

## **Anwendbarkeit des Rechts auf Nahrung in der Praxis: Wie steht es mit der Umsetzung?**

*Von Dr. Rudolf Horber, Präsident des schweizerischen FAO-Komitees und Chef des Dienstes WTO/UNCTAD/Ernährungssicherheit in der DEZA*

*Es gilt das gesprochene Wort*

### **Einleitung**

Gemäss neuestem Ernährungsbericht des Bundesamtes für Gesundheit sind 28 Prozent der Schweizer Bevölkerung übergewichtig, und 7 Prozent sind sogar fettleibig. In den USA ist es noch schlimmer: Dort ist jeder Dritte fettleibig, und im Land der unbeschränkten Möglichkeiten gibt es sogar ein „fat acceptance movement“, das gegen die Diskriminierung fetter Menschen kämpft, wie in der NZZ vom 12. August 2000 zu lesen war.

Auf der andern Seite leiden immer noch gegen 800 Millionen Menschen an Hunger, und Jahr für Jahr sterben rund 9 Millionen Einwohner an den Folgen der Unterernährung, vor allem Kinder unter 5 Jahren. Die Fortschritte im Kampf gegen den Hunger sind ungenügend: Gemäss neuesten Projektionen der FAO, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, kann die Anzahl der Unterernährten erst im Jahre 2030 um die Hälfte auf 400 Millionen reduziert werden, und nicht bereits 2015, wie 1996 am Welternährungsgipfel von Rom feierlich verkündet wurde.

In einer Welt des Ueberflusses und der fast unbegrenzten Möglichkeiten ist es nur schwer nachvollzieh- und akzeptierbar, dass der Hunger noch nicht beseitigt werden konnte und das Recht auf Nahrung bisher nicht verwirklicht ist. Nur: Die Ursachen von Hunger, Armut und Elend sind dermassen komplex, dass es keine einfachen Patentrezepte gibt. Und vergessen wir nicht: Jedes Jahr müssen etwa 80 Millionen Menschen zusätzlich ernährt werden, wobei rund 95 Prozent des Bevölkerungswachstums auf die Entwicklungsländer entfällt.

### **Wo stehen wir heute?**

In der Schweiz kommt der Bekämpfung des weltweiten Hungers und seiner Ursachen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit höchste Priorität zu. Dieser Grundsatz ist bereits im Zielartikel 5 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) festgelegt und hat auch heute nichts von seiner Bedeutung verloren. Rund ein Fünftel des Budgets der DEZA werden für Landwirtschafts- und Ernährungsprogramme aufgewendet. Hinzu kommen Programme zur Bekämpfung der Armut, die ebenfalls direkt oder indirekt einen Beitrag zur Ernährungssicherung leisten. Auf multilateraler Ebene engagiert sich die Schweiz ebenfalls dafür, dass möglichst viele Mittel für die Armuts- und damit auch die Hungerbekämpfung verwendet werden.

In den letzten Jahren sind die Menschenrechte stärker thematisiert worden: Als Paradebeispiel sei hier der Fall Pinochet erwähnt. Das Gleiche gilt auch für das Recht auf Nahrung: So hat am 1. September 2000 der Präsident der UNO-Menschenrechtskommission Jean Ziegler zum speziellen Berichterstatter für das Recht auf Nahrung ernannt. Das Mandat erstreckt sich über drei Jahre. Die DEZA hat anfangs des Jahres 1999 das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern beauftragt, den Inhalt des Rechts auf Nahrung zu klären. Die Ergebnisse des von Prof. Walter Kälin und Dr. Jörg Künzli erarbeiteten Gutachtens haben gezeigt, dass die individuelle Einklagbarkeit, die sogenannte Justiziabilität des Rechts auf Nahrung auf Völkerrechtsebene nur zum Teil gegeben ist, dass dessen Bedeutung in den letzten Jahren mit der Weiterentwicklung der Menschenrechte jedoch deutlich zugenommen hat. Das Gutachten enthält zum Schluss eine Reihe von Empfehlungen zuhanden der Bundesbehörden im allgemeinen und der DEZA im besonderen zur besseren Durchsetzung des Rechts auf Nahrung in der Praxis. Ein Teil dieser Empfehlungen ist bereits umgesetzt worden, so die Ueberprüfung, ob das Recht auf Nahrung im Rahmen unserer Tätigkeit verletzt wird, mit der Ergänzung des Monitorings entwicklungsrelevanter Veränderungen (MERV) mit einem entsprechenden Indikator. Oder ein anderes Beispiel: Schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, inklusive des Rechts auf Nahrung, sind Bestandteil der vom Bundesrat am 20. September 1999 erlassenen Konditionalitätskriterien, die bei Nichtrespektierung bis zu einem teilweisen oder völligen Abbruch der Zusammenarbeit mit einem Partnerland führen können. Der Direktionsausschuss der DEZA wird sich am 30. Oktober 2000 eingehend mit den Empfehlungen des Gutachtens befassen.

Das Recht auf Nahrung hat auch eine geschlechterspezifische Komponente. „Frauen ernähren die Welt“, so lautete das Motto des Welternährungstages von 1998. In der Tat leisten die Frauen vor allem in den Entwicklungsländern die Hauptarbeit für die Ernährung, von der Produktion über die Verarbeitung bis zur Vermarktung. So produzieren sie nach Angaben der FAO weltweit mehr als die Hälfte aller Nahrungsmittel; in Afrika sind es bis zu 80 Prozent, und in Asien stellen sie 50 bis 90 Prozent für den Reisanbau. In ländlichen Gebieten sind es fast ausschliesslich Frauen, die für die Ernährung der Familien und der Kinder verantwortlich sind. Um den Familien ein genügendes Einkommen zu sichern, müssen die Männer oft in städtischen Gebieten Arbeit suchen, so dass die Frauen vielfach auf sich allein gestellt sind. Die Frauen werden jedoch in vielen Ländern der Dritten Welt diskriminiert, beispielsweise beim Zugang zu Land oder zu Krediten sowie bei der Ausbildung. Zudem sind ihre Arbeitstage meistens länger als jene der Männer, und oft bekommen sie weniger zu essen. Ohne Besserstellung der Frauen ist deshalb ein Scheitern des Kampfes gegen den Hunger vorprogrammiert. Die Sicherstellung der aktiven Beteiligung der Frauen am Entwicklungsprozess auf allen Ebenen ist auch ein zentrales Anliegen der DEZA. So werden heute die besondere Bedeutung und die Bedürfnisse der Frauen in allen Landwirtschaftsprojekten speziell berücksichtigt.

## Was bleibt zu tun?

Solange der Hunger noch nicht ausgerottet ist, wird das Recht auf Nahrung verletzt. Es gilt daher, die Anstrengungen zur Bekämpfung von Hunger, Armut und Elend zu verstärken. Einfache Patentrezepte dazu gibt es leider nicht, zu komplex sind die Ursachen. Zum Abschluss seien kurz fünf Aktionsebenen genannt, wo in Zukunft der Hebel stärker angesetzt werden sollte.

- **Mehr Eigenverantwortung und Solidarität im Süden:** Anstelle das eigene Haus in Ordnung zu bringen, werden die Verantwortung für die Unterentwicklung vielfach immer noch zu leichtfertig auf den Norden und die multilateralen Institutionen abgeschoben. Im Kampf gegen Hunger und Armut sind gute politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Süden unerlässlich.

Stichworte dazu sind demokratisch legitimierte Regierungen und ein wirtschaftsfreundliches Klima, aber auch eine bessere Süd-Süd-Solidarität: Die fortgeschrittenen Entwicklungsländer sind noch zu wenig bereit, den ärmsten Staaten Hilfe angedeihen zu lassen, und innerhalb der einzelnen Länder kümmert sich die reiche Oberschicht kaum oder gar nicht um das Schicksal der ärmsten Bevölkerungsgruppen (Paradebeispiel Brasilien).

- **Konsequenterer Anwendung der politischen Konditionalität:** Mit dem bereits erwähnten Beschluss des Bundesrates vom 20. September 1999 ist ein erster Schritt in die richtige Richtung gemacht worden. Die multilateralen und bilateralen Geber sollten ihre Unterstützung jedoch mit einer möglichst koordinierten, strengeren Konditionalität verbinden: Bei Verletzung der Konditionalitätskriterien, insbesondere bei Verstößen gegen Frieden und Sicherheit, bei Verletzungen der Menschenrechte und schlechter Regierungsführung, ist die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Regierungen kritischer als heute zu überprüfen und nötigenfalls einzustellen. Damit wird beispielsweise der „Preis“ für den Griff zur Waffe erhöht, weil dann Sanktionen der internationalen Gemeinschaft zu erwarten sind.
- **Verbesserte Politikkohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen:** Die marktwirtschaftlichen Grundsätze in den Industrieländern müssten konsequenterweise auch vermehrt in den Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern zur Anwendung gelangen. Der Protektionismus der entwickelten Länder verunmöglicht es den Drittweltstaaten vielfach, ihre Produkte zu exportieren und damit den Handel als Motor der Entwicklung einzusetzen. Verschiedene Studien haben aufgezeigt, dass die Exportverluste des Südens infolge protektionistischer Massnahmen im Norden die Mittelflüsse der reichen Länder und der multilateralen Organisationen in die armen Empfängerländer bei weitem übertreffen. Ein Abbau handelsverzerrender Massnahmen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO sowie eine bessere Integration vor allem der ärmeren Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem sind daher überfällig. Die Devise „Trade not Aid“ kann so falsch also nicht sein.
- **Höhere Priorität der Landwirtschaft und der ländlichen Räume in den Drittweltstaaten:** Einer gesunden Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung ist vor allem in den Nahrungsmittel-Defizitländern höchste Priorität einzuräumen. Dies ist umso wichtiger, als beispielsweise 70 Prozent der Armen Afrikas in ländlichen Gebieten leben und die Landwirtschaft der entwicklungsfähigste Sektor ist, um Wirtschaftswachstum in einkommensschwachen Ländern anzukurbeln und die verhängnisvolle Migration in die Städte abzubremsen. Gemäss FAO-Berechnungen generiert in Afrika jeder zusätzliche Dollar an bäuerlichem Einkommen ein Wachstum der Gesamtwirtschaft um 2 bis 3 Dollar. Es ist daher unerlässlich, dass genügend Mittel in der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen eingesetzt werden. Zudem sind die einzelnen Länder stärker in die Pflicht zu nehmen, die Ernährung ihrer eigenen Bevölkerung sicherzustellen.
- **Zusammenspiel aller Akteure im Kampf gegen den Hunger:** Der Feldzug gegen Armut und Hunger kann nur gelingen, wenn alle Akteure ihre Verantwortung wahrnehmen. Internationale Organisationen und die Nationalstaaten, öffentliche und private Institutionen, der Norden und der Süden, alle sind gefordert. Nur in vereinten Anstrengungen können die notwendigen Synergien zum Tragen kommen. Und last but not least hängt es vor allem vom politischen Willen aller Akteure ab, der Bekämpfung des Hungers und seiner Ursachen wirklich höchste politische Priorität einzuräumen, und zwar nicht nur mit schönen Worten am Sonntag, sondern auch mit konkreten Taten am Werktag.

Weiterführende Literatur

- Für eine Welt ohne Hunger – Schweizer Beiträge zum Aktionsplan des Welternährungsgipfels für eine verbesserte Ernährungssicherheit, herausgegeben von der DEZA und vom BLW, Bern 1999.
- Das Recht auf Nahrung, Zusammenfassung eines Gutachtens zuhanden der DEZA, Arbeitsdokument der DEZA 7/99, Bern, Oktober 1999.
- FAO, the Right to Food in theory and practice, Rome 1998.
- R. Horber, Mit Marktwirtschaft gegen den Welthunger, Dokumentation Nr. 32 vom 28. August 2000, Wirtschaftsförderung, Zürich.
- J. Ziegler, Wie kommt der Hunger in die Welt? C. Bertelsmann, 2000.