

Wird das Menschenrecht auf Nahrung in Indien Realität?

Indiens Gesetz zur Ernährungssicherung

Sabine Pabst

Indien beeindruckt seit 1997 mit einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum von teilweise weit über sieben Prozent. Gleichzeitig lebt nach wie vor ein großer Teil der indischen Bevölkerung in Armut. Die Hälfte aller Kinder in Indien ist unterernährt, mehr als die Hälfte aller Frauen leiden an Blutarmut. Dabei verrotten aufgrund schlechter Lagerbedingungen große Mengen an Getreidevorräten. Schließlich werden viele Millionen Tonnen Getreide trotz Armut im eigenen Land exportiert. Auf immer mehr landwirtschaftlichen Flächen werden *Cash Crops* angebaut, gleichzeitig verlieren viele Kleinbauern und -bäuerinnen, vor allem Adivasis, Zugang zu Land und zu anderen natürlichen produktiven Ressourcen wie zu Wald und Gewässern. In dieser Situation wurde am 5. Juli 2013 eine neue Rechtsverordnung zur Ernährungssicherung¹ von der indischen Regierung verabschiedet. Grundlage derselben ist der Entwurf zum nationalen Ernährungssicherungsgesetz (*National Food Security Act*), welcher am 2. Mai im Parlament eingebracht worden war, allerdings nicht diskutiert und abgestimmt werden konnte. Mit der Rechtsverordnung wird das genannte Gesetz nun bis zur nächsten parlamentarischen Sitzung vorläufig in Kraft gesetzt, dann muss es vom Parlament ratifiziert werden.

Kern des neuen Gesetzes ist ein Rechtsanspruch auf fünf Kilogramm subventioniertes Getreide pro Person und Monat (Reis, Weizen, Hirse für jeweils drei, zwei bzw. eine indische Rupie pro Kilogramm) für 67 Prozent der indischen Bevölkerung (75 Prozent der ländlichen, 50 Prozent der städtischen Bevölkerung). Für die besonders Bedürftigen kommen weitere zehn Kilogramm subventioniertes Getreide pro Familie hinzu. Darüber hinaus beinhaltet das Gesetz weitere Maßnahmen wie kostenlose Mahlzeiten für Kinder, Schwangere und stillende Mütter.

Die Regierung hätte Diskussion und Abstimmung während der darauf folgenden Sitzungsperiode (Mitte Juli 2013) durchführen können, entschied

sich aber, das Gesetz auf dem Verordnungsweg (*presidential ordinance*) einzusetzen. Auf diese Weise entgeht sie einer breiten Diskussion um das Gesetz vor den Wahlen 2014 und muss keine Zugeständnisse an seinen Inhalt machen. Gleichzeitig erhofft sich die Regierung durch dieses eilige und unabhgestimmte Vorpreschen, Stimmen der armen Bevölkerung zu gewinnen.

Die indische Regierung schreibt mit diesem Gesetz Geschichte. In-

dien zählt nun zu einem der wenigen Länder der Welt, in welchem es die rechtlich bindende und vor Gericht einklagbare Verpflichtung gibt, Nahrungsmittel an die Bevölkerung zu verteilen. In einem Land, in welchem der dramatische Ernährungsnotstand eines großen Teils der Bevölkerung nie eine angemessene Bedeutung erfuhr, schafft das neue Gesetz nun einen breiten Rahmen von Rechtsansprüchen für einen Großteil der indischen Bevölkerung.



Bild: Sabine Pabst

Rund 800 Millionen Menschen haben damit Anspruch auf stark subventioniertes Getreide. Positiv und neu ist, dass nicht nur Reis und Weizen verteilt werden, sondern auch Hirse, eine im Zuge der Grünen Revolution stark vernachlässigte Pflanze, deren Anbau großes Potential insbesondere angesichts von Wasserknappheit und Klimawandel hat.

Erklärte Zielsetzung des Gesetzes ist es zwar, Zugang zu quantitativ und qualitativ ausreichender Nahrung zu gewährleisten, allerdings setzt es nicht an den Kernursachen von Hunger und Unterernährung in Indien an. Kritiker drängen deshalb auf eine Ausweitung und Einbeziehung von Themenbereichen wie Zugang zu Land, Wasser und Beschäftigung. Andere kritische Stimmen heben hervor, dass es in Indien nicht an guten Gesetzen mangelt, sondern diese häufig nicht umgesetzt werden. Sie bezweifeln, dass dies bei dem neuen Gesetz anders sein wird.

Wie fing es an?

Das Gesetz zur Ernährungssicherung ist das Ergebnis jahrelanger intensiver Debatten in Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Seine Ursprünge reichen zurück ins Jahr 2001: Damals reichte die Organisation PUCL (*People's Union for Civil Liberties*), Rajasthan, eine Petition (*public interest litigation*) beim indischen Obersten Gerichtshof ein, in der sie die

Regierung aufforderte, das Recht auf Nahrung für die hungernde Bevölkerung zu gewährleisten, insbesondere vor dem Hintergrund der riesigen verrottenden Getreidevorräte² des Landes.³ PUCL forderte, diese unverzüglich an die hungernde Bevölkerung zu verteilen. Dabei berief sich die Organisation auf die indische Verfassung, insbesondere auf Artikel 21, welcher das fundamentale Recht auf

Leben garantiert, und entsprechend der Argumentation von PUCL, damit auch das Recht auf Nahrung einschließt. In dem allgemein als *Right to Food Case* bekannten Fall folgte das Oberste Gericht dieser Argumentation, und erkannte das Recht auf Nahrung als fundamentales Recht an.

Seitdem hat der indische Oberste Gerichtshof mehr als 40 Anordnungen



Getreide wird mancherorts noch von Hand geschnitten.

Die trocknenden Chilischoten werden gewendet.

Mutter mit Kind in der Küche.

Bilder: Sabine Pabst

(*interim orders*) verfügt. Unter anderem wird angeordnet, diejenigen zu identifizieren, die Unterstützung benötigen; und diese Personen in bereits existierende nahrungsrelevante Programme (wie etwa *Targeted Public Distribution System, Antyodaya Anna Yojana, Integrated Child Development Scheme, Midday Meal Scheme*) einzubeziehen. Ein wesentliches Element der Anordnungen des höchsten Gerichts ist, dass diese Programme zu Rechtsansprüchen werden, die die Bevölkerung einfordern kann. Um ein Monitoring der Programme zu gewährleisten, wurde die Einrichtung der Posten von Beauftragten zum Recht auf Nahrung (*Right to Food Commissioners*) festgelegt.

Im Zusammenhang mit dieser Petition und den Anweisungen des Obersten Gerichtshofs forderte insbesondere die indische Kampagne zum Recht auf Nahrung (*Right to Food Campaign*) ein umfassendes Gesetz zum Recht auf Nahrung.

Menschenrechtliche Verpflichtungen

Die Ernährungssicherung gesetzlich zu verankern ergibt sich aus den Verpflichtungen der von Indien ratifizierten internationalen Menschenrechtsinstrumente. Indien hat unter anderem die folgenden wesentlichen Menschenrechtspakte ratifiziert, aus welchen sich Verpflichtungen für die Realisierung des Rechts auf Nahrung ableiten:

- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 11),
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Artikel 24 und 27),
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 12 und 14).

Die Definition des Rechts auf Nahrung nach dem Allgemeinen Kommentar 12 (*General Comment 12*)⁴ beinhaltet unter anderem die Respektierung, den Schutz und die Gewähr-

leistung des Zugangs zu Land oder anderen Ressourcen, sowie die direkte Bereitstellung für alle diejenigen, die nicht in der Lage sind diese Ressourcen zu nutzen.

Auch die indische Rechtslage bietet bereits eine gute Grundlage, Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung zu gewährleisten. Artikel 21 der indischen Verfassung garantiert das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, Artikel 47 betont, dass die Verbesserung der Ernährungssituation und des Lebensstandards zu den vordringlichsten Staatenpflichten gehören.

Insbesondere die folgenden indischen Gesetze decken wesentliche Aspekte ab, die für die Realisierung des Rechts auf Nahrung in Indien fundamental sind:

- *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGN-REGA)
- *Minimum Wages Act, Forest Rights Act, Right to Information Act*
- *Constitution (73rd Amendment) Act regarding Panchayat Raj*
- *73rd Constitutional Amendment and its Extension to Fifth Scheduled Areas by PESA*
- *Disability Act*
- *Caste and Scheduled Tribe (Prevention of Atrocities) Act*
- *Protection on Human Rights Act*

Kritik am neuen Gesetz

Die größte Kritik von Seiten derjenigen, die sich für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung in Indien einsetzen, ist, dass es sich zwar um ein Gesetz zur Nahrungsanspruchsberechtigung handelt, aber nicht um ein Gesetz zum Recht auf Nahrung.

Es ist kein Zeitrahmen für die Umsetzung der Bestimmungen festgelegt; weiterhin bleibt ein Teil der Bevölkerung ausgeschlossen (33 Prozent), das Gesetz findet keine universelle Anwendung.

Die zu verteilenden Getreidemengen (fünf Kilogramm pro Erwachsenen pro Monat) liegen weit unter dem, was vom *Indian Council for Medical Research* für eine ausreichende Ernährung empfohlen wird⁵, welcher von einem durchschnittlichen Bedarf von 14 Kilogramm pro Erwachsenen (Kinder: sieben Kilogramm) und Monat ausgeht. Abgesehen von der Menge des verteilten Getreides wird auch kritisiert, dass weitere, für eine ausgewogene Ernährung wesentliche Bestandteile wie Hülsenfrüchte oder Öl, nicht vorgesehen sind.

Für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung ist der ausschließliche Fokus auf das *Public Distribution System* nicht ausreichend, wesentlich wären Respektierung, Schutz, und Gewährleistung des Zugangs zu Ressourcen (Land, Wasser, Wald, Saatgut), von landwirtschaftlichem Land sowie Einkommensmöglichkeiten.

Privatisierung und Kommerzialisierung bei der Nahrungsmittelverteilung wird durch Hygienevorschriften und Bestimmungen über Mikronährstoffe (*energy dense food fortified with micronutrients*) Vorschub geleistet. Solche quantitativen Festlegungen können nur durch industrielle Herstellungsprozesse erfüllt werden. Dadurch bleibt kaum Raum für die Versorgung durch lokale Selbsthilfegruppen. Diese Klausel steht auch im Widerspruch zu den Anordnungen des Obersten Gerichtshofs im *Right to Food Case*, nach dem Privatunternehmer nicht in die Programme involviert werden sollten.

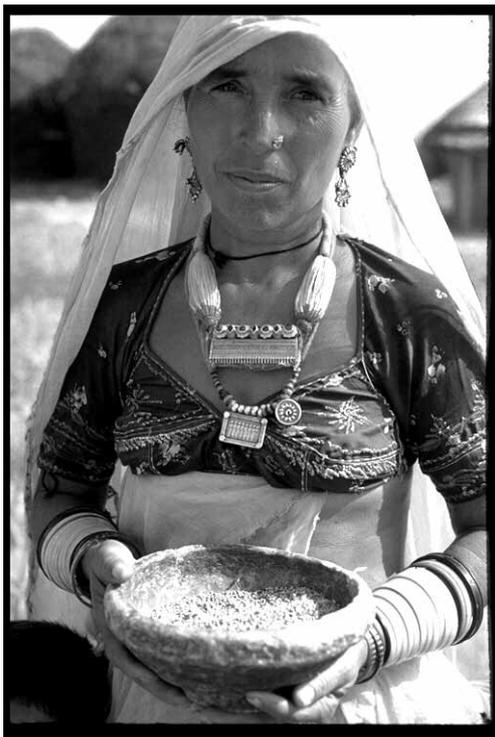
Auch sonst nimmt das Gesetz keinen Bezug auf die rechtlich bindenden Anordnungen des Höchsten Gerichts im *Right to Food Case*, und fällt in weiten Bereichen hinter diese zurück.

Das Gesetz ist nicht eindeutig im Hinblick auf die Berechtigung von Müttern mit mehr als zwei Kindern,



Oben: Frau mit Hirse-Kolben.
Unten: Bäuerin mit einer Schale voll Körnern.

Bilder: Sabine Pabst



derungen, nach denen mindestens 80 Prozent der subventionierten Nahrungsmittel aus lokaler Produktion stammen sollten.

Die für eine gesunde Ernährung wesentlichen Themen Hygiene, Trinkwasser und Gesundheit sind ebenfalls nicht angemessen berücksichtigt. Darüber hinaus fehlen Provisionen zur Unterstützung von Älteren, sowie für Obdachlose und andere Notleidende.

Der vorgesehene Beschwerdemechanismus ist zu schwach, dezentrale Strukturen (beispielsweise auf *Panchayat*- oder Blockebene) sind nicht vorgesehen, ebenso fehlt die Einrichtung einer unabhängigen Institution für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Aus menschenrechtlicher Sicht wäre die Einrichtung einer Institution für die umfassende Koordination einer Ernährungssicherungsstrategie unumgänglich, um die die Kohärenz verschiedener Politikbereiche zu ge-

währleisten. So wäre es wichtig, dass die Handelspolitik in erster Linie die Ernährungssicherheit berücksichtigt.

Fazit

Leider bleibt das Gesetz in seiner jetzigen Form weit hinter den Erwartungen zurück, endlich eine umfassende Gesetzgebung zu verabschieden, um Hunger und Unterernährung in Indien wirksam und nachhaltig zu bekämpfen. Das Gesetz hat nur wenig mit dem gemein, was ursprünglich als Entwurf von der Kampagne zum Recht auf Nahrung entwickelt wurde. Die Regierung hat den Umfang des neuen Gesetzes fast ausschließlich auf das staatliche Verteilungssystem beschränkt. Ernährungssicherheit kann jedoch nicht getrennt von den Fragen des Rechts auf Zugang zu natürlichen Ressourcen, angemessenem Lohn, und einem chancengerechten Sozialsystem betrachtet werden. Diese Aspekte sollten bei einem Gesetz zu Ernährungssicherung angemessen berücksichtigt werden. Im Idealfall könnte ein solches Gesetz Synergien mit bereits bestehenden Gesetzen herstellen und einen übergeordneten Rahmen schaffen, wobei die Realisierung des Rechts auf Nahrung klare Priorität hätte.

Zur Autorin

Sabine Pabst ist Referentin von FIAN Deutschland.

Endnoten

¹ Ministry of Law and Justice, 5 July 2013: „The National Food Security Ordinance 2013“, www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Food%20Security%20Ordinance%202013.pdf.

² Im Juli 2013 beliefen sich die Getreidevorräte (Reis und Weizen) auf 74 Millionen Tonnen, (<http://oryza.com/content/india-rice-stocks-stand-315-million-tons-26-last-year>), Schätzungen zufolge werden sich diese weiter erhöhen. Die Lagerkapazitäten sind häufig unzulänglich und unzureichend; ein von der indischen Regierung praktizierter Weg, dem abzuhelfen, ist der – subventionierte – Export des Getreides. (Devinder Sharma: www.rediff.com/news/column/indias-food-crisis-rotting-food-grains-hungry-people/20130401.htm).

³ *People's Union for Civil Liberties (PUCL) vs. Union of India and Others* (Writ petition (Civil) No. 196 of 2001).

⁴ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, Zwanzigste Tagung, 1999: Das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11), Allgemeine Bemerkung 12, Artikel 15.

⁵ *Indian Council of Medical Research*; www.icmr.nic.in.

und ermöglicht in seiner jetzigen Form eine Benachteiligung dieser. Landwirtschaftliche Unterstützung und Produktionsanreize (insbesondere auch die Förderung ökologischer Anbaumaßnahmen), sowie der Schutz von landwirtschaftlich genutztem Land werden vernachlässigt, trotz ihrer Schlüsselrolle bei der Ernährungssicherung. Es gibt beispielsweise For-