

Brot
für die Welt



INKOTA 
netzwerk



IGO
Instytut Globalnej
działności



Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land

Überblick über die neuen „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“


Potenziale und Herausforderungen der Umsetzung

gefördert von:



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

BMZ  Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

 **Zukunftsentwickler.**
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.

Impressum

Herausgeber:

Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstraße 19-20
D-10117 Berlin
Tel.: ++49 (0) 30 678 1775 93
Email: info@forumue.de
www.forumue.de

Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)
Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Tel.: ++49-(0)30-693 40 29
Email: info@fdcl.org
Internet: www.fdcl.org

Autoren:

Claire Guffens, Florence Kroff
(Fian Belgium)

Berlin, Juni 2012

Layout:

Monika Brinkmüller

Erstellt mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission. Die hier geäußerten Ansichten sind die des Projektes "Hands off the Land" (TNI/FIAN/IGO/FDCL) und nicht die der EC.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (giz). Der Inhalt dieser Publikation entspricht nicht zwingend der Position des BMZ.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1 Botschaft, Ziele und Einsatzmöglichkeiten der Leitlinien..... | 3 |
| 1.1 Teil 1: Ziele, Art und Anwendungsbereich der Leitlinien | 3 |
| 1.2 Teil 2: Allgemeine Grundsätze, Rechte und Pflichten..... | 3 |
| 1.3 Teil 3: Rechte indigener Völker und anderer Gemeinschaften, informelle Rechte und Gemeingut | 4 |
| 1.4 Teil 4: Übertragung von Besitzrechten..... | 5 |
| 1.5 Teil 5: Verwaltung von Besitzrechten | 6 |
| 1.6 Teil 6: Reaktionen auf den Klimawandel und Notstände | 6 |
| 1.7 Teil 7: Förderung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung..... | 7 |
| 1.8 Fazit..... | 7 |
| 2 Empfehlungen für die Umsetzung der Leitlinien..... | 8 |
| 2.1 UMSETZUNG | 8 |
| 2.1.1 EU-Ebene | 8 |
| 2.1.1.1 Allgemeine Grundsätze für die Umsetzung..... | 8 |
| 2.1.1.1.1 Verbreitung der Leitlinien..... | 8 |
| 2.1.1.1.2 Integrative und partizipative Methoden..... | 8 |
| 2.1.1.1.3 Einrichtung von Multi-Akteurs-Plattformen | 8 |
| 2.1.1.2 Anwendung der Leitlinien im nationalen Kontext..... | 8 |
| 2.1.1.2.1 Raumplanung und Partizipation | 9 |
| 2.1.1.2.2 Öffentliche Ländereien, Fischgründe und Wälder | 9 |
| 2.1.1.2.3 Übertragungen von Besitzrechten..... | 9 |
| 2.1.2 Internationale Ebene | 10 |
| 2.1.2.1 Entwicklungszusammenarbeit | 10 |
| 2.1.2.2 Weitere Politikbereiche und extraterritoriale Verpflichtungen | 10 |
| 2.2 ÜBERWACHUNG | 11 |
| 3 Literatur..... | 12 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|---|
| AEMR | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte |
| CFS | Committee on World Food Security |
| CSM | Civil Society Mechanism |
| CSO | Civil Society Organisation |
| ETO | Extra-territorial Obligations |
| FAO | Food and Agriculture Organisation |
| FIAN | Food First Information and Action Network |
| ICARRD | International Conference on Agrarian Reform and Rural Development |
| IFAD | International Fund for Agricultural Development |
| IPC | International Planning Committee for Food Sovereignty |
| UN | United Nations |
| UNDRIP | United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples |

Einleitung

Seit Jahrzehnten fordern KleinbäuerInnen, Landlose, HirtInnen und indigene Völker gerechten Zugang zu den natürlichen Ressourcen für die Nahrungsmittelproduktion. Nur der sichere Zugang zu diesen Ressourcen kann es den Menschen ermöglichen, ihre Versorgung mit kulturell angemessener und gesunder Nahrung sicherzustellen¹, und dabei helfen, die aktuelle Nahrungsmittelkrise zu bekämpfen. Denn zu deren Ursachen gehören u.a. die in vielen Ländern höchst ungleiche Landverteilung, die Abkehr von umverteilenden Agrarreformen sowie der grassierende Landraub zugunsten der Agrarindustrie.

Die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“² wurden am 11. Mai 2012 offiziell von den 125

Mitgliedsländern des Ausschusses für Welternährungssicherung (CFS) der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO angenommen. Im Vorwort zu diesem neuen völkerrechtlichen Instrument heißt es: „Der Zweck dieser Freiwilligen Leitlinien ist es, als Referenz zu dienen und eine Anleitung zur Verbesserung der Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern zu geben, mit dem übergeordneten Ziel, die Ernährungssicherheit für alle zu verbessern und die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit zu unterstützen.“

Die Leitlinien beziehen sich also in erster Linie auf die „Verwaltung“ natürlicher Ressourcen, da diese nicht nur die Nutzungs-, sondern auch die Zugangsbedingungen zu natürlichen Ressourcen regelt. Das Dokument soll Staaten und nichtstaatlichen Akteuren dabei helfen, Defizite der Land- und Ressourcenverwaltung zu beseitigen. Bedeutsam sind die Leitlinien, weil sie das erste völkerrechtliche Instrument sind, das sich der sehr komplexen Landfrage widmet. Der Text nimmt durchgängig Bezug auf die Menschenrechte sowie die diesbezügliche Verantwortung der Staaten und nichtstaatlichen Akteure.

Im Rahmen des Zivilgesellschaftsmechanismus des CFS ermöglichte es die FAO, dass neben RegierungsvertreterInnen und anderen Gruppen auch soziale Bewegungen an dem gesamten Verhandlungsprozess zur Erarbeitung der Leitlinien teilnehmen konnten. Sie folgte damit dem integrativen und partizipativen Geist der Internationalen Konferenz für Agrarreform und Ländliche Entwicklung (ICARRD) vom März 2006. Der partizipative Verhandlungsprozess verleiht den Leitlinien insofern auch eine hohe Legitimität. Diese Arbeitsweise, die Organisationen der Zivilgesellschaft von Beginn an einbezieht, sollte als Beispiel für das gesamte UN-System und andere politische Foren dienen.

Die aufgrund der Materie eher technischen Leitlinien umfassen vierzig Seiten, untergliedert in sieben Teile mit jeweils mehreren Kapiteln. Die vorliegende Broschüre bietet in ihrem ersten Abschnitt einen kompakten Überblick über die zentrale Botschaft, die wichtigsten Ziele und die mögliche Anwendung dieser Leitlinien. In ihrem zweiten Abschnitt schlägt sie mögliche Wege der Umsetzung durch die EU-Mitgliedsstaaten vor. Zum Schluss wird erläutert, wie eine notwendige Kontrolle des Umsetzungsprozesses der Leitlinien aussehen könnte.

1 Laut Allgemeinem Kommentar Nr. 12 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sollte das Recht auf angemessene Nahrung nicht in einem engen oder restriktiven Sinn interpretiert werden, der es mit einer Mindestanzahl Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen gleichsetzt. Es ist weit mehr als das: Essen muss verfügbar, physisch und wirtschaftlich zugänglich, qualitativ ausreichend, kulturell akzeptabel und kontinuierlich sein (E/C.12/1999/5).

2 Anmerkung der Herausgeber: Im englischen Original beziehen sich die Leitlinien auf „responsible governance of tenure of land, fisheries and forests“, was im Deutschen meist etwas unzureichend mit „verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ übersetzt wird. Vor allem für den Terminus „tenure“ gibt es keine eindeutige Entsprechung im Deutschen, doch enthält er einige bedeutsame Bestimmungen. Die FAO bezeichnet mit „land tenure“ soziale Beziehungen (sei es zwischen Individuen oder Gruppen) im Hinblick auf Land und andere natürliche Ressourcen, die auf rechtlichen oder gewohnheitsmäßigen Grundlagen basieren. „Land tenure“ meint insofern eine „Institution“ im Sinne gesellschaftlicher Regeln, die Verhalten regulieren sollen. Diese Regeln definieren a) wie Besitzrechte an Land in einer Gesellschaft zugewiesen werden und b) wie der Zugang zu Rechten über die Nutzung, die Kontrolle und die Übertragung von Land gewährt wird, einschließlich diesbezüglicher Rechte und Pflichten. Vereinfacht gesprochen: „Systeme des land tenure bestimmen, wer welche Ressourcen für wie lange und zu welchen Bedingungen nutzen darf“. Innerhalb eines Landes kann es eine Vielzahl von Besitzrechten geben (Eigentum, Pacht, Nutzung, etc.), über die wiederum verschiedene Akteure verfügen können (Individuen, Familien, indigene Völker und andere Gemeinschaften, Vereinigungen, Unternehmen, etc.). Siehe: FAO, Land Tenure and Rural Development, in: Land Tenure Studies 3, Rom, 2002, <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307E/y4307e00.htm#Contents>

1. Botschaft, Ziele und Einsatzmöglichkeiten der Leitlinien

1.1 Teil 1: Ziele, Art und Anwendungsbereich der Leitlinien

„Diese freiwilligen Leitlinien haben das Ziel, die Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern zu verbessern. Das soll zum Vorteil aller geschehen, mit einem Schwerpunkt auf gefährdete und marginalisierte Menschen, mit den Zielen der Ernährungssicherheit und schrittweisen Umsetzung der Rechte auf angemessene Nahrung, Armutsbekämpfung, nachhaltige Lebensgrundlagen, soziale Stabilität, sichere Unterkünfte, Entwicklung des ländlichen Raums, Umweltschutz und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung³.“

Auf Grundlage dieses Hauptziels versuchen die freiwilligen Leitlinien, die politischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern und weiterzuentwickeln, die alle Arten von Besitzrechten über Land und andere natürliche Ressourcen regeln. Des Weiteren zielen sie darauf ab, die Transparenz von Besitzsystemen zu erhöhen und deren Funktionsweise zu verbessern, die Kapazitäten und Arbeitsabläufe aller mit der Land- und Ressourcenverwaltung beschäftigten Personen zu stärken sowie ihre Zusammenarbeit zu fördern⁴. Die Leitlinien beziehen sich insofern in erster Linie auf die Verwaltung („governance of tenure“) natürlicher Ressourcen und nicht direkt auf deren Nutzung und Bewirtschaftung, obwohl diese Dimensionen in der Praxis eng miteinander verknüpft sind. So hängen viele Schwierigkeiten von KleinbäuerInnen beim Zugang zu Wasser und Land auch mit staatlichen Auflagen über die Nutzungsbedingungen dieser Ressourcen zusammen. In diesem Zusammenhang ist auf die nicht unbedeutende Einschränkung hinzuweisen, dass Wasserressourcen aus dem Anwendungsbereich der Leitlinien ausgeklammert wurden.

Die Umsetzung der Leitlinien soll mit den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten im Einklang stehen. Ausdrücklich verweisen die Leitlinien auf die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) erwähnten internationalen Menschenrechtsnormen. Die zahlreichen Verweise auf Menschenrechte, neben der AEMR etwa auch die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker (UNDRIP), betrachten zivilgesellschaftliche Gruppen als einen der größten Erfolge der Leitlinien. Die Leitlinien beto-

nen dezidiert die Rechte von Frauen, LandarbeiterInnen, HirtInnen, Indigenen und FischerInnen an natürlichen Ressourcen wie Land, Fischgründen und Wäldern und verschaffen ihnen damit auch eine größere Aufmerksamkeit. Aufgrund der zahlreichen Verweise auf anerkannte internationale Menschenrechtsnormen sind die Leitlinien durchaus ein rechtlich relevantes Dokument auf nationaler und internationaler Ebene, trotz ihrer Bezeichnung als „freiwilliges“ Instrument.

1.2 Teil 2: Allgemeine Grundsätze, Rechte und Pflichten

Die Leitlinien anerkennen mehrere allgemeine Grundsätze, die auch zivilgesellschaftlichen Gruppen für wichtig erachten, darunter vor allem die Beachtung und der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Land- und Ressourcenverwaltung. Darüber hinaus legen die Leitlinien die Grundsätze der Umsetzung fest, insbesondere im Hinblick auf Menschenwürde, Nichtdiskriminierung, Gleichheit und Gerechtigkeit, Gleichstellung der Geschlechter, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Konsultation und Beteiligung. Dieser letzte Grundsatz der Konsultation und Beteiligung (Absatz 3B6 der Leitlinien) kann sich als sehr nützliches Instrument erweisen, vor allem für nicht-indigene Gruppen, die sich nicht auf das Prinzip der „freien, vorherigen und informierten Zustimmung⁵“ berufen können, welches bisher nur für indigene Völker gilt.

3 FAO, Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit, Mai 2012, Seite 1, <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

4 Durchführungsorganisationen, Justizbehörden, lokale Regierungen, Organisationen der Kleinbauern und Kleinproduzenten, Fischer und Waldnutzer, Hirten, indigene Völker und andere Gemeinschaften, die Zivilgesellschaft, die Privatwirtschaft und die Wissenschaft.

5 Das Prinzip der „freien, vorherigen und informierten Zustimmung“ (FPIC) ist das Prinzip, dass eine Gemeinschaft das Recht hat, vorgeschlagenen Projekten zuzustimmen oder diese abzulehnen, die das Land, das sie gewohnheitsmäßig besitzt, besetzt oder anderweitig verwendet betreffen. FPIC ist mittlerweile ein wichtiger Grundsatz in der internationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung in Bezug auf indigene Völker (<http://www.forestpeoples.org/guiding-principles/free-prior-and-informed-consent-fpic>).

In Bezug auf konkrete Verpflichtungen sollen die Staaten alle Gruppen, die über legitime Besitzrechte an Land und anderen natürlichen Ressourcen verfügen, anerkennen und respektieren (auch diejenigen, die derzeit nicht durch ein Gesetz geschützt sind). Sie sollen sie vor Bedrohungen wie illegalen Zwangsräumungen und anderen Rechtsverletzungen schützen sowie ihnen im Falle der Verletzung ihrer legitimen Rechte den Zugang zu Beschwerde- und Klageverfahren gewähren (einschließlich der Möglichkeit von Rückgabe, Entschädigung und Wiedergutmachung). Besonderes Augenmerk sollen Staaten auf die Besitzrechte von Frauen und Mädchen legen und alle Formen von Diskriminierung unterbinden.

Nichtstaatliche Akteure, darunter Wirtschaftsunternehmen, müssen ebenso legitime Land- und Ressourcenrechte respektieren wie die Ziel- und Herkunftsländer transnationaler Konzerne. So unterstreicht Absatz 12.15 der Leitlinien, dass Staaten im Fall ausländischer Direktinvestitionen sicherstellen sollen, dass ihr Verhalten im Einklang steht mit dem Schutz legitimer Besitzrechte, der Förderung der Ernährungssicherheit sowie mit ihren bestehenden Verpflichtungen nach nationalem und internationalem Recht. Auch freiwillige Verpflichtungen im Rahmen regionaler und internationaler Instrumente sollen sie angemessen berücksichtigen. Ähnlich besagt Absatz 3.2, dass die Herkunftsstaaten transnationaler Konzerne dafür Sorge zu tragen haben, dass die Unternehmen sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligen. Diese Bestimmungen sind ein Schritt hin zur Anerkennung extraterritorialer Verpflichtungen von Staaten (ETO), wie sie in den neuen „Maastrichter Prinzipien“⁶ definiert wurden. Staaten sollen daneben zusätzliche Schutzmaßnahmen ergreifen, um auch Menschenrechtsverstöße von Staatsunternehmen oder staatlich kontrollierter Unternehmen zu vermeiden.

Private Unternehmen werden aufgefordert, eine angemessene Sorgfaltspflicht („due diligence“) walten zu lassen, um Menschenrechtsverstöße zu verhüten. Sie sollen dazu Risikomanagementsysteme einführen, die die Auswirkungen ihrer

unternehmerischen Tätigkeit auf die Menschenrechte sowie auf die Rechte traditioneller NutzerInnen von Land und natürlichen Ressourcen abschätzen. Im Falle von Menschenrechtsverstößen, die auf ihre Aktivitäten zurückgehen, sollen sie für die Betroffenen Beschwerdemöglichkeiten einrichten oder sich an entsprechenden Beschwerdeverfahren beteiligen (Absatz 3.2).

1.3 Teil 3: Rechte indigener Völker und anderer Gemeinschaften, informelle Rechte und Gemeingut

Die Leitlinien fordern die Staaten auf, die traditionellen und informellen Rechte an Land und anderen natürlichen Ressourcen von indigenen Völkern und anderen Gemeinschaften anzuerkennen und zu schützen. Diese sind für Millionen von Menschen auf dem Lande überlebenswichtig. Auch hier beziehen sich die Leitlinien wieder auf „legitime“ Besitzrechte, um damit jene traditionellen Ansprüche auf Ressourcennutzung einzubeziehen, die bisher nicht gesetzlich geschützt sind. Diese Anerkennung gilt auch für Ländereien, Fischgründe und Wälder in öffentlichem Besitz, die gemeinschaftlich genutzt und verwaltet und oft als „Gemeingut“ bezeichnet werden. Soziale Bewegungen haben mühsam für die Aufnahme der Gemeingüter in die Leitlinien gekämpft, denn diese sind besonders wichtig für gefährdete Gruppen wie Indigene, Hirtenvölker oder Fischergemeinden.

Vielfach sind traditionelle Ressourcennutzungsrechte nicht offiziell erfasst, so dass es häufig zu Konflikten zwischen traditionellen Wald- und LandnutzerInnen und anderen Akteuren kommt, die ebenfalls Ansprüche auf diese Ressourcen geltend machen und sich dabei teils auf illegitim erworbene Besitzdokumente stützen. Die Leitlinien enthalten mehrere Bestimmungen, um Konflikte, bei denen legitime und illegitime Ansprüche aufeinanderprallen, regeln zu können. Die Absätze 4.4, 5.3, 7.1 und 8.2 verpflichten die Länder, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die helfen, die Verletzung von Besitzrechten zu vermeiden. Diese Schutzmaßnahmen sollen auf der Erfassung aller Arten von Land- und Nutzungsrechten basieren, die als legitim betrachtet werden (d.h. nicht nur solche, die bereits in Katasterämtern registriert sind). Die Staaten sind aufgefordert, die Ausübung der legitimen Besitzrechte zu erleichtern, zu fördern und zu schützen. Ihre Verwaltung soll in transparenter und partizipativer Weise erfolgen. Die Verfahren der Land- und Ressourcenverwaltung sollen klar, zugänglich

⁶ Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte: <http://www.fian.org/resources/documents/others/maastricht-principles-on-extraterritorial-obligations-of-states>

und verständlich sein, so dass sie auch für indigene Völker und andere Gemeinschaften mit Gewohnheitsrechten nutzbar sind.

Kapitel 9 der Leitlinien schließlich verweist auf die Erklärung der Vereinten Nationen zu den Rechten indigener Völker (UNDRIP) und fordert Staaten und nichtstaatliche Akteure auf anzuerkennen, dass Land, Fischgründe und Wälder einen sozialen, kulturellen, spirituellen, wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Wert für indigene Völker und andere Gemeinschaften haben. Sie sollen die traditionellen Nutzer dieser Ressourcen anerkennen und sie vor Zwangsrumräumungen und unbefugter Nutzung ihres Landes, ihrer Fischgründe und Wälder durch andere schützen. Zwar enthält dieses Kapitel mehrere Elemente der UNDRIP und verweist auch auf „Gemeinschaften, die Selbstverwaltung von Ressourcen ausüben“, geht aber auf die Frage der Besitzrechte nicht in der gleichen Ausführlichkeit ein wie die UN-Erklärung.

1.4 Teil 4: Übertragung von Besitzrechten

Die Leitlinien befassen sich eingehend mit dem sensiblen Thema der Übertragung von Besitzrechten, ob im Rahmen von Märkten, Investitionen, Flurbereinigungen, Rückgaben, umverteilenden Agrarreformen oder Enteignungen. Der Text definiert u.a., was als verantwortliche Investition⁷ betrachtet werden kann. Ferner enthält er mehrere Schutzmechanismen, die zivilgesellschaftliche Gruppen auf regionaler und nationaler Ebene nutzen könnten, um Widerstand gegen Landraub zu organisieren:

1. Die Staaten sollen „Obergrenzen für zulässige Grundstückstransaktionen einführen und festlegen, wie Transfers, die einen bestimmten Umfang überschreiten, genehmigt werden sollten, etwa durch Zustimmung des Parlaments“ (12.6);
2. Die Staaten sollen „vorherige unabhängige Abschätzungen der möglichen positiven und negativen Folgen der geplanten Investitionen auf Besitzrechte, Ernährungssicherheit und die schrittweise Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung, auf den Lebensunterhalt und die Umwelt durchführen“ (12.10);
3. Die Staaten sollen sicherstellen, „dass ihr Verhalten im Einklang mit dem Schutz der legitimen Besitzrechte, der Förderung der Ernährungssicherheit und ihren bestehenden Verpflichtungen nach nationalem und inter-

nationalem Recht steht und gebührend die freiwilligen Verpflichtungen gemäß geltender regionaler und internationaler Instrumente berücksichtigen“ (12.15);

4. Im Falle von Enteignungen sollen Regierungen angemessene Entschädigungen leisten. Sie sollen behutsam vorgehen, wenn Enteignungsforderungen natürliche Ressourcen betreffen, die besonders wichtig für den Lebensunterhalt armer und verwundbarer Gruppen sind (Absatz 16.1 und 16.2).

Als wichtige Errungenschaft gilt, dass die Leitlinien die Staaten dazu anhalten, umverteilende Reformen umzusetzen, um den breiten und fairen Zugang zu Land, Fischgründen und Wäldern zu fördern, dies vor allem bei starker Eigentumskonzentration mit einem erheblichen Maß an ländlicher Armut (Absätze 15.1, 15.2 und 15.3). Männern und Frauen soll dabei gleichberechtigter Zugang zu diesen Ressourcen gewährt werden. Laut Absatz 15.8 sollen redistributive Landreformprogramme den vollen Umfang notwendiger Unterstützungsmaßnahmen umfassen, wie den Zugang zu Märkten, Krediten, Inputs und Ernteversicherungen. Allerdings nennen die Leitlinien auch marktbasierende Mechanismen als mögliche Option für die Durchführung umverteilender Reformen. Doch hat sich das marktbasierende Prinzip des „willigen Verkäufers–willigen Käufers“, das bei einigen Landreformen angewandt wurde, als höchst erfolglos erwiesen⁸.

7 „Verantwortliche Investitionen sollen keinen Schaden verursachen, legitime Rechtsträger vor Enteignung und Umweltschäden schützen und die Menschenrechte respektieren. Solche Investitionen sollten in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit relevanten Ebenen der Regierung und lokalen Besitzern von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern gemacht werden und deren legitime Besitzrechte respektieren. Des Weiteren sollten sie sich bemühen, zu politischen Zielen beizutragen, wie z.B. Armutsbekämpfung; Ernährungssicherheit und nachhaltige Nutzung von Land, Fischgründen und Wäldern; Unterstützung lokaler Gemeinschaften; Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums; Förderung und Sicherung lokaler Nahrungsmittelproduktion; Verbesserung der sozial und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung; Schaffung von Arbeitsplätzen; Diversifizierung der Existenzsicherung; Bereitstellung von Leistungen für das Land und seine Menschen, einschließlich der armen und Schwächsten, und Einhaltung nationaler Gesetze und internationaler Kernarbeitsnormen sowie, falls anwendbar, Verpflichtungen in Bezug auf Standards der Internationalen Arbeitsorganisation.“ (12.4).

8 Siehe etwa: Food First, „Promised land: Competing visions of Agrarian Reform“, August 2006, <http://www.foodfirst.org/node/1587>

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Text im Hinblick auf sein in Absatz 1.1 definiertes Oberziel zu interpretieren. Dort heißt es, dass die Leitlinien die Ressourcen- und Landverwaltung zum Nutzen aller verbessern sollen, unter „besonderer Berücksichtigung verwundbarer und marginalisierter Menschen“. Gerade für diese Gruppen, zu denen etwa kleinbäuerliche ErzeugerInnen gehören, soll staatliche Land- und Ressourcenpolitik die Einkommens- und Ernährungssituation verbessern. Insofern haben Regierungen auch die Pflicht, lokale Gemeinschaften und marginalisierte Gruppen vor Bodenspekulation und -konzentration zu schützen, die Grundstücksmärkte zu regulieren und die Landrechte lokaler Gemeinschaften bei Agrarinvestitionen zu achten.

Der Text hebt daneben die Bedeutung der KleinproduzentInnen für die nationale Ernährungssicherheit und soziale Stabilität hervor (11.8, 12.2). Besonders gewürdigt wird die wichtige Rolle, die Frauen, LandarbeiterInnen, Fischer-gemeinden, HirtInnen und indigene Völker bei der Wahrung der Ernährungssicherheit spielen. Daher rufen die Leitlinien die Regierungen dazu auf, bei Landgeschäften ein besonderes Augenmerk auf den Schutz der Besitzrechte dieser Produzentengruppen zu legen. Daneben betonen sie an mehreren Stellen die besonderen Rechte von Frauen, die auf diese Weise eine Stärkung erfahren (3B4, 4.6, 4.7, 5.3, 5.4, 5.5, 7.1 und 25.5).

Eine weitere bedeutsame Bestimmung betrifft Enteignungen von Land, Fischgründen und Wäldern. Diese sollen Regierungen nur dann vornehmen, wenn sie zur Erfüllung eines „öffentlichen Zwecks“ erforderlich sind. Was öffentliche Zwecke sind, soll klar gesetzlich definiert werden, so dass Enteignungen auch in juristischen Verfahren auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können (Absatz 16.1).

1.5 Teil 5: Verwaltung von Besitzrechten

Der Teil 5 der Leitlinien enthält mehrere spezifische Empfehlungen für die staatliche Verwaltung der Rechte an natürlichen Ressourcen. So wird empfohlen, dass die Staaten Registrierungssysteme (etwa Kataster) für individuelle und kollektive Besitzrechte einrichten, welche einfach, zugänglich, transparent und nicht diskriminierend sein sollen (Absatz 17.1). Sie empfehlen ferner die Anwendung von Verfahren der Raumplanung

bzw. Flächennutzungsplanung, die durch umfassende Partizipation die Interessen besonders benachteiligter Gruppen wie Frauen oder indigener Völker berücksichtigen. Sofern es möglich ist, sollen formale Raumplanungsverfahren auch auf Methoden der Regionalentwicklung zurückgreifen, die von traditionellen Gemeinschaften angewandt werden. Flächennutzungsplanungen sollen daneben Methoden einer diversifizierten und nachhaltigen Land- und Ressourcennutzung fördern, einschließlich agrarökologischer Ansätze. Die Regierungen werden auch dazu ermutigt, Besteuerung als Mittel zur Verhinderung von Spekulation und Eigentumskonzentration einzusetzen (Absatz 19.1). Darüber hinaus sollten die Staaten Streitschlichtungsverfahren für Ressourcenkonflikte etablieren, Korruption mittels transparenter Entscheidungsverfahren bekämpfen sowie die zwischenstaatliche Kooperation verbessern, wenn Land, Wälder und Fischgründe grenzüberschreitend genutzt werden (etwa durch Nomaden). Dieser fünfte Teil der Leitlinien sollte im Lichte von Absatz 6 gelesen werden, der allgemeine Prinzipien zum Thema „Erbringung von Diensten“ enthält.

1.6 Teil 6: Reaktionen auf den Klimawandel und Notstände

Die Auswirkungen des Klimawandels und Naturkatastrophen bedrohen die Land- und Ressourcenrechte von BäuerInnen und anderen LebensmittelproduzentInnen, etwa wenn sie durch Klimaveränderungen zur Aufgabe ihres Landes gezwungen werden. Die Leitlinien empfehlen den Regierungen daher, die Rechte von KleinproduzentInnen auch im Hinblick auf den Klimawandel zu achten und zu schützen und sie an der Entwicklung diesbezüglicher Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen zu beteiligen. Der Text mahnt die Staaten ferner, Präventionsmaßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Land- und andere Ressourcenkonflikte zu gewaltsamen Auseinandersetzungen eskalieren. Ferner sollen sie Sorge tragen, dass auch vor, während und nach bewaffneten Konflikten, einschließlich von Besetzungssituationen, die legitimen Besitzrechte respektiert werden, etwa – sofern möglich – durch die Rückgabe von Land. Sie sollen sich dabei an Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sowie an den „Pinheiro-Prinzipien“ für die Entschädigung von Flüchtlingen und Vertriebenen orientieren. Allerdings bestätigen die Leitlinien nicht das in Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltene Recht zur Rückkehr in Post-Konfliktsituation. Nach

vielen bewaffneten Konflikten, die z.B. mit Vertreibungen von KleinbäuerInnen einhergingen, bildet die Rückgabe geraubten Landes einen Streitpunkt, der Aussöhnungsbemühungen belasten kann.

1.7 Teil 7: Förderung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung

Der Monitoring-Mechanismus der Leitlinien, der die Umsetzung dieses Dokumentes durch Regierungen und internationale Organisationen kontrollieren soll, wurde vergleichsweise schwach ausgestaltet. Aufgrund des freiwilligen Charakters der Leitlinien weigerten sich die RegierungsvertreterInnen, einem stärkeren Überwachungsmechanismus zuzustimmen. Gleichwohl ist es nach der offiziellen Annahme des Textes nun die Aufgabe der Regierungen, die Leitlinien umzusetzen und ihre Auswirkungen auf Landrechte, Ernährungssicherheit und die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu bewerten. Das Dokument empfiehlt Regierungen die Einrichtung von Multi-Akteurs-Plattformen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, mit denen sie bei der Umsetzung, Kontrolle und Bewertung der Leitlinien kooperieren. Eine besondere Rolle soll daneben der FAO-Ausschuss für Ernährungssicherheit (CFS) spielen. In Absatz 26.4 heißt es dazu: „Der Ausschuss für Ernährungssicherheit sollte ein globales Forum sein, in dem alle relevanten Akteure voneinander lernen und die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Leitlinien und deren Bedeutung, Effizienz und Wirkung bewerten. Daher sollte das Sekretariat des CFS, in Zusammenarbeit mit der Beratergruppe, dem CFS über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Leitlinien Bericht erstatten sowie deren Beitrag zur Verbesserung der Verwaltung von Besitzrechten bewerten.“ Dieser Punkt wird im folgenden Kapitel weiter ausgeführt.

1.8 Fazit

Die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“ sind das erste Instrument im Rahmen der internationalen Menschenrechte, die das sehr schwie-

rige und komplexe Thema der Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern angehen. Bereits ihr Zustandekommen ist ein bemerkenswerter Erfolg im langen Kampf gegen Hunger und Armut. Der partizipative Prozess, die Verweise auf die Menschenrechte und die diesbezüglichen staatlichen und nichtstaatlichen Verpflichtungen, das besondere Augenmerk auf die am stärksten gefährdeten und marginalisierten Gruppen sowie Verweise auf die bereits bestehenden Rechte indigener Völker zählen zu den großen Errungenschaften der relativ kurzen Verhandlungen. Dennoch muss dieses Dokument im Lichte anderer Instrumente gelesen und interpretiert werden, damit seine noch bestehenden Schwächen überwunden werden können.

Insgesamt hat der reformierte Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) hat seine Fähigkeit bewiesen,

1. Schlüsselthemen im Kampf gegen Hunger und Nahrungsmittelknappheit, wie z.B. die Landfrage, auf die Tagesordnung zu setzen,
2. effektive institutionelle Bedingungen zu schaffen, damit die von Hunger und Nahrungsmittelknappheit betroffenen Gemeinschaften mit ihren Regierungen, internationalen Organisationen und dem Privatsektor auf Augenhöhe mögliche Lösungen diskutieren können, und
3. innerhalb einer angemessenen Frist zwischenstaatliche Vereinbarungen zu treffen.

Die breite zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erarbeitung der Leitlinien ist für zwischenstaatliche Verhandlungen beispiellos und schafft einen wichtigen Präzedenzfall für die Demokratisierung auch anderer internationaler Entscheidungsprozesse im Bereich Landwirtschaft und Ernährung.

Da die Leitlinien jedoch nicht automatisch umgesetzt werden, sind politischer Druck und Mobilisierung notwendig, um das Dokument mit Leben zu füllen. Zivilgesellschaftliche Gruppen in Europa und anderswo sollten nicht nur selbst die Leitlinien anwenden, sondern auch Regierungen und nichtstaatliche Akteure zu einer Umsetzung anhalten, die die Lebensgrundlage der am stärksten marginalisierten NutzerInnen von Land, Fischgründen und Wäldern effektiv verbessert.

2. Empfehlungen für die Umsetzung der Leitlinien

2.1 Umsetzung

Es ist die Pflicht der Staaten, die Leitlinien umzusetzen, diesen Prozess zu überwachen und die Auswirkungen auf Besitzrechte, Ernährungssicherheit und die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu bewerten. Durch die Annahme der Leitlinien haben die Staaten offiziell ihre Unterstützung für dieses Instrument zum Ausdruck gebracht und verleihen ihm damit eine universelle Reichweite. Die Regierungen verfügen über die Entscheidungsgewalt im Ausschuss für Ernährungssicherheit und sind insofern auch diejenigen, die die Verantwortung für die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen tragen. Die vollständige Umsetzung dieser Leitlinien liegt in der Verantwortung aller Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen, besonders der FAO und des IFAD⁹. Dennoch tragen auch zivilgesellschaftliche Organisationen Verantwortung für einen effektiven Umsetzungsprozess der Leitlinien. Öffentlicher Druck auf Regierungen, die nicht bereit sind, die Leitlinien wirksam umzusetzen, wird unverzichtbar sein.

Der folgende Abschnitt enthält Umsetzungsempfehlungen an die EU-Regierungen auf zwei Ebenen: erstens innerhalb der Europäischen Union, zweitens auf der internationalen Ebene.

2.1.1 EU-Ebene

2.1.1.1 Allgemeine Grundsätze für die Umsetzung

2.1.1.1.1 Verbreitung der Leitlinien

Die EU-Mitgliedsstaaten sollten das Dokument bei relevanten Institutionen und Organen bekannt machen. Dazu gehören die Ministerien für Landwirtschaft, Fischerei und Umwelt, Justizbehörden und Menschenrechtsinstitutionen, Landwirtschafts-, Menschenrechts- und Handelsausschüsse, das Europäische Parlament, alle nationalen und regionalen Parlamente, Gemeinderäte und Gemeinden sowie ländliche Vereinigungen und Interessenvertretungen.

2.1.1.1.2 Integrative und partizipative Methoden

Auf nationaler Ebene aller EU-Mitgliedsstaaten sollte die integrative und partizipative Form der Ausar-

beitung der Leitlinien auch auf die Phase der Umsetzung und Überwachung angewandt werden. Die Beteiligung Betroffener und ihrer Organisationen an der Ausarbeitung von Strategien und Umsetzungsprogrammen ist auf allen Ebenen zu garantieren.

2.1.1.1.3 Einrichtung von Multi-Akteurs-Plattformen

In Absatz 26.2 der Leitlinien werden die aufgefordert, Multi-Akteursplattformen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebenen zu schaffen oder bestehende zu nutzen, um bei der Umsetzung der Leitlinien zusammenzuarbeiten. „Bei der Durchführung dieser Aufgaben können die Länder technische Unterstützung von regionalen und internationalen Gremien erbiten.“ Dialogrunden oder Plattformen sollen dazu dienen, Probleme bei Besitzrechten sowie Prioritäten der Umsetzung der Leitlinien zu identifizieren. Die EU-Mitgliedsstaaten könnten zum Beispiel Sensibilisierungsmaßnahmen und regionale Workshops durchführen, um Informationen über die Leitlinien zu verbreiten und sie bei verschiedenen Akteuren bekannt zu machen. Sie könnten dabei den Prozess erläutern und verdeutlichen, wie das Dokument verwendbar ist und wie Umsetzungsstrategien entwickelt werden können.

EU-Regierungen könnten auch nationale „Hilfe zur Selbsthilfe“-Workshops für soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) durchführen, die sich mit Land- und Ressourcenrechten auseinandersetzen. Darüber hinaus könnten sie CSOs bei der Entwicklung ihrer eigenen „Hilfe zur Selbsthilfe“-Materialien unterstützen (z.B. eigene Interpretationen der Leitlinien, Erstellung audiovisueller Materialien, Darstellung von Augenzeugenberichten, etc.). Dieses Material sollte auf die besonderen Bedürfnisse sozialer Bewegungen und Basisorganisationen eingehen.

2.1.1.2 Anwendung der Leitlinien im nationalen Kontext

Nicht alle Bereiche der Leitlinien sind für die nationale Ebene der EU-Mitgliedsstaaten relevant. Die ersten Fragen, die Staaten daher stellen sollten, sind: Welche Probleme haben wir in unserem Land in Bezug auf die Verwaltung von Ressourcenbesitz? Welchen Themen begegnen wir, wenn es um die verantwortungsvolle Verwaltung von Besitzrechten oder Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen geht? Bereits diese erste Phase der Identifikation von Problemen und Themen sollte in einem partizipativen Prozess erfolgen, etwa in Form der genannten Multi-Akteurs-Plattformen.

⁹ Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung: www.ifad.org/

Jeder EU-Mitgliedsstaat muss dabei seinen spezifischen nationalen Kontext untersuchen. Wir möchten im Folgenden drei Beispiele geben, welche Fragen die einzelnen Mitgliedsstaaten im Hinblick auf das Besitzrecht stellen können: eines zur Raumordnung; ein anderes zu öffentlichen Ländereien, Fischgründen und Wäldern; und ein weiteres Beispiel zu Grundstücksübertragungen und dem Landzugang von jungen LandwirtInnen.

2.1.1.2.1 *Raumplanung und Partizipation*

In den meisten EU-Mitgliedsstaaten üben Urbanisierung und Infrastrukturentwicklung einen wachsenden Druck auf landwirtschaftliche Flächen aus. Mit dem Ausbau von Städten, Gewerbeparks, Verkehrsinfrastrukturen, Tourismuseinrichtungen usw. schrumpfen die Flächen, die für Ackerbau, Weidewirtschaft und Wälder zur Verfügung stehen. Die Leitlinien bieten Ansatzpunkte, um diese wachsende Flächenkonkurrenz konstruktive zu bearbeiten.

Absatz 20 des Dokumentes fordert die Regierungen auf, ordnungsgemäße Raumplanungsverfahren durchzuführen, die den Anforderungen der Leitlinien genügen. Planungsvorschläge und Raumordnungsentwürfe sollen unter breiter Konsultation und Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Prioritäten und Interessen von KleinbäuerInnen, LandarbeiterInnen und anderen ländlichen Gruppen angemessene Berücksichtigung finden (Absatz 20.4). Regierungen sollen dafür Sorge tragen, dass Raumplanung der engen Beziehung zwischen den natürlichen Ressourcen und ihrer Nutzung sowie den geschlechtsspezifischen Aspekten ihrer Nutzung Rechnung trägt (20.3). Ferner soll die Raumplanung eine „diversifizierte nachhaltige Verwaltung“ der natürlichen Ressourcen, einschließlich agrarökologischer Ansätze und nachhaltiger Intensivierung, berücksichtigen (20.5).

Daneben ist daran zu erinnern, dass laut den in Absatz 1.1. genannten allgemeinen Grundsätze Raumplanungsaktivitäten ein besonderes Augenmerk auf gefährdete und marginalisierte Gruppen legen sollen.

2.1.1.2.2 *Öffentliche Ländereien, Fischgründe und Wälder*

In vielen EU-Mitgliedsstaaten haben junge LandwirtInnen Schwierigkeiten beim Zugang zu Land. Hohe Preise, Privatisierung von öffentlichem Land und Verdrängung durch große agrarindustrielle Unternehmen tragen zu diesem Problem bei. Gemäß Absatz 8 der Leitlinien sollen die Regierungen, nicht nur Besitzrechte in einfacher und

transparenter Weise registrieren, sondern auch Schutzmaßnahmen implementieren, die die Rechte marginalisierter Gruppen von LandnutzerInnen beachten. Insofern sollten die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um jungen Landwirten, die besonders von steigenden Grundstückspreisen betroffen sind, Zugang zu Land sichern.

In Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen der Leitlinien könnten die Mitgliedsstaaten die Verteilung von öffentlichem Land an die Erfüllung sozialer und ökologischer Kriterien binden (etwa Beschäftigungsquote pro Flächeneinheit, lokale Wertschöpfung, agrarökologische Ansätze). Ferner sollten sie alle öffentlichen Grundstücke, Fischgründe und Wälder kartieren, die gemeinsam genutzt und verwaltet werden.

2.1.1.2.3 *Übertragungen von Besitzrechten*

Probleme der Grundstücksspekulation und Bodenkonzentration in den Händen größerer Unternehmen sind in EU-Mitgliedstaaten ebenfalls verbreitet. Im Einklang mit Teil 4 der Leitlinien sollten die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um unerwünschte Auswirkungen auf Kleinbauern zu verhindern, „die unter anderem durch Grundstücksspekulation, Landkonzentration und Missbrauch von gewohnheitsrechtlichen Nutzungsformen entstehen können“ (11.2).

Bezugnehmend auf Absatz 11.8 sollten die EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen, „dass sie bei der Unterstützung von Geschäften im Zuge von Besitztransaktionen die Besitzrechte von Kleinproduzenten schützen“. Darüber hinaus heißt es in den Leitlinien, dass die Regierungen solche „Produktions- und Investitionsmodelle“ in Betracht ziehen sollen, „die nicht zu groß angelegten Transfers von Besitzrechten auf Investoren führen“. Daneben sollte sie Partnerschaften mit lokalen Rechteinhabern unterstützen (12.6). So könnten sie z.B. die Besteuerung so ausgestalten, dass großflächige Grundstückstransfers und Verkäufe von Grundstücken für nicht-landwirtschaftliche Zwecke reduziert werden. Ferner sollten die EU-Mitgliedstaaten bei Investitionen sicherstellen, dass bestehende legitime Besitzrechte identifiziert und nicht durch die Investitionen beeinträchtigt werden (12.10).

Die Länder werden auch dazu ermutigt, öffentliche Landbanken für die anschließende Verteilung einzurichten (13.2 und 13.3). Durch steuerliche oder andere finanzielle Anreize können sie die langfristige Übertragung von Nutzungsrechten und Bodeneigentum an öffentliche Einrichtungen oder Treuhandgesellschaften fördern. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten von Arrondierungen und anderen

Flurbereinigungsprogrammen Abstand nehmen, wenn die bestehende kleinteiligere Parzellierung Vorteile bietet, wie z.B. Risikoreduktion oder Anbaudiversifizierung (13.4). Darüber hinaus sollten die Regierungen redistributive Reformen in Betracht ziehen „wo ein hohes Maß an Eigentumskonzentration mit einem erheblichen Maß an Armut im ländlichen Raum, aufgrund von fehlendem Zugang zu Land, Fischgründen und Wäldern, verbunden ist“ (15.3).

2.1.2 Internationale Ebene

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Leitlinien nicht nur in ihrem eigenen Hoheitsgebiet umzusetzen, sondern auch auf internationaler Ebene unter Berücksichtigung ihrer extraterritorialen Verpflichtungen. Dem Geist dieses Dokumentes folgend sollten sie überall mit besonderem Augenmerk auf die schwächsten und verwundbarsten Gruppen angewandt werden.

2.1.2.1 Entwicklungszusammenarbeit

In Übereinstimmung mit Absatz 26 sind EU-Staaten, Geber und Entwicklungsorganisationen angehalten, bei der Entwicklung von Umsetzungsprojekten partizipative Methoden anzuwenden. Ferner sollten sie zum einen einheitlichen methodischen Ansatz für die Implementierung der Leitlinien beitragen.

Auch im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit sollten die EU-Regierungen mit Multi-Akteurs-Plattformen kooperieren, um eine einheitliche Umsetzungsmethode zu entwickeln und sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Leitlinien weltweit in vergleichbarer Weise angewandt werden. Sie könnten den Aufbau spezieller Beschwerdeinstanzen unterstützen, die Berichte und Beschwerden über Besitzrechtsverletzungen entgegennehmen können. Sie sollten darüber hinaus nationale Menschenrechtsorganisationen dazu ermutigen, Konzentration von Landbesitz und damit einhergehende Menschenrechtsverletzungen zu überwachen.

Die entwicklungspolitischen Geber sind aufgefordert, die Einrichtung nationaler partizipativer Dialogrunden zu unterstützen. Sie sollten nur solche Umsetzungsprojekte finanzieren, die im Rahmen derartiger Dialoge vereinbart wurden. Die Aktivitäten der Geber sollten durch diese nationalen Dialogrunden koordiniert werden. Eine unterstützende Funktion können in dieser Hinsicht auch die FAO und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) spielen.

Bei der Einrichtung solcher Multi-Akteurs-Plattformen können die EU-Mitgliedstaaten technische

Unterstützung bei regionalen und internationalen Organisationen wie der FAO erbitten. Die Regierungen sollten daraufhinwirken, dass die FAO-Agenda die Umsetzung der Leitlinien priorisiert.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten Strategien für die Kontaktaufnahme mit regionalen FAO-Büros entwickeln, denen sie konkrete Umsetzungsvorschläge unterbreiten möchten. Sie könnten die FAO auffordern, ein Online-Forum einzurichten, das alle Informationsmaterialien und Umsetzungsvorschläge breit zugänglich macht.

Schließlich sollten die Regierungen, zusammen mit dem UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung und der FAO, gemeinsame Missionen erwägen, die Probleme des Land- und Ressourcenbesitzes auf Grundlage der Leitlinien analysieren und Empfehlungen für deren Lösung abgeben. Diese Missionen könnten dazu genutzt werden, nationale Umsetzungsprozesse anzukurbeln.

2.1.2.2 Weitere Politikbereiche und extraterritoriale Verpflichtungen

Staaten haben extraterritoriale Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte und den Besitz von Land. Sie müssen insofern auch die Aktivitäten ihrer Unternehmen im Ausland einer menschenrechtlichen Kontrolle unterwerfen. Um diesen Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen, sollten die EU-Mitgliedsstaaten über ihre Botschaften Kontrollmechanismen einführen, um ausländischen Landerwerb ihrer Investoren nachzuverfolgen. Dies könnte durch die Schaffung spezieller Kontaktstellen in den Botschaften erfolgen, die individuelle Beschwerden und Berichte von Menschenrechtsorganisationen sowie von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen annehmen. Im Fall von nachweislichen Verstößen sollten die EU-Mitgliedsstaaten der jeweiligen lokalen Bevölkerung Abhilfemaßnahmen anbieten.

Besonderes Augenmerk müssten die EU-Mitgliedstaaten auf die ausländischen Aktivitäten ihrer transnationalen Unternehmen und landwirtschaftlichen Investmentfonds legen. Sie sollten daher diese Akteure identifizieren und spezielle Meldepflichten für Unternehmen und Investoren einführen, die Land im Ausland erwerben. Darüber hinaus ist zu fordern, dass sie innerstaatliches Recht (Straf- und Zivilrecht) anwendbar machen auf extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen und ausländischen Opfern Klagerecht vor nationalen Gerichten einräumen.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, dass Handels- und Investitionsverträge legitime

Besitzrechte sowie den Zugang zu Land für KleinproduzentInnen nicht beeinträchtigen. Es ist zu fordern, dass sie vor Aushandlung und Abschluss derartiger Verträge menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchführen und dabei besonderes Augenmerk auf die Landfrage legen. Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung hat vor Kurzem spezifische Leitlinien für die Durchführung von Folgeabschätzungen von Handels- und Investitionsverträgen vorgelegt.¹⁰

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten daneben auch andere Politikbereiche daraufhin kontrollieren, ob sie sie negative Auswirkungen auf den Zugang zu und die Verfügung über Land und andere natürliche Ressourcen haben. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei der Energiepolitik, der Agrarpolitik, der aktuellen Rohstoffstrategie sowie der Umwelt- und Verbraucherpolitik geschenkt werden. Potenziell Geschädigten muss die Möglichkeit eingeräumt werden, die negativen Auswirkungen einzelner politischer Maßnahmen nachzuweisen und entsprechende Beschwerden vorzubringen. Es bedarf ergänzend effektiver Mechanismen, um nachweislich schädliche Politiken zu modifizieren.

Ebenso sollten die EU-Mitgliedstaaten die Auswirkungen von Politiken und Projekten zwischenstaatlicher Organisationen (einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen) auf Landrechte, Fischgründe und Wälder abschätzen. Sie müssen ihre Verhandlungsmacht dafür nutzen, um Politiken und Projekte so zu beeinflussen, dass die Menschenrechte geachtet und legitime Land- und Ressourcenrechte nicht verletzt werden. Die Regierungen sollten insbesondere die Weltbank und internationale Finanzinstitutionen dazu anhalten, ihre Richtlinien im Einklang mit den Leitlinien zu überarbeiten und letztere als Mindeststandards anzuwenden.

2.2 Überwachung

Unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen sollten die EU-Mitgliedsstaaten geeignete Indikatoren und Benchmarks entwickeln, die die Umsetzungsmaßnahmen auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Leitlinien überprüfen. Je nach nationalem Kontext müssen solche Benchmarks konkrete Umsetzungsziele definieren, die kurz-, mittel- und langfristig erreicht werden sollen. Sie sollten sich dabei auf die verschiedenen Ebenen der Verwaltung von Land und anderen Ressourcen beziehen. Die Indikatoren müssten definieren, wie der Fortschritt, d.h. Verbesserungen bei der Verwaltung natürlicher Ressourcen, gemessen werden soll.

Die Überwachung der Leitlinien sollte auf den Menschenrechten basieren. Dementsprechend ist nicht nur zu prüfen, ob die Handlungen relevanter Akteure im Einklang mit den Leitlinien stehen, sondern auch, ob diese Akteure ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Eine menschenrechtsbasierte Überwachung verlangt daneben eine vertikale Rechenschaftspflicht, d.h. Regierungen und andere Institutionen sind gegenüber Rechtsträgern wie z.B. ländlichen Armen rechenschaftspflichtig. Darüber hinaus ist jedes neue Berichterstattungsverfahren im Rahmen der Leitlinien als Ergänzung zu bestehenden Mechanismen der Überwachung der Menschenrechte zu betrachten (z.B. parallele Berichte im UN-Menschenrechtssystem).

Die Überwachung sollte auf allen Ebenen der Umsetzung stattfinden, einschließlich der nationalen Ebene, der Ebene der rechtlichen und institutionellen Strukturen sowie der Ebene von Politik und Projekten, die den Besitz lokaler RessourcennutzerInnen betreffen. Einen Schwerpunkt muss die Überwachung vor allem auf die Sicherheit des Zugangs zu natürlichen Ressourcen für ländliche Gemeinschaften, kleine LebensmittelproduzentInnen und andere marginalisierte Gruppen legen. Sie sollte sich auch auf alle regionalen und internationalen Institutionen beziehen, deren Aktivitäten sich auf den legitimen Besitz traditioneller NutzerInnen von Land, Fischgründen und Wäldern auswirken können.

Die Überwachung muss integrativ und partizipativ ausgestaltet werden. Gerade KleinproduzentInnen und gefährdete Gruppen sollten gemäß dem Ziel der Leitlinien eine hervorgehobene Rolle spielen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten, Hilfsorganisationen und Geber sollten umfassende Informationen zu allen Politikbereichen, Aktivitäten und Projekten zur Verfügung stellen, die die Besitzrechte lokaler NutzerInnen von Land, Fischgründen und Wäldern beeinflussen könnten.

¹⁰ Siehe „Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements“, Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf angemessene Ernährung, vorgelegt auf der 19. Tagung der UN-Menschenrechtskommission.

3. Literatur

- DE SCHUTTER, O.**, „Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements“, Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf angemessene Ernährung, vorgelegt auf der 19. Tagung der UN-Menschenrechtskommission.
- DE SCHUTTER, O.**, Large-scale land acquisitions and lease: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenges, A/HRC/13/33/Add.2, Dezember 2009: <http://www.srfood.org/index.php/en/documents-issued>
- FAO**, „Voluntary Guidelines on Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the context of national food security“, Mai 2012: <http://www.fao.org/nr/tenure/en/>
- FAO**, „Land Tenure and Rural Development“, in Land Tenure Studies 3, Rome, 2002, <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307E/y4307e00.htm#Contents>
- FIAN International and Welthungerhilfe**, „Screen state action against hunger! How to use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to monitor public policies?“, Heidelberg, 2007, <http://www.fian.org/resources/documents/others/screen-state-action-against-hunger>
- FIAN BELGIUM & OXFAM SOLIDARITE**, „Les Directives volontaires sur la gouvernance foncière“, Fact Sheet 2012/01, Mai 2012, http://www.fian.be/IMG/pdf/fiche_fian_separees_fr-final.pdf
- Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung:** www.ifad.org/
- Food First**, „Promised land: Competing visions of Agrarian Reform“, August 2006, <http://www.foodfirst.org/node/1587>
- INTERNATIONAL PLANNING COMMITTEE FOR FOOD SOVEREIGNTY (IPC)**, „Now that the negotiations of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests have been finalised, what is the evaluation of the CSOs?“, CSM Evaluation of the Guidelines, Mai 2012.
- Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte:** <http://www.fian.org/resources/documents/others/maastricht-principles-on-extraterritorial-obligations-of-states>
- MONSALVE SUAREZ, S. & SEUFERT, Ph. (FIAN International)**, „A Civil Society Perspective on Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests“, Study, Draft, März 2012.
- TERRE DE LIENS & SYNERGIES**, „Lifting the land barrier: The indispensable step towards developing local, sustainable, civic agriculture in Europe“, Draft paper in Project Access to land for Community-Connected Farming in Europe, März 2011, <http://www.landco.nl/uploads/position%20paper%20land%20Terre%20de%20Liens%20en%20anderen.pdf>

