

Das Recht auf Nahrung als Menschenrecht: Die Verpflichtungen der Schweiz

Jörg Künzli¹

I. DER GEGENWÄRTIGE STELLENWERT DES RECHTS AUF NAHRUNG

Im Jahre 1948 erklärte die Generalversammlung der UNO in Art. 25 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung feierlich:

Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschliesslich *Nahrung*, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; (...).

In der Tat erscheint es sinnvoll, das Recht auf Nahrung zu den grundlegenden Menschenrechten zu zählen: Wer hungert oder gar verhungert, kann viele andere Menschenrechte nicht sinnvoll in Anspruch nehmen.

Trotz dieses selbstverständlichen Erkenntnis ist auch 52 Jahre später der Graben zwischen angestrebtem Ideal und einer Realität mit über 800 Millionen unterernährten Menschen beängstigend gross. Es wäre sicherlich naiv, dieses Versagen der internationalen Gemeinschaft einzig einer mangelnden menschenrechtlichen Verankerungen dieser Position zuzuschreiben ; auffallend ist aber dennoch das in breiten Kreisen das Verhungern von Menschen weit weniger als Menschenrechtsverletzung wahrgenommen wird, als etwa Folterungen in einem Gefängnis.

Woher rührt diese Diskrepanz?

Das Recht auf Nahrung gehört zwar zum Kernbereich der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte: So wird diese Garantie als einziges Menschenrecht der beiden UNO-Menschenrechtspakte als ‚grundlegendes‘ Recht bezeichnet². Ganz im Gegensatz zu dieser prominenten Verankerung im völkerrechtlichen Vertragsrecht fristete die Kategorie der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte im Allgemeinen und das Recht auf Nahrung im Speziellen aber in Westeuropa und Amerika bis zum Ende des Kalten Krieges ein Schattendasein: So wurde teilweise gar der Rechtscharakter dieser Kategorie von

¹Die folgende Zusammenstellung beruht im Wesentlichen auf dem Gutachten von Walter Kälin und Jörg Künzli zuhanden der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit zum Recht auf Nahrung vom 1. Juli 1999. Ein Auszug aus diesem Gutachten ist hinten in Anhang II abgedruckt.

²Art. 11 Abs. 2 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO Pakt I), SR 0.103.1.

Menschenrechten bestritten, oder sie wurden als rein programmatische oder rein politische Prinzipien und Zielvorgaben eingestuft³.

Auch wenn solche Meinungen seit dem Ende des Kalten Krieges Gewicht verloren haben, kann nicht bestritten werden, dass auf völkerrechtlicher Ebene WSK Rechte im Vergleich zu ihren bürgerlichen und politischen Pendanten noch heute ein Schattendasein fristen. Als Gründe für diese vergleichsweise Geringschätzung auch des Rechts auf Nahrung kommen etwa in Betracht:

- *Ideologische Gründe:* Das Recht auf Nahrung – lange Zeit wie alle wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechte auf ein blosses Leistungsrecht reduziert – wurde oft als eine mit dem Modell der freien Marktwirtschaft unvereinbare Garantie qualifiziert.
- *Komplexe Verpflichtungsstruktur dieser Rechte:* Die generelle Verpflichtungsklausel von Art. 2 des UNO-Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), verlangt von den Vertragsstaaten nicht ein Unterlassen resp. Respektieren einer individuellen Rechtsposition, sondern bestimmt:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“

- Schliesslich ist das Recht auf Nahrung in Art. 11 Pakt deutlich *politik-orientiert formuliert*. Abs. 1 spricht von geeigneten Schritten, welche die Staaten zu unternehmen haben, "um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten", und Abs. 2 verweist detailliert auf "besondere Programme" im Bereich der Ernährungspolitik, welche in Anerkennung des Recht, "vor Hunger geschützt zu sein" durchgeführt werden sollen.
- *Fehlende Tradition einer grundrechtlichen, verfassungsmässigen Verankerung dieser Rechtskategorie:* Bis vor wenigen Jahren wurden selbst zentrale Subsistenzrechte in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit nicht explizit anerkannt. Diese Tradition einer Beschränkung der materiellen Geltungsbereiche von Grundrechten auf Positionen, welche ein staatliches Unterlassen verlangen, führte dazu, dass Garantien, welche einen anderen Leistungsschwerpunkt fordern, in weiten Kreisen kaum als individuelle grundrechtliche Garantien akzeptiert wurden. So führte der Bundesrat anlässlich der Ratifikation des Sozialpaktes noch im Jahre 1991 aus:

„[Der Pakt I] überträgt den Staaten völkerrechtliche Verpflichtungen mit programmatischem Charakter. Die Staaten sind verpflichtet, diese schrittweise unter Ausschöpfung aller ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Mittel, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen,

³Siehe zu dieser heute veralteten Ansicht z.B. Jörg Künzli/Walter Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt/Bruxelles 1997, 105f mit weiteren Hinweisen.

zu verwirklichen. (...). Daraus ergibt sich eindeutig, dass sich die Vorschriften des Paktes I nicht an Individuen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsparteien richten"⁴.

Der Bundesrat und gestützt darauf auch das Bundesgericht⁵ schlossen daraus, die Garantien des Sozialrechtspaktes würden Privaten grundsätzlich keine subjektiven, gerichtlich durchsetzbaren Rechte einräumen.

Im Dezember 1998 widersprach allerdings der Ausschuss für WSK Rechte anlässlich der Prüfung des schweizerischen Staatenberichts explizit dieser Einschätzung⁶.

- *Fehlende Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung auf internationaler Ebene:* Noch heute kennt kein völkerrechtlicher Vertrag, welcher schwergewichtig wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert, ein Durchsetzungsverfahren, das es Individuen oder Vertragsstaaten ermöglicht, Verletzungen dieses Instruments vor einem internationalen gerichtlichen Organ zu rügen.

In letzter Zeit lässt sich auf internationaler Ebene ein deutliches Umdenken feststellen. Verschiedene Indizien weisen darauf hin, dass die plakative Kategorienbildung der letzten Jahrzehnte der Vergangenheit angehört:

- Innerhalb des UNO-Ausschusses für WSK Rechte entstand das Projekt eines *Fakultativprotokolls zum Pakt I*, mit welchem die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass Individuen Verletzungen dieses Abkommens vor diesem Organ rügen könnten. Das Bestehen eines politischen Willens der Staaten zur Verwirklichung dieses Projektes erscheint allerdings sehr unsicher.
- In eine ähnliche Richtung weist das Projekt einer Aufnahme gewisser *Sozialrechte in Zusatzprotokolle der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*. Dies hätte für diese Garantien automatisch Teilhabe an dem im System des Völkerrechts wohl effektivsten Durchsetzungsinstrumentarium zu Folge^{8,9}.
- In neuerer Zeit befasst sich die UNO auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Gremien intensiv mit den sozialen Menschenrechten im Allgemeinen und dem Recht auf Nahrung im Besonderen. Folgende Aktivitäten waren und sind unter anderem bedeutsam:
 - Auslöser der vermehrten Beschäftigung mit dem Recht auf Nahrung auf internationaler Ebene war eine im Jahre 1996 abgehaltene Staatenkonferenz zum Hungerproblem, deren

⁴Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, BBl 1991 I 1202.

⁵ BGE 120 Ia 1ff.

⁶Ausschuss für WSK Rechte, General Observation zum Bericht der Schweiz, UN Doc. A/C.12/1/Add.30., para. 10.

⁷Siehe insbesondere die U.N. Doc. E/C.12/1992/2, 87ff und E.CN.4/1997/105.

⁸Siehe dazu Matti Peltonpää, Economic, Social and Cultural Rights, in Macdonald/Matscher/Petzold, The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht/Boston/London 1993, 869ff.

⁹Assembly backs Stronger, Social Rights Protection, Pressemitteilung des Europarates vom 24. Juni 1999. Siehe dazu Council of Europe, Parliamentary Assembly, Additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning fundamental social rights, Doc. 8357, 23 march 1999 (Rapporteur: Mrs Pilar Pilar Pulgar).

Resultat die *Rome Declaration on World Food Security* resp. der dazugehörige Plan of Action war. In diesen Dokumenten bekräftigten die Staaten ihr Bemühen um das Erreichen einer gesicherten Nahrungsmittelversorgung für alle Menschen¹⁰.

- Im Anschluss an diese Konferenz begann die *UNO-Menschenrechtskommission*, sich näher mit dem Thema zu befassen. Sie rief 1997 und 1998 in zwei Resolutionen die Staaten zur Beachtung der Beschlüsse der Römer Konferenz und damit zu Massnahmen zugunsten dieser Garantie auf¹¹. Vor kurzem ernannte dieses Organ zudem mit Jean Ziegler einen sogenannten thematischen Spezialberichterstatte für das Recht auf Nahrung.

Schliesslich rückte auch das Vertragsüberwachungsorgan des Sozialpaktes das Recht auf Nahrung ins Zentrum seines Interesses: Diese Bemühungen gipfelte in der *Allgemeinen Bemerkung Nr. 12* vom Mai 1999 über das Recht auf Nahrung¹². In diesem Dokument verabschiedete der Ausschuss erstmals eine Definition des normativen Inhaltes des Rechts auf ausreichende Ernährung¹³. Zwei Elemente stehen dabei im Vordergrund:

- Die *Verfügbarkeit* von Nahrung, welche quantitativ und qualitativ genügt, um die Ernährungsbedürfnisse von Individuen frei von nachteiligen Substanzen und kulturell akzeptabel befriedigen zu können.
- Ein *Zugang* zu solcher Nahrung, welcher nachhaltig ist und den Genuss anderer Rechte nicht beeinträchtigt.

II. RECHTLICHE VERANKERUNG DES RECHTS AUF NAHRUNG

Das Recht auf Nahrung ist in Art. 11 des Sozialrechtspaktes mit folgendem Wortlaut verankert:

„(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhender Zusammenarbeit an.

(2) In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Massnahmen, einschliesslich besonderer Programme durchführen (...)

¹⁰World Food Summit, Rome 13-17 November 1996, Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, Fundstelle: <http://www.fao.org/wfs/final/rd-e.htm>. Zu beachten gilt es insbesondere das Commitment 7.4. des Plan of Action, der die Staaten aufruft „to clarify the content of the right to food and the fundamental right of everyone to be free from hunger, as stated in the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other relevant international and regional instruments, and to give particular attention to implementation and full and progressive realization of this right as a means of achieving food security for all.“

¹¹Kommission für Menschenrechte, Resolution 1997/8 und Resolution 1998/23.

¹²General Comment 12, UN Doc E/C.12/1999/5. Siehe hinten Anhang I.

¹³General Comment 12, parra. 8. Siehe hinten Anhang I.

Dies ist die ausführlichste Verankerung des Rechts auf Nahrung in einem Menschenrechtsinstrument. Die europäische Sozialcharta von 1961 und ihr Zusatzprotokoll vom 5. Mai 1988 nennen das Recht nicht. Die Kinderrechtskonvention von 1988 erwähnt das Recht auf Nahrung nicht ausdrücklich, bestimmt in Art. 27 aber, dass die Vertragsstaaten "das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard" anerkennen.

Das Recht auf Nahrung ist auch im Zusammenhang mit klassischen Freiheitsrechten thematisiert worden. Der Ausschuss für Menschenrechte, welcher mit der Durchsetzung des Bürgerrechtspaktes betraut ist, hat zum Recht auf Leben gemäss Art. 6 Pakt II ausgeführt:

5. Der Ausschuss hat zudem festgestellt, dass das Recht auf Leben allzu oft eng ausgelegt wird. Der Ausdruck, 'angeborenes Recht auf Leben' darf nicht restriktiv verstanden werden, und der Schutz dieses Rechts verlangt, dass die Staaten positive Massnahmen treffen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass es wünschenswert wäre, wenn die Vertragsstaaten alle möglichen Massnahmen treffen würden, um die Kindersterblichkeit zu verringern und die Lebenserwartung zu erhöhen, insbesondere durch das Ergreifen von Massnahmen, welche die Ausmerzung von *Unterernährung* und Epidemien ermöglichen.¹⁴

Daneben verlangt das Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen gemäss Art. 10 Pakt II von den Vertragsstaaten besondere Betreuungsmassnahmen, wozu ohne Zweifel auch das Recht von Inhaftierten auf ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln gehört. Diese und weitere Beispiele zeigen, dass sich der materielle Geltungsbereich des Rechts auf Nahrung mit demjenigen von anderen Menschenrechten überschneiden kann.

Während der konkrete Inhalt des Rechts auf Nahrung in den Menschenrechtsinstrumenten eigenartig offen und wenig griffig erscheint, hat das sog. humanitäre Völkerrecht einzelne Teilaspekte eines Rechts auf Nahrung inhaltlich deutlicher umschrieben. Eine erste Gruppe von Bestimmungen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Versorgung bestimmter Kategorien sog. geschützter Personen, welche gerade wegen des Krieges und seiner Folgen ihre Grundbedürfnisse nicht mehr selbst befriedigen können. In Hinblick auf die Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten bestimmt Art. 55 der Vierten Genfer-Konvention:

Die Besatzungsmacht hat die Pflicht, die Versorgung der Bevölkerung mit *Nahrungs-* und *Arzneimitteln* mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sicherzustellen; insbesondere hat sie Lebensmittel, medizinische Ausrüstung und alle notwendigen Artikel einzuführen, falls die Hilfsquellen des besetzten Gebietes nicht ausreichen.

Laut Art. 26 der Dritten Genfer-Konvention sind Staaten, welche Kriegsgefangene gemacht haben, an folgende Vorschrift gebunden:

Die tägliche Grundration von Nahrungsmitteln soll in Menge, Beschaffenheit und Abwechslung ausreichend sein, um einen guten Gesundheitszustand der Gefangenen zu gewährleisten und um Gewichtsverlust und Mangelerscheinungen zu verhindern. Den Essgewohnheiten der Gefangenen soll ebenfalls Rechnung getragen werden.

¹⁴ Allgemeine Bemerkung 6/16 (1982) des Ausschusses für Menschenrechte, deutsche Übersetzung in Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel/Frankfurt a.M. 1977, S. 362.

Die zweite Kategorie von Vorschriften befasst sich mit dem leider immer noch aktuellen Thema des Hungers als Waffe und schränkt die Freiheit der kriegsführenden Parteien bei der Wahl ihrer Mittel ein.

Angesichts der besonderen Schwere des Einsatzes des Hungers als Waffe haben sich die Staaten anlässlich der Erarbeitung eines Statuts für einen internationalen Gerichtshof bereit erklärt, diese Art von Kriegsführung zu einem Kriegsverbrechen zu erklären¹⁵.

III. DIE VERPFLICHTUNGSSCHICHTEN UND DIE JUSTIZIABILITÄT DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Verpflichtungsarten

Die traditionelle Prämisse, wonach wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie z.B. das Recht auf Nahrung einzig staatliche Leistungen erheischen, kann als überholt eingestuft werden¹⁶. Vielmehr wächst heute die Erkenntnis, dass Unterschiede zwischen bürgerlichen Freiheitsrechten einerseits und wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten andererseits nicht prinzipieller, sondern gradueller Natur sind. Gemäss dieser Theorie verlangen alle Menschenrechte ein dreifaches Verhalten von den Staaten:

- Auf einer ersten Stufe sind die Staaten verpflichtet, keine Massnahmen zu ergreifen, welche die selbständige Befriedigung der Nahrungsmittelversorgung durch Personen unter seiner Kontrolle verhindern.
- Auf einer zweiten Stufe verpflichtet diese Garantie die Staaten, die individuelle Ausübung des Rechts auf Nahrung gegenüber Dritten, d.h. anderen Individuen oder nichtstaatlichen Organisationen zu sichern und zu schützen.
- Erst auf einer dritten Stufe verlangen Menschenrechte von Staaten die Ergreifung von Massnahmen zur Erfüllung des Rechts auf Nahrung, d.h. das Erbringen von Leistungen.

Der Ausschuss für WSK-Rechte übernahm 1999 in seinem angesprochenen General Comment 12 zum Recht auf Nahrung ausdrücklich diese Einteilung der Verpflichtungsschichten¹⁷. Dies ist ein wichtiger Schritt. Es muss aber gleichzeitig betont werden, dass dieses Organe noch weit davon entfernt sind, den konkreten Inhalt des Rechts auf Nahrung mit ähnlicher Präzision wie denjenigen der klassischen Freiheitsrechte bestimmen zu können.

Unbestritten ist zudem eine vierte Verpflichtungsschicht, nämlich die Pflicht, bei der Handhabung des Rechts auf Nahrung *nicht zu diskriminieren*, d.h. Menschen nicht nur deshalb am Zugang zu vorhandener Nahrung zu hindern, ihnen Schutz gegen Übergriffe

¹⁵Art. 8 Römer Statut.

¹⁶Siehe dazu z.B. Künzli/Kälin (Anm. 3) 106f, Philip Alston/Gerard Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligation under the International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Quarterly 1987, 156ff; Philip Alston, Economic and Social Rights in: Henkin/Hargrove (eds.), Human Rights - An Agenda for the Next Century, Washington 1994, 137ff, G.J.H. van Hoof, The Legal Nature of Economic, Social And Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views, in Philip Alston/Katarina Tomasevski (eds.) The Right to Food, Dordrecht 1984, 97ff.

¹⁷Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 12, para. 15. Siehe hinten Anhang I.

Dritter zu versagen oder sie trotz klaren Mangels nicht mit Nahrungsmitteln zu versorgen, weil sie einer bestimmten Rasse, Religion, ethnischen Gruppe etc. angehören. Ein solches Diskriminierungsverbot ist ausdrücklich in Art. 2 Abs. 2 Pakt I verankert.

Im Folgenden sollen die Verpflichtungsschichten und ihr Inhalt näher dargestellt werden.

2. Unterlassungspflichten

Unterlassungspflichten im Bereich des Rechts auf Nahrung verpflichten Staaten insbesondere, (1.) den Zugang zur Nahrung und auch zu Nahrungsmittelhilfe zu respektieren, und verbieten (2.) den Staaten, Nahrungsmittel und die zur ihrer Produktion benötigte Infrastruktur zu zerstören.

Zur *ersten Kategorie* gehören v.a.

- (a) die Unterbindung des Zugangs bestimmter Individuen oder Gruppen zu an sich vorhandener Nahrung,. Als konkrete *Beispiele verbotener Eingriffe* lassen sich hier z.B. nennen
 - das Legen von Landminen in landwirtschaftlich genutzten Gebieten mit dem Ziel, die Nahrungsmittelproduktion einzuschränken;¹⁸;
 - die Missachtung von Landrechten indigener Völker durch den Staat¹⁹;
 - (entschädigungslose oder ungerechtfertigte) Enteignungen von landwirtschaftlich nutzbarem Land oder willkürliche, zwangsweise Umsiedelungen der Landbevölkerung²⁰;
- (b) die Verhinderung des Zugangs zu humanitärer Hilfe in Bürgerkriegen und anderen Notstandssituationen²¹:

Die *zweite Kategorie* – das Verbot der Zerstörung von Nahrungsmitteln und Infrastrukturanlagen – dürfte insbesondere in bewaffneten Konflikten von Relevanz sein und ist deshalb auch im humanitären Völkerrecht prominent verankert.

Da die Pflicht zur Respektierung des Rechts auf Nahrung keinerlei Ressourcen zu seiner Erfüllung benötigt, ist diese Schicht *unmittelbar verpflichtend*, d.h. sie gebietet als sogenannter Abwehranspruch ein diesbezügliches Verhalten des Staates in vollem Umfang ab dem Zeitpunkt der Ratifikation des entsprechenden Vertrages²². Deshalb kann auch ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass diese Schicht einer gerichtlichen Verwirklichung

¹⁸FAO (ed.), *FAO and the Right to Food*, Rome 1997, 24.

¹⁹Ibid.

²⁰Rolf Künnemann, Comments, in Coomans/van Hoof (eds.), *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Utrecht 1995, 131f, und Asbjørn Eide, *The Human right to adequate food and freedom from hunger*, in: FAO (ed.), *The Right to Food in theory and practice*, Rome 1998, 4.

²¹Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 12, para. 19 (vgl. Anhang I). Siehe für ein konkretes Beispiel einer Verletzung von Art. 11 durch die Behinderung des Zugangs zu Nahrungsmittelhilfe den Report on the situation of human rights in Kuwait under Iraqi occupation, prepared by Mr. Walter Kälin, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1992/26, para. 222.

²²Siehe z.B. Künzli/Kälin (Anm. 3) 108f.

offensteht, d.h. dass ein Gericht direkt gestützt auf das relevante Paktrecht entscheiden kann und dass ein richterlicher Entscheid ohne weiteres durchgesetzt und verwirklicht werden kann. Damit können die Unterlassungsansprüche aus diesem Vertrag als *justiziabel* qualifiziert werden.

3. Schutzpflichten

Schutzpflichten können im Rahmen des Rechts auf Nahrung ein besonders bedeutsame Rolle spielen. So hielt der Ausschuss für WSK Rechte fest, die Verletzung des Rechts auf Nahrung könne auch dadurch geschehen, dass der Staat es unterlasse, durch Gesetzgebung oder aktive Massnahmen Menschen gegen Übergriffe Dritter zu schützen²³. Aus diesem Grund sollten die Vertragsstaaten als Teil ihrer Verpflichtung zum Schutz der Nahrungsmittelgrundlage der Bevölkerung angemessene Schritte unternehmen, um die Aktivitäten der Privatwirtschaft und der Gesellschaft in Übereinstimmung mit dem Recht auf Nahrung zu bringen.

Als *Beispiele* für Schutzpflichten im Bereich des Rechts auf Nahrung lassen sich nennen:

- die Pflicht des Staates, in Zeiten von Nahrungsmittelknappheit zu verhindern, dass Nahrungsmittel gehortet und anschliessend zu derart hohen Preisen verkauft werden, dass die Ärmeren sich nicht mehr genügend ernähren können²⁴;
- die Pflicht des Staates, Angehörigen einer Minderheit Schutz gegen Übergriffe von Angehörigen der Mehrheit zu gewähren, welche die Lebensgrundlagen der Minderheit im Bereich Wasser und Nahrung zerstören wollen²⁵.
- die Pflicht der Staaten, gegen die Schädigung der Nahrungsmittelkette durch umweltschädigendes Verhalten privater Firmen vorzugehen²⁶.
- die Pflicht der Staaten, etwas gegen soziale Traditionen zu unternehmen, wonach in Zeiten von Nahrungsmittelknappheiten Frauen und Mädchen weniger Nahrung als Männer und Knaben erhalten.

Schutzpflichten dürften oft ohne grossen Einsatz von materiellen Ressourcen zu erfüllen sein, weshalb einer grundsätzlich *unmittelbaren Verpflichtung* und einer Anerkennung der grundsätzlich *justiziablen* Natur dieser Verpflichtungen nichts im Weg steht.

²³Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 12, para. 19.

²⁴Vgl. auch Code of Conduct “6.2. States will protect everyone under their jurisdiction from having access to food being undermined by a third party. The obligation to protect includes the State’s responsibility to ensure that private entities or individuals, including transnational corporations over which they exercise jurisdiction, do not deprive individuals of their access to adequate food. (...)”

²⁵Vgl. dazu das Beispiel in Anhang II, Ziff. 2.

²⁶Vgl. FAO (ed.), FAO and the Right to Food, Rome 1997, 25.

4. Leistungspflichten

4.1. Verankerung

Auf der Stufe der Leistungspflichten sind schliesslich die Staaten zu einer Vielzahl von Massnahmen verpflichtet, welche alle darauf gerichtet sein müssen, die Nahrungsmittelsituation allgemein zu verbessern.

Da es offenkundig keinem Staat zugemutet werden kann, solche Massnahmen unabhängig von den vorhanden Ressourcen zu erfüllen, erscheint es klar, dass grundsätzlich auf dieser dritten Verpflichtungsstufe die völkerrechtliche Verpflichtung nur progressiver Natur sein kann. Auch hier sind aber gewisse Leistungsbereiche gemäss internationaler Praxis unmittelbar zu erfüllen.

4.2. Grundsatz: Progressive Natur der Leistungsverpflichtungen

Wenn die generelle Verpflichtungsklausel des Sozialpaktes fordert, die Staaten hätten nach und nach (d.h. progressiv) mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen die volle Verwirklichung der Paktgarantien anzustreben, werden damit zweifellos in erster Linie die Gesetzgeber der Vertragsstaaten in die Pflicht genommen. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter Spielraum hinsichtlich Wahl und Umfang der eingesetzten Mittel zu. Sein Ermessen ist aber in verschiedener Hinsicht eingeschränkt: Die Zielrichtung der Massnahme muss erstens auf die *volle* Verwirklichung gerichtet sein und hat zweitens *sofort* zu beginnen²⁷. Weiter haben Staaten alle *möglichen* Mittel einzusetzen, was den prioritären Einsatz von Ressourcen zugunsten dieser Ziele erfordert. Endlich sind *alle*²⁸ Mittel einzusetzen, worunter neben gesetzgeberischen Massnahmen auch die Zurverfügungstellung gerichtlicher Instanzen gehört.

4.3. Unmittelbare Leistungspflichten und ihre Justiziabilität

Neben diesen klarerweise progressiv zu erfüllenden Leistungspflichten zeigt aber die Praxis dass gewisse Leistungspflichten auch unmittelbar zu erfüllen und deshalb grundsätzlich justiziabel sind²⁹.

1999 befand der Ausschuss WSK Rechte in seinem GC 12, dass auch im Bereich des Rechts auf Nahrung jede Person ihre Ansprüche aus dieser Garantie vor einem Gericht überprüfen können müsse.³⁰

Eine solche Durchsetzung bietet sich aber insbesondere für diejenigen Teilgehalte des Rechts auf Nahrung an, welche von den Vertragsstaaten unmittelbar zu erfüllen sind. Dies gilt deshalb, da solche Teilgehalte individuelle Ansprüche begründen und somit justiziabel sind. Diese Kategorisierung ist nicht juristische Haarspalterei, sondern erst sie ermöglicht unter

²⁷Siehe Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 3, para. 9.

²⁸Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 3, para. 4.

²⁹Siehe dazu mit ausführlicher Begründung Jörg Künzli, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche? Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 1996, 527ff und Künzli/Kälin (Anm. 3)108ff.

³⁰General Comment 12, para. 12; siehe Anhang I.

anderem die Identifizierung von Verhaltensweisen von Staaten, die klarerweise als Rechtsverletzungen qualifiziert werden können³¹.

- *Minimalansprüche*: Die meisten Sozialrechte weisen einen harten Kern auf, bei dessen Missachtung die betreffende Garantie jeglichen Sinnes entleert würde. Der Ausschuss für WSK Rechte geht deshalb davon aus, dass eine Nichterfüllung dieser Bereiche eine nur schwer zu widerlegende Vermutung einer Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates darstellt. Für Industriestaaten dürfte diese Vermutung aber wohl kaum je zu widerlegen sein.
- *Leistungsansprüche in Situationen umfassender staatlicher Kontrolle*: Eine weitere Kategorie unmittelbarer Verpflichtungen betrifft Leistungen zugunsten von Personen wie Häftlinge, die sich unter mehr oder weniger vollständiger Kontrolle des Staates befinden und deshalb ihre Grundbedürfnisse nicht selbständig befriedigen können.
- *Abbau eines einmal erreichten Realisierungsstandes*: Rückschritte von einem einmal erreichten Implementierungsstand – z.B. Kürzungen der Nahrungsmittelhilfe für Bedürftige – sind gemäss dem Ausschuss zwar nicht absolut verboten, doch bedürfen sie einer besonderen Rechtfertigung. Es muss entweder anderweitig für Kompensation dieser Nachteile gesorgt werden, oder ein Vertragsstaat muss nachweisen können, dass trotz Einsatzes aller Mittel ein erreichter Realisierungsstand nicht aufrecht zu erhalten ist.

5. Diskriminierungsverbot

Die letzte Verpflichtungsschicht der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergibt sich aus dem Diskriminierungsverbot des Pakts I.

In der internationalen Doktrin und Praxis ist unumstritten, dass diese Diskriminierungsverbote grundsätzlich für eine *direkte, gerichtliche Anwendung* geeignet sind. Als Beispiele lassen sich hier nennen:

- Das Verbot, Angehörige einer bestimmten Minderheit oder einer politisch verdächtigen Landesteil von einem Nahrungsmittelprogramm auszuschliessen, obwohl dort die gleiche Nahrungsmittelnot wie in anderen Landesteilen herrscht.
- Das Verbot, Angehörige einer ethnischen Minderheit zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, indem man ihnen Nahrungsmittelhilfe entzieht.

IV. VERPFLICHTUNGEN IM BEREICH DER AUSSENPOLITIK

Das Rechtsgebiet der Internationalen Menschenrechte konzentriert sich auf die Pflichten der Staaten gegenüber Personen in ihrem Staatsgebiet. Gegenüber anderen Staaten oder Personen im Ausland schuldet eine Vertragspartei in der Regel nur die Einhaltung dieser Verpflichtung. Trotzdem stellt sich die Frage, ob die Staaten verpflichtet sind, anderen Staaten bei deren Anstrengungen zur Realisierung der Menschenrechte beizustehen.. Auf der anderen Seite ist

³¹Siehe dazu ausführlich Künzli (Anm. 29) 534ff.

zu fragen, ob das Recht auf Nahrung aussenpolitischen Aktivitäten Schranken setzen kann; diese Frage ist heute besonders im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionen aktuell.

1. Verpflichtung zur Nahrungsmittelhilfe bei Notsituationen in anderen Staaten?

1.1. Verpflichtung zur direkten Hilfe in Notsituationen?

Aus menschenrechtlichen Verträgen verpflichten sich die Staaten grundsätzlich nur, dafür zu sorgen, dass Personen unter ihrer aktuellen tatsächlichen Kontrolle in den Genuss der darin garantierten Rechte kommen. Besteht eine solche Pflicht auch gegenüber anderen Staaten bzw. Menschen im Ausland?

Die UNO-Charta verpflichtet aber die Staaten, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation [der UNO] zusammenzuarbeiten“, um „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte (...)“ zu verwirklichen. Daraus hat man eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht der Staaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet³². Wann, in welchem Ausmass und in welcher Form eine solche Kooperationspflicht rechtlich besteht, ist allerdings ungeklärt und politisch sehr umstritten. Die laufenden Arbeiten der UNO an einer Deklaration zum Recht auf Entwicklung dienen u.a. dazu, diese Fragen zu klären.

Im Bereich des Rechts auf Nahrung kann die Existenz einer Kooperationsverpflichtung nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Art. 11 Abs. 1 Pakt I verpflichtet die Staaten, geeignete Massnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf ausreichende Ernährung zu ergreifen und „zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhender Zusammenarbeit“ anzuerkennen. Abs. 2 betont, dass die Vertragsstaaten zur Verwirklichung des Rechts auf Schutz vor Hunger nicht nur je für sich, sondern auch „im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Massnahmen“ ergreifen werden. Da sich der Begriff der „internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit“ auf das Recht der Empfängerstaaten bezieht, humanitäre Hilfe aus dem Ausland nach freiem Ermessen zu akzeptieren oder zurückzuweisen, macht diese Bestimmung nur Sinn, wenn wenigstens von einer grundsätzlichen Verpflichtung der Staaten zur Kooperation auszugehen ist, wobei schon der Wortlaut weit offenlässt, was genau die Rechtsverpflichtung ist. Auch Ausschuss für WSK Rechte betont die Wichtigkeit internationaler Zusammenarbeit, geht aber ebenfalls von einem Grenzbereich normativer Verbindlichkeit aus³³:

Auf *innerstaatlicher Ebene* ist eine Kooperationsverpflichtung der Schweiz klar; das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit³⁴ bezeichnet die Verbesserung der Ernährungslage in Entwicklungsländern resp. die Abgabe von Nahrungsmittelhilfe ausdrücklich als Ziel bzw. Form von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe. Art. 5 des Gesetzes bestimmt:

³²Hierzu ausführlicher Walter Kälin, Verfassungsgrundsätze der Aussenpolitik, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1986 II, 249ff.

³³General Comment 12, para. 36 und 38; siehe Anhang I.

³⁴Vom 19. März 1976, SR 974.0. Art. 5.

Diese gesetzlichen Regelungen lassen bezüglich des „ob“ schweizerischer Hilfe im Bereich der Ernährung keinen Spielraum, wohl aber bezüglich des „wie“ solcher Unterstützung. Hier wird nun auch Art. 54 Abs. 2 der neuen BV relevant, wonach die Schweiz im Rahmen ihrer Aussenpolitik „zur Linderung von Not und Armut“ beiträgt.

1.2. Verpflichtung zur Abstimmung von Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik mit dem Recht auf Nahrung?

Differenzierter ist die Frage der Verpflichtungen eines Staates aus dem Recht auf Nahrung zu beurteilen, falls eine bereits bestehende Aktivität im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit oder des Handels einen tatsächlichen Einfluss auf die Ernährung der Bewohner des Empfängerstaates hat. Beeinträchtigen z.B. Hilfslieferungen das gute Funktionieren der eigenen Lebensmittelproduktion (z.B. weil die Marktpreise zusammenbrechen), und verschlechtern sich demzufolge dort die Realisierungschancen des Rechts auf angemessene Ernährung, hat der Geberstaat zumindest teilweise eine Verantwortung dafür. Daraus ergibt sich völkerrechtlich die Verpflichtung der Geberländer, ihre Entwicklungszusammenarbeits- und Handelspolitik so auszugestalten, dass die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Empfängerstaat nicht beeinträchtigt wird. Zudem haben sie auf negativ wirkende Massnahmen zu verzichten.³⁵

2. Wirtschaftssanktionen und das Recht auf Nahrung

Wirtschaftssanktionen einzelner Staaten oder von internationalen Organisationen dienen häufig dazu, auf Staaten, welche völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt haben, Druck auszuüben. Da das Völkerrecht kein zentrales gerichtliches Organ kennt, sind Selbsthilfemassnahmen zur Durchsetzung völkerrechtlichen Ansprüche deshalb im Völkerrecht unter gewissen Voraussetzungen erlaubt.

Eine Schranke dieses Rechts besteht darin, dass die Gegenmassnahme nicht grundlegende Menschenrechte verletzen darf³⁶; darunter sind zweifellos zumindest die zentralen Bereiche des Rechts auf Nahrung zu subsumieren. Ein Staat darf somit mittels Gegenmassnahmen die Nahrungsmittelversorgung von Personen, die sich unter seiner Kontrolle befinden, nicht bewusst verschlechtern. Im Falle einer Gegenmassnahme in Form eines Handelsembargos ist diese Voraussetzung dann gegeben, wenn die Sanktion direkt die ausreichende Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung im boykottierten Staat ganz oder teilweise gefährdet oder gar verunmöglicht³⁷.

Der Ausschuss für WSK Rechte widmete dieser Problematik einen eigenen GC und gelangte dabei zu folgenden Voraussetzungen für paktkonforme Sanktionen³⁸:

³⁵Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 12.

³⁶Art. 50 des Entwurfs der Internationalen Völkerrechtskommission zum Recht der Staatenverantwortlichkeit; abgedruckt in UN Doc. A/51/10.

³⁷Im Fall der Sanktionen gegen den Irak hat der Spezialberichterstatter der Menschenrechtskommission für dieses Land immer betont, dass die Einfuhr von Lebensmitteln vom Sanktionsbeschluss des Sicherheitsrates nicht erfasst sei und die schlechte Ernährungssituation im Irak durch die Weigerung der Regierung verursacht werde, im Rahmen des „oil-for-food“-Programms die nötigen Nahrungsmittelimporte zu ermöglichen.

³⁸Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 8, Ziff. 11-14.

- Sanktionen müssen so ausgestaltet werden, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte möglichst wenig tangiert werden, z.B. durch eine Liste von Gütern, welche wegen ihrer Relevanz für Subsistenzrechte vom Embargo ausgenommen sind.
- Sanktionen müssen besser überwacht und regelmässig in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die durch den Pakt garantierten Rechte evaluiert werden.
- Diejenigen, welche die Sanktion ergreifen, haben die Verpflichtung, Schritte zu ergreifen, um auf unverhältnismässige negative Auswirkungen der Sanktionen auf speziell verwundbare Gruppen adäquat antworten zu können.

Somit verstossen Sanktionen dann gegen das Recht auf ausreichende Ernährung, wenn allein ihre Anordnung und Durchführung bewirkt, dass dem betroffenen Staat die Möglichkeit entzogen wird, eine ausreichende Lebensmittelversorgung aufrechtzuerhalten³⁹.

Keine Verletzung dieser Garantie begehen hingegen Sanktionen ergreifende Staaten, wenn zwar die Lebensmittelversorgung als Nebeneffekt dieser Massnahmen erschwert wird, der betroffenen Staat aber mit anderer Prioritätensetzung imstande wäre, Defizite in der Nahrungsmittelversorgung zu vermeiden.

FAZIT

Das Recht auf Nahrung bedeutet nicht eine Verpflichtung der Staaten, alle Armen und Unterernährten dieser Welt mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Es verpflichtet aber die Staaten, die Freiheit der Privaten beim Zugang zur Nahrung zu respektieren, dabei auf jede Diskriminierung zu verzichten, sie gegen Beeinträchtigungen dieser Freiheit durch Dritte zu schützen und in Ausnahmesituationen allergrösster Not selbst zum Versorger zu werden. Darüber hinaus haben die Staaten politische, rechtliche und wirtschaftliche Massnahmen zu ergreifen, um eine genügende Versorgung sicherzustellen.

Dies ist der juristische Rahmen für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Dieser Rahmen bestimmt nicht im Sinne von harten Rechtspflichten, was im Bereich konkreter Aktionen - z.B. bei der Entwicklungszusammenarbeit - zu tun ist. Er vermag dafür aber einen verlässlichen Beurteilungsraster abzugeben.

³⁹General Comment 12, para. 37. Siehe dazu auch International Code of Conduct on the Human Right to Food, Artikel 13.6: „States should abstain at all times from trade embargoes or similar measures which endanger necessary access to food in other countries.“

ANHANG I

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

General Comment 12 The right to adequate food (Art. 11); Auszüge

„Introduction and basic premises

1. The human right to adequate food is recognized in several instruments under international law. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights deals more comprehensively than any other instrument with this right. Pursuant to article 11.1 of the Covenant, States parties recognize "the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions", while pursuant to article 11.2 they recognize that more immediate and urgent steps may be needed to ensure "the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition". The human right to adequate food is of crucial importance for the enjoyment of all rights. It applies to everyone; thus the reference in Article 11.1 to "himself and his family" does not imply any limitation upon the applicability of this right to individuals or to female-headed households. (...)

4. The Committee affirms that the right to adequate food is indivisibly linked to the inherent dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights enshrined in the International Bill of Human Rights. It is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all.

5. Despite the fact that the international community has frequently reaffirmed the importance of full respect for the right to adequate food, a disturbing gap still exists between the standards set in article 11 of the Covenant and the situation prevailing in many parts of the world. More than 840 million people throughout the world, most of them in developing countries, are chronically hungry; millions of people are suffering from famine as the result of natural disasters, the increasing incidence of civil strife and wars in some regions and the use of food as a political weapon. The Committee observes that while the problems of hunger and malnutrition are often particularly acute in developing countries, malnutrition, under-nutrition and other problems which relate to the right to adequate food and the right to freedom from hunger, also exist in some of the most economically developed countries. Fundamentally, the roots of the problem of hunger and malnutrition are not lack of food but lack of access to available food, inter alia because of poverty, by large segments of the world's population

Normative content of article 11, paragraphs 1 and 2

6. The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. The right to adequate food will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters.

Adequacy and sustainability of food availability and access

7. The concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to food since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular foods or diets that are accessible can be considered the most appropriate under given circumstances for the purposes of article 11 of the Covenant. The notion of sustainability is intrinsically linked to the notion of adequate food or food security, implying food being accessible for both present and future generations. The precise meaning of "adequacy" is to a large extent determined by prevailing social, economic, cultural, climatic, ecological and other conditions, while "sustainability" incorporates the notion of long-term availability and accessibility.

8. The Committee considers that the core content of the right to adequate food implies:
The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture;
The accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights.
9. Dietary needs implies that the diet as a whole contains a mix of nutrients for physical and mental growth, development and maintenance, and physical activity that are in compliance with human physiological needs at all stages throughout the life cycle and according to gender and occupation. Measures may therefore need to be taken to maintain, adapt or strengthen dietary diversity and appropriate consumption and feeding patterns, including breast-feeding, while ensuring that changes in availability and access to food supply as a minimum do not negatively affect dietary composition and intake.
10. Free from adverse substances sets requirements for food safety and for a range of protective measures by both public and private means to prevent contamination of foodstuffs through adulteration and/or through bad environmental hygiene or inappropriate handling at different stages throughout the food chain; care must also be taken to identify and avoid or destroy naturally occurring toxins.
11. Cultural or consumer acceptability implies the need also to take into account, as far as possible, perceived non nutrient-based values attached to food and food consumption and informed consumer concerns regarding the nature of accessible food supplies.
12. Availability refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand.
13. Accessibility encompasses both economic and physical accessibility:
Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Economic accessibility applies to any acquisition pattern or entitlement through which people procure their food and is a measure of the extent to which it is satisfactory for the enjoyment of the right to adequate food. Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes.
Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill. Victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other specially disadvantaged groups may need special attention and sometimes priority consideration with respect to accessibility of food. A particular vulnerability is that of many indigenous population groups whose access to their ancestral lands may be threatened.

Obligations and violations

14. The nature of the legal obligations of States parties are set out in article 2 of the Covenant and has been dealt with in the Committee's General Comment No. 3 (1990). The principal obligation is to take steps to achieve progressively the full realization of the right to adequate food. This imposes an obligation to move as expeditiously as possible towards that goal. Every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger.
15. The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide. 1/ The obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must pro-actively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly. This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters.

16. Some measures at these different levels of obligations of States parties are of a more immediate nature, while other measures are more of a long-term character, to achieve progressively the full realization of the right to food.

17. Violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger. In determining which actions or omissions amount to a violation of the right to food, it is important to distinguish the inability from the unwillingness of a State party to comply. Should a State party argue that resource constraints make it impossible to provide access to food for those who are unable by themselves to secure such access, the State has to demonstrate that every effort has been made to use all the resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations. This follows from Article 2.1 of the Covenant, which obliges a State party to take the necessary steps to the maximum of its available resources, as previously pointed out by the Committee in its General Comment No. 3, paragraph 10. A State claiming that it is unable to carry out its obligation for reasons beyond its control therefore has the burden of proving that this is the case and that it has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food.

18. Furthermore, any discrimination in access to food, as well as to means and entitlements for its procurement, on the grounds of race, colour, sex, language, age, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with the purpose or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights constitutes a violation of the Covenant.

19. Violations of the right to food can occur through the direct action of States or other entities insufficiently regulated by States. These include: the formal repeal or suspension of legislation necessary for the continued enjoyment of the right to food; denial of access to food to particular individuals or groups, whether the discrimination is based on legislation or is pro-active; the prevention of access to humanitarian food aid in internal conflicts or other emergency situations; adoption of legislation or policies which are manifestly incompatible with pre-existing legal obligations relating to the right to food; and failure to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others, or the failure of a State to take into account its international legal obligations regarding the right to food when entering into agreements with other States or with international organizations.

Implementation at the national level

21. The most appropriate ways and means of implementing the right to adequate food will inevitably vary significantly from one State party to another. Every State will have a margin of discretion in choosing its own approaches, but the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary to ensure that everyone is free from hunger and as soon as possible can enjoy the right to adequate food. This will require the adoption of a national strategy to ensure food and nutrition security for all, based on human rights principles that define the objectives, and the formulation of policies and corresponding benchmarks. It should also identify the resources available to meet the objectives and the most cost-effective way of using them.

22. The strategy should be based on a systematic identification of policy measures and activities relevant to the situation and context, as derived from the normative content of the right to adequate food and spelled out in relation to the levels and nature of State parties' obligations referred to in paragraph 15 of the present general comment. This will facilitate coordination between ministries and regional and local authorities and ensure that related policies and administrative decisions are in compliance with the obligations under article 11 of the Covenant.

23. The formulation and implementation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people's participation, decentralization, legislative capacity and the independence of the judiciary. Good governance is essential to the realization of all human rights, including the elimination of poverty and ensuring a satisfactory livelihood for all.

24. Appropriate institutional mechanisms should be devised to secure a representative process towards the formulation of a strategy, drawing on all available domestic expertise relevant to food and nutrition. The strategy should set out the responsibilities and time-frame for the implementation of the necessary measures.

25. The strategy should address critical issues and measures in regard to all aspects of the food system, including the production, processing, distribution, marketing and consumption of safe

food, as well as parallel measures in the fields of health, education, employment and social security. Care should be taken to ensure the most sustainable management and use of natural and other resources for food at the national, regional, local and household levels.

26. The strategy should give particular attention to the need to prevent discrimination in access to food or resources for food. This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families (as stipulated in article 7 (a) (ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests).

27. As part of their obligations to protect people's resource base for food, States parties should take appropriate steps to ensure that activities of the private business sector and civil society are in conformity with the right to food.

28. Even where a State faces severe resource constraints, whether caused by a process of economic adjustment, economic recession, climatic conditions or other factors, measures should be undertaken to ensure that the right to adequate food is especially fulfilled for vulnerable population groups and individuals.

(...)

Remedies and accountability

32. Any person or group who is a victim of a violation of the right to adequate food should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels. All victims of such violations are entitled to adequate reparation, which may take the form of restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition. National Ombudsmen and human rights commissions should address violations of the right to food. (...)

International obligations

(...)

37. States parties should refrain at all times from food embargoes or similar measures which endanger conditions for food production and access to food in other countries. Food should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in its General Comment No. 8, on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights.

39. Food aid should, as far as possible, be provided in ways which do not adversely affect local producers and local markets, and should be organized in ways that facilitate the return to food self-reliance of the beneficiaries. Such aid should be based on the needs of the intended beneficiaries. Products included in international food trade or aid programmes must be safe and culturally acceptable to the recipient population.

(...)"

ANHANG II

Auszug aus Walter Kälin und Jörg Künzli, Das Recht auf Nahrung, Gutachten zuhanden der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, Bern 1999:

„Somit machen zwei Elemente den eigentlichen Inhalt des Rechts auf Nahrung aus:

Die *Verfügbarkeit* von Nahrung, welche quantitativ und qualitativ genügt, um die Ernährungsbedürfnisse von Individuen frei von nachteiligen Substanzen und kulturell akzeptabel befriedigen zu können.

Ein *Zugang* zu solcher Nahrung, welcher nachhaltig ist und den Genuss anderer Rechte nicht beeinträchtigt.

Wo diese beiden Voraussetzungen umfassend und auf Dauer erfüllt sind, ist das Recht auf Nahrung voll realisiert. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass der Staat den Privaten unbeschränkt Nahrung zur Verfügung stellen muss oder dass er dieses Recht verletzt, wenn dieser

Idealzustand nicht erreicht wird. Vielmehr ergibt sich der konkrete Inhalt des Rechts auf Nahrung erst aus der Verknüpfung der beiden Elemente mit den bereits dargestellten Verpflichtungsschichten.

In den *Bereich individueller Ansprüche*, d.h. der unmittelbar geltenden und damit grundsätzlich justiziablen Bedeutungsschichten des Rechts auf Nahrung, fallen folgende Teilgehalte:

Bezüglich des *Zugangs* zu vorhandener Nahrung haben Private einen Anspruch darauf, dass der Staat

- im Sinne seiner Unterlassungspflicht sie dabei nicht selber durch Verbote und andere Eingriffe hindert,
- sie als Ausfluss seiner Schutzpflicht gegenüber Dritten schützt, welche ihren Zugang zu Nahrung hindern,
- als Leistungspflicht solchen Zugang mit konkreten Massnahmen fördert, wo die Betroffenen dazu nicht selber in der Lage sind, und
- bei all diesen Verhaltensweisen nicht bestimmte Private wegen ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft etc. diskriminiert.

Bezüglich der *Verfügbarkeit* von Nahrung muss der Staat

- die Requirierung von Nahrungsmitteln unterlassen, es sei denn, ein solches Vorgehen erscheine aus öffentlichem Interesse geboten und beachte zudem das Prinzip der Verhältnismässigkeit,
- den Abbau bestehender Leistungen unterlassen, soweit dieser nicht durch andere Massnahmen kompensiert wird oder sachlich unvermeidbar ist,
- direkt Nahrungsmittel zur Verfügung stellen bzw. auf dem Wege internationaler Zusammenarbeit zur Verfügung stellen lassen, wo es um die unmittelbare (Über)Lebenssicherung hungernder Menschen geht, oder wo er über ein Person (z.B. Gefangene) umfassende Kontrolle und damit eine Garantenstellung hat
- und in beiden Fällen auf jede Diskriminierung verzichten.

Keine individuell durchsetzbaren Ansprüche, sondern die *programmatische Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung* des Rechts auf Nahrung mit allen verfügbaren Mitteln besteht:

- bezüglich der Sicherung der *Nachhaltigkeit* des Zugangs zu Nahrung, sowie
- bezüglich der Sicherung der Verfügbarkeit von Nahrung (z.B. durch Massnahmen der Landwirtschafts-, Sozial- oder Umwelt- und Gesundheitspolitik).“