

Nr. 3/November 2014

Kein Recht auf Nahrung ohne Frauenrechte

Die besondere Betroffenheit von Frauen und Mädchen durch Hunger

800 Millionen Menschen leiden unter chronischem Hunger.¹ Sie machen 90 Prozent der weltweit Hungernden aus. Nur zehn Prozent der Hungernden hungern aufgrund von Katastrophen. Hunger hat also vor allem politische Ursachen.

Hunger ist vorwiegend ein ländliches und ein weibliches Problem: 80 Prozent der Hungernden leben auf dem Land, 60 bis 70 Prozent der von Hunger betroffenen Menschen sind Frauen und Mädchen. Es hungern vor allem Kleinproduzentinnen und Kleinproduzenten sowie Landarbeiterinnen und Landarbeiter, obwohl sie selbst Nahrungsmittel produzieren und den wichtigsten Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung leisten, besonders in Afrika und Südasien. Es sind vor allem strukturelle Benachteiligungen, frauendiskriminierende Traditionen und kulturell verankerte Praktiken, die es Frauen erschweren, ihr Recht auf Nahrung einzufordern und die Ernährung ihrer Familien zu sichern.

Aufgrund von Krisen, bewaffneten Auseinandersetzungen, HIV/Aids und der Migration vieler Männer auf der Suche nach Arbeit ist die Zahl der von Frauen oder Mädchen geführten Haushalte gestiegen. Auf diese Feminisierung der Landwirtschaft hat keine Regierung mit Maßnahmen zur verstärkten Qualifizierung, Beratung und Ausbildung von Frauen reagiert. Zugang zu und Kontrolle über Land bleibt Frauen weitgehend verwehrt. Nur zehn Prozent der finanziellen Hilfen für Land- und Forstwirtschaft und Fischerei gehen an Frauen.² Weltweit werden nur 15 Prozent der landwirtschaft-

lichen Beratung von Frauen geleistet, in Afrika sind es sogar nur sieben Prozent. Zudem kommen nur fünf Prozent aller landwirtschaftlichen Beratungsdienste Bäuerinnen zugute.³ Da landwirtschaftliche Beratung eine männliche Domäne ist, gibt es kaum Beraterinnen, die die notwendige Beratung und Begleitung von Frauen leisten können.

Da Frauen in ländlichen Regionen des Globalen Südens häufig schlechter ausgebildet sind als Männer, haben sie kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Wenn Frauen im ländlichen Raum Arbeit finden, werden sie meistens schlechter bezahlt als Männer. Ihre Arbeitsplätze sind häufig unsicher und befristet. Frauen sind deshalb stärker als Männer auf den unsicheren informellen Sektor angewiesen, um Geld zu verdienen. Allerdings hat sich für Mädchen der Zugang zu Bildung, besonders zu Grundschulbildung, in den vergangenen Jahren erheblich verbessert.⁴ Das kann sich positiv auf ihre Chancen am Arbeitsmarkt auswirken.

Zehn Jahre „Freiwillige Leitlinien zum Recht auf angemessene Nahrung“

Das Recht auf angemessene Nahrung ist ein Menschenrecht, das im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) völkerrechtlich verankert ist und von allen Regierungen weltweit verwirklicht werden muss.

Die Freiwilligen Leitlinien, die die Mitgliedstaaten der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) 2004 einstimmig beschlossen haben, geben den

¹ Vgl. FAO (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014, <http://www.fao.org/publications/sofi/2014/en/> (28.10.2014)

² Vgl. Weltagrarbericht: <http://www.weltagrarbericht.de/themen-des-weltagrarberichts/geschlechterrollen.html> (15.8.2014)

³ Vgl. World Bank (2012): World Development Report 2012, Gender Equality and Development, Washington, DC: World Bank

⁴ Vgl. Report of the Secretary-General, Commission on the Status of Women, Fifty-eighth session (2013): Challenges and achievements in the implementation of the Millennium Development Goals, New York: Economic and Social Council of the United Nations

Vertragsstaaten Handlungsempfehlungen, wie sie das Recht auf Nahrung umsetzen können. Damit hat die internationale Staatengemeinschaft sich selbst aufgefordert, verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung zu unternehmen. Zum ersten Mal haben Verpflichtungen aus den im Sozialpakt definierten Rechten auf diese Weise eine Konkretisierung für die Praxis erfahren.

Die Empfehlungen der Leitlinien fordern einen gesetzlichen Rahmen auf nationaler Ebene, um einen menschenrechtsbasierten Ansatz in Maßnahmen zur Ernährungssicherung einzubringen. Sie befassen sich außerdem mit der Sicherung des Zugangs zu landwirtschaftlichen Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut sowie Dienstleistungen und Arbeit, um so landwirtschaftliche Strukturen, Produktivität und Vermarktung zu verbessern. Weitere Empfehlungen beziehen sich u. a. auf Verbraucherschutz, Nahrungsmittelhilfe, Katastrophensituationen, die besondere Berücksichtigung armer und von Armut bedrohter Bevölkerungsgruppen und die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme. Zum Monitoring auf nationaler Ebene werden ebenfalls Vorschläge gemacht. Wenngleich sich die Freiwilligen Leitlinien vor allem an Staaten richten, wird auch die Rolle der internationalen Gemeinschaft, zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Privatsektors hervorgehoben.

Im November 2014 werden die Freiwilligen Leitlinien zehn Jahre alt. Was haben sie bewirkt? Sie haben dazu beigetragen, dass der Diskurs um das Recht auf Nahrung im nationalen und internationalen Kontext befördert und vertieft worden ist. Zum Beispiel haben Brasilien und Äthiopien das Recht auf Nahrung in ihre Verfassungen aufgenommen.⁵ Das indische Parlament verabschiedete 2013 den National Food Security Act.⁶ Die Prozesse der Erarbeitung eines gesetzlichen Rahmens zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung verlaufen jedoch in vielen Staaten schleppend und die Umsetzung lässt auf sich warten. In den letzten Jahren ist die Zahl

der Hungernden laut FAO zwar gesunken, aber dieser Erfolg ist vor allem auf veränderte Berechnungsmethoden der FAO seit 2012 zurückzuführen sowie auf Erfolge der Hungerbekämpfung in China und Indonesien.⁷ In Afrika und Südasien ist die Zahl der Hungernden dagegen gestiegen.

Geschlechtergerechtigkeit in den Freiwilligen Leitlinien

Geschlecht wird in den Freiwilligen Leitlinien als Analysekategorie für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung nicht sichtbar. Es wird lediglich Bezug auf Frauen als besonders gefährdete und von Ernährungsunsicherheit betroffene Gruppe genommen. Die Staaten erkennen jedoch an, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen ein Beitrag zur Armutsbekämpfung ist. Frauen sollen gleichberechtigt an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben und als Nahrungsproduzentinnen entsprechendes Einkommen erwirtschaften können. Um das zu erreichen, soll Frauen der Zugang zu produktiven Ressourcen, besonders Land, technischen Hilfsmitteln und Bildung, erleichtert werden. Frauen sollen sowohl an der Entwicklung von Strategien für Landwirtschaft und Nahrungsproduktion beteiligt werden als auch an Armutsbekämpfungs- und Ernährungssicherungsprogrammen. Die Diskriminierung von Frauen und Mädchen bei der Verteilung von Lebensmitteln auf Haushaltsebene muss gestoppt werden. Regierungen sollen die Ernährungssituation von Frauen erfassen. Außerdem soll bei humanitärer Hilfe die Verteilung von Nahrungsmitteln durch Frauen in Erwägung gezogen werden. Die Anerkennung der Tatsache, dass Gleichberechtigung der Armutsbekämpfung dient⁸ und Frauen gleichberechtigt an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben sollen, ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus. Aus Frauenperspektive blenden die Leitlinien wichtige Aspekte aus:

⁵ Vgl. <http://www.fao.org/righttofood/news-and-events/news-detail/en/c/157360/> (28.10.2014)

⁶ Vgl. <http://www.righttofoodcampaign.in/food-act/official-documents> (28.10.2014)

Weitere Beiträge der Freiwilligen Leitlinien zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung in: FAO (2011): Right to Food, Making it Happen, Progress and Lessons Learned through Implementation, Rome

⁷ Vgl. FIAN Deutschland (2014): Hunger in der Welt. Die neuen Hungerzahlen der FAO – Licht und Schatten, http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/news_bilder/14_09_FIAN_Kommentar_Hungerzahlen_final.pdf (28.10.2014)

⁸ Vgl. Freiwillige Richtlinien, Nr. 3: Strategien, <http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/Y7937E03.htm#ch2.8> (28.10.2014)

1. Strukturelle Ursachen von Ernährungsunsicherheit von Frauen und Mädchen

Frauen werden in den Leitlinien als gefährdete Gruppe wahrgenommen, die besonderer Unterstützung bedarf. Daher sollen ihnen durch spezielle Förderung Chancen und Möglichkeiten zur gleichberechtigten Partizipation eröffnet werden. Dabei bleiben folgende Aspekte unberücksichtigt:

- die Ungleichheit von gesellschaftlichen Macht- und Geschlechterbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Stellung von Frauen,
- die damit verbundenen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Diskriminierungen als Ursache für den überdurchschnittlich hohen Anteil von Frauen und Mädchen unter den Hungernden,
- die Potenziale von Frauen und ihre Beiträge zur Ernährungssicherheit,
- die Rolle und Bedeutung von Männern bei der Erzielung von Gleichstellung und die Realisierung des Rechts auf Nahrung.

2. Folgen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Für die Verwirklichung ihres Rechts auf angemessene Nahrung brauchen Frauen neben rechtlicher Gleichstellung Zugang zu und Kontrolle über landwirtschaftliche und produktive Ressourcen und gleiche Möglichkeiten wie Männer zur politischen Teilhabe und Entscheidungsmacht, auch Freiheit von Gewalt. Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist eine Menschenrechtsverletzung. Weltweit sind 35 Prozent aller Frauen davon betroffen.⁹ Diese Gewalt erzeugt Angst, die Frauen häufig daran hindert, aktiv für ihre Rechte einzutreten. Sie gefährdet ihre physische, mentale und reproduktive Gesundheit und unterminiert ihre Selbstbestimmung, körperliche Unversehrtheit und gesellschaftliche Teilhabe. Gewalt gegen Frauen ist eine Ursache für Armut und fehlenden Zugang zu Ressourcen. Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen in allen Ausprägungen ist deshalb eine Voraussetzung für die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung von Frauen und Mädchen und sollte darin verankert werden.

3. Benennung des Rechts auf angemessene Nahrung für Frauen und Mädchen

In den Freiwilligen Leitlinien sind weitere internationale Instrumente für Vorgaben für die Leitlinien relevant wie z. B.:

- UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW 1979): Sie enthält keinen unmittelbaren Bezug zum Recht auf Nahrung. Im Fokus von CEDAW sind jedoch Frauen in ländlichen Regionen, also diejenigen, die am stärksten von Hunger betroffen sind (Art. 14). Auf der Grundlage zivilgesellschaftlicher Parallelberichte zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Frauen und Mädchen in Nepal, Mexiko und Togo hat das UN-Frauenrechtskomitee diesen Regierungen auch Empfehlungen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung gegeben.¹⁰ Darüber hinaus betont das Frauenrechtskomitee in seinen Empfehlungen an Staaten regelmäßig die Bedeutung des Zugangs zu Land für die Verwirklichung anderer Rechte.
- UN-Kinderrechtskonvention (KRK 1989): Die KRK umfasst das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 4). Sie verweist insbesondere unter dem Aspekt Gesundheitsversorgung (Art. 24) auf die Verpflichtung, Unter- und Fehlernährung zu bekämpfen; dazu gehören auch Maßnahmen wie die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und die Unterrichtung von Eltern über Ernährung von Kindern. Sie fordert von Staaten geeignete Maßnahmen, um Eltern oder anderen verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen der Kinder zu helfen (Art. 27), wozu ausdrücklich auch die Ernährung gehört. Sie verbietet Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes und fordert Staaten auf, im Falle der Bedürftigkeit Unterstützungsprogramme u. a. im Hinblick auf Ernährung vorzusehen. Es gibt jedoch keine Verweise auf die Rolle von Frauen im Besonderen.

Keine dieser Konventionen bezieht sich auf ein explizites Recht auf Nahrung für Frauen und Mädchen.

⁹ Vgl. World Health Organization (2013): Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence, Geneva: World Health Organization

¹⁰ Vgl. http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/Gender/fs2014-1_CEDAW_final_screen_NEU.pdf (28.10.2014)

4. Ernährungssouveränität von Frauen und Mädchen

Menschenrechte basieren auf der Anerkennung der Würde jedes Menschen, ungeachtet der Merkmale, die sie oder ihn auszeichnen. Wesensmerkmal der Menschenwürde ist das Recht auf Selbstbestimmung, das durch die Achtung der Würde anderer begrenzt ist. Die Anerkennung dieses Rechts ist auch Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung von Frauen und Mädchen. Frauen haben ein Recht darauf, über ihre Lebensweise zu entscheiden. Sie haben ein Recht auf Mitbestimmung, wenn es um Entscheidungen geht, wie die Ernährung ihrer Familien und Gemeinden gesichert werden soll und welche Nahrungsmittel angebaut werden sollen, d. h. ein Recht auf Ernährungssouveränität.

5. Rechtebasierter Ansatz und Bezug zu Frauenrechten

Ein rechtebasierter Ansatz ermöglicht die Analyse der Ursachen ungleicher gesellschaftlicher Teilhabe und Verteilung von Ressourcen. Rechtebasiertes Arbeiten verhindert, Frauen und Mädchen nur in der Rolle des Opfers wahrzunehmen und sie schlimmstenfalls sogar zu instrumentalisieren, z. B. indem Gleichberechtigung als Transmissionsriemen zur Steigerung der Effizienz von Entwick-

lungsvorhaben missbraucht wird. Ein rechtebasierter Ansatz stellt den Bezug zu Frauenrechten her und zu Gleichberechtigung als Menschenrecht.

Fazit

Geschlechtergerechtigkeit ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass der Hunger auf der Welt beseitigt und eine nachhaltige Ernährungssicherung möglich ist. Bisher fehlt es jedoch an integrierten Ansätzen, die Frauenrechte und die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung verbinden. Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft oder Handel tragen Kernforderungen wie der Beseitigung von Diskriminierung von Frauen beim Zugang zu Land und anderen Ressourcen nicht angemessen Rechnung. Zudem muss das eigene Recht von Frauen und Mädchen auf angemessene Nahrung anerkannt und gesichert werden. In dieser Hinsicht bleiben auch die Freiwilligen Leitlinien hinter den Erfordernissen zurück. VENRO fordert deshalb vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine stärkere Beachtung und Bekämpfung der strukturellen Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Frauen und Mädchen. Angesichts der anhaltenden überdurchschnittlichen Betroffenheit von Frauen und Mädchen von Hunger muss die Bundesregierung sie als vorrangige Zielgruppe ausdrücklich benennen.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Stresemannstraße 72

10963 Berlin

Tel.: 0 30/2 63 92 99-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Redaktion

Claudia Berker, Gertrud Falk, Carsta Neuenroth, Prof. Dr. h.c. Christa Randzio-Plath, Nina Schröder

Berlin, November 2014