



Neues völkerrechtliches Instrument zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern

Die einstimmige Verabschiedung der Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern ist ein wichtiger Schritt, um die Situation von Kleinbauern in den Ländern des Südens zu verbessern. Mit Hilfe der Freiwilligen Leitlinien können die Rechte besonders armer und an den Rand gedrängter Bevölkerungsgruppen besser als bisher geschützt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik ist nun aufgerufen, diese Leitlinien bei der Beratung und Unterstützung von Partnerländern zur Grundlage einer Zusammenarbeit im Landbereich zu machen. Private Investoren sollten die Leitlinien ebenfalls als Mindeststandards nutzen, um ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht zu werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen können die Leitlinien anwenden, um das Handeln von Regierungen zu überprüfen und um Projekte privater Investoren menschenrechtlich zu kontrollieren.

1. Einleitung

Am 11. Mai 2012 hat der reformierte Ausschuss für Welternährungssicherheit der Vereinten Nationen in einer Sondersitzung ein neues völkerrechtliches Instrument verabschiedet. Es trägt den komplizierten Namen „Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Forests and Fisheries in the Context of National Food Security“ (Freiwillige Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern). Die Verabschiedung ist ein großer Erfolg: In kurzer Zeit ist es dem Ausschuss gelungen, auf ein akutes globales Problem mit einem neuen völkerrechtlichen Instrument zu reagieren, das internationale Standards für eine verantwortungsvolle Verwaltung von Land und anderen Ressourcen formuliert. Das Instrument orientiert sich an den Menschenrechten und stellt die Umsetzung des Rechts auf Nahrung und damit die Anliegen besonders benachteiligter Menschen in das Zentrum von Landpolitiken.

2. Zugang zu Land – ein menschenrechtliches Problem?

Hintergrund der Entwicklung der Freiwilligen Leitlinien ist eine deutliche Trendwende bei den Investitionen in ländliche Entwicklung. Über mehrere Jahrzehnte waren ländliche Regionen in den Ländern des Südens und Investitionen in die Agrarwirtschaft chronisch unterfinanziert. Zur Trendwende kam es in der Welternährungskrise 2007/2008, die ausgelöst wurde durch einen enormen Preisanstieg für die meisten Agrarprodukte. Als Folge der gestiegenen Preise wuchs weltweit das Interesse an Investitionen in Land, Wälder und Fischereiresourcen. Der „Hunger“ nach Land führt zunehmend zu Konflikten über Besitz- und Eigentumsfragen, Nutzungsrechte und Zugang zu Ressourcen. Beobachter prognostizieren einen stabilen langfristigen Trend bei der Nachfrage (wachsende Weltbevölkerung, steigender Fleischkonsum, Nutzung von Agrarrohstoffen als Energierohstoffe) und beim Angebot (Bodenverluste, Wasserknappheit, Klimawandel).

Auch die globale Finanzkrise trägt dazu bei, dass die Investitionen in ländliche Entwicklung wieder ansteigen, weil Land als sichere Anlage gilt, besonders bei privaten nationalen und internationalen Investoren. Bei staatlichen Investitionen sind es eher grenzüberschreitende Investitionen von Ländern wie China, Saudi Arabien beziehungsweise staatliche Investitionsfonds der Golfstaaten, die in den letzten zwei, drei Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Die Akteure kaufen oder pachten vor allem Land in Afrika, um so ihren langfristigen Zugang zu Nahrungsmitteln oder Agrarrohstoffen abzusichern. Eine aktuelle Studie, koordiniert von International Land Coalition, belegt den Landtransfer von bis zu 80 Millionen Hektar in den letzten Jahren, davon liegen rund 60 Prozent in Afrika. Damit sind bis heute rund fünf Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche weltweit von Landkäufen bzw. Landtransfers betroffen (Anseeuw et al. 2012).

Zugang zu Land ist ein Schlüssel für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge leben immer noch über 75 Prozent aller Hungernden und Unterernährten auf dem Land; die Hälfte davon in kleinbäuerlichen Familienbetrieben auf kleinen und kleinsten Parzellen (oft nur 0,5 ha). 22 Prozent der Hungernden und Unterernährten sind landlose Landarbeiterinnen und Landarbeiter, gut acht Prozent leben als Nomad/-innen, Fischer/-innen oder Sammler/-innen. Für diese Gruppen sind Zugangsrechte zu Weidegründen, Wäldern oder Fischgründen überlebenswichtig: Ohne Absicherung ihrer Zugangsrechte zu solchen produktiven Ressourcen haben die Familien keine Einkommensmöglichkeiten.

Die Gründe für die Unsicherheit im Landzugang sind vielfältig. In vielen Ländern, gerade in Afrika, fehlt eine verlässliche Dokumentation der verschiedenen Formen von Besitz- und Nutzungsrechten an Land. Katasterbehörden existieren nicht, sind unterfinanziert oder ausgesprochen korrupt. Hinzu kommen traditionelle Nutzungsformen, die nicht oder nur unzureichend dokumentiert sind. Viele besonders arme Familien haben keinen individuellen Landbesitz. Sie nutzen Gemeindewiesen für ihre Ziegen- oder Schafherden oder gemeinschaftliche Waldflächen, um dort Früchte zu ernten, die sie dann weiterverarbeiten und verkaufen. Werden solche Gemeindewiesen (Allmenden) oder Gemeindewälder von nationalen oder internationalen Investoren gekauft, verlieren die betroffenen Familien ihren Zugang zu diesen Ressourcen. Staatlichen Aufsichtsbehörden fällt es

angesichts der verschiedenen Interessengruppen oft schwer, vorhandene Landrechte, gerade auch die von indigenen Gemeinschaften, abzusichern und Holzfällern und anderen Nutzungskonkurrenten auch polizeilich Einhalt zu gebieten. Besonders schwierig ist die Landrechtssituation für Frauen. Weltweit verfügt nur rund ein Fünftel der Frauen überhaupt über Landbesitz oder Nutzungsrechte. In manchen Ländern haben sie grundsätzlich kein Recht auf Eigentum oder Erbe von Land.

Bei vielen der derzeit zu beobachtenden großflächigen Landkäufe werden die Rechte der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer des Landes nicht oder nur unzureichend respektiert. Dies führt zu Vertreibungen oder zum Verlust des Zugangs zu Acker- oder Weideland – und damit in der Regel zu Hunger, da kaum alternative Einkommensmöglichkeiten vorhanden sind. Neben Verletzungen des Rechts auf Nahrung, des Rechts auf Wasser und des Rechts auf Wohnung sind gerade in Landkonflikten weitere Menschenrechte betroffen, wie das Recht auf Leben.

3. Was sind die Inhalte der Freiwilligen Leitlinien?

Die Freiwilligen Leitlinien sind in einem knapp dreijährigen Prozess entstanden, an dessen Anfang regionale Konsultationen mit verschiedenen „Stakeholdern“ (Regierungen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) standen. Auf dieser Grundlage hat das Sekretariat der Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) einen ersten Entwurf erstellt, der zwischen Juni 2011 und Mai 2012 abgestimmt wurde. Im Mai 2012 ist der Text im Ausschuss für Welternährungssicherheit verabschiedet worden. Zivilgesellschaft wie auch die Privatwirtschaft waren im Verhandlungsprozess präsent. Besonders unterstützt wurde der Prozess von Deutschland, hier dem federführenden Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, und der Schweiz. Sie sicherten die finanzielle und politische Unterstützung für den Prozess und können die Verabschiedung als politischen Erfolg verbuchen.

Die Stärke der Leitlinien liegt in ihrer Orientierung an menschenrechtlichen Standards und Rechtsstaatsprinzipien. Die Leitlinien fordern Regierungen auf, eine umfassende Flächennutzungsplanung zu entwickeln, die sich einer langfristigen nachhaltigen

Landnutzung und Ernährungssicherheit verpflichtet. Nur in einem solchen Rahmen wird es gelingen, neue Investitionen in ländliche Regionen und Agrarwirtschaft so zu nutzen, dass sie zu einer umfassenden ländlichen Entwicklung beitragen.

Die Leitlinien enthalten im ersten Teil eine Beschreibung der Zielsetzung und des Geltungsbereichs. So soll die Umsetzung der Leitlinien die Ernährungssicherheit stärken und das Recht auf angemessene Nahrung gerade für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen. Die Umsetzung soll darüber hinaus weitergehenden Zielen dienen, wie der Schaffung nachhaltiger Existenzbedingungen, der sozialen Stabilität, der Absicherung des Rechts auf Wohnen und der Entwicklung ländlicher Räume. Ausdrücklich festgehalten ist, dass alle staatlichen Maßnahmen bei der Bodenverwaltung und Regelungen zum Landbesitz im Einklang stehen müssen mit den völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten. Die Umsetzung der Leitlinien soll sich dabei grundsätzlich an menschenrechtlichen Standards orientieren.

Im zweiten Teil werden unter anderem zentrale menschenrechtliche Auslegungsprinzipien formuliert. So sollen die Staaten bei der Umsetzung der Leitlinien die Menschenwürde respektieren und umsetzen, Diskriminierung vermeiden, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit in der Landverwaltung herstellen sowie Frauen den gleichberechtigten Zugang zu Land sichern. Im Absatz 3B6 werden detaillierte Regeln für die Konsultation und Partizipation von all denjenigen eingefordert, die von Entscheidungen im Hinblick auf Besitz- und Nutzungsrechte an Land betroffen sind. Die Formulierung der Partizipationsrechte garantiert, dass potenziell Betroffene von Veränderungen in der Landnutzung bereits im Vorfeld von Entscheidungen konsultiert werden müssen.

Im dritten Teil der Leitlinien werden sowohl die staatlichen Umsetzungsverpflichtungen bei der Verwaltung von Land als auch die Verantwortlichkeiten von privaten Akteuren beschrieben. Alle gesetzlichen und administrativen Bestimmungen sowie alle landbezogenen Dienstleistungen müssen unter Einhaltung von Standards einer verantwortlichen Regierungsführung entwickelt und erbracht werden. Diese Standards werden im Text der Leitlinien menschenrechtsbasiert beschrieben.

Im dritten Teil der Leitlinien werden Staaten zudem aufgefordert, alle Nutzungsverhältnisse, das heißt

auch informelle Nutzungsformen und traditioneller Landbesitz, zu erfassen und Verletzungen von Rechten auch von Menschen in bislang ungeschützten Nutzungsrechten zu vermeiden. Solche Zugangs- und Nutzungsrechte dürfen bei geplanten Nutzungsänderungen nicht übersehen werden. Besonderer Schutz kommt dabei dem Landzugang indigener Gemeinschaften zu: Die Leitlinie 9 bezieht sich explizit auf die Standards und Garantien der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker.

Der vierte Teil enthält Leitlinien für die Ausgestaltung aller Arten von Übertragungen und Änderungen von Landnutzungsrechten. Unabhängig davon, ob Besitz- oder Nutzungsrechte auf privaten Landmärkten getauscht werden, müssen sich Staaten an Mindeststandards für den Transfer halten; dies gilt für alle Arten von wirtschaftlichen Investitionen in Land: bei Flurbereinigungsmaßnahmen, umverteilenden Agrarreformen und Enteignungsverfahren. Informelle Nutzerinnen und Nutzer dürfen nicht übersehen werden. Betroffene müssen ausreichend teilnehmen können, Verfahren transparent sein, und Korruption muss ausgeschlossen werden.

Dieselben menschenrechtsbasierten Standards werden im fünften Teil für alle staatlichen Dienstleistungen bei der Bodenverwaltung eingefordert: bei der Erfassung und Dokumentation, bei der Feststellung des Wertes von Land, bei der Besteuerung sowie bei der Raum- und Flächennutzungsplanung. Die Leitlinien gehen detailliert auf die vielen möglichen Problem-bereiche der Landverwaltung ein und sind dadurch vor Ort gut nutzbar. Die Vermeidung von Korruption bekommt einen wichtigen Stellenwert in den Leitlinien; umfassend geregelt ist zudem der Umgang mit Konflikten und Streitigkeiten über Besitzrechte.

In Teil sechs wird festgehalten, dass Staaten auch bei Naturkatastrophen und durch Landnutzungsänderungen aufgrund des Klimawandels, Besitz- und Nutzungsrechte schützen und absichern müssen.

4. Welchen Nutzen hat ein freiwilliges Instrument?

Ist die Verabschiedung eines Textes, der auf Freiwilligkeit setzt, ein Manko für seine Wirkung? Grundsätzlich gilt, dass Völkerrechtsverträge je nach nationaler Rechtstradition in nationales Recht überführt werden müssen oder unmittelbar gelten und dadurch

Anwendbarkeit im nationalen Recht erhalten. Die Umsetzung freiwilliger Standards ist dagegen nur empfohlen. Gerade im Völkerrecht ist die Unterscheidung von bindenden und nicht-bindenden Standards allein allerdings oft kein ausreichendes Kriterium für die Bedeutung von Instrumenten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte etwa konnte eine historische Strahlkraft entwickeln, während so mancher detailliert ausgearbeiteter Vertrag in der Bedeutungslosigkeit versunken ist.

Völkerrecht muss flexibel auf neue Herausforderungen reagieren, und dies ist bei den Leitlinien zu Land sehr gut gelungen. Die Verhandlung eines bindenden Vertrages hätte möglicherweise Jahre gedauert und dann nur für diejenigen Staaten Geltung gehabt, die ihn ratifiziert hätten. Die Freiwilligkeit der Anwendung hat es möglich gemacht, in relativ kurzer Zeit ein völkerrechtliches Instrument zu entwickeln, das ein aktuelles Problem zeitnah angeht und Verhaltensstandards für verschiedene Akteure beschreibt. Trotz seiner Freiwilligkeit trägt der Text zur Standardentwicklung im Völkerrecht bei und zeigt, wie die Anwendung menschenrechtlicher Standards in einem spezifischen Politikfeld aussehen kann. In weiten Teilen werden in den Freiwilligen Leitlinien zudem bestehende völkerrechtliche Standards angewendet: Partizipation von Betroffenen, das Diskriminierungsverbot sowie der Zugang zu rechtlicher Überprüfung (von Verwaltungsentscheidungen) sind Beispiele dafür.

5. Resümee: Chancen der Umsetzung

Die Entwicklung und Verabschiedung der Leitlinien wird nicht automatisch zur sofortigen und substanziellen Veränderung der Landverwaltung im Alltag vieler Länder führen, sondern gibt wichtige Hinweise zu ihrer Verbesserung. Die Umsetzung benötigt Zeit – und muss von betroffenen Menschen, von Nichtregierungsorganisationen, von engagierten Beamtinnen und Beamten sowie von Politikerinnen und Politikern national durchgesetzt werden. Die deutsche Entwicklungs- und Außenpolitik können dazu beitragen, die Leitlinien zu fördern und national wie international auch gegen Widerstände von Landbesitzern und Investoren durchzusetzen.

Seine Wirkung wird der Text gerade dadurch entfalten, dass er konsensual verabschiedet worden ist. Dieser Umstand wird es später jedem Akteur, ob Regierung, Verwaltung oder privater Investor, schwer machen zu begründen, warum er gegen diese Standards verstoßen hat. Es ist ein Text, der verschiedenen Akteuren Hilfe anbietet:

- Er kann ausgesprochen nützlich sein für Mitarbeitende in Landverwaltungen, die rechtstaatliche Standards sowohl gegenüber ihrer eigenen Regierung als auch gegenüber internationalen Investoren durchsetzen möchten. Sie können dadurch leichter internationale Normen verantwortlicher Regierungsführung einfordern.
- Zivilgesellschaftliche Gruppen können die Standards anwenden, um Landtransfers einer Prüfung zu unterziehen, um anstehende Transfers besser bewerten zu können und um Partizipationsrechte einzufordern.
- Investoren können mit den Leitlinien prüfen, ob ihre Investitionen internationalen Mindeststandards entsprechen.
- Den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit helfen die Leitlinien bei der Beratung von Regierungen zur Entwicklung von Landpolitiken.
- Nationale Menschenrechtsinstitutionen können die Leitlinien für das Monitoring staatlicher Maßnahmen sowie für die Untersuchung und Beurteilung von konkreten Fällen nutzen.

Insgesamt kann die Verabschiedung auch als erster großer Erfolg für den reformierten Ausschuss für Welternährungssicherheit bewertet werden. Der im Jahr 2009 eingesetzte Ausschuss steht unter Zugzwang, seine Handlungsfähigkeit zu beweisen und relevante Antworten auf die Herausforderungen im Themenfeld Welternährung zu geben. Die Freiwilligen Leitlinien sind eine erste, qualitativ gelungene Antwort auf eine der derzeit wichtigsten globalen Herausforderungen.

Autor: Michael Windfuhr, Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2012 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
SATZ: Wertewerk
November 2012 (2. überarbeitete Auflage)
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

Die Freiwilligen Leitlinien sind in den offiziellen Sprachen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) auf der Webseite der FAO zu finden:

<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

Die Studie der International Land Coalition:

Anseeuw, Ward / Wily, Liz Alden / Cotula, Lorenzo / Taylor, Michael (2011): Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project, Rome.

<http://www.landcoalition.org/cpl/CPL-synthesis-report>