

Mit Menschenrechten gegen den Hunger

Über Erfahrungen mit einer neuen Strategie zur Bekämpfung der Unterernährung

von Armin Paasch

Immer mehr Menschen auf der Welt hungern. Über 852 Millionen haben täglich zu wenig zu essen – Tendenz wieder steigend. Hunger lässt sich weder allein durch Wirtschaftswachstum bekämpfen noch durch Verteilen von Almosen. Hungerbekämpfung muss bei den Hungernden ansetzen. Wesentlich ist eine Stärkung („Empowerment“) der Menschen, die von Hunger betroffen oder bedroht sind. Auch ihre Rechte müssen gestärkt werden. Politisch immer wichtiger wird dabei die Anerkennung und Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung. Der Menschenrechtsansatz hat sich im Kampf gegen den Hunger als eine wirksame Strategie erwiesen, wie verschiedene Beispiele aus der Arbeit von FIAN, der internationalen Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung, zeigen.

Nahrung fällt nicht vom Himmel. Das ist eine Binsenweisheit. Und doch weckt so manche Verlautbarung zum Thema Hungerbekämpfung diesen Eindruck: Man steigere durch technologische Verbesserungen die landwirtschaftliche Produktivität, öffne die Märkte der reichen Industrieländer für Agrargüter aus Entwicklungsländern und verpflichte deren Regierungen auf den Abbau von Korruption und eine effektive und gute Regierungsführung („good governance“). Als bald wächst die Wirtschaft, Hunger und Armut gehen zurück. Eine Steigerung des Entwicklungshilfebudgets auf 0,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts tut ihr Übriges, etwaige „soziale Verwerfungen“ der Globalisierung zu korrigieren und die schlimmste Not der Armen zu lindern.

So weit das gängige Patentrezept zur Halbierung des Hungers, die sich die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Entwicklungsziele („Millennium Development Goals“) bis zum Jahr 2015 vorgenommen haben. Vertreten wird diese Strategie nicht nur von der Weltbank, sondern auch im Zwischenbericht über die vereinbarten Entwicklungsziele, den der Ökonom Jeffrey Sachs Anfang 2005 im Auftrag von Kofi Annan veröffentlichte (1).

Eine Frage der Macht

Was der vorherrschende neoliberale Diskurs verschweigt: Hunger ist in den meisten Fällen keine Frage des abso-

luten Mangels, sondern vor allem eine Verteilungsfrage, und Verteilungsfragen sind Machtfragen. Vier Fünftel der insgesamt 852 Millionen Hungernden leben auf dem Land, genau dort, wo die Nahrung produziert wird. Die Hälfte aller Hungernden sind Kleinbauern, weitere 22 Prozent sind Landlose (2). Die Mittel zur Nahrungsmittelproduktion – Land, Saatgut, Wasser, angepasste Technologien und günstige Kredite – konzentrieren sich meistens in den Händen weniger Großgrundbesitzer und Agrarkonzerne. Ein Großteil der Landbevölkerung des globalen Südens verfügt demgegenüber über zu wenig, qualitativ minderwertigem und von Transportwegen abgeschnittenem Land. Besonders benachteiligt sind Frauen, die etwa 70 Prozent der Hungernden ausmachen. Hochgradig vermachtet sind auch die Agrarmärkte, deren Strukturen, etwa im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO, nicht zufällig vor allem auf die Interessen multinationaler Konzerne zugeschnitten sind.

Hungerbekämpfung muss bei den Hungernden ansetzen. Diese Erkenntnis leitet von Beginn an die Arbeit des *FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerks* (FIAN). Hunger lässt sich weder allein durch Wirtschaftswachstum bekämpfen noch durch Verteilen von Almosen. Wesentlich ist vielmehr ein *Empowerment* der Menschen, die von Hunger betroffen oder bedroht sind. Um dies zu erreichen, unterstützt FIAN über internationalen öffentlichen Druck jene Menschen, die sich vor Ort gegen Landvertreibung, Verseuchung von Trink-

wasser – etwa durch Goldminen – oder gegen Ausbeutung auf Plantagen aktiv zur Wehr setzen. Über öffentliche Kampagnen unterstützt FIAN lokale Initiativen und soziale Bewegungen für umverteilende Agrarreformen, gegen die Zwangsliberalisierung des Agrarhandels und für die Einhaltung von Öko- und Sozialstandards in der Blumenproduktion. Auf UN-Ebene fordert die Organisation wirksamere Hebel zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, das in Artikel 11 des Internationalen Paktes für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte verankert ist.

Recht auf Nahrung bedeutet nach gängiger Interpretation des zuständigen UN-Ausschusses in erster Linie das Recht auf die produktiven Ressourcen, um sich selber ernähren zu können (3). Staaten, die den Pakt ratifiziert haben, müssen das Recht auf Nahrung aller Menschen respektieren und gegen Eingriffe dritter Parteien schützen. Für diejenigen, die aktuell Hunger leiden, muss der Staat alle vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen, um ihnen den Zugang zu den produktiven Ressourcen schrittweise zu gewährleisten. Die Erfüllung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten einzufordern, hat sich FIAN International 1986 bei ihrer Gründung zur Aufgabe gemacht.

Rechtsperspektive stärkt lokalen Widerstand

Menschenrechtsarbeit beginnt nicht bei der UN-Menschenrechtskommission in Genf, sondern unmittelbar bei und mit den Menschen, deren Rechte verletzt werden. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der Sieg mexikanischer Arbeiter im Konflikt mit dem deutschen Reifenhersteller Continental. Der multinationale Konzern hatte 1998 die mexikanische Reifenfabrik Euzkadi aufgekauft und kurz darauf versucht, die Arbeitsstandards zu senken. Als sich die Arbeiter dagegen zur Wehr setzten, entließ Continental zunächst 18 Gewerkschaftsführer, schloss dann im Jahr 2001 die ganze Fabrik und entließ alle 1.164 Arbeiter. Die Euzkadi-Gewerkschaft antwortete mit Streik und brachte den Fall vor Gericht. 2004 bekamen die Arbeiter Recht, und am 18. Januar 2005 wurde im Beisein des mexikanischen Präsidenten Vicente Fox ein Vertrag unterzeichnet, in dem ihre wichtigsten Forderungen zugesichert wurden: Zusätzlich zu den Entschädigungszahlungen für entgangene Löhne erhielten die Arbeiter 50 Prozent der Anteile an der Firma und konnten zusammen mit einem mexikanischen Partner die Fabrik wieder eröffnen. Zu diesem Erfolg hatte der internationale öffentliche Druck wesentlich beigetragen, den Unterstützerorganisationen wie FIAN, Germanwatch, Attac u.a. auf Continental ausgeübt hatten. Diese hatten die Aufmerksamkeit deutscher Medien auf den Fall gelenkt, bei der deutschen

OECD-Kontaktstelle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit Beschwerde eingelegt und mit einer Delegation der mexikanischen Arbeiter bei einer Aktionärsversammlung von Continental in Hannover die Schließung der Fabrik angeprangert (4).

Euzkadi ist kein Einzelfall. Die Erfahrung zeigt, dass der Einsatz gegen Vertreibung und Ausbeutung, für eigenes Land und würdige Arbeitsbedingungen oft nicht vergebens ist. Zum Beispiel in der Gemeinde Silín in Honduras: Dort besetzten im Mai 2000 etwa 6.000 Bäuerinnen und Bauern brachliegendes Land, auf dem in den achtziger Jahren Soldaten aus verschiedenen mittelamerikanischen Ländern speziell zur Aufstandsbekämpfung ausgebildet worden waren. Die Familien forderten die Übertragung des Landes, damit sie sich selbst ernähren und ein selbstbestimmtes Leben in Würde führen konnten. Am 12. Oktober 2000 wurde ihr Mut belohnt: Den Familien wurden die ersten 1.200 Hektar des Landes überschrieben. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor war die internationale Solidarität durch FIAN und das Kleinbauernnetzwerk *La Vía Campesina* gewesen. Durch eine Landlosenkonferenz, einen medial viel beachteten Solidaritätsbesuch und zahlreiche Protestbriefe hatten sie dem verhärteten Konflikt eine entscheidende Wendung gegeben.

Eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Hungerbekämpfung ist oft die Mobilisierung der Betroffenen vor Ort. Immer häufiger berufen sie sich dabei auf das Menschenrecht auf Nahrung und andere Menschenrechte. Der Vorteil liegt nicht zuletzt in der emanzipatorischen Perspektive. Die Betroffenen sind nicht länger Bittsteller, Moralapostel oder – wie oft behauptet – rechtlose Aufrührer, sondern das internationale Recht ist auf ihrer Seite. Die Rechtsbrecher sitzen dann häufig in den obersten Konzernetagen, in den Luxusvillen ihrer hoch bewachten Landgüter, die Menschenrechtsverletzer auf der Regierungsbank. Diese Perspektive stärkt Opfern den Rücken, in ihrem eigenen Bewusstsein wie auch in der öffentlichen Meinung. Letztere ist für den positiven Ausgang eines Konfliktes oft entscheidend. Menschenrechtsorganisationen greifen die Forderungen dieser Menschen auf, verschaffen ihnen international Gehör und setzen Regierungen unter Druck: durch internationale Protestbriefaktionen, Untersuchungsmissionen und Solidaritätsbesuche, durch öffentliche Aktionen, Pressearbeit und durch fortwährende und hartnäckige Beschwerden bei der UNO. Diese wiederum stellt die betreffende Regierung als Menschenrechtsverletzerin an den Pranger und erhöht den Druck auf Regierungen an der Stelle, wo es weh tut: Sie kratzt an ihrem guten Ruf. Nur wenige Regierungen lässt das völlig kalt. Denn Regierungen buhlen um internationale Anerkennung und um ihre Wiederwahl.

Damit diese Unterstützung Wirkung zeigen kann, reichen einzelne Briefkampagnen in den meisten Fällen freilich nicht aus. Fallarbeit ist meistens ein Bohren dicker Bretter. Diese langfristige Begleitung von Fällen liegt zum großen Teil in den Händen ehrenamtlicher Ortsgruppen. Die Recherche und Dokumentation der Faktenlage, der fortwährende Kontakt mit den Betroffenen und ihren Unterstützerorganisationen vor Ort und das Verfassen internationaler Protestbriefe wäre ohne das Engagement von Ehrenamtlichen nicht zu leisten. Auch die öffentliche Sensibilisierung durch Pressearbeit und Straßenaktionen fällt in ihren Aufgabenbereich. Diese Unterstützung sollte nicht nur von Norden in Richtung Süden erfolgen. An Protestbriefaktionen beteiligen sich zum Beispiel FIAN-Mitglieder aus 60 verschiedenen Ländern in Asien, Afrika, Latein-, Nordamerika und Europa. Verletzungen des Rechts auf Nahrung etwa in Brasilien werden nicht nur von Ortsgruppen in Deutschland bearbeitet, sondern auch von Lokalgruppen aus den Ländersektionen des Südens.

Strukturen des Hungers aufbrechen

Die unmittelbare Unterstützung von Opfern konkreter Verletzungen des Rechts auf Nahrung ist das „Kerngeschäft“ der Menschenrechtsarbeit. Zugleich liegt es auf der Hand, dass sehr viele dieser Menschenrechtsverletzungen strukturell bedingt sind und bestimmte Unrechtsmuster häufig wiederkehren. Eine Hauptursache des Hungers liegt in der ungleichen Verteilung von Land und anderen produktiven Ressourcen wie Wasser und Saatgut sowie in der sinkenden Unterstützung kleinbäuerlicher Landwirtschaft durch nationale Regierungen und die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Aus diesem Grund hat FIAN 1999 gemeinsam mit dem Kleinbauernnetzwerk *Via Campesina* die weltweite Agrarreform-Kampagne „Brot, Land und Freiheit“ gestartet.

Ziel der Kampagne ist es, lokale und nationale Bewegungen in ihrem Einsatz gegen Vertreibungen und für umfassende Agrarreformen zu unterstützen. Durch internationale Untersuchungsmissionen, Konferenzen und Besuchsreisen wird zugleich die internationale Vernetzung nationaler Bewegungen gefördert. Darüber hinaus fordert die Kampagne von der Weltbank ein Abrücken von dem Modell der marktgestützten Landreform, das nicht auf die Interessen der Hungernden zugeschnitten ist. Gegenüber internationalen Organisationen wie der EU und der Welternährungsorganisation (FAO) drängt die Kampagne auf ein stärkeres Engagement für Agrarreformen. Damit Agrarreformen wirklich den Ärmsten zugute kommen, müssen soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen an

der Konzeption und Durchführung der Programme eng beteiligt sein (5).

Auf eine Verbesserung der Lebensgrundlagen von Kleinbauern und einen gerechteren Agrarhandel zielt auch „Gerechtigkeit Jetzt! Die Welthandelskampagne“, die in Deutschland von über 35 Nichtregierungsorganisationen getragen wird. Im Mittelpunkt steht dabei die Forderung nach erweiterten Spielräumen für Entwicklungsländer zum Schutz kleinbäuerlicher Landwirtschaft vor Billigimporten. Denn die Öffnung der Agrarmärkte in Entwicklungsländern seit Beginn der 1980er-Jahre hat die dortigen Kleinbauern einer übermächtigen Konkurrenz des Weltmarkts ausgesetzt und ihre Existenzbedingungen zum Teil stark beeinträchtigt. Allein zwischen 1990 und 2000 wurden die angewandten Zölle auf Agrarimporte in Entwicklungsländern durchschnittlich von 30 auf 18 Prozent gesenkt. Großen Druck haben dabei die Weltbank, der Internationale Währungsfonds IWF und das Agrarabkommen der WTO ausgeübt (6).

Verheerend wirkt sich dies auch deswegen aus, weil die EU und USA ihre Agrarprodukte oftmals weit unter Produktionskosten exportieren. 2001 exportierte die EU den Weizen zu Preisen um 46 Prozent unterhalb der Erzeugungskosten. Für Magermilchpulver betrug der Exportpreis der EU lediglich die Hälfte der Erzeugungskosten. Noch weiter ist die Kluft beim Zucker, wo die Exportpreise nur ein Viertel der Erzeugungskosten deckten (7). Wo die EU mit solchen Billigexporten die Marktchancen von Kleinbauern in Entwicklungsländern unterminiert, verletzt sie deren Menschenrecht auf Nahrung. Indem sie die Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Märkte drängt, hindert sie diese zugleich daran, ihre Bevölkerung vor Verletzungen des Rechts auf Nahrung zu schützen.

Skeptisch steht FIAN der Forderung nach einer radikalen Marktöffnung der Industrieländer gegenüber Produkten aus dem Süden entgegen. Nachvollziehbar ist die Forderung nach Marktöffnung im Norden mit Hinblick auf mehr internationale Gerechtigkeit, da die Industrieländer ihre Märkte bislang deutlich weniger geöffnet haben als Entwicklungsländer. Ob eine Marktöffnung im Norden allerdings tatsächlich zur Armut- und Hungerreduzierung im Süden führen würde, ist keineswegs sicher. Denn die Kerngruppe der Hungernden, die marginalisierten Kleinbauern und Landlosen, profitieren von Exportsteigerungen selten.

Ein Grund hierfür ist die (wachsende) Dominanz von Großbetrieben im Exportgeschäft. In Kenia beispielsweise produzierten vor dem Exportboom im Gemüsesektor in den 1990er-Jahren die Kleinbauern etwa 70 Prozent der exportierten Früchte und Gemüse. Ende der 1990er-Jahre war dieser Anteil auf 18 Prozent gesunken (8). Nur die größeren und konkurrenzfähigen Betriebe profitierten von der Exportsteigerung. Zu be-

denken ist freilich, dass in solchen Betrieben Arbeitsplätze für arme Bevölkerungsschichten auf dem Land geschaffen werden. Wie das Beispiel der Blumenproduktion in Kenia und anderen Ländern zeigt, entbehren solche Arbeitsplätze jedoch allzu häufig jeglicher Sozial- und Umweltstandards. In Kenia verdienen Blumenarbeiterinnen und -arbeiter oft kaum mehr als einen Euro pro Tag. Festverträge werden insbesondere Frauen systematisch verweigert, adäquate Schutzkleidung gegen den massiven Pestizideinsatz sind die Ausnahme (9). Die armutsreduzierende Wirkung solcher Arbeitsplätze ist also höchst fraglich.

Faire Blumen als Chance

Die Sozial- und Umweltstandards in solchen Blumenplantagen zu verbessern, ist das Ziel der Blumenkampagne, die 1990 von Brot für die Welt, FIAN Deutschland und Terre des Hommes gestartet wurde. Um dies zu erreichen, setzt die Kampagne einerseits auf Sensibilisierung der Verbraucher über die katastrophalen Arbeitsbedingungen der Blumenindustrie etwa in Kolumbien und hat damit die Kooperationsbereitschaft des deutschen Handels deutlich erhöht. Zum anderen unterstützt sie, zum Beispiel durch Arbeiterbildungsseminare, die gewerkschaftliche Selbstorganisation der Betroffenen, um die Arbeitgeber unter Druck zu setzen. Mit dieser Doppelstrategie konnte die Kampagne in den letzten Jahren sichtbare Erfolge verbuchen.

1999 gründeten die Träger der Kampagne gemeinsam mit der Gewerkschaft IG BAU und dem Bundesverband der Blumengroßhändler und Importeure (BGI) das *Flower Label Program* (FLP). Mit diesem Siegel werden in deutschen Blumenläden seither Blumen aus solchen Betrieben gekennzeichnet, die soziale Menschenrechte, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und die Umweltmindeststandards der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einhalten.

Überwacht wird die Einhaltung durch die Arbeitervertretungen in den Betrieben und regelmäßige Kontrollen unabhängiger Inspekture. Etwa 55 Betriebe aus Kenia, Tansania, Simbabwe, Südafrika, Ekuador, Kolumbien und Portugal haben sich dem Programm inzwischen angeschlossen. Für die rund 15.000 Beschäftigten, darunter etwa 70 Prozent Frauen, bedeutet dies Festverträge, Existenz sichernde Löhne, Schutz vor Pestiziden u.a.; Kinder- und Zwangsarbeit ist in den Betrieben verboten.

Die UNO und das Recht auf Nahrung

Obwohl das Menschenrecht auf Nahrung in Artikel 11 des Internationalen Paktes für Wirtschaftliche, Soziale

und Kulturelle Menschenrechte enthalten und damit geltendes Völkerrecht ist, wird es in der Realität fortwährend mit Füßen getreten. Dies macht deutlich, dass die Instrumente zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung gestärkt werden müssen. Ein wichtiger Fortschritt in diese Richtung sind die freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, die im November 2004 einstimmig von den 187 Mitgliedstaaten der FAO verabschiedet wurden (10).

FIAN International und andere Organisationen hatten den Prozess seit dem Welternährungsgipfel 1996 angestoßen und die Erarbeitung der Leitlinien stark beeinflusst. In wesentlichen Punkten bestätigen sie die bisherige Interpretation des zuständigen UN-Ausschusses und verleihen ihr durch die einstimmige Verabschiedung ein ungleich stärkeres politisches Gewicht. Recht auf Nahrung bedeutet damit vor allem das Recht auf produktive Ressourcen. Darüber hinaus beschreiben die Leitlinien detailliert, welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Recht auf Nahrung tatsächlich umzusetzen. In Zukunft wird es vor allem darauf ankommen, immerzu auf die Umsetzung zu pochen, und zwar sowohl auf nationaler Ebene in den Entwicklungsländern als auch in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Hilfreich wäre in diesem Sinne die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte bei der UNO, wie es für die bürgerlichen und politischen Menschenrechte bereits besteht. Opfer von Verletzungen des Rechts auf Nahrung erhielten so die Möglichkeit, bei der UNO selber Beschwerde einzulegen und eine Prüfung ihres Falls einzufordern. Die UN-Menschenrechtskommission hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Einführung eines solchen Beschwerdeverfahrens zu prüfen. Es wäre wünschenswert, wenn Deutschland diesen Prozess ebenso vorantreiben würde wie dies bei den FAO-Leitlinien der Fall war.

Gleichwohl bleibt klar: Die Nutzung und die Stärkung der Rechtsinstrumente bei der UNO kann nur eine Teilstrategie im Einsatz für das Recht auf Nahrung bleiben. Damit Menschenrechte umgesetzt werden, wird es immer notwendig sein, dass sich Opfer zur Wehr setzen und dabei die internationale Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und Bewegungen erfahren.

Anmerkungen

- (1) Vgl. UN-Millenniums-Projekt: In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. New York 2005.
- (2) Vgl. Millennium Project Task Force on Hunger: Halving Hunger: it can be done. Millennium Project. New York 2005.

- (3) Vgl. General Comment 12, E/C. 12/1999/5, CESCR.
- (4) Vgl. Brot für die Welt, EED und FIAN: Für die Globalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten durch die Stärkung extraterritorialer Staatenpflichten. Sieben Fallstudien über die Auswirkungen deutscher Politik auf Menschenrechte in Ländern des Südens. Herne 2005.
- (5) Armin Paasch: Zwischen Markt und Menschenrechten. Landreformen und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit. In: Der kritische Agrarbericht 2004, S. 83–86.
- (6) Vgl. Weltbank: Global Agricultural Trade and Developing Countries. Edited by M.A. Aksoy and J.C. Beghin. Washington D.C. 2005, p. 5.
- (7) Vgl. Hartmut Brandt: Kosten und Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland. Gutachten im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V., Berlin 2004.
- (8) FAO: The State of Agricultural Commodity Markets. Rom 2004, p. 30 sq.
- (9) FIAN Deutschland: Wirtschaft global – Hunger egal? Für das Menschenrecht auf Nahrung. Attac Basistexte 16. Hamburg 2005, S.50f.
- (10) Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Ver-

wirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der Nationalen Ernährungssicherheit, September 2004, <http://www.verbraucherministerium.de/data/000AD9175392117E91946521C0A8D816.0.pdf>.

Autor

Armin Paasch ist Historiker (M.A.) und Agrarreferent bei der deutschen Sektion der Menschenrechtsorganisation FIAN (FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk).

FIAN Deutschland
Düppelstr. 9–11
50679 Köln
E-Mail: a.paasch@fian.de
www.fian.de

