

Schriften zum Völkerrecht

Band 241

**Das Menschenrecht auf Nahrung
in den Operationen der Weltbank und
des Internationalen Währungsfonds**

**Ein Beitrag zur menschenrechtlichen Verantwortlichkeit
internationaler Organisationen**

Von

Elisa Freiburg-Braun



Duncker & Humblot · Berlin

ELISA FREIBURG-BRAUN

Das Menschenrecht auf Nahrung in den Operationen
der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds

Schriften zum Völkerrecht

Band 241

Das Menschenrecht auf Nahrung in den Operationen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds

Ein Beitrag zur menschenrechtlichen Verantwortlichkeit
internationaler Organisationen

Von

Elisa Freiburg-Braun



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-18096-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58096-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Tochter

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Die Literatur konnte im Rahmen der Überarbeitung noch bis zum Frühjahr 2020 berücksichtigt werden.

Ich danke meinem Doktorvater, Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, der mir bei der Anfertigung dieser Dissertation großen Freiraum gewährte. Prof. Dr. Ute Mager danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens, Prof. Dr. Bernd Grzeszick für den Vorsitz bei meiner Disputation.

Meinem früheren Vorgesetzten am Lehrstuhl für Völkerrecht der Universität Potsdam, Prof. Dr. Andreas Zimmermann, danke ich herzlich für die wissenschaftliche Zusammenarbeit und das entgegengebrachte Vertrauen.

Ein Stück weit begleitet wurde die Zeit der Promotion durch mein LL.M.-Studium an der London School of Economics and Political Science. Eine weitere wertvolle Erfahrung war mein anschließender Aufenthalt als Carlo-Schmid-Fellow bei der United Nations Development Group in New York, wo ich die praktische Seite der Entwicklungszusammenarbeit kennenlernte. Für beide Aufenthalte bin ich dem DAAD, der Studienstiftung des deutschen Volkes sowie der Stiftung Mercator für die großzügige Förderung zu Dank verpflichtet.

Dr. Stephan Wilske danke ich für die Ermutigung zur Promotion, Dr. Lars Markert für die Unterstützung auf den ersten publizistischen Pfaden.

Aus meinem persönlichen Umfeld gebührt der wohl größte Dank Natalie Tröller – jedes Wort wäre zu wenig. Marlitt Brandes danke ich nicht nur für die Freundschaft seit Jessup-Zeiten, sondern auch für das Lesen des Manuskripts. Dank schulde ich weiterhin jenen, die mich immer wieder ermutigten: Hacki Hartmann und Emmanuelle Moors.

Meinem Mann Dr. Tillmann Braun danke ich für die jahrelange moralische Unterstützung.

Insbesondere danke ich aber meiner Mutter – nie schien sie auch nur einen Moment daran zu zweifeln, dass ich alles schaffen kann, was ich mir vorgenommen habe.

Berlin, im Juni 2020

Elisa Freiburg-Braun

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Das Recht auf Nahrung und der Welthunger	19
II. Begriffsbestimmungen – Das Menschenrecht auf Nahrung im Vergleich zur Ernährungssicherheit	24
III. Forschungsstand und Gang der Untersuchung	25

Teil I

Die Bretton-Woods-Organisationen und die Menschenrechte	27
A. Gründung und Struktur der Bretton-Woods-Organisationen	29
B. Rechtspersönlichkeit als Grundlage völkerrechtlicher Verantwortlichkeit	31
C. Menschenrechtliche Bindung aus den Gründungsverträgen und der UN-Charta	35
I. Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte aus den <i>Articles of Agreement</i>	35
II. Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte aus der UN-Charta aufgrund des Status als UN-Sonderorganisation	36
III. Begründung durch das Prinzip einer Organisationstreue	38
D. Verpflichtung aus internationalen Menschenrechtsverträgen	40
E. Eigene Bindung der Organisationen an Völkergewohnheitsrecht – Möglichkeiten der dogmatischen Herleitung	42
I. Herleitung aufgrund rechtspolitischer Argumente	43
II. Herleitung über das Konzept der <i>Rule of Law</i>	47
1. <i>Rule of Law</i> auf der nationalen und internationalen Ebene	47
2. Die Rolle der <i>Rule of Law</i> für die Weltbank und den IWF	50
3. Bewertung	54
III. Herleitung über die Völkerrechtssubjektivität der Weltbank und des IWF	54
IV. Zwischenergebnis	60
F. Etwaige einer Bindung entgegenstehende Verbotsbestimmungen innerhalb der <i>Articles of Agreement</i> im Lichte der Weiterentwicklung der Organisationspraxis und des Völkerrechts	61
I. <i>Articles of Agreement</i> der Weltbank	62
1. Art. III Sektion 5(b) der <i>Articles of Agreement</i>	62
2. Art. IV Sektion 10 der <i>Articles of Agreement</i>	63

II. <i>Articles of Agreement</i> des IWF	63
III. Die Entwicklung der internationalen Menschenrechte nach der Gründung der Bretton-Woods-Institutionen – Einschränkung der <i>Articles of Agreement</i> im Lichte der Fortentwicklung des Völkerrechts nach Art. 31 Abs. 3 lit. c) der Wiener Vertragsrechtskonvention	65
IV. Die begrenzten Mandate der Bretton-Woods-Institutionen und ihre praktische Weiterentwicklung durch eine spätere Übung im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention	69
1. Die Gründungsjahre und Überblick über kommende Entwicklungen	70
2. Weltbank-Kontroverse um Kredite für Portugal und Südafrika in den 1960er Jahren – Ausführungen des UN <i>Legal Counsel</i>	71
3. Entwicklung der Weltbank ab den 1970er Jahren und die Ansichten der Rechtsabteilung	73
a) Ibrahim F. I. Shihata (<i>General Counsel</i> 1983–1998) und die Präsidentschaft James Wolfensohns	73
b) Robert Dañino (<i>General Counsel</i> 2003–2006)	78
c) Ana de Palacio (<i>General Counsel</i> 2006–2008)	82
d) Anne-Marie Leroy (<i>General Counsel</i> 2009–heute)	83
e) Äußerungen der Weltbank zu den <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	85
4. Entwicklungen innerhalb des IWF	86
a) Allmähliche Weiterentwicklung des Mandats	86
b) Äußerungen des IWF im Zusammenhang mit Staatenpflichten der Salomonen unter dem ICESCR im Jahr 1999	88
c) Realisierung einer gesamtökonomischen Verantwortung unter den Geschäftsführenden Direktoren Michel Camdessus und Horst Köhler	90
d) Position des ehemaligen <i>General Counsel</i> François Gianviti	90
e) Äußerungen des IWF zu den <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	93
f) Fokus auf inklusivem Wachstum im Rahmen der <i>Social Spending Strategy</i> von 2019	95
V. Fazit	95
G. Kein Ausschluss einer Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen aufgrund der Möglichkeit einer parallelen staatlichen Verantwortlichkeit	96
H. Zwischenergebnis	99

Teil 2

Das Recht auf Nahrung als Teil des Völkergewohnheitsrechts	101
A. Völkervertragsrecht	101
I. Die menschenrechtsbezogenen Bestimmungen der UN-Charta	101
II. Art. 25 und 28 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948	102

III. Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966	103
1. Das Recht auf angemessene Nahrung sowie das Recht darauf, frei von Hunger zu sein	103
2. Verhältnis zu anderen Menschenrechten	105
3. Allgemeine Staatenpflichten nach Art. 2 Abs. 1 ICESCR	107
a) „[...] undertakes to take steps [...] by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures“	108
b) „[...] to achieve progressively the full realization of the rights [...]“	111
c) „[...] to the maximum of its available resources [...]“	112
d) „[...] individually and through international assistance and co-operation [...]“	112
e) Das Konzept des Mindestkerngehalts (<i>„minimum core content“</i>)	113
f) Zulässigkeit retrogressiver Maßnahmen	114
4. Spezifischer Gehalt des Art. 11 ICESCR	115
a) Auslegung durch den Allgemeinen Kommentar Nr. 12 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	115
b) Verwirklichung des Rechts und dessen Mindestkerngehalts	117
c) Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten	119
d) Mögliche Verletzungshandlungen	123
aa) Die allgemeinen Richtlinien der Limburger Prinzipien	123
bb) Die nahrungsspezifischen Maßstäbe des CESCR	124
5. Verpflichtete und Begünstigte des Rechts	125
a) Verpflichtete	125
b) Das Individuum als Inhaber konkreter Rechte – Die Einführung der Individualbeschwerde	129
B. Völkergewohnheitsrecht	131
I. Das Recht auf Nahrung als <i>„elementary consideration of humanity“</i> ?	131
II. Herleitung von Völkergewohnheitsrecht	135
III. Indizien aus dem Völkervertragsrecht	137
1. ICESCR	137
2. Besondere Verträge zum Schutz von Frauen und Kindern	139
3. Regionale Menschenrechtsverträge	141
4. Bestimmungen des humanitären Völkerrechts	143
IV. Staatenpraxis: Die nationale Umsetzung des Rechts auf Nahrung	144
1. Verdeutlichung anhand dreier Beispiele	145
a) Indien	145
b) Südafrika	147
c) Deutschland	148
2. Stand der Verankerung in verschiedenen nationalen Verfassungen	150
V. Resolutionen und Richtlinien nach Verabschiedung des ICESCR als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsansicht	151
1. Völkergewohnheitsrecht durch <i>„soft law“</i>	151

2. <i>Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition</i> von 1974	155
3. Resolution der UN-Generalversammlung zu <i>Food and Agricultural Problems</i> von 1984	156
4. <i>Declaration on the Right to Development</i> der UN-Generalversammlung von 1986	156
5. Die <i>Rome Declaration</i> von 1996	157
6. <i>Millennium Development Goals</i> von 2000 und die <i>Sustainable Development Goals</i> von 2015	158
7. <i>Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security</i> der FAO von 2004	162
8. <i>Right to Food</i> -Resolutionen der UN-Generalversammlung	163
9. Fazit	163
VI. Zwischenergebnis	164
C. Anwendbarkeit des Rechts, frei von Hunger zu sein, auf die Bretton-Woods-Institutionen	165
D. Bestandsaufnahme: Der Pflichtenkanon der Bretton-Woods-Institutionen ..	169

Teil 3

Nahrungsspezifische Politik der Bretton-Woods-Institutionen – Theorie und Praxis 173

A. Die grundsätzliche Herangehensweise von Weltbank und IWF an Menschenrechte und Ernährungssicherheit	173
I. Strukturelle Hindernisse für die Integration von Menschenrechten – Mitgliedsstaaten und Mitarbeiter	173
1. Politischer Widerstand der Mitgliedsstaaten und des <i>Board of Directors</i>	174
2. Kultur und Mentalität innerhalb der Institutionen	175
II. Generelle Beschäftigung mit dem Konzept der Ernährungssicherheit ..	177
III. Die <i>Safeguard Policies</i> der Weltbank	178
1. Menschenrechtliche Bezüge in den <i>Safeguard Policies</i>	179
2. Die bisherige <i>Safeguard Policy</i> zu Rechten von indigenen Völkern ..	180
3. Die bisherige <i>Safeguard Policy</i> zu Zwangsumsiedlungen	182
4. Das neue <i>Environmental and Social Framework</i> (ESF) seit 2018 ...	183
5. Rollenverteilung zwischen der Weltbank und dem Kreditnehmerstaat	188
IV. Bewertung	188
B. Strukturanpassungsprogramme	190
I. Historische Entwicklung der Strukturanpassungsprogramme	191
1. Aufkommen der Strukturanpassungsprogramme	191
2. Die <i>Heavily Indebted Poor Countries Initiative</i> von 1996	195

3. Ablösung der <i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i> (ESAF) durch die <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> (PRGF) 1999 sowie die <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> (PRSPs)	196
4. Einführung der <i>Poverty and Social Impact Analysis</i> (2001)	200
5. Ablösung der <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> (PRGF) durch die <i>Extended Credit Facility</i> (ECF) 2011 durch den IWF	201
II. Kritik am Konzept der Strukturanpassungsprogramme	202
1. Mögliche völkerrechtliche Bedenken bezüglich der Auswirkungen auf die staatliche Souveränität	202
2. Mangelnde ökonomische Wirksamkeit und negative Auswirkungen auf die Bevölkerung	204
3. Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit	207
III. Zwang zur Sozialausgabenkürzung bei Konzentration auf Schuldentilgung – Das Beispiel der Griechenlandkrise	212
1. Die Grundproblematik der Konzentration auf Schuldentilgung sowie die <i>UN Guiding Principles on Foreign Debt and Human Rights</i> von 2012	212
2. Das Beispiel der Austeritätspolitik des IWF im Rahmen der griechischen Schuldenkrise	215
a) Eckpfeiler der Austeritätspolitik in Griechenland	217
aa) Die Rettungspakete (2010–2018)	217
bb) Beeinträchtigungen des Rechts auf Nahrung im Zuge der griechischen Krise	224
b) Menschenrechtliche Verantwortlichkeit der beteiligten Akteure	225
aa) Kriterien des UN-Menschenrechtskommissariats	225
bb) Verursachungsbeiträge im Verhältnis zwischen dem griechischen Staat und dem IWF	229
cc) Mangelnde Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Rechte im Austeritätsprozess	233
IV. Haltung gegenüber der Sozialpolitik in Form von sozialen Sicherheitsnetzen	236
V. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bretton-Woods-Institutionen für negative Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen	242
1. Einfluss der mangelnden Pflicht zur Kreditvergabe und -inanspruchnahme auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit	242
a) Bestehen einer Zwangslage nach Art. 16 der <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	243
b) Ausübung von ‚ <i>direction and control</i> ‘ nach Art. 15 der <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	245
c) Beihilfe nach Art. 14 der <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	247
d) Unbeachtlichkeit der Zustimmung des Staates – Art. 20 der <i>ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>	250
2. Keine Berufung auf Notstand	251

C.	Zwangsumsiedlungen	253
I.	Das Staudammprojekt in Kedung Ombo/Indonesien	254
II.	Das <i>China Western Poverty Reduction Project</i>	257
III.	Das Kohleminenprojekt in Jharkhand/Indien	258
IV.	Der Fall des Anuak-Volkes in der äthiopischen Gambella-Region	260
V.	Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bretton-Woods-Institutionen	262
D.	Landwirtschaft und Fischerei	265
I.	Strategien für ländliche Entwicklung der Weltbank	265
II.	Fokus auf der Massenproduktion	267
1.	Förderung der Kleinbauern vs. Investitionen in Massenproduktion	268
2.	Förderung von bestimmten Nahrungsmittelgruppen	273
3.	Haltung gegenüber der Verbreitung von genmanipuliertem Saatgut	274
III.	Haltung gegenüber dem Ankauf von großen Landflächen durch ausländische Investoren, insbesondere zum Anbau von Pflanzen für Biokraftstoff	277
1.	Begriff und Erscheinungsformen des <i>Land Grabbing</i>	277
2.	Besonderheiten bei der Produktion von Biokraftstoff	283
3.	Die Herangehensweise der Weltbank an das <i>Land Grabbing</i>	286
4.	Die <i>Principles for Responsible Agricultural Investment</i> der Weltbank von 2010	291
IV.	Fischerei	295
1.	Die Bedeutung von Fischen für die Ernährungssicherheit und die Rolle der Kleinfischer	295
2.	Unterschiede zur Landwirtschaftsförderung	296
3.	Auswirkungen anderweitiger Projekte auf den Fischfang – Das <i>Tata Mundra Ultra Mega Power Project</i> und der Fischfang in Tragadi Bandar	299
V.	Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bretton-Woods-Institutionen	299
E.	Umgang mit Hungerkrisen	301
I.	Die <i>Food Financing Facility</i> des IWF von 1981	301
II.	Die Nahrungspreiskrise von 2007/2008	301
III.	Reaktionen der Weltbank auf die Preiskrise	303
IV.	<i>Global Food Crisis Response Program</i> (GFRP) der Weltbank von 2008	304
V.	Weitere Programme	306
VI.	Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bretton-Woods-Institutionen	306
F.	Fazit – Das Verletzungspotential der Bretton-Woods-Institutionen für das Recht, frei von Hunger zu sein	307

Teil 4

**Mögliche Reformen für eine neue Phase der Verantwortlichkeit
von Weltbank und IWF**

	Mögliche Reformen für eine neue Phase der Verantwortlichkeit von Weltbank und IWF	309
A.	Beitritt zum ICESCR und Modifizierung der <i>Articles of Agreement</i>	309
B.	Entwicklung eines Bretton-Woods-eigenen ‚ <i>human rights-based approach to development</i> ‘	311
I.	Der ‚ <i>human rights-based approach to development</i> ‘ der Vereinten Nationen	311
II.	<i>Human rights mainstreaming</i> der UN-Entwicklungsorganisationen in Zusammenarbeit mit dem UN-Menschenrechtskommissariat	314
III.	Übertragung des Konzepts auf die Bretton-Woods-Institutionen	316
C.	Stärkung der institutionsinternen <i>Rule of Law</i>	317
D.	Schaffung entsprechender <i>Safeguard Policies</i>	319
E.	Pflicht zu Folgenabschätzungsprüfungen – <i>human rights impact assessment</i> als Erweiterung der <i>Safeguard Policies</i>	320
I.	Rechtspflicht zum <i>human rights impact assessment</i>	321
II.	Modell der FAO	322
1.	<i>Vulnerable group profiling</i>	323
2.	Ursachenanalyse	324
III.	Übertragung des Modells auf die Bretton-Woods-Institutionen	326
1.	Schaffung eines Komitees zur besseren Einbindung der Regierung und der Zivilgesellschaft	326
2.	Konkrete Folgenabschätzung	327
IV.	Fortsetzung im Auditing-Prozess	330
F.	Schaffung und Erweiterung von Beschwerdemechanismen	330
I.	Die Immunität internationaler Organisationen vor nationalen Gerichten und der Mangel an internationalen Beschwerdemöglichkeiten	331
II.	Interne Mechanismen	334
1.	Das <i>Inspection Panel</i> der Weltbank	335
a)	Einrichtung und Struktur des <i>Inspection Panels</i>	335
b)	Der Umgang mit Beschwerden	335
c)	Der Prüfungsmaßstab	337
d)	Bedeutung des <i>Inspection Panels</i> für die Rolle der Menschenrechte in der Weltbank	340
2.	Der <i>Grievance Redress Service</i> der Weltbank	343
3.	<i>Independent Evaluation Office</i> des IWF	344
III.	Mögliche Erweiterungen anderer bereits bestehender Beschwerdemechanismen	345
G.	Fazit	346

Zusammenfassung und Ausblick	347
Literaturverzeichnis	351
I. Aufsätze und Monographien	351
II. Rechtsprechung	370
III. Veröffentlichungen internationaler Organisationen und Nichtregierungs- organisationen	373
IV. Pressebeiträge	380
Personen- und Sachregister	383

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AoA	Articles of Agreement
Art.	Artikel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CFF	Compensatory Financing Facility
DARIO	Draft Articles on the Responsibility of International Organizations
ECF	Extended Credit Facility
ECOSOC	Economic and Social Council
EG	Europäischen Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ESF	Environmental and Social Framework
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GFRP	Global Food Crisis Response Program
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IEO	Independent Evaluation Office
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
ITC	International Tin Council
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millennium Development Goals
MoU	Memoranda/um of Understanding

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SAF	Structural Adjustment Facility
SDGs	Sustainable Development Goals
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
WFP	World Food Programme
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

„[T]he ‚right to be a man‘ starts with the right to have enough to eat.“¹

Einleitung

I. Das Recht auf Nahrung und der Welthunger

Washington D.C., März 2015. Nach Veröffentlichung einer großangelegten Untersuchung des *International Consortium of Investigative Journalists* zeigten sich Weltbankvertreter bestürzt. Deren damaliger Präsident Jim Yong Kim äußerte sich besorgt über die Auswirkungen der von der Bank unterstützten Umsiedlungsprogramme, welche die NGO zu Tage gebracht hat: „Wir haben uns, was die Umsiedlungspolitik angeht, einem kritischen Blick auf uns selbst unterzogen. Was wir fanden, erfüllt mich mit großer Sorge“.² Schon seit langem wird vor den negativen Auswirkungen von weltbankunterstützten (teilweise gewaltsam durchgeführten) Umsiedlungen gewarnt – allein in den letzten zehn Jahren verloren Millionen von Menschen ihr Zuhause, ihre Lebensgrundlage – und damit oftmals auch ganz konkret den Zugang zu angemessener Nahrung. Wie konnte es dazu kommen, und warum will die Bank nichts gewusst haben?

Nur wenige Meter weiter brütet man zur gleichen Zeit beim Internationalen Währungsfonds (IWF) über die griechische Austeritätspolitik und die konkreten Maßnahmen eines im Sommer zu verabschiedenden dritten Rettungspaketes. Zusammen mit der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank gewährt der IWF dem südeuropäischen Staat seit Jahren immer neue Kredite, um ihn vor dem Bankrott zu bewahren. Dem IWF wird vorgeworfen, er sei für zu harte Sparauflagen und damit für das Leid der griechischen Bevölkerung mitverantwortlich. Immer mehr Griechen seien in Armut geraten, Tafeln würden überrannt, Kinder gingen hungrig zur Schule. Stimmt dies, und wenn ja, welche Verantwortung trägt der IWF?

Die Nahrungsbeschaffung und der Hunger beschäftigen die Menschheit seit Urzeiten. Während Hungernde über die Jahrhunderte hinweg höchstens auf Almosen der Wohlhabenden hoffen konnten, hat sich dies seit dem Zweiten Weltkrieg, jedenfalls in der Theorie, grundlegend geändert: Am 6. Januar 1941 formulierte US-Präsident Franklin D. Roosevelt in seiner

¹ *Alain Pellet*, ‚Human Rightism‘ and International Law, 10 *Italian Yearbook of International Law* 2000, S. 3, 8.

² Zitiert nach Tagesschau Online, Ist bei der Weltbank jetzt alles gut?, 22.12.2015, www.tagesschau.de/wirtschaft/weltbank-121.html.

Four Freedoms Address vier grundlegende Freiheiten, auf denen eine neue Weltordnung aufbauen sollte: die Freiheit der Meinung und der Religion sowie die Freiheit vor Mangel und Furcht. Wenige Jahre später, am 26. Juni 1945, wurde der Menschenrechtsschutz als eine der Zielbestimmungen der Vereinten Nationen in die UN-Charta³ aufgenommen und mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 erstmals ausführlich niedergelegt. Art. 25 dieser Erklärung enthielt bereits das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich Nahrung. Gleichwohl blieb die Erklärung noch rechtlich unverbindlich. Diesem Umstand wurde am 16. Dezember 1966 durch die internationalen Pakte über bürgerliche und politische (*International Covenant on Civil and Political Rights*, im Folgenden: ICCPR⁴) sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, im Folgenden: ICESCR⁵) abgeholfen, welche 1976 in Kraft traten.⁶ Spätestens mit Art. 11 ICESCR hat sich das grundlegende Verständnis des Rechts auf Nahrung gewandelt, weg von einer Gnade, hin zu einem Menschenrecht.

Praktisch dürfte es sich hierbei jedoch nach wie vor um eines der am wenigsten verwirklichten Menschenrechte handeln.⁷ Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte scheinen in der Rechtspraxis insgesamt ein Schattendasein führen; wobei es relativ unbeachtlich ist, ob ein Staat kapitalistisch oder

³ 1 UNTS 16.

⁴ 999 UNTS 171.

⁵ 993 UNTS 3.

⁶ *Alfred Verdross/Bruno Simma*, Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Auflage 1984, S. 835, § 1250: „Beide Pakte bilden eine gedankliche Einheit, da die Freiheitsrechte ohne die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte wertlos sind, aber auch umgekehrt diese Rechte ohne Freiheitsrechte der Würde des Menschen nicht Rechnung tragen.“

Das Recht auf Nahrung gehört nach der von *Karl Vasak* entwickelten Konzeption wie alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu den Menschenrechten der sogenannten zweiten Generation. Die erste Generation vereinte die bürgerlichen und politischen Rechte, *ergo* die liberalen Freiheits-, bzw. Abwehrrechte, während die dritte Generation aus kollektiven Menschenrechten, den sogenannten „*solidarity rights*“, besteht (*Karl Vasak*, Pour une Troisième generation des droits de l’homme, in: *Christophe Swinarski* (Hrsg.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’honneur de Jean Pictet*, 1984, S. 837, 839; *Christine Breining-Kaufmann*, Hunger als Rechtsproblem – Völkerrechtliche Aspekte eines Rechtes auf Nahrung, 1991, S. 146).

⁷ *Philip Alston*, International Law and the Human Right to Food, in: *Philip Alston/Katarina Tomaševski* (Hrsg.), *The Right to Food*, 1984, S. 9; siehe auch *Kerstin Mechlem*, International Protection of the Right to Food, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012, Vol. IV, S. 143, Rz. 1.

sozialistisch organisiert ist, ob er den Industriestaaten oder dem Globalen Süden angehört.⁸ Dies steht im Widerspruch zu offiziellen Aussagen: Bereits in der Schlussakte der Teheraner Konferenz für Menschenrechte 1968 wurde die Unteilbarkeit der Menschenrechte festgehalten und betont, dass die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte ohne die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unmöglich sei.⁹ Im Vorfeld der Wiener Konferenz für Menschenrechte 1993 veröffentlichte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, im Folgenden: CESCR) eine Stellungnahme, in der er kritisierte, dass Staaten sowie die internationale Gemeinschaft allzu oft weiterhin Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte tolerierten, die im Zusammenhang mit bürgerlichen und politischen Rechten zu Protest führen würden.¹⁰

Im Jahr 2009 zählte die *Food and Agriculture Organization* (FAO) der Vereinten Nationen erstmals über 1 Milliarde Hungernde.¹¹ Das *Millennium-Entwicklungsziel* der Vereinten Nationen, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, war in weite Ferne gerückt.¹²

Gleichzeitig hing die Legitimität einer Regierung aber schon immer unter anderem davon ab, ob sie in der Lage war, Hungerprobleme zu lösen – auch die Völkerrechtsgemeinschaft muss sich daran messen lassen, ob es ihr

⁸ *Makau Mutua*, *Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights*, 42/1 *Harvard International Law Journal* 2001, S. 201, 217.

⁹ Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, UN-Dokument A/CONF.32/41 (13.5.1968), Rz. 13.

¹⁰ UN-Dokument E/1993/22 (23.11.–11.12.1992), Statement to the World Conference on Human Rights on behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, S. 83, Rz. 5.

¹¹ FAO, *The State of Food Insecurity in the World: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*, 2009, S. 4; FAO, *Right to Food – Making it Happen*, 2011, S. 11.

¹² Im Jahr 2015 verzeichnete die FAO „nur“ noch 795 Millionen Hungernde (FAO, *The State of Food Insecurity in the World – Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress*, 2015, S. 8). Dies ist allerdings wohl primär auf eine Änderung der Maßstäbe für den Begriff der Unterernährung zurückzuführen, weniger auf einen tatsächlichen Rückgang der Not: *Thomas Pogge*, *Die MDGs sind moralisch ein Skandal*, 6 *Vereinte Nationen* 2014, S. 250; *Jason Hickel*, *The True Extent of Global Poverty and Hunger: Questioning the Good News Narrative of the Millennium Development Goals*, 37 *Third World Quarterly* 2016, S. 749; ausführlicher unter Teil 2, B. V. 6.

2019 war die Zahl erneut deutlich angestiegen, auf 820 Millionen, und die FAO warnte eindringlich, dass sich der jahrzehntelange Trend zur Verbesserung der Situation umgekehrt habe (FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World – Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns*, 2019, S. 3).