltbar. Zwar könnte mit dem menschen- bzw. naturrechtlichen Ansatz argumentiert werden, ein Recht auf angemessene Ernährung stehe jedem Menschen *a priori* zu und verpflichte damit ausnahmslos jeden Staat zur Achtung; Jenseits ethischer Erwägungen gibt es allerdings keine Grundlage, das Recht auf Nahrung als Völkergewohnheitsrecht, geschweige denn als *erga omnes* wirkendes *ius cogens* einzuordnen. Eine aus dem Pakt erwachsene Verpflichtung von Drittstaaten würde jenen folglich zu einem unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter machen.

Etwas Anderes gilt für das Individuum, dem Pflichten aufzuerlegen einem Staat regelmäßig gestattet ist. Gegen eine Verpflichtung des Individuums als Kehrseite seines Rechts spricht freilich der Wortlaut – er spricht nur die „state parties“ an – und darüber hinaus die sich daraus ergebende Möglichkeit, Menschenrechtsschutz mit

⁵¹ Vgl. *Reimann*, Ernährungssicherung, 164ff.

⁵² *Hilf*, in: Oppermann/Petersmann (Hrsg), Reforming the international economic order, 125 (134).

Pflichterfüllung zu bedingen.⁵³ Plausibler ist es, eine mittelbare Drittwirkung anzunehmen, die sich durch die Gesetzgebung der Vertragsstaaten entfalten kann.⁵⁴

3. Zwischenergebnis

Als Rechtsträger des Menschenrechts auf angemessene Ernährung können die Vertragsstaaten selbst und, soweit es im Verhältnis zu einem Ratifizierestaat des Fakultativprotokolls steht, auch das Individuum ausgewiesen werden. Als Verpflichtete kommen umgekehrt nur die Vertragsstaaten selbst in Betracht. Begünstigtenstatus genießen Individuen, die sich einem nicht Vertragspartei des Zusatzprotokolls gewordenen Staat gegenübersehen und in beschränktem Umfang auch Drittstaaten. Der materielle Inhalt der Vertragspflichten und damit auch der aus ihnen folgenden Rechte bzw. Begünstigungen soll im Folgenden ermittelt werden

F. Konzeption des Verpflichtungsgehalts

Zu erschließen ist nun, welches Ziel der Pakt mit dem Recht auf angemessene Ernährung anvisiert, welche Verpflichtungsformen er kennt und was er den Vertragsstaaten zur Verwirklichung der genannten Ziele konkret auferlegt.

Zur Herausarbeitung können verschiedene Auslegungsquellen herangezogen werden. Dazu gehört neben Schrifttum und Lehre natürlich zunächst der Vertragstext selbst, und zwar insbesondere seine Art. 11, aus welchem sich das Recht auf Nahrung schließlich ergibt, und Art. 2 I IPwskR, der einen Grundriss des Umfangs der Verpflichtungen zeichnet. Internationale Tagungen von verschiedenen Menschenrechtsexperten haben zudem 1986 die „Limburg Principles“ sowie zehn Jahre später die „Maastricht Guidelines“ erarbeitet.⁵⁵ Darüber hinaus betreibt der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch selbst Forschung am Pakt, deren Ergebnisse in den regelmäßig erscheinenden „General Comments“ (GC) zusammengefasst werden.

I. Die Verpflichtungsformen

Um die genannten Ziele zu verwirklichen, sind die Vertragsstaaten verschiedener Verpflichtungsdimensionen von jeweils unterschiedlicher Reichweite und Intensität unterworfen.

⁵³ Reimann, Ernährungssicherung, 163f.

⁵⁴ *Ibid.*, 169.

⁵⁵ MwN Mesa, Limburg Principles and Maastricht Guidelines, erhältlich im Internet: <http://main.tfdp.net/documents/ar_limburg.pdf>, 3 (besucht am 26. Januar 2017).

1. Art. 2 IPwskR

Eine sofortige, auf globaler Ebene stattfindende Verwirklichung der aufgezählten Ziele ist undenkbar. Art. 2 I IPwskR gibt deshalb Aufschluss darüber, in welcher Art und Weise die Verpflichtungen der Vertragsstaaten umzusetzen sind: nämlich „progressively“ bzw. „nach und nach“ sowie „to the maximum of its available resources“ bzw. „unter Ausschöpfung aller [...] Möglichkeiten“. Hier offenbart sich bereits ein besonderer Wesenszug der vom Pakt gewährten Rechte: Während bürgerlich-politische Rechte weitgehend – wenn auch nicht ausschließlich – eine Frage des politischen Willens darstellen, bedürfen wirtschaftlich-soziale Rechte zu ihrer Verwirklichung eines hohen Maßes an (insbesondere finanziellen) Ressourcen, die viele Staaten nicht auf Anhieb aufbringen können. Der den Vertragsstaaten aus diesem Grund gewährte Handlungsspielraum wird von *Reimann* mit einer Verwaltungsvorschrift verglichen, welche auf Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und auf Rechtsfolgenseite Ermessen einräumt.⁵⁶ Bezugnehmend auf das Ressourcenproblem normiert ferner Absatz 3, dass Entwicklungsländer bei entsprechender Knappheit den vollen Genuss der Paktrechte für ihre eigenen Staatsangehörigen reservieren dürfen. Zusätzlich erteilt Absatz 2 als echte Rechtsregel den Vertragsstaaten die Auflage, die Paktrechte diskriminierungsfrei zu verwirklichen.

2. Die Kernverpflichtung

Des Weiteren herrscht Konsens dahingehend, dass sich die Aufgaben der Staaten nicht in einer von großen Ermessensspielräumen gelockerten Pflicht zur progressiven Verwirklichung erschöpfen dürfen. Diesbezüglich hat sich die Annahme einer Kernverpflichtung („core obligation“) durchgesetzt. Sie geht wohl zurück auf die Limburger Prinzipien von 1986, in denen das bewusste Verfehlen eines ressourcentechnisch machbaren „general accepted international minimum standard of achievement“ als Pflichtverletzung benannt wird.⁵⁷

Ähnlich äußert sich der Sozialausschuss im General Comment 3: Entbehre in einem Vertragsstaat ein erheblicher Teil der Bevölkerung etwa „wesentlicher Nahrungsmittel“, liege *prima facie* eine Pflichtverletzung vor, die dem Staat zur Exkulpierung die Beweislast dafür auferlege, dass alle verfügbaren Ressourcen zur Erfüllung der Kernverpflichtung ausgeschöpft wurden.⁵⁸

⁵⁶ *Reimann*, Ernährungssicherung, 192.

⁵⁷ The Limburg Principles on the implementation of the International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/CN.4/1987/17, erhältlich im Internet: <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UN_Limburg_Principles_1987_En.pdf> (besucht am 26. Januar 2017), Annex, Ziff. 72.

⁵⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>> (besucht am 26. Januar 2017).

Damit weitgehend übereinstimmend und sogar ohne Erwähnung einer Exkulpierungsmöglichkeit sprechen sich auch die Maastricht Guidelines für eine vom Ermessen ausgenommene „core obligation“ aus.⁵⁹

Die Kernverpflichtung vollkommen von ihrer praktischen Umsetzbarkeit zu abstrahieren, ist angesichts der Rechtsgrundsätze zur Unmöglichkeit freilich unhaltbar⁶⁰; vielmehr ist General Comment 3 Ziff. 10 so zu lesen, dass bis zu einem – noch herauszuarbeitenden – Mindeststandard das Ermessen der Vertragsstaaten reduziert und keine Verpflichtung zu unmöglichen Erfolgen auferlegt wird.⁶¹

3. Art. 11 II IPwskR

Eine Sonderstellung nimmt Art. 11 II IPwskR ein: Er stellt dem Recht auf Nahrung im Rahmen eines angemessenen Lebensstandards aus Absatz 1 das „grundlegende Recht“ („fundamental right“), vor Hunger geschützt zu sein, zur Seite, ein Attribut, das den übrigen Paktrechten nicht zugesprochen wird. Dies begründet zunächst Klärungsbedarf dahingehend, ob Absatz 2 eine eigenständige Verpflichtung konstituiert oder als Umschreibung des Kernbereichs des Rechts auf Nahrung lediglich deklaratorische Wirkung entfaltet.

Der Ausschuss selbst trifft dazu keine Aussage. Er konstatiert lediglich, das Recht auf angemessene Nahrung dürfe nicht restriktiv als Mindestration ausgelegt werden.⁶² Gleichzeitig sieht er einen Verstoß im Unterlassen eines Vertragsstaates, die Versorgung mit einer unverzichtbaren Mindestmenge an Nahrung sicherzustellen.⁶³ Hier soll wieder die in General Comment 3 erwähnte Exkulpierungsmöglichkeit mangelnder Ressourcen zum Tragen kommen. Dies lässt auf die Betrachtungsweise schließen, das Recht auf Nahrung umfasse wie alle anderen Paktrechte eine Kernverpflichtung, die sich jedoch auf Auslegung und nicht auf Art. 11 II gründe.

Für einen eigenen Rechtsgehalt des Absatzes 2 sprechen sich *Breining-Kaufmann*⁶⁴ und *Reimann*⁶⁵ aus; dieser solle eine zum Überleben notwendige Mindestration an Kalorien zum Gegenstand haben.

Ähnlich äußert sich *Engbruch* mit der Bemerkung, das Recht auf Freiheit von Hunger könne ausweislich der Bezeichnung „grundlegend“ nicht als gegenstandslos verworfen werden; ebenso zeige die inhaltliche Nähe zum Recht auf Leben eine besondere Bedeutung an.⁶⁶

⁵⁹ International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 26 January 1997, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 9.

⁶⁰ Vgl. *Reimann*, Ernährungssicherung, 142.

⁶¹ *Ibid.*, 188.

⁶² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 6.

⁶³ *Ibid.*, Ziff. 17.

⁶⁴ *Breining-Kaufmann*, Hunger als Rechtsproblem, 62f.

⁶⁵ *Reimann*, Ernährungssicherung, 170ff.

⁶⁶ *Engbruch*, Lebensstandard, 163.

Demgegenüber sprechen die *Travaux Préparatoires* nicht für eine Aufspaltung des Art. 11.⁶⁷ Vielmehr entspringt die Formulierung in Absatz 2 einem Vorschlag der FAO aus dem Jahre 1963 zur Unterstützung der Kampagne „Freedom from Hunger“.⁶⁸

Craven wendet zudem ein, eine Pflicht zum sofortigen Verhindern jeglichen Verhungerns sei ohnehin nicht umsetzbar.⁶⁹

Letzterem ist entgegenzuhalten, dass ein Recht auf Freiheit von Hunger der Natur des Paktes nach wohl auch die Einrede unzureichender Ressourcen zulassen müsste. Gegen die Verankerung eines gesonderten Rechts auf Freiheit von Hunger spricht aber, dass sofort umzusetzende Verpflichtungen ohnehin aufgrund der Kernverpflichtung Teil jedes Paktrechts und damit auch des Rechts auf Nahrung sind. Folglich wäre ein gesondertes Recht nur dann sinnvoll, wenn es auch eine über den Kerngehalt hinausgehende Verpflichtung statuierte, sich also zwischen letzterem und dem vollumfänglichen Recht auf angemessene Ernährung positionierte. Dafür sind jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich; vielmehr sieht *Reimann* in Art. 11 II eine Konstituierung des Inhalts der Kernverpflichtung.⁷⁰ Damit der Zweck – der in einer sofortigen und nicht ermessensabhängigen Verpflichtung besteht – nicht durch erneute Anwendung des „vor der Klammer“ stehenden Prinzips der progressiven Verwirklichung konterkariert werde, solle ferner das von Art. 2 I gewährte Ermessen für Art. 11 II auf null reduziert werden.⁷¹ Ein anderer Vorschlag lautet, Art. 2 I schlicht nicht auf Art. 11 II anzuwenden.⁷²

So irrelevant dieser Streit für die Praxis sein dürfte:⁷³ Die erdachten Kunstgriffe für die Konstruktion eines Rechts auf Freiheit von Hunger erscheinen mangels sich ergebenden Nutzens und angesichts des der Formulierung eigentlich zugedachten Zwecks unangebracht. Art. 11 II sollte demgemäß als deklaratorische Bekräftigung des Rechts auf angemessene Ernährung gelesen werden.

II. Zielsetzungen

Ferner stellt sich die Frage, welches Ziel das Recht auf angemessene Ernährung verfolgt respektive was eine vollumfänglich „angemessene Ernährung“ ausmacht und was die Kernverpflichtung gewährleisten soll. Wenig Schwierigkeiten bereitet hier der Zweck der Aspirationsnorm, deren Definition durch den Ausschuss im General

⁶⁷ *Craven*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, 307, zit. in *Engbruch*, Lebensstandard, 163.

⁶⁸ *Alston*, in: *Alston/Tomasevski*, The Right to Food, 9 (33), zit. in: *Breining-Kaufmann*, Hunger als Rechtsproblem, 62.

⁶⁹ *Craven*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, 307, zit. in *Engbruch*, Lebensstandard, 163.

⁷⁰ *Reimann*, Ernährungssicherung, 188.

⁷¹ *Ibid.*, 188 Fn 143.

⁷² *Künnemann*, in: Theo van Boven et. al. (Hrsg), The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1998, 165 (166), zit. in: *Engbruch*, Lebensstandard, 163.

⁷³ *Engbruch*, Lebensstandard, 163f.

Comment 12 allgemeine Anerkennung erfahren hat; die Kernverpflichtung hingegen weist einige streitbare Unklarheiten auf.

1. Kernverpflichtung

Die Kernverpflichtung wird allgemein mit dem Anspruch auf Gewährleistung einer das Verhungern verhindernden Kalorienmenge gleichgesetzt.⁷⁴ Obwohl dieser Grundsatz der Sache nach zu Recht akzeptiert wird, führt er zu terminologischen Konfusionen, deren Beseitigung im Folgenden versucht werden soll:

Der Begriff der minimalen Kalorienzufuhr läuft insofern ins Leere, als das Überleben eines Menschen durch bloße Energiezufuhr überhaupt nicht gesichert werden kann. Unpräziser, aber dennoch geeigneter ist der wohl synonym verwendete Begriff der „zum Überleben notwendigen Ressourcen“;⁷⁵ diese synonymen Formulierungen finden sich auch bei *Reimann*.⁷⁶

Verwirrend ist auch die Definition des Ausschusses im General Comment 12: In Ziff. 8ff bekundet er seine Auffassung des „Wesensgehalts“ bzw. „core content“, nach welcher allerdings auch individuelle Bedürfnisse, kulturelle Akzeptabilität und Nachhaltigkeit berücksichtigt werden sollen.⁷⁷ Bei einem solch umfassenden Kerngehalt stellt sich die Frage, wo noch Raum für die Definition eines „voll verwirklichten“ Rechts auf Nahrung bleibt. Letztere ist im weiteren General Comment auch gar nicht ersichtlich; vielmehr findet sich eine als Definition der Kernverpflichtung taugende Formulierung: Ziff. 14 stellt fest, dass ein Staat Hungerleid zu vermeiden habe, indem er die Versorgung mit ausreichend gehaltvollen und gesundheitlich unbedenklichen Grundnahrungsmitteln sicherstelle. Dies deckt sich auch mit General Comment 3, einer der ersten Ausführungen zur Kernverpflichtung. Dort wird auf die Bereitstellung „wesentlicher Nahrungsmittel“, „essential foodstuffs“, abgestellt.⁷⁸

Um die Frage nach der Kernverpflichtung zu beantworten, scheint eine Auslegung im Lichte des Optimierungsgebots aus Art. 2 I angezeigt. Hier wird deutlich, dass die Kernverpflichtung, die ermessens- wie verzögerungslos umzusetzen ist, das exakte Gegenteil des von Art. 2 I wörtlich formulierten Umsetzungsverfahrens („nach und nach“) erfordert. Gleichzeitig ist sie aber auch offenkundig erforderlich, um das Prinzip der progressiven Verwirklichung missbrauchsfest zu machen und ihm tatsächliche Wirksamkeit zu verleihen. Hier bietet sich die Maxime „so wenig wie möglich, so viel wie nötig“ an.

⁷⁴ *Alston*, in: *Alston/Tomasevski, The Right to Food*, 9 (33), zit. in: *Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem*, 62; zustimmend *Reimann, Ernährungssicherung*, 172.

⁷⁵ *Breining-Kaufmann, Hunger als Rechtsproblem*, 94.

⁷⁶ *Reimann, Ernährungssicherung: „zum Überlebenden notwendige Nahrungsmenge“*, 153, „überlebensnotwendiges Kalorienpaket“, 172.

⁷⁷ Zustimmend *Engbruch, Lebensstandard*, 166.

⁷⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 3, erhältlich im Internet: <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 10.

Vor diesem Hintergrund bereiten die von General Comment 12 geforderte kulturelle und persönliche Akzeptabilität sowie Nachhaltigkeit⁷⁹ Bedenken. Soll das Kriterium der Angemessenheit wirklich auf seinen „Kern“ reduziert werden, so kann dieser sinnvollerweise nicht umfangreicher sein, als er das langfristige Überleben eines Menschen gewährleistet - und dies gewährleistet auch Nahrung, die persönliche oder kulturelle Präferenzen nicht bedient. Ebenso würde es dem unveräußerlichen und unverhandelbaren Wesen der Menschenrechte widersprechen, aus Nachhaltigkeitserwägungen Hungertote in Kauf zu nehmen.

Des Weiteren kann das Erfordernis, die Nahrung sei ohne Beeinträchtigung anderer Menschenrechte zu erlangen, verworfen werden: In diesem Fall liegt ohnehin eine Menschenrechtsverletzung vor; dass diese dann eine weitere, auf das Recht auf Nahrung bezogene Menschenrechtsverletzung auslösen soll, ist insoweit tautologisch und folglich obsolet.

Die Übrigen vom Ausschuss genannten Kriterien halten einer Überprüfung stand. Freiheit von Schadstoffen und wirtschaftlicher sowie tatsächlicher Zugang sind zur Überlebenseicherung so essenziell wie selbsterklärend.

Festgehalten werden kann nun: Der Kerngehalt des Rechts auf angemessene Ernährung verpflichtet den Vertragsstaat, für den Zugang seiner Bevölkerung zu Nahrung, die das Überleben uneingeschränkt gewährleistet, Sorge zu tragen. Dies umfasst eine Versorgung mit Makro- und Mikronährstoffen, die in Menge und Verhältnis dem Grundumsatz des einzelnen Menschen sowie seinen existenzsichernden Tätigkeiten gerecht werden. Soweit die im Folgenden zu erarbeitenden Pflichten dieser Beschreibung entsprechen, sind sie Teil der Kernverpflichtung und müssen vom jeweiligen Vertragsstaat ohne Ermessensspielraum oder Zeitverzögerung umgesetzt werden.

2. Aspirationsnorm

Der Ausschuss betrachtet das Recht auf Nahrung als verwirklicht, „wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat“.⁸⁰ Die anschließenden Ausführungen, die oben als Teil der Kernverpflichtung verworfen wurden, können nun zur Definition der Aspirationsnorm herangezogen werden.

Zum Begriff der Angemessenheit führt der Ausschuss aus, diese sei anhand der Quantität und Qualität der Nahrung zu beurteilen⁸¹: Quantitativ müssten Nährstoffe in einer Menge vorliegen, die dem Menschen unter Berücksichtigung all seiner individuellen Bedürfnisse jederzeit die Erhaltung von Körper und Geist sowie körperliche Betätigung ermöglicht. Qualitativ sei auf die Freiheit von Schadstoffen und Akzeptabilität innerhalb der jeweiligen Kultur zu achten (z.B. bei Verboten des Fleischkonsums bestimmter Tiere).

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 10.

⁸¹ *Ibid.*, Ziff. 8ff.

Das letzte präzisierungsbedürftige Kriterium ist der Zugang. Physischen Zugang bezeichnet der Ausschuss als Zugriff auf Nahrung, unabhängig bestimmter Hemmnisse physischer Art wie etwa Behinderungen, Naturkatastrophen, Krankheiten oder Alter. In wirtschaftlicher Hinsicht sei der Zugang gegeben, wenn der Nahrungserwerb nicht aufgrund des finanziellen Aufwands in Konkurrenz zu anderen Grundbedürfnissen trete.⁸²

III. Definitionsansätze- und Probleme

Nachdem die beiden maßgeblichen Verpflichtungsformen, namentlich Kernverpflichtung und progressive Verwirklichung, eruiert wurden, kann nun versucht werden, deren konkreten Inhalt herauszuarbeiten. Sie können zur besseren Strukturierung wiederum in die drei allgemein für wsk-Rechte anerkannten Verpflichtungsdimensionen untergliedert werden: ein Abwehrrecht, ein Schutzrecht und ein Gewährleistungsrecht, das seinerseits noch einmal eine Förderungs- und eine Bereitstellungskomponente beinhaltet.⁸³

Soll ein tragfähiges Konzept der Verpflichtungen entwickelt werden, besteht beim Recht auf angemessene Ernährung wie bei den meisten anderen wsk-Rechten jedoch ein wesentliches Problem: Die drei Verpflichtungsdimensionen erweisen sich als zunehmend abstrakt. Während sich aus der abwehrrechtlichen Dimension noch durchaus greifbare Unterlassungspflichten ableiten lassen, ist es aufgrund der von Staat zu Staat fundamental verschiedenen Bedingungen kaum möglich, konkrete Gewährleistungspflichten, insbesondere im Hinblick auf die Förderungskomponente, auszumachen. Um diesem Problem Herr zu werden, gibt es Ansätze, die sich entweder an der Verpflichtung selbst orientieren oder aber versuchen, die Definitionslücken mittels Herausbildung von Verletzungstatbeständen zu schließen.

1. *Verpflichtungsorientierter Ansatz*

Der verpflichtungsorientierte Ansatz versucht, das progressive Verwirklichungsgebot gewissermaßen progressiv auszudefinieren. In Literatur und einer Vielzahl veröffentlichter Dokumente, die Leitlinien zur Implementierung des Rechts auf Nahrung anbieten, wird der allgemein formulierten Verpflichtung Form zu geben versucht. Auf Grundlage der oben erwähnten Limburger Prinzipien, Maastricht Guidelines oder General Comments sind so z.B. die Rome Declaration on Food Security⁸⁴ und die Voluntary Guidelines⁸⁵ durch die FAO ausgefertigt worden.

⁸² *Ibid.*, Ziff. 18.

⁸³ *Ibid.*, Ziff. 15; International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Art. II Ziff. 6.

⁸⁴ FAO, Rome Declaration on World Food Security, 13-17 November 1996, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017).

⁸⁵ FAO, Voluntary Guidelines, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017).

a) *Achtungspflicht*

Die Achtungspflicht verpflichtet den Staat, schädliche Eingriffe in die Ernährungssituation der Bürger zu unterlassen⁸⁶ und ist damit naturgemäß zu einem gewissen Grade verletzungorientiert. Sich aus der Achtungspflicht ergebende Unterlassungspflichten sind eng mit den bürgerlich-politischen Rechten verwandt und bedürfen grundsätzlich keiner legislativen Maßnahmen des Vertragsstaates, sondern begründen bereits selbst ein konkretes Gebot.⁸⁷ Insofern ist auch eine detaillierte Ausdefinierung nicht so dringend erforderlich wie bezüglich der Gradualverpflichtungen; eine umfangreiche Kasuistik wurde indessen von *Künnemann* entwickelt.⁸⁸ Zu beachten ist ferner, dass insbesondere bei makroökonomisch motivierten Eingriffen, deren Folgen nicht mit Sicherheit abzusehen oder deren Nutzen durch die Kosten wieder aufgewogen wird, eine Heilung der Verletzung in Betracht kommt, sofern der Staat für einen entsprechenden Ausgleich oder eine Entschädigung Sorge trägt.⁸⁹

b) *Schutzpflicht*

In der Schutzpflicht des Vertragsstaats manifestiert sich die mittelbare Drittwirkung der wsk-Rechte.⁹⁰ Sie bezieht sich dementsprechend auf ähnliche Verletzungstatbestände wie die Achtungspflicht; der Unterschied besteht darin, dass Urheber einer drohenden Verletzung nicht der Staat, sondern (private) Dritte sind und der Staat folglich nicht zum Unterlassen verpflichtet ist, sondern zur Abwendung der vom Dritten ausgehenden Gefahr für das Rechtsgut. Auch die Schutzpflicht ist nicht *a priori* bei jedem denkbaren Eingriffserfolg verletzt, sondern unter Umständen erst bei ausbleibender Vergeltung.⁹¹

c) *Gewährleistungspflicht*

Die Gewährleistungspflicht als mit Abstand weiteste Verpflichtungsdimension der wsk-Rechte ist gleichzeitig Aushängeschild und Schwachstelle des Pakts. Sie erfasst einerseits Sachverhalte, die weit über den Anwendungsbereich bürgerlich-politischer Rechte hinausgehen, andererseits bereitet sie große Schwierigkeiten dabei, einen fassbaren Pflichtenkatalog der Vertragsstaaten auszumachen. Die sich auf Art. 2 1 IPwskR gründende Gradualverpflichtung hält den Staat in Bezug auf das Recht auf angemessene Ernährung dazu an, progressiv „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ die Aspirationsnorm zu verwirklichen. *Robertson* hat die originale Formulierung „to

⁸⁶ *Ibid.*, Ziff. 17; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 15; *Engbruch*, Lebensstandard, 167.

⁸⁷ *Reimann*, Ernährungssicherung, 194.

⁸⁸ *Künnemann*, in: Theo van Boven et. al. (Hrsg.), *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 1998, 165-190, zit. in: *Reimann*, Ernährungssicherung, 175.

⁸⁹ Dazu ausführlich *Reimann*, Ernährungssicherung, 175ff, 254ff.

⁹⁰ *Ibid.*, 179; *Engbruch*, Lebensstandard, 168.

⁹¹ *Reimann*, Ernährungssicherung, 179.

the maximum of its available resources“ treffend analysiert: Während „maximum“ das angestrebte Ideal verkörpert, eröffnet „available“ dem Rechtsadressaten umgekehrt Möglichkeiten, bei der Implementierung nach eigenen Maßstäben zu verfahren.⁹² Nichtsdestotrotz ist es zumindest bedingt möglich, objektive Richtlinien für die Umsetzung zu entwickeln.

Die so herausgearbeiteten Grundsätze und Zielvorgaben können hier nicht erschöpfend preisgegeben werden. Anhand der relevantesten Verpflichtungen kann die Konzeption aber recht scharf umrissen werden, sodass sich Vorzüge und Probleme bei der Umsetzung offenbaren.

Zunächst stipuliert Ziff. 8 Maastricht Guidelines, dass Art. 2 I IPwskR dem Vertragsstaat in jedem Fall verbietet, unter Berufung auf die Progressivität untätig zu bleiben. Die Gradualverpflichtung gewährt insoweit ein Auswahl-, jedoch kein Entschließungsermessen.⁹³

Im Bereich der Kernverpflichtung herrscht Konsens dahingehend, dass der Vertragsstaat ein System bereitstellen muss, dass jene Menschen mit ausreichend Nahrung versorgt, die zeitweise oder langfristig nicht zur Selbstversorgung imstande sind⁹⁴, insbesondere dann, wenn die Ernährungssicherheit infolge von Naturkatastrophen gefährdet ist.⁹⁵ Um diese Grundversorgung abzusichern, sind Mechanismen zu schaffen, die dem Bürger eine Geltendmachung seines Rechts gegenüber dem Staat ermöglichen, etwa durch eine entsprechende Gerichtsbarkeit.⁹⁶

In Bezug auf die Förderungspflicht, das Recht auf angemessene Ernährung langfristig voll zu verwirklichen, wird die Entwicklung einer umfassenden Strategie als verpflichtend angesehen.⁹⁷ Die Strategie soll auf Grundlage der jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen die zu ergreifenden Maßnahmen hinsichtlich aller Gesichtspunkte des Ernährungssystems festlegen, „einschließlich der Erzeugung, Verar-

⁹² *Robertson*, HRQ 16 (1994), 693 (694).

⁹³ *Reimann*, Ernährungssicherung, 185.

⁹⁴ International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 14.1, 14.5; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 14.

⁹⁵ International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 16.6.

⁹⁶ The Limburg Principles on the implementation of the International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/CN.4/1987/17, erhältlich im Internet: <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UN_Limburg_Principles_1987_En.pdf> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 19.

⁹⁷ International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 7 ff; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 21ff; FAO, Voluntary Guidelines, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 3.1ff.

beitung, Verteilung, Vermarktung und des Verbrauchs sicherer Lebensmittel⁹⁸. Dabei ist unbedingt auf Vermeidung und Beseitigung jeglicher Diskriminierung zu achten.⁹⁹ Als konkretes Beispiel für von der Strategie benannte Maßnahmen können die Mittel zur Bekämpfung von Mikronährstoffmangel genannt werden: Der Staat kann durch Projekte und gesetzgeberische Maßnahmen seine Bevölkerung entweder mit Nahrungsergänzungsmitteln versorgen, Grundnahrungsmittel mit essenziellen Nährstoffen anreichern (wie dies z.B. in Deutschland mit der Jodierung von Salz praktiziert wird) und langfristig über die richtige Ernährungsweise zur optimalen Nährstoffversorgung aufklären.¹⁰⁰

2. Verletzungsorientierter Ansatz

An diesem Beispiel wird die große Schwäche der schrittweisen Ausdefinierung deutlich: Es ist zwar naheliegend, die gerade genannten Maßnahmen aus Art. 2 I, 11 I, II IPwskR und den zahlreichen Dokumenten und Kommentaren abzuleiten, aber keineswegs zwingend. Ausformulierungen auf Tatbestandsseite können sich der Auferlegung wirklich konkreter Verpflichtungen nur asymptotisch nähern. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Vertragsstaaten einen erschöpfenden Katalog zu ergreifender Maßnahmen unmöglich machen und sich darüber hinaus ständig ändern.¹⁰¹ *Robertson* hat eine Einteilung ermittlungsbedürftiger Ressourcen in fünf Kategorien entwickelt: menschliche, technologische, informationelle, natürliche und finanzielle Ressourcen.¹⁰² Er gelangt zu dem Schluss, dass ein Messverfahren selbst unverhältnismäßig große Mengen der zu untersuchenden Ressourcen benötige.¹⁰³

Auf Grundlage dieser Bedenken hat *Chapman* einen „Violations Approach“ entwickelt.¹⁰⁴ Sie stellt fest, dass das Überwachungssystem bezüglich der Einhaltung der Vertragspflichten bisher versagt habe.¹⁰⁵ 67 von 130 Vertragsstaaten (Stand: 1995) befänden sich mit ihren Berichten, zu deren Erstattung sie Teil IV des IPwskR verpflichtet sind, in Verzug und einige hätten nicht einmal einen Initialbericht vorgelegt.¹⁰⁶ Falls doch, seien die Berichte häufig oberflächlich und vertuschten Missstände in Bezug auf Diskriminierung oder marginalisierte Gruppen. Die deshalb geforderten Nichtregierungsorganisationen (NGO) seien zu sehr auf die bürgerlich-politischen Rechte fokussiert. Zur mangelnden Interaktionsbereitschaft der Staaten komme die

⁹⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 25.

⁹⁹ *Ibid.*, Ziff. 26; FAO, Voluntary Guidelines, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 2.5.

¹⁰⁰ *Engbruch*, Lebensstandard, 160.

¹⁰¹ *Robertson*, HRQ 16 (1994), 693 (695).

¹⁰² *Ibid.*, 703ff.

¹⁰³ *Ibid.*, 713ff.

¹⁰⁴ *Chapman*, HRQ 18 (1996), 23ff.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 26.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 28f.

Tatsache, dass die vom Ausschuss angeforderten gigantischen Datenmengen teilweise nicht ausgewertet werden könnten bzw. nicht einmal erhoben würden.¹⁰⁷ Mangels funktionierender Kooperation, die für einen verpflichtungsorientierten Ansatz unerlässlich sei, führt *Chapman* den „Violation Approach“, einen Verletzungsansatz, an.¹⁰⁸ Diesem zufolge soll der Ausschuss offenkundige Verletzungen explizit rügen, sodass allmählich ein Katalog konkreter Verletzungstatbestände entstehe.¹⁰⁹

3. Kritik

Auf den ersten Blick stehen sich die beiden Ansätze diametral gegenüber. Vieles spricht indessen dafür, den „Violation Approach“ nicht als Alternative, sondern vielmehr als Ergänzung zu den bisherigen Definitionsversuchen zu betrachten: Zum einen betont *Chapman* selbst, dass die Verletzungstypologie als Zusatz zum bisherigen Verfahren zu entwickeln sei.¹¹⁰ Zum anderen wird der Verletzungsansatz mit dem 2013 in Kraft getretenen Fakultativprotokoll bereits ansatzweise praktiziert. Letztlich läuft die Herausbildung eines Verletzungskatalogs darauf hinaus, dass der Ausschuss lediglich seine Rhetorik gegenüber den Vertragsstaaten verschärft, da ihm exekutive Befugnisse ohnehin nicht zustehen. Insoweit können auch Bedenken, der Ausschuss sei nicht zur Herausbildung von „case-law“ befugt,¹¹¹ zurückgestellt werden. Berechtigt ist hingegen der von *Leckie* erhobene Einwand, der Verletzungsbegriff sei restriktiv zu handhaben und nicht bei jedem denkbaren Verstoß gegen eine Vertragspflicht einschlägig.¹¹² Wird dies berücksichtigt, so ist der Ansatz, sich dem normativen Verpflichtungsgehalt „von zwei Seiten“ zu nähern, äußerst wünschenswert. Als Beispiel können die *concluding observations* zum 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland angeführt werden:¹¹³ Angesprochen wurde die Tatsache, dass in deutschen Pflegeheimen, zumindest auch maßgeblich infolge mangelnder Ernährung, rund 10000 Menschen starben.¹¹⁴ Diese erschreckende Tatsache wurde vom Ausschuss in lediglich drei Zeilen mit „grave concern about inhuman conditions“ gerügt.¹¹⁵ An dieser Stelle wäre eine klare Bezeichnung als Verletzung der Kernverpflichtung wohl angezeigt gewesen.¹¹⁶

¹⁰⁷ *Ibid.*, 33f.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 36f.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 61.

¹¹⁰ *Chapman/Russell*, Core obligations, 8.

¹¹¹ So *Reimann*, Ernährungssicherung, 192.

¹¹² *Leckie*, HRQ 29 (1998), 81 (96 f).

¹¹³ Report on the twenty-sixth session, 13-31 August 2001, E/C.12/1/Add.68, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/45c30b330.html>> (besucht am 26. Januar 2017).

¹¹⁴ *Engbruch*, Ernährungssicherung, 186.

¹¹⁵ Report on the twenty-sixth session, 13-31 August 2001, E/C.12/1/Add.68, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/45c30b330.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 24.

¹¹⁶ Näher hierzu *Engbruch*, Lebensstandard, 185ff.

4. Sonstige Verpflichtungen

Gesondert behandelt werden soll an dieser Stelle noch eine die internationalen Beziehungen betreffende Frage: Sind die Vertragsstaaten zur Nahrungshilfe an bedürftige (Entwicklungs-)Länder verpflichtet? Hierzu beziehen die bisherigen Ausarbeitungen und Dokumente klar Stellung: Die Rome Declaration hält Staaten insbesondere in Katastrophenfällen zur Leistung von Nahrungshilfe an, mahnt aber gleichzeitig auch, dass die Staaten grundsätzlich präventive Maßnahmen zu ergreifen hätten, um die Versetzung in eine Lage als Bittsteller zu vermeiden.¹¹⁷ Auch die Voluntary Guidelines widmen internationaler Nahrungshilfe einen Abschnitt¹¹⁸, der eine Pflicht zur Nahrungshilfe stipuliert, jedoch ebenfalls nur *ultima ratio* und unter Rücksichtnahme auf die lokalen Märkte und Nachhaltigkeitsaspekte. Ähnlich äußert sich auch der Ausschuss.¹¹⁹

Obwohl die adaptierten Dokumente eine klare Sprache sprechen, lässt sich eine klar umrissene, auf konkrete Sachverhalte anwendbare Pflicht zur Nahrungshilfe schwerlich konstruieren, was nicht zuletzt daran liegt, dass sich den Staaten stets die Einrede anbietet, zunächst „vor der eigenen Haustür kehren“ zu müssen – etwa im Falle des oben genannten Beispiels deutscher Pflegeheime. So wünschenswert Gegenteiliges im Hinblick auf die hohe Anzahl weltweit hungernder Menschen auch wäre, ist wohl auch eine umgekehrte Verletzung der Hilfe zu Nahrungslieferungen kaum zu begründen. Denkbar ist allenfalls die Pflicht eines wohlhabenden Staats, überhaupt im Rahmen ernährungsunterstützender Projekte tätig zu werden.

G. Abschließende Bemerkung

Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung gem. Art. 11 I, II IPwskR hat sich als unbedingt notwendiges Subsistenzrecht herausgestellt, insbesondere hinsichtlich der Kernverpflichtung. Letztere ist es auch, die dem Individuum ein sofort umzusetzendes, ernährungsbezogenes Existenzminimum sichert, wohingegen ein „drittes“ Recht auf Freiheit von Hunger gem. Art. 11 II IPwskR hier verworfen wurde. Gewissermaßen unbefriedigend sind die Ergebnisse hinsichtlich der Konzeption des normativen Verpflichtungsgehalts und vor dem Hintergrund des immer noch grassierenden Hungers auf der Welt. Das Dilemma der Gratwanderung zwischen greifbaren, konkreten Verpflichtungen und realistischen, von allen Vertragsstaaten akzeptierten Ermessensspielräumen konnte nur in Ansätzen aufgelöst werden. Bei der hier befürworteten Definitionsstrategie erweisen sich paradoxerweise die schwachen Durchsetzungsmechanismen des Pakts als helfende Hand: Ohne tatsächlich wirksame Sankti-

¹¹⁷ FAO, Rome Declaration on World Food Security, 13-17 November 1996, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 2, 5, 44 lit. a.

¹¹⁸ FAO, Voluntary Guidelines, erhältlich im Internet: <<http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 15.1ff.

¹¹⁹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, erhältlich im Internet: <<http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>> (besucht am 26. Januar 2017), Ziff. 29.

onsinstrumente fällt zumindest die Hürde, Vertragsstaaten mit ihren Pflichtverletzungen zu konfrontieren; gleichwohl nimmt dies den Ausschuss in die Pflicht, den Verletzungsbegriff nicht inflationär zu verwenden und dadurch seine ohnehin begrenzte Autorität zu verwässern. Einen Lichtblick stellt indessen der tatsächlich stattfindende Prozess der Verringerung des Hungers auf der Welt dar. Insofern ist darauf zu hoffen, dass insbesondere der Sozialausschuss in Zusammenspiel mit dem vermehrt ratifizierten Fakultativprotokoll selbstbewusster und zuversichtlicher gegenüber den Vertragsstaaten auftritt, sodass zumindest in ferner Zukunft eine volle Verwirklichung der Aspirationsnorm erreicht werden kann.

SCHRIFTTUM

- Abel*, Wilhelm, Geschichte der deutschen Landwirtschaft vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 3. Auflage, Stuttgart 1978.
- Albert*, Hans, Traktat über die praktische Vernunft, 5. Auflage, Tübingen 1991.
- Alston*, Philip, International Law and the Human Right to Food, in: Alston/Tomasevski, Katarina (Hrsg), The Right to Food, Utrecht/Dordrecht 1984.
- Bentham*, Jeremy, A Fragment on Government, in: Burns, James H./Hart, Herbert Lionel Adolphus (Hrsg), Cambridge Texts in the History of Political Thought, Cambridge 1990.
- An introduction to the principles of morals and legislation, in: Frowde, Henry (Hrsg), Oxford u.a. 1907.
- Partsch*, Karl Josef, Individuals in International Law, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg), Encyclopedia of Public International Law, Volume Two, Amsterdam u.a. 1995, 957-962.
- Breining-Kaufmann*, Christine, Hunger als Rechtsproblem – Völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1990.
- Chapman*, Audrey R., A „Violations Approach“ for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 18, (1996), 23-66.
- /*Russel*, Sage, Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights, Antwerpen 2002.
- Corni*, Gustavo, Hunger, in: Hirschfeld, Gerhard/Krumeich, Gerd/Renz, Irina (Hrsg), Enzyklopädie Erster Weltkrieg, Paderborn 2003, 565-567.
- Craven*, Matthew, The International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, Oxford u.a. 1998.
- Dahrendorf*, Ralf, Die Chancen der Krise: Über die Zukunft des Liberalismus, Stuttgart 1983.
- Engbruch*, Katharina, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPwskR, Frankfurt am Main 2007.
- Franck*, Thomas, Fairness in International Law and Institutions, Oxford 1995.
- Ganzenmüller*, Jörg, Das belagerte Leningrad 1941-1944. Die Stadt in den Strategien von Angreifern und Verteidigern, Paderborn 2007.
- Grzeszick*, Bernd, Rechte des Einzelnen im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 43 (2005), 312-344.
- Hardach*, Gerd, Der Marshall-Plan, Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952, München 1994.
- Hardin*, Garret James, Heeding the Ancient Wisdom of *primum non nocere*, in: Finnin, William/Smith, Gerald Alonzo (Hrsg), The Morality of Scarcity, Limited Resources and Social Policy, Baton Rouge 1979.
- Ethical Implications of Carrying Capacity, in: Hardin/Baden (Hrsg), Managing the Commons, San Francisco 1977, 112-125.
- Hart*, Herbert Lionel Adolphus, Positivism and the Separation of Law and Morals, Harvard Law Review 71 (1958), 593 – 629.

- Hilf*, Meinhard, The Right to Food in National and International Law, in: Oppermann, Thomas/Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg), Reforming the International Economic Order, Berlin 1987.
- Jongman*, Willem, Cura annonae, in: Cancik, Hubert/Schneider, Helmuth (Hrsg), Der Neue Pauly, Enzyklopädie der Antike, Band 3, Stuttgart/Weimar 1997, 234-236.
- Kant*, Immanuel, Kritik der praktischen Vernunft. Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Wilhelm (Hrsg), Immanuel Kant Werkausgabe, Band VII, Frankfurt am Main 1974.
- Kau*, Marcel, Der Staat und Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, Wolfgang/Proeßl, Alexander, Völkerrecht, 6. Auflage, Berlin 2013, 131-235.
- Kelsen*, Hans, Allgemeine Theorie der Normen, Wien 1979.
- Künnemann*, Violations of the Right to Food, in: Theo van Boven et. al. (Hrsg), The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Utrecht 1998, 165-190.
- Leckie*, Scott, Another Step Towards Indivisibility – Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 20 (1998), 81-124.
- Marx*, Karl, Kritik des Gothaer Programms, erhältlich im Internet: <http://www.mlwerke.de/me/me19/me19_013.htm> (besucht am 26. Januar 2017), 13-32.
- Mesa*, Theodoro M. de, Limburg Principles and Maastricht Guidelines: Progressive Steps Towards Further Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Ulaanbaatar 2003, erhältlich im Internet: <http://main.tfdp.net/documents/ar_limburg.pdf> (besucht am 26. Januar 2017).
- Mitteis*, Heinrich/*Lieberich*, Heinz, Deutsche Rechtsgeschichte. Ein Studienbuch, 19. Auflage, München 1992.
- Opitz*, Peter, Menschenrechte und internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert, München 2002.
- Rawls*, John, A theory of justice, in: Oxford University Press, Oxford paperbacks, London u.a. 1997.
- Reimann*, Carsten, Ernährungssicherung im Völkerrecht : Der Menschenrechtsansatz und seine Ergänzungsmöglichkeiten angesichts der Welthungerproblematik, Mannheim 2000.
- Robertson*, Robert, Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the „Maximum Available Resources” to Realizing Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 16 (1994), 693-714.
- Tomuschat*, Christian, Human Rights in a World-Wide Framework – Some Current Issues, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 45 (1985), 547-584.

Beiträge zum Europa- und Völkerrecht

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

- Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4
- Heft 13 Beatrice Garske/Kristin Hoffmann, Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?, März 2016, ISBN 978-3-86829-830-7
- Heft 14 Lasse Lemmermann, Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt, Februar 2017, ISBN 978-3-86829-883-3