§ 5 Drei Zugangsrechte

Nachdem die prinzipalen Einwände, die gegen die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erhoben werden, entkräftet wurden (§ 4), soll in diesem Kapitel der materielle Gehalt des Rechts auf Nahrung in Form von drei Zugangsrechten präzisiert werden. Dabei wird gefragt, ob und inwieweit sich einzelne in der Erklärung bäuerlicher Rechte enthaltene Anspruchspositionen, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina eingefordert werden, bereits aus bestehenden Grund- und Menschenrechten ableiten lassen.[1] Im Einklang mit dem im vorherigen Kapitel entwickelten Leitbild der aktivierenden Justiz, wonach sich Spruchkörper nicht auf die Gewährleistung individuellen Rechtsschutzes beschränken sollten, wird zugleich nach der Einklagbarkeit genereller Abhilfemaßnahmen gefragt, die nötig sein könnten, um strukturellen Problemlagen zu begegnen.

Nach der Begriffsbestimmung des UN-Sozialausschusses bildet das Konzept des Zugangs (*access*) den Schlüssel zum Verständnis des Rechts auf Nahrung: Das „right to food" sei als verwirklicht anzusehen, wenn alle Menschen jederzeit Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hätten.[2] Wenngleich die abstrakte Kategorie des „access" auf unzählige Verwirklichungswege deutet, können in Anschluss an Olivier de Schutter, den zweiten UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, drei wesentliche Realisierungsformen unterschieden werden: Der individuelle Zugang kann erstens durch Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Arbeit, zweitens durch soziale Transferleistungen und drittens durch Eigenproduktion gesichert werden.[3]

Auf die Bedeutung dieser drei Zugangsarten (Einkommen, Sozialleistungen und Selbstversorgung) hat bereits Jean Ziegler hingewiesen. Der

1 Oben § 3 B II (S. 94ff.).

2 Vgl. CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

3 De Schutter 2014 (oben § 2 Fn. 85), Rn. 2: "Individuals can secure access to food (a) by earning incomes from employment or self-employment; (b) through social transfers; or (c) by producing their own food, for those who have access to land and other productive resources."

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erste Special Rapporteur on the Right to Food hat 2008 die bislang umfassendste Definition vorgelegt. Dieses sei das Recht

> to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensure a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.[4]

Zieglers Definition zeichnet sich durch die Bezugnahme auf das Ziel eines würdevollen Lebens, frei von Furcht, und eine subjektivrechtliche Formulierung aus. Das Recht auf Nahrung soll primär als Recht verstanden werden, sich selbst würdevoll zu ernähren:

> The right to food is, above all, the right to be able to feed oneself in dignity.[5]

Aus diesem Basisrecht leitet Ziegler drei Unterkategorien ab, welche die von de Schutter genannten Zugangsformen in einzelne Rechtspositionen übersetzen. An erster Stelle steht für ihn das Recht auf Selbstversorgung (*the right to ensure and produce one's own subsistence*). Dieses wird durch eine zweite Anspruchsposition ergänzt: Das Recht auf ein ausreichendes Einkommen (*right to a sufficient income to enable one to live in dignity*), das insbesondere Arbeiterinnen und Arbeitern in der Landwirtschaft und Industrie zustehen soll. Schließlich soll das Recht auf Nahrung ein Recht auf Zugang zu sozialer Sicherheit und Unterstützung (*right to access to social security and social assistance*) begründen, das besonders Benachteiligten zu gewähren sei. Ziegler hat diese drei Rechtskategorien nur postuliert, ohne sie in systematischer Weise zu begründen. Diese Lücke soll geschlossen werden.

Untersucht wird, inwieweit ein Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung (A), ein Recht auf Selbstversorgung (B) sowie ein Recht auf ein ausreichendes Auskommen (C) aus dem Recht auf Nahrung sowie anderen Grund- und Menschenrechten abgeleitet werden kann. Dabei wird gefragt, ob und inwieweit entsprechende Anspruchspositionen bereits in der Rechtsprechung anerkannt wurden. Christophe Golay hat bereits 2009 die wichtigste Judikatur zum „right to food" auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zusammengefasst.[6] Aufbauend auf dieser Darstellung

---

4 Ziegler 2008 (oben § 1 Fn. 51), Rn. 17.

5 Ebd., Rn. 18.

6 *Golay*, *C.* (2009): The Right to Food and Access to Justice. Examples from the international, regional and national level.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden Gerichtsurteile und Entscheidungen internationaler Menschenrechtskomitees in den Blick genommen. Zugleich wird die Ausspruchspraxis des UN-Sozialausschusses, der im Rahmen des Berichtsverfahrens Empfehlungen an die Vertragsstaaten des IPwskR richtet, dargestellt. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, werden einschlägige Abschließende Bemerkungen des Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) exemplarisch behandelt.

A. Das Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung

Das von Jean Ziegler genannte Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung steht für ein Versorgungsrecht, dessen grundlegende Bedeutung bereits im ersten Kapitel herausgestellt wurde.[7] Denn niemand, der unter Hunger leidet, kann seine kulturellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und zivilen Rechte sinnvoll wahrnehmen sowie ein würdiges Leben führen.

Bevor auf den Umfang und die Struktur eines sozialen Basisrechts für alle Hilfsbedürftigen eingegangen wird, ist dieses vorab vom Recht auf soziale Sicherheit abzugrenzen. Letzteres ist in Art. 9 IPwskR ausdrücklich genannt und stellt ein eigenständiges Recht dar, das nicht generell auf die Reduzierung von Armut zielt, sondern primär einen Schutz in besonderen Situationen bezweckt. So legt der UN-Sozialausschuss das „right to social security" im Einklang mit der ILO-Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit von 1952 aus[8] und verlangt, dass die Vertragsstaaten soziale Systeme einrichten, die bestimmte Kernbereiche erfassen: Sie sollen eine Gesundheitsvorsorge ermöglichen, soziale Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit) abdecken sowie besondere Lebenslagen (Alter, Behinderung, Familie, Kinder, Mutterschaft sowie Tod von Familienangehörigen) erfassen.[9] Das CESCR geht von einem Komplementärverhältnis zu anderen wsk-Rechten[10] wie dem Recht

7 Oben § 1 B I (S. 41ff.).
8 Internationale Arbeitsorganisation, Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, Juni 1952, BGBl. 1958 II S. 1322.
9 Vgl. CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 13-21.
10 Ebd., Rn. 28.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf Familie (Art. 10 I IPwskR) und dem Recht auf Mutterschaft (Art. 10 II IPwskR) aus.[11]

Soziale Sicherheitssysteme, die sich nicht auf die genannten sozialen Situationen beziehen, werden dem Anwendungsbereich anderer wsk-Rechte zugeordnet.[12] So seien Armut und soziale Ausgrenzung als Lebensrisiken zu verstehen, die nicht in den Sachbereich sozialer Sicherheit fielen.[13] Maßnahmen zur Armutsbekämpfung seien vielmehr dem Anwendungsbereich des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) zuzuordnen.[14]

I. Fürsorgerecht

In diesem Sinne ist nach der Begründbarkeit eines allgemeinen Fürsorgerechts zu fragen, das allen Hilfsbedürftigen zu Gute kommen und damit die Erfüllung der Kernpflichten (*minimum core obligations*) absichern könnte. Der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte hat ein Recht auf ein physisches Überleben im engeren Sinne zudem aus dem Recht auf Leben (Art. 6 IPbpR) abgeleitet: So sollen die Vertragsstaaten die Kindersterblichkeit verringern und generell die Lebenserwartung, insbesondere durch Maßnahmen gegen Mangelernährung, erhöhen.[15]

Schon die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung (2004) fordern die Einrichtung von sozialen Sicherheitsnetzen, um diejenigen zu schützen, die nicht für sich selbst sorgen können.[16] Ein solches soziales Auffangrecht ist gerade für Menschen, die im informellen Arbeitssektor unter prekären Verhältnissen tätig sind und deswegen weder von Mindestlöhnen noch von Sozialversicherungen profitieren, von existenzieller Bedeutung.[17] Global betrachtet, haben lediglich 27% der Weltbevölkerung umfassenden Zugang zu Systemen sozialer Sicherheit, während 73% nur teil-

11 Ebd., Rn. 18 und 19.
12 Ebd., Rn. 28.
13 Ebd., Rn. 16.
14 Ebd., Rn. 28.
15 CCPR, General Comment No. 6: *The right to life* (art. 6), Sixteenth session, 1982, Rn. 5.
16 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 14.1 – *Sicherheitsnetze.*
17 ILO (2011a): Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, ILC.100/6, S. 31.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

weise oder gar nicht erfasst sind.[18] Vor diesem Hintergrund fordert die Internationale Arbeitsorganisation einen sozialen Basisschutz für alle (*social protection floor*). Nach der Empfehlung der Internationalen Arbeitskonferenz Nr. 202 vom Juni 2012[19] sollte zur Schließung bestehender Lücken in jedem Land ein Grundsystem sozialer Sicherheit bestehen, das den Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten sowie ein Basiseinkommen für Kinder, für mittellose Personen im erwerbsfähigen Alter und für ältere Menschen vorsieht.[20]

1. Erschwinglichkeit

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich jedes Land einen sozialen Basisschutz für alle Einwohnerinnen und Einwohner leisten kann. Wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) festhält, schwanken die Investitionen in soziale Sicherheit von Land zu Land erheblich. Während der Anteil in Europa zwischen 20 bis 30% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) umfasst, wenden die meisten afrikanischen Länder nur 4 bis 6% des BIP für Sozialleistungen auf.[21] Die Einführung eines universellen Mindestschutzes (*social protection floor*) wäre nach Schätzungen der ILO auch für Länder mit geringen Einkommen erschwinglich und würde sich förderlich auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken.[22] Der erforderliche Anteil belief sich in den untersuchten 12 „low income-countries“ im Jahr 2010 auf lediglich 2,2 bis 5,7% des BIP.[23]

Das FAO-Expertengremium HLPE hält die Ansicht, ärmere Länder könnten sich die Einrichtung sozialer Sicherheitssysteme zur Gewährleistung von Nahrungssicherheit nicht leisten, ebenfalls für unhaltbar.[24] Während die Einführung von Geldtransferprogrammen für das unterste Einkommens-Zehntel in vier exemplarisch behandelten afrikanischen Län-

18 ILO (2011b): Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group xxi.
19 Internationale Arbeitskonferenz, Empfehlung Nr. 202 v. Juni 2012.
20 Ebd., Rn. 5.
21 ILO 2011a (Fn. 17), Rn. 105 (S. 39).
22 ILO (2008): Can low-income countries afford basic social security?
23 Ebd., Figure 5 (S. 10). Nicht eingerechnet sind Kosten für allgemeine Gesundheitsdienste. Diese würden weitere 1,5 bis 5,5% des BIP ausmachen, ebd., Figure 3 (S. 9).
24 HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), S. 70.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dern Zusatzkosten verursachen würde, die lediglich 0,15 bis 0,3% des BIP entsprechen, wurden in diesen Staaten für das Militär Haushaltsmittel bereit gestellt, die 1,3 bis 1,6% des BIP umfassten.[25] Die erforderlichen Mittel für einen basalen Sozialschutz könnten in diesen Ländern folglich durch geringe Kürzungen des Verteidigungshaushaltes aufgefangen werden.

2. Gestaltungsspielraum

Der Gestaltungsspielraum eines Landes, in dem kein ausreichender sozialer Basisschutz existiert, könnte ein Gericht wahren, indem es diesem eine Frist zur Herstellung eines menschenrechtskonformen Zustands setzt. Zudem könnte der Regierung mit Blick auf die Ausgestaltung ein weiter Umsetzungsspielraum zugebilligt werden. Wie bereits dargestellt, gibt es in den Bereichen Produktion, Handel, Arbeit und Transfer eine Vielzahl an Möglichkeiten, den Nahrungszugang für Mittellose zu gewährleisten und damit dem ersten Gleis (*track own*) im Sinne des Globalen Strategischen Rahmenwerks des FAO-Welternährungskomittees nachzukommen.[26]

II. Rechtsprechung

Viele Gerichte haben ähnlich wie der indische Supreme Court im Verfahren „People's Union for Civil Liberties" (2001)[27] ein Recht auf Unterstützungsprogramme für hungernde Menschen aus bestehenden Grund- und Menschenrechten abgeleitet.

1. Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof

Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat aus dem Recht auf Leben (Art. 4 AMRK) ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein ent-

25 Ebd., S. 68f.
26 Oben § 3 A I 2 (S. 84).
27 Oben § 4 C III 1 (S. 161ff).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wickelt, das den Zugang zu angemessener Nahrung umfasst.[28] Der IAGMR sieht die Vertragsstaaten in der Pflicht

> to take positive, concrete measures geared toward fulfillment of the right to a decent life, especially in the case of persons who are vulnerable and at risk, whose care becomes a high priority.[29]

Im Fall „Yakye Axa" (2005) sah der Gerichtshof die von Paraguay zum Schutz des Rechts auf ein würdiges Leben der Mitglieder einer indigenen Gemeinschaft ergriffenen Maßnahmen als ungenügend an, weil die Regierung, nachdem die Gemeinschaft von ihrem angestammten Land vertrieben worden war, zu wenig Nahrung und Bildungsmaterial geliefert sowie eine zu geringe Gesundheitsversorgung gewährleistet hatte.[30] In der Entscheidung „Sawhoyamaxa" (2006) wurde Paraguay für den Tod von 18 Kindern und den Lebensverlust eines erwachsenen Mitglieds einer indigenen Gemeinschaft verantwortlich gemacht, weil der Staat keine angemessenen Maßnahmen eingeleitet hatte.[31]

2. Argentinien und Kolumbien

Das argentinische Verfassungsgericht hat im Jahr 2007 einstweilige Hilfsmaßnahmen, insbesondere die Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln, zu Gunsten einer mittellosen indigenen Gemeinschaft in der Provinz Chaco angeordnet.[32]

Der kolumbianische Corte Constitucional sieht den Staat in der Pflicht, Hilfsprogramme für marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen einzuleiten, um das Existenzrecht (*minimun vital*) zu sichern.[33] Das Urteil in der Sache „Jaramillo" (2004) stellt ein Paradebeispiel für ein gesamtheitliches

---

28 Vgl. Darstellung bei *Melish, T. J.* (2008): The Inter-American Court of Human Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 372 (388ff.).

29 IAGMR, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Urt. v. 17.06.2005, Rn. 162.

30 Ebd., Rn. 169 und 179.

31 IAGMR, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Urt.v. 29.03.2006, Rn. 178.

32 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento*, 2007.

33 Ausführlich *Suárez Franco, A. M.* (2010): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, S. 271ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Menschenrechtsverständnis dar, das strukturelle Problemlagen in den Blick nimmt.[34] Das Verfassungsgericht nahm die Klage von über tausend landlosen Familien zum Anlass, um sich mit der Situation von zwei Millionen Menschen zu befassen, die durch interne bewaffnete Konflikte in Kolumbien von ihrer Heimat vertrieben worden waren.[35] Der Corte Constitucional beleuchtete das systemische Problem der unzureichenden öffentlichen Unterstützung dieser marginalisierten Gruppe und stellte unter Berücksichtigung der Ausschussdogmatik einen „verfassungswidrigen Zustand" fest.[36] Das Gericht ordnete eine Reihe genereller Abhilfemaßnahmen sowie die Ausarbeitung von Strategien an, die unter Beteiligung der vertriebenen Bevölkerung humanitäre Hilfe gewährleisten sollen.[37]

3. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Der UN-Sozialausschuss fordert Vertragsstaaten, in denen weite Teile der Bevölkerung unter chronischem Hunger leiden, zu unmittelbaren Hilfsmaßnahmen insbesondere für Kinder auf.[38] Selbst sehr arme Vertragsstaaten wie Tschad werden angehalten, ausreichende Mittel zur Erfüllung der Kernpflicht, den akuten Hunger zu stillen, bereitzustellen.[39] Auch reiche Industriestaaten wie Deutschland werden aufgefordert, Schulspeisungen zu fördern, um eine zu befürchtende Mangelernährung armer Schulkinder zu verhindern.[40]

---

34 Colombia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004 [im Folgenden: Corte Constitucional, *Jaramillo*].

35 Dazu *Sepúlveda, M.* (2008): Colombia: The Constitutional Court´s Role in Addressing Social Justice, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 159f.

36 Corte Constitucional, *Jaramillo*, Nr. 7 und 8 (*estado de cosas inconstitucional*), siehe dazu Suárez Franco 2010 (Fn. 33), S. 273ff.

37 Corte Constitucional, *Jaramillo*, Nr. 10.1.

38 Z.B. CESCR (2011): Concluding Observations – *Yemen*, 22 June, E/C. 12/YEM/CO/2, Rn. 25.

39 CESCR (2009) Concluding Observations – *Chad*, 16 December, E/C. 12/TCD/CO/3, Rn. 25.

40 Ein Viertel aller Kinder kommt zur Schule, ohne gefrühstückt zu haben, CESCR (2011): Concluding Observations – *Germany,* 12 July, E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 28.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Bundesverfassungsgericht: sozioökonomisches Existenzminimum

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt ein Musterbeispiel für die Anerkennung eines abstrakten Leistungsrechts dar, das aus den Kernpflichten (*minimum core obligations*) abgeleitet werden kann,[41] und soll deshalb ausführlicher behandelt werden. In seinem Hartz IV-Urteil (2010) anerkannte das BVerfG erstmals ein positives Recht auf ein sozioökonomisches Existenzminimum.[42] Das Schweizerische Bundesgericht[43] und das Tribunal Constitucional de Portugal[44] stützen ihre Rechtsprechung zum Recht auf Fürsorge ebenfalls auf die Figur des Existenzminimums.

Das BVerfG sieht die Legislative aufgrund der Menschenwürdegarantie (Art. 1 I GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I GG) in der Pflicht, einen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins gesetzlich festzuschreiben. Das BVerfG gesteht dem Parlament zwar einen Beurteilungs- und Ermessenspielraum sowohl bei der Festlegung der Mittel als auch bei der Bestimmung des Leistungsumfangs zu.[45] Gleichzeitig wird die Gestaltungsfreiheit jedoch durch materielle und formelle Mindestanforderungen beschränkt und damit verfassungsgerichtlich überprüfbar.

1. Materielle Evidenzkontrolle

Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Leistungen dürfen nicht evident unzureichend sein, um ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten.[46] Das BVerfG nennt den Zugang zu „Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit“ als unverzichtbar[47] und beschreibt da-

---

41 Vgl. oben § 4 C II 2 a (S. 158).

42 BVerfG, Urt. v. 09.02.2010, Az. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, NJW 2010, S. 505 [im Folgenden: BVerfG, *Hartz IV*-Urteil].

43 Schweizerisches Bundesgericht, *V. gegen Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons Bern*, Urt. v. 27.10.1995 und *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen*, Urt. v. 24.05.1996.

44 Portugiesiches Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*), Urteil (*Acórdão*) n.° 509/2002, Lisboa, 19.12.2002, Rn. 13.

45 BVerfG, *Hartz IV*-Urteil, Rn. 138.

46 Ebd., Rn. 141.

47 Ebd., Rn. 135.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit minimale Anforderungen, die sich aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) ergeben. Zudem müsse jedem Menschen „die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ ermöglicht werden.[48] Diese soziokulturelle Dimension, die über ein physisches Existenzminimum hinausgeht, lässt sich als Ausdeutung des Rechts auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR) verstehen. Erst in seinem Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz (2012) hat das BVerfG erstmals die völkerrechtlichen Pflichten Deutschlands, die sich aus dem UN-Sozialpakt und der Kinderrechtskonvention ergeben, hervorgehoben: Statt auf die Ausschussdogmatik und die Figur der Kernpflichten (*minimum core obligations*) einzugehen, zitiert das Verfassungsgericht lediglich das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) und das Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR).[49]

Im Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz stellte das BVerfG klar, dass ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums allen Menschen zusteht, die ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik haben. Migrationspolitische Erwägungen rechtfertigten nicht, das Leistungsniveau unter das verfassungsrechtlich garantierte Mindestniveau abzusenken.[50] Die für Asylsuchende festgelegten Geldleistungen seien schon deshalb offensichtlich unzureichend, weil die Beträge seit 1993 nicht verändert wurden, obwohl das Preisniveau in der Zwischenzeit um mehr als 30% gestiegen ist.[51] Daneben stellte das Gericht auf die im Vergleich zu bedürftigen Inländern um mehr als ein Drittel geringere Leistungshöhe ab.[52] Das Verfassungsgericht setzte bis zur Neufassung der Leistungsbeträge eine Übergangsregelung in Kraft, um die akute Notlage der betroffenen Menschen mit sofortiger Wirkung zu verbessern.[53] Da das BVerfG auf das für Inländer festgelegte Leistungsniveau abstellen konnte, musste es keine eigenen Berechnungen anstellen.

---

48 Ebd.

49 BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*, Urt. v. 18.7.2012, Az. 1 BvL 10/10, Rn. 94 [im Folgenden: BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*].

50 Ebd., Rn. 121.

51 Ebd., Rn. 109.

52 Ebd., Rn. 112f.

53 Ebd., Rn. 125ff. (134).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Verfahrenskontrolle

Zudem prüft das BVerfG in einer nachträglichen Formalkontrolle, ob der Anspruch auf ein soziokulturelles Minimum in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf bemessen wurde.[54]

Mit Blick auf den Regelbetrag für minderjährige Kinder arbeitsloser Eltern stellte das BVerfG im Hartz IV-Urteil einen Ermittlungsausfall fest.[55] Statt den besonderen Bedarf eines minderjährigen Kindes zu ermitteln, wurde der Betrag pauschal auf 60% des Regelbedarfs für Alleinstehende festgelegt.[56] Kinder seien jedoch „keine kleinen Erwachsenen". Die Leistungsbemessung habe sich an den kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und insbesondere die notwendigen Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten zu erfassen.[57] Ohne den UN-Sozialpakt zu zitieren, trägt das BVerfG damit dem Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR) Rechnung.

Schließlich stellte das BVerfG im Hartz IV-Urteil fest, dass die Legislative ein Kohärenzgebot beachten muss.[58] Dieses Kriterium habe der Gesetzgeber missachtet, weil er mit Blick auf den allgemeinen Regelsatz für Erwachsene unbegründet von Strukturprinzipien des eigenen Statistikmodells abgewichen sei.[59] Grundsätzlich sei es zwar zulässig, den Bedarf zur Erfüllung des Existenzminimums statistisch auf Grundlage der finanziellen Aufwendungen der untersten von fünf Einkommensgruppen (dem sog. untersten Quintil) zu berechnen.[60] Allerdings dürften von den durch Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelten Kosten für Güter- und Dienstleistungen nicht ohne Begründung Abschläge unternommen werden.[61]

---

54 BVerfG, *Hartz IV*-Urteil, Rn. 139; BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*, Rn. 95.
55 BVerfG, *Hartz IV*-Urteil, Rn. 146.
56 Ebd., Rn. 191ff.
57 Ebd., Rn. 192.
58 Ebd., Rn. 143.
59 Ebd., Rn. 173ff.
60 Ebd., Rn. 170.
61 Ebd., Rn. 171ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Einordnung

Der vom BVerfG entwickelte (ungeschriebene) Gesetzgebungsauftrag hat sich bislang kaum als „trojanisches Pferd" einer aktivistischen Verfassungsjurisprudenz im Feld der Sozialpolitik entpuppt.[62] Die Rechtsprechung hat bislang primär die sozioökonomische Situation von Kindern und Asylsuchenden verbessert.

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Neuberechnung des Regelsatz für Erwachsene hat das BVerfG im späteren Hartz IV-Beschluss (2014) nicht erneut beanstandet,[63] obwohl diese offensichtlich auf ein Ergebnis, nämlich keine Mehrkosten zielte.[64] Als Referenzgruppe hat der Sozialgesetzgeber nicht mehr die unteren 20%, sondern lediglich die unteren 15% der Haushalte gemessen am Einkommen herangezogen und die Ergebnisse zudem durch Heranziehung eines neuen Warenkorbmodells gekürzt.[65] Immerhin machte das Verfassungsgericht deutlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen zur Geltendmachung von individuellem Sonderbedarf im Zweifel verfassungskonform auszulegen sind, um eine Deckung des soziokulturellen Minimums zu gewährleisten.[66]

Um dem Recht auf ein sozioökonomisches Existenzminimum Konturen zu verleihen, sollte das BVerfG ergänzend auf den vom Europäischen Sozialausschuss entwickelten Maßstab zurückgreifen. Dieser hat frühzeitig die Auffassung vertreten, dass die Vertragsstaaten der Europäischen Sozialcharta verpflichtet sind, zur Verwirklichung des Rechts auf Fürsorge (Art. 13 (R)ESC) einen gesetzlichen Anspruch vorzusehen, der ein würdiges Leben und die Befriedigung von Grundbedürfnissen in angemessener Weise für alle mittellosen Einwohnerinnen und Einwohner eines Konventionsstaates ermöglicht.[67] Die gewährten Leistungen dürfen nicht offensichtlich unzureichend sein, was anzunehmen sei, wenn diese unter der

---

62 In diese Richtung *Bittner, C.* (2011): "Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World". In: 12 German Law Journal, 1941, S. 1954.

63 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 [im Folgenden: BVerfG, *Hartz IV*-Beschluss].

64 Der Grundbetrag wurde um 5 Euro (von 359 auf 364 Euro) pro Monat angehoben (BGBl. I 850, 2094).

65 Vgl. BVerfG, *Hartz IV*-Beschluss, Rn. 98 und 109.

66 Berechtigte Kritik an diesem „Methoden-Mix" übt *Münder, J.* (2011): „Gutachten". In: Soziale Sicherheit Extra, September, S. 63 (93ff).

67 Vgl. ECSR, Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 13§ 1, v. 31.05.1969.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Armutsgrenze liegen, die bei 50% des durchschnittlichen Medianeinkommens in dem jeweiligen Vertragsstaat liegt.[68] Dieser Maßstab ist überzeugend, weil er die Angemessenheit von Sozialleistungen vom gegenwärtigen Entwicklungsstand eines Landes anhängig macht und damit nicht überzogene Forderungen stellt, die volkswirtschaftlich untragbar wären.

Im Berichtsverfahren stellte der Europäische Sozialausschuss mit Blick auf Deutschland (2013) fest, dass der Regelsatz für Arbeitslose lediglich 23% des monatlichen Durchschnittseinkommens ausmacht.[69] Das Komitee forderte den Vertragsstaat deshalb auf, genauere Informationen über die Höhe der zusätzlich gewährten Leistungen für Bedürftige (z.B. für Miet- und Heizkosten) zu liefern, um beurteilen zu können, ob die Zuschüsse insgesamt über der Armutsschwelle liegen, die in der Bundesrepublik bei einem monatlichen Einkommen von 793 Euro liegt.

IV. Häftlinge

Gerichte haben weltweit auf Grundlage unterschiedlicher Menschenrechte das Recht auf Nahrung für Häftlinge begründet.

Der UN-Zivilausschuss hat im Fall „Landsova“ (2002) den Hungertod eines Inhaftierten als Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 IPbpR) gewertet.[70] Der kolumbianische Corte Constitucional hat Ansprüche auf Nahrung für alle Internierten aus dem Recht auf ein würdiges Leben abgeleitet.[71] Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat im Fall „Mauritania“ (2000) die Vorenthaltung ausreichender Nahrung für Häftlinge als eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit (Art. 16 Banjul Charta) gewertet.[72] Schließlich hat der UN-Sozialausschuss die Bedingungen in Haftanstalten der Demokratischen Republik Kongo und Madagaskars (2009) gerügt und die Bereitstellung ausreichender Nahrung angemahnt.[73]

---

68 Siehe etwa ECSR, Conclusions 2004 (*Lithuania*), Art. 13, S. 32.

69 ECSR, Conclusions 2012 (*Germany*), XX-2, Art. 13, S. 26.

70 CCPR, *Lantsova c. Fédération de Russie* Communication No. 763/1997 (2002), Rn. 9.1.

71 Corte Constitucional, T-208/99 und T-714/96.

72 ACHPR, *The Mauritania Cases*, Communications No. 54/91, u.a. (2000), Rn. 122.

73 CESCR (2009): Concluding Observations – *Democratic Republic of the Congo*, 16 December, E/C.12/COD/CO/4, Rn. 32; CESCR (2009): Concluding Observations – *Madagascar*, 16 December, E/C.12/MDG/CO/2, Rn. 28.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Fall „Mukong“ (1994) hat der UN-Zivilausschuss das mehrtägige Aushungern von Insassen einer Haftanstalt als eine von Art. 7 IPbpR verbotene unmenschliche Behandlung bezeichnet.[74] Ebenso hat der EGMR aus dem Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) die Pflicht entnommen, die körperliche Integrität und Gesundheit inhaftierter Personen zu schützen.[75] In ähnlicher Weise haben nordamerikanische Gerichte absolute Versorgungsansprüche von Häftlingen anerkannt.[76]

B. Das Recht auf Selbstversorgung

Nach Jean Ziegler folgt aus dem Recht auf Nahrung zweitens ein Recht auf Selbstversorgung. Dieses umfasse Ansprüche auf Zugang zu notwendigen Ressourcen und Mitteln:

> The right to food includes the right to have access to the resources and to the means to ensure and produce one's own subsistence, including land [...].[77]

Diese Anspruchsposition lässt sich der ermächtigungsrechtlichen Dimension des Rechts auf Nahrung zuordnen. Danach sollten soziale Rechte nicht allein eine staatliche Fremdversorgung in Notfällen absichern, sondern zugleich die soziokulturellen Potenziale jeder einzelnen Person zur Selbstversorgung stärken.[78]

I. Recht auf Land

Im Folgenden soll ein mögliches Recht auf Land im Mittelpunkt stehen, dessen Anerkennung von kleinbäuerlichen Organisationen eingefordert wird.[79]

Poul Wisborg wendet gegen die menschenrechtliche Anerkennung von Landrechten ein, dass der Zugang zu Land nicht universell notwendig sei,

---

74 CCPR, *Womah Mukong v. Cameroon,* Communication No. 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991 (1994), Rn. 9.3.

75 EGMR v. 29.4.2002, Nr. 2346/02, NJW 2002, 2851– *Pretty/Vereinigtes Königreich*, Rn. 51.

76 Grundlegend: U.S. Supreme Court, *Estelle v. Gamble*, 429 U.S. 97 (1976).

77 Ziegler 2008 (oben § 1 Fn. 51), Rn. 18.

78 Oben § 1 B II (S. 42ff.).

79 Art. 4 Entwurf bäuerlicher Rechte. Oben § 3 C II 1 (S. 94ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

um die menschliche Würde zu schützen.[80] Damit verkennt Wisborg jedoch, dass der Zugang zu natürlichen Ressourcen für viele Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden lebensnotwendig ist. Lorenzo Cotula, Moussa Djiré und Ringo Tenga nehmen deshalb ein Recht auf Land an, soweit der Zugang zu fruchtbaren Böden die einzige Möglichkeit darstellt, um die persönliche Subsistenz zu sichern.[81] Diese funktionale Begründung ist jedoch ebenfalls problematisch, weil sie Kleinproduzierende nur dann ein Recht auf Ressourcennutzung zugesteht, soweit diese keine anderen Erwerbsmöglichkeiten haben oder keinen Anspruch auf Sozialleistungen erheben können, die den Zugang zu Nahrung sicherstellen.[82] Die Bewirtschaftung von Land sollte aus menschenrechtlicher Sicht nicht allein als Mittel zur Gewährleistung von individueller Nahrungssicherheit, sondern zugleich als Möglichkeit der eigenen sozioökonomischen Identitätsbildung angesehen werden. In diesem Sinne betont de Schutter zu Recht die grundlegende Bedeutung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen mit dem Anspruch auf ein würdiges Leben:

> For some of the groups that are the most vulnerable today, this means protecting existing access to land, water, grazing or fishing grounds, or forests, all of which may be productive resources *essential for a decent livelihood*.[83]

1. Leitlinien zu Nutzungsrechten (2012)

Dieses Rechtsverständnis, das der Selbstversorgung einen Eigenwert beimisst und die soziokulturelle Bedeutung der Nahrungsproduktion betont, findet eine Stütze in den Leitlinien für eine verantwortliche Regierungsführung von Landbesitz- und Nutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit.[84] Diese wurden im

---

80 *Wisborg, P.* (2013): "Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power". In: 26 Journal of Agricultural and Environmental Ethics, S. 1203.

81 *Cotula, L., Djiré, M. and Tenga, R. W.* (2008): The Right to Food and Access to Natural Resources, S. 23.

82 Ebd., S. 59.

83 *De Schutter, O.* (2010b): Report on Access to land and security of tenure, Special Rapporteur on the right to food, August, A/65/281, Rn. 3. Eigene Hervorhebung.

84 FAO, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 9 March 2012 [im Folgenden: CFS-Leitlinien 2012].

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rahmen des reformierten FAO-Welternährungskomitees[85] über einen Zeitraum von drei Jahren unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft erarbeitet.[86]

Die Leitlinien wurden im Juni 2012 vom Rat bekräftigt[87] und später von der UN-Generalversammlung[88] begrüßt. Wenngleich sie als freiwilliges Instrument nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind,[89] stellen sie legitime Anknüpfungspunkte für die Interpretation des Rechts auf Nahrung dar, die von rechtlichen Autoritäten (*judicial authorities*) genutzt werden sollen.[90]

Das übergeordnete Ziel der „guidelines" ist es, die Besitz- und Nutzungsrechte (*tenure rights*) von gefährdeten und marginalisierten Gruppen zu stärken.[91] Einführend wird die Bedeutung des sicheren und gerechten Zugangs zu Land, Fischgründen und Wäldern als Lebensgrundlage vieler Menschen, einschließlich der armen Landbevölkerung, betont. Für diese Gruppen seien natürliche Ressourcen die Quelle für Nahrung und Unterkunft sowie die Basis für soziale, kulturelle und religiöse Praktiken.[92] Dementsprechend sollen alle legitimen Formen von Landbesitz und -nutzung anerkannt werden.[93] Dies gilt für Landrechte indigener Völker und ebensolche anderer Gemeinschaften mit gewohnheitsrechtlichem Status.[94] Auch informeller Besitz von Land, Fischgründen und Wald soll durch Programme und gesetzliche Maßnahmen anerkannt werden.[95]

---

85 Zu dessen Stellung oben § 3 A II (S. 84ff.).

86 Vgl. *Seufert, P.* (2013): "The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest". In: Globalization, S. 182ff.

87 CFS Council (2012): Report of the 38th (Special) Session of the Committee on World Food Security (11 May), Hundred and Forty-fourth Session, CL 144/9 (C 2013/20), Rome, 11-15 June.

88 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 40.

89 CFS-Leitlinien 2012 (Fn. 84), No. 2.1.

90 Ebd., No. 2.3.

91 Ebd., No. 1.1.

92 Ebd., Preface.

93 Ebd., Part 3 – *Legal recognition and allocation of tenure rights and duties.*

94 Ebd., No. 9 – *Indigenous peoples and other communities with customary tenure systems.*

95 Ebd., No. 10 – *Informal tenure.*

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Rechte indigener Völker

Ein Recht auf Land ist völkervertragsrechtlich bislang explizit nur indigenen Völkern zugeschrieben worden.[96] Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 169 von 1989 nennt das Recht auf Land als kulturelles Kollektivrecht.[97] Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Eigentums- und Besitzrechte an dem von indigenen Völkern von alters her besiedelten Land anzuerkennen.[98] Der Begriff „Land" bezeichnet die gesamte Umwelt der vom indigenen Volk besiedelten oder anderweitig genutzten Fläche.[99]

Landnutzungsrechte indigener Völker sind in vielen Ländern zudem verfassungsrechtlich anerkannt.[100] So schreibt die Constituição Brasileira indigenen Gemeinschaften originäre Rechte auf Besitz ihres angestammten Landes zu (Art. 231, caput). Das Oberste Bundesgericht hat in der Leitentscheidung „Raposa Serra do Sol" (2009) diesem Recht Konturen verliehen.[101] Das Urteil wird als Meilenstein beschrieben, weil das Supremo Tribunal Federal die erste durchgängige Demarkierung indigenen Lands größeren Ausmaßes für verfassungskonform erklärte.[102]

Soweit der Landzugang notwendig ist, um Nahrung zu gewinnen, stellt das „right to food" ein weiteres Argument für die Anerkennung indigener Ressourcenrechte dar.[103] So spricht der UN-Sozialausschuss von der „besonders verwundbaren Lage von indigenen Bevölkerungsgruppen", deren

---

96 Vgl. *de Schutter, O.* (2010c): "The Emerging Human Right to Land". In: 12 International Community Law Review, S. 310ff.

97 International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, No. 169, v. 7.06.1989, Part 3: „Land and Territory" [im Folgenden: ILO-Übereinkommen 169].

98 Art. 14 ILO-Übereinkommen 169.

99 Art. 13 II ILO-Übereinkommen 169.

100 Zu einem Überblick über verfassungs- und einfachrechtlichen Schutz indigener Rechte, siehe International Work Group on Indigenous Affairs (2004): Indigenous Affairs Nr. 4/04, S. 4 bis 7.

101 Bundesverfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*), Petição Nr. 3388/RR Roraima, Plenumsentscheidung v. 29.03.2009.

102 *D´Ávila Lopes, A. M. & Mont´Alverne B. L., M.* (2011): „Der Fall Raposa Serra Do Sol". In: Verfassung und Recht in Übersee 3, S. 364 (373).

103 Vgl. FAO (2008a): The Right to Food and Indigenous Peoples, Joint Brief, S. 2; siehe auch *Knuth, L.* (2009): The right to adequate food and indigenous peoples, S. 41f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„Zugang zu ihrem angestammten Land mitunter bedroht“ ist.[104] Später hat das CESCR ein Recht auf Land für indigene Völker ausdrücklich aus dem Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 lit. a IPwskR) abgeleitet.[105]

a. Eigentumsfreiheit

Der Inter-Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof (IAGMR) hat die Ressourcenrechte indigener Völker gestärkt, indem er traditionelles Gemeineigentum unter den Begriff des „Eigentums“ (*property*) subsumierte. Im Fall „Mayagna“ (2001) hat der IAGMR erstmals gewohnheitsrechtliche Kollektivrechte indigener Gemeinschaft als „Eigentum“ i.S.v. Art. 21 AMRK anerkannt.[106] Der Staat Nicaragua wurde verpflichtet, das umstrittene Land der indigenen Gemeinschaft zuzusprechen und eine traditionelle Nutzung zu schützen.[107]

b. Rechtfertigung von Eingriffen

Die ILO-Konvention schließt nicht prinzipiell aus, dass indigenes Land durch Dritte genutzt wird, enthält jedoch strenge Zulässigkeitsvoraussetzungen: Ressourcenausbeutungen (z.B. Bergbauprojekte) sind nur nach Konsultation des Volkes zulässig.[108] Die betroffenen Völker sind am Nutzen aus solchen Tätigkeiten zu beteiligen und der erlittene Schaden zu ersetzen.[109] Eine Umsiedlung setzt die freiwillige und in voller Kenntnis der Sachlage erteilte Zustimmung des Volkes voraus.[110]

Der IAGMR hat die Anforderungen, die sich aus der ILO-Konvention 169 ergeben, konkretisiert. Im Fall „Saramaka“ (2007) urteilte der Gerichtshof, dass ein Staat den Zugriff auf natürliche und fossile Ressourcen in indigenen Territorien nur erlauben darf, nachdem er das Recht auf Kon-

---

104 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 14.
105 CESCR, General Comment 21 – *the right of everyone to take part in cultural life*, Rn. 36 u. 37.
106 IAGMR, *Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas Tingni v. Nicaragua*, *Case*, Urt. v. 31.08.2001, Series C No. 70, Rn. 153.
107 Ebd., Rn. 148.
108 Art. 15 II Satz 1 ILO-Übereinkommen 169.
109 Art. 15 II Satz 2 ILO-Übereinkommen 169.
110 Art. 16 ILO-Übereinkommen 169.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sultation gewährleistet, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt und soweit möglich, eine angemessene Gewinnbeteiligung festgelegt hat.[111] Im Urteil „Kischwa“ (2012) präzisierte der IAGMR die Anforderungen an das Recht auf Konsultation: Diese muss so früh wie möglich, in guter Absicht, mit dem Ziel einer Einigung und in angemessener sowie zugänglicher Weise durchgeführt werden.[112] Außerdem verlange das Recht auf Beteiligung eine informierte Anhörung und setze eine soziale und ökologische Folgenabschätzung voraus.[113]

c. Fischfangrechte als Minderheitsrechte

Auch haben unterschiedliche Rechtsprechungskörper die Berücksichtigung indigener Völker bei der Vergabe von Fischfangrechten eingefordert. Der UN-Zivilausschuss stärkte im Fall „Apirana Mahuika“ (2000) die Ressourcenrechte indigener Völker, die von alters her von der Fischerei leben.[114] Den Maori wurde neben dem formellen Recht, in den öffentlichen Entscheidungsprozess über die Zuteilung von Fangquoten einbezogen zu werden, ein materielles Recht zugesprochen: Diesen sei es zu ermöglichen, weiterhin Gewinn aus ihrer traditionellen Fischerei zu ziehen.[115] Frühzeitig hatte der UN-Zivilausschuss aus dem kulturellen Recht ethnischer Minderheiten (Art. 27 IPbpR) ein Recht auf Achtung und Schutz traditioneller Aktivitäten wie Jagen und Fischen abgeleitet.[116]

Ein südafrikanischer High Court hat im Mai 2007 die Nichtberücksichtigung von tausend Kleinfischenden im Rahmen der Vergabe kommunaler Fischfangquoten gerügt und einen Vergleich ermöglicht.[117] Darin werden den von alters her von einer wenig technisierten Fischerei Lebenden de-

---

111 IAGMR, *Saramaka People v. Suriname*, Urt. v. 28.11.2007, Rn 129.

112 IAGMR, *Kischwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador,* Urt. v. 27.06.2012, Rn. 167- 211.

113 Ebd.

114 CCPR, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993 (2000).

115 Ebd., Rn. 9.5.

116 CCPR, General Comment No. 23: The Rights of Minorities (Art. 27), Fiftieth session, 1994, CCPR/C/21Rev. 1/Add.5, 4 August, Rn. 1 and 3.2.

117 Equality Court at the High Court of South Africa (Cape of Gode Hope), *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs Tourism*, File No. EC 1/2005, Urt. v. 05.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

taillierte Fang- und Verkaufslizenzen bis Ende des Jahres zugesprochen.[118] Der Staat müsse zudem ein neues gesetzliches und politisches Rahmenwerk für traditionell Fischende schaffen, das den sozialen und ökonomischen Rechten der traditionell Fischenden Rechnung trägt.[119]

d. Recht auf Demarkierung

Nach der ILO-Konvention Nr. 169 sollen die Vertragsstaaten, soweit notwendig, Maßnahmen ergreifen, um das von den betreffenden Völkern von alters her besiedelte Land zu bestimmen und wirksamen Schutz ihrer Eigentums- und Besitzrechte zu gewährleisten.[120] Dieses Recht auf Demarkierung findet seinen Niederschlag in Aussprüchen des UN-Sozialausschusses, der im Berichtsverfahren gegenüber Brasilien (2009) eine beschleunigte Anerkennung und Aufzeichnung bestehender Landnutzungsrechte eingefordert hat.[121] Auch Paraguay (2008) und Argentinien (2011) wurden dafür kritisiert, die Demarkierung indigenen Landes nur schleppend voranzutreiben.[122]

II. Die Schutzdimension

Das Recht auf Land sollte als soziokulturelles Recht allen Menschen zugesprochen werden, die sich dauerhaft und weitreichend selbst mit Nahrung versorgen. Wie Denise González Núñez hervorhebt, ist die Anerkennung von Landrechten notwendig, um bestehende Rechtsschutzlücken zu schließen.[123] De Schutter plädiert ebenfalls für einen im Vergleich zu indi-

118 Ebd., Rn. 1 bis 7.
119 Ebd., Rn. 8.
120 Art. 14 II ILO-Übereinkommen 169.
121 CESCR, Concluding Observations – *Brazil* 2009 (oben § 4 Fn. 324), Rn. 9.
122 CESCR (2008) Concluding Observations – *Paraguay*, 4 January, E/C. 12/PRY/CO/3, Rn. 23b, 29 und 34; CESCR (2011): Concluding Observations – *Argentina*, 14 December, E/C.12/ARG/CO/3, Rn. 8.
123 *Nuñez, D. G*. (2014): "Peasants'Right to Land: Adressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law". In: Human Rights Law Review 14, S. 602.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

genen Völkern analogen Schutz kollektiver Rechte von Gemeinschaften, die natürliche Ressourcen traditionell nutzen.[124]

Auch wenn die gemeinschaftliche Nutzung von Wäldern und Weideflächen als Gemeingüter (*commons*) vor allem in der Region Subsahara-Afrika eine weitverbreitete soziale Realität darstellt, haben nur wenige Länder diese Produktionsform ausdrücklich unter rechtlichen Schutz gestellt.[125] In Afrika ist die Frage, ob gewohnheitsrechtliche Landrechte verfassungsrechtlich geschützt sind, gerichtlich weitgehend ungeklärt: Cotula, Djiré und Tenga nennen allein die Entscheidung eines tansanischen Berufungsgerichts, die traditionelle Landrechte unter den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit gestellt hat.[126]

1. Gewaltsame Vertreibungen

Wie Ziegler zu Recht ausführt, verletzt ein Staat, der Menschen gewaltsam von ihrem Land vertreibt, das diese zu Subsistenzzwecken nutzen, grundsätzlich gegen die Achtungspflicht.[127] Die Schutzpflicht ist verletzt, wenn ein Staat nichts dafür tut, um Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vor willkürlichen Vertreibungen durch Private zu bewahren.[128] Tatsächlich sind jährlich jedoch Millionen von Kleinproduzierenden von gewaltsamen Vertreibungen in Folge von sog. „Entwicklungsprojekten“ betroffen.[129]

a. Ugandisches Pionierurteil

Das Urteil des Hohen Gerichts in Kampala vom März 2013 ist ein Pionierurteil, das die Schutzwürdigkeit kleinbäuerlicher Rechte anerkennt.[130] Der

---

124 De Schutter 2010b (Fn. 83), S. 319.
125 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), No. 3.4, S. 27.
126 Cotula/Djiré/Tenga 2009 (Fn. 81), S. 27 mit Verweis auf Court of Appeal – Dar Es Salaam, *Attorney General v Akonaay, Lohar and Another.* Civil Appeal Nr. 31, Urt. v. 21.12.1994.
127 *Ziegler, J.* (2006): The right to food, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, 16 March, E/CN.4/2006/44, Rn. 22.
128 Reimann 2000 (oben § 4 Fn. 31), S. 194. (Fn. 168).
129 Siehe Núñez 2014 (Fn. 123), S. 591.
130 High Court of Uganda At Kampala, *Baleke Kayra Peter et al. v. Kaweri Coffee Plantation Ltd. et al.*, Civil Suit Nr. 179 (2002). Urt. v. 28.03.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Klagegemeinschaft wurde wegen ihrer gewaltsamen Räumung durch Militäreinheiten Schadenersatz zugesprochen. Vorausgegangen war ein elf Jahre lang andauerndes Verfahren, das Familien, deren gewohnheitsrechtliche Landtitel missachtet wurden, mit Unterstützung von NGOs eingeleitet hatten.[131] Der High Court sprach den Staat jedoch von der Haftung frei, weil ein staatlicher Räumungsbefehl nicht nachgewiesen werden konnte[132] und verurteile allein das Unternehmen, welches das Land von der ugandischen Investitionsbehörde gepachtet, und dessen Anwälte, die das Landgeschäft eingefädelt hatten.[133]

b. Rechtfertigung von Zwangsräumungen

Nach de Schutter ist der Entzug von Land zu Lasten von Kleinproduzierenden nur rechtmäßig, wenn ein legitimer öffentlicher Zweck verfolgt, das Diskriminierungsverbot beachtet, sowie ein faires Verfahren und eine angemessene Kompensation gewährleistet wird.[134] Der UN-Sozialausschuss hat bereits 1997 in seiner Kommentierung zu gewaltsamen Vertreibung (*forced eviction*) Grundsätze formuliert, die Anforderungen an ein faires Verfahren wie Informations- und Anhörungsrechte von Betroffenen konkretisieren.[135] Als Beispiel für gebotene Kompensationsleistungen nach Räumungen nennt der Ausschuss die Zugangsverschaffung zu gleichwertig produktivem Land.[136] Wo immer dies möglich ist, sollte von Umsiedlung betroffenen Kleinproduzierenden der Zugang zu anderem Land mit vergleichbarer Produktivität gewährt werden.[137]

Diese Voraussetzungen spiegeln sich in den Leitlinien zu Nutzungsrechten (2012) wider, die als Konkretisierung bestehender menschenrechtlicher Pflichten zu deuten sind. Danach sind gewaltsame Räumungen grundsätzlich zu verhindern.[138] Der Landentzug ist allein als letztes Mittel erlaubt, wenn nach Konsultation der Betroffenen keine Alternativen er-

131 FIAN (2013b): Fact Sheet 2013/2, S. 2.
132 High Court (Fn. 130), Rn. 46.
133 Ebd., Rn. 63ff.
134 Vgl. de Schutter 2010b (Fn. 83), S. 315.
135 Vgl. CESCR, General Comment No. 7 (1997): *Right to adequate housing* (art. 11.1 of the Covenant): *forced evictions*, E/1998/22- E/C.12/1997/10, Rn. 13.
136 Ebd., Rn. 16.
137 Cotula/Djiré/Tenga 2009 (Fn. 81), S. 28.
138 CFS-Leitlinien 2012 (Fn. 84), No. 3A, 3.1, No. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sichtlich sind.[139] In jedem Fall soll sichergestellt werden, dass Räumungen und Umsiedlungen nicht zu Obdachlosigkeit und einer Gefährdung von Menschenrechten führen.[140] Soweit die Betroffenen nicht selbst für sich sorgen können, sollen, soweit es die Mittel erlauben, geeignete Maßnahmen getroffen werden, um alternative angemessene Unterkünfte, Zugang zu produktivem Land, Fischgründen oder Wäldern sicherzustellen.[141]

c. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Im Berichtsverfahren beklagt der UN-Sozialausschuss häufig die Vertreibung von Bäuerinnen und Bauern sowie indigenen Gemeinschaften von ihrem Land und fordert generelle Schutzmaßnahmen[142] und die vorherige Anhörung betroffener Gemeinschaften.[143] Zum Teil wird die Einholung einer freien, vorherigen und informierten Zustimmung verlangt, wenn Hirtinnen und Hirten sowie Jagende betroffen sind.[144] Daneben wird die Einrichtung effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten, die Durchführung von Untersuchungen, die Sanktionierung von Verantwortlichen[145] und Wiedergutmachungsleistungen für Opfer von willkürlichen Vertreibungen verlangt.[146]

Im Fall Kambodschas (2009) mahnte der Ausschuss angesichts von Massenvertreibungen sogar ein generelles Moratorium für Zwangsumsiedlungen an, solange ein gesetzliches Rahmenwerk nicht eingeführt und die Registrierung von Landrechten zum Schutz der Menschenrechte nicht ab-

---

139 Ebd., No. 16.8.
140 Ebd., No. 16.9.
141 Ebd.
142 Z.B. CESCR (2012): Concluding Observations – *Tansania*, 13 December, E/C.12/TZA/CO/1-3, Rn. 22; CESCR (2010): Concluding Observations – *Colombia*, 7 June, E/C.12/COL/CO/5, Rn. 24; CESCR (2012): Concluding Observations - *Ethiopia*, 31 June, E/C.12/ETH/CO/1-3, Rn. 21.
143 In Bezug auf indigene Gemeinschaften, siehe CESCR, Concluding Observations – *Argentina* 2011 (Fn. 122), Rn. 9.
144 So CESCR, Concluding Observations – *Tansania* 2012 (Fn. 142), Rn. 22; CESCR, Concluding Observations – *Ethiopia* 2012 (Fn. 142), Rn. 21.
145 CESCR, Concluding Observations – *Paraguay* 2008 (Fn. 122), Rn. 17 und 28.
146 CESCR, Concluding Observations – *Tansania* 2012 (Fn. 142), Rn. 22; CESCR, Concluding Observations – Ethiopia 2012 (Fn. 142), Rn. 21; CESCR (2014): Concluding Observations – *Uzbekistan*, 13 June, E/C.12/UZB/CO/2, Rn. 21.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

geschlossen sei.[147] In ähnlicher Weise wurden Afghanistan (2010) und Indonesien (2014) aufgefordert, eine kohärente Landpolitik zu implementieren, traditionelle Landnutzungsrechte anzuerkennen und Kleinproduzierende vor illegalen Landnahmen zu schützen.[148]

2. Umweltschäden

Zahlreiche Entscheidungen, die eine Verletzung des Rechts auf Nahrung rügen, betreffen Umweltschäden, welche die natürliche Lebensgrundlage indigener Völker oder anderer Kleinproduzierender zerstören. So sah das indische Verfassungsgericht im Fall „Jagannath" (1996) den Verlust von Fischgründen und die Verschmutzung von Ackerland zu Lasten von traditionell Fischenden und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Folge der massenhaften Zulassung von Anlagen zur Garnelenzucht als Menschenrechtsverletzung an.[149]

a. SERAC vs. Nigeria

Im international beachteten Verfahren „Social and Economic Rights Action Center" (2001) hat die Afrikanische Menschenrechtskommission Nigeria neben gewaltsamen Vertreibungen und der Zerstörung von Dörfern und Siedlungen des Ogoni-Volks Umweltverschmutzungen durch die Ölförderung im Nigerdelta vorgeworfen.[150]

Erstmals anerkannte das Menschenrechtsorgan das Recht auf Nahrung. Dieses wurde als implizites Basisrecht aus dem Recht auf Leben (Art. 4 Banjul-Charta), dem Recht auf Gesundheit (Art. 16 Banjul-Charta) und dem Recht auf Entwicklung (Art. 22 Banjul-Charta) abgeleitet.[151] Das Subsistenzrecht wurde zudem auf das Prinzip der Menschenwürde gestützt

147 CESCR (2009) Concluding Observations – *Cambodia*, 12 June, E/C. 12/KHM/CO/1, Rn. 30.

148 CESCR (2010): Concluding Observations – *Afghanistan*, 7 June, E/C. 12/AFG/CO/2-4, Rn. 36; CESCR, Concluding Observations – *Indonesia* 2014 (oben § 3 Fn. 138), Rn. 29.

149 Supreme Court of India, *Jagannath vs. Union of India & Ors.*, Urt. v. 11.12.1996.

150 ACHPR, *SERAC, Center for Economic and Social Action Rights v. Nigeria*, Communications No. 155/96 (2001).

151 Ebd., Rn. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und aus seiner grundlegenden Bedeutung für den Genuss anderer Menschenrechte hergeleitet. Als Kerngehalte des „right to food“ werden das Verbot, Nahrungsgrundlagen zu zerstören oder zu verschmutzen, sowie die Pflicht, ebensolche abträglichen Eingriffe durch private Akteure zu unterbinden, genannt:

> the minimum core of the right to food requires that the Nigerian Government should not destroy or contaminate food sources. It should not allow private parties to destroy or contaminate food sources, and prevent peoples' efforts to feed themselves.[152]

Diese Kernpflichten wurden durch Nigeria verletzt, weil staatliche Sicherheitseinheiten die Nahrungsgrundlagen der Ogonis zerstört sowie öffentliche und private Ölunternehmen mit Billigung des Staates das Land des indigenen Volkes verschmutzt hatten.[153]

b. Individualbeschwerden vor dem UN-Zivilausschuss

In zwei Individualbeschwerdeverfahren hat das Menschenrechtskomitee das Recht ethnischer Minderheiten (Art. 27 IPbpR) mit Blick auf umweltschädliche Aktivitäten ausgestaltet: Im Fall „Länsman“ (1994) wurde entschieden, dass ein Bergbauprojekt die Rentierzucht des Beschwerdeführers nicht übermäßig behindern dürfe.[154] Im Fall „Poma Poma“ (2009) wurde eine Verletzung der Minderheitenrechte der Aymaras angenommen, weil der peruanische Staat durch massive Grundwasserentnahmen ohne vorherige Konsultationen die traditionellen Weideflächen der indigenen Gemeinschaft zerstört hatte,[155] so dass ein erheblicher Anteil ihrer Viehbestände verstarb.[156]

---

152 Ebd., Rn. 65.
153 Ebd., Rn. 66.
154 CCPR, *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, CCPR/C/52/D/511/1992 (1994), Rn. 9.5.
155 CCPR, *Ángela Poma Poma et al. v. Peru*, Communication No. 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006, Entsch. v. 24.05.2009, Rn. 7.5 bis 7.7.
156 Ebd., Rn. 2.2 u. 7.5.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c. Das Gutachten des IGH zum Mauerbau

Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten zum israelischen Mauerbau (2004) implizit einen Verstoß gegen das Recht auf Selbstversorgung gerügt. Ausdrücklich wird eine Verletzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard durch den Bau befestigter Grenzanlagen in den von Palästinensern bewohnten Gebieten festgestellt.[157] Der Gerichtshof beschrieb die abträglichen Auswirkungen des Mauerbaus auf die landwirtschaftliche Produktion und hob die Bedeutung des Rechts auf angemessene Ernährung und des Rechts, frei von Hunger zu leben, hervor.[158]

d. Das Chevron-Verfahren in Ecuador

Im Fall „Aguinda" (2011) wendeten sich die Opfer von Umweltverschmutzungen im ecuadorianischen Amazonasgebiet gegen das Ölunternehmen Chevron und erwirkten eine Verurteilung zu Schadensersatz in Höhe von mehr als acht Milliarden US-Dollar.[159] Kompensation wurde den indigenen Bewohnerinnen und Bewohnern der Region für den kulturellen Schaden (*daño cultural*) zugesprochen, den sie erlitten hatten, weil sie gezwungen waren, die durch die Ölförderung kontaminierten Gebiete zu verlassen.[160] Obwohl kein Ersatz für Viehverluste oder Ernteausfälle gefordert wurde, führte der Corte Provincial ergänzend aus, dass die nachgewiesenen Beeinträchtigungen der traditionellen Nahrungsproduktion zudem die Verletzung des Rechts auf Nahrung nahelegen.[161]

---

157 IGH, Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, 9 July 2004;, Rn. 134.

158 Ebd., Rn. 130 und 133.

159 Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, *María Aguindo y otros vs. Chevorn Corporation*, Juicio No. 2003-003, Urt. v. 14.02.2014.

160 Ebd., S. 154. Das Unternehmen wurde zu Schadenersatzzahlung in Höhe von 100 Millionen Dollar für ein Wiederaufbauprogramm zur Förderung der indigenen Kultur verurteilt (S. 183). Bestätigt durch Corte Nacional del Justicia, *María Aguindo y otros vs. Chevorn Corporation*, Juicio No. 174-2012, Urt. v. 12.11.2013, S. 140f.

161 Corte Provincial de Justicia (Fn. 159): "En cambio, en cuanto a las pérdidas de animales y cultivos domésticos sufridos por los ciudadanos que han declarado durante las inspecciones judiciales [...]. Todo esto sin duda puede haber también afectado du derecho a la alimentación (...)" (S. 147).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

e. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Schließlich hat der UN-Sozialausschuss immer wieder Umweltbeeinträchtigungen als Menschenrechtsverletzungen gerügt. Mit Blick auf Paraguay (2008) und Argentinien (2011) zeigte sich das CESCR besorgt über den massiven Einsatz von Agrargiften im Sojaanbau, der sich zu Lasten der Subsistenzwirtschaft indigener Völker und anderer Kleinproduzierender auswirke.[162] Gegenüber Indonesien (2014) wurde eine Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Zulassung von Bergbauprojekten und die Plantagenwirtschaft festgestellt.[163] Äthiopien (2012) wurde für die Planung eines Staudamms gerügt, der negative Auswirkungen auf traditionelle Nahrungsgewinnung indigener Völker haben könnte.[164]

III. Recht auf Agrarreform

Dem Recht auf Selbstversorgung könnte schließlich ein Recht auf Durchführung von Agrarreformen zu entnehmen sein, das von der kleinbäuerlichen Organisation La Via Campesina eingefordert wird.[165]

1. Agrarverfassungen

Das Recht auf Landzuteilung könnte zunächst aus verfassungsrechtlichen Bestimmungen über nationale Agrarreformen abzuleiten sein. Diese sind jedoch als objektive Kompetenznormen ausgestaltet und enthalten, soweit ersichtlich, keine expliziten Ansprüche auf Landzuteilung. Allein die mexikanische Verfassung von 1917 enthielt subjektive Rechte für benachteiligte Gemeinden und Gemeinschaften.[166] Die Constitution of South Africa

---

162 CESCR, Concluding Observations – *Paraguay* 2008 (Fn. 122), Rn. 16 und 27; CESCR, Concluding Observations – *Argentina* 2011 (Fn. 122), Rn. 10.

163 CESCR, Concluding Observations – *Indonesia* 2014 (oben § 3 Fn. 138), Rn. 27.

164 CESCR, Concluding Observations – *Ethiopia* (Fn. 142), Rn. 24.

165 Art. 4.6 Entwurf bäuerlicher Rechte oben § 3 B II (S. 94ff.).

166 Art. 27 III der Verfassung v. 1917 lautet: „[…] The towns and communities who lack land and water necessary for their people are entitled to receive land by *dotación*.“, zitiert nach *Schacherreiter, J:* The Zapatista struggle for the right to land: Background, strategies and transnational dimensions, in: Fischer-Lescano/Möller (eds.), Transnational Social Rights, im Erscheinen.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sieht zwar Rechte für Personen vor, die aufgrund von rassistischen Diskriminierungen während der Apartheid Landnutzungsrechte verloren haben, stellt diese jedoch unter einen Gesetzesvorbehalt.[167] Demnach obliegt es der Legislative, die Modalitäten auszugestalten. Betroffene können sich nicht unmittelbar auf die Verfassung berufen, um eigene Ansprüche geltend zu machen.

2. Recht auf Programme für Landlose bei hoher Landkonzentration

Eine objektive Pflicht zur Erwägung von distributiven Landreformen wird im Schrifttum aus der Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 lit. a) IPwskR abgeleitet, wonach die Vertragsstaaten die Produktion, Aufbewahrung und Verteilung von Nahrung insbesondere durch die Reform landwirtschaftlicher Systeme (*reforming agricultural systems*) verbessern sollen.[168]

Nach Ansicht des UN-Sozialausschusses sollten „sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen" im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden.[169] Nach den FAO-Leitlinien (2004) sollen Staaten Maßnahmen ergreifen, „damit Mitglieder gefährdeter Gruppen Zugang zu Möglichkeiten und wirtschaftlichen Ressourcen haben, um vollständig und gleichberechtigt an der Wirtschaft teilhaben zu können."[170] Wo dies geboten erscheint, sollen Staaten rechtliche und andere politische Maßnahmen erwägen, um den Zugang zu Land für ärmere Bevölkerungsteile zu verbessern.[171]

Gute Gründe sprechen jedenfalls für die Anerkennung eines subjektiven Rechts auf Durchführung von Agrarreformen unter solchen Umständen, wie sie in den Leitlinien über Landnutzungsrechte (2012) genannt sind. Demnach sind distributive Reformen in Betracht zu ziehen, wenn in einer Region ein hohes Maß an Landkonzentration und zugleich ein erhebliches Niveau an ländlicher Armut besteht:

---

167 Art. 25 VI der Verfassung lautet: "A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure, or comparable redress."

168 Vgl. Haugen 2009 (oben § 3 Fn. 96), S. 270.

169 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

170 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 8.2.

171 Ebd., Nr. 8.1.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> In the national context and in accordance with national law and legislation, redistributive reforms may be considered for social, economic and environmental reasons, among others, where a high degree of ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to lack of access to land, fisheries and forests […].[172]

Unter diesen Umständen (hohe Landkonzentration und hohe Armutsrate) hält auch de Schutter einen generellen Anspruch auf Durchführung von Agrarreformen für begründbar.[173] Und in der Tat wäre das Recht auf Selbstversorgung gänzlich entwertet, falls Personen, die von Hunger bedroht sind und landwirtschaftlich tätig werden wollen, der Zugang zu produktiven Ressourcen verwehrt bliebe, soweit diese nicht von anderen ebenso dringlich benötigt werden. Ein solches Recht auf Programme könnte von einzelnen Personen stellvertretend für sämtliche bedürftige Individuen, Familien und Gruppen einer Region geltend gemacht werden. Dieses Recht zielt damit weniger auf individuelle Begünstigung als auf Planung und Durchführung notwendiger Umverteilungsprogramme auf lokaler Ebene.

Für einen solchen generellen Anspruch, der dem Staat einen weiten Gestaltungsspielraum belässt, spricht die Ressourcenintensität von Landreformen. Bei natürlichen Ressourcen (fruchtbare Böden etc.) handelt es sich zwar um Gaben der Natur, weil diese nicht hergestellt werden müssen. Allerdings setzt die gegebenenfalls notwendige Enteignung privaten Landeigentums verfassungsrechtlich oftmals eine angemessene Entschädigung voraus, so dass Landreformen durchaus kostenintensiv im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR sein können. So sind in Brasilien Enteignungen zu Gunsten der „Reforma Agrária“ zwar grundsätzlich zulässig, wenn das private Landeigentum seine soziale Funktion nicht erfüllt.[174] Sie werden jedoch an die Leistung einer gerechten Entschädigung geknüpft (Art. 184 *Constituição*). Zudem besteht ein erheblicher Planungsaufwand, der einer gerichtlichen Festlegung individueller Zuteilungsansprüche entgegensteht.

Allerdings wäre ein individuelles Recht auf diskriminierungsfreien Zugang im Rahmen von Boden- und Agrarreformen für alle Bedürftigen an-

---

172 Ebd., Nr. 15.3.

173 De Schutter 2010c (Fn. 96), S. 333.

174 Die Erfüllung der „função social“ wird gem. Art. 186 *Constituição* an vier Voraussetzungen geknüpft: Das ländliche Eigentum muss vernünftig und angemessen genutzt (I), Umweltschutz (II) und Arbeitsrechte (III) geachtet sowie zum Wohl der Eigentümer und Arbeiter gewirtschaftet werden (IV).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zuerkennen. Ein solches Gleichbehandlungsgebot ist ausdrücklich in der UN-Frauenrechtskonvention niedergelegt, wonach Frauen das Recht auf gleichen Zugang im Rahmen von „land and agrarian reform as well as in land resettlement schemes“ haben sollen (Art. 14 Abs. 2 lit. g).

3. Rechtsprechung

Gerichte haben bislang keine Rechte auf Landumverteilung anerkannt. Wie am Beispiel der brasilianischen Rechtsprechung gezeigt werden soll, werden Bewegungen, welche die Umsetzung der in der Verfassung vorgesehenen Agrarreform einfordern, sogar kriminalisiert, ohne den Zusammenhang zwischen Landzugang und sozialen Rechten zu würdigen.

Obwohl die Constituição Brasileira von 1988 detaillierte Richtlinien und Verfahrensregeln für die Durchführung einer Landreform vorsieht, werden Besetzungen von privatem Großbesitz durch Landlosenbewegungen durch das brasilianische Verfassungsgericht einseitig als kriminelle Akte gewertet. In einer Plenarentscheidung (2002) erlaubte das Oberste Gericht sogar ein Eilgesetz gegen Landbesetzungen,[175] das ein zweijähriges Enteignungsverbot im Hinblick auf besetztes Landeigentum festlegt.[176] Der Berichterstatter de Mello ging mit keinem Wort auf die sozialen Rechte der Landlosen ein, die ohne eigene Subsistenzmittel oftmals zur Migration in die Metropolen gezwungen sind, wo die Arbeitsmöglichkeiten für Geringqualifizierte begrenzt sind. Die Landbesetzungen wurden von de Mello als willkürliche Invasionen bezeichnet, die den Unterschied zwischen „Zivilisation und Barbarei“ offenbarten.[177] Allein der Richter Sepulveda Pertence gab in einem abweichenden Votum zu bedenken, dass eine pauschale Immunisierung von besetzten Ländereien einen abstrakten Verbotsgrund darstellt, der in der Verfassung nicht vorgesehen sei und eine diffuse Strafe für eine soziale Klasse bewirke, die auf den Zugang zu Land angewiesen bleibt.[178]

---

175 Bundesverfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*), Tribunal Pleno, Abstrakte Normenkontrolle (*Ação Direita de Inconstitucionalidade*), Nr. 2.213-0, Urt. v. 4.04.2002.

176 § 6° der *Medida Provisória* (Eilgesetz) Nr. 2.183.

177 Voto de *Celso de Mello,* ADI-MC 2.213, S. 36: “diferença fundamental entre civilisação e barbárie”.

178 Voto de *Sepulveda Pertence*, ADI-MC 2.213.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Demgegenüber steht die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts für einen kooperativen Ansatz, der im Fall von Landbesetzungen nicht allein die Eigentumsfreiheit schützt. Nach Ansicht des Constitutional Court sei im Einzelfall bedeutsam, ob der/die Eigentümer/in der Besitznahme durch die Siedler/innen ursprünglich zugestimmt habe. Zugleich sei die Dauer der Besitznahme und die Verfügbarkeit von alternativem Wohnraum zu berücksichtigen.[179] Grundsätzlich sollten Gerichte zurückhaltend sein, die Räumung langjähriger Siedlungen zu erlauben, soweit noch nicht einmal eine vorübergehende Alternative für die von einer Vertreibung betroffenen Haushalte verfügbar sei.[180]

Im Fall „Modderklip" (2005) betont das Verfassungsgericht ebenfalls die Pflicht der öffentlichen Hand, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln.[181] Weder sollten illegale Besetzungen ermuntert[182] noch das soziale Problem der Massenobdachlosigkeit, das eine Folge der Apartheidspolitik sei, ignoriert werden.[183] Statt den Konflikt sich selbst zu überlassen, müsse der Staat diesem mit angemessenen Schritten begegnen.[184] Im staatlichen Unterlassen mit Blick auf den Landkonflikt sah das Verfassungsgericht einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip. Obwohl im Ergebnis dem verfahrensbeteiligten Landeigentümer Recht gegeben wurde, hat sich das Verfassungsgericht damit implizit für ein Recht auf Land der Bewohnerinnen und Bewohner illegaler Siedlung ausgesprochen. Der Staat hätte in den Konflikt nicht einseitig durch die Räumung der Landbesetzung eingreifen dürfen. Vielmehr hätten dem Staat zwei Wege offen gestanden, den Konflikt unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessenslagen zu lösen: Entweder hätte die Exekutive den Privateigentümer enteignen und entschädigen oder den tausenden illegalen Bewohnerinnen und Bewohnern alternatives Land zur Verfügung stellen können.[185] In beiden Fällen wäre nicht nur das Recht auf Eigentum des Klägers, sondern

179 Grundlegend Constitutional Court of South Africa, *Port Elizabeth Municipality v. various occupiers*, Case CCT 53/03, Urt. v. 1.10.2004, Rn. 26.
180 Ebd., Rn. 28.
181 Constitutional Court of South Africa, *President of the Republic of South Africa and Anor. v. Modderklip Boerdery (PTY) LTD*, Case CCT 20/04, Urt. v. 13.05.2005.
182 Ebd., Rn. 49.
183 Ebd., Rn. 36.
184 Ebd., Rn. 43.
185 Ebd., Rn. 51.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zugleich das Recht auf Wohnraum der bedürftigen Haushalte gewahrt worden.

4. Auslegungspraxis des UN-Sozialausschusses

Während Verfassungsgerichte sich mit Blick auf ein Recht auf Agrarreform zurückhaltend zeigen, hat der UN-Sozialausschuss im Rahmen des Berichtsverfahrens häufig ausdrücklich die Durchführung von Agrarreformen empfohlen, um kleinbäuerlichen Betrieben den Zugang zu produktivem Land zu ermöglichen. So wurde z.B. Gabun (2013) ermuntert, eine nationale Strategie für eine „agrarian reform" zu implementieren und einen Zeitplan sowie feste Zielgrößen festzusetzen.[186] Kolumbien (2010) wurde nahe gelegt, die Restitution von Land, das indigenen und afrostämmigen sowie kleinbäuerlichen Gemeinschaften entwendet wurde, voranzutreiben.[187] Usbekistan (2014) wurde angesichts geringer Landnutzungsrechte für Kleinbäuerinnen angehalten, eine Landreform mit Fokus auf Gendergerechtigkeit durchzuführen.[188]

Auch im Hinblick auf reichere Vertragsstaaten zeigt sich das CESCR von Fall zu Fall besorgt über Schwierigkeiten, mit denen junge Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zu kämpfen haben. So wurde Belgien (2013) empfohlen, den Zugang kleinerer Agrarbetriebe zu produktivem Land zu schützen und zu erleichtern.[189]

C. Recht auf ein ausreichendes Auskommen

Das von Ziegler aus dem Recht auf Nahrung entwickelte dritte Recht, das auf ein ausreichendes Auskommen zielt, wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis das „right to food" zum Recht auf Arbeit und der Berufsfreiheit (Art. 6 IPwskR) sowie dem Recht auf gerechte und günstige Arbeitsverhältnisse (Art. 7 IPwskR) steht. Ausgehend von dem Grundgedanken, dass das Recht auf Nahrung zuallererst ein Recht ist, sich selbst zu ernähren,

---

186 CESCR (2013): Concluding Observations – *Gabon*, 27 December, E/C. 12/GAB/CO/1, Rn. 27.
187 CESCR, Concluding Observations – *Colombia* 2010 (Fn. 142), Rn. 22.
188 CESCR, Concluding Observations – *Uzbekistan* 2014 (Fn. 146), Rn. 21.
189 CESCR, Concluding Observations – *Belgium* 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 21.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

liegt die Bedeutung unselbstständiger und freiberuflicher Tätigkeiten, die es einzelnen Personen ermöglichen, ausreichend Lebensmittel zu erwerben, auf der Hand.

Wie der UN-Sozialausschuss in seiner Kommentierung des „right to work" klargestellt hat, beinhaltet dieses zwar kein individuelles Recht auf einen Arbeitsplatz,[190] verpflichtet die Vertragsstaaten jedoch generell zur Verfolgung einer aktiven Beschäftigungspolitik,[191] die zugleich dem Recht auf Nahrung zu Gute kommt. So sollen alle Staaten nach den FAO-Leitlinien (2004) Arbeitsmöglichkeiten mit einer Entlohnung, die einen angemessenen Lebensstandard für Lohnempfänger und ihre Familie ermöglicht, fördern und den Zugang zum Arbeitsmarkt durch Bildungsprogramme, Verbesserung der Lese- und Schreibfähigkeit von Erwachsenen und zusätzlichen Ausbildungsprogrammen erleichtern.[192]

Die Einhaltung arbeitsrechtlicher Schutzstandards, die das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7 IPwskR) einfordert, begünstigt ebenfalls das „right to food", weil niemandem zuzumuten ist, sich zur Sicherung seiner Subsistenz ausbeuterischen und gesundheitsgefährdenden Arbeitsverhältnissen zu unterwerfen. Dies gilt insbesondere für Landarbeitende, die besonders häufig unter prekären Arbeitsbedingungen leiden.[193]

Im Folgenden soll allein gefragt werden, ob und inwieweit soziale Rechte Ansprüche auf ein ausreichendes Auskommen begründen können.

I. Recht auf ein menschenwürdiges Entgelt

Das von Ziegler beschriebene Recht auf ein menschenwürdiges Einkommen findet seinen positivrechtlichen Niederschlag im Recht auf einen angemessenen Lohn (Art. 7 a) (ii) IPwskR). Danach ist allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Arbeitsentgelt zu sichern, das einen ange-

190 CESCR, General Comment 18 – *the right to work*, Rn. 6.

191 Wesentliche Pflichten betreffen zudem die Verhinderung von Diskriminierungen beim Arbeitszugang und am Arbeitsplatz, ebd., Rn. 44.

192 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 8A.

193 Zu den grundlegenden ILO-Abkommen für Landarbeitende, *de Schutter, O.* (2009a): Agribusiness and the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 22 December, A/HRC/13/33, Rn. 10ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

messenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien gewährleistet. Die Bestimmung lautet im verbindlichen (englischen) Wortlaut:

> The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:
> (a)Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:
> […]
> (ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

Das CESCR hat sich in seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung auf die Bestimmung des Art. 7 a) (ii) IPwskR bezogen und die Vertragsstaaten aufgefordert, in nationalen Strategien Maßnahmen zum Schutz von „Arbeit mit einem Entgelt, das den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert", vorzusehen.[194] Allerdings fehlt bis heute ein General Comment zu Art. 7 IPwskR, das maßgebliche Faktoren und Verfahrensabläufe zur Bestimmung menschenwürdiger Löhne benennen könnte.

1. Recht auf Mindestlohn

Statt von einem individuell durchsetzbaren Anspruch auf einen gerechten Lohn gegenüber dem jeweiligen Arbeitgeber auszugehen, könnten die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sein, Mindestlöhne zur Gewährleistung eines angemessenen Entgelts i.S.v. Art. 7 a) (ii) IPwskR vorzusehen. In einem Fünftel aller nationalen Verfassungen finden sich Bestimmungen über Mindestlöhne.[195] Grundsätzlich sind diese als politisches Instrument in einer überragenden Mehrheit der ILO-Mitgliedstaaten akzeptiert.[196]

194 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 26.

195 Vgl. Intergovernmental Working Group (2004): Recognition of the Right to Food at the National Level, IGWG RTFG INF/2, Rn. 26.

196 Vgl. ILO, Global Wage Report 2008/2009, Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence, S. 34.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a. ILO-Übereinkommen Nr. 131

Eine Pflicht zur Festsetzung von Mindestlöhnen ergibt sich völkerrechtlich aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 131 vom Juni 1970,[197] das von 52 Staaten ratifiziert wurde.[198] Das Übereinkommen enthält keine Bestimmung, die subjektive Rechte statuiert, so dass eine individuelle Geltendmachung vor nationalen Gerichten fraglich ist. Diese haben die aus dem Abkommen erwachsenden völkerrechtlichen Pflichten jedenfalls bei der Auslegung des einzelstaatlichen Rechts zu berücksichtigen.[199]

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ein Mindestlohnsystem einzuführen, das alle Gruppen von Lohnempfängern erfasst, deren Beschäftigungsbedingungen eine solche Einbeziehung als angebracht erscheinen lassen.[200] Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne sollen die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, insbesondere unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, beachtet werden.[201] Den Vertragsparteien wird ein Ermessenspielraum über die Ausgestaltung des Verfahrens eingeräumt.[202]

b. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Der UN-Sozialausschuss rügt im Berichtsverfahren regelmäßig Vertragsstaaten, die keine festen Lohnuntergrenzen vorsehen.[203]

Zudem kritisiert das CESCR die mangelnde Durchsetzung bestehender Mindestlöhne. Vertragsstaaten wie Peru (2012) wurden ermahnt, weil große Teile der Arbeitnehmerschaft (insbesondere im exportierenden Agrar-

---

197 Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer Nr. 131 v. Juni 1970 [im Folgenden: ILO-Konvention 131].

198 Normlex, Information System on International Labour Standards, C131 – Minimum Wage Fixing Convention, 1970, No. 131 (Stand Juli 2014).

199 Vgl. *Nassibi, G.* (2012): Schutz vor Lohndumping in Deutschland, S. 241.

200 Art. 1 ILO-Konvention 131.

201 Art. 3 lit. a) ILO-Konvention 131.

202 Art. 4 der ILO-Konvention 131 enthält lediglich die prozessuale Vorgabe, umfassende Beratungen mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vorzusehen.

203 CESCR (2013): Concluding Observations – *Denmark*, 6 June, E/C. 12/DNK/CO/5, Rn. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sektor)[204] Löhne unterhalb des festgelegten Mindestlohns beziehen.[205] Oftmals sind die festgesetzten Mindestlöhne sehr niedrig. Das Komitee verlangt, dass die vorgesehenen „minimum wages" ausreichen, um einen würdigen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) zu gewährleisten.[206]

Der Ausschuss schreibt Vertragsparteien, die keine oder nur unzureichende Mindestlöhne garantieren, nicht genau vor, wie die Höhe eines angemessenen Einkommens zu ermitteln ist. Gefordert wird die Berücksichtigung aller relevanten Faktoren, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie ihren Familien ein würdiges Leben zu ermöglichen.[207] Mindestlöhne sollen regelmäßig den aktuellen Lebenskosten angepasst werden.[208] Zum Teil wird als Referenzmaßstab ein repräsentativer Warenkorb empfohlen.[209] Spanien, das zugleich Vertragspartei der Europäischen Sozialcharta ist, wurde 2012 zur Beachtung des vom Europäischen Sozialausschuss entwickelten Standards angeregt.[210]

2. Europäischer Sozialausschuss

Der Europäische Sozialausschuss hat einen eigenen Ansatz zur Bestimmung angemessener Löhne i.S.v. Art 4 Abs. 1 der (revidierten) Europäischen Sozialcharta entwickelt. Nach dieser Bestimmung sind die Vertragsstaaten verpflichtet, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Recht auf ein Entgelt zu garantieren, „such as will give them and their families a decent standard of living."

Nach Ansicht des Europäischen Sozialausschusses ist ein Entgelt angemessen, wenn dieses mindestens 60% des nationalen Netto-Durchschnitts-

---

204 CESCR (2012): Concluding Observations – *Peru*, 30 May, E/C.12/PER/CO/2-4, Rn. 11.

205 Ebd., Rn. 10; so auch CESCR (2013): Concluding Observations – *Albania*, 18 December, E/C.12/ALB/CO/2-3, Rn. 19; CESCR, Concluding Observations – *Togo* 2014 (oben § 3 Fn. 139), Rn. 19.

206 CESCR (2012): Concluding Observations – *Spain*, 6 June, E/C.12/ESP/CO/5, Rn. 18; CESCR (2012): Concluding Observations – *Slovakia*, 8 June, E/C.12/SVK/CO/2, Rn. 15.

207 CESCR, Concluding Observations – *Japan* 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 18.

208 CESCR, Concluding Observations – *Albania* 2013 (Fn. 205), Rn. 19.

209 CESCR, Concluding Observations – *Togo* 2014 (oben § 3 Fn. 139), Rn. 16.

210 CESCR, Concluding Observations – *Spain* 2012 (Fn. 206), Rn. 18.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lohns für eine Vollzeitstelle entspricht.[211] Soweit ein Lohn knapp unterhalb dieses Schwellenwerts liegt, sei im Einzelfall zu prüfen, ob das bestehende Niveau ausreichend ist, um das sozioökonomische Existenzminimum einzelner Arbeitnehmer/innen zu sichern: Ein Lohn muss die Befriedigung von Grundbedürfnissen (etwa nach Nahrung und Unterkunft) sowie komplexere Begehren (etwa nach Bildung, Kultur und sozialer Teilhabe) ermöglichen.[212]

Ein Lohn, der weniger als der Hälfte des Netto-Durchschnittslohnes entspricht, ist nach Einschätzung des Europäischen Sozialausschusses in jedem Fall unangemessen.[213] Als niedrigstes Einkommen gilt der gesetzliche Mindestlohn. Soweit dieser fehlt, sei die tarifliche Lohnuntergrenze oder der tatsächlich niedrigste Lohn zu berücksichtigen. Nach dieser Auffassung liegt ein eindeutiger Verstoß vor, soweit das unterste Lohnniveau unterhalb der 50-Prozent-Marke absinkt.[214]

3. Positionierung

Grundsätzlich ist der differenzierte Ansatz des Europäischen Sozialausschusses zu begrüßen, weil dieser die Mindesthöhe angemessener Löhne nicht abstrakt beschreibt, sondern in Relation zum bestehenden Lohnniveau eines Landes bestimmt. Zudem benennt der Ausschuss mit der 60-Prozent-Marke einen präzisen Maßstab, der relativ leicht anhand verfügbarer Statistiken ermittelt werden kann.

Die Annahme einer rigiden Untergrenze von 50% des Durchschnittseinkommens erscheint jedoch fragwürdig, weil sie den Ermessenspielraum der Staaten stark einschränkt. Denn Vertragsstaaten, die mit entsprechenden Niedriglohnsektoren konfrontiert sind, können nach diesem Maßstab einen menschenrechtskonformen Zustand effektiv nur dadurch herstellen, indem sie einen Mindestlohn durchsetzen, der mindestens 50% des natio-

---

211 ECSR, Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 4§ 1, v. 30.11.1998 (im Folgenden: ECSR, Statement 1998]; ausführlich *Wippermann, S.* (2013): Der Einfluss der Europäischen Sozialcharta auf den Mindestlohn bzw. die Sittenwidrigkeit des Lohnes nach § 138 BGB, S. 35ff.

212 Der frühere Ansatz, der auf die Versorgung der gesamten Familie abstellte, wurde als gesellschaftlich überholt verworfen, ECSR, Statement 1998.

213 Ebd.

214 Z.B. ECSR, Conclusions XIX-3 (2010) – *Germany*, Articles 2, 4, 5 and 6 of the Charter, December, dazu Wippermann 2013 (Fn. 211), S. 49ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nalen Netto-Durchschnittslohns entspricht. Alternative Wege zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards wie Zugangserleichterungen zu Basisgütern und -diensten oder generelle Einkommenstransfers für Geringverdienende sollen nach Ansicht des Europäischen Sozialausschusses unbedeutend sein.[215] Zwar wäre die Pflicht zur Einführung von Mindestlöhnen kaum als ressourcenintensiv einzustufen, weil die Lohnuntergrenzen „de facto" vor allem Mehrkosten für die Privatwirtschaft mit sich bringt und damit öffentliche Haushalte unmittelbar lediglich geringfügig belasten. Die Festlegung von Mindestlöhnen hat gleichwohl gesamtwirtschaftliche Folgen. So ist die Frage, ob und inwieweit sich „minimum wages" negativ auf das allgemeine Beschäftigungsniveau auswirken können, in den Wirtschaftswissenschaft stark umstritten.[216]

Vor diesem Hintergrund erscheint es überzeugender, wenn Gerichte allein auf die vom Europäischen Sozialausschuss entwickelte 60-Prozent-Marke abstellen und im Fall einer Unterschreitung prüfen, ob der Staat unter Ausschöpfung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen alles ihm Mögliche getan hat, um einen angemessenen Lebensstandard der von Niedriglöhnen betroffenen Arbeitnehmenden zu gewährleisten. Grundsätzlich sind die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht (Art. 8 IPwskR) zu gewährleisten, um die Durchsetzung fairer Löhne zu ermöglichen. Soweit Tarifvereinbarungen in einzelnen Branchen ausbleiben bzw. ungenügend sind, um nicht-existenzsichernde Niedriglohnarbeitsverhältnisse zu verhindern, ist von einer subsidiären Schutzpflicht auszugehen.[217] Die Festlegung ausreichender Mindestlöhne ist freilich als eine naheliegende Option anzusehen, um ausreichende Löhne zu garantieren.

II. Recht auf ein ausreichendes Auskommen für Bäuerinnen und Bauern

Aus der Berufsfreiheit, die in Art. 6 IPwskR genannt ist, könnte in Verbindung mit den Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) ein Anspruch auf ein angemessenes Auskommen für Bäuerinnen und Bauern abgeleitet werden.

---

215 ECSR, Statement 1998.

216 Vgl. *Haberzettl, K.* (2011): Varianten der Kodifizierung eines Mindestlohns und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, S. 46ff.

217 Vgl. aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts, Wippermann 2013 (Fn. 211), S. 31ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Recht auf faire Agrarpreise

Die Forderung nach einem Recht auf faire Agrarpreise macht einen wesentlichen Bestandteil der Erklärung bäuerlicher Rechte aus. Danach haben „peasants“

> the right to get fair price for their production.[218]

Die Forderung nach einem angemessenen Einkommen für Bäuerinnen und Bauern ist alt. Sie ist etwa in der Bayerischen Landesverfassung enthalten. Diese verspricht seit 1948 ein „menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle“ (Art. 164 I BayLV) und „ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen“ für alle in der Landwirtschaft Tätigen (Art. 164 II BayLV). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich zu diesen Rechten bislang nicht geäußert. In der Literatur wird ein subjektives Recht auf Unterstützung bäuerlicher Betriebe in wirtschaftlichen Krisenzeiten angedacht.[219]

Die wichtigsten Entscheidungen für die europäischen Bäuerinnen und Bauern werden freilich seit Einrichtung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik (GAP) in Brüssel getroffen. Die Union bekennt sich zum Ziel, eine angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu gewährleisten und strebt die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen an (Art. 39 I b AEUV). Der Europäische Gerichtshof belässt den Unionsorganen jedoch einen weiten Ermessensspielraum. Eine Maßnahme soll nur dann primärrechtswidrig sein, wenn sie offensichtlich ungeeignet ist, um eines der GAP-Ziele, zu denen die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der landwirtschaftlich Tätigen gehört, zu erreichen.[220] Der EuGH prüft nicht, inwieweit marginalisierte Bäuerinnen und Bauern von der GAP gefördert werden, sondern stellt ausschließlich auf die generelle Geeignetheit einer Maßnahme ab, der Landwirtschaft zu Gute zu kommen.

---

218 Art. 8.4 Entwurf bäuerlicher Rechte. Oben § 3 B II (S. 94ff.).

219 So *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaats Bayern – Kommentar, 2009, Art. 164, Rn. 1.

220 Ständige Rechtsprechung EuGH, Rs. 265/87, *Schräder,* Slg. 1989, 2263/2270.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Förderpflicht gegenüber kleinbäuerlichen Betrieben

Aus menschenrechtlicher Perspektive sollte die Gewährleistung fairer Agrarpreise, die Bäuerinnen und Bauern, die kleinere Bauernhöfe betreiben, einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, ein wesentliches Ziel jeder Landwirtschaftspolitik sein. Verfassungsgerichte sollten deshalb prüfen, ob kleinere Agrarbetriebe vom Verkauf ihrer Erzeugnisse leben können. Falls dies nicht der Fall ist, deutet dies auf ein strukturelles Problem, so dass geprüft werden muss, ob der Staat im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichende Förderprogramme aufgelegt hat.

Grundsätzlich ist einem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen, wie er das Ideal „fairer Agrarpreise" fördern möchte. Auch wenn die Festlegung von gesetzlichen Garantiepreisen nicht als ressourcenintensive Pflicht einzustufen wäre, stellen strikte Preisregeln nur eine Option dar. Sie belasten öffentliche Haushalte nicht unmittelbar, weil nicht der Staat, sondern private Handelsunternehmen die durch Preisgrenzen entstehenden Marktkosten tragen müssen und diese letztlich an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiter geben können. Neben der gesetzlichen Festschreibung von Preisuntergrenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse bestehen vielfältige Möglichkeiten, kleinere Agrarbetriebe zu fördern. So hat das High Level Panel of Experts in seinem Bericht über „smallholders" (2013) eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, um die Marktposition kleinerer Betriebe zu stärken.[221] Brasilien hat im Rahmen seiner Nahrungssicherheitspolitik unterschiedliche Förderprogramme zu Gunsten der familiären Landwirtschaft, die vergünstigte Kredite und Versicherungsleistungen vergeben, implementiert.[222] De Schutter hat in seinem Bericht zum Agribusiness ebenfalls zahlreiche Empfehlungen zur gezielten Förderung von Kleinproduzierenden vorgestellt und insbesondere angeregt, kleinbäuerliche Produktions- und Vermarktungsgemeinschaften zu fördern, ihre Produkte im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens nachzufragen und sie vor übermächtigen Handelsunternehmen zu schützen.[223] Soweit ein Staat keinerlei Fördermaßnahmen für kleinbäuerliche Betriebe vorsieht und damit die betroffenen Teile der Landbevölke-

221 HLPE, *Smallholders* 2013 (oben § 3 Fn. 72), S. 46ff. Oben § 3 B I 2 (S. 90ff.).
222 Oben § 3 D III 2 (S. 122ff.).
223 Vgl. de Schutter 2009a (Fn. 193), Rn. 29ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rung der Nahrungsunsicherheit preisgibt, ist von einem menschrechtswidrigen Unterlassen auszugehen.

D. Einordnung

In diesem Kapitel wurden drei Zugangsrechte entwickelt, die im Einzelfall aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Rechts auf Nahrung, in Verbindung mit anderen Grund- und Menschenrechten abgeleitet werden können.

Das Recht auf soziale Fürsorge

Das erste Zugangsrecht sichert einen ausreichenden Lebensstandard für bedürftige Personen, die sich den Zugang zu angemessener Nahrung nicht leisten können. Weltweit könnte ein abstraktes Leistungsrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum anerkannt werden, welches das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet hat. Demnach ist der einzelstaatliche Gesetzgeber verpflichtet, einen einklagbaren Anspruch auf unverzichtbare Sozialleistungen für Hilfsbedürftige auszugestalten und zu beziffern. Im Einklang mit der Internationalen Arbeitsorganisation und dem High Level Panel of Experts des FAO-Welternährungskomitees ist davon auszugehen, dass selbst ärmere Staaten finanziell in der Lage wären, einen sozialen Basisschutz für die ärmsten Teile ihrer Bevölkerung zu gewährleisten.

Daneben sind unmittelbare Unterstützungsansprüche für akut gefährdete Personen anzuerkennen. So hat der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof aus dem Recht auf ein würdiges Leben einklagbare Bereitstellungspflichten für Menschen, die unter Nahrungsunsicherheit leiden, abgeleitet. Der indische Verfassungsgerichtshof hat auf Grundlage des „right to food“ die Effektivierung bestehender Nahrungssicherheitsprogramme angeordnet.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Recht auf Selbstversorgung

Das zweite Zugangsrecht schützt die Herstellung von Nahrung zur Eigennutzung. Demnach ist die selbstbestimmte Rechtsverwirklichung als ein eigenständiges Schutzgut anzusehen. Im Einklang mit den Leitlinien über eine verantwortliche Landpolitik (2012) des FAO-Welternährungskomitees sollten Staaten alle legitimen Nutzungsrechte, insbesondere von indigenen Gemeinschaften und Kleinproduzierenden schützen. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen, die von ärmeren Haushalten zur Nahrungsproduktion genutzt werden, darf diesen nur entzogen werden, wenn diese konsultiert werden und eine angemessene Entschädigung erhalten.

Umweltschädigungen können das Recht auf Selbstversorgung verletzen. So rügte die Afrikanische Menschenrechtskommission (2001) Nigeria dem Ogoni-Volk durch eine ungesicherte Ölförderung im Nigerdelta die Lebensgrundlage zu entziehen.

Schließlich erscheint ein Anspruch auf Agrarreformen in ländlichen Regionen begründbar, in denen wenige Personen das Eigentum an großen Landflächen inne haben, während gleichzeitig eine hohe Armut herrscht, die auf Landlosigkeit beruht.

Das Recht auf ein ausreichendes Einkommen

Das dritte Zugangsrecht auf eine angemessene Entlohnung (Art. 7 a (ii) IPwskR) kann durch Mindestlöhne gesichert werden. Im Einklang mit der Auslegung des Europäischen Sozialausschusses sollte von einem Vertragsstaat, in dem in einem Sektor weniger als 60% des nationalen Durchschnittslohns gezahlt wird, der Nachweis verlangt werden, dass dieser alles ihm Mögliche unternommen hat, um einen angemessenen Lebensstandard der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu gewährleisten.

Schließlich wurde ein Recht auf faire Agrarpreise für Bäuerinnen und Bauern zur Gewährleistung der Berufsfreiheit und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard entworfen, dass die öffentliche Hand zwar nicht konkret zur Festlegung auskömmlicher Garantiepreise zwingt, jedoch generell angemessene Fördermaßnahmen verlangt, um zu verhindern, dass Menschen, die kleinere Agrarbetriebe bewirtschaften, unter Nahrungsunsicherheit leiden.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-176, am 12.10.2024, 05:58:54
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb