

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

Commission I – Kommission I

**THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD – SELECTED LEGAL ASPECTS
LE DROIT A UNE ALIMENTATION ADÉQUATE –
ASPECTS JURIDIQUES**

**DAS RECHT AUF ADÄQUATE ERNÄHRUNG –
AUSGEWÄHLTE RECHTLICHE ASPEKTE**

National Report – Rapport national – Landesbericht

Germany – Allemagne – Deutschland

German report – Rapport allemand – Deutscher Bericht

Regierungsdirektor Dr. Ludwig NELLINGER

1) Nationale Grundlage des Rechts auf Nahrung:

- a) *Ist Ihr Land Vertragsstaat des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)?*

Der CESCR ist für die Bundesrepublik Deutschland durch Bundesgesetz vom 23.11.1973¹ mit Wirkung zum 9.3.1976² in Kraft getreten.

- b) *Wie erstattet Ihr Land den Vereinten Nationen Bericht über das Recht auf Nahrung?*

In den Menschenrechtsübereinkommen der VN ist vorgesehen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen in regelmäßigen Abständen Staatenberichte vorzulegen haben. Diese beschreiben die Situation hinsichtlich des jeweiligen Menschenrechtskomplexes im Vertragsstaat.³

Die Bundesrepublik Deutschland erstattet Bericht über das Recht auf Nahrung insbesondere durch den periodischen Staatenbericht gemäß Art. 16, 17 CESCR⁴ und durch den Kernbericht der Bundesrepublik Deutschland für die Staatenberichte zu den Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Jedoch liefern auch die Staatenberichte zu anderen Menschenrechtspakten⁵ wie etwa Art. 24 CRC oder Art. 12 Abs. 2 CEDAW aussagekräftige Rückschlüsse über die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung.

- c) *Weist Ihr Land ein monistisches oder ein dualistisches System auf?*

Die genaue Einteilung für die Bundesrepublik Deutschland ist in der Literatur umstritten⁶, da weder das Völkerrecht noch das GG⁷ diese Frage abschließend regeln. Die herrschende Auffassung⁸ in Deutschland neigt dem gemäßigten Dualismus zu. Dieser geht von einer grundsätzlichen Trennung der beiden Rechtsordnungen aus. Der völkerrechtswidrige innerstaatliche Akt ist demnach zunächst wirksam, allerdings haftet der Staat nach außen für einen dadurch bedingten Bruch des Völkerrechts.⁹

- d) *Ist der Pakt in nationales Recht umgesetzt worden?*

Durch die Zustimmung des Bundesgesetzgebers in der Form des Art. 59 Abs. 2 GG wurde der CESCR Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Hierbei erhielt der CESCR den Rang von einfachem Gesetzesrecht.¹⁰

¹ BGBl. 1973 II S. 1569.

² BGBl. 1976 II S. 428.

³ *Matthew Craven*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Hanski (Hrsg.) An Introduction to the International Protection of Human Rights, 1997, S. 99 ff.

⁴ Hierbei insbesondere das Recht auf ausreichende Nahrung nach Art. 11 CESCR.

⁵ geregelt in Art. 44 CRC bzw. Art. 18 CEDAW.

⁶ *Schweitzer*, Staatsrecht III, 8. Auflage, 2004, Rn. 39.

⁷ *Seidl-Hohenfeldten/Stein*, Völkerrecht, 10. Auflage, 2000, Rn. 576.

⁸ *oehring*, Völkerrecht, 2. Auflage 2004, Rn. 702.

⁹ *Schweitzer*, aaO, Rn. 33 f.

¹⁰ *VerfGE* 74, S. 358, 370.

Der CESCR ist aber nicht nur durch die Ratifikation innerstaatlich bindend geworden. Gemäß Art. 25 GG gehen allgemeine Regeln des Völkerrechts einfachen Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets. Soweit also die Rechte des CESCR dem Völkergewohnheitsrecht angehören¹¹, haben sie Anwendungsvorrang gegenüber den einfachen Gesetzen.

e) *Wie wurde der CESCR umgesetzt?*

i) *Verfassungsmässig*

Der CESCR wurde in Deutschland nicht ausdrücklich in die Verfassung integriert, das GG selbst enthält nur wenige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte¹². Diese Grundrechte sind unmittelbar geltende subjektive Rechte. Nach Art. 19 Abs. 4 GG steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in diesen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg zu den Gerichten¹³ offen.

Als Ausprägungen des in Art. 20 Abs. 1 GG normierten Sozialstaatsprinzips sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu einem Großteil zumindest in ihren Grundzügen als objektive Staatszielbestimmungen verfassungsrechtlich geschützt.

Die einfachgesetzlich bestehenden sozialen Rechte des Sozialgesetzbuchs und des Sozialhilfegesetzes werden als Transponierung der sich aus Art. 2 Abs. 1 CESCR ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen angesehen.¹⁴

ii) *Richterlich*

Die deutsche Rechtsordnung genügt grundsätzlich den maßgeblichen Ansprüchen des CESCR.¹⁵ Jedoch gibt es nur vereinzelt Entscheidungen deutscher Gerichte, die sich mit der – unmittelbaren oder mittelbaren – Anwendbarkeit des CESCR in Deutschland auseinandersetzen.¹⁶ Das liegt vor allem daran, dass trotz gezielter Aufklärungskampagnen der Bundesregierung vielen Richtern, Anwälten und selbst Professoren Bedeutung und Reichweite des CESCR nicht bewusst sind.

Als nationales Gericht hat der VGH Mannheim¹⁷ im Jahr 1991¹⁸ ausdrücklich die direkte Anwendbarkeit des CESCR abgelehnt mit der Begründung, der CESCR enthalte gemäß Art. 2 Abs. 1 nur Programmsätze, die zu ihrer Durchführung weiterer staatlicher Rechtsakte bedürfen.

¹¹ was gerade in der Literatur heftig umstritten ist, siehe Eide/Rosas, *Economical, Social and Cultural Rights a Universal Challenge*, in Eide/Krause/Roras (Hrsg.) *Economic, Social and Cultural Rights*, 2. Auflage 2001, S.3 ff.

¹² Dies sind die körperliche und geistige Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S.1 GG, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft im Sinne von Art. 5 Abs. 3 GG, der Schutz von Ehe und Familie durch Art. 6 GG, die Vereinigungsfreiheit für Arbeiter nach Art. 9 Abs. 3 GG und die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 S.1 GG).

¹³ einschließlich der Möglichkeit, gegebenenfalls diese Rechte gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG als Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen.

¹⁴ Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2004, S. 37

¹⁵ Zuleeg, *RdA* 1974, S. 321ff.

¹⁶ Darstellung bei Schneider, *aaO*, S. 39 ff.

¹⁷ Urteil vom 17. Dezember 1991 – 9 S 2163/90 (VG Freiburg).

¹⁸ 1992 bzgl. der Europäischen Sozialcharta, die insoweit gleich zu behandeln ist wie der CESCR, 1992, *InfAusIR* S. 200ff.

Das VG Frankfurt¹⁹ am Main hat dagegen 1998 die Anwendbarkeit des CESCJ bejaht, weil dem entsprechenden Zustimmungsgesetz Transformationswirkung beizumessen sei. Die anerkannten Rechte seien unmittelbar geeignet, dem Einzelnen subjektive Rechte zu verleihen.

iii) *auf Verwaltungsstufe*

Die entsprechenden Bundesbehörden²⁰ sind sich der Bedeutung des CESCJ und der sich aus ihm resultierenden Verpflichtungen durchaus bewusst. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen (wie beispielsweise der Verbraucherschutz oder die Lebensmittelsicherheit) wird bei vielen Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften realisiert.

f) *Betrachtet Ihr Land die Rechte im CESCJ und die bürgerlichen und politischen Rechte als gleichwertig?*

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993²¹ bekräftigte die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Demnach stehen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auch nach deutscher Ansicht in einem unauflösbaren Zusammenhang mit bürgerlichen und politischen Menschenrechten. Die Bundesregierung fühlt sich daher berufen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ebenso zu fördern, wie die bürgerlichen und politischen Rechte.

Es ist keine rechtliche Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Rechte zu erkennen. Allerdings ist die Frage der Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte noch nicht abschließend geklärt²². Die insoweit in den letzten Jahren bedeutender werdende Forderung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als subjektive Rechte anzusehen²³, wird von der Bundesregierung wohlwollend unterstützt. So steht die Bundesregierung auch dem geplanten Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufgeschlossen gegenüber²⁴.

g) *Leistet Ihr Land Bildungsarbeit bzgl. der Rechte im CESCJ im Allgemeinen und bzgl. des Rechts auf Nahrung im Besonderen?*

Die Grundrechte²⁵ werden eingehend im Unterricht der Schulen behandelt. Die Bundeszentrale für politische Bildung verteilt Dokumente und Deklarationen der Vereinten Nationen sowie Darstellungen über den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Eine Textsammlung von menschenrechtlichen Übereinkommen und

¹⁹ NVwZ-RR 1999 S. 325 ff.

²⁰ so vor allem das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, das Auswärtige Amt, das Bundesinstitut für Landwirtschaft und Ernährung und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

²¹ World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action, UN doc. A/CONF.157/23.

²² Siehe oben: 1) e) ii).

²³ Riedel, Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in Bundeszentrale für politische Bildung: Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, 4. Aufl., 2004, S.18 f.

²⁴ UN doc. E/CN.4/2000/49, 14 January 2000 Par. 20.

²⁵ direkt die Grundrechte des GG, indirekt auch die des CESCJ, soweit diese durch das Grundgesetz realisiert werden.

anderer Dokumente der Vereinten Nationen ist als Beilage im Bundesanzeiger erschienen; diese Texte sind auch über das Bundesministerium der Justiz erhältlich.²⁶

Eine wichtige Rolle spielen die Menschenrechte in der Politik durch einen Parlamentsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, einen Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und zweijährliche Menschenrechtsberichte der Bundesregierung an den deutschen Bundestag.

Weiterhin unterhält das Generalsekretariat der Vereinten Nationen in Bonn ein Informationszentrum, von wo aus umfassend über die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen unterrichtet wird. Die Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Bonn und Berlin informiert die Presse über die Tätigkeiten der Vereinten Nationen und unterhält eine Referenzbibliothek mit allen öffentlich zugänglichen Dokumenten der Vereinten Nationen. Daneben gibt es noch weitere staatliche, wissenschaftliche, kirchliche und zivilgesellschaftliche Institutionen²⁷, die umfassend und nachhaltig Menschenrechtsarbeit leisten.

Die Deutsche Richterakademie unterrichtet die Richter auch über völkerrechtliche Menschenrechtsaspekte.

Zielgerichtete Kampagnen zur Bewusstseins-schaffung bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte oder speziell in Bezug auf das Recht auf Nahrung werden nicht vorgenommen. Dies liegt vor allem an dem fehlenden Interesse der Bevölkerung an diesen Rechten, weil aufgrund des hohen Lebens- und Grundrechtsstandards in Deutschland diese Rechte keine Bedeutung im täglichen Leben haben.

h) Werden die Rechte des CESCR im Allgemeinen und das Recht auf Nahrung im Besonderen im akademischen Rahmen diskutiert?

Der CESCR sowie das Rechts auf angemessene Nahrung erlangten in den letzten Jahren zunehmend auch im akademischen Diskurs an Bedeutung. Der rechtliche Gehalt der Rechte aus dem CESCR wird zunehmend von den Wissenschaftlern beschrieben und bearbeitet. Es gibt diesbezüglich regelmäßige Expertentreffen sowie Veröffentlichungen²⁸ zu den einzelnen Rechten. Besonders hervorzuheben sind hierbei auch die wissenschaftlichen Tätigkeiten des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des Max-Planck-Instituts für Ausländisches und Internationales Sozialrecht im München und des Max-Planck-Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, die sich intensiv mit den rechtlichen Fragen des CESCR auseinandersetzen.

Insbesondere das Recht auf Nahrung erfreut sich aufgrund seiner elementaren Bedeutung für den Genuss aller anderen Menschenrechte bei den Menschenrechtsexperten stetiger Beliebtheit. Gerade dieses Recht dient – auch wegen seiner aussenpolitischen und karitativen Bedeutung - oftmals als Speerspitze bei der wissenschaftlichen Ausarbeitung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

i) Werden die Rechte des CESCR im Allgemeinen und das Recht auf Nahrung im Besonderen in einem anderen Rahmen diskutiert?

Diese Rechte werden auch in der Zivilgesellschaft von den entsprechenden Nichtregierungsorganisationen angesprochen und zuweilen mit großer Kenntnis der

²⁶ Siehe Kernbericht Bundesrepublik Deutschland für die Staatenberichte zu den Menschenrechtübereinkommen der Vereinten Nationen, Rn. 128 ff.

²⁷ beispielsweise der Zusammenschluss von 19 Nichtregierungsorganisationen zum „Forum Menschenrechte“ um die Menschenrechtsarbeit dieser Organisationen zu bündeln.

²⁸ allein an der Universität Mannheim entstehen zurzeit 4 Doktorarbeiten zu den Rechten des Sozialpakts.

Materie diskutiert. Es besteht ein reger Gedanken- und Meinungsaustausch zwischen Regierung, Wissenschaft und der Gesellschaft.

2) CESC Art. 11(1) – Das Recht auf ausreichende Nahrung

Beschreiben Sie bitte die nationale Regelung der folgenden Gebiete:

- a) *Bestimmungen bzgl. der staatlichen Verpflichtung, eine angemessene Ernährung im nationalen Rechtssystem zu respektieren, zu schützen und zu verwirklichen: (Betr. GC par. 8-13)*
- i) *Die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Nahrung:*
- (1) *genügend, um die individuellen Essbedürfnisse zu befriedigen*

Die Regelungen, die die qualitative Verfügbarkeit von Nahrung sichern, finden sich im deutschen Sozialrecht. Die Normen des Sozialrechts sollen als einfachgesetzliche Umsetzung des Sozialstaatsprinzips²⁹ dem Einzelnen das subjektive Recht auf Sicherung des Existenzminimums³⁰ verschaffen. Dieses Existenzminimum erfasst vor allem auch die Befriedigung individueller Essbedürfnisse.

- (2) *frei von schädlichen Substanzen,*

Das Freisein von schädlichen Substanzen wird in Deutschland vom Lebensmittelrecht gewährleistet. Das deutsche Lebensmittelrecht schützt in erster Linie den Verbraucher und seine Gesundheit durch Ausschaltung aller auch nur gesundheitlich bedenklicher Stoffe, die als Lebensmittel oder in Lebensmitteln in Verkehr gebracht werden. Das Lebensmittelrecht soll weiter den Verbraucher vor Täuschungen schützen über die Beschaffenheit und Qualität von Lebensmitteln sowie über ihre Bezeichnung, Aufmachung, Verpackung und Kennzeichnung.³¹ Als zentrales Gesetz dieses Rechtskomplexes dient das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz³² (LMBG), dessen Ziel es ist, den Verbraucher umfassend vor Gesundheitsgefährdungen und Täuschungen im Verkehr mit Lebensmitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen zu schützen.

Zur Durchführung des LMBG ist eine Reihe von Rechtsverordnungen erlassen worden, die beispielsweise die Zulassung von Zusatzstoffen für Lebensmittel, die Höchstmengen für Rückstände an Pflanzenschutzmitteln und die Kennzeichnung von Lebensmitteln regeln. Außerdem gehört zum Lebensmittelrecht eine Reihe von Spezialgesetzen wie das Fleischhygiene- und das Geflügelfleischhygienegesetz und die hierauf gestützten Verordnungen.

Der Schutz der Gesundheit, der Schutz vor Täuschung und die sachgerechte Unterrichtung der Verbraucher dienen gewissermaßen als die drei tragenden Pfeiler des Lebensmittelrechts. Dem Verbraucher wird im Verhältnis zu Erzeuger und Verkäufer eine eigenverantwortliche und effektive Interessenwahrnehmung ermöglicht.

²⁹ Roellecke in Umbach/Clemens, Grundgesetz, 1992, Art. 20, Rn. 198.

³⁰ Papier, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: von Maydell/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 3. Auflage, 2003, Rn. 9.

³¹ Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Kommentar Band II, Loseblattsammlung, Einführung B Rn. 1.

³² Zu erwarten ist eine Neuordnung des Lebensmittel und des Futtermittelrechts durch das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, das mehrere bisherige Regelungen zusammenfasst.

Zahlreiche Regelungen ergeben sich in diesem Bereich aus dem Völker³³- und Europarecht³⁴.

(3) *akzeptabel innerhalb einer bestimmten Kultur;*

Die kulturelle Akzeptanz der Nahrung innerhalb einer bestimmten Kultur wird gewährleistet. Die deutschen Gesetze kennen Ausnahmeregelungen³⁵, die religiöse – aber auch kulturelle – Essgewohnheiten der Bevölkerung berücksichtigen. So besteht die Möglichkeit, Tiere gemäß eventuell bestehenden religiösen Geboten³⁶ zu schlachten oder die Kennzeichnung irreführender traditioneller Speisen³⁷ beizubehalten.

Beispielsweise gewährt das BVerfG³⁸ muslimischen Metzgern gemäß § 4 a TierschutzG Tiere unter Wahrung der muslimischen Schlachtbedingungen zu schlachten.

ii) *Der Zugang zu solcher Nahrung*

(1) *wirtschaftlich*

Der wirtschaftliche Zugang zu ausreichender Nahrung wird durch das Sozialrecht gewährleistet.³⁹ Nach § 1 Abs. 1 BSHG umfasst die Sozialhilfe die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Der gewährleistete „notwendige Lebensunterhalt“ beschränkt sich nicht auf das reine Existenzminimum, das physisches Überleben sichert⁴⁰. Der Ernährungsbedarf muss hierbei so bemessen sein, dass er eine vollwertige Ernährung⁴¹ sichert. Grundlage dafür ist der aktuelle Forschungsstand der Ernährungswissenschaften⁴². Dabei geht es nicht nur darum, die notwendigen Inhaltsstoffe zu erhalten, es muss eine schmackhafte und abwechslungsreiche Kost gesichert sein, die eine vollwertige Ernährung darstellt. Zur Ernährung gehören auch Getränke und die notwendige Energie⁴³, um Essen kochen zu können. Für die laufende Ernährung stehen 50% der Sozialhilfe zur Verfügung. Hierdurch wird eine Gefährdung Beeinträchtigung anderer grundlegender Bedürfnisse verhindert.

(2) *physisch*

Es bestehen keine nationalen Regelungen, um den physischen Zugang der Bevölkerung zu ausreichender Nahrung generell sicherzustellen. Bei bestimmten Personengruppen, die keinen ungehinderten Zugang zu

³³ Codex Alimentarius (FAO).

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

³⁵ § 4 a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz.

³⁶ und entgegen dem ausnahmsweise zurücktretenden Tierschutz.

³⁷ so z.B. der bayrische „Leberkäse“ der als bayrische Spezialität weder Käse noch Leber enthält, aber dennoch – den Informationsrechten des Verbrauchers zuwider – unter dieser irreführenden Bezeichnung vertrieben werden darf.

³⁸ BVerfGE 104, S. 337 ff.

³⁹ Siehe unten: 2) b).

⁴⁰ Wenzel, aaO, § 12 BSHG, Rn. 1.

⁴¹ Wenzel, aaO, § 12 BSHG, Rn. 6.

⁴² Wenzel, aaO.

⁴³ Wenzel, aaO.

ausreichender Nahrung haben⁴⁴, wird angemessene Nahrung zugeteilt. Hilfe zu gewähren ist insbesondere nach § 68 Abs. 1 S. 1 SGHG Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens der Hilfe bedürfen. Hierunter fällt im Bereich der Ernährung gemäß § 68 Abs. 5 Nr. 2 SGHG ausdrücklich das mundgerechte Zubereiten und die Aufnahme der Ernährung.

iii) *Stehen die obenerwähnten Bestimmungen in Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung? (im Gegensatz zur EU-Verordnung 178/2002)*

Diese Bestimmungen stehen in keinem ausdrücklichen Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung. Dieses ist jedoch in Deutschland gerade durch das Sozialstaatsprinzip verwirklicht, so dass man von einer indirekten Verknüpfung ausgehen kann.

b) *Bestimmungen über das individuelle Recht auf ausreichende Nahrung im nationalen Rechtssystem:*

i) *Berücksichtigt Ihr Land das Recht auf Nahrung als gerechtfertigtes Recht?*

Art. 20 Abs. 1 GG postuliert für die Bundesrepublik Deutschland das Sozialstaatsprinzip. Dieses verpflichtet den Staat zu sozialpolitischer und fürsorglicher Tätigkeit und zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit. Es verbietet staatliche Abstinenz im sozialen Bereich, steht aber in Wechselwirkung mit den Freiheitsrechten.

In lebenswichtigen und elementaren Bereichen verdichtet sich die staatliche Schutzpflicht zu einem Gebot staatlicher Aktivität, insbesondere bei Gefährdung einer menschenwürdigen Existenz.⁴⁵ Aus der Menschenwürde im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums, wie sich das auch aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ergibt.⁴⁶ Es besteht ein Anspruch auf die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein,⁴⁷ auf das Existenzminimum.⁴⁸

Dieses Existenzminimum stellt allerdings keine konstante Größe dar. Vielmehr kann der Gehalt der Sicherung menschengerechter Lebensgrundlagen variieren.⁴⁹ Jedenfalls gebietet die menschliche Würde nicht lediglich das, was zur notdürftigen Fristung des Lebens, also zur Verhütung des Verhungerns, unbedingt erforderlich ist.⁵⁰

⁴⁴ etwa bei Strafgefangenen gemäß § 21 StVollzG (Anstaltsverpflegung), wonach Zusammensetzung und Nährwert der Anstaltsverpflegung ärztlich zu überwachen sind, auf ärztliche Anordnung besondere Verpflegung gewährt wird und dem Gefangenen zu ermöglichen ist, Speisevorschriften seiner Religionsgemeinschaft zu befolgen; Bei Untersuchungshäftlingen bestimmt sich die Ernährung nach § 50 UVollzO - Untersuchungshäftlingen wird es insbesondere ermöglicht sich gemäß § 50 Abs. 2 UVollzO auf eigene Kosten selbst zu verpflegen; der notwendige Bedarf an Ernährung wird bei Asylbewerbern gemäß § 3 Abs.1 S.1 AsylbLG durch Sachleistungen gedeckt.

⁴⁵ Roellecke in Umbach/Clemens, Grundgesetz, 1992, Art. 20, Rn. 196 f.

⁴⁶ Jarras in Jarras / Pieroth, Grundgesetz, 6. Auflage, 2004, Art.1, Rn.10.

⁴⁷ BVerfGE 82, S. 60, 80.

⁴⁸ BVerwGE 82, S. 364, 368; BSG, NJW 1987, S. 463 ff.

⁴⁹ Höfling, in Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, 2. Auflage, Art. 1, Rn. 25.

⁵⁰ BVerwGE 14, 294 ff.

ii) *Ist das Recht auf Nahrung unmittelbar anwendbar oder gibt es ein Gesetz, das dieses Recht ausführt?*

Es gibt kein Recht auf Nahrung, das als solches direkt anwendbar sein könnte. Vielmehr wird das Recht auf Nahrung durch das relativ weit ausgereifte System sozialer Sicherheit⁵¹ des Sozialrechtes verwirklicht.

Gemäß § 12 Abs. 1 S. 1 BSHG umfasst der notwendige Lebensunterhalt hauptsächlich die Ernährung. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört nach § 12 Abs. 1 S. 1 BSHG in vertretbarem Umfang auch eine Teilnahme am kulturellen Leben. § 12 Abs. 2 BSHG gilt besonders den entwicklungsbedingten Nahrungsbedürfnissen⁵² der Minderjährigen.

Mit Ernährung i.S.d. § 12 BSHG ist – im Gegensatz zur krankheitsbedingten Ernährung nach § 23 Abs. 4 BSHG – nur die „normale“ Versorgung mit Essen und Trinken gemeint⁵³. Der Ernährungsbedarf muss so bemessen sein, dass er eine vollwertige Ernährung sichert. Grundlage hierfür ist der aktuelle Forschungsstand der Ernährungswissenschaften. Dabei geht es nicht nur darum, die notwendigen Inhaltsstoffe zu erhalten, es muss eine schmackhafte und abwechslungsreiche Kost gesichert sein, die eine vollwertigen Ernährung darstellt.⁵⁴

Die laufenden Leistungen des Lebensbedarfs werden gemäß § 22 BSHG nach Regelsätzen gewährt. Diese umfassen gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Var. 1 der Verordnung zur Durchführung des § 22 Abs. 5 BSHG (Regelsatzverordnung) die laufenden Leistungen für Ernährung.

Nach § 23 Abs. 4 BSHG ist für kranke, Genesende, behinderte Menschen oder von einer Krankheit oder Behinderung bedrohte Menschen, die einer kostenaufwendigen Ernährung bedürfen, ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen. Dieser ist⁵⁵ zu gewähren, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen.⁵⁶

- Anerkennung des Hilfesuchenden als Person in diesem Sinne,
- Vorliegen eines tatsächlichen Bedarfs für eine kostenaufwendigere Ernährung zum Zwecke der Genesung oder Besserung bzw. Linderung der Krankheitsfolgen oder Vermeidung der Verschlechterung des Gesundheitszustands.

Für diesen krankheitsbedingten Mehrbedarf werden von der Verwaltung und den Gerichten in der Regel die Tabellensätze der Empfehlungen des Deutschen Vereins anzuwenden sein.⁵⁷ Grundlage dieser Empfehlungen sind ernährungswissenschaftliche, ernährungsmedizinische und statistische Gutachten der deutschen Gesellschaft für Ernährungsmedizin, der Deutschen

⁵¹ Höfling, aaO, Rn. 25.

⁵² Wenzel, in: Otto Fichtner, Gerd Wenzel, Bundessozialhilfegesetz mit Asylbewerberleistungsgesetz und Grundsicherungsgesetz, 2. Auflage, 2003, § 12 BSHG Rn. 9.

⁵³ Wenzel, aaO, § 12 BSHG, Rn. 3.

⁵⁴ Fichtner, aaO, § 3 AsylbLG, Rn. 2.

⁵⁵ OVG Lüneburg, FEVS 43, 161.

⁵⁶ Kruse/Reinhard/Winkler, Bundessozialhilfegesetz mit Asylbewerberleistungsgesetz, 2002, § 23 BSHG Rn.16.

⁵⁷ OVG Koblenz 4.7.91, FEVS 43, 149; Hess. VGH 26.1.88 FEVS 37, 431; OVG Münster, NDV 83, 280.

Gesellschaft für Ernährung, des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes und der Deutschen Akademie für Ernährungsmedizin.⁵⁸

iii) *Existiert in Ihrem Land ein Durchsetzungsmechanismus für das Recht auf Nahrung?*

Ja, das deutsche Sozialrecht ermöglicht es dem Einzelnen sein Recht auf Nahrung gegenüber dem Staat durchzusetzen.

iv) *Können Einzelne in folgenden Fällen den Richter anrufen:*

(1) *die Nahrung ist ungenügend, um die Nahrungsbedürfnisse der Einzelnen zu befriedigen (Betr. Prozess Am. vs. Mc Donalds bzgl. der Unterlassung der Warnung vor ungesunder Nahrung)*

Sollten durch die vorhandene Nahrung individuelle physiologische Nahrungsbedürfnisse nicht gedeckt sein, wäre das Recht auf Leben bzw. körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG betroffen. Dies würde bedeuten, dass der Betroffene zahlreiche Rechtsansprüche⁵⁹ geltend machen kann. Diese subjektiven Rechte würden sich jedoch in erster Linie gegen den Staat richten, da private Anbieter von Nahrung grundsätzlich nicht verpflichtet sind, eine ausgewogene Ernährung zu gewährleisten. Sollte jedoch ein Anbieter von nicht ausreichender Nahrung eine gewisse Monopolstellung erlangen oder generell die Nährstoffversorgung der Bevölkerung gefährdet sein, bestünde die Möglichkeit über die mittelbare Drittwirkung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG direkt gegen diese Anbieter vorzugehen.

(2) *Die Nahrung ist nicht frei von schädlichen Substanzen (Produkthaftung)*

Sollte die Nahrung schädliche Stoffe enthalten, bestehen für den Verbraucher verschiedene Möglichkeiten subjektive Rechte geltend zu machen:

Privatrechtlich: Das Produkthaftungsgesetz⁶⁰ verpflichtet den Hersteller einen durch sein fehlerhaftes Produkt am Leben oder der Gesundheit eines Menschen entstandenen Schaden zu ersetzen. Der Schutz vor Missbrauch, Übervorteilung und Täuschung wird weiterhin durch Informations-, Rücktritts- und Schadensersatzrechte gewährleistet. Bei entstandenem Schaden besteht auch die Möglichkeit einer privatrechtlichen Schadensersatzklage⁶¹ gegen einen Schadensverursacher.

Nach § 2 UKlaG besteht ein rechtlich durchsetzbarer Unterlassungsanspruch von anspruchsberechtigten⁶² Stellen bei verbraucherschutzwidrigen Praktiken. So können auch Verletzungen von Vorschriften des Lebensmittelrechts sowie Kennzeichnungsvorschriften einen zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch begründen⁶³. Dieses Recht steht zwar nicht dem Einzelnen zu, diese Beschränkung soll jedoch nicht

⁵⁸ Wenzel, aaO, § 23 BSHG Rn.23.

⁵⁹ Beispiele: Verfassungsbeschwerde, verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage auf Gewährung von angemessener Nahrung oder Vorgehen gegen den Anbieter schädigender Nahrung, Strafantrag wegen Körperverletzung oder zivilrechtliche Klagen auf Schadensersatz, Mängelgewährleistung oder Unterlassung.

⁶⁰ Sprau, in Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 63. Auflage, 2004, Einführung ProdHaftG, Rn. 1ff.

⁶¹ bspw. §§ 280, 283, 286 BGB.

⁶² Die anspruchsberechtigten Stellen werden in §§ 3 ff. UKlaG erläutert; bedeutend sind hierbei insbesondere die entsprechenden Verbraucherverbände.

⁶³ Bassenge, in Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 63. Auflage, 2004, § 2 UKlaG, Rn 11.

die Rechte des Verbrauchers verkürzen, sondern soll eine rechtsmissbräuchliche Handhabung dieser Klagemöglichkeit ausschließen.

Strafrechtlich: Werden der Nahrung vorsätzlich oder fahrlässig schädliche Substanzen beigefügt, besteht die Möglichkeit zur Bestrafung nach den entsprechenden Vorschriften des StGB⁶⁴ oder dem LMBG⁶⁵.

Verwaltungsrechtlich: Schließlich besteht auch ein Anspruch⁶⁶ gegen die für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Behörden, nach pflichtgemäßem Ermessen gegen Gefahren für die Bevölkerung vorzugehen.

- (3) *Die Nahrung ist innerhalb der bestimmten Kultur nicht akzeptabel (z.B. nicht bezeichneter Inhalt, wie z.B. Schweinefleisch, GMO etc.)*

Das Nahrungsangebot in Deutschland ist umfangreich, so dass keinerlei Probleme mit kultureller Akzeptanz der Nahrung auftreten. Insbesondere ist auch geschächtetes Fleisch erhältlich⁶⁷ bzw. Nahrung generell umfassend gekennzeichnet.

Seit dem 18. April 2004 gilt in Deutschland⁶⁸ eine neue Vorschrift zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel, nämlich das novellierte Gentechnikgesetz.

Den Verbrauchern wird eine umfassende Information⁶⁹ über die Zusammensetzung der Nahrung gewährleistet.

- (4) *Es existieren nicht die Mittel für den Zugang zu ausreichender Nahrung (physisch und wirtschaftlich) (Betr. Prozess in Indien)*

Der wirtschaftliche⁷⁰ und der physische⁷¹ Zugang zu ausreichender Nahrung wird in Deutschland hauptsächlich durch die Regelungen des Sozialrechtes verwirklicht. Diese enthalten grundsätzlich subjektive Rechte der Betroffenen, die gegebenenfalls vor Gericht geltend gemacht werden können.

- v) *Gab es Prozesse betreffend der obenerwähnten Fälle?*

Ja.

- vi) *Wurde der Entscheid mit dem Recht auf Nahrung gemäss Art. 11 CESCR in Verbindung gebracht?*

Nein. Es gibt in Deutschland nur sehr wenige Gerichtsentscheidungen, die sich ausdrücklich auf den Sozialpakt beziehen⁷². Das Recht auf Nahrung wird hierbei nicht zur Entscheidungsfindung herangezogen.

⁶⁴ §§ 223, 224 Abs. 1 Nr. 1 StGB, 229 StGB.

⁶⁵ §§ 51, 52 LMBG.

⁶⁶ Den Lebensmittelbehörden obliegt der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung; sollte diese Aufgabe nicht erfüllt werden, kann der Bürger durch eine Verpflichtungsklage ein Handeln der Behörde erzwingen.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 104, 337 ff.

⁶⁸ wie in allen Staaten der Europäischen Union, vgl. Richtlinie 2001/18/EG.

⁶⁹ v.a. die Kennzeichnungsverordnung.

⁷⁰ Siehe oben 2) a) ii) (1).

⁷¹ Siehe oben 2) a) ii) (2).

⁷² Vgl. Schneider, aaO.

3) CESCR Art. 11(2) – Das Recht vor Hunger geschützt zu sein

a) *Notlage-Bereitschaft:*

- i) *Wie ist die rechtliche Grundlage betreffend der Notlage-Bereitschaft bzgl. des Rechts vor Hunger geschützt zu sein?*

Eine ausdrückliche rechtliche Grundlage ist diesbezüglich im deutschen Recht nicht vorhanden. Jedoch wird der Notsituation mittelbar durch zahlreiche gesetzliche Bestimmungen in den Sozialgesetzbüchern⁷³ entgegengewirkt, die dem Staat diverse Pflichten auferlegen, um eine akute Notlage erst gar nicht entstehen zu lassen.

- ii) *Gibt es eine rechtliche Verankerung? (Verwaltungspraxis, Handlungspläne, politische Dokumente etc.)*

Auch eine über die dem Staat auferlegten allgemeinen Verpflichtungen⁷⁴ hinausgehende rechtliche Verankerung in Form von Handlungsplänen oder politischen Dokumenten ist nicht vorhanden. Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in Deutschland die Grundversorgung der Bedürftigen derart fortgeschritten ist, dass kein diesbezüglicher politischer Handlungsbedarf gegeben ist.

b) *Internationale Verpflichtungen:*

- i) *Wie wirkt sich das Recht auf Nahrung auf die Aussenpolitik Ihres Landes aus?*

(1) *Handel?*

Zuständig für die Handelspolitik ist die Europäische Union. Deutschland setzt sich im Rahmen der Fortentwicklung der EU-Politik für eine prominente Berücksichtigung von Armutsbekämpfungs- und Ernährungssicherungsaspekten ein und fördert damit die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Im Oktober 2004 führte die Bundesregierung zu diesem Thema einen Internationalen Workshop in ihrer Reihe „Politik gegen Hunger“ durch.

(Ich würde hier keinen Gegensatz zwischen Singapur-Themen und Recht auf Nahrung

Deutschland hat sich auch bei den Verhandlungen zu den Freiwilligen Leitlinien⁷⁵ für eine Berücksichtigung internationaler Handelsaspekten⁷⁶ eingesetzt.

(2) *Entwicklungshilfe?*

Im Rahmen der Tätigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird eine Verknüpfung zwischen Menschenrechtspolitik und Entwicklungszusammenarbeit⁷⁷ angestrebt. Die humane und menschenrechtliche Dimension des Entwicklungsprozesses und die Verantwortlichkeit eines jeden Landes für seinen eigenen Entwicklungsprozess sind wichtige Faktoren dieser Arbeit. Dabei geht es um eine grundlegende Verbesserung des Schutzes sozialer

⁷³ Siehe oben: 2) a) i) (1).

⁷⁴ Vgl. Sozialstaatsprinzip, 1) e) i).

⁷⁵ Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit, Text auf der IV Tagung der IGWG am 23. September 2004 gebilligt und Ende November 2004 vom FAO-Rat beschlossen.

⁷⁶ Freiwillige Leitlinien, Teil III Nr. 6 ff.

⁷⁷ der sog. Menschenrechtsansatz.

Menschenrechte und des Zielerreichungsgrades der Entwicklungszusammenarbeit.

Weiterhin liefert Deutschland Beiträge zur Gestaltung internationaler Regelwerke und Förderung und Respektierung der Menschenrechte als Bestandteil aller vier Zieldimensionen der Entwicklungszusammenarbeit (sozial, ökologisch, politisch und ökonomisch).

Diese Politik soll nachhaltig zu einer Verbesserung der Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den entsprechenden Ländern dienen.

(3) *Andere internationale Aspekte?*

Im Rahmen der nationalen Umsetzung der deutschen Verpflichtungen aus der Millenniumsdeklaration⁷⁸ wirkt Deutschland auf eine verstärkte Berücksichtigung von Menschenrechten bei der Gestaltung von Politik und Vorhaben der Internationalen Finanzinstitutionen hin.

Deutschland unterstützt nachhaltig einen funktionsgerechten Beschwerdemechanismus für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte⁷⁹.

Weiterhin hervorzuheben ist die Rolle der Bundesrepublik Deutschland bei der Verabschiedung der freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit.

Deutschland unterstützt die Klärung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit einem Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und von Rechtsfragen zu einzelnen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

4) **Andere Aspekte**

a) *Ist das Recht auf ausreichende Nahrung wichtig für bzw. wie beeinflusst es die Bedingungen für*

i) *die Landwirte*

Zum Teil wird das Recht auf angemessene Nahrung durch das Lebensmittelrecht sowie durch die Vorschriften der Land- Forst- und Ernährungswirtschaft verwirklicht. Diese Vorschriften gelten in besonderem Maße für die Landwirtschaft. So etwa das Pflanzenschutzgesetz⁸⁰, das Tierseuchengesetz⁸¹ und das LMBG⁸², die sich an die Erzeuger richten.

ii) *die verarbeitende Industrie*

Für die verarbeitende Industrie gelten zahlreiche Vorschriften, welche die Sicherheit der Ernährung gewährleisten sollen. Zu nennen sind hierbei etwa das

⁷⁸ Resolution 55/2 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 8. September 2000.

⁷⁹ erwähnt im Bericht des Hochkommissars für Menschenrechte, UN doc. E/CN.4/2000/49, 14 January 2000 Par. 20.

⁸⁰ Der Zweck des PflSchG ist gem. § 1 Schutz von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt, entstehen können.

⁸¹ Die Maßnahmen dienen sowohl der Vorbeuge gegen eine Tierseucheneinschleppung als auch der Tilgung entstandener Tierseuchenherde.

⁸² § 8 Nr. 1 LMBG; zum LMBG ausführlich oben: 2) a) i) (2).

Fleischhygienegesetz (FIHG), die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (LMKV), die Lebensmittelhygieneverordnung (LMHV) sowie das LMBG.

iii) *den Handel?*

Auch der Handel muss sich an die entsprechenden Vorschriften⁸³ der Lebensmittelsicherheit halten.

b) *Wie wirkt sich das Recht auf Nahrung auf den Verwaltungsbereich aus?*

Die Verwaltung überwacht die Rechtsvorschriften, die im Zusammenhang mit dem Rechts auf angemessene Nahrung stehen. Art. 11 CESCR erhält durch seine Geltung als nationales Gesetz im Rahmen von Ermessensentscheidungen einen unmittelbaren Einfluss auf die jeweilige Entscheidung. Dies gilt in besonderem Maße für die Behörden⁸⁴, die für die Überwachung des Lebensmittelrechts verantwortlich sind.

c) *Sind die Landwirte selber verantwortlich für die Nahrungssicherheit gemäss dem nationalen Recht?*

Gemäß § 8 Nr.1 LMBG, §§ 1, 4 Abs. 1 ProdHaftG sind die Landwirte als Erzeuger für die qualitative Lebensmittelsicherheit ihrer Erzeugnisse verantwortlich.

Für den quantitativen Aspekt der Nahrungssicherheit tragen die Landwirte keine Verantwortung.

⁸³ LMBG, LMKV, LMHV und FIHG.

⁸⁴ Die Zuständigkeit ergibt sich nach den Bestimmungen der einzelnen Bundesländer.