SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Ein wichtiges Instrument: die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten für Land, Fischgründe und Wälder

Windfuhr, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Windfuhr, M. (2012). *Ein wichtiges Instrument: die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten für Land, Fischgründe und Wälder.* (aktuell / Deutsches Institut für Menschenrechte, 02/2012). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316361

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

aktuell

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Ein wichtiges Instrument – Die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten für Land, Fischgründe und Wälder

Die einstimmige Verabschiedung der „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten für Land, Fischgründe und Wälder" ist ein wichtiger Schritt, um die Situation von Kleinbauern in den Ländern des Südens entscheidend zu verbessern. Die Freiwilligen Leitlinien sind ein wichtiges Instrument, um die Rechte besonders armer und an den Rand gedrängter Bevölkerungsgruppen besser als bisher zu schützen. Die deutsche Entwicklungspolitik ist nun aufgerufen, diese Leitlinien bei der Beratung und Unterstützung von Partnerländen 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 prüfen.

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".

Die Verabschiedung ist ein großer Erfolg: Es ist dem Ausschuss gelungen, auf ein akutes globales Problem schnell mit einem neuen völkerrechtlichen Instrument zu reagieren, das internationale Standards formuliert, die eine verantwortungsvolle Verwaltung von Land und anderen Ressourcen sicherstellen sollen. Das Instrument ist menschenrechtsorientiert 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?

Die Freiwilligen Leitlinien sind eine Reaktion auf das weltweit wachsende Interesse an Investitionen in Land, Wälder und Fischereiressourcen. Dieses Investitionsinteresse hat in den letzten Jahren in vielen Fällen zu Konflikten über Besitz- und Eigentumsfragen, Nutzungsrechte und den Zugang zu diesen Ressourcen geführt. Hintergrund der Entwicklung der Freiwilligen Leitlinien ist eine deutliche Trendwende bei den Investitionen in ländliche Entwicklung. Über mehrere Jahrzehnte waren ländliche Regionen in Entwicklungsländern und Investitionen in die Agrarwirtschaft chronisch unterfinanziert. Zur Trendwende kam es in der Welternährungskrise 2007/2008, die durch einen enormen Preisanstieg für die meisten Agrarprodukte ausgelöst wurde. Beobachter konstatieren einen stabilen langfristigen Trend bei der Nachfrage (wachsende Weltbevölkerung, steigender Fleischkonsum,

Nutzung von Agrarrohstoffen als Energierohstoffe) und beim Angebot (Bodenverluste, Wasserknappheit, Klimawandel).

In der Folge der globalen Finanzkrise steigen zudem die Investitionen in ländliche Entwicklung wieder an, weil Land als sichere Investitionsanlage gilt; besonders bei privaten nationalen und internationalen Investoren. Bei staatlichen Investitionen sind es eher grenzüberschreitende Investitionen aus Ländern wie China, Saudi Arabien oder staatlichen Investitionsfonds aus verschiedenen Golfstaaten, die in den letzten zwei, drei Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Diese Akteure kaufen insbesondere Land in Afrika, um so ihren langfristigen Zugang zu Nahrungsmitteln oder Agrarrohstoffen abzusichern. In einer aktuellen Studie eines Netzwerks von Organisationen, die die International Land Coalition koordiniert hat, werden Landtransfers in Ländern des Südens untersucht. Im Rahmen einer systematischen Überprüfung der Daten konnte das Netzwerk zumindest den Transfer von bis zu 80 Millionen Hektar in den letzten Jahren verifizieren, davon liegen rund 60 Prozent in Afrika. Damit sind inzwischen circa fünf Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche weltweit von Landkäufen, Landtransfers betroffen (Anseeuw et al. 2012).

Zugang zu Land ist ein Schlüssel für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Die große Bedeutung des Zugangs zu Land liegt an der hohen Zahl bäuerlicher Familienbetriebe weltweit. Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge leben immer noch über 75 Prozent aller Hungernden und Unterernährten auf dem Land. Die Hälfte davon lebt in kleinbäuerlichen Familienbeitrieben, auf kleinen und kleinsten Parzellen (unter 2 Hektar, oft nur 0,5 Hektar). 22 Prozent der Hungernden und Unterernährten sind landlose Landarbeiterinnen und Landarbeiter, gut acht Prozent leben als Nomaden, Fischer oder Sammler, das heißt von der Nutzung der Früchte aus Wäldern. Für diese Gruppen sind Zugangsrechte zu Weidegründen, Wäldern oder Fischgründen überlebenswichtig: ohne Absicherung ihrer Zugangsrechte zu solchen produktiven Ressourcen haben die Familien in der Regel keine ausreichenden 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 zahlreiche traditionelle Nutzungsformen, die nicht oder nur unzureichend dokumentiert sind. Viele besonders arme Familien haben keinen individuellen Landbesitz. Sie nutzen Gemeindeweiden für kleine Ziegen- oder Schafsherden oder gemeinschaftliche Waldflächen, um dort Früchte zu ernten, weiterzuverarbeiten und zu verkaufen. Werden solche Gemeindewiesen (Allmenden) oder Gemeindewälder von nationalen oder internationalen Investoren gekauft, verlieren die betroffenen Familien ihren Zugang zur Nutzung dieser Ressourcen. Staatlichen Aufsichtsbehörden fällt es angesichts dieser verschiedenen Interessengruppen und tatsächlicher Nutzungskonflikte 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 Landrechtsituation für Frauen, das heißt für von Frauen geführte Haushalte oder für Witwen. Weltweit verfügen nur circa 20 Prozent der Frauen überhaupt über Besitz oder Nutzungsrechte an Land. In manchen Ländern haben sie kein Recht auf Eigentum an Land, oder können diese nicht erben.

Bei vielen der derzeit zu beobachtenden großflächigen Landkäufe werden die Rechte der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer des Landes nicht beziehungsweise nicht ausreichend respektiert. Dies führt zu Vertreibungen oder zumindest 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 auch viele andere 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 er im Ausschuss für Welternährungssicherheit verabschiedet worden. Zivilgesellschaft wie auch die Privatwirt-

schaft waren im Verhandlungsprozess präsent. Besonders unterstützt wurde der Prozess von Deutschland, hier dem federführenden Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, und der Schweiz, die die finanzielle und politische Unterstützung für den Prozess bereitgestellt haben und die Verabschiedung als politischen Erfolg verbuchen können.

Ergebnis sind detaillierte Leitlinien, deren Stärke in ihrer Orientierung an menschenrechtlichen Standards und Rechtsstaatsprinzipien liegen. Die Leitlinien fordern Regierungen auf, eine umfassende Flächennutzungsplanung zu entwickeln, die einer langfristigen nachhaltigen Landnutzung und Ernährungssicherheit verpflichtet ist. 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: Bei der Zielsetzung wird beschrieben, dass die Umsetzung der Leitlinien Nutzen haben soll für die Ernährungssicherheit und die Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung gerade für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen. Die Umsetzung soll aber auch weitergehenden Zielen wie der Schaffung nachhaltiger Existenzbedingungen, sozialer Stabilität, der Absicherung des Rechts auf Wohnen und der Entwicklung ländlicher Räume dienen. Ausdrücklich festgehalten wird, 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 dabei grundsätzlich an menschenrechtlichen Standards orientiert sein.

Im **zweiten Teil** werden allgemeine Bestimmungen zur Anwendung des Textes formuliert. In den Leitprinzipien wurden zentrale menschenrechtliche Auslegungsprinzipien formuliert. Die Staaten sollen bei der Umsetzung der Leitlinien beispielsweise die Menschenwürde respektieren und umsetzen, Diskriminierung vermeiden, Transparenz und Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit in der Landverwaltung herstellen und die Gleichberechtigung von Frauen im Zugang zu Land sicherstellen. Im Absatz 3B6 werden detaillierte Regeln für die Konsultation und Partizipation von all denjenigen eingefordert, die durch Entscheidungen im Hinblick auf Besitz- und Nutzungsrechte an Land betroffen sind. Die Formulierung der Partizipationsrechte erkennt an, dass bereits im Vorfeld vor Entscheidungen zu Veränderungen in der Landnutzung die potentiell Betroffenen konsultiert werden müssen.

In diesem Teil 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 verantwortlicher Regierungsführung entwickelt und erbracht werden. Diese Standards werden im Text der Leitlinien menschenrechtsbasiert beschrieben. Staaten und andere Parteien werden unter anderem aufgefordert, beim Design von neuen Maßnahmen die Betroffenen in einem fairen und transparenten Prozess zu konsultieren, die möglichen Folgen von Maßnahmen vorher abzuschätzen und die Ergebnisse eigener Interventionen regelmäßig zu überwachen. Staaten werden zudem aufgefordert sicherzustellen, dass Durchführungs- und Justizbehörden über ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten „zur zügigen, wirksamen und auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgerichteten Umsetzung von Regelungen und Gesetzen verfügen".

Im **dritten Teil** der Leitlinien werden Staaten aufgefordert sicherzustellen, dass alle Nutzungsverhältnisse, das heißt auch informelle Nutzungsformen oder traditioneller Landbesitz, erfasst werden und Verletzungen von Rechten auch von Menschen in bislang ungeschützten Nutzungsformen vermieden werden. Solche Zugangs- und Nutzungsrechte sollen bei möglichen geplanten Nutzungsänderungen nicht übersehen werden. Bei Nutzungsänderungen sollen entsprechende rechtliche Sicherheiten bestehen. Besonderer Schutz soll dabei (Leitlinie 9) dem Landzugang indigener Gemeinschaften zukommen. Explizit wird Bezug genommen auf die Standards und Garantien der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. In Leitlinie 10 wird die Bedeutung der Formalisierung und rechtlichen Absicherung bislang informeller Nutzungsformen betont und eingefordert.

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: bei allen Arten von wirtschaftlichen Investitionen in Land, bei Flurbereini-

gungsmaßnahmen, umverteilenden Agrarreformen oder Enteignungsverfahren müssen Staaten sich an Mindeststandards für den Transfer halten. Informelle Nutzer dürfen nicht übersehen werden. Es muss eine ausreichende Partizipation der Betroffenen stattfinden, Verfahren müssen transparent und Korruption ausgeschlossen sein.

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, bei der Raum- und Flächennutzungsplanung. Die Leitlinien gehen detailliert auf die vielen möglichen Problembereiche der Landverwaltung ein und sind dadurch gut vor Ort für eine Verbesserung von Verwaltungshandeln nutzbar. Die Vermeidung von Korruption bekommt einen wichtigen Stellenwert in den Leitlinien, ebenso detaillierte Regelungen zum Umgang mit Konflikten und Streitigkeiten über Besitzrechte.

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

Die Freiwilligen Leitlinien formulieren Mindeststandards für Investitionen in Land-, Wald- und Fischereiressourcen, für Enteignungen, Entschädigungsprozesse und Agrarreformmaßnahmen. Detailliert und menschenrechtssensibel beschreiben sie wie die Partizipation der Betroffenen sichergestellt werden und die Diskriminierung im Landzugang und bei der Verwaltung von Land vermieden werden kann, wie traditionelle und informelle Nutzungsrechte beachtet und die Rechte indigener Völker angemessen berücksichtigt werden können, und zuletzt, wie Korruption vermieden werden kann. Ihre Stärke liegt in der konsequenten Bezugnahme auf menschenrechtliche Standards.

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 allerdings oft allein kein ausreichendes Kriterium für die Bedeutung von Instrumenten. Manch nicht-bindende Erklärung hat eine historische Strahlkraft entwickelt - wie beispielsweise die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte -, manch detailliert ausgearbeiteter Vertrag ist mit wenigen Unterzeichnern in der Bedeutungslosigkeit versunken.

Völkerrecht muss flexibel auf neue Herausforderungen reagieren und dies ist bei den Freiwilligen Leitlinien 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 des neuen Instruments 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 Nicht-Diskriminierungsgebot 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 kann wichtige Hinweise zu ihrer Verbesserung geben. Die Umsetzung wird Zeit benötigen, und vor allem wird sie von betroffenen Menschen, von Nichtregierungsorganisationen, von engagierten Beamten und Politikern und Politikerinnen national durchgesetzt werden müssen. Die Umsetzung und Anwendung der Leitlinien sollte durch die Entwicklungspolitik und die Außenpolitik gefördert und national wie international gegebenenfalls auch gegen Widerstände beispielsweise von Landbesitzern und Investoren eingefordert und durchgesetzt werden.

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
Juni 2012
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

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 beziehungsweise diese international beschriebenen Standards in konkreten Projekten nicht angewendet oder missachtet 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.
- Die Standards können von zivilgesellschaftlichen Gruppen verwendet werden, um Landtransfers einer Prüfung zu unterziehen, um bei anstehenden Landtransfers Bewertungsgrundlagen zu haben und um Partizipationsrechte einzufordern.
- Die Leitlinien können Investoren helfen, die sicherstellen wollen, dass ihre Investitionen internationalen Mindeststandards entsprechen.
- Die Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollen die Leitlinien bei der Beratung von Regierungen zur Entwicklung von Landpolitiken anwenden.

Insgesamt wird die Verabschiedung auch als erster großer Erfolg für den reformierten Ausschuss für Welternährungssicherheit bewertet werden können. 2009 eingesetzt, ist der Ausschuss unter Zugzwang, seine Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, relevante Antworten auf die Herausforderungen im Themenfeld Welternährung geben zu können. Mit den Freiwilligen Leitlinien ist ihm eine erste, fundierte Antwort auf eine der derzeit wichtigsten Herausforderungen gelungen.

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