



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Das Menschenrecht auf Nahrung in den Operationen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds – Ein Beitrag zur menschenrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen“

Dissertation vorgelegt von Elisa Freiburg-Braun

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Juristische Fakultät

Ausgangspunkt und Forschungsgegenstand

Der globale Hunger stellt nach wie vor eines der drängendsten Probleme der Menschheit dar. Nachdem sich die Zahlen jahrzehntelang verbesserten, haben sie sich zuletzt wieder verschlechtert. Zählten die Vereinten Nationen im Jahr 2015 noch 785 Millionen Hungernde bzw. Unterernährte, waren es 2018 über 822 Millionen. Der jüngste Welthunger-Index stuft die Lage in 48 Ländern als „ernst“ bis „gravierend“ ein.

Dieser gesellschaftlichen Relevanz zum Trotz gibt es zum Menschenrecht auf Nahrung, vertraglich niedergelegt unter anderem in Art. 11 des *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), relativ wenig Forschung. Im Gegensatz zu den bekannteren bürgerlichen und politischen Rechten führen die wirtschaftlichen und sozialen Rechte gewissermaßen ein wissenschaftliches Schattendasein.

Indessen ist die Frage der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit internationaler Organisationen in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus geraten, auch jene der Weltbank und des IWF, der sog. Bretton-Woods-Organisationen. Entsprechende Untersuchungen bewegen sich allerdings in der Regel auf einer sehr abstrakten Ebene, oft bleibt im Unklaren, wo genau ein mögliches Verletzungspotential besteht.

Die vorliegende Dissertation versucht sich an einer Antwort auf vier wesentliche Fragen:

- Besteht eine grundsätzliche menschenrechtliche Verantwortlichkeit der Weltbank und des IWF?
- Stellt das Recht auf Nahrung Teil des Völkergewohnheitsrechts dar? Lässt sich das Konzept – jenseits klassischer staatlicher Verpflichtungen – auf internationale Organisationen übertragen?
- Was sind die für das Recht auf Nahrung relevanten Strukturen, Richtlinien und Operationen der Weltbank und des IWF? Gefährden die Organisationen das Recht auf Nahrung?
- Wie könnten Reformen der Bretton-Woods- Institutionen dabei helfen, das Recht auf Nahrung zu stärken?

Teil 1: Die Bretton-Woods-Organisationen und die Menschenrechte

Der erste Teil der Arbeit behandelt die Frage, inwieweit die Weltbank und der IWF an internationale Menschenrechte gebunden sind.

Beide Organisationen sind unzweifelhaft keine Parteien menschenrechtlicher Verträge. Die Mitgliedsstaaten von Menschenrechtsverträgen müssen zwar in den Gremien der Bretton-Woods-Institutionen, in denen sie wiederum Mitglieder sind, auf eine menschenrechtskonforme Politik hinwirken. Die Institutionen agieren aber relativ unabhängig vom konkreten Einfluss der Staaten, sodass die Frage einer menschenrechtlichen Bindung der Organisationen eigenständig beantwortet werden muss.

Grundlage jeder internationalen Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation ist stets der Status als Völkerrechtssubjekt aufgrund einer internationalen Rechtspersönlichkeit. Erst auf dieser Grundlage können sie vertragliche oder sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen.

Zunächst wird aufgezeigt, ob Vertragsrecht, in Form der Gründungsverträge der Organisationen oder auch der UN-Charta, eine menschenrechtliche Bindung zu begründen vermag.

Im Anschluss wird untersucht, ob eine Bindung aufgrund von Völkergewohnheitsrecht zu bejahen ist. Eingegangen wird auf rechtspolitische Begründungskonzepte, die Bedeutung der *Rule of Law*, und inwiefern schon der Status als Völkerrechtssubjekt entscheidend ist, um internationale Rechten und Pflichten zu begründen. Relevant sind hierbei auch die Gutachten des Internationalen Gerichtshofes zu „*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*“ (1949) und „*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*“ (1980).

Mögliche Einschränkungen einer menschenrechtlichen Verantwortlichkeit könnten sich im Kontext der Bretton-Woods-Institutionen wiederum aus deren Gründungsverträgen, den *Articles of Agreement*, ergeben. Von Vertretern dieser Organisationen werden die vorgeblich zu restriktiven Bestimmungen der Verträge immer wieder als Grund dafür genannt, warum menschenrechtliche Belange nicht berücksichtigt werden dürften.

Ein Blick auf die faktische Weiterentwicklung der Mandate in den Jahrzehnten seit der Gründung der Organisationen sowie auf die parallel stattfindende Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes zeigt, inwiefern dies den Tatsachen entspricht, gerade auch in Anbetracht der Bedeutung von wirtschaftlichen und sozialen Rechte für die Entwicklung eines Staates.

Zuletzt fragt dieser Teil der Arbeit, ob internationalen Organisationen der gleiche Umfang von menschenrechtlichen Verpflichtungen auferlegt werden kann wie Staaten als den originären Völkerrechtssubjekten. Menschenrechtliche Pflichten lassen sich dabei nach Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten unterteilen. Möglicherweise muss der Pflichtenumfang von internationalen Organisationen dem zugewiesenen Aufgabengebiet entsprechend angepasst werden.

Teil 2: Das Recht auf Nahrung als Teil des Völkergewohnheitsrechts

Im zweiten Teil der Arbeit wird untersucht, ob das Recht auf Nahrung – oder zumindest das engere Recht darauf, frei von Hunger zu sein – Völkergewohnheitsrecht darstellt.

Hierfür werden zunächst Indizien aus dem Völkervertragsrecht begutachtet. Hier sticht nicht nur Art. 11 ICESCR hervor, sondern auch besondere Verträge zum Schutz von Frauen und Kindern, regionale Menschenrechtsverträge sowie das humanitäre Völkerrecht.

Primär erfordert die Bejahung von Völkergewohnheitsrecht aber sowohl eine weitverbreitete Staatenpraxis (*consuetudo*) als auch eine damit einhergehende Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*).

Im Bereich des Rechts auf Nahrung lässt sich Staatenpraxis primär aus der nationalen Umsetzung des Rechts ableiten. Das Vorhandensein einer Rechtsüberzeugung wird anhand zahlreicher Resolutionen und Richtlinien nach Verabschiedung des ICESCR dargelegt.

Hier kommt die Arbeit zu dem Schluss, dass, wenn auch nicht das Recht auf Nahrung insgesamt, so doch zumindest das enger gefasst Recht darauf, frei von Hunger zu sein, im Völkerrecht hinreichend klar verankert ist – nicht nur im Völkervertragsrecht, sondern auch als Teil des Völkergewohnheitsrechts.

Teil 3: Nahrungsspezifische Politik der Bretton-Woods-Institutionen – Theorie und Praxis

Der dritte Teil der Arbeit widmet sich der nahrungsrelevanten Praxis der Bretton-Woods-Organisationen. Dabei werden fünf Bereiche genauer untersucht: strukturelle Fragen (wie das Vorhandensein von Richtlinien und relevanten Strukturen innerhalb der Organisationen), Strukturanpassungsprogramme (darunter das jüngere Beispiel der griechischen Austeritätspolitik), Umsiedlungsprojekte (z.B. zugunsten von Staudammprojekten), Landwirtschaft und Fischerei, sowie der Umgang mit Hungerkrisen.

Hierbei werden zunächst die nahrungsbezogenen Implikationen der verschiedenen Operationen aufgezeigt, bevor dargelegt wird, inwieweit eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Organisation bestehen könnte.

Sowohl die Operationen der Weltbank als auch jene des IWF bergen hinsichtlich des Rechts darauf, frei von Hunger zu sein, erhebliches Verletzungspotential. Beide Organisationen sind in der Lage, dieses Recht selbst aktiv zu verletzen. Manches hat sich im Laufe der Zeit positiv entwickelt, wenn auch grundsätzliche Probleme oftmals fortbestehen.

Teil 4: Mögliche Reformen für eine neue Phase der Verantwortlichkeit von Weltbank und IWF

Der vierte und letzte Teil der Arbeit fragt, welche Maßnahmen die Bretton-Woods-Organisationen künftig ergreifen könnten, um ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen besser gerecht zu werden.

Angedacht werden hier unter anderem der Beitritt zum ICESCR, wobei dies eine Vertragsänderung und mithin die Mitwirkung der Vertragsstaaten erfordern würde. Der Vorteil eines solchen Beitritts wäre gerade auch die Unterwerfung unter die entsprechenden *Monitoring*-Mechanismen.

Ebenfalls anbieten würde sich die Entwicklung eines Bretton-Woods-eigenen ‚*human rights-based approach to development*‘, angelehnt an parallele Entwicklungen bei den Vereinten Nationen.

Das Konzept der *Rule of Law* sollte von den Organisationen so verstanden werden, dass es die Weltbank und den IWF in ihrem Handeln gewissen völkerrechtlichen Regeln unterwirft.

Das 2018 in Kraft getretene *Environmental and Social Framework* der Weltbank könnte weiterhin verbessert werden, während der IWF aufgefordert bleibt, ähnliche Richtlinien erstmals zu erarbeiten. Ein weiterer wichtiger Baustein wäre ein für jedes Projekt obligatorische *human rights impact assessment*.

Verbesserungspotential besteht auch im Bereich des Rechtsschutzes, bzw. der Einrichtung von effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten gerade beim IMF. Dieser verfügt lediglich über ein

Independent Evaluation Office, welches nicht den Zweck des individuellen Rechtsschutzes erfüllt. Die Weltbank kann hingegen ein *Inspection Panel* vorweisen, mit dem sie (auch im Vergleich zu anderen Organisationen wie den Vereinten Nationen) durchaus eine Vorreiterrolle einnimmt. Um dieses *Panel* weiter zu stärken und besser nutzen zu können, wäre die Existenz einer speziellen *Safeguard Policy* für Menschenrechte vorteilhaft, da diese leichter in den Prüfprozess integriert werden könnte.

Die Arbeit wird in der Reihe „Schriften zum Völkerrecht“ im Verlag Duncker & Humblot erscheinen, https://www.duncker-humblot.de/reihe/schriften-zum-voelkerrecht-svr-16/?page_id=1.