



Netzwerk Afrika Deutschland

NAD POSITIONEN 1 | 2009

# Das Menschenrecht auf Nahrung im Kontext des Land Grabbing

Normative und politische  
Implikationen

**Wolfgang Schonecke**

**Stefan Kurzke-Maasmeier**



**Wolfgang Schonecke und Stefan Kurzke-Maasmeier:** Das Menschenrecht auf Nahrung  
im Kontext des Land Grabbing Normative und politische Implikationen

NAD POSITIONEN 1/2009

© Wolfgang Schonecke und Stefan Kurzke-Maasmeier 2009

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwendung des Textes,  
auch auszugsweise, ist nur mit schriftlicher Zustimmung  
der Autoren erlaubt.

**Impressum**

P. Wolfgang Schonecke (V.i.S.d.P.)

Netzwerk Afrika Deutschland

Willdenowstr. 8A

13353 Berlin

Tel: 030-219641-28

[www.netzwerkafrika.de](http://www.netzwerkafrika.de)

[nad.berlin@netzwerkafrika.de](mailto:nad.berlin@netzwerkafrika.de)

## Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung .....	2
1. Moderne versus traditionelle Landrechte .....	3
2. Menschenwürde und Menschenrechte .....	6
3. Das Menschenrecht auf Nahrung .....	8
3.1. Das Recht auf Nahrung als fundamentales Ermöglichungsrecht .....	9
3.2. Die materialen Kernelemente eines Menschenrechts auf Nahrung .....	9
3.3. Ist Land Grabbing in jedem Fall ungerecht? .....	13
4. Instrumente und Akteure der Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung .....	14
4.1. Zur Justiziabilität des Menschenrechts auf Nahrung .....	14
4.2. Der Menschenrechtsansatz als Konzept in der Entwicklungszusammenarbeit ....	15
4.3. Menschenrechtsbildung: Die Rechte kennen und verteidigen lernen.....	17
4.4. Menschenrechtsakteure.....	18
5. Politische Konsequenzen und Handlungsempfehlungen .....	19

## 0. Einleitung

Nach Jahrzehnten der öffentlichen und politischen Vernachlässigung hat das Thema Landwirtschaft und internationale Landpolitik eine unerwartete Bedeutung gewonnen. Lange Zeit ein Stiefkind der Entwicklungspolitik sind ländliche Entwicklung und Investitionen in Landwirtschaft nun wieder Themen von Konferenzen, Fachpublikationen und politischen Diskussionen. Das öffentliche Interesse an Landwirtschaft korrespondiert mit dem zunehmenden Interesse von Staaten sowie privaten Fonds und Unternehmen an Land als einer profitablen Investitionsmöglichkeit. Seit 2006 sind nach Schätzungen des International Food Policy Research Institute (IFPRI) etwa 20 Millionen Hektar Land durch Pacht- und Kaufverträge unter die Kontrolle ausländischer Regierungen und privater Investoren gekommen. Was sind die Ursachen für dieses plötzliche Interesse an Land?

Auslöser dafür sind vor allem die derzeit im Fokus der Öffentlichkeit stehenden großen Krisen: Klimawandel, Energiekrise, Nahrungsmittelkrise sowie die Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Notwendigkeit, sich von fossilen Energieträgern auf erneuerbare Energien umzustellen, ist offensichtlich. Die Begrenztheit von Erdöl und Gas kam 2007 durch den plötzlichen Anstieg der Erdölpreise neu ins Bewusstsein. Gleichzeitig ist die drastische Reduzierung des CO<sup>2</sup> Outputs das Gebot der Stunde, um die Erderwärmung nicht über 2 Grad Celsius steigen zu lassen. Biokraftstoffe scheinen eine temporäre Teilantwort auf die Klimakrise und gesetzliche Beimischungsquoten sollen dafür entsprechende Anreize bieten. Die Agrarflächen der Industrieländer reichen aber nicht aus, um die nötige Biomasse zu produzieren. Deshalb geraten die Länder des Südens zunehmend in das Visier der Abnehmerländer für Biokraftstoffe, da sich mit „ungenutzten“ Landflächen und günstigen Klimabedingungen ideale Anbaubedingungen anzubieten scheinen.

Entscheidender für das große Interesse an Agrarland war allerdings die Nahrungsmittelkrise. Die plötzliche Verdoppelung der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel 2007 war für alle Lebensmittel importierenden Staaten ein Schock. Der allgemein akzeptierte Mythos, dass der Markt die entstandenen extremen Preisschwankungen wieder in ein Gleichgewicht bringen würde, erwies sich als Illusion. Die Golfstaaten und asiatische Länder wie China und Indien zogen daraus die Schlussfolgerung, dass die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung nur durch erhöhte eigene Produktion gesichert werden kann. Länder, in denen eine Steigerung der Agrarproduktion nicht möglich war, begannen, sich durch langfristige Pachtverträge Zugang zu fruchtbarem Boden im Ausland in teils erheblichem Umfang zu sichern.

Auch die Finanzkrise macht Land zu einem begehrten Objekt von Investitionsfonds. Nach dem Zusammenbruch der Immobilienmärkte, bieten Agrarland und Ackerflächen profitable Anlagealternativen. Angesichts einer wachsenden Weltbevölkerung ist die Steigerung der Preise für Nahrungsmittel und damit auch für Land vorauszusehen. Gleichzeitig wirkt sich die Finanzkrise auch negativ auf die Entwicklungsländer aus. Mit der Hoffnung auf frisches Kapital und auf Schaffung von Arbeitsplätzen gehen Regierungen mehr und mehr dazu über, ihre letzte und wichtigste Ressource, nämlich fruchtbares Land, an Investoren oder andere Staaten zu veräußern.

Eine Folge dieser Landnahmepolitik durch unterschiedliche staatliche wie private Interessenten in aller Welt, ist die Verletzung von fundamentalen Rechten der dort lebenden Bevölkerung. Im Folgenden soll zunächst auf die Spannung von modernem Landrecht und traditionellen Landnutzungsrechten eingegangen werden (1.), um daran anschließend die men-

schenrechtlichen Implikationen von Landinvestitionen, insbesondere hinsichtlich des Rechts auf Nahrung zu untersuchen. Nach einer kurzen anthropologischen und normativen Grundlegung (2.) wird das Menschenrecht auf Nahrung als fundamentales Ermöglichungsrecht begründet und in seinem materialen Gehalt dargestellt (3.). Sodann werden das Problem der Justiziabilität und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung und der Menschenrechtsbildung diskutiert (4.). Das Menschenrecht auf Nahrung, das die Rechte auf Ernährungssouveränität, auf Entwicklung und auf den Zugang zu Wasser und anderen lebensdienlichen Ressourcen einschließt, soll hier vor allem als *Instrument* verstanden werden, über das zuallererst die von der Verletzung des Rechts Betroffenen selbst verfügen können sollen. Abschließend wird das Menschenrecht auf Nahrung im Kontext des *Land Grabbing* mit Blick auf politische Handlungsempfehlungen ausbuchstabiert (5).<sup>1</sup>

## 1. Moderne versus traditionelle Landrechte

Wo immer Investoren Land beanspruchen, sei es für landwirtschaftliche Projekte, Bergbau oder den Tourismus, entstehen häufig Rechtskonflikte mit der dort ansässigen Bevölkerung, die das Land oft seit Generation nutzt. Dabei stoßen drei grundverschiedene Konzepte von Landbesitz und Landnutzung aufeinander: ein autochthones oder traditionelles Verständnis von kommunalem Land, eine moderne, westliche Wirtschaftsphilosophie, die auf Privateigentum von Land basiert und eine sozialistische Idee von Land als Staatseigentum<sup>2</sup>. In der Praxis existieren alle Formen von Landbesitz nebeneinander, was das Problem der Landnahmen aus menschenrechtlicher Perspektive äußerst komplex macht.

Eine westliche, wirtschaftsliberale Auffassung tendiert eher dahin, alle verfügbaren Güter, auch die natürlichen Ressourcen, primär als kommerzielle Ware zu betrachten, deren Wert vom Markt, von Angebot und Nachfrage festgelegt wird. Privateigentum wird demzufolge als ideale Form von Besitz angesehen, und „öffentlichen Güter“ gelte es, so weit wie möglich zu privatisieren. Eine Grundlage moderner Entwicklung ist die Klarheit der Eigentumsverhältnisse und rechtliche Sicherheit.<sup>3</sup> Wer in Land investiert, braucht die Sicherheit, dass seine Besitzrechte nicht angetastet werden, mindestens für den Zeitraum, der für Profite notwendig ist. Die ideale Form der Inbesitznahme ist, Land zu kaufen, oder, falls das nicht möglich ist, es langfristig zu pachten. Aus ethischer Perspektive kann sich daran – wenigstens auf den ersten Blick – noch keine fundamentale Kritik entzünden, denn Rechtssicherheit, ein funktionierender Markt und Investitionen in die Produktion von Lebensmitteln sind nicht nur nicht kritikwürdige, sondern sogar wünschenswerte Prinzipien einer gerechten Landpolitik. Allerdings gehört zur ethischen Beurteilung nicht ausschließlich das Abwägen der moralischen Absichten bestimmter Politiken, sondern auch eine Bewertung im Sinne des Prinzips Folgenabschätzung. Eine schwerwiegende Folge von Pacht- oder Kaufverträge mit Investoren ist, dass diese häufig zur Vertreibung der ansässigen Kleinbauern führen, deren Land nach traditionellem Landrecht verwaltet wird und die zumeist keine gesetzlichen einklagbaren Ansprüche auf Kompensation haben. Hier stoßen verschiedene normative Vorstellungen von Landnutzung und Landrechten aufeinander.

Obwohl afrikanische Gesellschaften sehr unterschiedliche Systeme von Landnutzungsrechten entwickelt haben, sind ihnen einige Grundbegrifflichkeiten gemeinsam. Land wird zumeist

---

1 Für ihre hilfreichen Hinweise danken wir: Roman Herre, FIAN-Deutschland e.V, Alfons Üllenberg, GTZ und Markus Demele, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik.

2 .Cf. Land tenure in Development Cooperation, Guiding Principles, Division 450, Rural Development s. 32 ff.

3 Ebd. S. 30

nicht als eine käufliche oder verkäufliche Ware betrachtet, sondern als ein Geschenk eines Schöpfergeistes und als Ort der Ahnen angesehen. Es wird so zu einem konstitutiven Teil der Identität von Einzelnen und Gruppen. Dieser „mystische“ Charakter von Land ist ein Grund für die hohe Intensität der (zum Teil gewalttätigen) Auseinandersetzungen um Land und Landnutzung. Diese Konflikte spiegeln mehr als nur wirtschaftliche Interessen. Die Richtlinien der Afrikanischen Union zur Landpolitik erkennen die Bedeutung dieser traditionellen sozial-religiösen Konzepte an:

„Für die große Mehrheit der Gesellschaften in Afrika wird Land nicht einfach als ein wirtschaftliches und ökologisches Gut angesehen, sondern als eine soziale, kulturelle und ontologische Ressource. Land bleibt ein wesentlicher Faktor in der Konstruktion einer sozialen Identität, bei der Organisation des religiösen Lebens und der Produktion und Reproduktion von Kultur. Die Verbindung zwischen den Generationen ist letztlich bestimmt durch die Landressourcen, die Familien, Verwandtschaften und Gemeinschaften miteinander teilen und kontrollieren. Land findet seine volle Bedeutung in der Spiritualität der Gesellschaft.“<sup>4</sup>

Ebenso bedeutsam ist, dass Land in den traditionellen Gesellschaften Afrikas häufig nicht dem Einzelnen, sondern der Gemeinschaft (Großfamilie, Klan) gehört und von dieser durch dafür verantwortliche Personen verwaltet wird. Der einzelnen Familie, aber auch zugewanderten Personen wird Land zur Nutzung zugeteilt, das dadurch aber nicht zu persönlichem Eigentum wird. Ein auf diese Weise kommunitär verwaltetes Land ist aber nur in den seltensten Fällen in einem Katasteramt registriert, auch deshalb nicht, weil der Registrierungsprozess nicht selten mit Gebühren verbunden ist, die für arme Landbevölkerung unerschwinglich ist. Die Kolonialverwaltungen haben dem gemeinschaftlich genutzten Land einen besonderen Status zuerkannt. Nach der Unabhängigkeit wurden fruchtbare Ackerflächen und anderes nicht registriertes Land in den Verfassungen vieler Länder jedoch häufig zum Eigentum des jeweiligen Staates, und das bedeutete zumeist der jeweiligen Regierung erklärt.<sup>5</sup>

Desweiteren ist zu beachten, dass traditionelle Kulturen in Afrika die mündliche Überlieferung kennen und die Schriftsprache häufig keinen (hohen) Stellenwert besitzt. Abmachungen und Verträge wurden und werden noch immer mündlich geschlossen, ohne dass es dazu eines schriftlichen Dokuments bedürfte. Die Landbevölkerung, die das Land nutzt, besitzt keine anerkannten Landtitel und kann im Falle einer Verkaufsabsicht der Regierung ihre Rechte damit nicht auf dem Gesetzesweg einklagen. In einigen Ländern, in denen traditionelle Landnutzungsrechte gesetzlich geschützt waren, oder in denen der Verkauf von Land an ausländische Investoren grundsätzlich verboten war, wurde die Landgesetzgebung, oft auf Druck der Weltbank, liberalisiert, um Landübernahmen durch Investoren zu erleichtern.

Es stellt sich die Frage, mit welchem *moralischen* „Recht“ das obwaltende positiv gesetzte *juridische* System, das etwa den internationalen Handel regelt, ein Jahrhunderte altes Landnutzungssystem einfachhin für ungültig erklären kann. Rechtsethisch lässt sich zum einen zeigen, dass positive Rechte stets in vorpositiven, also moralischen Rechten wurzeln. Die Menschenrechte sind solche vorpositiven Rechte, die erst die Grundlage für eine legale Rechtssetzung schaffen. Zum anderen muss die Rechtsdurchsetzung, die der Staat und seine Instanzen vollziehen, durch die Adressaten der Norm – in diesem Fall die Landbevölkerung –

---

<sup>4</sup> African Union and Economic Commission for Africa, Framework and Guidelines on Land Policy in Africa. No. 2.5.1. Eigene Übersetzung (WS).

<sup>5</sup> ?????????????????? Hier muss noch geklärt werden, ob dies tatsächlich so ist, siehe Hinweise von R. Herre zu Namibia, Kenia etc.

legitimiert sein.<sup>6</sup> Das geschieht in Rechtsstaaten in der Regel durch freie und geheime Wahlen der rechtsetzenden Organe, also des Gesetzgebers. Werden also Land- oder Handelsrechte zur Anwendung gebracht, auf deren Entstehung die von diesen Rechten betroffenen Menschen keinen Einfluss nehmen konnten, dann handelt es sich um eine illegitime Praxis, die die grundsätzlichen Gleichheits- und Freiheitsrechte von Menschen verletzt.

Neben einer demokratischen Legitimierung der Gesetzgebung ist es notwendig, bei der Durchsetzung von Landnutzungsrechten einen angemessenen Ausgleich zwischen traditionellen, kommunitären Rechten und modernen Besitzrechten zu schaffen. Der Kommentar zum internationalen Recht auf einen angemessene Lebensstandard (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, Art. 11.1) deutet an, welchen Kriterien eine faire Landpolitik und die Praxis von Landnutzung genügen sollten: sie müssen konform sein mit nationalem und internationalem Recht; einzig dem Allgemeinwohl dienen, vernünftig und verhältnismäßig sein und volle und faire Kompensation garantieren.<sup>7</sup> Von besonderer Bedeutung ist dabei der rechtliche Schutz verletzlicher Gruppen, insbesondere von Frauen. Denn eine große Problematik der traditionellen Landnutzungsrechte ist, dass Frauen durch dieses nicht selten diskriminiert werden, etwa weil ihnen verwehrt bleibt, Land zu erben oder selbstständig zu wirtschaften. Auch in Ländern wie Tansania, wo die Verfassung den Frauen Landrechte zugesteht, ist die Tradition so stark, dass diese nur schwer durchsetzbar sind. Hier zeigt sich, dass es einer menschenrechtlichen Kritik von Landnahmepolitiken nicht um den „Bestandsschutz“ traditioneller Rechte geht, sondern zunächst um eine Berücksichtigung und Dokumentation von kommunitären Landnutzungs- und Landeigentumsrechten, die einen effektiven Schutz vor Enteignung und Vertreibung bieten können.

Der Zugang und die Nutzung von Land garantieren dort, wo Lebensmittel nicht über den Markt erworben werden können, dass das Recht auf Nahrung auch umgesetzt werden kann. Wird Menschen der Zugang zu lebensdienlichen Gütern strukturell verbaut und werden sie daran gehindert eine selbstständige Lebensführung zu entfalten, so kann von einer Verletzung von Menschenrechten gesprochen werden. Solche Rechtsverletzungen, wie sie durch manche Folgen des Land Grabbing geschehen, sind auch und vor allem Gefährdungen der Würde des Menschen, die das Fundament aller Grundrechte bildet und die die internationale Staatengemeinschaft zu schützen versprochen hat. Die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 erfolgt mit dem Ziel, „die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen, unveräußerlichen Rechte“ künftig wirksam zur Geltung zu bringen und gegen jede Form ihrer Verletzung zu bewahren. Bevor das Menschenrecht auf Nahrung näher untersucht wird, ist es zunächst notwendig, diese Grundpfeiler gerechten politischen Handelns nochmals in den Blick zu nehmen.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu: *Jürgen Habermas*: Über den internen Zusammenhang zwischen Rechtsstaat und Demokratie. In: Ulrich K. Preuß (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*. Frankfurt/M. 1994, S. 83 – 94.

<sup>7</sup> General Comment No. 7 (1997) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the right to adequate housing (article 11.1): forced evictions (E/1998/22, annex IV), and with the Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement presented in 2007 by the former Special Rapporteur on the right to adequate housing (A/HRC/4/18, annex I).

## 2. Menschenwürde und Menschenrechte

Im Angesicht der größten Menschheitsverbrechen hat sich in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts eine erstaunliche Entwicklung von Menschenrechtsnormen und Menschenrechtsinstrumenten ereignet, die heute die Grundlagen einer noch zu schaffenden Rechtsordnung der internationalen Staatengemeinschaft bilden. Die Menschenrechte sind die Antworten auf massive Würdeverletzungen und strukturelle Unrechtserfahrungen.<sup>8</sup> Als Freiheitsrechte und politische Rechte sowie als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bilden sie eine systematische Einheit (Unteilbarkeit). Menschenrechte gelten für alle Menschen an jedem Ort (Universalität), und zu ihrer Verwirklichung sind sie wechselseitig aufeinander angewiesen (Interdependenz). Doch die Normierung von Menschenrechten garantiert noch nicht ihre Umsetzung, wie die anhaltenden massiven und zum größten Teil nicht geahndeten Menschenrechtsverletzungen weltweit beweisen. Es bleibt die Aufgabe der Staatengemeinschaft, an der Verwirklichung der Menschenrechte etwa durch die Weiterentwicklung internationaler und justiziabler Rechts- und Gerechtigkeitsstandards weiterzuarbeiten.

Menschenrechte begründen im Kern einen universal gültigen und geschichtlich offenen Freiheitsanspruch der menschlichen Person und gelten als Basis eines modernen, demokratischen Gesellschaftsvertrags. Menschenrechte sind *vorpositive* Rechte, an denen sich die Kodifizierung anderer Normen orientiert. Als Bezugsgröße und Richtlinie sind Menschenrechte für ein geordnetes gesellschaftliches Zusammenleben wie für die Begründung und Rechtfertigung politischen Handelns unverzichtbar. Der Kanon der Menschenrechte mag kulturell und sozial in unterschiedlicher Weise ausformuliert sein, wesentlich ist, dass die Menschenrechte als angeborene und fundamentale Rechte nicht teilbar und universell gültig sind. Zur Idee der Menschenrechte gehört auch die anthropologische Einsicht, dass Menschen schutzbedürftig, schutzwürdig und schutzfähig sind und sich an dieser Vorstellung die Kritik an solchen Verhältnissen anschließt, in denen die Würde des Menschen verletzt wird. Damit ist nicht nur der menschenrechtliche Anspruch auf die Unverletzlichkeit des Körpers gemeint, denn die Freiheits- und Bildungsbedürfnisse gehen darüber hinaus. Menschen können nur ein Begriff und ein Bewusstsein von Würde und Selbstachtung entfalten, wenn sie nicht dauerhaft und massiv sozial benachteiligt und missachtet werden und ihnen strukturelle Möglichkeiten autonomer Lebensbewältigung gegeben sind.

Menschenrechtliche Standards versuchen „eine institutionelle, auf moralische Kategorien und ein rechtliches Instrumentarium zurückgreifende Lösung für das menscheitsalte Problem zu bieten, wie man die allgegenwärtige Gewalt von Menschen gegen Menschen mindern und vielleicht sogar überwinden kann.“<sup>9</sup> Menschenrechte wurden zunächst als Rechtsansprüche des Subjekts gegenüber dem staatlichen Gemeinwesen wirksam<sup>10</sup> und verschafften sich als persönliche Freiheitsrechte, politische Rechte oder Kultur- und Sozialrechte Geltung. Sie ermöglichen eine neue Verhältnisbestimmung zwischen einem verletzbaren Individuum und einer politischen Gemeinschaft: der Einzelne kann sich gegen Übergriffe der Mehrheitsmacht oder eines Staates schützen. Menschenrechte machen gerechtes politisches oder juridisches

---

<sup>8</sup> Heiner Bielefeldt: Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt 1998, S. 48.

<sup>9</sup> Thomas Hoppe: Menschenrechte: international verpflichtende Minimalstandards oder Manifestation säkularisierter Religiosität? In: Andreas Fritzsche und Manfred Kiran, (Hrsg.): Der Mensch. München 1998, S. 26-36, 28.

<sup>10</sup> Vgl. Heiner Bielefeldt: Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt 1998

Handeln nicht überflüssig, sondern sie sind eine motivierende und normierende Kraft, die aufmerksam macht auf (noch) ungerechte politische Verhältnisse.

Internationale Menschenrechtsabkommen betreffen nicht ausschließlich das Innenverhältnis zwischen einem Staat und den in seinen Grenzen lebenden Bürgern. Der universelle Charakter der Menschenrechte beinhaltet auch, dass Staaten Pflichten gegenüber Menschen außerhalb ihrer Grenzen besitzen (extraterritoriale Staatenpflichten) und internationale Kooperationen zur Durchsetzung von Rechten anstreben sollen. Mit Blick auf das Menschenrecht auf Nahrung heißt es in Artikel 11 des Sozialpakts dazu: „In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und durch internationale Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen“ durchführen.<sup>11</sup>

Die Menschenrechte enthalten zudem, was häufig übersehen wird, auch *positiv-rechtliches Potenzial* und können durch (internationale) Rechtsprechungen unmittelbar normierende Wirkungen entfalten. Die Auffassung, Menschenrechte seien allenfalls als *soft law* zu qualifizieren, hält deshalb der Rechtswirklichkeit nicht mehr Stand, obgleich ihre konsequente Anwendung mittels der zunehmenden Möglichkeiten menschenrechtlicher Instrumentarien und Infrastrukturen (z.B. Menschenrechtsrat, internationale Gerichtsbarkeit, Staatenberichte und Parallelberichte der NGO zu den unterschiedlichen Menschenrechtskonventionen, UN-Sonderberichterstatte, nationale Beauftragte etc.) noch lange kein juristischer oder politischer common sense ist. Sichtbar wird dies an den weiterhin bestehenden, teils erheblichen Lücken bei der Durchsetzung der in Geltung stehenden Menschenrechtsnormen etwa im Kontext der hier verhandelten Problematik des Land Grabbing. Aber auch die weiterhin existierenden Probleme bei der Interpretation und Umsetzung der Menschenrechte lassen keinen Zweifel an der prinzipiellen Bestandskraft von Mindeststandards, die sie sich aus der AEMR ergeben. Deshalb müssen sich internationale Leitlinien und Politiken zu Handel, Agrarinvestitionen, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklungsförderung an ihnen messen lassen.

Weil Menschenrechte unteilbar sind, reicht es nicht aus, im Bereich der internationalen Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik ausschließlich die „klassischen“ politischen und bürgerlichen (Abwehr-)Rechte in den Blick zu nehmen. Denn auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind Freiheitsrechte, die nicht ausschließlich auf Versorgungsleistungen abheben, sondern die Überwindung illegitimer Abhängigkeiten erreichen möchten, die mit dem Anspruch menschenwürdiger Lebensführung unvereinbar sind. Alle Menschenrechte erlegen den Staaten Verpflichtungen auf, die sich in drei Ebenen unterteilen und bezogen auf das Recht auf Nahrung in folgender Weise ausbuchstabieren lassen. Zum einen hat der Staat *Achtungspflichten* zu erfüllen (obligations to respect), damit Einzelne und Gruppen nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte gehindert wird. Demnach besteht also die Verpflichtung, so der Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung Olivier De Schutter<sup>12</sup>, die Fähigkeit von Individuen und Gruppen, sich selbst zu ernähren, nicht einzuschränken oder zu verletzen. Daneben bestehen *Schutzpflichten* (obligations to pro-

---

11 Vgl. dazu: Deutschlands extraterritoriale Staatenpflichten. Für eine Globalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten durch die Stärkung extraterritorialer Staatenpflichten, hrsg. von Brot für die Welt, FIAN, EED. Stuttgart, Bonn, Köln Heidelberg 2007 Die Verpflichtungen von Vertragsstaaten gegenüber Dritten und zur internationalen Zusammenarbeit sind in mehreren Internationalen Verträgen festgelegt. So verpflichten Art 55 und 56 der UN-Charta die UN-Mitgliedstaaten, koordiniert zu handeln, damit die Durchsetzung der menschenrechte auch Wirklichkeit wird. Nach Artikel 2 des Sozialpakts müssen die Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit treffen, um die wsk-Rechte wirksam werden zu lassen. Vgl. dazu:

12 De Schutter, Olivier: Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge. 2009. Internetressource: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/BriefingNotelandgrab.pdf> [Zugriff am 19.10.2009]

tect), durch die der Einzelne gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch Dritte zu schützen ist. In diesem Fall ist etwa die Pflicht des Staates gemeint, private Investoren daran zu hindern, die Ernährungssouveränität der lokalen Bevölkerung zu gefährden und ihnen den grundsätzlichen Zugang zu Nahrung und Ernährungsgrundlagen (Wasser, Saatgut und Boden) offen zu halten. Sodann geht der Staat *Erfüllungspflichten* ein (obligations to fulfil), durch die die Ausübung von Rechten überhaupt erst ermöglicht werden können,<sup>13</sup> z.B. durch finanzielle oder infrastrukturelle Mittel zur Förderung von Ernährungssicherheit, durch Rechtsstandards, die den Zugang zu Land, Wasser und Saatgut gewährleisten und durch die strukturelle Verankerung und Erfüllung von weiteren Ermöglichungsrechten wie Bildung (als Voraussetzung zur Rechtsausübung), Gesundheit und politische Teilhabe. Die Erfüllungspflichten des Staates (und in einem erweiterten Sinn auch die der internationalen Staatengemeinschaft) aus den völkerrechtlichen Verträgen sind je nach Bedürfniserfordernissen und den Ermöglichungsleistungen, die ein Staat anbieten kann (Infrastruktur, Landreformen, Marktentwicklung, finanzielle Ressourcen etc.) zu priorisieren. Es gelten, wie oben erwähnt, unaufschiebbare Verantwortungspflichten (Nothilfe, Lebensmittellieferungen) sowie mittel- oder langfristige Verpflichtungen, die sich jeweils am Prinzip der *nachhaltigen* Verbesserung der Ernährungssicherheit zu orientieren haben und auf den Zugang und die *Angemessenheit der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zielen*.<sup>14</sup>

Mit der Ratifikation der AEMR haben alle Staaten nicht nur die moralische Geltung ihrer Bestimmungen anerkannt, sondern sich zugleich rechtlich verpflichtet, die jeweiligen Menschenrechtsnormen in ihrem Hoheitsgebiet auch durchzusetzen, also in den jeweiligen nationalen Rechtskanon zu übersetzen. Zwar sagt der universelle Charakter der Menschenrechte noch nichts über ihre tatsächliche Gültigkeit aus, aber ihr Geltungsanspruch formuliert zum einen das Recht jedes Menschen, sich auf diese *Rechte* berufen zu können und bindet Staaten und die in ihnen lebenden Menschen zum anderen an die *Pflichten*, die Menschenrechte aller Mitmenschen zu respektieren und ihnen zur Durchsetzung zu verhelfen. Der weiterhin bestehende Graben zwischen universellem Anspruch und tatsächlicher Durchsetzbarkeit von Menschenrechten mit Blick auf die massiven weltweiten Rechts- und Würdeverletzungen kann zur Resignation oder zur zynischen Infragestellung von Menschenrechtsnormen führen. An dieser Stelle soll aber das imperativische und kreativ-utopische Potential betont werden, das den Menschenrechten selbst innewohnt und dazu auffordert, ein verstärktes Engagement für eine „ethische Globalisierung“ und juristische Durchsetzung der Menschenrechte, etwa des fundamentalen Rechts auf Nahrung, zu entwickeln.

### 3. Das Menschenrecht auf Nahrung

Mit welchen Gründen kann für eine Priorisierung der Ernährungssouveränität der Landbevölkerungen des Südens vor einer Exportförderung der Landwirtschaft und der agrarindustriellen Produkte des Nordens<sup>15</sup> argumentiert werden? Ist Land Grabbing in jedem Fall als Menschenrechtsverletzung zu qualifizieren und wie lassen sich die unterschiedlichen Güter des Gemeinwohls und des Privateigentums im Kontext von Landpolitik in ein gerechtes Verhältnis bringen? Welche menschenrechtsethischen Grundprinzipien müssen bei der Ausgestaltung

<sup>13</sup> Vgl. dazu: Jakob Schneider: *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2004, S. 33.

<sup>14</sup> Vgl. Ebd., Punkt 5.

<sup>15</sup> Dies gilt ebenso für Produkte wohlhabender Gesellschaften des Nahen Ostens (z.B. Vereinigte Arabische Emirate, Saudi-Arabien etc.) und Asiens (insbesondere China und Indien), die in teilweise noch massiverer Weise als Europa oder die USA auf die afrikanischen Agrarmärkte drängen.

der Chancen und Potenziale von Agrarinvestitionen in jedem Fall eingehalten werden, um Ernährungssicherheit und die Verwirklichung der fundamentalen Rechte gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu garantieren? Um diese Frage zumindest ansatzweise zu beantworten ist es notwendig, die substanziellen Gehalte des Menschenrechts auf Nahrung herauszuarbeiten um daran anschließend Umsetzungsschritte thematisieren zu können.

### 3.1. Das Recht auf Nahrung als fundamentales Ermöglichungsrecht

Die steigende Zahl der Hungernden auf derzeit eine Milliarde Menschen lässt das Millenniums-Entwicklungsziel zur Reduzierung von Armut und Hunger bis 2015 in weite Ferne rücken. Es ist nachweisbar, dass die Praxis des *Land Grabbing* durch Investments und mittels langfristiger Kauf- und Pachtverträge *eine* Ursache für die Verknappung von fruchtbaren Ackerflächen ist, die wiederum in Zusammenhang steht mit anhaltendem Bevölkerungswachstum, Desertifikation und Erosion, Klimawandel und dadurch ausgelöste Fluchtbewegungen. Die Zunahme von Landkonzentrationen durch Investments, die häufig zwischen Großbanken oder Fondsgesellschaften und demokratisch nicht legitimierten Regional- und Staatsautoritäten ausgehandelt werden, zerstören gewachsene Siedlungs- und Sozialstrukturen und befördern Hunger und Armut. Eine solche Landnahmepolitik kann also derart massive negative soziale, ökologische und kulturelle Folgen zeitigen, dass dadurch grundlegende vitale Bedürfnisse und damit fundamentale Rechte des Menschen nicht nur eingeschränkt, sondern *de facto* verletzt werden. Das Menschenrecht auf Nahrung ist ein solches Fundamentalrecht. Es ist in mehreren internationalen Übereinkommen und Konventionen verankert, so etwa in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt), in den Artikeln 24 und 27 der Kinderrechtskonvention von 1989, in Artikel 12 der Frauenrechtskonvention von 1979 sowie zentral in Artikel 21 der afrikanischen Menschenrechtscharta von 1981 (Banjul Charta). Das Recht auf Nahrung findet allerdings nicht erst im Sozialpakt und den genannten Konventionen Erwähnung, denn es ist bereits grundgelegt in Artikel 3 (Recht auf Leben) und Artikel 25 (Recht auf einen die Gesundheit und das Wohl gewährenden Lebensstandard) der AEMR. Weil die Frage des Zugangs zu Wasser, Nahrungsmitteln, Saatgut und Land unmittelbar bedeutsam für das Überleben und die gesunde Entwicklung von Menschen ist, kann das Recht auf Nahrung als *das* fundamentale Ermöglichungsrecht schlechthin verstanden werden. Wird dieses Recht nicht ausreichender Weise umgesetzt und die körperlich-seelische Integrität etwa durch Hunger, Mangelernährung und dadurch bedingte soziale Verwerfungen und Konflikte in seinem Kern angetastet, so hat das unmittelbaren Einfluss auf die Verwirklichung anderer Menschenrechte. Insofern folgen aus dem Menschenrecht auf Nahrung *unaufschiebbare Abwehr- und Verschaffungsansprüche*, die an den jeweiligen Staat und – ist dieser zur Aufhebung einer Notsituation nicht in der Lage – darüber hinaus an die internationale Staatengemeinschaft adressiert sind oder aber extraterritoriale Staatenpflichten begründen.

### 3.2. Die materialen Kernelemente eines Menschenrechts auf Nahrung

Eines dieser massiven Probleme ist die sich an Land-Deals häufig anschließende Vertreibung der ansässigen Kleinbauern, deren Land nach traditionellem Landrecht verwaltet wird und die zumeist keine gesetzlichen einklagbaren Ansprüche auf Kompensation haben. Besonders problematisch sind die Landnutzungsrechte für indigene Minderheiten, wie den San in Botswana oder den Batwa in Zentralafrika. Ihr Lebensraum, ob Wüste oder Regenwald, wird von der modernen Entwicklung immer mehr beansprucht und damit zerstört. Auch nomadische Völker, die keine klar definierten Nutzungsflächen kennen, sind in ihrer hergebrachten Lebensweise bedroht. Die Rechte solcher traditionell lebenden Gruppen und die Entwicklungspläne von Regierungen und ausländischen Investoren führen häufig zu Spannungen und

offenen Konflikten. Zudem besteht die Gefahr, dass durch die Produktion von für den Export bestimmten Nahrungsmitteln wertvolles Land für die Produktion der Binnenmärkte verloren geht. Denn an der häufig zweifellos gesteigerten Produktivität des Bodens durch die agrarindustrielle Bebauung kann die verarmte Landbevölkerung zumeist nicht partizipieren. Die durch *Land Grabbing* verursachte Einschränkung subsistenzwirtschaftlicher Versorgung und verringerte Inlandsproduktion führen beinahe zwangsläufig zu höheren Preisen für Nahrungsmittel für die eigene Bevölkerung. Auf diese Weise tragen Agrarinvestitionen nicht zu einem Abbau von Hunger und Armut bei, sondern sie verschärfen die Krise. Eine weitere Folge von Landnahmen ist die Zunahme sozialer und politischer Konflikte. Dazu gehören Auseinandersetzungen um den durch extensive Plantagenwirtschaft eingeschränkten Zugang zu Wasser oder die Infragestellung der kulturell-religiösen Bedeutung bestimmter Landflächen für die autochthone Bevölkerung. Insofern ist *Land Grabbing* insbesondere dann moralisch illegitim, wenn es für diejenigen Menschen, die in keiner Weise Einfluss auf solche Deals erhalten, massive negative Folgen für die Reproduktion ihrer lebensdienlichen Güter sowie für Sozialstruktur, Ökosystem und Kultur nach sich zieht. Eine solche Politik ist ungerecht, weil sie denjenigen, die unter struktureller Ungleichheit und den Folgen von sozial wie ökologisch wenig nachhaltigen Agrarinvestitionen am meisten zu leiden haben, die höchsten Kosten dafür aufbürdet. Etwa dadurch, dass Ernährungssicherheit und -souveränität eingeschränkt sind, der Zugang zu Wasser, Saatgut und Land verknappt wird, politische und wirtschaftliche Eliten der lokalen Bevölkerung keine faire Teilhabe an landwirtschaftlichem Handel ermöglichen, diese aber in weitaus gravierenderer Weise von Desertifikation und Klimawandel betroffen sind und durch Umsiedelung oder Vertreibung ungleich häufiger in Folgekonflikte und Verteilungskrisen gezwungen werden. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit ist nach dem Sozialphilosophen John Rawls nur dann gerechtfertigt, wenn sie den größtmöglichen Vorteil für die am schlechtesten gestellten Mitglieder der Gesellschaft mit sich bringt. Die schwerwiegenden Folgen von Landkäufen und Landverpachtungen durch ausländische Unternehmen oder Regierungen deuten darauf hin, dass diese in der Regel moralisch nicht gerechtfertigt werden und aus ethischer Perspektive eine schwere Verletzung von Menschenrechten darstellen können. Es bestehen wenig Zweifel daran, dass Land Grabbing häufig zu einer massiven Bedrohung für die Stabilität und den Frieden in den jeweiligen Regionen und Ländern führt. Governance-Defizite (Korruption, Rechtsunsicherheit), unzureichende Bildung und fehlende Eigentumsdokumente bieten keinen wirksamen Schutz vor solchen Landnahmen und zementieren die Asymmetrie der Kräfte etwa zwischen Kleinbauern und Investoren (Vgl. BMZ-Positionspapier 2009, S. 8). Ob jedoch auch legitime Formen des Land Grabbing vorstellbar sind und welche Kriterien hier zu berücksichtigen sind, soll unter 3.2. kurz diskutiert werden.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen zum Recht auf angemessene Ernährung Elemente benannt, die das Recht auf Nahrung in seinem Kern ausmachen.<sup>16</sup> Das Recht auf angemessene Nahrung ist demnach dann verwirklicht, „when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement“ (UN Sozialpakt-Ausschuss 1999, Absatz 6). Im Dokument folgt dann eine differenzierte Darstellung der normativen Prinzipien, die hier zu berücksichtigen sind, nämlich die nachhaltig gesicherte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sowie die Angemessenheit und

---

16 VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Das Recht auf angemessene Nahrung (Artikel 11): 12/05/99. E/C.12/1999/5. (General Comments). Internetressource: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument) [Zugriff am 21.10.2009]

Qualität von Nahrungsmitteln. Das Prinzip der Nachhaltigkeit umfasst dabei alle drei Kernelemente einer gerechten Ernährungssicherung, also das der Verfügbarkeit (*Availability*), der Zugänglichkeit (*Accessibility*) und der Angemessenheit (*Adequacy*). Nachhaltigkeit (*Sustainability*) ist als überwältigendes Gerechtigkeitsprinzip zugleich Prüfkriterium für ein langfristiges und verlässliches System zur Stärkung von Rechtssicherheit (z.B. durch die Reform des Grundbuchwesens, durch Überwachungs- und Beschwerdemechanismen), zum Aufbau einer ökologischen und sozialen Subsistenzwirtschaft der lokalen Landbevölkerung sowie zum Schutz natürlicher Ressourcen für nachfolgende Generationen. Dabei ist die Frage der Angemessenheit zum Teil bestimmt durch die vorherrschenden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, klimatischen, oder ökologischen Bedingungen des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Region, während der Begriff der Nachhaltigkeit insbesondere beinhaltet, dass überhaupt eine dauerhaft-stabilen Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Nahrungsmitteln gewährleistet wird, durch die wiederum Entwicklung erst ermöglicht wird. „Sustainable Development ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können (Brundtland-Bericht 1987: 46). Insofern ist die Zugänglichkeit zu adäquaten Nahrungsmitteln in einer Weise zu gewährleisten, dass es dadurch nicht zu einem Konflikt mit anderen Menschenrechten kommt. Was bedeuten diese Kernprinzipien des Rechts auf Nahrung nun konkret?

Das Recht auf Nahrung lässt sich substanziell *ad negativum* füllen, etwa durch die Beschreibung von Umständen und Strukturen, die auf eine Verletzung dieses Rechts hindeuten. Dieses fundamentale Recht wird, so Olivier De Schutter, dann verletzt, wenn Staaten im Falle von Landverkäufen oder -verpachtungen keinen adäquaten Ersatz zur Produktion oder zum Erwerb ausreichender, angemessener und nährstoffreicher Nahrung schaffen, also keinen diskriminierungsfreien Zugang insbesondere für diejenigen ermöglichen, die von Ernährungsunsicherheit in besonderem Maße betroffen sind (Landlose, Kleinbauern, Arme etc.)<sup>17</sup> So dann wird das Recht auf Nahrung verletzt, wenn Staaten solche Landpolitiken unterstützen, die der Verfügungsmacht großer privater Investoren über fruchtbares Ackerland einen illegitimen Vorrang vor den vitalen Sicherheitsinteressen und Freiheitsansprüchen der lokalen Bevölkerung einräumen. Das ist dann der Fall, wenn Kleinbauern gezwungen sind, ihr angestammtes aber bodenrechtlich nicht zugeordnetes Land zu verlassen oder wenn durch den subventionierten Export von Saatgut und Getreide der Anbau von und Handel mit traditionellen Früchten verunmöglicht wird. Aber auch internationale Finanzinstitutionen und andere relevante Institutionen oder Regierungen tragen zu einer Verletzung des Rechts auf Nahrung dann zumindest mittelbar bei, wenn durch entsprechende Kreditvergabepolitiken Prozesse des Land Grabbing befördert und dessen negative Folgen, wie Landflucht, soziale Konflikte, Hunger und Armut, zumindest billigend in Kauf genommen werden.

Positiv formuliert beinhaltet das Menschenrecht auf Nahrung in erster Linie also, dass die Kernprinzipien Zugänglichkeit, Angemessenheit, Verfügbarkeit und Nachhaltigkeit wirksam werden können und die Verwirklichung und Befriedigung von humanitären Grundbedürfnissen nicht gefährdet werden. Demnach muss sichergestellt sein, dass die strukturellen Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Rechts auf angemessene Nahrung zufriedenstellend geschaffen worden sind. Ein besonderes Augenmerk gilt den Pflichten gegenüber verletzlichen Gruppen wie Kindern, Frauen, Kranken und alten Menschen sowie gegenüber Landlosen und Armen. Die Förderung einer integrierten lokalen Landwirtschaft ist dabei nicht ausschließlich im Hinblick auf Ernährungssicherheit, Landrechte und Handel von Bedeutung. Sie

---

<sup>17</sup> Vgl. De Schutter 2009, S. 5 und BMZ 2009: Menschenrechtsansatz im Schwerpunkt Ernährungssicherung und Landwirtschaft, Berlin.

kann zudem als *ein* Weg zur Lösung unterschiedlicher, aber miteinander verknüpfter ökologischer Probleme gelten: „sustainable agricultural practices as well as sustainable forest management can contribute to meeting climate change concerns’, and that ‘sustainable soil, land, livestock, forest, biodiversity and water management practices, and resilient crops are essential’; and it called for the creation of an enabling environment for sustainable agriculture.“<sup>18</sup>

Wie oben angedeutet, geht es in der Landpolitik in ethischer Hinsicht um die Frage, welche rechtlichen Ansprüche Kleinbauern und Nomaden gegenüber ihren Regierungen im Hinblick auf die von ihnen genutzten Landflächen geltend machen können und ob das Menschenrecht auf Nahrung nicht auch einschließt, den freien Zugang zu den notwendigen Ressourcen zur Nahrungsmittelerzeugung – also zu Land, Wasser und Saatgut – zu gewähren. Hierbei wird auch die Frage des Verhältnisses von Common Good und Privateigentum berührt. Aus ethischer Perspektive handeln Staaten dann illegitim, wenn sie ihren Bürgern keine ausreichenden, öffentlich zugänglichen Ressourcen zur Realisierung ihrer Ernährungssicherheit anbieten und einseitig auf exportorientierte und industriell genutzte Landwirtschaft setzt, die wiederum menschenrechtlich bedenkliche Folgen haben kann. Fehlende Rechtssicherheit und Governance-Defizite führen dazu, dass das Gemeinwohl nicht hinreichend geschützt werden kann und durch eine Landpolitik, die vor allem auf private Foreign Direct Investments setzt, weiter ausgehöhlt wird.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICSCR) anerkennt das Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard, was den Schutz vor Hunger und eine Verbesserung der Möglichkeiten der Erzeugung und Haltbarmachung von Nahrungsmitteln einschließt (vgl. Art. 11 ICSCR). Die Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden Verteilung der Nahrungsmittelvorräte ist in Ländern mit überwiegend kleinbäuerlicher Agrarwirtschaft zwingend auf die Bereitstellung entsprechender Ressourcen angewiesen. Ein beschränkter Zugang oder gar die Vertreibung von den traditionell bebauten Landflächen führt häufig zu Hunger und größerer Armut. Insofern hängt das Menschenrecht auf Nahrung (Art. 25 AEMR) hier eng mit den Erfordernis der Reform von Landeigentums- und Landnutzungsrechten zusammen. Der Sozialpakt hält grundsätzliche Reformen landwirtschaftlicher Systeme deshalb für unentbehrlich, weil dadurch das Menschenrecht auf angemessene Ernährung verwirklicht werden kann. Da sie unabdingbare Voraussetzung zur Demokratisierung, Verringerung sozialer Ungerechtigkeit und Prävention gewaltsamer Konflikte in Entwicklungsländern sind, interpretiert die Menschenrechtsorganisation FIAN die Förderung von Agrarreformen als eine „mensenrechtliche Staatenpflicht“.<sup>19</sup>

Das Recht auf Nahrung, das im Übrigen mehr meint als ein Anspruch auf Almosen in Form von Hilfslieferungen o. ä., ist ein vorgängiges Recht und ein zentrales Instrument, um andere Menschenrechte überhaupt wahrnehmen zu können. Die African Charter on Human and Peoples Rights (Banjul Charta) bekräftigt dieses Recht in Artikel 21 in folgender Weise: „(1) Alle Völker verfügen frei über ihre Reichtümer und Bodenschätze. Dieses Recht üben sie ausschließlich im Interesse ihrer Bevölkerung aus. In keinem Fall darf ein Volk dieses Rechts beraubt werden. (2) Wird einem Volk etwas rechtswidrig weggenommen, so hat es Anspruch auf rechtmäßige Wiedererlangung seines Eigentums und eine angemessene Entschädigung. (3) Die freie Verfügung über die Reichtümer und Bodenschätze erfolgt unbeschadet der Ver-

---

<sup>18</sup> De Schutter 2009, S. 6

<sup>19</sup> Internetressource: [http://www.fian.de/fian/index2.php?option=content&do\\_pdf=1&id=92](http://www.fian.de/fian/index2.php?option=content&do_pdf=1&id=92)  
[Zugriff am 26.10.2009]

pflichtung zur Förderung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage gegenseitiger Achtung, gerechtem Ausgleich und den Prinzipien des Völkerrechts.“ Schließlich werden die Vertragsstaaten darüber hinaus dazu aufgerufen „alle Formen ausländischer wirtschaftlicher Ausbeutung, insbesondere die der internationalen Monopole, [zu] beseitigen, damit ihre Völker vollen Nutzen aus ihren nationalen Ressourcen ziehen können“ (Art. 21 Abs. 5 Banjul Charta).

### 3.3. Ist Land Grabbing in jedem Fall ungerecht?

Die aktuelle Welle von Landverkäufen und -verpachtungen insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent sind in der Regel keine *illegalen* Inbesitznahmen im positiv-rechtlichen Sinne. Tatsächlich könnten sie sogar legitim und hilfreich sein, wenn durch sinnvolle Investitionen in die Landwirtschaft eine Modernisierung und Produktionssteigerung erreicht und diese zum Abwehr von Hunger, zum Ausbau der Infrastruktur sowie zur Belebung der Wirtschaft genutzt werden würden. Zudem ist ins Kalkül zu ziehen, dass bestimmte Staaten, die in Afrika investieren wollen, dann ein legitimes Recht auf die Gewährleistung der Ernährungssicherheit für ihre Bevölkerungen besitzen, wenn sie zwar über hinreichende Technologien, nicht aber über den geeigneten Boden verfügen, um ihre Bürger zu versorgen. Die Legitimität dieses Rechts hängt jedoch von der Angemessenheit der Gegenleistung ab, die ein investierender Staat oder ein investierendes Unternehmen dem Empfängerland, insbesondere der jeweils betroffenen Landbevölkerung zubilligt. Beruht diese Gegenleistung oder Entschädigung, sei diese nun monetär oder in Form von effektiven Beteiligungsmöglichkeiten an der Produktion und seinem Gewinn gewährt, formal auf einem prinzipiell überprüfbar und im Konfliktfall auch anfechtbarem Recht und entspricht sie auch materiell dem (mindestens mutmaßlich) tatsächlichen Wert der Fläche (Äquivalenzprinzip), dann können Agrarinvestitionen nicht umstandslos als ungerecht betrachtet werden. Selbstverständlich gilt unter ethischer Rücksicht auch hier das Kriterium der Nachhaltigkeit, denn Agrarinvestitionen bleiben nur dann legitim, wenn nicht kurzfristiger Profit, die Auslaugung der Böden, Umweltschäden oder eine mangelnde Partizipation der Landbevölkerung an der Produktion und den Erträgen die sozial und ökologisch nachhaltige Bodennutzung unterminieren. Moralisch genauso fragwürdig wie die Praxis intransparenter Landverpachtungen und -verkäufe ist es, wenn Staaten oder private Großgrundbesitzer trotz Hunger und Mangelernährung, potenziell fruchtbare Landflächen völlig ungenutzt lassen. Aus diesem Grund erheben Landreformbewegungen mit einiger Plausibilität die Forderung, Eigentümer, die dezidiert nicht dem Gemeinwohl dienen, sondern es geradezu gefährden, zu enteignen, damit Ernährungssicherheit und -souveränität der lokalen Bevölkerung und eine selbstbestimmte gerechte Entwicklung gewährleistet werden können.

Insofern lässt sich dafür argumentieren, dass zwar die verbreiteten Formen des Land Grabbing und seiner negativen Folgen ungerecht, also moralisch illegitim sind, nicht aber Investitionen in den Agrarsektor prinzipiell. Diese Investitionen müssen jedoch im Rahmen menschenrechtlich legitimierbarer Verfahren realisiert werden, die wiederum international verbindlicher Standards und einer Überprüfung der Umsetzung solcher Rahmenrichtlinien bedürfen. Normatives Ziel einer gerechten Landpolitik ist es, einen fairen Ausgleich der Interessen zwischen Staaten und den in ihnen lebenden Menschen zu erreichen, wobei entsprechende Vertragsverhandlungen in hohem Maße transparent und partizipativ zu gestalten sind. Lokale Bevölkerungsgruppen, die Land verlieren, sollen auf der Basis einer gleichwerti-

gen Lebensgrundlage entschädigt werden.<sup>20</sup> Unverzichtbar für eine gerechte Gestaltung von Landinvestitionen ist die Berücksichtigung bestehender, auch non-formaler und traditioneller Landnutzungsrechte der lokalen Bevölkerung sowie der Auf- und Ausbau eine gerechten und rechtlich gesicherten Landnutzungsplanung.<sup>21</sup> Es geht nicht zuletzt auch um den Schutz von Landeigentum, das der Staat und Großinvestoren nicht unter sich aufteilen dürfen, da sonst keine ökonomischen Kooperationen der Bürger untereinander entstehen können. Landeigentum zu erwerben, darüber verfügen zu können und sicher gehen zu können, dass es staatlich geschützt wird, kann ein Ausdruck subjektiver Freiheit sein. Deshalb besitzt Eigentum als Möglichkeit der Freiheitsentfaltung einen intrinsischen Wert, denn es dient in der Regel dazu, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können und nicht abhängig von Dritten zu sein.

## 4. Instrumente und Akteure der Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung

### 4.1. Zur Justiziabilität des Menschenrechts auf Nahrung<sup>22</sup>

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte), zu denen auch das Recht auf Nahrung und eine angemessene Ernährung zählt (Art. 11 Sozialpakt), wurden traditionell als Gewährleistungspflichten des Staates verstanden, nicht aber als individuell einklagbare Rechte. Diese Auffassung beruht auf der Annahme, dass es ausreiche, Sozialrechte lediglich als Staatszielbestimmungen zu verstehen, deren Umsetzung von den finanziellen und sonstigen strukturellen Ressourcen abhängt. Tatsächlich haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung“ der WSK-Rechte zu erreichen (Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt). Gleichwohl muss die Geltungskraft und Möglichkeit der Einforderung von WSK-Rechten differenziert beurteilt werden, denn die Verpflichtungsarten und -reichweiten, mit denen es der jeweilige Vertragsstaat zu tun hat, unterscheiden sich mit Blick auf die dort geschützten Rechte zum Teil deutlich. So ergibt sich etwa aus dem Recht auf angemessene Ernährung (Artikel 11), das mit dem grundlegenden Recht auf Leben (Artikel 3 AEMR) zusammenhängt, ein Verpflichtungscharakter, der etwa drängender ist, als jener, der sich aus dem Recht auf Schutz des geistigen Eigentums (Artikel 15 Abs. 1 c. Sozialpakt) ableitet.

Die unterschiedlichen Verpflichtungsarten sind bezogen auf die Eignung eines Rechts, „in einem gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Verfahren von einer Person oder einer Gruppe geltend gemacht“<sup>23</sup> werden zu können (Justiziabilität). Die Frage, ob und mit welcher Reichweite WSK-Rechte justizibel sind, ist wiederum zu unterscheiden von der Problematik der Anwendbarkeit eines Rechts. „Ein völkervertraglich garantiertes Menschenrecht ist unmittelbar anwendbar (self-executing), wenn die einschlägigen Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertrags von nationalen Gerichten oder Behörden direkt angewendet werden können, ohne dass hierfür ein vorheriger Zwischenakt des Gesetzgebers (...) erforderlich ist. Maßgebend für die unmittelbare Anwendbarkeit einer völkervertraglichen Norm ist ihr Inhalt.“<sup>24</sup> Der unmittelbaren Anwendung eines WSK-Rechts in einem Vertragsstaat steht bei entsprechender

---

20 BMZ DISKURS 014: *Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern – „Land Grabbing“*, Berlin 2009, S. 10 f.

21 Ebd., S. 11.

22 Vgl. dazu auch: FIAN: *How to promote the justiciability of the human right to food. A multidimensional strategic proposal*. Heidelberg 2008.

23 Schneider 2004, S. 10

24 Ebd.

politischer Prioritätensetzung also grundsätzlich nichts entgegen. Entscheidend sind allerdings nicht ausschließlich eine gute innerstaatliche Gesetzgebung und Rechtsprechung, sondern vor allem prozedurale Fragen der Rechtsdurchsetzung, die in Ländern mit Governance-Defiziten häufig nicht funktioniert.<sup>25</sup> Ein wichtiges Instrument auf der internationalen Ebene stellt das Fakultativprotokoll (Optional Protocol) zum Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vom 10. Dezember 2008<sup>26</sup> dar, das die Justiziabilität der Bestimmungen des Sozialpakts stärken wird. Das Menschenrecht auf Nahrung oder damit zusammenhängende Fragen des Landnutzungsrechts können mit Hilfe dieses Dokuments wirksamer umgesetzt werden, auch wenn der UN Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Regel auf die Kooperation mit dem jeweiligen Vertragsstaat angewiesen ist. Insofern ist eine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen nun notwendiger denn je, auch deshalb, um einen kritischen Gegenüber zu den sich im Sinne des Menschenrechtsschutzes fortentwickelnden nationalen oder supranationalen Gerichtsbarkeiten (z.B. Afrikanischer Menschenrechtsgerichtshof) zu etablieren. Um die Stärkung des Menschenrechtsschutzes in Ländern zu fördern, die Defizite in der Umsetzung von fundamentalen Grundrechten aufweisen, muss der Menschenrechtsansatz noch deutlicher zum Markenzeichen von Entwicklungszusammenarbeit werden.

#### **4.2. Der Menschenrechtsansatz als Konzept in der Entwicklungszusammenarbeit**

Die konsequente Etablierung des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit und in den Außenhandels- und Landpolitiken der EU und Deutschlands ergibt sich aus den Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten mit der Ratifizierung der internationalen Menschenrechtspakte eingegangen sind. Die Vertragsorgane, wie etwa der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Sonderberichterstatter zu einzelnen Rechten, überprüfen die Einhaltung von Menschenrechtsstandards auch mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit. Insofern ist die Gestaltung von Entwicklungszusammenarbeit nicht ausschließlich eine bi- oder multilaterale Vereinbarung zwischen souveränen Staaten zu jeweils eigenen Konditionen, sondern sie ist an universelle Menschenrechtsnormen gebunden, die wiederum Geltung beanspruchen für eine nachprüfbar, ethisch und fachlich gehaltvolle Form der Kooperation. Die menschenrechtliche Qualität ist abzulesen an der grundsätzlichen konzeptionellen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit, die sich von paternalistischer Barmherzigkeitspraxis zu einem Konzept der Stärkung der „Hilfempfangler“ als Rechtssubjekte gewandelt hat und noch konsequenter wandeln muss: „Denn unter einer Menschenrechtsperspektive ist Entwicklung ein Anspruch auf die Verwirklichung von Rechten. Menschen haben diesen Rechtsanspruch gegenüber ihren Staaten. Für die Achtung, Schutz und Gewährleistung dieser Rechte sind Staaten rechenschaftspflichtig. Entwicklungszusammenarbeit sollte die Rechtsträger/innen stärken, ihre menschenrechtlichen Ansprüche selbst durchzusetzen und zu verwirklichen. Entwicklungszusammenarbeit sollte aber auch die

---

25 Vgl. Bericht der Tagung „Das Recht auf Nahrung 10 Jahre nach dem Welternährungsgipfel“ am 14.9.2006 in der Friederich-Ebert-Stiftung, Bonn, Internetressource: [http://www.fian.de/fian/downloads/pdf/ran/bericht\\_tagung\\_ran\\_sept2006.pdf](http://www.fian.de/fian/downloads/pdf/ran/bericht_tagung_ran_sept2006.pdf) [Zugriff am 05.11.2009].

26 Resolution 63/117 der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Der Ratifikationsprozess hat am 24.09.2009 begonnen. Internetressource: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICESCR/icescr\\_op1\\_en.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_op1_en.pdf) [Zugriff am 05.1.2009].

staatlichen Pflichtenträger im Empfängerland unterstützen, ihre menschenrechtlichen Pflichten anzunehmen und besser auszufüllen.“<sup>27</sup>

Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit setzt auf die Stärkung von Menschen in prekären oder bedrohlichen Lebenssituationen. Es geht um ihre Anerkennung als Subjekte von Rechtsansprüchen, damit sie selbst fähig werden, ihre fundamentalen Rechte auch durchzusetzen. Deshalb ist mit dem Menschenrechtsansatz nicht ausschließlich die Geltung des Grundrechts auf Nahrung und angemessene Ernährung berührt, sondern in zentraler Weise das politische Recht auf Teilhabe und die Anerkennung des personalen Freiheitsanspruchs eines jeden Menschen. Die Unverfügbarkeit und Unantastbarkeit der Menschenwürde besteht nicht zuletzt in der Berücksichtigung der *gleichen Rechte für alle*, auf die sich jeder subjektiv verlassen können muss, damit Teilhabe an politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen überhaupt ermöglicht wird. Politische Teilhabe an Entscheidungen über die Bedingungen einer angemessenen Ernährung und über Möglichkeiten der Reproduktion lebensdienlicher Güter, ist der entscheidende Maßstab einer emanzipatorischen Entwicklungs- und Landpolitik. Insofern ist eine menschenrechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit interessiert an den Mindeststandards für die ökonomische soziokulturelle Ausstattung, die Menschen in die Lage versetzen kann, als selbstbestimmte Träger von Rechten, eigenverantwortlich zu werden für die Entwicklung der eigenen Person, der Familie, der Dorfgemeinschaft und des Landes. Der Menschenrechtsansatz zielt auf die Befähigung von Subjekten und ergänzt die ökonomischen, technisch-administrativen und regionalen Hilfen. „Er stärkt ihre übergeordneten Ziele, indem er an strukturellen Ursachen für Armut und Diskriminierung (im Verhältnis der Geschlechter, Mehr- und Minderheiten und anderer Gruppen) arbeitet. (...) Verfahren der Entwicklungsorganisationen und der jeweiligen staatlichen Pflichtenträger werden zugänglicher, partizipativer und rechenschaftspflichtig.“<sup>28</sup>

Der Menschenrechtsansatz orientiert sich an dem fundamentalsten Recht des Menschen: es ist das *Recht, Rechte zu haben*, wie dies Hannah Arendt mit Verweis auf Hegel genannt hat. Dieses Recht des Menschen, rechtliches Gehör zu finden, einer Rechtsgemeinschaft anzugehören und unter dem Schutz rechtlichen Ausgleichs zu stehen, wird durch manche Folgen des Land Grabbing, etwa Flucht, Vertreibung oder Enteignung, massiv bedroht. Aus diesem Grund zielt der Menschenrechtsansatz auf die Förderung von Kompetenzen, die Menschen benötigen, um als Rechtssubjekt handeln zu können. Diese Idee findet sich schon in Artikel 6 der AEMR, in dem es heißt: „Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.“ Die Förderung der Rechtsfähigkeit nicht nur als passives Anspruchsrecht, sondern auch als Instrumentarium der aktiven Durchsetzung weiterer Rechte, ist Voraussetzung dafür, illegitime Praktiken des Land Grabbing zu kritisieren und auf die Ausformulierung etwa von Landrechten zu drängen. Lorenzo Cotula und Paul Mathieu nennen unterschiedliche Elemente des *legal empowerment* im Kontext der Sicherstellung von Landrechten. Diesen zufolge müssen die betroffenen Menschen

- *informiert sein* über ihre Rechte und verstehen, was die konkreten Inhalte des jeweiligen Rechts für die unterschiedlichen Akteure bedeuten;

---

27 Mündliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe „*Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit*“, 14. November 2007, Drs. 16(17)0075, S. 3f.

28 Ebd., S. 4

- sich der eigenen Rechte *bewusst werden*, insbesondere hinsichtlich der Landnutzungsrechte und der rechtlichen Möglichkeiten, diese Rechte zu behaupten und zu verteidigen;
- *kompetent sein*, um sich in den komplexen, hoch regulierten und zum Teil rigiden Abläufen von rechtlichen Prozeduren zurecht zu finden;
- *verstehen*, wie der Einzelne sinnvoll mit staatlichen Institutionen interagieren und kommunizieren kann, angesichts der häufig undurchschaubaren sozialen und politischen Verhältnisse und Verhaltensweisen (Klientelismus, Patronage etc.) sowie
- *ermutigt und befähigt sein*, um ihre Rechte effektiv verteidigen zu können, auch wenn konkurrierende Ansprüche unterschiedlicher Personen und Institutionen dies schwierig erscheinen lassen.<sup>29</sup>

Das Instrument des *legal empowerment* ist Ausfluss des Menschenrechts auf Bildung (Artikel 26 AEMR) und es zeigt sich auch hier, wie sehr die einzelnen Menschenrechte miteinander zusammenhängen und unteilbar sind. Empowerment Rights, wie es das Recht auf Bildung darstellt, haben eine zentrale Bedeutung für die Befähigung von Menschen, sich für die eigenen Rechte einzusetzen und sich überdies für die Rechte anderer zu engagieren. Wenn Bildung „die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziel“ hat und „Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Völkern und allen ethnischen oder religiösen Gruppen fördern“ soll (AEMR Artikel 26 Absatz 2), dann kann das Recht auf Bildung auch als Recht auf Menschenrechtsbildung charakterisiert werden.<sup>30</sup>

Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit hat also einen informativen, partizipativen und prozesshaften Charakter. Er erweitert die Basis der Menschenrechtsakteure, die nicht ausschließlich internationale Personen und Institutionen berücksichtigt, sondern auch und vor allem auf die lokale Ebene abhebt. Erst so erhalten die Forderungen aus der Zivilgesellschaft ihre Legitimierung, können Macht- und Ohnmachtverhältnisse sowie Rechte und Pflichten offengelegt werden. Der Menschenrechtsansatz zielt auf die Lösung von Land- und Nahrungskonflikten in einer strukturierten und transparenten Form und fördert die nachhaltige Sicherstellung nachvollziehbarer und nichtdiskriminierender Verfahren

### 4.3. Menschenrechtsbildung: Die Rechte kennen und verteidigen lernen

Die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung und angemessene Ernährung ist nicht ausschließlich durch die Geltung von Menschenrechtsnormen oder die unterschiedlichen Menschenrechtsschutzsysteme zu verwirklichen. Von wesentlicher Bedeutung für die Verwirklichung von Rechten ist die Menschenrechtsbildung, die dazu beitragen will, an den unterschiedlichen Orten und mit den jeweiligen Akteuren der formellen und informellen Bildung (Vorschulische Bildung, Schule, Familie, Kirchengemeinden, politische Bildung, Hochschulen, Ausbildungsstätten, Jugendarbeit etc.) ein Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung und die Menschenpflichten zu entwickeln.<sup>31</sup> Menschenrechtsbildung ist auch, aber nicht ausschließlich ein Erfordernis, das auf die Stärkung der Verantwortungspflichten der Gesellschaften des Nordens zielt. Sie ist vor allem ein Instrument der Befähigung für diejenigen, die

<sup>29</sup> Vgl. Lorenzo Cotula, Paul Mathieu: Legal empowerment in practice: using legal tools to secure land rights in Africa, IIED, London 2008, S. 25, eigene Übersetzung (SKM).

<sup>30</sup> Vgl. Claudia Lohrenscheit: Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte. Frankfurt am Main 2004.

<sup>31</sup> Vgl. Erklärung von Wien und Aktionsplan, Teil II. D, Para 78 und Resolution A/RES/59/113B vom 2. März 2005 der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen

von der Verletzung von fundamentalen Rechten betroffen sind. Insofern hat Menschenrechtsbildung mit Blick auf die im Kontext des Land Grabbing gefährdeten Rechte auf Nahrung, auf angemessene Ernährung sowie auf Schutz vor Vertreibung und Enteignung die Partizipation der Landbevölkerung, der Frauen, der Landlosen und Flüchtlinge im Blick. Mit den Instrumentarien der Menschenrechtsbildung können geeignete Möglichkeiten zur rechtlichen Selbstvertretung und zur Artikulation politischer Interessen aufgezeigt werden. Das Kennen und Verteidigen sowohl der moralischen, als auch der positiven, gesetzten Rechte, kann zu einer nachhaltigen Sicherung des sozialen Friedens dienen, Entwicklung und Mitwirkung fördern und Chancengerechtigkeit verwirklichen helfen (vgl. Resolution 2004/71 der Menschenrechtskommission).

Dass Menschenrechte vor allem über den Weg der Menschenrechtsbildung Wirksamkeit entfalten, ist bereits in den entsprechenden Bestimmungen zahlreicher internationaler Konventionen als unerlässlich anerkannt, etwa in der AEMR (Artikel 26), im Sozialpakt (Artikel 13) oder in der Kinderrechtskonvention (Artikel 29). Demnach soll die Menschenrechtsbildung zu einer Kultur der Anerkennung und Stärkung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Förderung von Respekt und Gleichberechtigung beitragen. Zudem kann sie dabei helfen, dass Menschen lernen, sich auch in den Augen der Anderen selbst achten zu können und ein Gefühl für die eigene Würde und Bedeutsamkeit zu entwickeln. Desweiteren zielt Menschenrechtsbildung auf die Unterstützung aller Menschen, effektiv in einer freien und demokratischen Gesellschaft mitzuwirken, die von Rechtsstaatlichkeit geprägt ist sowie auf die Erhaltung von Frieden und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit.<sup>32</sup> Die Menschenrechte, so Paul Valadier, „sind also ein dynamischer Motor der sozialen Fortentwicklung, der in die Hände, Köpfe, Kräfte und in die Phantasie der Bürger hineingelegt ist.“<sup>33</sup>

#### 4.4. Menschenrechtsakteure

„Die Staaten tragen die Hauptverantwortung für die Förderung der im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte, die Sicherung ihrer Einhaltung, ihre Achtung und die Gewährleistung ihrer Achtung sowie ihren Schutz, namentlich auch für die Gewährleistung dessen, dass transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen die Menschenrechte achten. Innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflussbereichs sind transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen verpflichtet, die im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte zu fördern, ihre Einhaltung zu sichern, sie zu achten, ihre Achtung zu gewährleisten und sie zu schützen, einschließlich der Rechte und Interessen indigener Völker und anderer schwächerer Gruppen.“<sup>34</sup> In diesem Absatz aus den *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte* wird die grundlegende Verpflichtung von Staaten und transnationalen Unternehmen oder anderen Wirtschaftsunternehmen formuliert, sicherzustellen, dass ihre Tätigkeiten weder unmittelbar noch mittelbar zu einer Verletzung der fundamentalen Menschenrechte führen.

---

<sup>32</sup> [http://www.unesco.de/definition\\_mr\\_bildung.html?&L=0](http://www.unesco.de/definition_mr_bildung.html?&L=0)

<sup>33</sup> Valadier, Paul in: Odersky, Walter (Hg.): Die Menschenrechte. Herkunft-Geltung-Gefährdung. Düsseldorf: Patmos 1994, S. 36f.

<sup>34</sup> Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte, A. Allgemeine Verpflichtungen, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.

Da ein Staat oder international auch UN-Organisationen die Achtung, Durchsetzung und Förderung von Menschenrechten nicht allein garantieren oder bewältigen können, geraten zunehmend zivilgesellschaftliche Akteure in das Blickfeld des Menschenrechtsdiskurses. Dies sind zum einen Nichtregierungsorganisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsorganisationen und insbesondere auch soziale Bewegungen aus dem Süden. Diese repräsentieren häufig jene Gruppen von Menschen, die unter den Folgen einer ungerechten Landpolitik am meisten zu leiden haben. Insofern sind die (internationalen) staatlichen Akteure und die von ihnen beauftragten und finanzierten Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere den von Nahrungsmittelmangel und Hunger betroffenen Menschen und den sie vertretenden Organisationen gegenüber darüber rechenschaftspflichtig, in welchem Umfang und in welcher Qualität die Umsetzung der im Sozialpakt und den einschlägigen Richtlinien normierten Rechtsansprüche gewährleistet wird.

Ebenso sind es aber auch und vor allem die christliche Kirchen und ihre Hilfswerke wie *misio*, *Misereor*, *Brot für die Welt*, *Diakonie* oder *Caritas* wichtige Vehikel zur Globalisierung und Durchsetzung der Menschenrechte. Die Kirchen können als subsidiär wirkende Verantwortungsträgerinnen advokatorisch und befähigend für jene eintreten, die unter den gegebenen Machtkonstellationen ihre Rechte nicht oder nicht hinreichend zur Geltung bringen können, etwa auch im Medium der Menschenrechtsbildung. Dies tun sie heute schon, und sie beziehen sich dabei zu Recht auf ihre Identifikation mit den Anliegen der Menschenrechte sowie auf ihre prophetisch-religiösen Traditionen. In der Pastoralkonstitution *Gaudium et spes* etwa heißt es für die Katholische Kirche: „Kraft des ihr anvertrauten Evangeliums verkündet (...) die Kirche die Rechte des Menschen, und sie anerkennt und schätzt die Dynamik der Gegenwart, die diese Rechte überall fördert.“<sup>35</sup> Darüber hinaus legt die römische Bischofssynode in einer „Botschaft über Menschenrechte und Versöhnung“ aus dem Jahr 1974 ihre Überzeugung dar, „dass die Förderung der Menschenrechte eine Forderung des Evangeliums ist und dass sie deswegen in ihrem Dienst eine zentrale Stellung einnehmen muss.“ Die Katholische Kirche hat sich in jüngster Zeit dezidiert auch zum Problem des Rechts auf Nahrung geäußert. In der Enzyklika *Caritas in Veritate* verweist Benedikt XVI. auf das Matthäusevangelium (*Den Hungrigen zu essen geben*, Mt 25, 35.) und betont den daraus resultierenden ethischen Imperativ für die Weltkirche. Der Hunger in der Welt hänge weniger von einem materiellen Mangel ab, als vielmehr von einem Mangel an gesellschaftlichen Ressourcen, insbesondere in Form wirtschaftlicher und politischer Institutionen, die in der Lage seien, „sowohl einen der richtigen Ernährung angemessenen regulären Zugang zu Wasser und Nahrung zu garantieren, als auch die Engpässe zu bewältigen, die mit den Grundbedürfnissen und dem Notstand im Fall echter Nahrungsmittelkrisen verbunden sind.“<sup>36</sup>

## 5. Politische Konsequenzen und Handlungsempfehlungen

Das Menschenrecht auf Nahrung kann als Instrument zur Gestaltung politischer und ökonomischer Prozesse genutzt werden. Allerdings ist es illegitim, Menschenrechte im Kontext eines gerechten Handelns und nachhaltiger Agrarpolitik ausschließlich als Mittel zur Sanktion etwa in Form von Importverboten, Strafzöllen oder Geldstrafen einzusetzen, insbesondere dann, wenn die Staaten des Nordens dahinter handelsprotektionistische Gründe zu verstecken versuchen. Ähnlich wie es die Erklärung von Bern aus dem Jahr 2001 fordert, sollten Menschenrechte nicht in den Dienst der Welthandelspolitik, sondern umgekehrt der Welthandel in den Dienst der Rechte der Menschen gestellt werden (Erklärung von Bern 2001).

35 Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, Nr. 41

36 Benedikt XVI., *Caritas in Veritate*, Zweites Kapitel, Nr. 27

Die Frage des Rechts auf Nahrung und der Ernährungssicherheit sind aus der Perspektive der Ethik die zentralen normativen Prüfsteine für die Agrarpolitik der Welthandelsorganisation (WTO). Dass nicht marktliberale Regelungen im Bereich der Landwirtschaft die Entwicklungsimpulse in den Ländern des Südens befördern, sondern sogar einschränken können, ist zumindest nach Einschätzung von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen nicht von der Hand zu weisen (Forum Umwelt und Entwicklung 2009). Denn trotz gestiegener Agrarinvestitionen und Bestrebungen der Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) und des Welternährungsprogramms (WFP) zur Stabilisierung der Ernährungssicherheit sind in den vergangenen Jahren die Preise für Nahrungsmittel und die Zahl der Hungernden gestiegen. Welche menschenrechtlichen Forderungen lassen sich aus den bisher beschriebenen Problemanzeigen nun ableiten?

- a) Das Menschenrecht auf Nahrung ist unmittelbar geknüpft an das Recht auf Leben (Artikel 3 AEMR) und damit das fundamentalste Ermöglichungsrecht des Menschen. Die internationale Staatengemeinschaft ist aufgefordert, mit allen relevanten Institutionen (z.B. Weltbank, WTO, ILO, WFP, FAO) und den (lokalen) Nichtregierungsorganisationen sowie unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen das Millenniumsziel zum Kampf gegen den Hunger nicht aus dem Auge zu verlieren. Die geeigneten Maßnahmen dazu sind allen Akteuren bekannt, es wird allein der politische Wille benötigt, diese auch umzusetzen. Andernfalls nimmt die Internationale Staatengemeinschaft die Delegitimierung der normativen Bestandskraft menschenrechtlicher Standards in Kauf und kann sich in ihrem politischen Handeln insgesamt nicht mehr widerspruchsfrei auf die Menschenrechte berufen.
- b) Die derzeitige Ernährungskrise hängt mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zusammen und wird durch diese noch verschärft. Zudem gefährden die Klima- und Umweltkrisen (Desertifikation, Wassermangel, Erosion, Bodendegradation, Versiegelung von Flächen etc.) Ernährungssicherheit, soziale Stabilität und kulturelle Identität vieler Menschen. Daraus folgt, dass der Kampf gegen den Hunger und der Schutz der Ernährungssouveränität mit einer nachhaltigen internationalen Wirtschafts- und Umweltpolitik zusammengedacht werden müssen. Gegen eine Zersplitterung in der Bearbeitung unterschiedlicher Krisenphänomene ist die Ausweitung rechtlicher und politischer Institutionen ein notwendiger Schritt, um eine „Globalisierung der Menschenrechte“ unterstützen zu helfen. Dies bedeutet nicht nur die Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern langfristig auch und vor allem die Gestaltung einer kosmopolitischen Rechtsordnung.
- c) Die wirksame Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung hängt wesentlich mit der Verankerung anderer fundamentaler Rechte in politischen Programmen und Aushandlungsprozessen zusammen, etwa dem Recht auf Soziale Sicherheit (AEMR, Artikel 22), dem Recht auf angemessenen Lebensstandard (AEMR, Artikel 25; Sozialpakt Artikel 9), dem Recht auf Gesundheit (Sozialpakt; Artikel 12) oder dem Recht auf Bildung (AEMR, Artikel 26). Zudem ist die Einschränkung von Rechten für Frauen – etwa hinsichtlich eines gleichberechtigten Zugangs zu Landbesitz – ein wesentlicher Grund dafür, dass eine nachhaltige Landnutzungsplanung behindert wird. Deshalb ist es entscheidend, dass alle Maßnahmen in der (bilateralen) Entwicklungszusammenarbeit und in der Außenwirtschaftspolitik der EU und Deutschlands, die der Förderung der Ernährungssicherheit dienen, sich strikt an der Gewährleistung dieser Rechte orientieren.

- d) Das Menschenrecht auf Nahrung kann nur wirksam geschützt werden, wenn das unkontrollierte transnationale *Land Grabbing*, die subventionierte Massenproduktion von Pflanzen zur Gewinnung von Biotreibstoffen und anderen Gütern (Holz, Fleisch, Rohstoffe) und die Konzentration und Ausbeutung von Land durch die Etablierung internationaler Standards zur Ernährungssicherheit eingedämmt werden. Die Landrechte von Kleinbauern müssen gestärkt (Grundbuchreformen, rechtlicher Schutz) und kleinteilige, sozial-ökologisch nachhaltige Landwirtschaftsformen sowie die Ernährungssouveränität der lokalen Bevölkerungsgruppen auch bei Landverpachtungen und -käufen im großen Ausmaß garantiert werden. Die Förderung einheimischer Lebensmittelversorgung, eine integrierte ländliche Entwicklung und das Recht auf Ernährungssouveränität sind aus menschenrechtlicher Sicht dringend zu stärken. Die freiwilligen Leitlinien der FAO zum Recht auf Nahrung sind dabei notwendig, aber nicht hinreichend, um die fundamentalen Rechtsansprüche von Menschen, die an Hunger und Mangelernährung leiden, auch wirksam umzusetzen.
- e) Entsprechend der ethischen Prinzipien der Autonomie, Selbstbestimmung und Teilhabe sollte für die Lösung der akuten Ernährungskrisen stärker als bisher auf die Kompetenzen und Wissensressourcen der lokalen Landbevölkerungen (Kleinbauern, Landarbeiter, Indigene etc.) gesetzt werden. Die Stärkung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten in politischen Aushandlungsprozessen und der Landnutzungsplanung ist die Mindestanforderung einer gerechten Landpolitik. Die subsidiäre Verantwortungsübernahme durch die Landbevölkerung selbst garantiert die integrierte Bewirtschaftung von Ackerflächen nach dem normativen Grundsatz der Nachhaltigkeit in höherem Maße, als dies nach der Logik einer extensiven, agrarindustriellen Landwirtschaft ermöglicht werden kann. Zudem sollten Agrarinvestitionen mit dem Ziel der Vermeidung von Armut und Hunger verknüpft und die lokale Bevölkerung, insbesondere indigene Gruppen, Landlose, Frauen oder Flüchtlinge an den Gewinnen von Investitionen effektiv beteiligt werden.<sup>37</sup>
- f) Die Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung kann nicht ausschließlich durch den Abbau von Governance-Defiziten in den Zielländern oder durch die Öffnung der Märkte im Norden realisiert werden. Denn die Lebensmittelkrise, die Konzentration und der ausufernde Ankauf von fruchtbarem Land in Afrika und Asien sowie das Problem des Hungers und der Armut insgesamt hängen bekanntermaßen auch mit der Frage zusammen, inwieweit die Gesellschaften des Nordens, des nahen Ostens und der aufstrebenden Regionen Südasiens bereit sind, ihre Form des Wirtschaftens und ihr Konsumverhalten hin zu mehr ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit zu verändern. Hunger und Mangelernährung sind auch Folgen von Überproduktion und Überangebot, deshalb ist die universale Pflicht, die den Menschenrechten entspringt, auch an die Bürger wohlhabender Gesellschaften adressiert, die ihren Teil zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Nahrung in den betroffenen Staaten des Südens beizutragen haben. Die Frage einer internationalen Agrarpolitik kann nicht mehr sein „Wie können wir mehr produzieren?“, sondern: „Wer produziert, zu welchem Preis und zu wessen Wohl?“<sup>38</sup> und welche Auswirkungen haben die jeweiligen Maßnahmen mit Blick auf die Besserstellung der verletzlichen Gruppen und den nachhaltigen Schutz der Umwelt?

---

37 Vgl. BMZ 2009, S. 11

38 Vgl.: Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, A/HRC/9/23, Human Rights Council 2008, S. 7.

- g) Aus menschenrechtlicher Sicht ist es zudem notwendig, die gesamte Agrarförderpolitik der EU auf den Prüfstand zu stellen. Dazu gehört der radikale Abbau von Agrar-exportsubventionen, die dazu beiträgt die Lebensmittelproduktion in solche Staaten zu behindern, deren Bürger an Hunger und Mangelernährung leiden. In Ergänzung dazu sollte in den betroffenen Ländern der Aufbau landwirtschaftlicher Systeme unterstützt werden, die Ernährungssicherheit und -souveränität der Nahrungsmittelversorgung gewährleisten (ausreichende Anzahl an Brunnen, Bewässerungsanlagen und Getreidespeicher etc.) und ökologisch wie sozial nachhaltig sind. Dabei sollte insbesondere reflektiert werden, dass die Prinzipien einer utilitaristischen Ökonomie (z.B. individuelle Nutzenmaximierung) in traditionellen Gesellschaften wenig verankert sind, ja häufig als moralisch illegitim gelten.<sup>39</sup>
- h) Für eine wirksame Umsetzung des Rechts auf Nahrung sind die Kooperation und eine abgestimmte Strategie der Finanzierung, des Monitoring und der Sanktionierung von durch die unterschiedlichen politischen Akteure und Institutionen (inklusive UN World Food Programme, International Labour Organization, World Bank, World Trade Organization, International Monetary Fund) notwendig.<sup>40</sup> Die rechtlichen Voraussetzungen und Vorschläge dafür liegen bereits vor, allerdings müssen diese konsequenter als bisher genutzt und umgesetzt werden: von den Regelungen aus den entsprechenden Konventionen (AEMR und Sozialpakt) über die internationalen Umweltstandards, die ILO-Konventionen zum Schutz der Landrechte der indigenen Bevölkerung und den Handelsabkommen bis hin zu den Leitlinien zur Landpolitik, etwa die FAO „Voluntary Guidelines for the Right to Food“, die „EU Land Policy Guidelines“ oder der Vorschlag der FAO zu „Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources“.<sup>41</sup>

Notwendig ist die Ausweitung rechtlicher und politischer Institutionen, die eine „Globalisierung der Menschenrechte“ unterstützen helfen. Dies bedeutet in erster Linie eine Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes und die Verankerung fundamentaler Menschenrechte, wie etwa dem Recht auf Nahrung, im internationalen und den nationalen Rechtssystemen. Langfristig geht es auch und vor allem die Gestaltung einer kosmopolitischen Rechtsordnung und damit um die Verwirklichung eines institutionellen Projekts, das die Korrektur der national und global ungleichen Verteilung von Mitbestimmungsrechten und -chancen ermöglichen könnte.<sup>42</sup> Die vertikale Verantwortungssphäre zwischen Norden und Süden kann nur belebt werden durch ein ausgeweitetes, offenes Normensetzungsverfahren in den Bereichen der Wirtschaft, des Handels und der Sozialen Sicherung, das nicht auf die westlichen Industriestaaten und auch nicht auf die bisherige Gruppe der G 20 beschränkt ist. Menschenrechtsethisch gefordert sind auch Instrumente eines „Gerechtigkeitsausgleichs“, der u. a. durch die Zügelung des Konsums zu Gunsten ökologisch-sozialer Nachhaltigkeit, eine radikalere Umverteilung von Ressourcen (z.B. durch eine signifikante Erhöhung des Etats für Entwicklungszusammenarbeit) und eine Öffnung der Märkte z.B. für afrikanische Güter hergestellt werden kann. Dabei kann eine neue globale Partnerschaft für Landwirtschaft und

---

39 Vgl. Kesselring, Thomas: Entwicklungshilfe – ethische Aspekte. In: Klaus M. Leisinger und Vittorio Höfle: Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die erste Welt im Dialog, München 1995, S. 226-262, S. 235f.

40 Vgl. De Schutter 2008, S. 7.

41 Vgl. Ebd., S. 14

42 Vgl. Urs Martin: Arbeitsmigration, Weltbürgerrecht und globale Gerechtigkeit, in: Simone Zurbuchen (Hrsg.): Bürgerschaft und Migration. Einwanderung und Einbürgerung aus ethisch-politischer Perspektive, Münster 2007, S. 197-221, S. 210 ff.

Ernährung sich nicht auf Angebote der Förderung innovativer Agrartechnologien beschränken, sondern es geht in erster Linie um das Empowerment derjenigen, die an den Folgen einer verfehlten Entwicklungshilfe- und Landwirtschaftspolitik am meisten zu leiden haben: „A human rights framework would contribute to keeping the search for solutions on this track, because it would ensure that the most vulnerable will be given priority, and because it would improve accountability and participation in decision-making.“<sup>43</sup>

---

43 De Schutter 2008, S. 25.

## Zu den Autoren

**Wolfgang Schonecke** (geb. 1938) war bis 2007 Leiter des Netzwerks Afrika Deutschland mit Sitz in Bonn und Berlin und führt seitdem das Berliner Büro. Von 1965 bis 1982 arbeitete er in der Pastoral in Uganda. Von 1982 bis 1992 übernahm er Leitungsaufgaben für seinen Orden der Afrikamissionare –Weiße Väter; 1994 bis 2001 leitete er die Pastoralabteilung bei der ost-afrikanischen Bischofskonferenz (AMECEA).

**Stefan Kurzke-Maasmeier** (geb. 1976), Dipl. SozArb. (FH), ist Gründungsmitglied und seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Berliner Instituts für christliche Ethik und Politik. Davor war er einige Jahre als Sozialarbeiter im Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin tätig. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Ethik der Sozialen Arbeit, Migration und Integration, normative Grundlagen des Sozialstaats.

## Adressen



Willdenowstr. 8A  
13353 Berlin  
Tel: 030-219641-28  
Mobil: 0176-0176-53434896  
Fax: 030-219641-30  
[www.netzwerkafrika.de](http://www.netzwerkafrika.de)  
[nad.berlin@netzwerkafrika.de](mailto:nad.berlin@netzwerkafrika.de)



Köpenicker Allee 39-57  
10318 Berlin  
Tel.: 030 - 50 10 10 913  
Fax: 030 - 50 10 10 932  
[kurzke-maasmeier@icep-berlin.de](mailto:kurzke-maasmeier@icep-berlin.de)  
[www.icep-berlin.de](http://www.icep-berlin.de)