

Hintergrundinformation

Michael Windfuhr

Ein wichtiges Instrument - Die Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern

Die Umsetzung und Anwendung der Leitlinien sollte durch die Entwicklungszusammenarbeit gefördert und national wie international gegebenenfalls auch gegen Widerstände eingefordert und durchgesetzt werden.

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: 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.

Das Instrument ist eine Reaktion auf ein wachsendes und weltweit zu beobachtendes 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 Zugang zu diesen Ressourcen geführt.

Zum Verständnis der Bedeutung der Leitlinien beantwortet diese Hintergrundinformation folgende Fragen: Was ist das zugrundeliegende Problem? Warum braucht man zur Bearbeitung ein völkerrechtliches Instrument? Welchen Nutzen können freiwillige Leitlinien angesichts des vorhandenen hohen Problemlösungsdrucks haben? Wie sah der Verhandlungsprozess aus? Was regelt das neue Instrument? Welche Bedeutung kann ihm zukommen angesichts des Investitionsbooms in ländlichen Regionen?

1. 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 Entwicklungsländern und Investitionen in die Agrarwirtschaft chronisch unterfinanziert. Dafür gab es verschiedene Gründe. Die hohen Agrarsubventionen in den USA und der Europäischen Union (EU) haben - besonders angeregt durch den Einsatz von Exportsubventionen - die Weltmarktpreise für die meisten Agrarprodukte so stark abgesenkt, dass private Investitionen gerade auch von Bauernfamilien in diesem Bereich kaum rentabel waren, unzureichend blieben, oft sogar unterblieben.

In der Verschuldungskrise der 1980er und 1990er Jahre hatten viele Länder im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierung zudem eigene Subventionen für ländliche Räume und ihre Entwicklung abgebaut. Auch in der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurde die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich ländlicher Entwicklung und Agrarwirtschaft während der letzten zwei Jahrzehnte substanziell zurückgefahren.

Zur Trendwende kam es in der Welternährungskrise 2007/2008, die durch einen enormen Preisanstieg für die meisten Agrarprodukte ausgelöst wurde. Zwar fielen die Preise 2009 zunächst wieder, dennoch sind sie seit der Krise deutlich höher als vorher - ein Trend, der von vielen Beobachtern angesichts zu beobachtender langfristiger Trends bei der Nachfrage (wachsende Weltbevölkerung, steigender Fleischkonsum, Nutzung von Agrarrohstoffen als Energierohstoffe) und beim Angebot (Bodenverluste, Wasserknappheit, Klimawandel) als ein stabiler, längerfristiger Trend angesehen wird.

Auch in der Folge der globalen Finanzkrise steigen die Investitionen in ländliche Entwicklung wieder an, weil Land als sichere Investitionsanlage gilt; dies gilt besonders für private nationale und internationale Investitionen. Bei staatlichen Investitionen sind es eher grenzüberschreitende Investitionen aus Ländern wie China, Saudi Arabien oder staatliche 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 Agrarrohstoffen abzusichern. So entstand die derzeit schnell steigende Nachfrage nach Land (land grabbing) und es kam zu erheblich gestiegenen Umsätzen an den Agrarrohstoffbörsen (Spekulation).

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 zufolge gibt es weltweit über 525 Millionen Bauernbetriebe. Trotz der im globalen Maßstab wachsenden Verstädterung leben immer noch über 75 Prozent aller Hungernden und Unterernährten auf dem Land.

Die Hälfte davon lebt in kleinbäuerlichen Familienbetrieben, auf kleinen und kleinsten Parzellen (unter 2 ha, oft nur 0,5 ha). 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 keine Einkommensmöglichkeiten.

Unsicherheit im Landzugang

Die Gründe für die Unsicherheit im Landzugang sind vielfältig:

- In vielen Ländern, gerade in Afrika, fehlt eine verlässliche Dokumentation der vielfältigen 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.
- In verschiedenen ländlichen Regionen werden Landnutzungsrechte beispielsweise durch lokale Stammesführer („Chiefs“) vergeben. Dabei handelt es sich oft um historisch sinnvolle Landverteilungssysteme: Land wurde in der Regel nach der Familiengröße zugeteilt und entsprechend konnten die Zuteilungen bei wachsender Kinderzahl steigen oder im Alter wieder abnehmen. Solche Systeme können schnell unter Druck geraten, wenn beispielsweise der „Chief“ das gemeinsame Land an einen ausländischen Investor verkauft; die mangelnde Dokumentation solcher traditioneller Landnutzungssysteme erleichtert dies.

- 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 zu den Gemeindewiesen. Wieder ist eine mangelnde Dokumentation der Nutzungsrechte ursächlich/mitverantwortlich.
- Streit um die Landrechte gibt es in vielen Ländern auch über die Landrechte von indigenen Völkern, da diese historisch erheblich größere Landflächen besaßen und die Aushandlung von geschützten Gebieten oft mit erheblichen Landverlusten einhergehen. Indigene Ländereien, gerade Waldflächen, sind zudem oft einem großen Erschließungsdruck durch Siedler, Holzfäller oder Bergbauaktivitäten ausgesetzt.
- Staatlichen Aufsichtsbehörden fällt es angesichts dieser verschiedenen Interessengruppen und tatsächlicher Nutzungskonflikte oft schwer, vorhandene Landrechte abzusichern und Holzfällern und anderen Nutzungskonkurrenten auch polizeilich Einhalt zu gebieten. Selten gelingt es der Landverwaltung, auch nichtdokumentierte Landtitel oder traditionelle Landnutzung abzusichern. Dies gilt nicht nur für Ländereien von indigenen Völkern, sondern insgesamt für Gebiete, in denen Landverteilung und Landkonflikte vorherrschen.
- 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.

Besonders schwierig und komplex ist die Landsituation in Ländern mit fehlender oder schwacher Regierungsfähigkeit wie beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo. Hier sind Bereiche des Landes in der Hand von Warlords oder von privaten Bergbaufirmen. Eine Dokumentation und Absicherung von Landrechten oder Landnutzungsrechten ist unter diesen Umständen kaum möglich.

Großflächige Landkäufe („land grabbing“)

Bei vielen der derzeit zu beobachtenden großflächigen Landkäufe werden die Rechte der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer des Landes nicht 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. Landrechtsaktivistinnen und -aktivisten sind oft direkten persönlichen Bedrohungen oder auch politischer Repression ausgesetzt.

In einer aktuellen Studie eines Netzwerks von Organisationen, die die International Land Coalition koordiniert hat, werden Landtransfers in Ländern des Südens untersucht. Bis Ende 2010 sind dort Nachrichten über Landtransfers von insgesamt 200 Millionen ha auf der Grundlage von Pressemeldungen und anderen Quellen gesammelt worden.

Im Rahmen einer systematischen Überprüfung der Daten konnte das Netzwerk zumindest den Transfer von bis zu 80 Millionen ha 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). Investoren sind andere Staaten, staatliche Investitionsfonds sowie Investitions- oder Pensionsfonds. In vielen Ländern investieren auch nationale Eliten, die auf der Suche nach sicheren Anlageformen sind.

Angesichts dieser Dynamik großflächiger Landtransfers sind zwei internationale Initiativen entstanden. Im Kontext der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und des reformierten Ausschusses für Welternährung entstand die Initiative, freiwillige Leitlinien zur guten Regierungsführung zu entwickeln, angelehnt an den erfolgreichen Prozess der Erarbeitung freiwilliger Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung, die 2004 im Welternährungsrat einstimmig angenommen wurden. Parallel hatte die Weltbank es auf G8 / G20-Initiative hin unternommen, „Prinzipien für verantwortliches Investieren“ zu entwickeln. Während der erste Prozess mit der Annahme der „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ jetzt seinen Abschluss gefunden hat, sollen in den kommenden Jahren die „Prinzipien für verantwortliches Investieren“ im Ausschuss für Welternährungssicherheit erarbeitet werden, beginnend im Herbst 2012.

2. Verhandlungsprozess und Inhalte

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 FAO-Sekretariat einen ersten Entwurf erstellt, der zwischen Juni 2011 und Mai 2012 abgestimmt wurde. Im Mai 2012 ist er im Ausschuss für Welternährung verabschiedet worden. Zivilgesellschaft wie auch die Privatwirtschaft waren im Verhandlungsprozess präsent. Besonders unterstützt wurde der Prozess von Deutschland, hier dem federführenden Ministerium 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 Freiwilligen Leitlinien fußen auf der Erkenntnis, dass Zugang zu Land, Wäldern und Fischereiressourcen ausgesprochen zentral für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung ist und damit für die Überwindung und Bekämpfung von Hunger und Unterernährung. 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 Freiwilligen Leitlinien tragen dabei einem doppelten Anliegen Rechnung: Mindeststandards für die Landverwaltung und Investitionen zu formulieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass nicht besonders benachteiligte Gruppen mit prekärer oder fehlender Absicherung ihres Zugangs zu produktiven Ressourcen übersehen werden und ihren Zugang zu diesen Ressourcen ohne Alternativen beziehungsweise angemessene Entschädigung verlieren.

Die Freiwilligen Leitlinien formulieren Mindeststandards für Investitionen in Land-, Wald- und Fischereiressourcen, Enteignungen, für Entschädigungsprozesse und -formen, für Agrarreformmaßnahmen bis hin zu umverteilender Agrarreform. Detailliert und menschenrechtssensibel beschreiben die Freiwilligen Leitlinien Verfahrensnormen und Standards guter Regierungsführung für die Landverwaltung, von der Preisfeststellung und Bewertung bis hin zur Landadministration. Dabei beschreiben die Leitlinien präzise, 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 werden können, wie die Rechte indigener Völker angemessen berücksichtigt werden können, und zuletzt, wie Korruption vermieden werden kann.

3. Welchen Nutzen hat ein freiwilliges Instrument?

Ist die Verabschiedung eines Textes, der auf Freiwilligkeit setzt, ein Manko für seine Wirkung? Wäre es nicht wirkungsvoller gewesen, einen bindenden völkerrechtlichen Vertrag zu erarbeiten? 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. Manche nicht-bindende Erklärung hat eine historische Strahlkraft entwickelt - wie beispielsweise die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte -, mancher detailliert ausgearbeiteter Vertrag ist mit wenigen Unterzeichnern in der Bedeutungslosigkeit versunken.

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 danach hätte er 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 für bestehende bindende völkerrechtliche Standards - die Leitlinien wenden sie auf den Zugang zu und die Verwaltung von Land und anderen Ressourcen an.

4. 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 Freiwilligen 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.

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.

Die Freiwilligen Leitlinien bieten verschiedenen Akteuren Hilfe an:

- Sie können ausgesprochen nützlich sein für Mitarbeitende in Landverwaltungen, die rechtstaatliche Standards sowohl gegenüber ihrer eigenen Regierung, aber 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, für anstehende Landtransfers Bewertungsgrundlagen zu haben und um Partizipationsrechte einzufordern.
- Die Freiwilligen Leitlinien können Investoren helfen, die sicherstellen wollen, dass ihre Investitionen internationalen Mindeststandards entsprechen.
- Die Freiwilligen Leitlinien können der Entwicklungszusammenarbeit bei der Beratung von Regierungen zur Entwicklung von Landpolitiken helfen.

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

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 and 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>

Michael Windfuhr ist Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte