

# Das Recht auf Nahrung, Teil 1

Prof. Dr. Walter Kälin / Jörg Künzli

*Handelt es sich bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten um echte Menschenrechte? Wie sind sie verankert, welche Rechtsverpflichtungen ergeben sich aus ihnen, und inwiefern vermögen sie die Aussenpolitik der Schweiz in Bereichen wie die humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit und den Aussenhandel normativ zu beeinflussen? Diese Fragen werden im folgenden Beitrag am Beispiel des Rechts auf Nahrung untersucht. Dabei handelt es sich um den 1. Teil eines Gutachtens, welches die Autoren der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) im Juli 1999 erstattet haben. Zu den seither eingetretenen Veränderungen gehört v.a. die Ernennung von Prof. Jean Ziegler zum Sonderberichterstatter der UNO-Menschenrechtskommission zum Recht auf Nahrung (Resolution 2000/10 vom 17. April 2000). Resolution 2001/25 der Menschenrechtskommission präzisierte, dass dessen Mandat auch das Recht auf Trinkwasser umfasse. Bis jetzt veröffentlichte der Sonderberichterstatter drei Berichte, welche – neben weiteren kleineren Ergänzungen – hier nur punktuell und einzig in den Fussnoten berücksichtigt werden konnten.*

## I. EINLEITUNG

1. Auftrag
2. Übersicht

## II. DER GEGENWÄRTIGE STELLENWERT DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Auf internationaler Ebene
2. Auf nationaler Ebene

## III. DIE RECHTLICHE VERANKERUNG DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Auf Internationaler Ebene
  - 1.1. Multilaterale Instrumente des Menschenrechtsschutzes
  - 1.2. Multilaterale Instrumente des humanitären Völkerrechts
  - 1.3. Multilaterale Instrumente des internationalen Strafrechts
2. Auf nationaler Ebene
  - 2.1. Grundrechtliche Verankerung im schweizerischen Verfassungsrecht
  - 2.2. Rechtsvergleich: Verankerungen in ausländischen Verfassungen
  - 2.3. Konkretisierungen im Verwaltungsrecht des Bundes

## IV. DIE VERPFLICHTUNGSSCHICHTEN DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Verpflichtungsarten
2. Unterlassungspflichten
3. Schutzpflichten
4. Leistungspflichten
  - 4.1. Verankerung
  - 4.2. Grundsatz: Progressive Natur der Leistungsverpflichtungen
  - 4.3. Unmittelbare Leistungspflichten und ihre Justiziabilität
    - 4.3.1. Die Praxis von Bundesrat und Bundesgericht
    - 4.3.2. Die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
    - 4.3.3. Justiziable Bereiche der Leistungsansprüche des Rechts auf Nahrung
5. Diskriminierungsverbot

## V. VERPFLICHTUNGEN AUS DEM RECHT AUF NAHRUNG IM BEREICH DER AUSSENPOLITIK?

1. Fragestellung
2. Verpflichtung zur Nahrungsmittelhilfe bei Notsituationen in anderen Staaten?
  - 2.1. Verpflichtung zur direkten Hilfe in Notsituation?
  - 2.2. Verpflichtung zur Abstimmung von Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik mit

dem Recht auf Nahrung?

3. Wirtschaftssanktionen und das Recht auf Nahrung

3.1. Gegenmassnahmen als zulässige völkerrechtliche Durchsetzungsmassnahmen

3.2. Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen mit dem Recht auf Nahrung

## VI. DER INHALT DES RECHTS AUF NAHRUNG

1. Geltungsbereich

1.1. Berechtigte

1.2. Verpflichtete

2. Der materielle Inhalt: «Ausreichende Ernährung» und «Schutz vor Hunger»

2.1. Entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Ansatz

2.2. Verfügbarkeit von Nahrung und Zugang dazu als Inhalt des Rechts auf Nahrung

## VII. BEURTEILUNG DES CODE OF CONDUCT ON THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD

## VIII. VERPFLICHTUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DER SCHWEIZ

1. Auf nationaler Ebene

2. Auf internationaler Ebene

2.1. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

2.2. Im Bereich der übrigen Aussenpolitik

## IX. BEANTWORTUNG DER GUTACHTERFRAGEN

### ANHANG I: OBSERVATIONS GÉNÉRALES DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

1. Observation générale No 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

2. Observation générale No 9, Application du Pacte au niveau national (Auszüge)

3. Observation générale No 8, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels (Auszüge)

### ANHANG II: BEISPIELE VON VERLETZUNGEN

1. Unterlassungspflichten

2. Schutzpflichten

3. Leistungspflichten

a) In Situationen umfassender staatlicher Kontrolle

b) In anderen Situationen

4. Diskriminierungsverbot

### ANHANG III: AUSGEWÄHLTE LITERATURHINWEISE

## I. EINLEITUNG

### 1. Auftrag

[Rz 1] Gegenstand des Auftrages ist die gutachterliche Behandlung der Frage nach den Quellen, dem Inhalt und der gegenwärtigen Bedeutung des Rechts auf Nahrung auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei sind gemäss Mandatsvertrag folgende Bereiche darzustellen:

- «Stellenwert des Rechts auf Nahrung innerhalb der internationalen Menschenrechtsinstrumente
- Rechtliche Verankerung und Grundlagen des Rechts auf Nahrung (im Völkerrecht und auf der nationalen Ebene, kurze rechtsvergleichende Bemerkungen zu anderen Staaten)

- Inhalt des Rechts auf Nahrung (in der Interpretation auf internationaler Ebene und rechtsvergleichend in anderen Staaten)
- Realisierungsgrad des Rechts auf Nahrung in der Schweiz, wie weit ist die Justiziabilität verwirklicht?
- Realisierungsgrad des Rechts auf Nahrung auf internationaler Ebene, Rolle der internationalen Organisationen, wie weit ist die Justiziabilität verwirklicht?
- Beurteilung des von NGO unterstützten «International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food» vom September 1997
- Ausarbeitung von Empfehlungen zuhanden der DEZA betreffend zusätzlichen Handlungsbedarf»

## 2. Übersicht

[Rz 2] Ein kurzer Überblick zur gegenwärtigen Stellung des Rechts auf Nahrung bildet den Ausgangspunkt dieser Arbeit (Ziff. II). Daran anschliessend folgt eine Auflistung der verschiedenen Verankerungen dieses Menschenrechts auf nationaler und internationaler Ebene (Ziff. III). In einem nächsten Abschnitt werden die Verpflichtungsarten, zu welchen die Staaten durch die völkerrechtlichen Verankerungen des Rechts auf Nahrung verpflichtet werden, im Einzelnen dargestellt (Ziff. IV). Die Frage, inwieweit dieser menschenrechtlichen Garantie Auswirkungen auf die Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik zukommt, soll in Ziff. V geklärt werden. In Ziff. VI soll anschliessend näher auf den eigentlichen Inhalt des Rechts auf Nahrung eingegangen werden, d.h. es gilt zu eruieren, wann dieses Recht als vollständig realisiert eingestuft werden kann. Abschliessend sollen die Möglichkeiten und Verpflichtungen der Schweiz in diesem Rechtsbereich ausgelotet werden (Ziff. VIII). Davor gilt es jedoch noch kurz die Bedeutung des Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food zu beurteilen (Ziff. VII).

## II. DER GEGENWÄRTIGE STELLENWERT DES RECHTS AUF NAHRUNG

### 1. Auf internationaler Ebene

[Rz 3] Das Recht auf Nahrung gehört zum Kernbereich der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte: So wird diese Garantie in ihrer Ausprägung als Recht auf Freiheit vor Hunger als einziges Menschenrecht der beiden UNO-Menschenrechtspakte als ‚grundlegendes‘ Recht bezeichnet<sup>1</sup>, da es eine Basis der Ausübung aller anderen Menschenrechte darstellt.

[Rz 4] 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 im Vergleich zu den klassischen bürgerlichen und politischen Rechten ein Schattendasein: So wurde teilweise gar der Rechtscharakter dieser Kategorie von Menschenrechten bestritten, oder sie wurden als rein programmatische oder rein politische Prinzipien und Zielvorgaben eingestuft<sup>2</sup>.

[Rz 5] Auch wenn solche Meinungen seit dem Ende des Kalten Krieges resp. der mit diesem verbundenen ideologischen Auseinandersetzungen an Gewicht verloren haben, kann nicht bestritten werden, dass auf völkerrechtlicher Ebene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK Rechte) im Vergleich zu ihren bürgerlichen und politischen Pendanten noch heute ein Schattendasein fristen. Diese Einstufung vermochten auch alle beinahe routinemässigen Beschwörungen von «Einheit, Unteilbarkeit und Interdependenz»<sup>3</sup> aller Menschenrechte nicht zu beeinflussen. Als Gründe für diese vergleichsweise Geringschätzung auch des Rechts auf Nahrung kommen etwa in Betracht:

- [Rz 6] *Ideologische Gründe*: Das Recht auf Nahrung – lange Zeit wie alle wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechte auf ein blosses Leistungsrecht reduziert<sup>4</sup> – wurde oft als eine mit dem Modell der freien Marktwirtschaft unvereinbare Garantie qualifiziert. So wurde argumentiert, diese Rechtskategorie schaffe eine Erwartungshaltung, welche das Fundament der freien Marktwirtschaft gefährde<sup>5</sup>.
- [Rz 7] *Komplexe Verpflichtungsstruktur dieser Rechte*: Die generelle Verpflichtungsklausel von Art. 2 des UNO-Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), des wichtigsten Vertrages im Bereich der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, 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.»

[Rz 8] Bereits der Text lässt unklar, welche Rechte sich denn nun aus den Sozialrechten ableiten lassen; darüber hinaus gehen die Verpflichtungen der Staaten viel weiter, als sich dieser Bestimmung entnehmen lässt<sup>6</sup>.

- [Rz 9] *Fehlende Tradition einer grundrechtlichen, verfassungsmässigen Verankerung dieser Rechtskategorie*: Bis vor wenigen Jahren wurden selbst zentrale Subsistenzrechte in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit<sup>7</sup> auf Bundes- und Kantonebene nicht explizit anerkannt. Diese Tradition einer Beschränkung der materiellen Geltungsbereiche von Grundrechten auf Positionen, welche praktisch ausschliesslich ein staatliches Unterlassen verlangen, führte dazu, dass Garantien, welche einen anderen Leistungsschwerpunkt fordern, in weiten Kreisen kaum als individuelle grundrechtliche Garantien akzeptiert wurden und teilweise noch werden.
- [Rz 10] *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 durch einen Vertragsstaat vor einem internationalen gerichtlichen oder zumindest gerichtsähnlichen Organ zu rügen<sup>8</sup>. Aus dieser fehlenden gerichtlichen Durchsetzbarkeit wird wiederum – unseres Erachtens zu Unrecht – teilweise auf den fehlenden anspruchsbegründenden Charakter der in solchen Verträgen verankerten Garantien geschlossen.

[Rz 11] Aus all diesen Gründen wurde teilweise die Meinung vertreten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (kurz: WSK Rechte oder soziale Rechte genannt) seien keine eci Menschenrechte. So bemerkte z.B. Tomuschat:<sup>9</sup>

«The discrepancy between legal vision and hard realities attains almost shocking dimensions when one reads in Art. 11(1) of the CESCR that everyone has the right 'to the continuous improvement of living conditions'».

Kategorisch in seiner Aussicht ist auch Vierdag, der befindet<sup>10</sup>:

«The implementation of these provisions is a political matter, not a matter of law, and hence not a matter of rights.»

[Rz 12] 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 und die Gruppe der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den übrigen Menschenrechten zunehmend gleichgestellt wird:

- [Rz 13] Innerhalb des UNO-Ausschusses für WSK Rechte entstand das Projekt eines *Fakultativprotokolls zum Pakt I*<sup>11</sup>, mit welchem die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass Individuen oder nichtstaatliche Organisationen Verletzungen dieses Abkommens vor diesem Organ rügen könnten. Das Bestehen eines politischen Willens der Staaten zur Verwirklichung dieses Projektes erscheint allerdings gegenwärtig sehr unsicher.
- [Rz 14] In eine ähnliche Richtung weist das Projekt einer Aufnahme gewisser *Sozialrechte in die Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK). Dies hätte für diese Garantien automatisch Teilhabe an dem im System des Völkerrechts wohl effektiv Durchsetzungsinstrumentarium zu Folge<sup>12</sup>. Am 24. Juni 1999 hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates empfohlen, in diesem Sinn ein Zusatzprotokoll zur EMRK zu erarbeiten und darin Sozialrechte aufzunehmen, welche gerichtlich durchsetzbar (justiziabel) sind<sup>13</sup>. Es bleibt allerdings offen, ob und wann ein solches Protokoll, dessen Verletzung beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gerügt werden könnte, in Kraft treten wird.

- [Rz 15] 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. Wegen der mangelnden Verankerung in nationalen Verfassungen und der fehlenden Anerkennung ihres anspruchsbegründenden Charakters sind die juristische Bedeutung der WSK-Rechte und ihr konkreter Inhalt weithin ungeklärt. Zugleich herrscht Einigkeit, dass diese Rechte auf universeller Ebene besonders schlecht verwirklicht sind<sup>14</sup>. Das verstärkte Bemühen der UNO-Organe um eine präzisere Abgrenzung des Inhalts der sozialen und wirtschaftlichen Rechte im Allgemeinen und im Bereich des Rechts auf Nahrung im Besonderen überrascht angesichts dieses Hintergrunds wenig. Folgende Aktivitäten waren und sind besonders bedeutsam:
  - [Rz 16] Auslöser der vermehrten Beschäftigung mit dem Recht auf Nahrung auf internationaler Ebene war eine im Jahre 1996 abgehaltene Staatenkonferenz zu Hungerproblem, deren 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 Menschen<sup>15</sup>.
  - [Rz 17] 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 auf<sup>16</sup>.
  - [Rz 18] Im Jahre 1997 beauftragte die sog. Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, ein Expertengremium Menschenrechtskommission, die *UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte*, die Rechtsansprüche im Zusammenhang mit Nahrung besser zu definieren und geeignete Massnahmen zur Umsetzung und Realisierung dieser Rechte vorzuschlagen<sup>17</sup>. Gleichzeitig beauftragte sie ihren *Spezialberichterstatter für das Recht auf Nahrung*, den Norweger Asbjørn Eide, seine Studie aus dem Jahre 1987<sup>18</sup> zum Inhalt des Rechts auf Nahrung zu aktualisieren. In der Folge veröffentlichten sowohl die Hochkommissarin für Menschenrechte<sup>19</sup> wie auch der Sonderberichterstatter<sup>20</sup> in den Jahren 1998 und 1999 einen resp. zwei Reporte zu Inhalt und Geltung dieser Garantie.
  - [Rz 19] Starken Einfluss auf diese Reporte hatten die Berichte des Subcommittee on Nutrition of the Administration Committee on Coordination<sup>21</sup>, der Koordinationsstelle der UNO für Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung des Hungers<sup>22</sup>, welche ebenfalls einen menschenrechtlichen Ansatz vertreten. Weiter öffnete sich auch die World Food Organization dieser Sichtweise, indem sie im Jahre 1998 zum fünfzigjährigen Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Studie zum Recht auf Nahrung publizierte<sup>23</sup>.
  - [Rz 20] Schliesslich – und dies erscheint für die Vertragsstaaten des UNO-Paktes I (darunter auch die Schweiz) hoch relevant - rückte auch das Vertragsüberwachungsorgan dieses Vertrages das Recht auf Nahrung ins Zentrum seines Interesses: Im Jahre 1997 hielt dieses während seiner Dezember-Session einen sogenannten Day of General Discussion<sup>24</sup> ab. Dessen Ergebnisse und auch die Resultate der Aktivitäten der anderen erwähnten UNO-Organe<sup>25</sup> flossen schliesslich in die *Allgemeine Bemerkung (Observation générale) Nr. 12* des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 12. Mai 1999 über das Recht auf Nahrung ein<sup>26</sup>. Allgemeine Bemerkungen (Observation générales/General Comments) des Ausschusses bringen in allgemeiner Form dessen Auffassung über den Inhalt eines bestimmten Rechtes von Pakt I zum Ausdruck. Auch wenn ihnen die Rechtsverbindlichkeit abgeht, sind sie für die Auslegung der Paktgarantien von grosser praktischer Bedeutung.

- [Rz 21] In diesen kaum mehr überblickbaren Aktivitäten der UNO-Organen waren in bedeutender Masse auch *Nichtregierungsorganisationen* (NGO's) involviert, die sich in verstärkter Masse oder gar ausschliesslich<sup>27</sup> auch mit der Durchsetzung des Rechts auf Nahrung beschäftigen. Dabei gilt es insbesondere den ‚International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food‘ aus dem Jahre 1997<sup>28</sup> zu erwähnen, welchem wesentlichen Einfluss auf die besagte Entwicklungen innerhalb des UNO-Systems und insbesondere auf die Observation générale zum Recht auf Nahrung zugemessen werden kann.

## 2. Auf nationaler Ebene

[Rz 22] Eine zunehmende Akzeptanz der individualrechtlichen Natur zumindest von Teilgehalten des Rechts auf Nahrung lässt sich in der schweizerischen Grundrechtspraxis feststellen. Zwar enthält die noch geltende Bundesverfassung weder das Recht auf Nahrung noch andere soziale Grundrechte<sup>29</sup>, und das Bundesgericht anerkannte solche Rechte lange Zeit auch nicht als ungeschriebene Grundrechte der Verfassung. Die Verwirklichung von Grundsätzen Menschenrechtskategorie vollzog sich weitgehend im Rahmen der Sozialversicherungs- Sozialhilfegesetzgebung resp. zusätzlich spezifisch für das Recht auf Nahrung in der Lebensmittelgesetzgebung<sup>30</sup>.

[Rz 23] Seit kurzem ist aber auch in der Schweiz eine Trendwende zu beobachten: Bereits ab dem Jahre 1984 anerkannten verschiedene totalrevidierte Kantonsverfassungen justiziable Garantien auf Existenzsicherung, die auch das Recht auf ausreichende Nahrung umfassen<sup>31</sup>. Auf Bundesebene anerkannte das Bundesgericht ein Recht auf Existenzsicherung im Jahre 1995 ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung<sup>32</sup>. Dieses Sozialrecht fand mit Art. 12 als «Recht auf Hilfe in Notlagen» 1999 Eingang in den Text der totalrevidierten Bundesverfassung; damit sind u.a. zentrale Bereiche des Rechts auf Nahrung verfassungsrechtlich verankert worden<sup>33</sup>.

## III. DIE RECHTLICHE VERANKERUNG DES RECHTS AUF NAHRUNG

### 1. Auf Internationaler Ebene

#### 1.1. Multilaterale Instrumente des Menschenrechtsschutzes<sup>34</sup>

[Rz 24] Das Recht auf Nahrung ist heute als solches oder in Teilaspekten in verschiedenen völkerrechtlichen Instrumenten verankert:

- [Rz 25] An erster Stelle gilt es die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR) zu erwähnen, die zwar an sich die Staaten rechtlich nicht bindet, aber für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den Beginn eines Entwicklungsprozesses markiert, der zu einer Anerkennung dieser Rechte als gleichwertiger Menschenrechtskategorie führte. Art. 25 AEMR bestimmt:

«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; (...).»

- [Rz 26] Im Rahmen normativer multilateraler Instrumente des Menschenrechtsschutzes findet das Recht auf Nahrung seine prominenteste Verankerung im *Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*. Art. 11 dieses Instrumentes nennt diesen Anspruch im Rahmen des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, der neben der hier relevanten Garantie auch die Rechte auf angemessene Unterkunft und Bekleidung folgendermassen 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 beruhenden 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

a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschliessung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;

b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung (Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.)<sup>35</sup>

- [Rz 27] Auch die *Kinderrechtskonvention von 1989* stipuliert das Recht auf Nahrung im Umfeld eines allgemeineren Rechtes auf einen angemessenen Lebensstandard<sup>36</sup>. Zusätzlich verpflichtet dieses Instrument im Rahmen des Rechts auf Gesundheit die Vertragsstaaten ausdrücklich zu Massnahmen, welche der Bekämpfung von Unter- und Fehlernährung von Kindern dienen<sup>37</sup>. Für diese Personenkategorie verpflichtet auch der Ausschuss für Menschenrechte gestützt auf Art. 24 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (Pakt II) die Staaten zu Massnahmen mit dem Ziel, Mangelernährung zu vermeiden<sup>38</sup>.

- [Rz 28] *Indirekt* ist das Recht auf Nahrung in weiteren Menschenrechtsverträgen verankert: Teilgehalte eines Rechts auf Nahrung können insbesondere den in vielen Menschenrechtsverträgen verankerten Bestimmungen über das *Recht auf Leben* entnommen werden. Der UNO-Ausschuss für Menschenrechte sprach in seiner Observation générale 6/16 zum Recht auf Leben gemäss Pakt II das Recht auf Nahrung an und führte dazu aus:

«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.»<sup>39</sup>

[Rz 29] Daneben verlangt auch das *Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen* von Art. 10 Pakt II von den Vertragsstaaten u.a., das Recht von inhaftierten Personen auf ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln zu gewährleisten<sup>40</sup>. Die Verbote unmenschlicher Behandlung gemäss Art. 3 EMRK resp. Art. 7 Pakt II können einer Ausweisung oder Abschiebung in einen anderen Staat entgegenstehen, falls der auszuliefernden Person im Destinationsstaat Leistungen aus zentralen Gehalten der Subsistenzrechte und damit auch des Rechts auf Nahrung vorenthalten werden<sup>41</sup>. Diese Beispiele manifestieren, dass sich der materielle Geltungsbereich des Rechts auf Nahrung mit demjenigen von verschiedenen anderen Menschenrechtsgarantien zu überschneiden beginnt, weshalb für eine Abklärung der staatlichen Verpflichtungen im Bereich des Rechts auf Nahrung auch verwandte Garantien in die Untersuchung einbezogen werden müssen. 1.2. Multilaterale Instrumente des humanitären Völkerrechts

[Rz 30] Die Verankerung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Garantien und damit auch des Rechts auf Nahrung im humanitären Völkerrecht, d.h. im Völkerrechtszweig, der während internationalen oder internen Konflikten Anwendung findet, lässt sich in zwei Kategorien unterteilen: Die *erste Gruppe* von Bestimmungen verpflichtet die Vertragsstaaten zur *Versorgung bestimmter Gruppen von geschützten Personen* (Zivilbevölkerung oder Kriegsgefangene), welchen infolge der kriegerischen Handlungen weitgehend die Möglichkeit zur selbstä Subsistenzbefriedigung entzogen wurde. Während internationalen Konflikten legen Art. 55 Genfer Konvention (GK) IV<sup>42</sup> zu Gunsten der Zivilbevölkerung besetzter Gebiete und Art. 26 Genfer Konvention III<sup>43</sup> zu Gunsten von Kriegsgefangenen<sup>44</sup> für die Vertragsstaaten unmittelbar zu erfüllende Leistungspflichten im Bereich der Nahrungsmittelversorgung fest. Art. 55 GK IV<sup>45</sup> bestimmt:

«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 (...) einzuführen, falls die Hilfsquellen des besetzten Gebietes nicht ausreichen.

Die Besatzungsmacht darf keine im besetzten Gebiet befindlichen Lebensmittel (...) requirieren, ausgenommen für die Besatzungsstreitkräfte und -verwaltung, und auch dann nur unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zivilbevölkerung. Unter Vorbehalt der Bestimmungen anderer internationaler Abkommen hat die Besatzungsmacht die notwendigen Vorkehren zu treffen, damit eine gerechte Entschädigung für die requirierten Güter gezahlt wird.

Die Schutzmächte können jederzeit ohne weiteres den Stand der Versorgung mit Lebensmitteln (...) in den besetzten Gebieten untersuchen, unter Vorbehalt von zeitweiligen Beschränkungen, die aus zwingenden militärischen Erfordernissen auferlegt werden.»

[Rz 31] Während internen Konflikten, welche die Gewaltintensität von Bürgerkriegen aufweisen<sup>46</sup>, gilt im Bereich des Rechts auf Nahrung einzig die Bestimmung von Art. 5 Abs. 1 lit. b ZP II über die Ernährung von Inhaftierten und Internierten<sup>47</sup>.

[Rz 32] Die *zweite Kategorie* untersagt den Staaten *Angriffe gegen die Nahrungsmittelinfrastruktur*, die vorsätzliche Zerstörung von Nahrungsmitteln wie z.B. Lagerhäuser für Getreide etc. In allgemeiner Form wird zudem der Einsatz von Hunger als Waffe durch die Instrumente des humanitären Völkerrechts untersagt, d.h. das Mittel der Aushungerung gilt als verpöntes Mittel der Kriegführung.

[Rz 33] Für internationale Konflikte werden diese Grundsätze exemplarisch durch Art. 54 Zusatzprotokoll I<sup>48</sup> verankert. Diese Norm bestimmt:

«1. Das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegführung ist verboten.

2. Es ist verboten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen, um sie wegen ihrer Bedeutung für den Lebensunterhalt der Zivilbevölkerung oder der gegnerischen Partei vorzuenthalten, gleichviel ob Zivilpersonen ausgehungert oder zum Fortziehen veranlasst werden sollen oder ob andere Gründe massgebend sind.»

[Rz 34] Dieser Grundsatz ist nicht auf die Kategorie der internationalen Konflikte beschränkt, sondern, wie Art. 14 Zusatzprotokoll II deutlich macht<sup>49</sup>, auch während internen Konflikten zu beachten.

### 1.3. Multilaterale Instrumente des internationalen Strafrechts

[Rz 35] Seit dem Jahre 1998 gilt die Verletzung des Rechts auf Nahrung auch explizit als völkerrechtliches Delikt<sup>50</sup>. So begeht gemäss Artikel 8 des Statuts des internationalen Strafgerichtshofes ein Kriegsverbrechen, wer vorsätzlich Massnahmen ergreift, welche auf die Aushungerung der Zivilbevölkerung gerichtet sind. Im Einzelnen bestimmt dieser Straftatbestand:

«2. For the purpose of this Statute 'war crimes' means

(...)

(b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, (...), namely the following acts:

(...)

(xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival; including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions; (...).»

## 2. Auf nationaler Ebene

### 2.1. Grundrechtliche Verankerung im schweizerischen Verfassungsrecht

[Rz 36] In der Bundesverfassung von 1874 findet das Recht auf Nahrung keine explizite Verankerung. Im Jahre 1995 anerkannte das Bundesgericht, wie bereits erwähnt, ein Recht Existenzsicherung als ungeschriebenes Grundrecht der BV. In seinem Urteil<sup>51</sup> führte das Gericht zum justiziablen Anspruch auf Leistungen, die für die Absicherung einer genügenden Versorgung

mit Lebensmitteln notwendig sind, Folgendes aus<sup>52</sup>:

«Das Grundrecht auf Existenzsicherung erfüllt diese Bedingungen der Justiziabilität. Es ist als solches auf ein grundrechtsgebotenes Minimum (Hilfe in Notlagen) ausgerichtet. Die damit verbundenen Staatsausgaben sind aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung in den Kantonen anerkannt; sie bedürfen keiner finanzpolitischen Grundentscheidung mehr. Was unabdingbare Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens darstellt, ist hinreichend klar erkennbar und der Ermittlung in einem gerichtlichen Verfahren zugänglich. In Frage steht dabei (...) nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und von einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistung zu bestimmen. Dabei kommen sowohl Geldleistungen wie auch Naturalleistungen in Betracht»

[Rz 37] Neu wird dieser Anspruch durch die Bundesverfassung von 1999 schriftlich verankert. Art. 12 bestimmt unter der Marginalie ‚Recht auf Hilfe in Notlagen‘:

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»

[Rz 38] Gemäss der Botschaft des Bundesrates von 1996<sup>53</sup> umfasst dieser Anspruch, wie vom Bundesgericht vorgegeben, diejenigen Leistungen, die «für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar [sind] und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermögen». Damit wird unter anderem der Anspruch auf ausreichende Ernährung explizit verfassungsmässig garantiert<sup>54</sup>, was bedeutet, dass er von jeder Person vor Gericht geltend gemacht werden kann<sup>55</sup>. Die inhaltlichen Konturen des Anspruchs auf Hilfe in Notlagen sind aber noch unscharf, weshalb die einzelnen zur Erfüllung dieses Grundrechts im Nahrungsbereich notwendigen staatlichen Massnahmen noch nicht genau eingeschätzt werden können. Gemäss Müller<sup>56</sup> umfasst diese verfassungsrechtliche Garantie

«zunächst die Bewahrung vor akutem Hunger bzw. die Freiheit von Hunger im Sinne der unmittelbaren Überlebenseicherung; darüber hinaus schliesst das Recht auf Nahrung jenen Umfang an Lebensmitteln ein, der eine Aufrechterhaltung intakter Körperfunktionen sicherstellt, die Gesundheit nicht gefährdet und – im Unterschied zu blossem Vegetieren – auch befriedigende körperliche und geistige Aktivität ermöglicht.»

[Rz 39] In Haftsituation lassen sich auch bereits gemäss der alten Verfassung gewisse Bereiche des Rechts auf Nahrung aus weiteren Grundrechten ableiten. So wird aus dem ungeschriebenen Grundrecht der persönlichen Freiheit auch ein Anspruch auf ausreichende Ernährung abgeleitet, welcher aber gemäss einer von der Lehre<sup>57</sup> kritisierten Praxis der Bundesgerichts aus Disziplinargründen bis zu fünf Tagen auf Suppe, Wasser und Brot eingeschränkt werden kann<sup>58</sup>. Vom materiellen Geltungsbereich dieser Garantie umfasst wird auch der Anspruch von Vegetariern auf nichttierische Nahrung<sup>59</sup>. Demgegenüber beschlägt der Anspruch auf eine mit religiösen Vorschriften konforme Nahrung – d.h. z.B. koschere Nahrung für Juden resp. Mahlzeiten, welche kein Schweinefleisch enthalten, für Muslime – das Grundrecht der Religionsfreiheit.

[Rz 40] Daneben enthalten drei kantonale Verfassungen justiziable Ansprüche, welche unter anderem auch das Recht auf ausreichende Ernährung umfassen. So bestimmt § 16 der Verfassung von Basel-Landschaft<sup>60</sup>:

«1. Jeder hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung in Notlagen und auf die für ein menschenwürdiges Leben erforderlichen Mittel.  
2. Kanton und Gemeinden schützen insbesondere Menschen, die wegen ihres Alter, ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage Hilfe brauchen».

[Rz 41] In ähnlicher Weise werden diese Grundsätze auch in Art. 29 der Verfassung von Bern<sup>61</sup> festgehalten:

«Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung.»

[Rz 42] Stärker die subsidiäre Natur dieser grundrechtlichen Garantie wird bei gleichem Inhalt schliesslich in Art. 25 der Verfassung von Appenzell Ausserrhoden<sup>62</sup> betont:

«Jede Person hat bei Notlagen, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, Anspruch auf ein Obdach, auf grundlegende medizinische Versorgung sowie auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel.»

[Rz 43] Es bedarf keiner weiteren Begründung, dass «die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel» die Versorgung mit Nahrung bzw. der dafür notwendigen Finanzmittel mit einschliessen.

## 2.2. Rechtsvergleich: Verankerungen in ausländischen Verfassungen

[Rz 44] Eine Übersicht der FAO aus dem Jahre 1998<sup>63</sup> legt an den Tag, dass das hier zur Diskussion stehende Menschenrecht mehrheitliche keine Verankerung in nationalen Verfassungen findet. In Europa ist dieses Recht gar einzig in den Verfassungen der Ukraine und Armeniens<sup>64</sup> grundrechtlich verankert<sup>65</sup>. Ausserhalb Europas zeigt sich zwar ein etwas differenzierteres Bild, indem mehrere Verfassungen eine genügende Nahrungsmittelversorgung als ein Hauptziel staatlicher Politik verfassungsrechtlich festhalten<sup>66</sup>. Demgegenüber fehlt eine Verankerung des Rechts auf Nahrung als eigentliches anspruchsbegründendes Individualrecht gegenwärtig auch auf universeller Ebene in den Verfassungswirklichkeiten beinahe vollständig. Als deutlichste Ausnahme soll hier die südafrikanische Verfassung erwähnt werden, welche bestimmt<sup>67</sup>: «Everyone has the right to have access to: (...) sufficient food, and water.»<sup>68</sup> Auch in diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass ein Blick auf die Wortlaute der Verfassungen kein vollständiges Bild zu vermitteln vermag. So anerkannte nicht nur, wie oben erwähnt, das schweizerische Bundesgericht einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Subsistenzleistungen, sondern eine solcher Anspruch gilt auch z.B. in Deutschland als verfassungsrechtlich abgestützt<sup>69</sup>.

## 2.3. Konkretisierungen im Verwaltungsrecht des Bundes

[Rz 45] Ein isolierter Blick auf die Verfassung zeigt nur unvollständig auf, wie das Recht auf Nahrung in der Schweiz juristisch verankert ist. So finden sich auf Ebene von Bundesgesetzen, Bundesrats- und Departementsverordnungen, aber auch in kantonalen Erlassen Bestimmungen, welche dazu dienen, Postulate eines Rechts auf Nahrung zu verwirklichen. Diese Bestimmen lassen sich nach dem von ihnen verfolgten Zweck wie folgt gruppieren:

- [Rz 46] *Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in Ausnahmesituationen*: Gestützt auf das Landesversorgungsgesetz<sup>70</sup> erliess der Bundesrat ein ganzes Bündel von Verordnungen, welche allgemein die Versorgungslage mit Nahrungsmitteln und andere Subsistenzgütern in Krisenzeiten sicherstellen sollen. Im Einzelnen werden durch die Erlasse der Landesversorgungspolitik<sup>71</sup> die Grundsätze der Vorratshaltung normiert, die konkret in Vorrat zu nehmenden Nahrungsmittel<sup>72</sup> und Sämereien<sup>73</sup> resp. Düngemittel<sup>74</sup> bestimmt und die Nutzung der einheimischen Ressourcen<sup>75</sup> sichergestellt. In einem weiteren Sinn ebenfalls zu diesem Politikbereich gezählt werden kann schliesslich teilweise die Landwirtschaftspolitik<sup>76</sup>.
- [Rz 47] *Sicherstellung der Qualität der angebotenen Nahrung*: Eine umfangreiche Gesetzgebung auf Bundesebene soll die Qualität der auf dem Markt angebotenen Nahrungsmittel sicherstellen, die Konsumenten damit vor Gesundheitsgefahren schützen sowie die Sicherstellung des hygienischen Umgangs mit Lebensmitteln garantieren. Diese sogenannte Lebensmittelpolizeigesetzgebung<sup>77</sup> stützt sich auf Art. 69bis der alten resp. auf Art. 118 Abs. 2 lit. a der neuen Bundesverfassung und findet auf Gesetzesstufe ihre primäre Basis im Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände<sup>78</sup>. Gemäss diesem Erlass dürfen nur Lebensmittel, welche den Anforderung der Lebensmittelgesetzgebung entsprechen<sup>79</sup>, d.h. gemäss der ausführlichen Regelung der Lebensmittelverordnung<sup>80</sup> als zugelassen erklärt werden, angeboten werden. Zwecks Konkretisierung des Täuschungsverbotes werden Deklarationspflichten<sup>81</sup> aufgestellt sowie ein Kontrollsystem eingerichtet<sup>82</sup>. Aufbauend auf diesen Erlassen wird diese Lebensmittelgesetzgebung durch Departementsverordnungen wie die Nährwert-<sup>83</sup>, die Fremd- und Inhaltsstoff-<sup>84</sup>, die Zusatzstoff-<sup>85</sup>, die Hygieneverordnung<sup>86</sup>, die Verordnung über das Bewilligungsverfahren für GVO-Lebensmittel, GVO-Zusatzstoffe GVO-Vorbereitungshilfsstoffe<sup>87</sup>, die Verordnungen über Vorzugsmilch<sup>88</sup> resp. über die Bezeichnung von Schweizer Käse<sup>89</sup>, die Pilz-<sup>90</sup> und Pilzkontrolleure-Verordnung<sup>91</sup>, die Fleischhygiene-<sup>92</sup> und Fleischuntersuchungsverordnung<sup>93</sup> sowie die Verordnung über die

Anerkennung von natürlichen Mineralwässern<sup>94</sup> weiter verfeinert. Basierend auf der Verordnung des Bundesrates über Gebrauchsgegenstände<sup>95</sup> werden schliesslich Vorschriften für Objekte, welche mit Lebensmitteln in Kontakt geraten resp. zu deren Herstellung benötigt werden<sup>96</sup>, aufgestellt. Ergänzt wird dieser bundesrechtliche Normenkomplex durch Regelung im kantonalen Bereich, beispielsweise durch Hygienevorschriften in Gastgewerbeetzen.

- [Rz 48] *Sicherstellung einer Grundversorgung mit Nahrungsmitteln zugunsten gefährdeter Personenkategorien*: In einem umfassenderen Sinn verstanden, kann auch die ge Sozialversicherungs- resp. Sozialhilfegesetzgebung als Konkretisierung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und damit auch des Rechts auf Nahrung eingestuft werden. Die Sozialversicherungen gewährleisten dabei Personen im Falle von Alter, Tod eines Ehepartners oder Elternteils<sup>97</sup>, Invalidität<sup>98</sup> und Arbeitslosigkeit<sup>99</sup> als Versicherung unabhängig von einer tatsächlichen Bedürftigkeit ein Einkommen, das sich innerhalb eines bestimmten Rahmens am weggefallenen Erwerbseinkommen resp. den darauf bemessenen Beitragszahlungen richtet<sup>100</sup>. Zweifellos wird mit diesen Versicherungsleistungen somit effizient das Recht auf Nahrung in typischen Risikosituation in formalisierter Weise abgedeckt. In einem komplementären Verhältnis zu den Sozialversicherungen steht das System der Sozialhilfe, das bei Hilfsbedürftigkeit, jedoch nur dann zur Anwendung gelangt, falls kein Anspruch auf rechtzeitige Leistungen Sozialversicherungen besteht. Ziel der auf kantonaler Ebene verankerten Sozialhilfe<sup>101</sup> ist eine über die blosse Existenzsicherung hinausgehende materielle und persönliche Hilfeleistung, was selbstverständlich auch die Mittel für eine ausreichende Ernährung einschliesst<sup>102</sup>. Ebenfalls mittelbar wird das Recht auf Nahrung auch durch die Bestimmung unpfändbarer Vermögensobjekte resp. die Festlegung eines betriebsrechtlichen Existenzminimums in Betreibungs- und Konkursverfahren<sup>103</sup> geschützt. In diese Kategorie fallen weiter auch Regelungen in kantonalen Haftvollzugsverordnungen und ähnlichen Erlassen, welche in Konkretisierung der grundrechtlichen Vorgaben<sup>104</sup> die ausreichende Nahrungsmittelversorgung von inhaftierten Personen sicherstellen sollen<sup>105</sup>. Abschliessend ist innerhalb dieser Gruppe das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit<sup>106</sup> zu erwähnen, welches die Verbesserung der Ernährungslage in Entwicklungsländern<sup>107</sup> resp. die Abgabe von Nahrungsmittelhilfe<sup>108</sup> ausdrücklich als Ziel resp. Form von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe bezeichnet.

#### IV. Die Verpflichtungsschichten des Rechts auf Nahrung

##### 1. Verpflichtungsarten

[Rz 49] Die traditionelle, durch ideologische Auseinandersetzungen während dem Kalten Krieg geprägte Prämisse, wonach bürgerliche und politische Rechte wie z.B. die Meinungsäusserungsfreiheit von den Staaten ausschliesslich ein Abseitsstehen resp. Unterlassen verlangen, während wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie z.B. das Recht auf Nahrung einzig staatliche Leistungen erheischen, kann als überholt eingestuft werden<sup>109</sup>. Vielmehr wächst heute die Erkenntnis, dass Unterschiede zwischen bürgerlichen Freiheitsrechten einerseits und wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten andererseits nicht prinzipieller, sondern gradueller Natur sind. Einen wesentlichen Beitrag zu einem sachgerechten Verständnis der Menschenrechte hat dabei insbesondere Asbjörn Eide geleistet<sup>110</sup>. Gemäss der von ihm geprägten Theorie verlangen Menschenrechte unabhängig von ihrer Zuordnung zu einer Menschenrechtskategorie ein dreifaches Verhalten von den durch diese Garantien verpflichteten Staaten:

- [Rz 50] Auf einer ersten Stufe sind die Staaten verpflichtet, keine Massnahmen zu ergreifen, welche die selbständige Befriedigung der Nahrungsmittelversorgung durch Personen unter seiner Kontrolle verhindert<sup>111</sup>.
- [Rz 51] Auf einer zweiten Stufe verpflichtet diese Garantie die Staaten, die individuelle Ausübung des Rechts auf Nahrung gegenüber Dritten, d.h. anderen Individuen, nichtstaatlichen Organisationen wie Wirtschaftsunternehmungen, aber auch ungesetzlich operierender Gruppierungen, zu sichern und zu schützen<sup>112</sup>.

- [Rz 52] Erst auf einer dritten Stufe verlangen Menschenrechte von Staaten die Ergreifung von Massnahmen zur Erfüllung des Rechts auf Nahrung<sup>113</sup>, d.h. das Erbringen von Leistungen.

[Rz 53] Dieses dreischichtige Modell setzte sich jedoch in der Praxis von menschenrechtlichen Organen nicht auf Anhieb durch. So wurde diese Theorie vom Ausschuss für WSK Rechte noch in seiner Observation générale 3 zur allgemeinen Verpflichtungsklausel von Art. 2 Abs. 1 Pakt I nur sehr undeutlich angetönt<sup>114</sup>. Von wesentlichem Einfluss für die Akzeptanz dieser Einteilung erwies sich der International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food aus dem Jahre 1997, welcher deutlich unterscheidet zwischen der Pflicht, (1.) den Zugang von Menschen zu vorhandener Nahrung nicht zu verhindern, (2.) allen Menschen Schutz zu gewähren, welche von Dritten daran gehindert werden, und (3.) für Menschen, die sich selbst keine Nahrung beschaffen können, Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Versorgung gesichert bleibt<sup>115</sup>.

[Rz 54] Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte übernahm 1999 in seiner Observation générale 12 zum Recht auf Nahrung diese Einteilung der Verpflichtungsschichten<sup>116</sup>. In diesem Sinne hält die Observation générale 12 fest, dass das Recht auf Nahrung wie alle Menschenrechte drei Verpflichtungsschichten enthalte, nämlich die Pflichten, das Recht zu respektieren, es bei Übergriffen Dritter zu schützen und es zu erfüllen. Die Erfüllungspflicht besitze zwei Aspekte: Die Pflicht, den vollen Genuss des Rechtes durch Private mittels aktiver Massnahmen zu erleichtern und die Pflicht zur Leistung, wo Menschen, z.B. in Katastrophensituationen, nicht mehr in der Lage sind, sich selber mit Nahrung zu versorgen.

[Rz 55] Angesichts ihrer Bedeutung für die inhaltliche Entwicklung des Rechts auf Nahrung rechtfertigt es sich, die entsprechende Passage im vollen Wortlaut wiederzugeben<sup>117</sup>:

«Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres / Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (...). Un niveau intermédiaire («Faciliter» l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation./ L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.»

[Rz 56] Es kann somit heute davon ausgegangen werden, dass diese Dreiteilung der Verpflichtungsschichten sowohl der herrschenden Lehre als auch der Praxis des Überwachungsorgans des universell wichtigsten Vertrages über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte und damit auch des Rechts auf Nahrung entspricht. Dies ist ein wichtiger Schritt, wenn auch gleichzeitig betont werden muss, dass die internationalen Organe noch weit davon entfernt sind, den konkreten Inhalt des Rechts auf Nahrung mit ähnlicher Präzision wie denjenigen der klassischen Freiheitsrechte bestimmen zu können.

[Rz 57] Unbestritten ist 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 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.

[Rz 58] Obwohl mangels eines Überwachungsorganes im Bereich des humanitären Völkerrechts

keine Praxis zu diesen Verpflichtungsschichten ersichtlich ist, lässt sich diese Unterteilung auch für diesen Völkerrechtszweig leicht illustrieren. So enthält bereits die zentrale Norm von Art. 55 GK IV<sup>118</sup> in Abs. 1 eine Pflicht zur Versorgung der Zivilbevölkerung<sup>119</sup> mit Nahrungsmitteln und damit eine *Leistungspflicht*. Abs. 2 hingegen untersagt ausser bei vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Requisition von Nahrungsmitteln in besetzten Gebieten<sup>120</sup> und ist daher eindeutig als *Unterlassungspflicht* zu qualifizieren. Die zweite Verpflichtungsstufe, diejenige der Schutzpflichten, lässt sich zwar nicht anhand des Wortlautes dieser Norm illustrieren, doch geben andere Bestimmungen dieser Verträge deutlich Beleg für das Bestehen dieser Verpflichtungsart auch im humanitären Völkerrecht<sup>121</sup>.

[Rz 59] Im Folgenden sollen die Verpflichtungsschichten und ihr Inhalt näher dargestellt werden.

## 2. Unterlassungspflichten

[Rz 60] Unterlassungspflichten im Bereich des Rechts auf Nahrung verpflichten Staaten insbesondere, (1.) den Zugang zur Nahrung und auch zu Nahrungsmittelhilfe zu respektieren<sup>122</sup>, und verbieten (2.) den Staaten, Nahrungsmittel und die zur ihrer Produktion benötigte Infrastruktur zu zerstören.

[Rz 61] Zur *ersten Kategorie* gehören v.a.

(a) die Unterbindung des Zugangs bestimmter Individuen oder Gruppen zu an sich vorhandener Nahrung, wobei irrelevant ist, ob dies auf der Basis der Gesetzgebung oder durch aktive Massnahmen der Behörden geschieht<sup>123</sup>. Als konkrete *Beispiele verbotener Eingriffe* lassen sich hier aus der Praxis der UNO<sup>124</sup> und aus der Literatur nennen

- das Legen von Landminen in landwirtschaftlich genutzten Gebieten mit dem Ziel Nahrungsmittelproduktion einzuschränken;<sup>125</sup>;
- das Verbot, Personen mit Nahrungsmitteln zu versorgen, welche selbst keinen Zugang dazu haben<sup>126</sup>;
- die Missachtung von Landrechten indigener Völker durch den Staat<sup>127</sup>;
- (entschädigungslose oder ungerechtfertigte) Enteignungen von landwirtschaftlich nutzbarem Land oder willkürliche, zwangsweise Umsiedelungen der Landbevölkerung<sup>128</sup>;
- Massnahmen, welche Individuen auf willkürliche Weise daran hindern sollen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen<sup>129</sup>;

(b) [Rz 62] die Verhinderung des Zugangs zu humanitärer Hilfe in Bürgerkriegen und anderen Notstandssituationen<sup>130</sup>. Beispiele aus Afghanistan, Bosnien und Tschetschenien sind in Anhang II<sup>131</sup> dargestellt.

[Rz 63] 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<sup>132</sup>. Ein solches Verhalten – sei dies durch die gegnerische Partei in einem Konflikt, aber auch durch den 'eigenen' Staat im Falle einer entschädigungslosen Requisition oder Enteignung von solchen Anlagen oder Nahrungsmitteln – verletzt aber auch menschenrechtliche Bestimmungen wie diejenige von Art. 11 Pakt I<sup>133</sup>.

[Rz 64] Da die Pflicht zur Respektierung des Rechts auf Nahrung keinerlei Ressourcen zu seiner Erfüllung benötigt, ist – wie auch der Ausschuss für WSK Rechte betont<sup>134</sup> – 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 Vertrages<sup>135</sup>. Deshalb kann auch ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass diese Schicht einer gerichtlichen Verwirklichung 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

[Rz 65] 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 schützen<sup>136</sup>. 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<sup>137</sup>.

[Rz 66] Die besondere Bedeutung dieser Schicht wird auch in der Literatur betont. Gemäss Eide<sup>138</sup>

besteht auf dieser Stufe eine Notwendigkeit für staatlichen Schutz gegen Betrug und unethisches Verhalten in Handels- und Vertragsbeziehungen und gegen die Vermarktung gefährlicher Produkte.

[Rz 67] Der International Code of Conduct stellt demgegenüber auch auf dieser Ebene den Schutz ungehinderten Zugangs zu Nahrungsmitteln in den Vordergrund, wenn er die Pflicht der Staaten betont, zu verhindern, dass Individuen der Zugang zur ausreichenden Ernährung durch Dritte verweigert würde.<sup>139</sup>

[Rz 68] Wir teilen die Auffassung, dass der Aspekt des Schutzes Privater vor Beeinträchtigung des Zugangs zu Nahrung durch Dritte im Vordergrund der Schutzpflicht steht. Dieser Aspekt betrifft die sog. *Drittwirkung* von Menschenrechten. In den vergangenen Jahren haben internationale Gerichte und Organe Zusammenhang mit Freiheitsrechten wiederholt festgestellt, dass Menschenrechte in der Regel Private in ihren Beziehungen untereinander nicht binden, gleichzeitig aber der Staat zum Schutz der betroffenen Opfer tätig werden muss, wenn er über die Gefahr informiert ist und sie mit ihm zumutbaren Mittel abwenden könnte.

[Rz 69] Sowohl der Menschenrechtsausschuss des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anerkennen in ständiger Praxis, dass sich aus der Pflicht der Staaten zur «Gewährleistung der Menschenrechte»<sup>140</sup> nicht nur die Verpflichtung ergibt, Eingriffe in die Freiheit der Privaten zu unterlassen, sondern u.U. auch eine Pflicht, zum Schutz der Menschenrechte bestimmter Individuen gegen Übergriffe Dritter aktiv zu werden. Eine solche Schutzpflicht besteht etwa im Bereich von *Familie und Privatsphäre*. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte verbietet in Art. 17 willkürliche und rechtswidrige Eingriffe in Privatleben und Familie und bestimmt in Abs. 2: «Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen». Wie der Menschenrechtsausschuss betont hat, muss dieser Schutz unabhängig davon gewährleistet sein, ob die Beeinträchtigung «von der öffentlichen Gewalt oder von natürlichen oder juristischen Personen» ausgeht<sup>141</sup>. Ähnlich hat der Europäische Gerichtshof im Bereich von Art. 8 EMRK entschieden, welcher den Schutz des Familien- und Privatlebens gewährleistet<sup>142</sup>. In neueren Fällen hat der Gerichtshof die Anerkennung einer Schutzpflicht der Staaten gegen Übergriffe Dritter auf den Schutz der *körperlichen Integrität* von Privatpersonen ausgedehnt. Im Beschwerdefall A. v. UK<sup>143</sup> war der Beschwerdeführer im Alter von 9 Jahren von seinem Stiefvater mit einem Stock mehrmals derart stark gezüchtigt worden, dass daraus sichtbare Verletzungen resultierten. Weil dies nach englischem Recht nicht strafbar war, bejahte der Gerichtshof eine Verletzung des Verbotes unmenschlicher Behandlung gemäss Art. 3 EMRK<sup>144</sup>. Im Fall Osman machte eine Mutter geltend, die Polizei hätte die Ermordung ihres Kindes durch seinen geisteskranken ehemaligen Lehrer verhindern können. Der Gerichtshof stellte dazu fest, dass die Verpflichtung zum Schutz des Lebens gemäss Art. 2 EMRK u.U. tatsächlich eine positive Verpflichtung der Behörden beinhalten könne, Private gegen gefährliche Dritte zu schützen, weshalb zu untersuchen sei, ob die Polizei bei genügender Sorgfalt das Verbrechen hätte verhindern können<sup>145</sup>. Damit ist im Völkerrecht weitgehend anerkannt, dass der Staat verpflichtet sein kann, in Beziehungen zwischen Privaten einzugreifen, um die Menschenrechte gegen private Beeinträchtigungen zu schützen.

[Rz 70] Im Bereich der Sozialrechte sind Schutzansprüche Ansprüche Privater darauf, dass der Staat durch diese Menschenrechtskategorie geschützte Positionen aktiv vor negativen Einwirkungen schützt<sup>146</sup>. Es gibt keine überzeugenden Argumente dagegen, warum diese

Grundsätze nicht für jenen Bereich des Rechts auf Nahrung gelten soll, wo es um Eingriffe Dritter in das Recht auf freien Zugang zu vorhandener Nahrung geht. Weil der Staat nicht für alles verantwortlich gemacht werden kann, was im gesellschaftlichen Raum geschieht, bleibt allerdings in Lehre und Praxis weithin ungeklärt, unter welchen Voraussetzungen der Staat Privaten Schutz gewähren muss und wie weit solche Schutzpflichten konkret gehen.

[Rz 71] Als *Beispiele* für Schutzpflichten 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 Ärmere sich nicht mehr genügend ernähren können<sup>147</sup>;
- 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 wollen<sup>148</sup>.
- die Pflicht der Staaten, gegen die Schädigung der Nahrungsmittelkette durch umweltschädigendes Verhalten privater Firmen vorzugehen<sup>149</sup>.
- 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.

[Rz 72] 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. Es sind allerdings auch Bereiche denkbar, wo ein umfassender staatlicher Schutz vor Eingriffen Dritter – wie z.B. der Aufbau eines Kontrollsystems im Bereich der Lebensmittelpolizei - den Einsatz von bedeutenden Ressourcen oder den Erlass von Schutznormen in der Gesetzgebung erfordert. Folgerichtig sind diese Bereiche progressiv, d.h. kontextbedingt unter Einsatz der konkret vorhandenen Mittel zu erfüllen, und eine richterliche Beurteilung erscheint ausgeschlossen

## 4. Leistungspflichten

### 4.1. Verankerung

[Rz 73] Auf der Stufe der Leistungspflichten sind schliesslich die Staaten zu einer Vielzahl von Massnahmen verpflichtet, welche alle darauf gerichtet sein müssen, die Nahrungsmittelsituation in einem Staat allgemein zu verbessern und dafür besorgt zu sein, dass jede Person unter ihrer Jurisdiktion ausreichend ernährt ist. Diese Schicht spricht der Wortlaut von Art. 11 Pakt I zum Recht auf Nahrung an, wenn dort ausgeführt wird:

- «... 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
- a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschliessung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;
  - b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.»

[Rz 74] 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, d.h. nach Massgabe der vorhandenen Mittel zu beurteilen ist. Auch auf dieser Stufe sind

jedoch gewisse Leistungsbereiche gemäss internationaler Praxis unmittelbar zu erfüllen. Wegen der differenzierten Natur dieser Leistungspflichten und da soziale Rechte wie das Recht auf Nahrung oft auf diese Schicht reduziert werden, soll diese im Folgenden genauer unter die Lupe genommen werden.

#### 4.2. Grundsatz: Progressive Natur der Leistungsverpflichtungen

[Rz 75] 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. Diese haben für eine möglichst rasche Verwirklichung der Paktrechte besorgt zu sein und damit jedes Gesetzgebungsverfahren auf seine Paktkonformität hin zu überprüfen. Obwohl dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum hinsichtlich Wahl und Umfang der eingesetzten Mittel zukommt, ist sein Ermessen doch in verschiedener Hinsicht eingeschränkt: Die Zielrichtung der Massnahme muss erstens auf die volle Verwirklichung gerichtet sein und hat zweitens sofort zu beginnen<sup>150</sup>. Weiter haben Staaten alle *möglichen* Mittel einzusetzen, was den prioritären Einsatz von Ressourcen zugunsten dieser Ziele erfordert. Endlich sind *alle*<sup>151</sup> Mittel einzusetzen, worunter neben gesetzgeberischen Massnahmen auch die Zurverfügungstellung gerichtlicher Instanzen gehört<sup>152</sup>. Infolge ihrer Bedeutung für das Verständnis der Rechtsnatur der progressiven Leistungspflichten sollen im Folgenden die entsprechenden Ausführungen des Ausschusses für WSK Rechte im Wortlaut angeführt werden<sup>153</sup>.

«2. Die (...)Verpflichtung besteht darin, dass sich die Vertragsstaaten, nach dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1, zum «Treffen von Massnahmen» verpflichten; diese Pflicht wird durch keine weiteren Erwägungen qualifiziert oder eingeschränkt. Der Sinn des Wortlauts dieser Bestimmung kann auch durch die Betrachtung seiner verschiedenen Fassungen erschlossen werden. In der englischen Fassung besteht die Verpflichtung, «to take steps» (Schritte zu unternehmen); im französischen Text verpflichten sich die Vertragsstaaten, «à agir» (zu handeln), in der spanischen Fassung, «a adoptar medidas» (Massnahmen anzunehmen). Während somit die volle Verwirklichung der betreffenden Rechte nur schrittweise erreicht werden kann, müssen die Massnahmen zur Erreichung dieses Ziels in einer angemessenen kurzen Zeitspanne nach Inkrafttreten des Paktes für die einzelnen Vertragsstaaten getroffen werden. Die Massnahmen müssen durchdacht und konkret sein und möglichst eindeutig die Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte anstreben.

3. Die Erfüllung dieser Handlungspflicht ist, gemäss dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1, mit «allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen» zu erreichen. Der Ausschuss geht davon aus, dass der Rückgriff auf die Gesetzgebung in zahlreichen Fällen äusserst wünschenswert ist und bisweilen sogar unerlässlich sein kann. (...).

9. Die grundsätzliche Ergebnisverpflichtung gemäss Art. 2 Abs. 1 ist, «nach und nach die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen». Häufig wird die Absicht dieses Satzteils durch den Begriff der schrittweisen Verwirklichung näher umschrieben. Er will die Tatsache zum Ausdruck bringen, dass die volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte im allgemeinen nicht in einer kurzen Zeitspanne erreicht werden kann. In diesem Sinne unterscheidet sich diese Verpflichtung deutlich von derjenigen des Art. 2 des Internationalen Paktes über Staatsbürgerliche und politische Rechte, welche eine unmittelbare Verpflichtung zur Achtung und Gewährleistung aller betreffenden Rechte darstellt. Dennoch darf die Tatsache, dass der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein nach und nach zu erfolgendes, d. h. schrittweises Vorgehen vorsieht, nicht dahingehend ausgelegt werden, dass dieser Verpflichtung ein wirksamer Inhalt abgeht. Einerseits erlaubt diese Bestimmung die Bewahrung der nötigen Anpassungsfähigkeit angesichts der Realitäten in der Welt und Schwierigkeiten, welchen jedes Land bei seinen Anstrengungen zur Erreichung der volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte begegnet; andererseits muss die Bestimmung im Lichte des Gesamtziels und der eigentlichen Daseinsberechtigung des Paktes ausgelegt werden, welche darin bestehen, den Vertragsstaaten klare Verpflichtungen bezüglich der vollen Verwirklichung dieser Rechte zu setzen. Diese Formulierung verpflichtet deshalb zu einem möglichst raschen und gleichzeitig möglichst wirksamen Vorgehen zur Erreichung dieses Ziels».

[Rz 76] Diese Ausführungen wurden vom Ausschuss im Jahre 1999 folgendermassen für das Recht auf Nahrung präzisiert<sup>154</sup>:

«16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

17. (...) Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire «au maximum de ses ressources disponibles», comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.»

#### 4.3. Unmittelbare Leistungspflichten und ihre Justiziabilität

[Rz 77] Neben diesen klarerweise progressiv zu erfüllenden Leistungspflichten zeigt aber die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit zunehmender Deutlichkeit, dass gewisse Leistungspflichten auch unmittelbar zu erfüllen und deshalb grundsätzlich justiziabel sind<sup>155</sup>. Bevor jedoch diese Bereiche herauskristallisiert werden sollen, gilt es, kurz auf die nationale und internationale Praxis zur Justiziabilität der Garantien des Paktes I und damit des Rechts auf Nahrung auf innerstaatlicher Ebene einzugehen.

##### 4.3.1. Die Praxis von Bundesrat und Bundesgericht

[Rz 78] Anlässlich der Anerkennung des Rechts auf Existenzsicherung betonte das Bundesgericht:

«Das Grundrecht auf Existenzsicherung erfüllt [die] Bedingungen der Justiziabilität. (...) Die damit verbundenen Staatsausgaben sind aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung in den Kantonen anerkannt, sie bedürfen keiner finanzpolitischen Grundsatzentscheidung mehr. Was unabdingbare Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens darstellt, ist hinreichend klar erkennbar und der Ermittlung in einem gerichtlichen Verfahren zugänglich.»<sup>156</sup>

[Rz 79] In einem seltsamen Kontrast zu dieser Aussage stehen die Äusserungen der obersten Bundesbehörden zur Frage nach dem Charakter der rechtlich nahe verwandten, aus dem Pakt fliessenden Rechtsansprüche resp. zu deren Justiziabilität. So hielt der Bundesrat bereits in seiner Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966<sup>157</sup> fest:

«Es ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut des Paktes I (...), dass dieser in seiner Gesamtheit zur Festlegung der Ziele einer Menschenrechtspolitik im sozialen Bereich gedacht war. Er 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, zu verwirklichen. (...). Daraus ergibt sich eindeutig, dass sich die Vorschriften des Paktes I nicht an Individuen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsparteien richten. Diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten. Nach der konstanten Rechtsprechung Bundesgerichtes erzeugen die in Pakt I gewährleisteten Rechte deshalb, abgesehen von eventuellen wenigen Ausnahmen (vgl. Par. 1 Bst. a, Recht auf Gründung von Gewerkschaften), grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte. Einzelpersonen können sie vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden nicht direkt anrufen. Ein Richter könnte sich höchstens in einem gegebenen Fall zur Gesetzesauslegung an einer Vertragsvorschrift orientieren.»

[Rz 80] Das Bundesgericht schloss sich dieser Meinung an. Es verneinte eine anspruchsbegründende Natur der Garantien dieses Vertrages und damit deren Justiziabilität mit folgenden Argumenten:

«5. c) Der von den Beschwerdeführern angerufene Sozialpakt enthält in Art. 6-15 einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren vollen Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten

Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, verpflichtet (Art. 2 Abs. 1). Die von der Schweiz mit diesem Pakt eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen haben insofern programmatischen Charakter; die Vorschriften des Paktes richten sich - anders als die direkt anwendbaren Garantien des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dem die Schweiz ebenfalls beigetreten ist (...) - nicht an den Einzelnen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten, welche die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für ihre Tätigkeit zu beachten haben (...). Bundesrat und Parlament gingen dementsprechend davon aus, die Vorschriften des Sozialpaktes gewährten dem Einzelnen, von allfälligen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte, welche der Bürger vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden anrufen könnte (...).»<sup>158</sup>

[Rz 81] Im Entscheid BGE 122 I 102f hatte sich das Bundesgericht ausdrücklich mit der gerichtlichen Anwendbarkeit von Art. 11 Pakt I auseinanderzusetzen. Dabei führte es aus:

«2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, aus dem ungeschriebenen Grundrecht z Existenzsicherung, aus Art. 11 Abs. 1 des Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (...) folge die Steuerbefreiung des Existenzbedarfs.

a) Was den angerufenen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anbelangt, hat das Bundesgericht wiederholt entschieden, dass die darin enthaltenen Bestimmu programmatischen Charakter haben, sich an den Gesetzgeber richten und grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte des Einzelnen begründen (BGE 120 Ia 1 E. 5c S. 11 f.; 121 V 246 E. 2 S. 249). Es besteht keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.»

#### 4.3.2. Die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

[Rz 82] Das Bundesgericht geht somit bis heute davon aus, dass Ansprüche aus Pakt I und damit auch aus dem Recht auf Nahrung unabhängig von ihrer Beschaffenheit auf gerichtlichem Weg nicht durchgesetzt werden können. Diese Rechtsprechung widerspricht der Auffassung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte diametral.

[Rz 83] In einer konstanten Praxis fordert der Ausschuss für WSK Rechte von den Staaten, dass eine wirksame Massnahmen zur Verwirklichung der Paktgarantien auch die Bereitstellung gerichtlicher Instanzen zur Prüfung von individuellen Ansprüchen aus diesem völkerrechtlichen Instrument beinhalte. Folgerichtig wird anlässlich der Prüfung von Staatenberichten regelmässig die Nichtanerkennung des justiziablen Charakters von zumindest Teilgehalten dieser Garantien kritisiert. So führte dieses Organ beispielsweise zum Staatenbericht von Belgien aus:<sup>159</sup>

«The Committee is concerned about that Belgian authorities, referring to article 2, paragraph 1 of the Covenant, relating to progressive measures to be taken by State Parties to implement the Covenant, are of the view that the provisions of the Covenant do not have direct effect and cannot be directly invoked by complains before Belgian courts and tribunals.»

[Rz 84] Diese Erfahrungen aus der Berichtsprüfung flossen schliesslich in die Beurteilung in einer Observation générale<sup>160</sup> ein, wo der Ausschuss festhielt:

«5. Neben den gesetzgeberischen Massnahmen sind als weitere geeignete Massnahmen diejenigen zu nennen, welche die Einführung von Rechtsmitteln für diejenigen Rechte vorsehen, die gemäss dem nationalen Rechtssystem gerichtlich geltend gemacht werden können. Der Ausschuss hält beispielsweise fest, dass der diskriminierungsfreie Genuss der anerkannten Rechte oft durch die Existenz gerichtlicher oder anderer Rechtsmittel auf geeignete Weise verwirklicht wird. Vertragsstaaten, welche auch Parteien des Internationalen Paktes über Staatsbürgerliche und politische Rechte sind, haben sich schon (aufgrund der Art. 2 Abs. 1 und 3, Art. 3 und 26 des Paktes) verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jede Person, welche in ihren in diesem Pakt anerkannten Rechten und Freiheiten (einschliesslich des Rechtes auf Gleichbehandlung und des Diskriminierungsverbotes) verletzt worden ist, das Recht hat, «eine wirksame Beschwerde einzulegen» (Art. 2 Abs. 3 lit. a). Zudem enthält der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine Anzahl Bestimmungen, u.a. die Art. 3, 7 lit. a i), 8, 10 Abs. 3, 13 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 und 4, 15 Abs. 3, welche in vielen nationalen Rechtsordnungen für die direkte Anwendung durch gerichtliche und andere Organe geeignet erscheinen. Die Auffassung, wonach den aufgeführten Rechte, ihrer Natur nach, die direkte Anwendbarkeit

(non-selfexecuting) abzusprechen wäre, könnte nur schwierig belegt werden.

Falls ausdrückliche Massnahmen, welche direkt die Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte gewährleisten, in Gesetzesform erlassen wurden, möchte der Ausschuss insbesondere wissen, ob solche Gesetze Einzelnen oder Gruppen, welche ihre Rechte nicht uneingeschränkt verwirklicht sehen, eine Klageberechtigung einräumen oder nicht. Sind spezifische wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte durch die Verfassung garantiert oder wurden die Bestimmungen des Paktes direkt in das nationale Gesetz aufgenommen, möchte der Ausschuss darüber informiert werden, inwieweit solche Rechte gerichtlich geltend gemacht werden können. Zudem möchte der Ausschuss genaue Informationen erhalten, falls der Inhalt der Verfassungsbestimmungen über wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte abgeschwächt oder merklich verändert wurde.»

[Rz 85] Noch einen Schritt weiter hinsichtlich der Justiziabilität der Garantien von Pakt I ging der Ausschuss in seinen Ausführungen zum Projekt eines Fakultativprotokolls zu Pakt I<sup>161</sup>, wo er ausführte, dass grundsätzlich alle Rechte des Paktes eine justiziable Dimension aufweisen<sup>162</sup>.

[Rz 86] Schliesslich widersprach im Dezember 1998 der Ausschuss für WSK Rechte der schweizerischen Ansicht zur Justiziabilität der in Pakt I enthaltenen Garantien, als er anlässlich seiner Prüfung des schweizerischen Staatenberichts<sup>163</sup> befand:

«10. Le Comité ne partage pas la position de l'État partie selon laquelle les dispositions du Pacte représentent des principes et des objectifs de programme plutôt que des obligations juridiques et ne peuvent donc pas être incorporées dans la législation. Il rappelle que, dans son observation générale No 3 de 1990 sur la nature des obligations des États parties au titre de l'article 2 du Pacte, il se réfère à un certain nombre de dispositions du Pacte, dont celles des articles 8 sur le droit de grève et 13 sur le droit à l'éducation, qui sont, semble-t-il, susceptibles d'être immédiatement appliquées dans le cadre du système judiciaire. Le Comité juge difficile de suggérer que les dispositions susmentionnées ne sont pas, vu leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes.  
(...)

25. Le Comité suggère à l'État partie de prendre les mesures voulues pour donner plein effet juridique au Pacte, afin que les droits qui y sont visés soient pleinement intégrés dans le système juridique.»

#### 4.3.3 Justiziable Bereiche der Leistungsansprüche des Rechts auf Nahrung

[Rz 87] 1999 befand der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Observation générale 12, dass auch im Bereich des Rechts auf Nahrung jede Person ihre Ansprüche aus dieser Garantie vor einem Gericht überprüfen können müsse:

«32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.»

[Rz 88] Eine Durchsetzung auf gerichtlichem Wege bietet sich insbesondere für diejenigen Teilgehalte des Rechts auf Nahrung an, welche von den Vertragsstaaten unmittelbar zu erfüllen sind. Entgegen der dargestellten Praxis von Bundes- und Versicherungsgericht begründen deshalb solche Teilgehalte individuelle Ansprüche und sind somit u.E. justiziablel, d.h. ohne weitere Konkretisierungen durch den Gesetzgeber mit den Mitteln eines Gerichts durchzusetzen. Diese Kategorisierung ist nicht juristische Haarspalterei, sondern erst sie ermöglicht unter anderem die Identifizierung von Verhaltensweisen von Staaten, die klarerweise als Rechtsverletzungen qualifiziert werden können. Dies im Unterschied zu Bereichen, in welchen der den Staaten gewährte erhebliche Ermessensspielraum eine solche eindeutige Beurteilung verunmöglicht. Zu den Schichten mit einer unmittelbar zu erfüllenden Verpflichtungen können im

Lichte der Praxis des Ausschusses für WSK-Rechte folgende Ebenen gezählt werden<sup>164</sup>.

- *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<sup>165</sup>. Für Industriestaaten dürfte diese Vermutung aber wohl kaum je zu widerlegen sein. Spezifisch für das Recht auf Freiheit von Hunger – das den ‚core content‘ des Rechts auf ausreichende Ernährung bildet – verlangte dieses Organ, dass diese Minimalansprüche gar während Katastrophen und Notstandssituationen unmittelbar zu erfüllen sind<sup>166</sup>. Leistungspflichten zumindest im Bereich der blossen Überlebenseicherung sind deshalb individuelle Ansprüche, die gerichtlich durchsetzbar sein müssten. Diesen Weg hat auch das Bundesgericht mit der Anerkennung eines ungeschriebenen Rechts auf Existenzsicherung beschritten. Der Entscheid wurde jedoch nicht explizit auf den Sozialpakt abgestützt.
- *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 selbstständig befriedigen können. In diesen Fällen hat der Staat unmittelbar Leistungen zu erbringen, die über die eigentlichen Minimalansprüche hinaus reichen. So hat z.B. der Vormund für eine adäquate Ernährung des Mündels zu sorgen, und in Haftsituationen sind die Anforderungen des Rechts auf Nahrung und Gesundheit in vollem Umfang unmittelbar zu erfüllen<sup>167</sup>. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der sog. ‚Garantenstellung‘, welche der Staat in solchen Fällen gegenüber dem Privaten einnimmt.
- *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. Dieser Grundsatz ist im Zusammenhang mit den an sich nicht-justiziablen Leistungsverpflichtungen entwickelt worden, weshalb ein Staat den Pakt wohl nicht verletzt, falls ein solcher Abbau sich nicht gerichtlich auf seine Paktkonformität hin überprüfen lässt<sup>168</sup>. Dies schliesst jedoch die Möglichkeit einer Anerkennung der Justiziabilität nicht aus. Denn ein gutheissender Entscheid hätte nicht die Bereitstellung neuer Mittel zur Folge, sondern würde ‚nur‘ Einsparungen verhindern. In solchen Situationen entfällt deshalb das traditionelle Argument der mangelnden gerichtlichen Realisierungsmöglichkeit weitgehend<sup>169</sup>.

## 5. Diskriminierungsverbot

[Rz 89] Die letzte Verpflichtungsschicht der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergibt sich aus dem Diskriminierungsverbot. Gemäss Art. 2 Abs. 2 Pakt I verpflichten sich die Vertragsstaaten

«zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden».

[Rz 90] Gemäss Art. 3 des gleichen Vertragswerkes verpflichten sich die Staaten überdies,

«die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen».

[Rz 91] In der internationalen Doktrin und Praxis ist unumstritten, dass diese Diskriminierungsverbote auf einer ersten Verpflichtungsstufe grundsätzlich für eine *direkte, gerichtliche Anwendung* geeignet sind. Dies bedeutet nicht nur ein Verbot für den Staat, aus diskriminierenden Gründen in den freien Zugang Privater zu vorhandener Nahrung einzugreifen, sondern ist auch im

Zusammenhang mit Leistungskomponenten materieller Garantien zu beachten. In dieser Hinsicht gewährt das Diskriminierungsverbot z.B. einen rechtsgleichen Zugang zu bestehenden staatlichen Nahrungsmittelinrichtungen und schützt vor diskriminierender Verteilung von Geldleistungen, die in Erfüllung der Verpflichtungen des Sozialpaktes geleistet werden. Als Beispiele lassen sich hier nennen:

- Das Verbot, Angehörige einer bestimmten Minderheit oder einen politisch verdächtigen Landesteil von einem Nahrungsmittelprogramm auszuschliessen, obwohl dort die Nahrungsmittelnot wie in anderen Landesteilen herrscht<sup>170</sup>.
- Das Verbot, Angehörige einer ethnischen Minderheit zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, indem man ihnen Nahrungsmittelhilfe entzieht<sup>171</sup>.

[Rz 92] Ergreift der Staat deshalb im Bereich des Rechts auf Nahrung Massnahmen, we Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 2 nicht genügen, verletzt er seine Verpflichtungen aus dem Pakt<sup>172</sup>.

[Rz 93] In diesem Zusammenhang gilt es aber zu betonen, dass das Diskriminierungsverbot auch eine Leistungskomponente enthält, die nicht gerichtlich durchsetzbar ist. Der Ausschuss legt grosses Gewicht auf die Erfüllung dieser progressiven Leistungsverpflichtungen, indem er Staaten verschiedentlich anhielt, Leistungen prioritär zugunsten besonders benachteiligter Personenkategorien einzusetzen: Dieses Organ nimmt damit Abstand von einem Konzept, wonach die Realisierung der Paktrechte allein durch allgemeines Wirtschaftswachstum erreicht werden kann, sondern verlangt im Gegenteil gezielte Förderungsprogramme, die auf die Bedürfnisse solcher Gruppen zugeschnitten sind<sup>173</sup>.

[Rz 94] Besondere Probleme wirft schliesslich die Diskriminierungsproblematik im Verhältnis zwischen Privaten auf. Stellt es z.B. eine Diskriminierung im Bereich des Rechts auf Nahrung dar, wenn in traditionellen Familienstrukturen zuerst die männlichen Familienmitglieder essen und den Frauen und Mädchen bloss zur Verfügung steht, was übrig bleibt? Die rechtliche Beurteilung einer Diskriminierung zwischen Privaten und die Rolle, welche der Staat dabei zu spielen hat, ist ausserordentlich komplex, weil Menschenrechte grundsätzlich Staaten und nicht Private binden. Einfache Antworten lassen sich hier deshalb nicht geben. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte immer deutlicher die Meinung vertritt, in solchen Fällen müsse der Staat im Sinne der zweiten Verpflichtungsebene (Schutzpflichten) auch gerichtlichen Schutz gegen Übergriffe anderer Privater leisten<sup>174</sup>.

## V. VERPFLICHTUNGEN AUS DEM RECHT AUF NAHRUNG IM BEREICH DER AUSSENPOLITIK?

### 1. Fragestellung

[Rz 95] 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, eine Frage, die natürlich bei Menschenrechten mit einer Leistungskomponente besonders bedeutsam ist. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz Schranken setzen kann; sie ist heute besonders im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionen aktuell.

### 2. Verpflichtung zur Nahrungsmittelhilfe bei Notsituationen in anderen Staaten?

#### 2.1. Verpflichtung zur direkten Hilfe in Notsituation?

[Rz 96] Aus menschenrechtlichen Verträgen verpflichten sich die Staaten grundsätzlich nur, dafür zu sorgen, dass Personen unter ihrer Jurisdiktion - d.h. Menschen 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?

[Rz 97] Die UNO-Charta verpflichtet gemäss Art. 56 in Verbindung mit Art. 55 lit. c die Staaten, «gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation [der UNO] zusammenzuarbeiten», um «die

allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion» zu verwirklichen. Daraus hat man eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht der Staaten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet<sup>175</sup>. Unter welchen Umständen, in welchem Ausmass und in welcher Form eine solche Kooperationspflicht rechtlich besteht, ist allerdings weithin ungeklärt und politisch sehr umstritten. Die laufenden Arbeiten der UNO an einer Deklaration zum Recht auf Entwicklung<sup>176</sup>, dem die Staaten anlässlich der Wiener Weltkonferenz über die Menschenrechte 1993 wenigstens grundsätzlich zugestimmt haben<sup>177</sup>, dienen u.a. dazu, diese Fragen zu klären.

[Rz 98] 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.

[Rz 99] Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont die Wichtigkeit internationaler Zusammenarbeit, geht aber diesbezüglich ebenfalls von einem Grenzbereich normativer Verbindlichkeit aus:

«36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.  
(...)

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.»<sup>178</sup>

[Rz 100] Auf *innerstaatlicher Ebene* ist eine Kooperationsverpflichtung der Schweiz klar; das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit<sup>179</sup> 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:

«1. Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, c  
Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. (...)

2. Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich (...);

b) die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung (...).»

[Rz 101] Die humanitäre Hilfe, welche mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung

gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen soll (Art. 7), kann gemäss Art. 8 nicht nur mit Geldbeträgen, sondern auch in Form von «Sachleistungen, insbesondere Abgabe von Nahrungsmitteln» erfolgen<sup>180</sup>.

[Rz 102] 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 Bundesverfassung relevant, wonach die Schweiz im Rahmen ihrer Aussenpolitik «zur Linderung von Not und Armut» beiträgt. Damit Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage erhalten<sup>181</sup>, welche auch die Nahrungsmittelhilfe und Massnahmen zur Sicherung und Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion abdeckt.

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

[Rz 103] 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 im Destinationstaat dieser Hilfeleistung (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 Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Empfängerstaat nicht beeinträchtigt wird, und auf negativ wirkende Massnahmen zu verzichten.

[Rz 104] Ohne von einer eigentlichen Verpflichtung auszugehen, werden diese Grundsätze auch vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vertreten:

«39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.»<sup>182</sup>

[Rz 105] Gar von einer eigentlichen diesbezüglichen Verpflichtung scheint hingegen der International Code of Conduct on the Human Right to Food auszugehen, der in Art. 7.4. festhält:

«States' international policies and programmes must respect the full realization of people's right to adequate food. This has implications for their trade and finance policies, and for technology transfers. It also requires states to consider the international implications of their domestic agricultural policies and use of technology.»

## 3. Wirtschaftssanktionen und das Recht auf Nahrung

### 3.1. Gegenmassnahmen als zulässige völkerrechtliche Durchsetzungsmassnahmen

[Rz 106] Wirtschaftssanktionen einzelner Staaten oder von internationalen Organisationen dienen häufig dazu, auf Staaten, welche völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt haben, Druck auszuüben. Das Völkerrecht kennt kein zentrales gerichtliches Organ mit umfassender Zuständigkeit. Selbsthilfemassnahmen einzelner Staaten oder Staatengruppen zur Durchsetzung ihrer völkerrechtlichen Ansprüche sind deshalb im Völkerrecht unter gewissen Voraussetzungen erlaubt, und ihnen kommt eine im Vergleich zum nationalen Recht grosse Bedeutung zu. Verletzt ein Staat seine völkerrechtlichen Verpflichtungen, ist es den verletzten Staaten grundsätzlich erlaubt, sogenannte Gegenmassnahmen<sup>183</sup> zu ergreifen.

[Rz 107] Eine Schranke dieses Rechts besteht darin, dass die Gegenmassnahme nicht grundlegende Menschenrechte verletzen darf<sup>184</sup>, darunter sind zweifellos zumindest die zentralen Bereiche des Rechts auf Nahrung zu subsumieren. Ein Staat darf somit zweifellos 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 verunmöglicht<sup>185</sup>.

[Rz 108] Der Ausschuss für WSK Recht widmete dieser Problematik eine eigene Observation générale und gelangte dabei zu folgenden Voraussetzungen für paktkonforme Sanktionen<sup>186</sup>:

- Sanktionen müssen so ausgestaltet werden, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte möglichst wenig tangiert werden, z.B. durch eine umfassende Liste von Gütern, welche wegen ihrer Relevanz für die Pakt-Garantien vom Embargo ausgenommen sind, durch eine bessere Fokussierung der negativen Folgen der Sanktion auf jene, die man treffen will, oder allgemein durch eine flexiblere Handhabung der Gegenmassnahme.
- 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, alles in ihrer Gewalt stehende zu tun, um wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung zu schützen.
- Diejenigen, welche die Sanktion ergreifen, haben die Verpflichtung, einzeln oder in internationaler wirtschaftlicher oder technischer Zusammenarbeit Schritte zu ergreifen, um auf unverhältnismässige negative Auswirkungen der Sanktionen auf speziell verwundbare Gruppen (z.B. Kinder, Kranke und Alte aus armen Bevölkerungsschichten) adäquat antworten zu können.

### 3.2. Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen mit dem Recht auf Nahrung

[Rz 109] 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 aufrechtzuerhalten. Dies betont auch die Observation générale 12:

«37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.»<sup>187</sup>

[Rz 110] Keine Verletzung dieser Garantie begehen hingegen Sanktionen ergreifende Staaten, wenn zwar die Lebensmittelversorgung als Nebeneffekt dieser Massnahmen erschwert wird, der betroffene Staat aber mit anderer Prioritätensetzung imstande wäre, Defizite in der Nahrungsmittelversorgung zu vermeiden<sup>188</sup>.

---

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

2 Siehe 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.

3 So z.B. die Vienna Declaration and Programme of Action (UN Doc. A/Conf.157/23) Ziff. 1.5.

4 Siehe zu den Verpflichtungsschichten des Rechts auf Nahrung unten S. 19ff.

5 Christian Tomuschat, *Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung – Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation, Vereinte Nationen* 1991, 10.

6 Dazu ausführlich hinten S. 19ff.

7 Siehe zur Verankerung des Rechts auf Nahrung in der Bundesverfassung und kantonalen Verfassungen unten S. 12f.

8 So kennt der UNO-Pakt I als Durchsetzungsinstrumentarium einzig ein obligatorisches Berichtsprüfungsverfahren (Art. 16); dies gilt gemäss seinem Art. 44 auch für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989, SR 0.107). Differenzierter präsentiert sich die Lage hingegen im Falle der von der Schweiz nicht ratifizierten Europäischen Sozialcharta vom 18.

Oktober 1961: Zwar kennt auch dieses Instrument als primäres Durchsetzungsverfahren die Berichtsprüfung, doch sind gemäss dem Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints vom 22. Juni 1995 nichtstaatliche Organisationen wie z.B. Gewerkschaften und Hilfswerke zur Einreichung von Kollektivbeschwerden beim Durchsetzungsorgan dieses Vertrages, dem Ausschuss unabhängiger Experten, befugt.

- 9 Christian Tomuschat, Human Rights in a World-Wide Framework – Some Current Issues, ZaöRV 1985, 567.
- 10 E.G. Vierdag, The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Netherlands Yearbook of International Law 1978, 69ff.
- 11 Siehe insbesondere die U.N. Doc. E/C.12/1992/2, 87ff und E.CN.4/1997/105.
- 12 Siehe dazu Matti Pelonpää, Economic, Social and Cultural Rights, in Macdonald/Matscher/Petzold, The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht/Boston/London 1993, 869ff.
- 13 Assembly 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).
- 14 Ausschuss für WSK Rechte, General Comment 12: «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.»
- 15 World 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.» Im Juni 2002 fand ein Folgegipfel statt, dessen Resultat die Declaration of the World Food Summit: Five Years Later ist. In diesem Dokument bestätigen die Staaten ihr Ziel, bis zum Jahre 2015 die Zahl unterernährter Menschen zu halbieren (Ziff. 1), und beauftragten den FAO-Rat innerhalb von zwei Jahren freiwillige Richtlinien zu erarbeiten, um die Staaten in ihrem Ziel zu unterstützen, das Recht auf Nahrung möglichst vollständig zu realisieren (Ziff. 10).
- 16 Kommission für Menschenrechte, Resolution 1997/8 und Resolution 1998/23.
- 17 Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, Decision 1997/108.
- 18 Asbjörn Eide, Right to adequate food as a human right, UN Study Series 1, New York 1989.
- 19 Report of the High Commissioner for Human Rights, Question of the Realization in All Countries of the Economic, Social and Cultural Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems which the Developing Countries Face in their Efforts to Achieve these Human Rights, The Right to Food, UN Doc. E/CN.4/1998/21. Dieser Report beruhte wiederum auch auf den Resultaten einer Follow-up Konferenz der Plans of Action der Römer Staatenkonferenz (vgl. oben Anm. 15).  
Im Jahre 1999 veröffentlichte die Hochkommissarin einen weiteren Report zu diesem Menschenrecht (Report of the High Commissioner for Human Rights, The right to food, UN Doc. E/CN.4/1995/45), der schwergewichtig die Fortschritte im Bemühungen um eine klare Definition des Rechts auf Nahrung resp. der dazu komplementären Verpflichtung der Staaten darstellt.
- 20 Report updating the study on the right to food prepared by Mr. Asbjörn Eide, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/9. Bei diesem Report handelt es sich um einen Zwischenbericht, die Endfassung soll im Laufe des Jahres 1999 erscheinen (a.a.O., para. 4).
- 21 Fundstelle: <http://www.unsystem.org/acccscn/indexmain.html>.
- 22 Mitglieder des ACC/SCN sind 16 UN Organisationen, deren Aufgabenbereich mit der Ernährungssituation irgendwie in Berührung kommt
- 23 FAO (ed.), The Right to Food in Theory and Practice, Rome 1998. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Report of the Director-General of the Food and Agriculture Organisation of the United Nations on the outcome of the World Food Summit, held in Rome from 13 to 17 November 1996, Annex to Note by the Secretary-General, Outcome of the World Food Summit, including action to be taken to follow up the outcome at all appropriate levels, UN Doc. E/1997/57, A/52/132.
- 24 UN Doc. E/C.12/1997/SR.46 und E.C12/1997/SR.47 eine Zusammenfassung dieser Diskussion findet sich auch im Jahresbericht des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/1997/10, paras. 438ff.
- 25 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12, paras. 2f.
- 26 Observation générale 12, UN Doc E/C.12/1999/5. Der Text ist in Anhang I abgedruckt.

- 27 So z.B. die Organisationen FIAN (Food First Information and Action Network) und WANAHHR (World Alliance for Nutrition and Human Rights).
- 28 FIAN/WANAHHR/Institute Jaques Maritain International, International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food, ohne Ortsangabe, 1997.
- 29 Eine Ausnahme ist der Anspruch auf unentgeltlichen Primarunterricht gemäss Art. 27 BV.
- 30 Siehe dazu unten Ziff. III.2.3.
- 31 Vgl. dazu die Übersicht unten Ziff. III.2.1.
- 32 BGE 121 I 367ff. Siehe dazu die Bemerkung des Ausschusses für WSK Rechte in seinen Concluding Observations zum Bericht der Schweiz zu Pakt I (UN Doc. E/C.12/1/add.30): «4. The Committee notes with satisfaction that the Covenant has begun to be accepted as an integral part of the Swiss legal system. It notes that the Swiss courts, and notably the Federal Tribunal, have already on some occasions referred to the provisions of the Covenant. In this respect, the Committee notes with satisfaction that the decisions of the Federal Tribunal seem to have remedied somewhat the shortcomings of the Federal Constitution regarding articles 9, 11 and 12 of the Covenant.»
- 33 Siehe dazu unten Ziff. III.2.1.
- 34 Siehe dazu auch die Zusammenstellung in Francis M. Deng, Internally Displaced Persons, Compilation and Analysis of Legal Norms, in: United Nations (ed.), Study Series, Geneva 1998, 34ff.; ähnlich auch der erste Bericht des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung vom 7. Februar 2001, UN Doc. E/CN.4/2001/53, Ziff. 35-51.
- 35 Zusätzlich wird das Recht auf Nahrung in diesem Vertrag auch indirekt durch das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Rechte auf Gesundheit von Art. 12 Pakt I gesichert.
- 36 Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, SR 0.107): Recht auf angemessenen Lebensstandard (Art. 27): «Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.»
- 37 Art. 24 Abs. 2 Kinderrechtskonvention: «Die Vertragsstaaten bemühen sich (...) c) Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen, unter anderem durch den Einsatz leicht zugänglicher Technik und durch die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers, wobei die Gefahren und Risiken der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen sind.»
- 38 Ausschuss für Menschenrechte, Observation générale 17, para. 3.
- 39 Observation générale 6/16; Deutsche Übersetzung aus Kälin/Malinverni/Nowak (Anm. 2) 362 (Hervorhebung durch die Autoren).
- 40 Dieses Sichtweise wird durch die eigentlich unverbindlichen Standard Minimum Rules von UNO und Europarat, welche aber von nationalen und internationalen Organen zur Auslegung normativer Instrumente herangezogen werden, verdeutlicht. So bestimmen die UN Standard Minimum Rules (ECOSOC Resolution GG3CI [XXIV]) vom 31. Juli 1957 in Art. 20: «(1) Every prisoner shall be provided by the administration at the usual hours with food of nutritional value adequate for health and strength, of wholesome quality and well prepared and served. (2) Drinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it.» Das europäische Gegenüber (Appendix to the Resolution 73(5) of the Committee of Ministers of the Council of Europe) hält in ähnlicher Weise in Art. 19 fest: «1. In accordance with the standards laid down by the health authorities, the administration shall provide the prisoners at the normal times with food which is suitably prepared and presented, and which satisfies in quality and quantity the standard of dietetics and modern hygiene and takes into account their age, health, the nature of their work, and, as far as possible, any requirements based on philosophical and religious beliefs. 2. Drinking water shall be available to every prisoner.»
- 41 So erachtete der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Entscheid D. v. Vereinigtes Königreich, Reports 1997-III, die Abschiebung eines Drogendealers, der an Aids in fortgeschrittenen Stadium litt, als unmenschlich, da der Beschwerdeführer in seinem Heimatstaat ohne medizinische Versorgung im Elend zu sterben hätte.
- 42 Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, SR 0.518.51.
- 43 Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangene, SR 0.518.42.
- 44 «Die tägliche Grundration von Nahrungsmitteln soll in Menge, Beschaffenheit und Abwechslung ausreichend sein, um einen guten Gesundheitszustand der Gegangenen zu gewährleisten und um Gewichtsverlust und Mangelerscheinungen zu verhindern. Den Essgewohnheiten der Gefangenen soll ebenfalls Rechnung getragen werden.  
Der Gewahrsamsstaat hat den arbeitenden Kriegsgefangenen die zur Verrichtung der Arbeit, zu der sie verwendet werden, notwendige Zusatzration zu liefern.  
Trinkwasser soll den Kriegsgefangenen in genügender Menge geliefert werden. (...).  
Die Kriegsgefangenen sollen soviel wie möglich für die Zubereitung der Mahlzeiten herangezogen werden; sie können dazu die in den Küchen verwendet werden. Überdies soll ihnen die Möglichkeit zur Zubereitung der zusätzlichen Nahrung gegeben werden, über die sie verfügen.  
Als Essräume und als Messen sind zweckmässige Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen.  
Sämtliche kollektiven Disziplinarmassnahmen auf dem Gebiet der Ernährung sind verboten.»
- 45 Siehe zu dieser zentralen Bestimmung des humanitären Völkerrechts Jean Pictet, Commentary, IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva 1958, 309ff.
- 46 Art. 1 Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte, SR 0.518.522.

- 47 Art. 5 Abs. 1 ZP II: «Ausser den Bestimmungen des Artikels 4 werden mindestens folgende Bestimmungen in bezug auf Personen befolgt, denen aus Gründen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt die Freiheit entzogen ist, gleichviel ob sie interniert oder in Haft gehalten sind: (...) b) die in diesem Absatz genannten Personen werden im gleichen Umfang wie die örtliche Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln und Trinkwasser versorgt; ihnen werden Gesundheitsfürsorge und Hygiene sowie Schutz vor den Unbilden der Witterung und den Gefahren des bewaffneten Konfliktes gewährleistet.»
- 48 Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, SR 0.518.521.
- 49 Art. 14 ZP II: «Das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegführung ist verboten. Es ist daher verboten, für die Zivilbevölkerung lebenswichtige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen zu diesem Zweck anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen.»
- 50 In allgemeinerer oder indirekter Form bezeichnet aber bereits Art. II lit. c der Genozidkonvention vom 9. Dezember 1948 die «vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen», als strafrechtliches Delikt des Völkerrechts. Diese Bestimmung fand wiederum wörtlich Aufnahme in die Strafkataloge der internationalen Tribunale für Jugoslawien resp. Ruanda.
- 51 Bundesgerichtsentscheid (BGE) 121 I 367ff.
- 52 BGE 121 I 373.
- 53 Botschaft des Bundesrates zur Reform der Bundesverfassung, Sonderdruck, 150.
- 54 Siehe zu diesem Grundrecht Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Auflage Bern 1999, 166ff.
- 55 A.a.O.
- 56 Müller (Anm. 54) 173.
- 57 Müller (Anm. 54) 73.
- 58 BGE 99 Ia 289.
- 59 BGE 118 Ia 361f und 118Ia 79f.
- 60 Vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2
- 61 Vom 6. Juni 1993, SR 131.212.
- 62 Vom 30. April 1995, SR 131.224.1
- 63 FAO (ed.), The Right to Food in Theory and Practice, Rome 1998, 42f.; siehe dazu nun auch den ersten Bericht des Sonderberichterstatters (Anm. 34) Ziff. 52-66.
- 64 Art. 31 der armenischen Verfassung vom 5. Juli 1995: «Every citizen is entitled to an adequate standard of living for himself or herself and his or her family, to adequate housing, as well as to the improvement of living conditions. The state shall provide the essential means to enable the exercise of these rights.»
- 65 Art. 48 Verfassung der Ukraine: «Everyone has the right to a standard of living sufficient for himself or herself, and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing.»
- 66 So exemplarisch Art. 47 der indischen Verfassung: «The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people (...) as among its primary duties (...).»
- 67 Art. 27 der Verfassung von Südafrika.
- 68 Zwar weniger deutlich, aber trotzdem in der Form eines Individualrechtes verankert, findet sich das Recht auf Nahrung auch in den Verfassungen von Haiti (Art. 22), Nicaragua (Art. 63) und Ecuador (Art. 19).
- 69 Siehe dazu Müller (Anm. 54) 166.
- 70 Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung, SR 513. Verfassungsrechtlich wird dieses Gesetz auf Art. 102 der BV abgestützt.
- 71 Siehe zur Gesetzgebung in diesem Bereich etwa René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, 602ff; Paul Richli/Georg Müller/Tobias Jaag, Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 2. Aufl., Basel 1998, 75ff; Klaus A. Vallender, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 3. Aufl. Bern 1995, 495ff; Alex Achermann, Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung, Diss. Basel 1990.
- 72 Verordnungen vom 6. Juli 1983 über die Pflichtlagerhaltung von Zucker (SR 531.215.11); von Reis zu Speisezwecken (SR 531.215.12); von Speiseölen und Speisefetten sowie ihrer Rohstoffe und Halbfabrikate (SR 531.215.13); von Kaffee (SR 531.215); von Kakaobohnen und Kakaobutter (SR 531.215.15); von Tee (SR 531.215.16) und von Futtermitteln, Mahlhafer, Mahlgerste und Essmais (SR 531.531.215.17).
- 73 Verordnung vom 6 Juli 1983 über die Pflichtlagerhaltung von Sämereien und Saatwicken, SR. 531.215.21.
- 74 Verordnung vom 16 März 1992 über die Pflichtlagerhaltung von Düngern und zu Düngzwecken bestimmten Produkten, SR 531.215.25.
- 75 Verordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen, SR 531.32.
- 76 Siehe zu diesem umfangreichen Normenkomplex z.B. den kursorischen Überblick in Rhinow/Schmid/Biaggini (Anm. 71) 575ff.
- 77 Siehe dazu etwa Rhinow/Schmid/Biaggini (Anm. 71) 731ff.

- 78 Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) vom 9. Oktober 1992, SR 817.0.
- 79 Art. 6 LMG.
- 80 Art. 38–438 der Lebensmittelverordnung (LMV) vom 1. März 1995, SR 817.02.
- 81 Art. 18-21 LMG; Art. 19-36 LMG.
- 82 Art. 22-31 LMG.
- 83 Vom 26. Juni 1995, SR 817.021.55.
- 84 Vom 26. Juni 1995, SR 817.021.23.
- 85 Vom 26. Juni 1995, SR 817.021.22.
- 86 Vom 26. Juni 1995, SR 817.051.
- 87 Vom 19. November 1996, SR 817.021.35.
- 88 Vom 11. August 1976, SR 817.121.1.
- 89 Vom 10. Dezember 1981, SR 817.141.
- 90 Vom 26. Juni 1995, SR 817.022.291.
- 91 Vom 26. Juni 1995, SR 817.49.
- 92 Vom 1. März 1995, SR 817.190.
- 93 Vom 3. März 1995, SR 817.190.1
- 94 Vom 12. Februar 1986, SR 817.364.
- 95 Vom 1. März 1995, SR 817.04.
- 96 Vgl. z.B. Verordnung über die hygienisch-mikrobiologischen Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände, Räume, Einrichtungen und Personal vom 26. Juni 1995, SR 817.051; Verordnung über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff vom 26. Juni 1995, SR 817.041.1; Verordnung über Zellglasfolien vom 26. Juni 1996, SR 817.041.5.
- 97 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 12. Dezember 1946, SR 831.10.
- 98 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20.
- 99 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, vom 25. Juni 1982, SR 837.0.
- 100 Siehe zum Sozialversicherungsrecht z.B. Alfred Maurer, *Bundessozialversicherungsrecht*, Basel 1993. Weitere Sozialversicherungen, wie z.B. die Kinderzulagenordnungen, bestehen auf kantonaler Ebene.
- 101 Siehe dazu z.B. Felix Wolffers, *Grundriss des Sozialhilferechts - eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen*, Bern/Stuttgart /Wien 1993; Pascal Coullery, *Das Recht auf Sozialhilfe*, Bern 1993, und Anne Mäder/Ursula Neff, *Vom Bittgang zum Recht – Zur Garantie des sozialen Existenzminimums im schweizerischen Recht*, 2. Aufl. Bern /Stuttgart 1990.
- 102 So umfasst die Sozialhilfe zusätzlich zu Ansprüchen, welche die physische Existenzgrundlage sichern, Leistungen, die z.B. die Ausstattung der Wohnung, die Teilhabe an den Medien, eine angemessene Mobilität, Mittel für die Ausbildung der Kinder, Leistungen an die allgemein üblichen Versicherungen ermöglichen; Wolffers (Anm. 101) 85.
- 103 Art. 92 Ziff. 5 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), SR 281.1: «Unpfändbar sind die dem Schuldner und seiner Familie für die zwei auf die Pfändung folgenden Monate notwendigen Nahrungs- und Feuerungsmittel oder die zu ihrer Anschaffung erforderliche Barmittel oder Forderungen.» Das Erwerbseinkommen des Schuldners kann gemäss Art. 93 SchKG nur soweit gepfändet werden, als es nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten für den «Schuldner und seine Familie nicht unbedingt notwendig» ist. Auch dieser betreibungsrechtliche Notbedarf umfasst unbestrittenermassen auch die für eine ausreichende Ernährung notwendigen Mittel. Art. 197 SchKG bestimmt schliesslich, dass unpfändbares Vermögen im Verfahren auf Konkursbetreibung nicht in die Konkursmasse fällt.
- 104 Siehe dazu oben Ziff. III.2.1.
- 105 Siehe z.B. das in BGE 118 Ia 64 erwähnte Beispiel.
- 106 Vom 19. März 1976, SR 974.0.
- 107 Art. 5: «1 Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. (...) 2 Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich (...); b) die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung (...).»
- 108 Die humanitäre Hilfe, welche mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zu Linderung von Leiden beitragen soll (Art. 7), kann gemäss Art. 8 in Form von «Sachleistungen, insbesondere Abgabe von Nahrungsmitteln» und von Geldbeiträgen erfolgen. Siehe dazu auch die Verordnung über die Anwendung des Übereinkommens betreffend Nahrungsmittelhilfe des Internationalen Weizenabkommens von 1986 vom 21. Dezember 1988, SR 916.111.311.2.
- 109 Siehe dazu z.B. Künzli/Kälin (Anm. 2) 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.

- 110 Vgl. z.B. Asbjörn Eide, Right to adequate food as a human right, UN Study Series, New York 1989, 34ff; ders., Strategies for the Realization of the Right to Food, in: Mahoney/Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-first Century - A Global Challenge, Dordrecht/Boston/London 1993, 464f; ders. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in Eide/Krause/Rosas, Economic, Social and Cultural Rights - A Textbook, Dordrecht/Boston/London 1995, 21ff.
- 111 Vgl. Asbjörn Eide, Strategies for the Realization of the Right to Food (Anm. 110): «States must, at the primary level, *respect* the freedom of the individuals to take necessary actions and use necessary resources - alone or in association with others. It is in regard to the latter that collective or group rights become important: the resources belonging to a collectivity of persons, such as indigenous populations, must be respected for them to be able to satisfy their needs by those resources.»
- 112 A.a.O.: «State obligations consist, at a secondary level, in the protection of the freedom of action and the use of resources against other, more assertive or aggressive subjects (more powerful economic interests; protection against fraud, against unethical behaviour in trade and contractual relations, against the marketing and dumping of hazardous or dangerous products - to mention some examples from different fields).  
Probably this is the most important aspect of the right to food and other survival rights: the State not as provider but as protector. This is a function similar to the role of the State as protector in regard to civil and political rights: protecting the right to life, to freedom of from slavery and servitude, from violence and mistreatment by third parties.»
- 113 A.a.O.: «At the tertiary level, the State has - as last resource - the obligation to fulfil the expectations of all for the enjoyment of the right to food, to be the provider. (...).  
It may now have become clearer why the allegation that economic and social rights differ from the civil and political in that the former require the use of resources by the State while the latter do not, is such a gross oversimplification. The argument is tenable only in situations where the focus for economic and social rights is on the tertiary level (the obligation to fulfil) while civil and political rights are observed on the primary level (the obligation to respect). This scenario is however arbitrary. Some civil rights require State obligations at all levels - also the obligation to provide direct assistance when there is a need for it. Economic and social rights, on the other hand, can in many cases best be safeguarded through non-interference by the State with the freedom and use of resources possessed by the individuals.»
- 114 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 3, para. 5.
- 115 International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food (vorne Anm. 28), Art. 6:  
«6.1. In recognition of their obligation to respect the right to adequate food under all circumstances for everyone under their jurisdiction, States will respect physical and economic access to adequate food or to a resource base appropriate for its acquisition. (...) [T]he State must not take political or other measures destroying existing access by vulnerable population, and must respect ancestral land rights particularly of indigenous peoples.  
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. (...).  
6.3. Whenever an individual or group is unable to enjoy the right to adequate food, States have the obligation to fulfil that right. This requires that States identify, and provide for, vulnerable populations within their jurisdiction, using strategies which ensure long-term ability of people to realize this right for themselves. (...)»
- 116 Dies ist kein Zufall: Die Verfasser des International Code of Conduct (Anm. 28) waren in wesentlicher Weise an den Vorarbeiten zu diesem Dokument beteiligt.
- 117 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12, para. 15.
- 118 Siehe oben bei Anm. 42.
- 119 Vgl. Pictet (Anm. 45) 309ff.
- 120 Siehe Pictet (Anm. 45) 311f.
- 121 So verpflichtet z.B. Art. 76 Abs. 1 ZP I: «Frauen werden besonders geschont; sie werden namentlich vor Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und jeder anderen unzüchtigen Handlung geschützt.» Art. 77 Abs. 1 dieses Instruments bestimmt: «Kinder werden besonders geschont, sie werden vor jeder unzüchtigen Handlung geschützt.»
- 122 Dieser Zugang hat auf diskriminierungsfreie Art zu geschehen. Siehe Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12 : «26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).»
- 123 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12, para. 19.
- 124 Siehe dazu auch die Ausschnitte aus Dokumenten der UNO im Anhang II.
- 125 FAO (ed.), FAO and the Right to Food, Rome 1997, 24.
- 126 Für ein Beispiel aus dem irakisch besetzten Kuwait siehe Anhang II, hinten S. 73.
- 127 FAO (ed.), FAO and the Right to Food, Rome 1997, 24.

- 128 Rolf Künnemann, Comments, in Coomans/van Hoof (eds.), *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Utrecht 1995, 131f, und Asbjörn 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.
- 129 Am gleichen Ort. Diese Konstellation ist aus dem Flüchtlingsrecht bekannt, wo anerkannt wird, dass ein politisch motiviertes Verbot, sich irgendwie einen Lebensunterhalt zu verdienen, als Verfolgung eingestuft wird. Vgl. dazu Walter Kälin, *Grundriss des Asylverfahrens*, Basel 1990, S. 58f, u.a. mit Hinweis auf einen kanadischen Fall, in welchem einem chilenischen Flüchtlings Asyl gewährt wurde, den die Behörden in ein kleines Bergdorf verbannten, mit einem Arbeitsverbot belegten und ihn sogar daran hinderten, sich als Strassenhändler das Überleben zu sichern.
- 130 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 12, para. 19: «(...) déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; (...)». 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.
- 131 Hinten S. 73ff.
- 132 Siehe dazu oben Ziff. III.1.2.
- 133 Siehe für ein Beispiel den Bericht des Sonderberichterstatters zur Menschenrechtslage im irakisch besetzten Kuwait (Anm. 123), paras. 224ff.
- 134 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 3, para. 5
- 135 Siehe z.B. Künzli/Kälin (Anm. 2)108f.
- 136 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 12, para. 19: «Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation; déni de l'accès (...) et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation.»
- 137 Am gleichen Ort, para. 27: «Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation».
- 138 Eide (Anm. 128) 4.
- 139 Siehe oben Anm. 112. Siehe zu dieser Verpflichtungsebene auch die von Künnemann (Anm. 128) erwähnten Beispiele.
- 140 So Art. 2 Abs. 1 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 und Art. 2 Abs. 1 der Konvention über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989. Gemäss Art. 1 EMRK «sichern» («secure» und «reconnaître» in der englischen und französischen Version) die Vertragsstaaten den ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen die Garantien der Konvention zu.
- 141 *Observation générale* des Ausschusses für Menschenrechte zu Art. 17 des UNO-Paktes II, 16[32] (1988), Ziff. 1; zitiert nach der deutschen Übersetzung in Kälin/Malinverni/Nowak (Anm. 2), S. 377.
- 142 Siehe z.B. Fall *Marckx v. Belgium*, Entscheid vom 13.6.1979, Serie A, Nr. 31, oder Fall *Airey v. Ireland*, Entscheid vom 9.10.1979, Serie A, Nr. 32.
- 143 Fall *A. v. United Kingdom*, Entscheid vom 23. September 1998, Reports 1998-IV.
- 144 A.gl.O., Ziff. 23f.
- 145 *Osman v. United Kingdom*, Entscheid vom 28. Oktober 1998, Reports 1998-VIII, Ziff. 115. Die Frage wurde im konkreten Fall verneint.
- 146 Dazu gehört etwa der Anspruch auf Schutz vor der Ablagerung gefährlicher Stoffe oder der Schutz gegen den Verkauf ungesunder und gefährlicher Produkte als Teilgehalte des Rechts auf Gesundheit (Eide, *Strategies*, S. 464).
- 147 Vgl. auch Code of Conduct (Anm. 28): «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. (...)»
- 148 Vgl. dazu das Beispiel in Anhang II, Ziff. 2.
- 149 Vgl. FAO (ed.), *FAO and the Right to Food*, Rome 1997, 25.
- 150 Siehe Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 3, para. 9, sowie Art. 5.2 des International Code of Conduct (Anm. 28): «All States Parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights are under the obligation to take immediate steps to fulfill their obligations under the Covenant. The obligation to achieve progressively the full realization of the right to adequate food requires State Parties to move as expeditiously as possible towards its realization.»
- 151 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 3, para. 4.
- 152 Siehe zu diesen progressiven Leistungsverpflichtungen auch die Limburg Principles No. 16 – 22 on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, abgedruckt in *Human Rights Quarterly* 1987, 122ff, und in UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex.
- 153 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 3, deutsche Übersetzung aus Kälin/Malinverni/Nowak (Anm. 2) 303ff.
- 154 Ausschuss für WSK Rechte, *Observation générale* 12.

- 155 Siehe 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. 2) 108ff. Ähnlich nun auch der zweite Bericht des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung vom 20. Dezember 2001, UN Doc. E/CN.4/2002/58, Ziff. 29-71.
- 156 BGE 121 I 373.
- 157 BBI 1991 I 1202.
- 158 BGE 120 Ia 1ff. Siehe dazu auch BGE 121 V 232f und 249 und die Übersicht über die bundesgerichtliche Praxis in Künzli (Anm. 155) 533f.
- 159 UN.Doc. E/C.12/1994/20, 35, Ziff. 146.
- 160 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 3.
- 161 Siehe dazu oben bei Anm 11.
- 162 Towards an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Analytical paper adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its seventh session, U.N. Doc. E/C.12/1992/2, 87ff.: «[I]t would seem possible to identify justiciable dimensions of virtually all of the rights in the Covenant. On the other hand some of the rights which are most commonly assumed to be justiciable, such as the right to reasonable working conditions or the right to social security, may have aspects, which are not readily susceptible to determination by the courts.»
- 163 Ausschuss für WSK Rechte, Observations finales zum Bericht der Schweiz, UN Doc. A/C.12/1/Add.30.
- 164 Siehe dazu ausführlich Künzli (Anm. 155) 534ff.
- 165 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 3: «10. Aufgrund der beträchtlichen Erfahrung, welche der Ausschuss - und das Organ, welches vorher bestanden hat - seit über zehn Jahren bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten erworben haben, stellt er fest, dass jeder Vertragsstaat die grundlegende Minimalverpflichtung hat, mindestens die Verwirklichung des Kernbereichs jedes Rechtes zu gewährleisten. Ein Vertragsstaat, in welchem beispielsweise zahlreichen Personen das Wesentliche bezüglich Nahrung, gesundheitlicher Erstversorgung, Unterkunft oder Unterricht fehlt, ist auf den ersten Blick ein Staat, welcher die ihm aufgrund des Paktes obliegenden Verpflichtungen vernachlässigt. Dem Pakt würde weitgehend die Daseinsberechtigung abgehen, wenn diese grundlegende Mindestverpflichtung aus seinem Inhalt nicht eindeutig hervorginge.»
- 166 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12, para. 6: «Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.»
- 167 Siehe dazu die Beispiele hinten im Anhang II, S. 76f.
- 168 Künzli/Kälin (Anm. 2) 110f.
- 169 Geschieht dieser Abbau auf diskriminierende Weise, ist Art. 2 Abs. 2 des Paktes auf jeden Fall verletzt. Dazu gleich anschliessend Ziff. 5.
- 170 Siehe dazu die Beispiele aus dem Irak und Tschetschenien, hinten Anhang II.
- 171 Für ein Beispiel aus Guatemala hinten, Anhang II.
- 172 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12: «18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.»
- 173 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générales 5 und 6.
- 174 Dazu vorne Rz. 65ff.
- 175 Hierzu ausführlicher Walter Kälin, Verfassungsgrundsätze der Aussenpolitik, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1986 II, 249ff.
- 176 Ein solches Dokument wird momentan von einer Arbeitsgruppe der UNO-Menschenrechtskommission ausgehandelt. Vgl. dazu z.B. Report of the Intergovernmental Group of Experts on the Right to Development on its second session, issued on 7 November 1997, UN Doc. E/CN.4/1998/29.
- 177 Aktionsplan (Vienna Declaration and Programme of Action) vom 25. Juni 1993, Ziff. I.2. Dieses Schlussdokument ist juristisch nicht bindend.
- 178 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12. Siehe dazu auch die ähnlichen Ausführungen in Artikel 7 des International Code of Conduct on the Human Right to Food (Anm. 28).
- 179 Vom 19. März 1976, SR 974.0.
- 180 Siehe dazu auch die Verordnung über die Anwendung des Übereinkommens betreffend Nahrungsmittelhilfe des Internationalen Weizenabkommens von 1986 vom 21. Dezember 1988, SR 916.111.311.2.
- 181 So ausdrücklich der Bundesrat in seiner Botschaft zur Reform der Bundesverfassung, Sonderdruck S. 230.
- 182 Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 12.
- 183 Siehe dazu z.B. Fiedler/Klein/Schnyder, Gegenmassnahmen, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 37, Heidelberg 1997.

- <sup>184</sup> Art. 50 des Entwurfs der Internationalen Völkerrechtskommission zum Recht der Staatenverantwortlichkeit; abgedruckt in UN Doc. A/51/10.
- <sup>185</sup> Im 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. Siehe dazu die ausführlichen Zitate in Angang II, hinten S. 78f.
- <sup>186</sup> Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 8, Ziff. 11-14; der Text ist im Anhang I abgedruckt; siehe dazu auch Working paper prepared by Marc Bossyut, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33.
- <sup>187</sup> 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.»
- <sup>188</sup> Siehe dazu die Auffassung des Spezialberichterstatters der UNO-Menschenrechtskommission für Irak, hinten Anhang II, S. 78. Siehe dazu auch Ausschuss für WSK Rechte, Observation générale 8: «La première concerne l'Etat visé. L'imposition de sanctions n'annule ni ne réduit en aucune façon les obligations pertinentes de cet Etat partie. Comme dans d'autres circonstances comparables, ces obligations revêtent une plus grande importance pratique en période de difficultés. Le Comité est donc appelé à examiner très attentivement si l'Etat concerné a agi «au maximum de ses ressources disponibles» pour assurer autant que possible la protection des droits économiques, sociaux et culturels de chaque personne vivant sur son territoire. Bien que les sanctions réduisent inévitablement la capacité de l'Etat visé de financer ou soutenir certaines des mesures nécessaires, celui-ci n'en conserve pas moins l'obligation de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice de ces droits et de prendre toutes les mesures en son pouvoir, y compris d'engager des négociations avec d'autres États et avec la communauté internationale, pour réduire autant que possible les effets négatifs sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société.»

**Rechtsgebiet(e)** [Menschenrechte](#)

**Erschienen in** [Jusletter 6. Januar 2003](#)

**Zitervorschlag** Walter Kälin / Jörg Künzli, Das Recht auf Nahrung, Teil 1, in: [Jusletter 6. Januar 2003](#) [Rz]