

# Zugang zu Land und das Recht auf Nahrung

Ein Beitrag zur Klärung menschenrechtlicher Anforderungen  
in Zusammenhang mit dem Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen



## Impressum:

Grundlage dieser Publikation ist die von FIAN International veröffentlichte Publikation *Acceso a la Tierra y el Derecho a la Alimentación* von Sofia Monsalve aus dem Jahr 2007. Diese wurde übersetzt und in weiten Teilen bearbeitet und aktualisiert.

Herausgeber:  
FIAN Deutschland e.V.  
Briedeler Straße 13  
D-50969 Köln  
fian@fian.de • www.fian.de



Übersetzung aus dem Spanischen: Übersetzungsbüro Büttner, Ostrach  
Bearbeitung: Roman Herre. Hervorhebungen im Text durch den Herausgeber.  
Gestaltung: Uschi Strauß

Fotos: © FIAN oder s. Bildunterschrift  
Umschlagfoto links: © Ralf Leonhard  
Umschlagfoto Mitte: © Friends of the Earth

Mit finanzieller Unterstützung des BMZ.  
Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.



Köln, März 2011

**ISBN 978-3-9813381-7-1**

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1   Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2   Internationale Menschenrechtsgesetzgebung und Zugang zu Land</b>	<b>8</b>
<b>3   Der Zugang zu Land und die bürgerlichen und politischen Rechte</b>	<b>9</b>
<b>4   Der Zugang zu Land und das Recht auf angemessene Nahrung</b>	<b>13</b>
4.1   Nationale Pflichten	15
4.1.1   Die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren, und das damit verbundene Verbot von Zwangsräumungen und willkürlichen Umsiedlungen	16
4.1.1.1   Das Recht auf angemessenes Wohnen und die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren	16
4.1.1.2   Grundprinzipien und Leitlinien für Räumungen und Umsiedlungen	18
4.1.1.3   Konvention Nr. 169 der ILO und die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren	19
4.1.1.4   Zugang zu Land und das Humanitäre Völkerrecht	20
4.1.1.5   Empfehlungen	20
4.1.2   Die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen	22
4.1.2.1   Das Recht auf angemessenes Wohnen und die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen	22
4.1.2.2   Das Übereinkommen Nr. 169 der ILO und die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen	23
4.1.2.3   Empfehlungen	23
4.1.3   Die Pflicht, Zugang zu Land zu gewährleisten	24
4.1.3.1   Die Pflicht, Zugang zu Land für indigene Völker zu gewährleisten	25
4.1.3.2   Die Pflicht, Zugang zu Land für Frauen zu gewährleisten	25
4.1.3.3   Die Gewährleistungspflicht und die Freiwilligen Leitlinien	25
4.1.3.4   Empfehlungen	26
4.2   Umsetzung auf nationaler Ebene	28
4.3   Rechtlicher Rahmen und finanzielle Mittel	30
4.4   Überwachung (Monitoring)	30
4.5   Internationale Pflichten	32
4.5.1   Empfehlungen	34
<b>5   Bibliographie</b>	<b>36</b>



***Das Recht auf angemessene Ernährung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Ernährung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das Recht auf angemessene Ernährung darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestratung an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden.***

*(Artikel 6 der Allgemeinen Bemerkung 12 des Ausschusses der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)*

## Vorwort

---

Gibt es ein Recht auf Land? Kritiker heben gerne hervor, dass es ein Recht auf Land nicht geben kann, da nicht jede/r in der Landwirtschaft tätig ist oder sein will. In diesem Zusammenhang wird von Skeptikern gerne ausgelegt, dass ein Recht auf Land bedeuten würde, dass jede/r Mensch ein Recht auf eine gleichgroße Parzelle Ackerland hätte. Vergessen wird dabei, dass auch das Recht auf Eigentum nicht beinhaltet, dass jeder Mensch 1.000 Euro auf dem Konto haben muss, sondern dass es im Kern darum geht, dass Menschen ausreichend zu essen und ein Dach über dem Kopf haben. Daher ist die Kontextualität entscheidend: Zugang zu Land ist für eine große Gruppe von Menschen weltweit entscheidend, um ihre Menschenrechte zu verwirklichen. Dies sind insbesondere KleinbäuerInnen, indigene Gemeinschaften, Landlose, KleinfischerInnen und Hirtenvölker. Das kulturelle, soziale und ökonomische Leben dieser Menschen ist untrennbar mit dem Zugang zu Land verbunden. In eben diesem Kontext muss diskutiert werden, ob und in welchem Rahmen es ein Recht auf Land gibt.

Die Kleinbauernorganisation *La Via Campesina* hat mit Unterstützung von FIAN bei den Vereinten Nationen einen Prozess zur Erarbeitung einer ‚Bauernrechtskonventionen‘ angestoßen, bei der es insbesondere um die Klarstellung der Bedeutung und den Schutz des Zugangs zu Land und anderen natürlichen Ressourcen für diese Gruppen geht. Der vorläufige Bericht des Beratungsgremiums des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hebt folgende Ursachen für die Diskriminierung von bäuerlichen Familien und anderen Menschen, die im ländlichen Raum leben und arbeiten hervor:

- Landenteignungen und gewaltsame Räumungen und Vertreibungen;
- Diskriminierung auf Basis des Geschlechts – in erster Linie von Frauen;
- das Fehlen von Agrarreformen und ländlichen Entwicklungspolitiken.

Das Gremium kommt zu dem Schluss: „Um die Rechte von BäuerInnen und weiteren Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten, zu befördern, muss ein neues internationales Menschenrechtsinstrument erarbeitet werden. [...] Dies sollte auch neue Rechte [...], wie etwa die Rechte auf Land, Saatgut und Produktionsmitteln anerkennen.“<sup>1</sup>

Die vorliegende Broschüre zeigt auf, dass sich das Verständnis der ‚Landfrage‘ in menschenrechtlichen Zusammenhängen konkretisiert hat und sich eine Weiterentwicklung des Menschenrechtssystems zwingend mit der Frage des Menschenrechts auf Land auseinandersetzen muss. Dies ist vor dem Hintergrund der aktuellen Jagd nach Ackerland, dem so genannten Land Grabbing, und den Folgen für die ländlichen Gemeinden von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit.

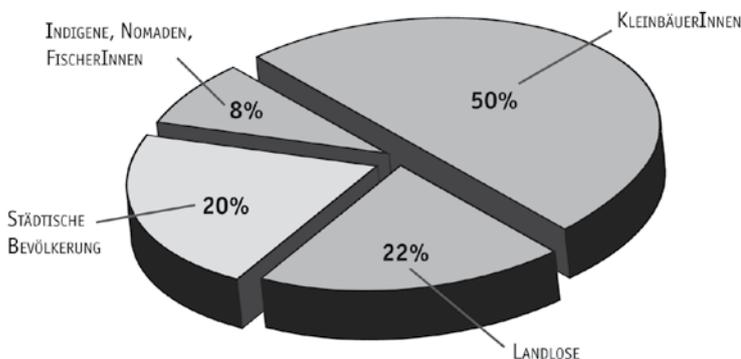
<sup>1</sup> [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/docs/session6/A.HRC.AC.6.CRP.2\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/docs/session6/A.HRC.AC.6.CRP.2_en.pdf). Unsere Übersetzung.

# 1 | Einleitung

Bei der Weltkonferenz für Agrarreform und ländliche Entwicklung 1979 bestand noch Konsens über die dringende Notwendigkeit, der prekären Lage der Millionen ausgegrenzten BäuerInnen und Landlosen<sup>2</sup> durch umfassende Agrarreformen entgegenzuwirken. Mit der Einführung der Strukturanpassungsmaßnahmen in den 80er und 90er Jahren verschwand dieser Konsens und nationale sowie internationale Agenden im Bereich Agrarpolitik und ländlicher Entwicklung mündeten in makroökonomischen Reformen, die ausländische Investitionen anziehen und die Exportlandwirtschaft fördern sollten. Heute hat sich die Lage kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe sowie die der Landlosen weiter verschärft. 50 Prozent der Menschen, die weltweit an Hunger leiden, sind KleinbäuerInnen, die nur über einen eingeschränkten oder unsicheren Zugang zu Land und weiteren produktiven Ressourcen wie Wasser oder Saatgut verfügen. Landlose machen 22 Prozent der Hungernden aus, Indigene sowie Hirten und Kleinfischer acht Prozent.<sup>3</sup> 80 Prozent der Hungernden weltweit leben also auf dem Land. Ein ausreichender und sicherer Zugang zu Land, Wasser und Saatgut ist für die Sicherung ihres Menschenrechts auf Nahrung entscheidend.

## WER HUNGERT?

EIGENE DARSTELLUNG. DATEN: VEREINTE NATIONEN 2004 MILLENNIUM PROJECT: INTERIM REPORT OF TASK FORCE ON HUNGER



Diese Typologie des Hungers beruht laut Vereinten Nationen (United Nations, UN) unmittelbar auf der Diskriminierung dieser Gruppen. Um die ausgesprochen prekäre Lage zu beschreiben, in der sich diese Menschen befinden, sprechen die UN von multipler Diskriminierung. Zum einen handelt es sich um räumliche Diskriminierung, da viele in geografisch abgelegenen und ökonomisch instabilen Gebieten ohne Zugangsstraßen oder Märkte leben – in die sie oft verdrängt wurden; zum anderen verfügen sie über keinen Zugang zu (bezahlbaren) Krediten, Dienstleistungen oder ländlichen Bildungsmaßnahmen. Außerdem werden KleinbäuerInnen, Landlose und Indigene politisch diskriminiert, da deren Belange und Forderungen in nationalen und internationalen Entscheidungsprozessen häufig keinen Widerhall finden.

<sup>2</sup> Die meisten Landlosen sind Bauernfamilien, die kein Land besitzen (bspw. PächterInnen), oder LandarbeiterInnen, die in zumeist prekären Arbeitsverhältnissen ihren Lebensunterhalt bestreiten.  
<sup>3</sup> UNDP (2003) Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger. [www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf) S.X-XI



Nachdem Agrarreformen und ländliche Entwicklung für über 30 Jahre aus den nationalen und internationalen Agenden verschwunden waren, treten sie jüngster Zeit wieder in den Vordergrund. Dies zeigen zahlreiche Initiativen, wie etwa die Internationale Konferenz für Agrarreform und ländliche Entwicklung (ICARRD), die von der FAO in Zusammenarbeit mit der brasilianischen Regierung in 2006 abgehalten wurde oder die aktuelle Erarbeitung Freiwilliger Leitlinien zum Thema Land unter dem Dach des Komitees für Welternährungssicherheit (CFS). Die Integration der Menschenrechte ist bei diesem Prozess unerlässlich. In der Tat gibt es in verschiedenen Teilen der Welt eine starke soziale Bewegung, die Zugang zu Land und eine Agrarreform als Teil ihrer Menschenrechte einfordert.<sup>4</sup> Zum Anderen verfügen die Vereinten Nationen und die Welternährungsorganisation FAO bereits über konkrete rechtliche Instrumente, die einen menschenrechtlichen Ansatz bei Themen Zugang zu Land und Agrarreformen verfolgen. Hervorzuheben sind insbesondere die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung<sup>5</sup>, die im November 2004 vom Rat der FAO einstimmig angenommen wurden sowie die aktuell verhandelten Leitlinien zu Land und natürlichen Ressourcen<sup>6</sup>.

Das Völkerrecht erkennt das Recht auf Land nicht explizit als ein allgemeines Menschenrecht an. Jedoch existieren – wie im Folgenden aufgeführt wird – viele klare Verweise. Die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

<sup>4</sup> Beispielsweise die Erklärung „Land, Territory and Dignity“ (Brasilien, 2006), die Erklärung von Nyeleni (Mali, 2007), die Kimberley-Erklärung (Südafrika, 2002), Erklärung der Kleinfischer (Thailand, 2008). Vgl. FAO (2009) Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure. Civil Society Perspectives.  
<sup>5</sup> Der offizielle Titel der Leitlinien: „Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“. Deutsche Version: [http://www.fian.de/online/index.php?option=com\\_remository&Itemid=160&func=startdown&id=238](http://www.fian.de/online/index.php?option=com_remository&Itemid=160&func=startdown&id=238)  
<sup>6</sup> Der Arbeitstitel dieser Leitlinien: „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“.

beispielsweise erkennt das Recht indigener Völker<sup>7</sup> auf Land bzw. ihr traditionelles Territorium an. Schon 1990 erklärte der UN-Sonderberichterstatter zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, Danilo Türk:

„Es wird mehr und mehr anerkannt, dass Landrechte und Agrarreformen häufig von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der Menschenrechte sind. Die Verwirklichung zahlreicher wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist mit Land direkt verbunden, wie zum Beispiel das Recht auf Nahrung, das Recht auf angemessenes Wohnen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf Kultur, die Rechte indigener Völker und weitere. Der Sonderberichterstatter ist sich vollkommen der internationalen Explosivität und Umstrittenheit der Landfrage bewusst, er ist jedoch davon überzeugt, dass es an der Zeit ist, dieser fundamentalen Frage endlich die Aufmerksamkeit beizumessen, die sie verdient. Kein anderes Thema ist von derart zentraler Bedeutung, wenn es um die Machtverhältnisse innerhalb einer Gesellschaft oder um Themen wie Gleichheit und Einkommensverteilung geht“.<sup>8</sup>

7 Zurzeit setzen sich indigene Völker dafür ein, dass die Generalversammlung der UNO einen Gesetzestext verabschiedet, der ihre kollektiven Rechte als Volk anerkennt, einschließlich des Rechtes auf Grund und Boden. Siehe Vicente Vásquez, Saúl. 2005. Diversidad cultural, Reforma Agraria y Territorios – Perspectiva de los Pueblos Indígenas, in: Rosset, Peter (coord.). 2005. Agrarian Reform in the Context of Food Sovereignty, the Right to Food and Cultural Diversity. Civil Society Issue Paper presented by the International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) to the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) organized by FAO.

8 Siehe Commission on Human Rights. 1990. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19, Paragraph 121. Unsere Übersetzung.

Das Verständnis über die Zusammenhänge zwischen dem Zugang zu Land und Agrarreformen und den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Menschenrechten wurde im internationalen Menschenrechtssystem kontinuierlich weiterentwickelt. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (CESCR) greift Land und Agrarreformen mittlerweile systematisch in seinen Abschlussbemerkungen zu den Staatenberichten<sup>9</sup> auf.<sup>10</sup> Der damalige UN-Sonderberichterstatter zum Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, Miloon Kothari, hat 2006 dem Menschenrechtsrat empfohlen, das Recht auf Land als ein Menschenrecht anzuerkennen.<sup>11</sup> Der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, hat 2010 einen ganzen Bericht diesem Thema gewidmet und unterstrich: „Zugang zu Land und Nutzungssicherheit sind grundlegend für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung.“<sup>12</sup> Er empfiehlt:

„Internationale Menschenrechtsinstitutionen sollten das Recht auf Land konsolidieren und landbezogene Themen in vollem Umfang berücksichtigen, wenn sie sicherstellen, dass das Recht auf angemessene Nahrung respektiert wird. Der

9 Die Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind verpflichtet, regelmäßig über die schrittweise Verwirklichung dieser Rechte zu berichten. Der Ausschuss bewertet diese Berichte und spricht konkrete Empfehlungen aus.

10 Beispielsweise die Abschlussbemerkung zum Staatenbericht Kambodschas vom 12. Juni 2009, jene zu Madagaskar vom 16. Dezember 2009.

11 Human Rights Council. 2007. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. U.N. Doc A/HRC/4/18, Paragraph 5-31.

12 Vereinten Nationen (11. August 2010) Vollversammlung, 65. Sitzung, Bericht des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung

UN-Menschenrechtsrat; © UN-Photo Jean-Marc Ferré



Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte könnte eine führende Rolle bei der Standardsetzung spielen, indem er einen allgemeinen Rechtskommentar zu diesem Thema vorlegt.“<sup>13</sup>

Trotz der erreichten Fortschritte ist es noch ein weiter Weg bis die Mehrheit der Staaten anerkennt, dass der Zugang zu Land und Agrarreformen teil der Menschenrechtspflichten darstellen. Bis heute sind diese Pflichten rechtlich zu ungenau und unspezifisch.

Mit der vorliegenden Broschüre soll zur Klärung existierender menschenrechtlicher Pflichten in Bezug auf Zugang zu Land und Agrarreformen beigetragen werden. Dies soll

- eine bessere Untersuchung der Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung im Zusammenhang mit dem Zugang zu Land ermöglichen;
- die Dokumentation konkreter Fälle von Verletzungen des Rechts auf Nahrung verbessern;
- Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure präziser aufzeigen;
- (staatliche) Strategien zur Hungerbekämpfung verbessern;
- Strategien zur juristischen Durchsetzung und Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung in Verbindung mit dem Zugang zu Ressourcen für betroffene Gruppen stärken.

Darüber hinaus soll die Broschüre, basierend auf der 25-jährigen Erfahrung von FIAN in der Dokumentation von Verletzungen des Rechts auf Nahrung in Verbindung mit dem Zugang zu Land, **Regierungen praktische Empfehlungen geben**, wie auf Menschenrechten basierende Landpolitiken und Agrarreformen umgesetzt werden können.

Die Broschüre orientiert sich an den FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung aus 2004 (Freiwillige Leitlinien, FL). Die dortigen handlungsorientierten Empfehlungen werden im Hinblick auf Land und natürliche Ressourcen systematisch untersucht und im Licht der wesentlichen internationalen Abkommen, Erklärungen und Stellungnahmen analysiert.<sup>14</sup> Es werden zudem die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der Menschenrechtskommission sowie die *Allgemeinen Bemerkungen* des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und die Ausführungen der Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung und das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen herangezogen.<sup>15</sup> Aufgrund der Relevanz und Ausführlichkeit, mit der die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation das

Recht auf Land beziehungsweise Territorium von indigenen Gemeinschaften behandelt, wird auch auf dieses Dokument Bezug genommen.

## 2 | Internationaler Menschenrechtsschutz und Zugang zu Land

---

Die Ausgangsfrage lautet: Welche Rechtsansprüche haben marginalisierte Gruppen im internationalen Menschenrecht, in denen Sie sich auf Zugang zu Land beziehen können? Folgende Auflistung fasst die wichtigsten menschenrechtlichen Abkommen des Völkerrechts zusammen und beschreibt deren Relevanz für die menschenrechtliche Beurteilung der Fragen des Zugangs zu Land und Agrarreformen. Menschenrechtliche Abkommen sind in erster Linie für den jeweiligen Vertragsstaat bindend<sup>16</sup>:

- Artikel 17 der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** (AEMR) verankert das Recht, „sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben“. Dabei darf niemand „willkürlich seines Eigentums beraubt werden.“ Auch verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen verankern das Recht auf Eigentum.
- Artikel 1 beider **Menschenrechtspakte**, jenem über bürgerliche und politische Menschenrechte (ICCPR) und jenem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (ICESCR), verankert das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, um ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Freiheit zu gestalten. Der Artikel verankert weiterhin, dass kein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden darf.<sup>17</sup>
- Artikel 27 des **ICCPR** schützt die Rechte ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten. Der Menschenrechtsausschuss stellte klar, dass diese Rechte auch den Schutz traditioneller Lebensformen und den dafür nötigen Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Weideland beinhaltet.<sup>18</sup>
- Artikel 11 des **ICESCR** verankert das Recht, frei von Hunger zu sein und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie die stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.
- Artikel 14 des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** (CEDAW) verankert, dass Frauen in nicht diskriminierender Art und Weise an ländlicher Entwicklung teilhaben müssen. Insbesondere Frauen haben

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), die Kinderrechtskonvention (CRC), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (CEDAW), die Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit, der Aktionsplan des Welternährungsgipfels und die Millenniums-Erklärung.

<sup>15</sup> Die Habitat International Coalition (HIC) hat eine relativ umfassende Liste der Quellen des internationalen Rechts der Menschenrechte erstellt, die ein Recht auf Land anerkennen. Siehe [www.hic-mena.org](http://www.hic-mena.org)

<sup>16</sup> Zwingendes Völkerrecht (ius cogens), welches nicht zur Disposition gestellt werden darf. Die AEMR bildet hier eine Ausnahme. Ihr wird jedoch als Gewohnheitsrecht ein gleichsam bindender Status zugeschrieben.

<sup>17</sup> Dies ist gerade heute, angesichts des globalen Ausverkaufs von Ackerland (Land Grabbing), eine sehr wichtige Norm, da riesige Landflächen, die für die nationale Ernährungssicherung heutiger und künftiger Generationen von zentraler Bedeutung sind, der Bevölkerung entzogen werden.

<sup>18</sup> UN Menschenrechtsausschuss, *Lansman v. Finland*, Communication No. 671/1995, 30 Oktober 1996

das Recht auf Zugang zu landwirtschaftlichen Darlehen, Vermarktungseinrichtungen, angemessenen Technologien sowie Gleichbehandlung im Rahmen von Land- und Agrarreformen und Umsiedlungsaktionen.

- Artikel 13-19 der **Konvention 169** der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu den Rechten indigener Völker schützt deren Rechte an ihrem Land und Territorium sehr umfassend. Land umfasst dort das Konzept des Territoriums, wobei betont wird, dass dies für die soziale, natürliche und ökonomische Produktion und Reproduktion, ihre Traditionen, Religionen und Kulturen – also ihre Lebensweise – entscheidend ist. Die Konvention verankert die individuellen und besonders die kollektiven Rechte indigener Völker an Land, Territorium und Ressourcen, welche sie traditionell besessen, besiedelt oder genutzt haben. Es werden eine ganze Reihe an Schutzmaßnahmen, insbesondere gegen gewaltsame Vertreibung und willkürliche Umsiedlung (Art. 7, 14, 15, 16, 17, 18) und auch das Recht zur Rückforderung des Landes festgehalten. Obwohl die Konvention 169 aktuell nur von 20 Ländern ratifiziert wurde, ist sie ein bedeutendes Referenzdokument. Ähnliche Bestimmungen wurden in die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker aus 2007 aufgenommen.

- Artikel 54 des 1. Zusatzprotokolls und Artikel 14 des 2. Zusatzprotokolls zu den **Genfer Konventionen** verbieten Angriff, Zerstörung, Wegnahme oder Unnutzbarmachung von Objekten, die unerlässlich für das Überleben der Zivilbevölkerung sind. Dies beinhaltet Nahrungsmittel, landwirtschaftliche Flächen zum Anbau von Nahrungsmitteln, Feldfrüchten oder Viehhaltung, Trinkwasser- und Bewässerungsanlagen. Artikel 55 des 1. Zusatzprotokolls beinhaltet zudem den Schutz der Umwelt vor umfassenden, langfristigen und schweren Schäden. Dies umfasst ein Verbot des Einsatzes von Kriegsmitteln, die solche Schäden anrichten und dadurch die Gesundheit und das Überleben der Zivilbevölkerung gefährden.

- Die **Amerikanische Erklärung der Menschenrechte** und die **Amerikanische Menschenrechtskonvention** garantieren das Recht auf Eigentum und auf Wohnen. Die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen (1948) hebt hervor, dass jeder Mensch das Recht auf privaten Besitz hat, um die grundlegenden Bedürfnisse für ein Leben in Würde zu befriedigen (Artikel XXIII). Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969) verankert in Artikel 21 das Recht auf Eigentum. Menschenrechtskommission und Menschenrechtsgeschichtshof stellen klar, dass die Gewährung des Rechts auf Eigentum sich aus dem Recht auf Sicherheit, Unabhängigkeit, den Schutz der Kultur, Menschenwürde, ökonomischer und sozialer Entwicklung und weitere grundlegender Werte ableitet. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention erkennt das Recht auf Privatsphäre an, welches den Schutz vor willkürlichen Übergriffen in den Wohnbereich beinhaltet (Artikel 11), sowie das Recht auf Wohnen (Artikel 26).

- Die **Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker** (1981) erkennt das Recht auf Eigentum an. Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat, basierend auf ihrem Mandat unter Artikel 60 und 61 der Charta, aus dem Recht auf Eigentum in Kombination mit weiteren Rechten, das Recht auf Nahrung und Wohnung abgeleitet. Artikel 21 führt weiterhin aus: „(1) Alle Völker verfügen frei über ihre Reichtümer und Bodenschätze. Dieses Recht üben sie aus-

schließlich im Interesse ihrer Bevölkerung aus. In keinem Fall darf ein Volk dieses Rechts beraubt werden. (2) Wird einem Volk etwas rechtswidrig weggenommen, so hat es Anspruch auf rechtmäßige Wiedererlangung seines Eigentums und eine angemessene Entschädigung. (3) Die freie Verfügung über die Reichtümer und Bodenschätze erfolgt unbeschadet der Verpflichtung zur Förderung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage gegenseitiger Achtung, gerechtem Ausgleich und den Prinzipien des Völkerrechts. [...] (5) Die Vertragsstaaten dieser Charta werden alle Formen ausländischer wirtschaftlicher Ausbeutung, insbesondere die der internationalen Monopole, beseitigen, damit ihre Völker vollen Nutzen aus ihren nationalen Ressourcen ziehen können.“

### 3 | Zugang zu Land und die bürgerlichen und politischen Rechte

---

Jedes Mal, wenn eine Bauernführerin getötet wird, weil sie das Recht ihrer Gemeinschaft auf Land einfordern wollte, jedes Mal, wenn einem Landarbeiter seine Freiheit genommen wird, eine Gewerkschaft zu gründen, jedes Mal, wenn ganze Familien und Gemeinden brutal ihres Landes beraubt werden, jedes Mal, wenn aufgrund der blockierten institutionellen Kanäle friedliche Proteste und gezielte Aktionen, wie das friedliche Besetzen von Land, das seine soziale Funktion nicht erfüllt, mit Gewalt niedergeschlagen werden, wird klarer, dass der volle Genuss der bürgerlichen und politischen Rechte sichergestellt sein muss, um Zugang zu Land und Agrarreformen gewährleisten zu können, was wiederum zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beiträgt.

Paragraph 19 der FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung unterstreicht diese Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Das Erreichen des Ziels der Ernährungssicherheit ist somit das Ergebnis der Verwirklichung bestehender Rechte. Die Anwendung der universalen Menschenrechtsprinzipien ist integrativer Bestandteil dieses Prozesses (Vgl. Box 1)<sup>19</sup>.

In diesem Sinne sind Achtung und Schutz der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) enthaltenen Rechte von immenser Bedeutung für den **politischen Entscheidungsprozess** und die **Umsetzung von Politiken und Programmen** bei Fragen des Zugangs zu Land und Agrarreformen:

- das Recht auf Leben und darauf, nicht willkürlich seines Lebens beraubt zu werden (Art. 6);

---

19 Vgl. Artikel 5 der Wiener Menschenrechtserklärung sowie [www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungszusammenarbeit/basiswissen/4-was-sind-menschenrechte/42-grundlegende-prinzipien-der-mr.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungszusammenarbeit/basiswissen/4-was-sind-menschenrechte/42-grundlegende-prinzipien-der-mr.html) und <http://www.unhcr.org/refugees/principles.htm>

## Box 1 | Grundlegende Prinzipien der Menschenrechte

Alle Menschenrechte sind universell, unveräußerbar, unteilbar und bedingen einander. Menschenrechte sind Freiheits-, Gleichheits- und Teilhaberechte. Wie ein roter Faden ziehen sich durch all diese Rechte die menschenrechtlichen Prinzipien. Diese Prinzipien beschreiben den Modus der Umsetzung der Menschenrechte, aber auch die Ziele, welche durch die Verwirklichung der Menschenrechte erreicht werden sollen.

### Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit

Alle Menschen, unabhängig von Herkunft, Alter, Geschlecht, sozialem Status, geistiger oder körperlicher Gesundheit, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit usw., haben ein Recht darauf, in den Genuss aller Menschenrechte zu kommen. Nichtdiskriminierung bezieht sich dabei sowohl auf die Gleichheit vor dem Gesetz sowie auf den tatsächlichen Zugang zu zentralen sozialen Diensten (wie Bildung, Gesundheit), Ressourcen (Wasser, Nahrung, Information) und sozialer Sicherung.

### Partizipation und Empowerment

Jede Person hat das Recht, ihre Rechte vom Staat einzufordern. Sie hat das Recht, an den Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, mitzuwirken bzw. die Dinge, die sie angehen, auf die politische Agenda zu setzen. Menschenrechtlich verstandene Partizipation ermöglicht Menschen auch, gesellschaftliche Rahmenbedingungen mitzugestalten.

### Pflicht zu Rechenschaftslegung und Transparenz

Staatliche PflichtenträgerInnen wie zum Beispiel Ministerien, aber auch Kommunen sind gegenüber den RechtsinhaberInnen rechenschaftspflichtig. Transparenz und Rechenschaftspflicht sind nicht nur mit Blick auf demokratische Regierungsführung von Bedeutung, sondern eine wichtige Grundlage für Partizipation und das Aufzeigen bestehender Diskriminierungen.

- das Recht, keiner Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden (Art. 7);
- das Recht, weder in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten zu werden noch zu Zwangs- oder Pflichtarbeit gezwungen zu werden (Art. 8);
- das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit und darauf, nicht willkürlich in Haft genommen oder festgehalten zu werden (Art. 9);
- das Prinzip der Gleichheit vor Gericht und das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Art. 14, 26);
- das Recht auf freie Meinungsäußerung und darauf, sich Informationen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben (Art. 19);
- das Recht, sich friedlich zu versammeln (Art. 21);
- das Recht sich in Vereinigungen zu organisieren (Art. 22);
- und das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen (Art. 25).

Der Menschenrechtsansatz klärt: Landlose, BäuerInnen, Indigene und PastoralistInnen müssen als Rechtsträger verstanden und anerkannt werden. Daher ist die Grundbedingung jeder Politik und jedes Programms zum Thema Zugang zu Land und Agrarreform, diese Gruppen und ihre sozialen Bewegungen als zentrale Akteure anzuerkennen,

sie zu unterstützen und ihre effektive Teilhabe an Entscheidungsprozessen sicherzustellen. **Vor dem Hintergrund der existierenden Marginalisierung dieser Gruppen, müssen spezielle und fokussierte Anstrengungen unternommen werden, um dies sicherzustellen.**



Eine ganze Gemeinde fordert die Freilassung ihres Sprechers, der sich gegen Landraub eingesetzt hat.

In der Realität ist es jedoch noch ein weiter Weg, bis diese Rechte voll verwirklicht sind. Die Comissão Pastoral da Terra (CPT) dokumentiert in Brasilien Fälle von Menschenrechtsverletzung in ländlichen Gebieten und zeigt den massiven und systematischen Charakter der Verletzungen bürgerlicher Rechte von brasilianischen BäuerInnen auf. Die Jahresberichte der CPT dokumentieren zwischen 2006 und 2010 durchschnittlich 1.400 Konflikte in ländlichen Gebieten (hauptsächlich um Land und Wasser); 2006 waren 783.801 Menschen von den Konflikten betroffen, 39 Menschen wurden sogar getötet.<sup>20</sup>

Die internationale Bauernbewegung *La Vía Campesina*, ein weltweites Netzwerk von über 150 Organisationen, in dem 200 Millionen KleinbäuerInnen, PastoralistInnen, KleinfischerInnen, Landlose und Indigene zusammengeschlossen sind, berichtet regelmäßig über schwere Verletzungen der Menschenrechte. Der erste Bericht von *La Vía Campesina* aus 2004 hebt hervor:

„Bei vielen der Auseinandersetzungen um Land sehen sich die Bauernführer mit politischer Verfolgung, Schikulierungen, Morddrohungen und Ermordungen konfrontiert. Viele Kämpfe für eine bessere Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte setzen gleichzeitig der Verletzung politischer und bürgerlicher Rechte ein Ende. Im Folgenden werden sechs Bereiche der Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte aufgeführt:

1. Das Recht, sich in einer Gewerkschaft der landlosen LandarbeiterInnen oder in einer Bauernorganisation zu organisieren, kann in vielen Ländern nicht wahrgenommen werden. Dieses Recht wurde weltweit als Menschenrecht anerkannt. Regelmäßig kommt es zu willkürlichen Verhaftungen von Bauernführern. [...] Viele der Opfer haben in ländlichen Gebieten mit LandarbeiterInnen und Bauernorganisationen zusammengearbeitet. Die Bauernführer sollten als Menschenrechtsverteidiger gesehen werden, da sie die Rechte ihrer Gemeinschaften verteidigen, sowohl die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als auch die bürgerlichen und politischen.
2. Insbesondere bei Auseinandersetzungen um Land ist die Anzahl der ermordeten KleinbäuerInnen besorgniserregend hoch. Allein in Brasilien wurden im ersten Halbjahr des Jahres 2003 31 Menschen bei Landkonflikten mit bewaffneten Streitkräften, GroßgrundbesitzerInnen oder Unternehmen getötet. [...].
3. Die Bauernführer werden in vielen Ländern schikaniert und politisch verfolgt. [...] Die Abgeschiedenheit der ländlichen Gebiete erleichtert es, Bauernführer zu schikanieren und zu bedrohen. In den städtischen Gebieten hingegen treten diese Probleme nicht so massiv auf, da es hier mehr Kontrolle durch staatliche und auch private Akteure gibt.
4. Die Mehrheit der aktuellen bewaffneten Auseinandersetzungen findet in ländlichen Gebieten statt. Opfer sind hauptsächlich ländliche Gemeinden und Bauernfamilien. [...] Die bewaffneten Auseinandersetzungen hindern die

Bauernfamilien daran, Einnahmen zu erzielen, und schränken zugleich ihr Recht auf ein Leben in einem sicheren Umfeld ein.

5. In vielen ländlichen Gebieten werden KleinbäuerInnen beim Zugang zur Justiz diskriminiert. Die Gerichte liegen meist weit entfernt, die Kosten für einen Prozess sind hoch und das Bildungsniveau der Bauernfamilien macht es ihnen oft nicht möglich, Gerichtsprozesse auszufechten. Selbst wenn Zugang zu Gerichten besteht, sind die Prozesse in vielen Ländern derart langwierig, dass die KlägerInnen oft nicht auf das Urteil – und schon gar nicht dessen Durchsetzung – warten können. Studien der Universität Bonn haben gezeigt, dass allein in Indien aktuell 35 Millionen Fälle von Landkonflikten in Gerichten anhängig sind. In den meisten Fällen dauert der Prozess derart lange, dass die BäuerInnen bereits vor der Urteilsverkündung die Region verlassen müssen.

6. Als Folge der Diskriminierung der BäuerInnen beim Zugang zur Justiz, aber auch aufgrund der problematischen Machtverteilung in den ländlichen Gebieten kann eine Straffreiheit von Personen, die für die Verletzung der Menschenrechte von BäuerInnen und ihren Organisationen verantwortlich sind, beobachtet werden. Tatsächlich ist Straffreiheit in ländlichen Gebieten etwas sehr übliches. Da es sich hierbei um abgelegene [...] Regionen handelt, haben die staatlichen Institutionen hier nicht genug Einfluss, um eine Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten. Dasselbe gilt für nicht-staatliche Organisationen und öffentliche Kommunikationsmittel.“<sup>21</sup>

Die zahlreichen Fälle von Gewalt und Unterdrückung in ländlichen Gebieten, die vorherrschende Straffreiheit der TäterInnen bei Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen gegen VerteidigerInnen der Rechte der KleinbäuerInnen und Indigenen, das Nicht-Vorhandensein eines Rechtsstaates sowie die bestehende Korruption sind ausgesprochen gravierende Probleme, die von den Staaten und der internationalen Gemeinschaft nicht mehr ignoriert werden dürfen. Dies gilt insbesondere, wenn es um Zugang zu Land und Agrarreformen geht. Die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung konkretisieren, wie genau die bürgerlichen und politischen Rechte in einen umfassenden Menschenrechtsansatz eingebunden werden müssen, wenn es sich um Fragen des Zugangs zu Land und Agrarreformen handelt. Leitlinie 1 betont Demokratie, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit als wichtige Elemente. Leitlinie 1.2 stellt den Charakter der BürgerInnen als RechtsträgerInnen heraus und unterstreicht die Notwendigkeit einer vollständigen Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte als essentielle Bedingung für die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Ernährung:

„1.2 Die Staaten sollten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige Entwicklung und gute Regierungsführung sowie die Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern, um den Einzelnen und die Zivilgesellschaft zu befähigen, Forderungen an ihre Regierungen zu richten, Maßnahmen zu erarbeiten, die ihre spezifischen Bedürfnisse berücksichtigen und die Verantwortlichkeit und Transparenz der Regierungen und

20 Siehe [www.cptnacional.com.br](http://www.cptnacional.com.br)

21 Siehe *La Vía Campesina/FIAN. 2004. Violaciones de los derechos humanos a campesinos y campesinas. Informe de casos y pautas de violación 2004.* Heidelberg, Madrid. S. 10,11. Unsere Übersetzung



staatlichen Entscheidungsprozesse bei der Umsetzung dieser Maßnahmen sicherstellen. Die Staaten sollten insbesondere die Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, Pressefreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit fördern, die die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit stärken.“

Um die bürgerlichen und politischen Rechte zu fördern, heben die Leitlinien verschiedene **Maßnahmen** hervor, die hauptsächlich mit dem Informationsrecht und dem Mitbestimmungsrecht zusammenhängen. Leitlinie 11.5 zum Beispiel legt fest:

„Die Staaten sollten für Einzelpersonen Informationen zur Verfügung stellen, um deren Möglichkeiten zur Beteiligung an nahrungsmittelrelevanten politischen Entscheidungen, die sie betreffen können, und zur Anfechtung von Entscheidungen, die ihre Rechte bedrohen, zu stärken“.

Der **Zugang zu Informationen** über politische Maßnahmen und Programme zum Zugang zu Land und zur Agrarreform, wie zum Beispiel über öffentliche Ausgaben für diese Programme, den Zweck, Ziele, Instrumente etc., ist von essentieller Bedeutung, um die Transparenz und die Einhaltung der Rechenschaftspflicht der Regierungen zu gewährleisten.

Die Leitlinien fordern Staaten, die das Recht auf Nahrung in ihr nationales Rechtssystem integriert haben, dazu auf, die Öffentlichkeit über alle Rechte und Rechtsmittel, auf die sie einen Anspruch hat, zu informieren (Leitlinie 7.3) sowie das Bewusstsein der BürgerInnen für diese Leitlinien zu schärfen und den Zugang zu ihnen und den einschlägigen Menschenrechtsgesetzen und -bestimmungen, insbesondere in ländlichen und entlegenen Gebieten, zu ermöglichen und zu verbessern (Leitlinie 11.10).

Darüber hinaus unterstreichen die Leitlinien vielfach die Bedeutung von **Partizipation und Konsultation**. Dies geschieht in den Leitlinien 3.1, 3.8 und 3.9, in denen die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung hervorgehoben wird. Leitlinie 5.2 besagt, dass die zuständigen gesellschaftlichen Gruppen in alle Aspekte der Planung und Durchführung von Aktivitäten zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung einbezogen werden sollen. Leitlinie 5.4 legt fest, dass die zuständigen Institutionen für die Beteiligung von VertreterInnen der Gruppen sorgen müssen, die am stärksten von der Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Leitlinie 11.11 ruft die Staaten dazu auf, die Zivilgesellschaft dazu zu befähigen, sich an der Umsetzung der Leitlinien zu beteiligen. Leitlinie 17.6 hebt hervor, dass bei der Überwachung und Bewertung von Strategien und Politiken ein partizipativer Ansatz bei der Gewinnung, Verwaltung, Analyse, Interpretation und Verbreitung von Informationen sichergestellt sein muss. Leitlinie 18.1 schließlich ruft die Staaten dazu auf, Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen dazu zu ermutigen, ihren Beitrag zu den Überwachungsaktivitäten der nationalen Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung zu leisten.

Bei der Umsetzung der Leitlinien muss berücksichtigt werden, dass das **Recht der auf dem Land lebenden Frauen** auf Mitwirkung bei der Ausarbeitung und Durchführung der Entwicklungspläne auf allen Ebenen (Artikel 14, Paragraph 2a des CEDAW) von immenser Bedeutung ist, um die Diskriminierung gegen diese Frauen zu unterbinden.

Leitlinie 1.4 hebt hervor, dass sichergestellt werden muss, dass alle Menschen, einschließlich **MenschenrechtsverteidigerInnen**, die sich für die Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung einsetzen, den gleichen rechtlichen Schutz und ein faires Gerichtsverfahren genießen. Die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für die Lage von MenschenrechtsverteidigerInnen, Hina Jilani, erklärt, dass gerade BäuerInnen, Indigene und Landlose als potentielle MenschenrechtsverteidigerInnen gesehen werden müssen: „Es ist für einen Menschenrechtsverteidiger nicht zwingend erforderlich, korrekt zu argumentieren, um ein echter Menschenrechtsverteidiger zu sein. Entscheidend ist, ob die betreffende Person ein Menschenrecht verteidigt oder nicht. So kann sich zum Beispiel eine Gruppe von Menschenrechtsverteidigern für das Recht einer Gemeinschaft auf das Land einsetzen, auf dem diese seit Generationen lebt und das sie seit Generationen bestellt. Sie können Proteste organisieren gegen private Akteure, die das Land als ihr eigenes Land beanspruchen. Sie können sich bezüglich der Frage, wem das Land gehört, irren. Aber ob sie vom juristischen Standpunkt her im Recht sind oder nicht, ist für ihre Klassifizierung als Menschenrechtsverteidiger irrelevant. Hauptmerkmal ist vielmehr, ob ihr Anliegen den Bereich der Menschenrechte betrifft oder nicht. [...] Menschenrechtsverteidiger müssen definiert werden über jene Rechte, die sie verteidigen, und über ihr eigenes Recht, diese zu verteidigen“.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Siehe <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>. Unsere Übersetzung.

BäuerInnen, Landlose und Indigene, die für Land und ihre wirtschaftlichen und sozialen Rechte kämpfen, sind somit als MenschenrechtsverteidigerInnen zu sehen und müssen den damit verbundenen rechtlichen Schutz genießen. Leitlinie 1.5 empfiehlt den Staaten, MenschenrechtsverteidigerInnen beim Zugang zu Rechtshilfen zu unterstützen. Der direkte Zusammenhang zwischen Menschenrechten und dem Zugang zu Land wird hier klar bestätigt.

**Regelmäßige Überprüfungen** (Monitoring) sollten die Einhaltung der bürgerlichen und politischen Rechte – auch in politischen Prozessen und Maßnahmen im Zusammenhang mit Fragen des Zugangs zu Land und Agrarreformen sicherstellen.

## 4 | Zugang zu Land und das Recht auf angemessene Nahrung

---

Paragraph 1 der FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung greift den Wesensgehalt des Rechtes auf Nahrung auf:

„Die vorliegenden Freiwilligen Leitlinien zielen darauf ab, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in einer Menge und Qualität zu garantieren, die ausreicht, um die Ernährungsbedürfnisse des Einzelnen zu befriedigen, sowie physischen und wirtschaftlichen Zugang für jeden, einschließlich der gefährdeten Gruppen der Bevölkerung, zu angemessener Ernährung ohne gesundheitsbedenkliche Stoffe und für die jeweilige Kultur akzeptabel oder die Mittel für ihren Erwerb zu garantieren.“

Frauen bei der Reisernte (Kambodscha)  
© Lisa Lenz



Die Leitlinien haben also zum Ziel, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln oder die Bereitstellung von **Mitteln, um diese zu beschaffen**, zu gewährleisten. Paragraph 8 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (AB 12) des CESCR<sup>23</sup> geht auf den Wesensgehalt des Rechtes auf angemessene Nahrung ein und klärt, was genau den Wesensgehalt des Rechtes auf angemessene Nahrung umfasst:

- „die **Verfügbarkeit** von Nahrungsmitteln, die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind, in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen.
- den **Zugang** zu diesen Nahrungsmitteln in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte.“

„Verfügbarkeit bezieht sich entweder darauf, dass sich Menschen dank **ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar selbst ernähren können**, oder auf das Bestehen gut funktionierender Verteilungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme, durch die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an den Ort gebracht werden können, an dem sie benötigt werden“ (AB 12, Paragraph 12)

Der Zugang zu Nahrungsmitteln ist als wirtschaftlicher und physischer Zugang definiert. **Wirtschaftlicher Zugang** bedeutet, dass die finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts für den Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung nicht so hoch sein sollten, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Der wirtschaftliche Zugang zu Nahrungsmitteln beinhaltet zudem, dass Personen ein Einkommen durch wirtschaftliche Aktivitäten im weitesten Sinne generieren. Diese Aktivitäten beinhalten auch – dies ist im ländlichen Raum von herausragender Bedeutung – den Anbau und Verkauf von Nahrungsmitteln, der auf dem Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen basiert. Der Ausschuss betont ausdrücklich, dass sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen und sonstigen verarmten Teilen der Bevölkerung besondere Beachtung geschenkt werden muss, um ihnen den wirtschaftlichen Zugang zu Nahrungsmitteln zu gewährleisten.

**Physischer Zugang** bedeutet, dass angemessene Nahrung allen zugänglich sein muss, einschließlich physisch schwachen Menschen, Menschen in katastrophengefährdeten Gebieten und anderen besonders benachteiligten Gruppen. Die AB verweist explizit auf die indigenen Völker, deren physischer Zugang zu ihrem angestammten Land mitunter bedroht ist und der für sie den physischen Zugang zu Nahrung sichert (Vgl. AB 12, Paragraph 13).

Basierend auf dieser Klarstellung zeigt sich, dass die direkte Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln über die eigene **Kultivierung von Land ein Teil des Wesensgehalts des Rechts**

23 Eine Allgemeine Bemerkung ist ein Rechtskommentar – hier ausgestellt vom UN-Ausschuss für WSK-Rechte – der den normativen Inhalt und einzelne rechtliche Anwendungen des Paktes klärt. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 auf deutsch: [http://www.fian.de/online/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=166](http://www.fian.de/online/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=166)

**auf angemessene Nahrung** für Einzelpersonen und Gemeinschaften auf dem Land ist. Sie können daher einfordern, dass ihre Rechte auf diese Art und Weise angewendet werden. Die direkte Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln über die eigene Kultivierung von Land setzt den Zugang zu weiteren produktiven Ressourcen voraus. Der Zugang zu Land allgemein, egal, ob das Land für die eigene Ernährung kultiviert oder zum Erwirtschaften eines Einkommens genutzt wird, oder sich vom Land direkt ernährt wird (Sammeln von Früchten, Jagd), ist ein Teil des Wesensgehaltes des Rechtes auf angemessene Nahrung.

Der ehemalige Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung, Jean Ziegler, hat ebenfalls diese Auslegung des Rechtes auf Nahrung betont und definierte es mit seinen eigenen Worten wie folgt: „Das Recht auf Nahrung ist das Recht, regelmäßigen, dauerhaften und freien Zugang – egal, ob direkt oder durch die Aufwendung von Geld – zu einer Ernährung in ausreichender Menge und von angemessener Qualität zu haben, die für die jeweilige Kultur [...] akzeptabel ist und Einzelpersonen oder Gemeinschaften ein befriedigendes und würdevolles physisches und psychisches Leben frei von Ängsten gewährleistet“.<sup>24</sup> Er stellte in seinem Bericht, den er 2002 der Generalversammlung der UNO vorlegte<sup>25</sup>, den Zusammenhang zwischen dem Zugang zu Land, einer Agrarreform und dem Recht auf Nahrung heraus. Er legte dar, dass „der Zugang zu Land und eine Agrarreform grundlegende Elemente des Rechtes auf Nahrung sein sollten“<sup>26</sup>, da „der Zugang zu Land häufig unerlässlich ist, um den Zugang zu Nahrung und einer Lebensgrundlage zu gewährleisten und somit die Menschen vor Hunger zu schützen“.<sup>27</sup>

Artikel 11, Paragraph 2 des ICESCR betont explizit die „**Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme** mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen“. Jean Ziegler interpretiert dies als einen Aufruf zur Durchführung von Agrarreformen, die insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft fördern, da diese effizienter arbeiten als die großen und die Umwelt besser schützen.<sup>28</sup>Tatsächlich sollte sich die geforderte Wirksamkeit auf die Erfüllung des Rechts auf Nahrung beziehen. Die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung heben ausdrücklich hervor:

„Dort, wo Armut und Hunger überwiegend in ländlichen Gebieten vorkommen, sollten sich die Staaten auf eine nachhaltige landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung mit Hilfe von Maßnahmen konzentrieren, die den Zugang zu Land und Wasser und zu geeigneter und erschwinglicher Technik, Produktiv- und Finanzmitteln verbessern“

24 Commission on Human Rights. The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 2000/10 of the Commission on Human Rights. U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, Paragraph 14. Unsere Übersetzung.

25 UN General Assembly. The right to adequate food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 56/155 of the General Assembly, 15 February 2002. U.N. Doc. A/57/356.

26 A.a.O. Paragraph 30. Unsere Übersetzung

27 A.a.O. Paragraph 24. Unsere Übersetzung.

28 A.a.O. Paragraph 30.

## 4.1 | Nationale Pflichten

Paragraph 17 der FAO-Leitlinien bezieht sich auf die Pflichten, die die Staaten im Rahmen internationaler Übereinkünfte für die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung eingegangen sind:

„Die Vertragsstaaten sollten den bestehenden Zugang zu angemessener Ernährung achten, indem sie keine Maßnahmen ergreifen, die zur Verhinderung dieses Zugangs führen, und sollten das Recht eines jeden auf angemessene Nahrung durch Schritte schützen, mit denen Unternehmen und Einzelne davon abgehalten werden, dem Einzelnen den Zugang zu angemessener Ernährung zu verwehren. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen fördern, die darauf abzielen, zur schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung aller Menschen beizutragen, indem sie sich sehr stark aktiv bei Maßnahmen engagieren, die den Zugang zu und die Nutzung der Ressourcen und Mittel zur Absicherung ihres Lebensunterhalts einschließlich der Ernährungssicherheit stärken. Die Vertragsstaaten sollten in dem Maße, in dem es ihre Mittel erlauben, Sicherheitsnetze oder sonstige Hilfsmechanismen einrichten und aufrechterhalten, um diejenigen zu schützen, die nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen.“

Paragraph 15 der AB 12 legt fest, dass das Recht auf angemessene Nahrung, wie jedes andere Menschenrecht auch, den Vertragsstaaten drei Arten bzw. Ebenen von Pflichten auferlegt: eine Respektpflicht, eine Schutzpflicht und eine Gewährleistungspflicht. „Die **Respektpflicht** gegenüber dem bestehenden Zugang zu angemessener Ernährung erfordert, dass die Vertragsstaaten keine Maßnahmen ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge haben. Die **Schutzpflicht** erfordert Maßnahmen des Staates, durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen den Zugang zu angemessener Nahrung nicht vorenthalten. Die **Gewährleistungspflicht** (Förderungspflicht), bedeutet, dass der Staat aktiv darauf hinwirken muss, Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, namentlich die Ernährungssicherheit, zu erleichtern. Schließlich haben die Staaten immer dann, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Ernährung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen, die Pflicht zur unmittelbaren Erfüllung (praktische Gewährung)“.

Aufgrund der starken Interdependenz des Zugangs zu Land mit dem Recht auf Nahrung gelten diese drei Arten von Pflichten auch für den Zugang zu Land: Die Vertragsstaaten des ICESCR haben gegenüber dem Zugang zu Land eine Respekt-, Schutz- und Gewährleistungspflicht, da dieser Teil des Wesensgehalts des Rechtes auf Nahrung ist und für BäuerInnen, Indigene, PastoralistInnen und Menschen, die in ländlichen Gebieten leben und keine Alternativen haben, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, von immenser Bedeutung ist. Der ehemalige Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung hat diese Interpretation übernommen: Regierungen müssen den Zugang zu Land achten, schützen und gewährleisten.<sup>29</sup>

### Box 2 | Landrechte und

#### Menschenrechte

**Landrechte** (gesetzlich verankerte sowie traditionelle Rechte/Gewohnheitsrecht) versuchen eine rechtlichen Rahmen zu geben bezüglich der Nutzung und des Besitzes von Land. Diese Landrechte sind – im Gegensatz zu den Menschenrechten – **exklusive, nicht-universale Rechte** (eine Person hat beispielsweise das Nutzungsrecht an einer speziellen Parzelle Land). Sie sind Teil des Zivilrechtes. Landrechte und Landrechtskonflikte werden normalerweise zwischen zwei **privaten Personen** (juristische oder natürliche) geklärt.

**Menschenrechte** beziehen insbesondere den **Staat als Akteur** mit ein. Dieser muss seine Schutz-, Respekt- und Gewährleistungspflichten achten. Menschenrechte können existierendes **Landrecht infrage stellen**, wenn dies beispielsweise diskriminierend ist. Dies kann die Tatsache aufdecken, dass der Kern eines Landkonflikts die Nicht-Umsetzung von Menschenrechtspflichten ist. Dies wiederum kann dazu beitragen, die rechtliche und politische **Perspektive auf einen Konflikt zu verändern**: von einer zwei private Akteure betreffende und von Zivilrecht behandelten zu einer eines kollektiven sozialen Konflikts, welcher das öffentliche Interesse betrifft und verfassungsrechtliche Frage beinhaltet (beispielsweise der soziale Nutzen von Privateigentum oder gerechter Zugang zu Land).

In der Abschlussbemerkung des CESCR aus 2009 zum Staatenbericht Madagaskars heißt es beispielsweise: „Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat das Gesetz Nr. 2007-037 überarbeitet und den Zugang zu Land und weiteren natürlichen Ressourcen für BäuerInnen und Menschen in ländlichen Gebieten fördert. Er empfiehlt weiterhin, dass der Vertragsstaat eine nationale Debatte zu Investitionen in die Landwirtschaft durchführt und vor Vertragsabschlüssen mit ausländischen Firmen die freie und informierten Zustimmung der Betroffenen einholt.“

(<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E-C12-MDG-CO-2.doc>. Unsere Übersetzung)

Die drei Ebenen von Pflichten in Bezug auf den Zugang zu Land und produktiven Ressourcen wurden auch in die Freiwilligen Leitlinien aufgenommen. So heißt es in der Leitlinie 8.1:

„Die Staaten sollten den nachhaltigen, nichtdiskriminierenden und sicheren Zugang zu Ressourcen und deren Nutzung in Übereinstimmung mit ihrem nationalen Recht und dem Völkerrecht erleichtern und das Kapital, das für den Unterhalt der Menschen wichtig ist, **schützen**. Die Staaten sollten die Rechte des Einzelnen im Hinblick auf Ressourcen wie Land, Wasser, Wald, Fische und Vieh nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung respektieren und schützen. Wo es notwendig und angemessen ist, sollten die Staaten **Landreformen** und andere politische Reformen in Übereinstimmung mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen und der Rechtsstaatlichkeit

29 A.a.O. Paragraph 30.

durchführen, um den effizienten und gerechten Zugang zu Land zu **sichern** und das Wachstum im Interesse der Armen zu stärken. Besondere Beachtung sollten bestimmte Gruppen wie Viehzüchter und indigene Bevölkerungsgruppen sowie ihre Beziehung zu natürlichen Ressourcen erfahren.“

#### 4.1.1 | Die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren und das damit verbundene Verbot von Zwangsräumungen und willkürlichen Umsiedlungen

Die Respektspflicht beinhaltet für die Vertragsstaaten des ICESCR und somit auch für alle öffentlichen Organe sowie deren Beamte, dass sie keinerlei spezifische Maßnahmen (zum Beispiel Zwangsräumungen und Zerstörungen von Anpflanzungen – aus welchen Gründen auch immer), politische Maßnahmen (wie zum Beispiel der Schutz der Umwelt durch die Schaffung von Naturreservaten, die die Zwangsumsiedlung von Gemeinden mit angestammten Rechten und/oder Wohnheitsrecht erfordert) oder rechtliche Maßnahmen (wie zum Beispiel geschlechtsspezifische Diskriminierung beim Zugang zu Land) ergreifen, unterstützen oder tolerieren dürfen, wenn diese Maßnahmen den Zugang eines Menschen oder einer Gruppe zu Land und Produktionsmitteln unterbinden oder sein/ihr gesetzliches Anrecht auf einen Zugang zu Land einschränken.

Als direkte Folge aus der Pflicht, den Zugang zu Land zu achten, ergibt sich die Pflicht, die Sicherheit von Landbesitz zu gewährleisten und Maßnahmen der Zwangsräumung oder willkürlichen Umsiedlung zu verbieten. Das Thema der gewaltsamen Räumung bzw. Vertreibung wurde von den Institutionen und Organisationen, die sich für das Recht auf angemessenes Wohnen einsetzen, ausführlich diskutiert. Aufgrund seiner Relevanz und Notwendigkeit für das bessere Verständnis der Pflicht, den Zugang zu Land zu achten, wird im Folgenden auf das Recht auf angemessenes Wohnen und auf die in diesem Bereich entwickelten Standards eingegangen

##### 4.1.1.1 | Das Recht auf angemessenes Wohnen und die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren

Die Freiwilligen Leitlinien bestätigen, dass die Menschenrechte universell, unveräußerbar, unteilbar sind und einander



Gewaltsame Vertreibung Indigener durch die Miliz (Paraguay, auch S. 17)

bedingen (Paragraphen 7 und 19). Zudem sind der Zugang zu Land sowie Agrarreformen unmittelbar verbunden mit dem Recht auf angemessenes Wohnen. Daher ist es notwendig, in diese Interpretation das Recht auf angemessenes Wohnen mit aufzunehmen. Das Recht auf angemessenes Wohnen wird vom CESCR als „das Recht auf ein Leben in Sicherheit, Frieden und Würde“ definiert. Paragraph 8 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (AB 4) hebt klar hervor: „In vielen Vertragsstaaten sollte der **verstärkte Zugang von landlosen und verarmten Bevölkerungsgruppen zu Land** das zentrale Ziel der Politik sein. Die Staaten müssen nennenswerten Pflichten nachkommen, die das Recht aller auf einen sicheren Ort für ein friedliches und würdevolles Leben verwirklichen, darin eingeschlossen der Zugang zu Land als ein Grundrecht“.<sup>30</sup> Die AB 4 besagt ebenfalls, dass alle Menschen über eine gewisse Sicherheit von Landbesitz verfügen sollten, die ihnen Schutz vor Zwangsräumungen, willkürlichen Umsiedlungen, Schikaniierungen oder anderen Bedrohungen sichert. Des Weiteren bestätigt AB 4, dass **Zwangsräumungen grundsätzlich nicht vereinbar (prima facie)** mit den Anforderungen des ICESCR sind und nur in außergewöhnlichen Ausnahmen und auf Grundlage der Prinzipien des Völkerrechts gerechtfertigt sind (Paragraph 18).

Der CESCR hielt es für nötig, die Konsequenzen von Zwangsräumungen für die im ICESCR aufgeführten Pflichten zu spezifizieren und die Bedingungen festzulegen, unter denen Räumungen akzeptabel sind. Außerdem werden die Schutzmaßnahmen aufgeführt, die erforderlich sind, um die Achtung der im Pakt enthaltenen Richtlinien zu gewährleisten. Diese Spezifizierungen sind in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (AB 7) enthalten.

Der Ausschuss betont, dass Zwangsräumungen grundsätzlich mit den Forderungen des Paktes (AB 7, Paragraph 1) unvereinbar sind (prima facie). Er definiert Zwangsräumungen als die dauerhafte oder zeitweilige Entfernung von Einzelpersonen, Familien und/oder Gemeinschaften gegen deren Willen von Unterkünften und/oder Grundstücken, ohne Bereitstellung oder Zugang zu geeigneten Formen von rechtllichem oder sonstigem Schutz für die Betroffenen (AB 7, Paragraph 3).

<sup>30</sup> Der Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, Miloon Kothari, hat in diversen Berichten herausgestellt, dass der Zugang zu Land Teil des Rechtes auf angemessenes Wohnen ist und dass es sich hierbei um einen Aspekt von größter Wichtigkeit handelt. Kothari zufolge besteht eine klare und intrinsische Verbindung zwischen dem Zugang zu Land und dem Recht auf angemessenes Wohnen, da Land oftmals eine notwendige Bedingung dafür ist, dass Personen oder Gemeinschaften ihr Recht auf angemessenes Wohnen geltend machen können. In seinem Bericht für die Menschenrechtskommission aus dem Jahre 2005, in dem er die Gründe für Obdachlosigkeit analysiert, arbeitet der Sonderberichterstatter sehr detailliert die bestehende Verbindung zwischen dem Zugang zu Land und dem Recht auf angemessenes Wohnen heraus. Auch wenn der Sonderberichterstatter darauf hinweist, dass die Gründe dafür, dass Millionen von Menschen kein Heim haben, verschieden und vielschichtig sind, so identifiziert er doch das Fehlen von Land als einen der Hauptgründe. Darüber hinaus erwähnt er, dass die Ungleichheit beim Landbesitz, sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten, ein zentraler und erschwerender Faktor ist, der eine Lösung des Problems der Obdachlosigkeit behindert (E/CN.4/2005/48, Paragraphen 22, 40, 41).

Außerdem weist der Sonderberichterstatter darauf hin, dass die Probleme der Obdachlosigkeit und des fehlenden Landes nicht getrennt voneinander behandelt werden können. Er betont die Unteilbarkeit der Menschenrechte und hebt hervor, dass das Scheitern der Staaten beim Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft Hauptursache der vermehrten Landflucht ist, wodurch sich die ohnehin schon miserable Wohnsituation in den Städten weiter verschlechtert. Er fügt hinzu, dass das vermehrte Abwandern in städtische Zentren nicht das Ergebnis der industriellen Entwicklung in eben diesen Zentren, sondern vielmehr das Ergebnis extremer Armut auf dem Land ist, die auf das Problem der Landlosigkeit, der Unsicherheit von Landbesitz und auf die Veränderungen in der Landnutzung zurückzuführen sind (E/CN.4/2005/48, Paragraphen 43-44).



Der Ausschuss unterstreicht, dass Zwangsräumungen nicht zur Folge haben dürfen, dass Menschen keine Unterkunft mehr haben oder sich der Verletzung anderer Menschenrechte ausgesetzt sehen. Er legt fest, dass der jeweilige Vertragsstaat, sofern die von der Zwangsräumung Betroffenen nicht über die notwendigen Mittel verfügen, im Rahmen seiner finanziellen Mittel alle notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um je nach Fall eine andere Unterkunft, eine Umsiedlung oder Zugang zu fruchtbarem Land zu ermöglichen (AB 7, Paragraph 16).

Paragraph 9 der AB 7 legt fest, dass eine Gesetzgebung, die Zwangsräumungen verbietet, die Grundlage für die Schaffung eines effizienten Schutzsystems ist. Diese Gesetzgebung sollte Maßnahmen umfassen, die a) den BewohnerInnen von Unterkünften und BesiedlerInnen von Land die größtmögliche Nutzungssicherheit zugestehen, b) mit dem Pakt übereinstimmen, c) die Bedingungen, unter denen Umsiedlungen vorgenommen werden dürfen, genau festlegen.

Die AB 7 weist darauf hin, dass gerade Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, indigene Gemeinschaften, ethnische oder andere Minderheiten sowie andere gefährdete Einzelpersonen oder Gruppen unverhältnismäßig oft von Zwangsräumungen betroffen sind. Aufgrund der juristischen und anderen Diskriminierungen, die Frauen im Bereich des Besitzrechtes (einschließlich des Besitzes eines Zuhauses) oder des Rechtes auf Zugang zu Besitz und einem Zuhause erfahren, sowie aufgrund ihrer besonderen Verwundbarkeit in Bezug auf Gewaltakte und sexuellen Missbrauch, wenn sie obdachlos werden, sind Frauen besonders gefährdet. Die Staaten sind somit dazu verpflichtet, dafür zu sorgen,

dass im Falle von Räumungen angemessene Maßnahmen zur Vermeidung jeglicher Form von Diskriminierung ergriffen werden (Paragraph 10).

Der CESCR räumt ein, dass in Ausnahmefällen Räumungen gerechtfertigt sein können. Die zuständigen Behörden müssen jedoch sicher stellen, dass die Räumungen in Übereinstimmung mit den Normen des Paktes erfolgen. Die Gesetzgebung muss genauestens die Bedingungen erfüllen, unter denen diese Vorgehensweise erlaubt ist, wie beispielsweise sicher zu stellen, dass die betroffenen Personen über alle angemessenen Rechtsmittel verfügen und dass die Prinzipien der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden (Paragraphen 11 und 14).

Paragraph 13 legt fest, dass die Vertragsstaaten, bevor es zu irgendeiner Art von Zwangsräumung kommt – insbesondere im Falle von Zwangsräumungen großer Personengruppen –, dafür Sorge zu tragen haben, dass in Absprache mit den Betroffenen alle Möglichkeiten in Erwägung gezogen werden, die die Anwendung von Gewalt verhindern oder zumindest einschränken könnten. Die Vertragsstaaten müssen außerdem rechtliche Mittel und Verfahren für die von Räumung betroffenen Personen festlegen und dafür sorgen, dass alle Betroffenen ein Recht auf Entschädigung für alle ihre persönlichen Güter oder Liegenschaften haben.

Obwohl verfahrensrechtlicher Schutz sowie ein fairer Prozess essentielle Aspekte der Menschenrechte sind, unterstreicht die AB 7, dass sie bei Zwangsräumungen von ganz besonderer Relevanz sind und dass sie in direkter Verbindung mit den in den internationalen Menschenrechtsabkommen zu findenden

Rechten stehen. Der CESCR ist der Ansicht, dass zum verfahrensrechtlichen Schutz, der im Falle von Zwangsräumungen gelten sollen, die folgenden zählen (Paragraph 15):

- die Möglichkeit einer effektiven Konsultation der Betroffenen;
- die frühzeitige Benachrichtigung der Betroffenen;
- die rechtzeitige Bereitstellung von Informationen bezüglich einer geplanten Zwangsräumung und gegebenenfalls bezüglich des geplanten Nutzungszwecks des Landes;
- die Anwesenheit von Regierungsbeamten bei der Zwangsräumung;
- die genaue Identifizierung aller an der Zwangsräumung beteiligten Personen;
- keine Durchführung von Zwangsräumungen bei sehr schlechtem Wetter oder in der Nacht;
- die Bereitstellung von Rechtsmitteln und
- Rechtsbeihilfen für Menschen, die vor Gericht eine Entschädigung verlangen müssen.

Darüber hinaus betont der CESCR, dass Zwangsräumungen nicht zur Folge haben dürfen, dass Menschen obdachlos werden oder sich der Verletzung anderer Menschenrechte ausgesetzt sehen. Er legt fest, dass der jeweilige Vertragsstaat, sofern die Betroffenen der Zwangsräumung nicht über die notwendigen Mittel verfügen, im Rahmen seiner finanziellen Mittel alle notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um je nach Vorgehensweise ein anderes Heim, eine Umsiedlung oder Zugang zu fruchtbarem Land zu ermöglichen (Paragraph 16).

#### **4.1.1.2 | Grundprinzipien und Leitlinien für Räumungen und Umsiedlungen**

Mit dem Ziel einer weiteren Präzisierung der Bedeutung der Menschenrechte bei Zwangsräumungen und Umsiedlungen hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen 1997 ein ExpertInnenseminar abgehalten, dessen Aufgabe es war, Grundprinzipien und Leitlinien zu entwickeln, die die Menschenrechte im Falle von entwicklungsbedingten Umsiedlungen respektieren.<sup>31</sup> Im Bericht an die Kommission aus dem Jahre 2006 präsentierte der damalige Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen eine Reihe von menschenrechtlichen Prinzipien und Leitlinien für Zwangsräumungen und Umsiedlungen im Kontext von Entwicklungspolitiken und -projekten.<sup>32</sup> Diese Leitlinien sind weitreichender und ausführlicher als die AB 7. Im Folgenden sollen die wesentlichen Neuerungen dargestellt werden, die diese Leitlinien enthalten.

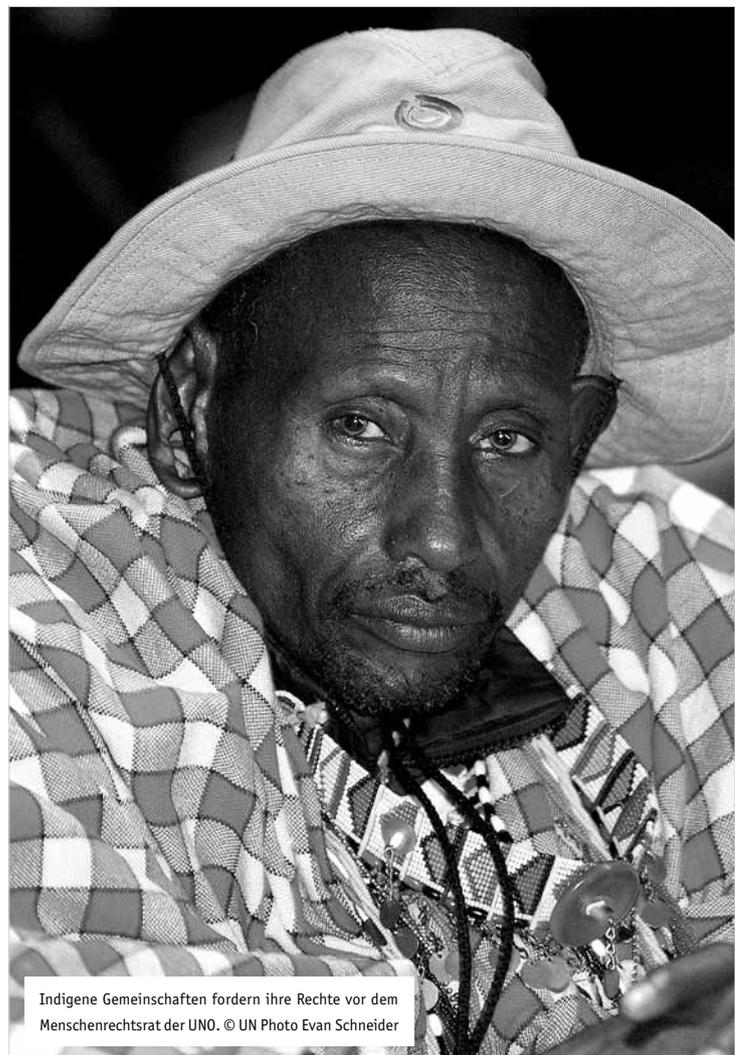
31 Commission on Human Rights. Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions. Geneva 11-13 June, 1997, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

32 Commission on Human Rights. 2006. The right to adequate housing. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing, Mr. Miloon Kothari. U.N. Doc E/CN.4/2006/41. Annexe.

Zunächst wird auf die Tragweite und die Art der Leitlinien eingegangen (Paragraphen 1-10), anschließend erfolgt eine Darstellung der genauen Kriterien einer akzeptablen Zwangsräumung. Hiernach sind Zwangsräumungen nur in absoluten Ausnahmefällen mit den Menschenrechten vereinbar (Paragraph 21). Die Suche nach alternativen zur Zwangsräumung steht an erster Stelle: Die Richtlinien beinhalten eine Reihe präventiver Maßnahmen, die die Staaten ergreifen sollten, um Zwangsräumungen zugrunde liegenden Ursachen vorzubeugen und/oder diese abzuwenden. Dies kann beispielsweise eine Regulierung des Wohnungsmarktes beinhalten (Paragraph 30, 32). Zudem muss eine umfassende Folgenabschätzung eines Projektes vorgenommen werden (Paragraph 32).

Anschließend werden in den Leitlinien detailliert die Schritte beschrieben, die die Staaten unternehmen müssen, um die Menschenrechte vor, während und nach Zwangsräumungen zu schützen (Paragraphen 37-58). In Bezug auf Rechtsmittel legen die Leitlinien fest, dass jeder Mensch, der von einer Zwangsräumung bedroht ist oder Opfer einer solchen geworden ist, das Recht auf ein zeitnahes Rechtsverfahren hat.

Die Staaten werden eindringlich dazu aufgefordert, eine unabhängige nationale Behörde, wie zum Beispiel ein nationales Menschenrechtsinstitut, mit der Überwachung und Untersuchung von Zwangsräumungen und der Umsetzung dieser Richtlinien und der Menschenrechte zu beauftragen (Paragraph 70).



Indigene Gemeinschaften fordern ihre Rechte vor dem Menschenrechtsrat der UNO. © UN Photo Evan Schneider

Schließlich behandeln die Leitlinien internationale Pflichten im Falle von Zwangsräumungen. Dabei wird besonders betont, dass die internationale Gemeinschaft die Pflicht hat, das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, Land und Eigentum zu fördern, zu schützen und zu verwirklichen. Die internationalen Finanz-, Handels- und Entwicklungsinstitutionen, einschließlich der Mitglieds- und Geberstaaten, die innerhalb dieser Organe Stimmrecht besitzen, sollten das Verbot von Zwangsräumungen nach der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung voll berücksichtigen (Paragraph 71). Des Weiteren fordern die Leitlinien die internationalen Institutionen dazu auf, für die Fälle von Zwangsräumungen, die durch ihre eigenen Praktiken und Politiken bedingt wurden, Beschwerdemechanismen einzurichten oder solchen beizutreten (Paragraph 72). Transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen müssen das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen innerhalb ihres Wirkungs- und Einflussbereichs achten, insbesondere das Verbot von Zwangsräumungen (Paragraph 73).

Es sollte hier nochmals betont werden, dass die Grundprinzipien und Leitlinien einen entschiedenen Umgang mit Zwangsräumungen fordern und insbesondere die Rechte von Frauen schützen (Paragraphen 7, 15, 26, 29, 33, 34, 38, 39, 47, 50, 53, 54, 57 und 58).

#### **4.1.1.3 | Konvention Nr. 169 der ILO und die Pflicht, Zugang zu Land zu respektieren**

Artikel 13, 14, 15, 16 und 17 der ILO-Konvention 169 beschreiben detailliert die Pflicht, den Zugang der indigener Völker ihrem Land und Territorium zu respektieren:

**Artikel 13.1:** Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Teils des Übereinkommens haben die Regierungen die besondere Bedeutung, die die Beziehung der betreffenden Völker zu dem von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Land oder den von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Gebieten, oder gegebenenfalls zu beiden, für ihre Kultur und ihre geistigen Werte hat, und insbesondere die kollektiven Aspekte dieser Beziehung, zu respektieren.

**Artikel 14.1:** Die Eigentums- und Besitzrechte der betreffenden Völker an dem von ihnen traditionell besiedelten Land sind anzuerkennen. Außerdem sind in geeigneten Fällen Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht der betreffenden Völker zur Nutzung von Land zu schützen, das nicht ausschließlich von ihnen besiedelt ist, zu dem sie aber im Hinblick auf ihre der Eigenversorgung dienenden und traditionellen Tätigkeiten von alters her Zugang haben. Besondere Aufmerksamkeit ist diesbezüglich der Lage von Nomadenvölkern und WanderfeldbauerInnen zu schenken.

**Artikel 16.1:** Vorbehaltlich der nachstehenden Absätze dieses Artikels dürfen die betreffenden Völker aus dem von ihnen besiedelten Land nicht ausgesiedelt werden.

**Artikel 16.2:** Falls die Umsiedlung dieser Völker ausnahmsweise als notwendig angesehen wird, darf sie nur mit deren freiwilliger und in voller Kenntnis der Sachlage erteilter Zustimmung stattfinden. Falls ihre Zustimmung nicht erlangt werden kann, darf eine solche Umsiedlung nur nach Anwendung geeigneter, durch die innerstaatliche Gesetzgebung festge-

legter Verfahren, gegebenenfalls einschließlich öffentlicher Untersuchungen, stattfinden, die den betreffenden Völkern Gelegenheit für eine wirksame Vertretung bieten.

**Artikel 16.3:** Wann immer möglich, müssen diese Völker das Recht haben, in ihr angestammtes Land zurückzukehren, sobald die Umsiedlungsgründe nicht mehr bestehen.

**Artikel 16.4:** Ist eine solche Rückkehr nicht möglich, wie einvernehmlich oder mangels Einvernehmens durch geeignete Verfahren festgestellt, ist diesen Völkern in allen in Frage kommenden Fällen als Ersatz für ihren früheren Landbesitz Grund und Boden von mindestens gleich guter Beschaffenheit und mit mindestens gleich gutem Rechtsstatus zuzuweisen, dessen Ertrag ihre gegenwärtigen Bedürfnisse deckt und ihre künftige Entwicklung sicherstellt. Ziehen die betreffenden Völker eine Entschädigung in Form von Geld- oder Sachleistungen vor, so ist ihnen eine solche Entschädigung unter Gewährung angemessener Garantien zuzusprechen.

**Artikel 16.5:** Den auf diese Weise umgesiedelten Personen ist für jeden durch die Umsiedlung entstandenen Verlust oder Schaden voller Ersatz zu leisten.

Wie zu beobachten ist, enthält die Pflicht, den Zugang von indigenen Völkern zu ihrem Land und Territorium zu respektieren, unterschiedliche Spezifikationen. Die Anerkennung der besonderen Bedeutung, die für die Kulturen und spirituellen Werte dieser indigenen Völker ihre Verbindung mit ihrem Land oder Gebiet und die kollektiven Aspekte dieser Verbindung hat, ist zweifellos die wichtigste. Die erste Untersuchung der Vereinten Nationen, die sich mit der Diskriminierung und den Rechten der indigenen Völker befasste, ergab:

„Die Anerkennung der besonderen, tief spirituellen Verbindung der indigenen Völker mit ihrem Land als etwas Grundlegendes ihrer Existenz als solche und ihres Glaubens, ihrer Bräuche, ihrer Traditionen und Kultur ist von essentieller Bedeutung. Für die Indigenen stellt Land nicht nur ein einfaches Besitz- oder Produktionsgut dar. Die intensive Verbindung des spirituellen Lebens der indigenen Völker mit Mutter Erde, also ihrem Land, hat eine tiefe Bedeutung. Darüber hinaus ist Land keine Ware, die man sich aneignen kann, sondern ein materielles Gut, das man frei nutzen sollte. Die indigenen Völker haben ein natürliches und unveräußerliches Recht, die Territorien, die sie besitzen, zu behalten und das Land zurückzufordern, dessen sie enteignet wurden. Sie haben das Anrecht auf den natürlichen und kulturellen Wert der Territorien, und das Recht, den Verwendungszweck sowie die Nutzung selbst festzulegen.“<sup>33</sup> In der Erklärung über die Rechte der indigenen Völker, angenommen von der Unterkommission für den Schutz vor Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten im Jahre 1994, wird ebenfalls auf diesen Punkt eingegangen (Artikel 25).<sup>34</sup>

33 Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten. 1986. Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, vorgelegt vom Sonderberichterstatter José R. Martínez Cobo, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7. Unsere Übersetzung.

34 Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten. 1994. Entwurf der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. U.N. Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45.

Neben der Anerkennung der Besitz- und Eigentumsrechte der indigenen Völker an dem Land und dem Territorium, das sie seit alters her bewohnen, wird in der ILO-Konvention 169 auch auf die Verpflichtung der Staaten eingegangen, die von den indigenen Völkern festgelegten Verfahren für die Übertragung von Rechten an Grund und Boden unter Angehörigen dieser Völker zu achten. Darüber hinaus sind sie dazu verpflichtet, die betreffenden Völker zu konsultieren, wenn ihre Befugnis geprüft wird, ihr Land zu veräußern oder auf andere Weise ihre Rechte daran an Personen außerhalb ihrer eigenen Gemeinschaft zu übertragen (Artikel 17). Artikel 15 desselben Übereinkommens schützt die Rechte der indigenen Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes. Diese Rechte schließen das Recht der Völker ein, sich an der Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung dieser Ressourcen zu beteiligen. In Fällen, in denen der Staat das Eigentum an den mineralischen oder unterirdischen Ressourcen oder Rechte an anderen Ressourcen des Landes behält, haben die Regierungen Verfahren festzulegen oder aufrechtzuerhalten, mit deren Hilfe sie die betreffenden Völker zu konsultieren haben, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß ihre Interessen beeinträchtigt werden würden, bevor sie Programme zur Erkundung oder Ausbeutung solcher Ressourcen ihres Landes durchführen oder genehmigen. Die betreffenden Völker müssen wo immer möglich an dem Nutzen aus solchen Tätigkeiten teilhaben und müssen einen angemessenen Ersatz für alle Schäden erhalten, die sie infolge solcher Tätigkeiten erleiden.

Die bereits erwähnte Erklärung über die Rechte der indigenen Völker legt diesbezüglich in Artikel 26 fest:

„Indigene Völker haben das Recht, ihr Land und ihre Territorien zu besitzen, zu nutzen, zu erschließen und darüber zu verfügen – darin eingeschlossen die gesamte Umwelt ihres Landes, das heißt die Luft, das Wasser, die Küstenmeere, das Meereis, die Flora und die Fauna sowie die übrigen Ressourcen, die sie von alters her besessen, erschlossen oder auf sonstige Weise genutzt haben. Dies schließt auch das Recht auf vollständige Anerkennung ihrer Gesetze, Traditionen, Bräuche, Grundbesitzsysteme und Institutionen für die Weiterentwicklung und Verwaltung ihrer Ressourcen ein sowie das Recht darauf, dass die Staaten wirksame Maßnahmen ergreifen, die jegliche Einmischung oder jeglichen Übergriff in diese Rechte vermeiden sollen.“

#### 4.1.1.4 | Zugang zu Land und das Humanitäre Völkerrecht

Die Menschenrechtskommission, der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf angemessene Nahrung und angemessenes Wohnen haben bei zahlreichen Gelegenheiten die Bedeutung des Zugangs zu Land bei bewaffneten Auseinandersetzungen und Kriegen thematisiert. Die Zerstörung von Häusern und Besitz, darin eingeschlossen Land und Anpflanzungen, sowie die Verweigerung des Zugangs zu Nahrung sind nicht immer indirekte Folgen von Auseinandersetzungen. Im Gegenteil, Behausungen und Land sind zu strategischen Angriffszielen geworden.

Diesbezüglich legen die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung in Leitlinie 16 fest:

„16.1 Nahrungsmittel dürfen nicht als Instrument zur Ausübung politischen und wirtschaftlichen Druckes eingesetzt werden.“

16.2 Die Staaten bekräftigen die Verpflichtungen, die sie nach dem humanitären Völkerrecht und insbesondere als Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949 beziehungsweise der Zusatzprotokolle von 1977 hinsichtlich der humanitären Bedürfnisse der Zivilbevölkerung, einschließlich ihres Zugangs zu Nahrungsmitteln während bewaffneter Konflikte und in Besatzungssituationen, eingegangen sind. Zum Beispiel sieht Zusatzprotokoll I unter anderem vor, dass „das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung verboten [ist]“ und dass „es verboten [ist] für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen, um sie wegen ihrer Bedeutung für den Lebensunterhalt der Zivilbevölkerung oder der gegnerischen Partei vorzuenthalten, gleichviel ob Zivilpersonen ausgehungert oder zum Fortziehen veranlasst werden sollen oder ob andere Gründe maßgebend sind.“ und „... dass die aufgeführten Objekte nicht zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden [dürfen]“.

#### 4.1.1.5 | Empfehlungen

Um den bestehenden Zugang der auf dem Land lebenden Gemeinschaften zu Land und natürlichen Ressourcen zu respektieren, sollten die Staaten die Durchführung von Politiken, Programmen und Maßnahmen in Erwägung ziehen, die<sup>35</sup>:

- spezifische Rechte von **Frauen** an Land und anderen natürlichen Ressourcen innerhalb individueller, kollektiver oder kommunaler Nutzungssysteme festlegen;
- der Demarkation der Territorien **indigener Völker** Vorrang geben und Maßnahmen ergreifen, die das Recht der betreffenden Völkern sichern an nicht nur von ihnen bewohnten Gebieten, welche sie aber von alters her zur Ausübung ihrer Traditionen und die Sicherung ihres Lebensunterhalts nutzen. Darüber hinaus müssen die Staaten die von den indigenen Völkern festgelegten Verfahren für die Übertragung von Rechten an Grund und Boden unter Angehörigen dieser Völker achten und die betreffenden Völker konsultieren, wenn ihre Befugnis geprüft wird, ihr Land zu veräußern oder auf andere Weise ihre Rechte daran an Personen außerhalb ihrer eigenen Gemeinschaft zu übertragen.
- garantieren, dass **Zwangsräumungen** nur unter außerordentlichen Umständen und mit umfassender Begründung erfolgen. Eine Zwangsräumung muss:
  - a) vom Gesetz abgedeckt sein,
  - b) in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht der Menschenrechte erfolgen,

<sup>35</sup> Die folgenden Empfehlungen wurden den Grundprinzipien und Leitlinien für entwicklungsbedingte Räumungen und Umsiedlungen entnommen, Menschenrechtskommission. 2006. Op. Cit. Im Folgenden werden wir die betreffenden Paragraphen auf folgende Weise zitieren: Leitlinien für Umsiedlungen, Paragraph X

- c) einzig dem allgemeinen Wohl dienen<sup>36</sup>,
- d) zumutbar sein und einen angemessenen Umfang haben,
- e) in der Weise geregelt sein, dass eine vollständige und gerechte Entschädigung sowie Rehabilitation sichergestellt ist.

Dies sollte für alle gefährdeten Menschen und alle betroffenen Gruppen gelten, unabhängig davon, ob sie Eigentümer ihres Zuhauses oder ihrer Güter gemäß der nationalen Gesetzgebung sind oder nicht.<sup>37</sup>

- garantieren, dass jeder Mensch, der von einer **Zwangsräumung** bedroht ist oder Opfer einer solchen geworden ist, das Recht hat, auf Rechtsmittel zuzugreifen. Zu den geeigneten Maßnahmen zählen eine unparteiische Anhörung, Zugang zu Rechtsbeistand, Rückkehr, Rückerstattung, Stellung einer neuen Unterkunft, Rehabilitation und Entschädigung.<sup>38</sup>
- durch **gesetzliche und normative Akte** die Durchführung von Räumungen verbieten, die nicht mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen und angemessene Sanktionen und Strafen für jede Person oder öffentliche Organisation vorsehen, die Räumungen vornimmt, deren Vorgehensweise nicht vollständig mit dem anzuwendenden Gesetz und den anzuwendenden internationalen Richtlinien des Menschenrechtes übereinstimmt.<sup>39</sup>
- vor der Umsetzung eines jeden **Entwicklungsprojektes**, das zu Räumungen oder Umsiedlungen führen könnte, umfassende und vollständige Untersuchungen der Auswirkungen dieses Projektes vorsehen, um die Achtung der Menschenrechte aller möglicherweise betroffenen Einzelpersonen, Gruppen und Gemeinden zu gewährleisten. Die Untersuchung der Auswirkungen der Räumungen sollte ebenfalls die Suche nach Alternativen und nach Strategien zur Minimierung der Schäden einschließen. Des Weiteren sollten die verschiedenen Folgen einer potentiellen Räumung für Frauen, Kinder, ältere Menschen und soziale Randgruppen berücksichtigt werden.<sup>40</sup>
- Einzelpersonen, Gruppen und Gemeinden vor Zwangsräumungen schützen, solange ihr Fall vor einer nationalen, regionalen oder internationalen juristischen Behörde verhandelt wird.
- bei Planungs- und Entwicklungsprojekten die folgenden Aspekte berücksichtigen:
  - a) die rechtzeitige Benachrichtigung aller Personen, die von einer geplanten Räumung betroffen sein könnten, sowie ihre Benachrichtigung über die öffentliche Anhörung zu den Plänen und vorgeschlagenen Alternativen,
  - b) die wirksame Verbreitung der entsprechenden Informationen durch die Behörden im Voraus, insbesondere über Grundbucheinträge und die vorgeschlagenen umfassenden

- den Umsiedlungspläne, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Gruppen,
- c) eine angemessene Frist für die öffentliche Untersuchung, die Formulierung von Kommentaren und/oder Einwänden zum vorgeschlagenen Plan,
- d) Möglichkeiten und Maßnahmen zur Inanspruchnahme von juristischer, technischer oder anderer Beratung für die betroffenen Personen über ihre Rechte und Optionen und
- e) die Veranstaltung von öffentlichen Anhörungen, die den betroffenen Personen und ihren Verteidigern die Möglichkeit geben, die Entscheidung über eine Zwangsräumung anzufechten und/oder Alternativvorschläge darzulegen.

Falls die betreffenden Parteien zu keiner Übereinkunft bezüglich einer Alternative kommen können, sollte ein unabhängiges Organ mit konstitutioneller Gewalt, wie zum Beispiel ein/e RichterIn, ein Gericht oder eine Ombudsperson, mit der Vermittlung, Schiedsvereinbarung oder Entscheidung in dieser Angelegenheit betraut werden.<sup>41</sup>

- vorsehen, dass jegliche Entscheidung über Räumungen schriftlich und in der lokalen Sprache allen Betroffenen rechtzeitig angekündigt werden muss. Die Räumungsbenachrichtigung muss eine detaillierte Begründung der Entscheidung enthalten, insbesondere über:
  - a) das Nichtvorhandensein vernünftiger Alternativen,
  - b) jegliches Detail der vorgeschlagenen Alternative und
  - c) sofern es keine Alternativen gibt, alle bereits ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Reduzierung des durch die Räumung hervorgerufenen Schadens auf ein Minimum begrenzen.
- Alle definitiven Entscheidungen müssen Gegenstand einer Untersuchung nach administrativen und juristischen Gesichtspunkten sein. Für die betroffenen Parteien muss der rechtzeitige Zugang zu Rechtsbeistand gegeben sein, wenn nötig kostenfrei.<sup>42</sup>
- eine rechtzeitige Räumungsbenachrichtigung vorsehen, die es den von der Räumung betroffenen Personen erlaubt und ermöglichen soll, ihre nicht beweglichen Güter, Investitionen und andere materielle Güter, die eventuell Schaden nehmen könnten, genau zu bestimmen. Den von den Räumungen betroffenen Personen muss die Möglichkeit eingeräumt werden, die nicht geldmäßigen Verluste, für die sie entschädigt werden müssen, zu schätzen und zu dokumentieren.<sup>43</sup>
- die Anwesenheit von RegierungsbeamtenInnen oder ihren VertreterInnen während des Prozesses der Räumung gewährleisten. Diese sowie die Personen, die die Räumung durchführen, müssen sich den Betroffenen zu erkennen geben und eine öffentliche Genehmigung für die Räumung vorlegen. Die Anwesenheit neutraler BeobachterInnen sollte gestattet werden, insbesondere nationaler und internationaler BeobachterInnen.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> Darunter sind insbesondere die von den Staaten gemäß ihren internationalen Menschenrechtspflichten ergriffenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte der gefährdetsten Personen zu verstehen.

<sup>37</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraph 21.

<sup>38</sup> Leitlinien für Umsiedlungen, Paragraphen 17 und 59.

<sup>39</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraph 22.

<sup>40</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 32, 33.

<sup>41</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 37, 38.

<sup>42</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraph 41.

<sup>43</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraph 42.

<sup>44</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 45, 46.

- gewährleisten, dass die Räumungen weder die Menschenwürde verletzen noch das Menschenrecht der betroffenen Personen auf Leben und Sicherheit. Bei jeglicher Anwendung von Gewalt sollten das Bedarfs- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie die Grundprinzipien für den Einsatz von Gewalt und Feuerwaffen durch BeamtInnen, die mit der Einhaltung des Gesetzes und des nationalen oder lokalen Verhaltenskodex beauftragt sind, in Übereinstimmung mit den internationalen Richtlinien zur Gesetzesumsetzung und den Menschenrechten beachtet werden. Die Staaten und deren BeamtInnen müssen Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass niemand, insbesondere Frauen und Kinder nicht, Opfer von direkten, diskriminierenden Angriffen oder anderen gewalttätigen Akten wird, oder willkürlich seiner Güter oder Besitztümer durch Zertrümmerung, Brandlegung oder andere Formen vorsätzlicher Zerstörung, Fahrlässigkeit beraubt wird. Unfreiwillig zurückgelassene Güter und Besitztümer müssen vor willkürlicher und widerrechtlicher Zerstörung, Aneignung, Besetzung und Nutzung geschützt werden.<sup>45</sup>

- sicherstellen, dass der Staat für eine gerechte Entschädigung und eine ausreichende Alternativunterkunft – oder wenn möglich eine Rückerstattung – unverzüglich nach der Räumung aufkommt. Die zuständigen Behörden müssen, unabhängig von den Umständen und dem Grad der Diskriminierung, zumindest dafür Sorge tragen, dass die umgesiedelten Einzelpersonen oder Gruppen, insbesondere diejenigen, die sich nicht ihren Lebensunterhalt verdienen können, einen sicheren Zugang haben zu:

- a) grundlegenden Nahrungsmitteln, Trinkwasser und Abwasserentsorgung,
- b) Unterkunft und Behausung,
- c) angemessener Kleidung,
- d) medizinischer Grundversorgung,
- e) Quellen des Lebensunterhalts, einschließlich des Zugangs zu fruchtbarem Land,
- f) Viehfutter und gemeinschaftlich genutzter Ressourcen, von denen sie vorher abhängig waren und
- g) Bildung für Kinder und Einrichtungen zur Betreuung von Kindern.

Die Staaten haben außerdem dafür Sorge zu tragen, dass die Mitglieder einer Familie oder Gemeinschaft nicht aufgrund der Räumungen voneinander getrennt werden.<sup>46</sup>

- im Falle von Räumungen eine umfassende Neuansiedlungspolitik gewährleisten, die mit den Prinzipien der Menschenrechte übereinstimmt.<sup>47</sup>

#### 4.1.2 Die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen

Die Staaten sind dazu verpflichtet, den Zugang zu Land vor Eingriffen oder jeglicher anderer Art von Verletzung dieses Rechtes durch Dritte wie Landbesitzer (beispielsweise Großgrundbesitzer), Unternehmen, männliche Verwandte von Frauen oder andere Einzelpersonen und Privatpersonen zu schützen. Die Freiwilligen Leitlinien befassen sich in

folgenden Paragraphen mit der Pflicht, den Zugang zu Land zu schützen:

**8.1:** Die Staaten sollten den nachhaltigen, nichtdiskriminierenden und sicheren Zugang zu Ressourcen und deren Nutzung in Übereinstimmung mit ihrem nationalen Recht und dem Völkerrecht erleichtern und das Kapital, das für den Unterhalt der Menschen wichtig ist, schützen. Die Staaten sollten die Rechte des Einzelnen im Hinblick auf Ressourcen wie Land, Wasser, Wald, Fische und Vieh nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung respektieren und schützen.

**8.3:** Die Staaten sollten spezifischen Zugangsproblemen von Frauen und gefährdeten, marginalisierten und traditionell benachteiligten Gruppen, einschließlich aller von HIV/AIDS Betroffenen, besondere Beachtung schenken. Die Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um alle von HIV/AIDS Betroffenen vor dem Verlust ihres Zugangs zu Ressourcen und Kapital zu schützen.

**8.10:** Die Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit von Landbesitz insbesondere im Hinblick auf Frauen, arme und benachteiligte Gesellschaftsschichten im Wege der Gesetzgebung, die das vollständige und gleichberechtigte Recht auf eigenes Land und anderes Eigentum, einschließlich des Erbrechts schützt, zu fördern und zu schützen.

##### 4.1.2.1 | Das Recht auf angemessenes Wohnen und die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen

Im vorherigen Abschnitt wurde auf die Aspekte des Rechtes auf angemessenes Wohnen und der Sicherheit von Landbesitz in Verbindung mit der Pflicht, den Zugang zu Land zu respektieren, eingegangen. Im Folgenden sollen nun die Aspekte des Rechtes auf angemessenes Wohnen und der Sicherheit von Landbesitz in Verbindung mit der Pflicht, den Zugang zu Land zu schützen, behandelt werden.

Paragraph 8 der AB 4 spezifiziert, dass die rechtliche Sicherheit des Zugangs zu Land eines der Grundkriterien ist, um zu bestimmen, ob eine bestimmte Art von Wohnen als „angemessenes Wohnen“ im Sinne des ICESCR betrachtet werden kann. Landbesitz im weiteren Sinne<sup>48</sup> kann auf verschiedene Art und Weise gegeben sein, wie zum Beispiel durch Miete, durch Bewohnen in kooperativen Organisationsstrukturen, durch Pacht, Halbpacht, Bewohnen durch den/die BesitzerIn selbst, kommunale oder kollektive Formen, Notunterkünfte und informelle Siedlungen, einschließlich der Besetzung von öffentlichem Grund, Land oder privatem Besitz. Paragraph 8a betont, dass, „egal um welche Art von Besitz es sich handelt, alle Menschen über einen gewissen Grad an Sicherheit von Landbesitz verfügen sollten, der ihnen rechtlichen Schutz vor Zwangsräumung, Schikanierung und anderen Bedrohungen zusichert. Dementsprechend müssen die Vertragsstaaten unverzüglich Maßnahmen zur rechtlichen Sicherung des Landbesitzes der Personen und Familien ergreifen, die derzeit nicht über einen derartigen Schutz verfügen. Diese sollen durch die Befragung der betroffenen Einzelpersonen und Gruppen ermittelt werden“.

<sup>45</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 47, 48, 50.

<sup>46</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 43, 52.

<sup>47</sup> Leitlinie für Umsiedlungen, Paragraphen 55-58.

<sup>48</sup> Der englische Begriff 'Land Tenure' umfasst mehr als das im engeren Sinne rechtliche Besitzen von Land. Die de-facto-Nutzung steht hier im Vordergrund.

Die Sicherheit des Zugangs zu Land soll also für eine gewisse Immunität und einen gewissen Schutz gegenüber willkürlichen Umsiedlungen durch den Staat, private Akteure oder über Marktmechanismen sorgen und die Betroffenen zum Beispiel vor Schikanierung, Zwangsräumungen, Enteignungen und willkürlichen Umsiedlungen, dem plötzlichen und unverhältnismäßigen Anstieg der Mieten durch Spekulation schützen oder, im Falle von Frauen, davor, aufgrund von häuslicher Gewalt dazu gezwungen zu sein, das Zuhause zu verlassen.<sup>49</sup>

#### 4.1.2.2 | Das Übereinkommen Nr. 169 der ILO und die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen

Einige Aspekte der Pflicht, den Zugang der indigenen Völker zu ihrem Land und Territorium zu schützen, werden ausdrücklich in den Artikeln 14, 17 und 18 des Übereinkommens Nr. 169 der ILO erwähnt:

Artikel 14.2: Die Regierungen haben, soweit notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um das von den betreffenden Völkern von alters her besiedelte Land zu bestimmen und um den wirksamen Schutz ihrer Eigentums- und Besitzrechte zu gewährleisten.

Artikel 17.3: Personen, die diesen Völkern nicht angehören, sind daran zu hindern, deren Bräuche oder deren Gesetzeskenntnis auszunützen, um Eigentums-, Besitz- oder Nutzungsrechte an deren Grund und Boden zu erwerben.

Artikel 18: Durch die Gesetzgebung sind angemessene Strafen für das unbefugte Eindringen in das Land der betreffenden Völker oder seine unbefugte Nutzung festzulegen, und die Regierungen haben Maßnahmen zu ergreifen, um solche strafbaren Handlungen zu verhindern.

Hauptprobleme bei dem Schutz des Landes und der Territorien indigener Völker sind<sup>50</sup>:

- nicht umgesetzte Demarkation dieser Gebiete;
- die Nichtanwendung der vorhandenen Gesetze zum Schutz des Grund und Bodens der indigenen Völker;
- die Aufteilung ihres Landes und seine Vergabe an Familien und/oder Einzelpersonen;
- Programme, welche dieses Land als Sicherheit für Darlehen fördern und damit den Verlust ermöglichen;
- der Mangel an Schutz der Umwelt/des Ökosystems dieser Gebiete.

#### 4.1.2.3 | Empfehlungen

Neben der Ergreifung der unter Punkt 4.1.1.5 empfohlenen Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsräumungen sollten die Staaten Maßnahmen in Erwägung ziehen, die den für den Lebensunterhalt der Landbevölkerung notwendigen Zugang sowie die dafür notwendigen Güter wie Land, Wasser, Saatgut, Wälder, Fische und Vieh vor dem Eingriff Dritter schützen. Hierbei sollte es sich um Maßnahmen handeln, die, unter anderem:

- KleinbäuerInnen, indigene Völker, KleinfischerInnen und PastoralistInnen vor der Enteignung und dem Raub ihres Landes und ihrer natürlichen Ressourcen durch wirtschaftlich und politisch mächtigere Dritte schützen.
- angemessene **rechtliche Strafen** für unbefugtes Eindringen in das Land der indigenen Völker oder seine unbefugte Nutzung durch Dritte, die diesen Völkern nicht angehören, vorsehen und durchsetzen.
- die Teilnahme von Dritten (privaten Akteuren) an Zwangsräumungen und Umsiedlungen verhindern und Strafen für Personen und Unternehmen vorsehen, die für Zwangsräumungen verantwortlich sind, die nicht in Übereinstimmung mit dem Gesetz, den Standards der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung sowie Paragraph 9 der AB 7 und Paragraph 22 der Grundprinzipien und Leitlinien für entwicklungsbedingte Räumungen und Umsiedlungen erfolgt sind.
- Klein(st)grundbesitz, Familienbesitz, gemeinschaftlichen Besitz und kollektiven Besitz indigener Völker vor möglicher Pfändung durch Dritte und vor privaten PfandleiherInnen schützen.
- **Diskriminierung** beim Zugang zu Land durch Dritte, zum Beispiel beim Verkauf, der Verpachtung oder Zuweisung von Land an bestimmte ethnische Gruppen, Kasten, Frauen oder Jugendliche, verhindern.
- Teilpachtverträge<sup>51</sup> und Pachtverträge verhindern, die die Ausbeutung von BäuerInnen befördern. Dies kann zum Beispiel die staatliche Regulierung von Verträgen, deren Registrierung, die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen sowie die rechtliche Möglichkeit der Weitergabe von Verträgen umgesetzt werden.
- KleinbäuerInnen vor GroßpächterInnen schützen, damit diese nicht ihre Macht missbrauchen und die Interessen der KleinbäuerInnen in den Verträgen gewahrt bleiben.
- KleinbäuerInnen vor GroßpächterInnen schützen, damit sie ihr Land sowie ihre natürlichen Ressourcen nachhaltig nutzen können und das Land nach Auslaufen des Vertrages nicht brach liegen lassen.
- die Bevölkerung effektiv schützen, deren Land neben großen **Bergbau-, Industrie- oder agrarindustriellen Projekten** liegt, damit deren Zugang zu Wasser gewährleistet ist

<sup>49</sup> Siehe Pisarello, Gerardo/Observatorio DESC. 2003. Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Icaria editorial. Barcelona. S. 100.

<sup>50</sup> Siehe Commission on Human Rights. 2000. Indigenous peoples and their relationship to land. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.

<sup>51</sup> Damit ist das bis heute weit verbreitete quasi-feudale System des ‚Sharecropping‘ gemeint, bei dem ein Großteil der Ernte an den Landbesitzer abgegeben werden muss.

und das Ökosystem nicht in der Weise verschmutzt/zerstört wird, dass es sie betrifft.

- **Frauen** vor Missbrauch durch Familienmitglieder oder andere Akteure (bspw. Mitglieder von Genossenschaften) schützen, die sie ihres Zugangs zu Land und natürlichen Ressourcen berauben.
- die **Ursachen, die Zwangsräumungen** durch oder im Interesse Dritter zu Grunde liegen, identifizieren, ihnen entgegenwirken und/oder sie beseitigen. Dies sollte insbesondere Politiken, die Landnutzung mittelbar oder unmittelbar beeinflussen (Politiken zum Thema Agrarwirtschaft, Energie- und Verkehrsinfrastruktur, Tourismus, Bergbau, Wälder, Wasser, genetische Ressourcen, Umwelt, Wirtschaft sowie städtische und ländliche Entwicklung) und welche in erster Linie mächtigen Wirtschaftakteuren nutzen und gleichzeitig die Sicherheit des Landbesitzes marginalisierter Gruppen stark gefährden wird, betreffen.
- gewährleisten, dass die Politiken der **Landadministration** (Besteuerung, Katasterwesen, Registrierung/Eintragung in ein Grundbuch, Demarkation, Titelvergabe, etc.) die Grundprinzipien und Leitlinien für entwicklungsbedingte Räumungen und Umsiedlungen berücksichtigen und explizit zu einer höheren Sicherheit von Landnutzung und Landbesitz marginalisierter Gruppen, insbesondere Frauen und arme ländliche Gemeinden, führen. Klauseln, zum Beispiel über die Unveräußerlichkeit, die Unverjährbarkeit und die Unpfändbarkeit des Landes von indigenen Völkern oder BäuerInnen sowie Klauseln höherer Nutzungssicherheit von KleinpächterInnen sollten integriert und wenn nötig, verschärft werden.
- Politiken zur **Privatisierung** von gemeinschaftlichem oder kollektivem Landbesitz dürfen nicht für indigene Völker gelten und, sofern sie andere Bevölkerungsgruppen betreffen, muss im Vorfeld eine umfassende Analyse der möglichen Auswirkungen erfolgen, insbesondere für Frauen, und die Zustimmung der betroffenen Gruppen eingeholt werden.

#### 4.1.3 | Die Pflicht, Zugang zu Land zu gewährleisten

Wie bereits in der Einleitung erwähnt wurde, haben die Untersuchungen der Vereinten Nationen gezeigt, dass 50 Prozent der Menschen, die weltweit an Hunger leiden, KleinbäuerInnen sind, die nur über einen eingeschränkten und unsicheren Zugang zu Land und Produktionsmitteln verfügen. Landlose LandarbeiterInnen machen 22 Prozent der Hungerleidenden aus. Hunger und Armut in ländlichen Gebieten hängen stark mit der Diskriminierung der dort lebenden Familien und Gemeinden zusammen und ihrem Mangel an einem sicheren Zugang zu Produktionsmitteln. Um die ausgesprochen prekäre Lage zu beschreiben, in der sich diese Menschen befinden, sprechen die UN von **multipler Diskriminierung**. Zum einen handelt es sich um räumliche Diskriminierung, da viele in geografisch abgelegenen und ökonomisch instabilen Gebieten ohne Zugangsstraßen oder Märkte leben – in die sie oft verdrängt wurden; zum anderen verfügen sie über keinen Zugang zu (bezahlbaren) Krediten, Dienstleistungen oder ländlichen Bildungsmaßnahmen. Außerdem werden KleinbäuerInnen, Landlose und Indigene

politisch diskriminiert, da deren Belange und Forderungen in nationalen und internationalen Entscheidungsprozessen häufig keinen Widerhall finden.<sup>52</sup>

Gründe für diese multiple, vielschichtige Diskriminierung können in einem komplexen Zusammenspiel nationaler und internationaler Faktoren gesehen werden.<sup>53</sup>

**Erstens** gibt es keine Priorisierung, oft sogar eine Vernachlässigung der ländlichen Gebiete bei öffentlichen Investitionen durch nationale Regierungen vor Ort und/oder die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

**Zweitens** sind vielen Staaten im Zuge der Strukturanpassungsmaßnahmen umfassende Einschränkungen auferlegt worden, aufgrund derer der Export von Agrarprodukten einseitig gefördert wird, der Import liberalisiert und öffentliche Dienste für ländliche Entwicklung und Unterstützung des Nahrungsmittelanbaus für die lokale und nationale Ernährungssicherung abgeschafft und/oder privatisierten wurden, einschließlich der öffentlichen Kreditvergabe, Investitionen, technischer Beratung, sowie Preisgarantien, Ernteabnahmegarantien, öffentliche Vermarktung.<sup>54</sup> Diese Einschränkungen, insbesondere in Bezug auf die Liberalisierung der Agrarwirtschaft, wurden nachträglich im Abkommen über Landwirtschaft (AoA) der Welthandelsorganisation (WTO) verankert.

**Drittens** resultieren aus dem AoA Marktverzerrungen, die KleinbäuerInnen des globalen Südens dazu zwingen, mit der hoch subventionierten, industriellen Landwirtschaft der Industrienationen in Konkurrenz zu treten.

**Viertens** wurde durch die Industrialisierung der Agrarwirtschaft ein Produktionsmodell geprägt, welches fruchtbares Land und Wasser monopolisiert, die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen nicht unterstützt und KleinbäuerInnen auf unfruchtbares Land von schlechter Qualität verdrängt.

**Schlussendlich** ist eine wachsende Kontrolle des Welternährungssystems durch große, transnationale Konzerne zu beobachten. Hier vollziehen sich umfassende vertikale und

52 Siehe UNDP. Op. Cit. S. 15

53 Siehe Windfuhr, Michael/Jonsén, Jennie. 2005. Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems, ITDG Publishing, Rugby. Zum selben Thema siehe auch Rosset, Peter. 2005. Agrarian Reform and Food Sovereignty. Inseparable Parts of an Alternative Framework. Paper prepared for the Civil Society Conference on "Land, Poverty, Social Justice and Development: Social Movements Perspectives," 9-10 January 2006, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, The Netherlands.

54 Ausführliche Studien zu den Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen ergaben, dass diese Programme die Ungleichheit in ländlichen Gebieten verschärft haben. Die Förderung des Exportes von Agrarprodukten, die Liberalisierung des Imports und die Streichung der Leistung von Diensten zur Ausweitung und Unterstützung der Produktion durch den Staat kamen den großen Landwirten zu Gute und haben zugleich die am stärksten diskriminierten Bevölkerungsgruppen ihres Zugangs zu Produktionsmitteln wie Land, Krediten etc. beraubt. Die Einnahmen der Kleinbauern haben sich nicht verbessert, sondern sind schlechter geworden, da gleichzeitig die Investitions- und Produktionskosten dramatisch gestiegen sind. In gleicher Weise hat sich auch der physische und wirtschaftliche Zugang zu Lebensmitteln stark verschlechtert. Die Fähigkeit, die eigene Nahrung zu produzieren, hat aufgrund der hohen Produktionskosten nachgelassen. Das Grundnahrungsmittel Getreide musste anderen Anpflanzungen weichen, die exportiert werden können, wodurch die lokale Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln eingeschränkt wurde und die Unabhängigkeit von Importprodukten verstärkt wurde. Die gesunkenen Einnahmen sowie die gestiegenen Preise für Lebensmittel zeigen, dass unter diesen Bedingungen die Versorgung mit Nahrungsmitteln über den Markt pure Illusion ist. Die Auswirkungen dieser Politiken fielen insbesondere für die Landwirtinnen negativ aus, da sie die seit jeher bestehende Diskriminierung der Frauen beim Zugang zu Land und Produktionsmitteln noch verstärkt haben. Darüber hinaus haben die Bevorzugung von Monokulturen für den Export, der intensive Gebrauch von chemischen Mitteln und die Konzentration von Landbesitz, die durch diese Politiken hervorgerufen wurden, den Prozess der Verschlechterung der Umweltbedingungen und der Verminderung der Biodiversität weiter verschärft. Siehe The Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment, auf <http://www.saprin.org>

horizontale Konzentrationsprozesse im vor- und nachgelagerten Bereich der Agrarwirtschaft – und in jüngster Zeit auch umfassend in der Produktion selbst (auch unter dem Begriff Land Grabbing bekannt). Dies erlaubt es einigen Unternehmen, eine fast monopolistische Kontrolle über spezielle Märkte auszuüben. Windfuhr/Jonsén kommen zu folgendem Schluss:

„Man kann keine fruchtbare und tiefgreifende Diskussion über die Wege zur Reduzierung der Armut führen, wenn nicht auf die strukturellen Ursachen für Armut, Hunger und Unterernährung eingegangen wird. Um dies anzugehen, ist es notwendig, diese Ursachen anzusprechen, von denen viele mit einem System zusammenhängen, in dem die lokale Entwicklung, soziale und ökologische Ziele – insbesondere bezogen auf marginalisierte KleinbäuerInnen, PastoralistInnen und KleinfischerInnen – nicht angemessen berücksichtigt wurden. Für die Mehrheit der armen Bevölkerungsgruppen in ländlichen Gebieten sind Veränderungen von Nöten, die die gescheiterten nationalen und internationalen Strategien beenden und die Möglichkeiten der Länder und Gemeinden erhöhen, Politiken und Strategien im Bereich Landwirtschaft, Weidewirtschaft, Fischerei und Ernährung zu definieren, welche ihrem ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontext angemessen sind.“<sup>55</sup>

Der AB 12 zufolge umfasst die Pflicht, Zugang zu Land zu gewährleisten, zwei Aspekte: die Pflicht zur **Erleichterung** als auch eine Pflicht zur **praktischen Gewährung**. Die Pflicht, den Zugang zu erleichtern, beinhaltet, dass der Staat aktiv darauf hinwirken muss, den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln, die den Lebensunterhalt der Bevölkerung sichern, wie Land und Produktionsmittel, zu stärken. Immer dann, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen, haben die Staaten die Pflicht zur unmittelbaren Gewährleistung dieses Rechtes (Paragraph 15). Diese Gewährleistungspflicht ist schon für zwei spezifische Gruppen definiert.

#### 4.1.3.1 | Die Pflicht, Zugang zu Land für indigene Völker zu gewährleisten

Im Übereinkommen Nr. 169 der ILO ist folgendes enthalten:

*Artikel 19:* In staatlichen Agrarprogrammen ist den betreffenden Völkern eine gleich günstige Behandlung wie den übrigen Teilen der Bevölkerung zuzusichern in Bezug auf: a) die Zuweisung weiteren Landes, wenn die diesen Völkern zur Verfügung stehenden Bodenflächen zur Gewährleistung einer normalen Lebensführung oder im Hinblick auf ihren künftigen Bevölkerungszuwachs nicht ausreichen; b) die Gewährung der erforderlichen Mittel zur Hebung der Ertragsfähigkeit des bereits im Besitz dieser Völker befindlichen Bodens.

#### 4.1.3.2 | Die Pflicht, Zugang zu Land für Frauen zu gewährleisten

In CEDAW wird folgendes festgehalten:

*Artikel 14.2:* Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten, um dafür zu sorgen, dass sie gleichberechtigt mit dem Mann an der ländlichen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben kann, und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf: [...]

g) Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen, Vermarktungseinrichtungen und geeigneten Technologien sowie Gleichbehandlung im Rahmen von Boden- und Agrarreformen und ländlichen Umsiedlungsaktionen;

h) angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen.

#### 4.1.3.3 | Die Gewährleistungspflicht und die Freiwilligen Leitlinien

Um der multiplen Diskriminierung der armen ländlichen Gruppen entgegenzuwirken, enthalten die Freiwilligen Leitlinien verschiedene Strategien und politische Maßnahmen, die darauf abzielen, für diejenigen den Zugang zu Land und produktiven Ressourcen zu gewährleisten, die kein Land oder zu wenig Land besitzen. Dies bezieht sich insbesondere auf die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Um deren Recht auf Nahrung und andere ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwirklichen zu können, ist es wichtig, zu betonen, dass es nicht ausreicht, einzig den Zugang zu Land zu gewährleisten. Es ist weiterhin notwendig, Zugang zu anderen produktiven Ressourcen (bspw. Saatgut, Kredite) sowie Schulung und grundlegende Infrastruktur zu gewährleisten. Im Folgenden werden einige der in den Freiwilligen Leitlinien enthaltenen Strategien und politischen Maßnahmen dargestellt:

*2.5:* Die Staaten sollten integrative, nicht diskriminierende und solide Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Fischerei- und Forstwirtschafts-, Bodennutzungs- und gegebenenfalls **Landreformpolitiken** verfolgen, die es in ihrer Gesamtheit den Landwirten, Fischern, Förstern und sonstigen Nahrungsmittelherzeugern – insbesondere den Frauen unter ihnen – erlauben, ein gerechtes Einkommen aus ihrer Arbeitskraft, ihrem Kapital und ihren Bewirtschaftungsfähigkeiten zu erzielen und die Bewahrung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen auch in entlegenen Gebieten zu fördern.

*2.6:* Dort, wo Armut und Hunger überwiegend in ländlichen Gebieten vorkommen, sollten sich die Staaten auf eine nachhaltige landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung mit Hilfe von Maßnahmen konzentrieren, die den **Zugang zu Land** und Wasser und zu geeigneter und erschwinglicher Technik, Produktiv- und Finanzmitteln **verbessern**, die Produktivität armer ländlicher Gemeinden steigern, die Beteiligung der Armen an wirtschaftspolitischen Entscheidungen fördern, den Nutzen der Produktivitätsgewinne verteilen, natürliche

55 A.a.O. S. 12. Unsere Übersetzung.

Ressourcen bewahren und schützen und in die ländliche Infrastruktur, Bildung und Forschung investieren. Insbesondere sollten die Staaten Maßnahmen ergreifen, die eine stabile Beschäftigung vor allem in ländlichen Gebieten, einschließlich abgelegener Arbeitsplätze, unterstützen.

**3.6:** In ihren Armutsbekämpfungsstrategien sollten die Staaten auch der **Bereitstellung von grundlegenden Dienstleistungen für die Ärmsten** Vorrang geben und in Humanressourcen investieren, indem sie den Zugang zu primärer Bildung für alle sowie eine grundlegende Gesundheitsversorgung, den Aufbau von Kapazitäten in Bezug auf bewährte Verfahren, sauberes Trinkwasser, angemessene sanitäre Einrichtungen und ein angemessenes Rechtssystem sicherstellen und indem sie Basisprogramme zur Vermittlung grundlegender Kenntnisse in Schreiben und Lesen, im Rechnen und gute hygienische Praktiken unterstützen.

**3.7:** Die Staaten werden ermutigt, unter anderem und in nachhaltiger Form die Produktivität zu erhöhen und den Landwirtschaftssektor, einschließlich der Bereiche Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei, durch spezielle Maßnahmen und Strategien neu zu beleben, die auf mittelständische und traditionelle Fischer und Landwirte in ländlichen Gegenden sowie auf die Schaffung von angemessenen Bedingungen für die Beteiligung des privaten Sektors mit den Schwerpunkten Entwicklung der Fähigkeiten der Menschen und Abbau von Beschränkungen in den Bereichen Erzeugung, Vermarktung und Vertrieb in der Landwirtschaft abzielen.

**4.5:** Die Staaten sollten, wo dies geboten erscheint, die Entwicklung kleiner lokaler und regionaler Märkte sowie des Grenzhandels fördern, um die Armut zu bekämpfen und die Ernährungssicherheit zu verbessern, insbesondere in armen ländlichen und städtischen Gebieten.

**8.4:** Die Staaten sollten die landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung fördern, insbesondere die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln mit ihren positiven Auswirkungen auf die Grundeinkommen und ihren Vorteilen für Kleinbauern und Landfrauen sowie für arme Verbraucher.

**8.6:** Die Staaten sollten die volle und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Wirtschaft fördern und zu diesem Zweck dort, wo diese noch nicht bestehen, geschlechterdifferenzierte Gesetzesbestimmungen einführen und umsetzen, die Frauen dazu berechtigen, Land und anderes Eigentum zu erben und zu besitzen. Die Staaten sollten ferner dafür sorgen, dass Frauen sicheren und gleichberechtigten Zugang zu Produktivmitteln, einschließlich Krediten, Land, Wasser und angemessenen Technologien, die Kontrolle darüber und den Nutzen daraus haben.

**8.7:** Die Staaten sollten Programme konzipieren und umsetzen, die unterschiedliche Mechanismen des **Zugangs** zu und der angemessenen Nutzung von landwirtschaftlich genutztem **Land** beinhalten und auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind.

#### Leitlinie 8b: Land

**8.10:** Die Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit von Landbesitz insbesondere im Hinblick auf Frauen, arme und benachteiligte Gesellschaftsschichten im Wege der

Gesetzgebung, die das vollständige und gleichberechtigte Recht auf eigenes Land und anderes Eigentum, einschließlich des Erbrechts schützt, zu fördern und zu schützen. Wo es geboten erscheint, sollten die Staaten in Übereinstimmung mit ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und der Rechtsstaatlichkeit die Einrichtung von rechtlichen und anderen politischen Mechanismen erwägen, welche die **Landreform mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs der armen Bevölkerung und von Frauen** vorantreiben. Diese Mechanismen sollten auch die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von Land fördern. Die Situation indigener Gemeinden sollte besondere Berücksichtigung finden.

#### Leitlinie 8e: Nachhaltigkeit

**8.13:** Die Staaten sollten spezielle nationale Maßnahmen, rechtliche Instrumente und Unterstützungsmechanismen zum Schutz der ökologischen Nachhaltigkeit und der Tragfähigkeit der Ökosysteme erwägen, um die Möglichkeit einer erhöhten, nachhaltigen Nahrungsmittelerzeugung für jetzige und zukünftige Generationen zu sichern, Wasserverschmutzung zu verhindern, die Fruchtbarkeit des Bodens zu schützen und die nachhaltige Bewirtschaftung von Fischerei und Forstwirtschaft zu fördern.

#### Leitlinie 8f: Dienstleistungen

**8.14:** Die Staaten sollten ein günstiges Umfeld schaffen und Strategien konzipieren, um die Entwicklung von Initiativen des privaten und öffentlichen Sektors zu erleichtern und zu unterstützen, die das Ziel haben, angemessene Hilfsmittel, Technologien und die Mechanisierung bei der Bereitstellung von einschlägigen Dienstleistungen, einschließlich Forschung, Ausbau, Vermarktung, ländliche Finanzierung und Mikrokredite, zu fördern, um eine wirtschaftlichere Nahrungsmittelerzeugung durch alle Landwirte, insbesondere armer Landwirte, zu ermöglichen und lokale Beschränkungen wie Land-, Wasser- und Energiemangel anzugehen.

### **4.1.3.4 | Empfehlungen**

Agrarreformen müssen also als ein mögliches und zugleich zentrales Instrument zur Umsetzung der staatlichen Gewährleistungspflicht unter dem Recht auf Nahrung gesehen werden. Diese Rolle wird Agrarreformen in vielen Verfassungen weltweit bis hin zur praktischen Entwicklungszusammenarbeit zugesprochen.<sup>56</sup> Basierend auf den Berichten des ehemaligen sowie des aktuellen Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung kann eine Reihe von Elementen und Maßnahmen aufgezählt werden, die für den Erfolg einer Agrarreform von essentieller Bedeutung sind:

- Eine sozial verträgliche Verteilung von Land. Dies beinhaltet in vielen Ländern mit hoher Landbesitzkonzentration die Umverteilung von Land (wobei nicht nur Quantität, sondern auch Qualität berücksichtigt werden muss).
- Sicherung der Besitz- bzw. Nutzungsrechten und exakte und aktuelle Grundbucheinträge.

<sup>56</sup> Beispielsweise die Verfassung der Philippinen oder Paraguays. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit betont in der Theorie diese Rolle. Siehe hierzu Herre (2009) Germany's Official Development Assistance in Land Policies.

## Box 3 | Die Pflichten zur unverzüglichen

### Verwirklichung des Zugangs zu Land

Bezüglich der Pflichten der Vertragsstaaten des ICESCR unterscheidet der CESCR zwischen den Pflichten, die **unverzüglich verwirklicht** werden sollen, und den Pflichten, die **schrittweise umgesetzt** werden sollen. Die Allgemeine Bemerkung 3 (AB 3), die das Wesen der Pflichten der Vertragsstaaten behandelt, begründet dies damit, dass der schrittweise Charakter der Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte eine Anerkennung der Tatsache ist, dass die volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht innerhalb kurzer Zeit erreicht werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Staaten die Erfüllung ihrer Pflichten für unbestimmte Zeit aufschieben können. In diesem Sinne werden in der AB 3 eine Reihe von Kriterien genannt, die die unverzügliche Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ermöglichen.

- Die Pflicht, keine rückschrittlichen Maßnahmen zu ergreifen;
- die Pflicht, gezielte und konkrete Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltung zu ergreifen, die zur Erfüllung der Pflichten dienen;
- die Pflicht, diese Maßnahmen innerhalb eines angemessenen Zeitraums umzusetzen;
- die Pflicht eines Staates sowie der Staatengemeinschaft das Maximum der zur Verfügung stehenden Ressourcen hierfür zu nutzen;
- die Pflicht, die Ausübung der Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten;
- die Pflicht, bei den Handlungen des Staates den gefährdetsten Gruppen mit den dringlichsten Bedürfnissen Vorrang zu geben;
- die Pflicht, den Wesensgehalt der Rechte sicherzustellen.

Der ehemalige Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf angemessene Nahrung hat mit Bezug auf die AB 12 darauf hingewiesen, dass ein Teil der Pflichten bezüglich des Rechtes auf Nahrung, nämlich die Pflicht, das Recht zu respektieren, die Pflicht der Nicht-Diskriminierung sowie die Pflicht, einen Basislebensunterhalt zur Verfügung zu stellen, unverzüglich erfüllt werden muss, da sie nicht der schrittweisen Verwirklichung unterliegen.<sup>57</sup>

Bezieht man dies auf den Zugang zu Land, kann gesagt werden, dass, unabhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen eines Vertragsstaates, die Pflicht, den Zugang zu Land nicht zu verhindern, die Pflicht, jegliche Diskriminierung bei Programmen und Politiken im Bereich Zugangs zu Land und zu Produktionsmitteln zu vermeiden, die Pflicht, den benachteiligsten Gruppen in diesen Programmen Vorrang zu geben sowie die Pflicht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums gezielte und konkrete Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltung zu ergreifen, zu den unverzüglich zu erfüllenden Pflichten zählen.

- Mittelfristige Strategien zur Sicherung positiver Entwicklungseffekte: Ausreichenden Zugang zu anderen Produktionsfaktoren wie Krediten, Wasser, Saatgut, sowie landwirtschaftliche Beratungsdienste, Schulungen und die Schaffung/Sicherung grundlegender Infrastruktur.

- Effiziente, gerechte und angemessen finanzierte Landadministration.

- Überwindung von politischen Hindernissen für die Reform.<sup>58</sup>

Agrarreformen können somit Maßnahmen zur Umverteilung von Land beinhalten, wie zum Beispiel auf Basis von **regional angemessenen Höchstgrenzen** für den Besitz und die Pacht von Land oder für die Enteignung von Land, das nicht seine **soziale Funktion** oder Funktion für das Gemeinwohl erfüllt. Strategien zur Umverteilung, die auf Marktmechanismen wie dem freiwilligen Kauf und Verkauf von Land basieren („willing seller – willing buyer“; marktbasierter Agrarreform), haben sich in ihren Auswirkungen als zu begrenzt und widersprüchlich erwiesen und sollten Maßnahmen der Umverteilung durch Enteignung nicht ersetzen.

Die **Kosten** für das umverteilte Land müssen von den begünstigten Familien und Gemeinden getragen werden können. Diesbezüglich wird die kostenfreie Vergabe von Land empfohlen oder, wenn dies nicht möglich ist, die Vergabe von Kredit mit günstigen Konditionen. Besondere Maßnahmen müssen die Gewährleistung des Zugangs zu Land von Frauen oder anderen aufgrund ihrer Ethnizität, Rasse oder Religion diskriminierten Gruppen sicher stellen. Angesichts der langjährigen Diskriminierung vieler Gruppen beim Zugang zu Land sollten ebenfalls Maßnahmen der **Wiedergutmachung** oder der positiven Diskriminierung für diese Gruppen in Betracht gezogen werden. Die Gewährleistung der **Infrastruktur** (Wasser, Bewässerung, Gesundheit, Bildung, Transport, Energie) sowie des Zugangs zu Kreditdienstleistungen und Dienstleistungen zur Steigerung der Produktion sind essentielle Elemente einer auf einem menschenrechtlichen Ansatz basierenden Agrarreform.

Die Vergabe und/oder Umverteilung von Land sollte vorzugsweise innerhalb der existierenden landwirtschaftlichen Nutzflächen geschehen und Maßnahmen zur Inwertsetzung degradierter Böden integriert werden. Die Politiken zur Umverteilung von Land und Ressourcen sollten die Rechte der indigener Völker, der PastoralistInnen, der Nachfahren von Afrikanern und anderer auf dem Land lebender Gemeinschaften auf ihre angestammten Gebiete nicht untergraben, sondern stärken. Des Weiteren sollten Verhandlungs- und Dialogmechanismen für die Beilegung von Konflikten um Land und natürliche Ressourcen zwischen den unterschiedlichen Gemeinschaften installiert werden.

<sup>57</sup> Commission on Human Rights. 2002. The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 2001/25. U.N.Doc E/CN.4/2002/58, Paragraph 45.

<sup>58</sup> UN General Assembly. The right to adequate food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 56/155 of the General Assembly, 15 February 2002. U.N. Doc. A/57/356, Paragraph 25. UN General Assembly. The right to food Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Olivier de Schutter. 11 August 2010.

## 4.2 | Umsetzung auf nationaler Ebene

Die Freiwilligen Leitlinien empfehlen den Staaten, eine nationale Strategie auf der Grundlage der Menschenrechte zur schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit und als Element einer umfassenden nationalen Entwicklungsstrategie zu verabschieden (Leitlinie 3.1). Die Freiwilligen Leitlinien empfehlen ausdrücklich, dass nationale Strategien den Zugang zu Ressourcen und Märkten ansprechen sollten (Leitlinie 3.3).

Der ehemalige Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung hat darauf hingewiesen, dass Agrarreformen ein Kernelement der Strategien zur nationalen Ernährungssicherheit sein sollten; Strategien, bei denen der Zugang zu Land von essentieller Bedeutung sein sollte.<sup>59</sup>

Zugang zu Land und Agrarreformen sollte folglich ein Element der nationalen Strategien zur schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung sein. Wie es in den Freiwilligen Leitlinien und der AB 12 allgemein heißt, sollte Ausgangspunkt der Ausarbeitung dieser Strategien eine sorgfältige **Bewertung bestehender nationaler Rechtsvorschriften, politischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme** in Bezug auf den Zugang zu und den Besitz von Land, die systematische **Identifizierung existierender Schwächen** und die **Identifizierung der Verfügbarkeit vorhandener Ressourcen** sein. Die Staaten sollten die für die Beseitigung von Schwachpunkten erforderlichen Maßnahmen formulieren und eine Agenda für den Wandel und die Mittel für ihre Umsetzung und Bewertung vorschlagen (Leitlinie 3.2). Besondere Aufmerksamkeit sollte der Überarbeitung und dem Entwurf von Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Zwangsräumungen gemäß dem ICESCR geschenkt werden.

Diese Strategien können unter Anderem Ziele, Eckdaten und Zeitpläne sowie Aktionen zur Erarbeitung von Strategien umfassen. Auf dieser Grundlage können Ressourcen ermittelt und mobilisiert, institutionelle Mechanismen definiert, Zuständigkeiten zugewiesen, Aktivitäten verschiedener Akteure koordiniert und Überwachungsmechanismen implementiert werden. Diese Strategien sollten insbesondere die Bedürfnisse gefährdeter und benachteiligter Gruppen behandeln (Leitlinie 3.3).

Des Weiteren sollten diese Strategien transparent, inklusiv und umfassend sein. Bei der Entwicklung dieser Strategien sollen die Staaten sich partizipativ mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere den Vereinigungen von Kleinbauern, Frauen- und Jugendorganisationen abstimmen und ihr aktives Mitwirken fördern (Leitlinien 3.8 und 3.9).

Ebenfalls relevant für die nationalen Strategien sind die Bestimmungen der Freiwilligen Leitlinien, in denen die für die Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung relevanten **Institutionen** erwähnt werden. Leitlinie 5.1 empfiehlt den Staaten, **Mandat und Leistung** dieser Einrichtungen zu bewerten und



Landvermessung für die Agrarreform (Philippinen), © IPON

<sup>59</sup> UN General Assembly, The right to adequate food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 56/155 of the General Assembly, 15 February 2002. U.N. Doc. A/57/356, Paragraph 22.



Ein Bauer erklärt, welches Land wie genutzt wird (Kambodscha).

gegebenenfalls Organisationen und Strukturen einzurichten, zu reformieren oder zu verbessern, um zur schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit beizutragen. Leitlinie 5.2 ruft die Staaten dazu auf, sicherzustellen, dass die Bemühungen der entsprechenden Ministerien, Regierungsbehörden und -stellen **koordiniert** werden. Sie sollen nationale sektorübergreifende Koordinierungsmechanismen einführen, um die abgestimmte Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Politiken, Plänen und Programmen sicherzustellen.

Die nationalen Strategien sollten also **konkrete Ziele und Fristen** im Hinblick auf zentrale Aspekte des Zugangs zu Land definieren. Dies sollte Fragen

- der Besitz- und Nutzungssicherheit;
- des Schutzes vor Zwangsräumungen;
- der Demarkation von Land und indigenen Territorien;
- der Förderung des Zugangs zu Land für marginalisierte Gruppen
- der Bereitstellung einer angemessenen Infrastruktur für kleine und mittlere Landwirte beinhalten.

Nur mit klaren Zielen und Fristen, Aktionen zur Politikformulierung sowie transparenten und partizipativen Entscheidungen, der Vergabe von Ressourcen und Verantwortungsbereichen und guten Überwachungsmechanismen ist es möglich, die

Regierungen dazu zu bewegen, Rechenschaft bezüglich der Erfüllung ihrer rechtlichen Pflichten im Zusammenhang mit Fragen des Zugangs zu Land, abzulegen.

Eine unerlässliche Voraussetzung für die wirksame Umsetzung der Strategien sind Institutionen für Agrarreformen, Landbesitz, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, die über **ausreichend finanzielle Ressourcen und qualifiziertes Personal** verfügen. Dies ist angesichts des dramatischen Rückgangs der öffentlichen Gelder im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung seit den 80er Jahren besonders wichtig.<sup>60</sup> In einigen Ländern ist außerdem eine beachtliche Einschränkung der Kapazitäten von Instituten für Agrarreform zu beobachten. Deren Mandat, Funktionen, Personal sowie ihre finanziellen Ausstattung wurden und werden beschnitten bzw. gekürzt.<sup>61</sup> Diesbezüglich sind die Leitlinie 12.3, die die Staaten dazu ermutigt, grundlegende soziale Programme, wie Programme zur Förderung des Zugangs zu Land oder Agrarreformprogramme, vor Haushaltskürzungen zu schützen, sowie die Leitlinie 12.4, in der die Staaten aufgerufen werden, auf nationale Rücklagen, externe Ressourcen sowie neue Finanzierungsquellen zurückzugreifen, um diese Programme zu finanzieren.

Darüber hinaus ist die **institutionelle und sektorübergreifende Koordination** (Kohärenz) ein zentrales Element der

<sup>60</sup> Siehe FAO. 2005. The State of Food and Agriculture. Rome.

<sup>61</sup> Zur Veranschaulichung vergleiche den Fall des Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) in Kolumbien, Revista Semillas. Tierra y Territorio. Nr. 30/31, Dezember 2006, Bogotá.

Förderung des Zugangs zu und der Kontrolle von Land sowie der Nutzung von weiteren Produktionsmitteln durch marginalisierte ländliche Bevölkerungsgruppen. Oftmals kommt es vor, dass, die für eine Agrarreform zuständigen Ministerien und Institute versuchen, armen Familien den Zugang zu Land zu ermöglichen, während gleichzeitig andere Ministerien und Institutionen, die sich mit Agrarpolitiken oder Investitionen in den ländlichen Raum (Bergwerke, Stauwerke, Energie- und Straßeninfrastruktur, Tourismus, Wasserpolitik, etc.) beschäftigen, den Zugang der benachteiligten Gemeinschaften in ländlichen Gebieten gefährden oder zerstören.

### 4.3 | Rechtlicher Rahmen und finanzielle Mittel

Bezüglich des rechtlichen Rahmens werden die Staaten in den Freiwilligen Leitlinien aufgerufen, zu prüfen, ob sie **Bestimmungen in das nationale Recht aufnehmen** wollen (ggf. auch eine verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Revision einleiten), welche die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit erleichtern (Leitlinie 7.1). Jede Einzelperson und Gemeinschaft, die im Hinblick auf den Zugang zu Land Opfer einer Verletzung von Menschenrechten geworden ist, sollte Zugang zu **Rechtsmitteln** haben, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Administrative, gerichtsähnliche und gerichtliche Mechanismen können genutzt werden, um Rechtsmittel insbesondere für Mitglieder marginalisierter Gruppen zugänglich zu machen (Leitlinie 7.2).

Die AB 12 empfiehlt den Staaten, die „Verabschiedung eines **Rahmengesetzes** als wesentliches Instrument zur Umsetzung der nationalen Strategie betreffend das Recht auf Nahrung zu prüfen. Das Rahmengesetz soll Folgendes enthalten: Bestimmungen über seinen Zweck, die zu erreichenden Vorgaben oder Ziele und den für die Zielerreichung vorgesehenen Zeitrahmen, eine allgemeine Beschreibung der Mittel zur Erreichung seines Zwecks, insbesondere die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und den internationalen Organisationen, die institutionelle Verantwortlichkeit für den Prozess, die nationalen Mechanismen für seine Überwachung sowie mögliche Beschwerdeverfahren“ (Paragraph 29).

Obwohl **verfahrensrechtlicher Schutz** sowie **ein fairer Prozess** essentielle Aspekte eines jeden Menschenrechtes sind, unterstreicht AB 7, dass sie in der Frage der Zwangsräumungen von besonderer Relevanz sind und in direkter Verbindung mit den in den internationalen Menschenrechtsabkommen zu findenden Rechten stehen. Der CESCR ist der Ansicht, dass zu den verfahrensrechtlichen Garantien, die im Falle von Zwangsräumungen gelten sollen, folgende zählen:

- eine echte Möglichkeit, mit den Betroffenen zu sprechen;
- eine rechtzeitige Benachrichtigung der Betroffenen und ausreichende Zeit vor dem für die Zwangsräumung festgelegten Termin;

- die rechtzeitige Bereitstellung von Informationen bezüglich der geplanten Zwangsräumungen und gegebenenfalls bezüglich des geplanten Verwendungszwecks des Landes sowie der Behausungen für alle Betroffenen;
- die Anwesenheit von Regierungsbeamten oder ihren Vertretern bei der Zwangsräumung, insbesondere wenn diese ganze Personengruppen betreffen;
- die genaue Identifizierung aller an der Zwangsräumung beteiligten Personen;
- keine Durchführung von Zwangsräumungen bei sehr schlechtem Wetter oder Nachts;
- die Bereitstellung von Rechtsmitteln und Rechtsbeihilfe für Betroffene.

Die Einbindung der **internationalen Instrumente**, die Bezug nehmen auf Fragen des Zugangs zu Land (insbesondere das Übereinkommen Nr. 169 der ILO), in nationales Recht steigert Rechtweite und Effektivität von Maßnahmen beachtlich. Dies sollte daher grundsätzlich unterstützt werden. Es erlaubt, dass Gerichte Fälle von Rechtsverletzung nach den Menschenrechtsverpflichtungen beurteilen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Errichtung angemessener Verfahrensweisen im Rahmen des nationalen Rechtssystems geschenkt werden, um die Landforderungen der indigener Völker zu verhandeln.<sup>62</sup>

Die Vertragsstaaten sollten die Richter, Schlichter und andere Rechtsgelehrte anhalten, den Verletzungen von Menschenrechtsverpflichtungen in Verbindung mit dem Zugang zu Land bei der Erfüllung ihrer Funktionen mehr Beachtung zu schenken.

### 4.4 | Überwachung (Monitoring)

Leitlinie 17 der Freiwilligen Leitlinien beschäftigt sich mit den Themen Überwachung, Indikatoren und Vergleichs- und Richtwerte. Staaten werden aufgefordert, Mechanismen zur Überwachung und Bewertung der Umsetzung der gesamten Leitlinien einzurichten. Sie sollten auf bestehenden Informationssystemen aufbauen und sich mit Informationslücken befassen (Leitlinie 17.1).

Wie bereits dargelegt wurde, sind **unabhängige Überwachungsmechanismen** Schlüsselemente eines umfassenden menschenrechtlichen Ansatzes im Hinblick auf das Thema Land. Die Freiwilligen Leitlinien empfehlen diesbezüglich Mechanismen wie die Prüfung der Auswirkungen der nationalen Politiken und Programme auf die Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung (Leitlinie 17.2), die Entwicklung von Prozess-, Einfluss- und Ergebnisindikatoren, um die Umsetzung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung zu bewerten, die Festlegung angemessener Be-

<sup>62</sup> Für eine Analyse der Hauptprobleme im Zusammenhang mit der Anerkennung der Rechte indigener Völker auf Land und Territorium siehe Commission on Human Rights. 2000. Indigenous peoples and their relationship to land. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.

zugswerte, die kurz-, mittel- oder langfristig erreicht werden sollen (Leitlinie 17.3). Solche Indikatoren und Werte könnten die Staaten dazu befähigen, rechtliche, politische und administrative Maßnahmen umzusetzen, diskriminierende Praktiken und Ergebnisse frühzeitig zu erkennen und das Ausmaß der politischen und sozialen Beteiligung am Prozess der Verwirklichung dieses Rechtes festzustellen (Leitlinie 17.4). Um die schrittweise Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung

im Hinblick auf den Zugang zu Land und weitere produktiver Ressourcen bewerten zu können, kann es hilfreich sein, vier unterschiedliche Situationen/Stadien des Fortschritts zu definieren: Rückschritt, Stagnation, ungenügender Fortschritt und ausreichender Fortschritt. Zur Bestimmung dieses Stadiums (allgemein oder in Bezug auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe) ist folgender Fragenkatalog bezüglich des Zugangs zu Land nützlich<sup>63</sup>:

## Box 4 | Fragenkatalog zum Zugang zu Land

- Anzahl der Einzelpersonen/Familien ohne Land.
- Anzahl der Einzelpersonen/Familien mit ungenügendem Land.
- Anzahl der Einzelpersonen/Familien, die Land gepachtet haben.
- Anzahl der Einzelpersonen/Familien mit unsicherem Landbesitz/unsicherer Landnutzung.
- Anzahl der Personen, die auf dem Land Zwangsarbeit leisten/als Sklaven gehalten werden.
- Größe der Gruppe (Anteil an der ländlichen Bevölkerung), die eine Diskriminierung beim angemessenen Zugang zu Land erfährt.
- Größe (Anteil an der ländlichen Bevölkerung) der Gruppe ohne Land, mit ungenügendem Land, mit gemietetem Land und mit unsicherem Landbesitz.
- Öffentliche Ausgaben für Programme zur Verwirklichung des Zugangs zu Land und einer Agrarreform (absolut und Anteil am Gesamthaushalt).
- Öffentliche Ausgaben für Politiken zur Erhöhung der Sicherheit von Landbesitz und -nutzung (Demarkation von Indigenenland, Steuerlisten, Katasterwesen, Grundbuch, Gerichtsbarkeiten, etc.).
- Öffentliche Ausgaben zur Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft und indigener Gemeinschaften (Bereitstellung von Dienstleistungen, Kredite, Vermarktungshilfen, Preisgarantien, Fördergelder, Saatgut, etc.) absolut, Anteil am Gesamthaushalt sowie Anteil am Landwirtschaftsetat.
- Verfügbarkeit von Ressourcen und operativer Kapazität der für Agrarreformen und Landfragen zuständigen Institutionen.
- Menge und Anteil des Staatsland.
- Menge und Anteil des Staatsland, welches von GroßgrundbesitzerInnen oder Firmen vereinnahmt wurde.
- Menge an brach liegendem Land und an Land, das nicht seine sozialen Funktion erfüllt.
- Grad der Landbesitzkonzentration.
- Ausmaß der widerrechtlichen Aneignung von Land: Anzahl der betroffenen Familien/Gemeinschaften, Menge an Land.
- Ausmaß der widerrechtlichen Aneignung natürlichen Ressourcen (Wälder, Wasser, genetische Ressourcen, etc.): Anzahl der betroffenen Familien/Gemeinschaften, Menge betroffenen Ressourcen.
- Grad des Zugangs zu Wasser für Eigenverbrauch und Bewässerung sowie zu Drainage- und Abwassersystemen.
  - Anteil der Gruppe mit Problemen beim Zugang zu Wasser und sanitären Anlagen.
- Grad des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen wie ärztliche Versorgung, Bildung, Transportmittel, Kommunikationsmittel und Energie.
  - Anteil Gruppe ohne Zugang zu diesen öffentlichen Dienstleistungen.
- Grad des Zugangs zu Dienstleistungen im Kontext der landwirtschaftlichen Produktion (Produktionsmittel, Kredite, Vermarktung, technische Hilfe).
  - Anteil Gruppe ohne Zugang zu solchen Dienstleistungen.
- Prozentualer Anteil der Einzelpersonen/Familien, die auf marginalen Böden leben (degradierte Böden, Grenzertragsböden...)
- Anzahl der Landkonflikte.
- Zahl der Zwangsräumungen, Anzahl der betroffenen Personen.
- Anzahl der Personen, die von willkürlicher Vertreibung oder anderen Arten von Zwangsräumung bedroht sind.
- Gesetze in Bezug auf die Sicherheit von Landbesitz, Besetzungssicherheit und Schutz vor Zwangsräumungen. Gesetze, die jegliche Art von Zwangsräumung verbieten.
- Ergriffene Maßnahmen, die Schutz vor Vertreibung und/oder die Bereitstellung adäquater Behausung und fruchtbaren Landes auf der Basis einer gegenseitigen Übereinkunft gewährleisten
- Verfügbarkeit von Ressourcen und operativer Kapazität der für Landwirtschaft zuständigen Gerichte, Verwaltungen und anderen rechtlichen und halbrechtlichen Behörden, die mit der Verhandlung von Landstreitigkeiten beauftragt sind.
- Anzahl der Personen, die aufgrund ihres Einsatzes für ihr Recht auf Land bedroht, schikaniert, willkürlich festgehalten, in Haft genommen oder getötet wurden.
- Grad der Straffreiheit bei Verbrechen im Kontext von Landkonflikten.
- Grad der Verwirklichung des Rechtes auf Information, Beratung und Partizipation bei Programmen zur Verwirklichung des Zugangs zu Land und Agrarreformen, bei Programmen, die einzelne Sektoren der Landwirtschaft betreffen, sowie bei Programmen, die die Landnutzung betreffen.
- Grad der Verwirklichung des Rechtes auf Rechtsschutz und ein ordnungsgemäßes Verfahren im Falle von Zwangsräumungen und Umsiedlungen.
- Grad der Anerkennung der territorialen Rechte indigener Völkern.
  - Grad der Anerkennung der besonderen kulturellen und spirituellen Bedeutung des Landes.
  - Grad der Anerkennung der kollektiven Aspekte dieser Verbindung.
  - Grad der Anerkennung der Eigentums- und Besitzrechte der indigenen Völker am traditionellen Territorium
  - Vorhandensein und Effektivität rechtlicher Mechanismen zur Verhandlung der Landforderungen indigener Völker.
  - Grad an Schutz des Landes und der natürlichen Ressourcen indigenen Gemeinschaften vor Eingriffen durch Dritte.
  - Vorhandensein von Programmen zur Agrarreform, Rückgabe von Land und der Inwertsetzung und Ausweitung der Gebiete indigener Gemeinschaften.

<sup>63</sup> Siehe Pisarello, Op. Cit. S. 110, 111. Der im Folgenden präsentierte Katalog basiert auf dem Katalog, den Pisarello zur Überwachung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessenes Wohnen vorschlägt.

In Leitlinie 18 der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung wird den Staaten empfohlen, das Recht auf eine angemessene Ernährung in die Mandate der **nationalen Menschenrechtsinstitutionen** und **Ombudsstellen** aufzunehmen. Diesbezüglich ist es von herausragender Bedeutung, dass sich diese Institutionen der Tatsache bewusst sind, dass der Zugang zu Land Teil des Rechtes auf Nahrung und Wohnen sowie der Rechte indigener Gemeinschaften ist und dass sie diesbezüglich ihrer Überwachungspflicht nachkommen müssen.

## 4.5 | Internationale Pflichten

Abschnitt 3 der Freiwilligen Leitlinien beschäftigt sich umfassend mit den internationalen Maßnahmen, Aktionen und Pflichten. Der dortige Paragraph 2 betont, dass die nationalen Entwicklungsanstrengungen durch ein günstiges internationales Umfeld gefördert werden müssen. Die internationale Gemeinschaft, das System der Vereinten Nationen, einschließlich der FAO, sowie andere zuständige Organisationen und Organe werden gemäß ihrem Auftrag dringend dazu aufgefordert, **nationale Entwicklungsanstrengungen für die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu unterstützen**.

Paragraph 1 des Artikels 2, Paragraph 1 des Artikels 11 und Artikel 23 des ICESCR legen allen Vertragsstaaten die **Pflicht** auf, neben der nationalen Ebene auch durch internationale Zusammenarbeit und Hilfe **Maßnahmen umzusetzen**, die die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, insbesondere des Rechtes auf einen angemessenen Lebensstandard, gewährleisten. Diese Pflicht klammert die Frage des Zugangs zu Land nicht aus. Sie beziehen sich folglich auch auf die Rolle der internationalen Zusammenarbeit bei der Verwirklichung der mit dem Zugang zu Land eng verbundenen Rechte. Im Rahmen der Strukturanpassungspolitiken und der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut wurde in den letzten Jahrzehnten weltweit eine sehr intensive internationale Zusammenarbeit betrieben, die großen Einfluss auf die Konzeption und Umsetzung bestimmter Landpolitiken hatte.<sup>64</sup> Über die Ergebnisse dieser Politiken lässt sich – nicht zuletzt wegen deren einseitigen, ideologisch aufgeladenen Ausrichtung – vortrefflich streiten. Das Beispiel veranschaulicht jedoch, dass bei vorhandenem politischen Willen viel möglich ist.

Im Vergleich zu den in der AB 12 enthaltenen internationalen Pflichten der Vertragsstaaten in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung, führt die Allgemeine Bemerkung 15 über das **Recht auf Wasser** diese Pflichten noch genauer aus. So steht an erster Stelle die Pflicht, das Recht auf Wasser in anderen Ländern zu respektieren. Alle Vertragsstaaten müssen von Maßnahmen Abstand nehmen, die direkt oder indirekt das Recht auf Wasser in anderen Ländern behindern könnten. Maßnahmen innerhalb der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaates

dürfen einem anderen Staat nicht die Möglichkeit nehmen, den Menschen in seiner Gerichtsbarkeit dieses Recht zu gewährleisten (Paragraph 31, Respektspflicht). Zweitens sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen umsetzen, die verhindern, dass die **eigenen Staatsbürger und Unternehmen** das Recht auf Wasser der Menschen und Gemeinden in anderen Ländern verletzen (Paragraph 33, Schutzpflicht). Drittens sollen die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Rechtes auf Wasser in anderen Ländern im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen fördern (Paragraph 34, Gewährleistungspflicht). Darüber hinaus sollen die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen, dass in den internationalen Abkommen das Recht auf Wasser angemessen berücksichtigt wird. Abkommen zur Liberalisierung des Handels sollten die Fähigkeit eines Landes, die volle Verwirklichung des Rechtes auf Trinkwasser zu gewährleisten, nicht einschränken oder verhindern (Paragraph 35). Ebenso sollen die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen, dass sie als Mitglieder internationaler Organisationen das Recht auf Wasser ausreichend berücksichtigen. Dementsprechend sollen die Vertragsstaaten, die Mitglied internationalen Finanzinstitutionen wie dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken sind, Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass bei der Vergabe von Krediten, den Vergabekonditionen und anderen internationalen Maßnahmen das Recht auf Wasser berücksichtigt wird (Paragraph 36).

Obwohl die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Menschenrechte klar bei den nationalen Regierungen liegt, ist es angesichts der Globalisierung und der starken internationalen Verflechtungen von enormer und weiter wachsender Bedeutung, dass die **Vertragsstaaten sicherstellen, dass ihre Politiken nicht zu Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern führen** oder dies befördern. Um ihrer Pflicht in Bezug auf das Recht auf angemessene Nahrung vollständig nachzukommen, müssen die Staaten die Ausübung des Rechtes der in anderen Gebieten lebenden Menschen auf angemessene Nahrung respektieren, schützen und gewährleisten.<sup>65</sup> Diese Zusammenhänge werden unter dem Begriff der extraterritorialen Staatenpflichten diskutiert und weiterentwickelt.

Die internationalen Pflichten können auch auf den Zugang zu Land angewandt werden. Im Folgenden soll nun eine Interpretationsweise dieser Pflichten dargestellt werden.

Um ihren internationalen Pflichten in Bezug auf den Zugang zu Land nachzukommen, müssen die Vertragsstaaten die Ausübung der mit dem Zugang zu Land zusammenhängenden Rechte, wie dem Recht auf angemessene Nahrung und angemessenes Wohnen, in anderen Ländern respektieren. Die internationale Zusammenarbeit verlangt, dass die Vertragsstaaten sich von jeglicher Maßnahme entfernen, die direkt oder indirekt die Ausübung dieser Rechte in anderen Ländern behindern könnte. Die Maßnahmen, die innerhalb der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaates ergriffen werden, dürfen einen anderen Staat nicht der Fähigkeit berauben, zu gewährleisten, dass die Menschen in seinem Rechtsgebiet diese Rechte in Anspruch nehmen können.

<sup>64</sup> Siehe Weltbank. 2003. Informe de Investigación de Política del Banco Mundial. Políticas de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: Resumen Ejecutivo. Washington. European Union. 2004. EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform process in developing countries. Approved by the EU Minister Council in November 2004. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1998. Land Tenure in Developing Cooperation. Wiesbaden.

<sup>65</sup> Siehe dazu beispielsweise: Commission on Human Rights. 2006. The right to food. Report of the Special Rapporteur for the right to food, Mr. Jean Ziegler. Doc. UNO: E/CN.4/2006/44, Paragraphen 28-38.

Fälle von mangelnder Beachtung dieser Pflichten wären zum Beispiel die **Finanzierung einer Erdölleitung, eines Stauwerks, eines Bergbau- oder Tourismusprojektes in anderen Ländern durch eine staatliche Bank**, wodurch es zu Zwangsräumungen der lokalen Gemeinschaften und zur Zerstörung ihrer Unterhaltsquellen kommt. Ein weiterer Fall von Zuwiderhandlung wäre, wenn ein Staat mit einem anderen Staat einen **bilateralen Investitionsvertrag** unterzeichnet, dessen Klauseln die Fähigkeit eines Staates aufhebt oder einschränkt, der Bevölkerung den Zugang zu Land zu gewährleisten – zum Beispiel dass die Enteignung ausländischer Bürger, deren Land nicht seine im Gesetz vorgesehene soziale Funktion erfüllt und das unter den Landlosen vergeben wird, verboten wird.<sup>66</sup>

Die Vertragsstaaten müssen Maßnahmen festlegen, die verhindern, dass die eigenen Staatsbürger und Unternehmen die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Menschen und Gemeinden anderer Länder verletzen. Eine Zuwiderhandlung dieser Pflichten liegt vor, wenn Agrar-, Bergbau-, Tourismus- oder Straßenbauunternehmen die auf dem Land lebenden Gemeinschaften ihres Zugangs zu Land berauben oder ihn einschränken. Angesichts der Tatsache, dass die Menschen-

rechtsverpflichtungen bezüglich des Zugangs zu Land die nachhaltige Nutzung der Umwelt einschließen, sollte die Pflicht zum Schutz auch die Bewahrung des Landes der Gemeinschaften vor einer räuberischen und unnachhaltigen Nutzung durch Unternehmen und andere Investoren umfassen.<sup>67</sup>

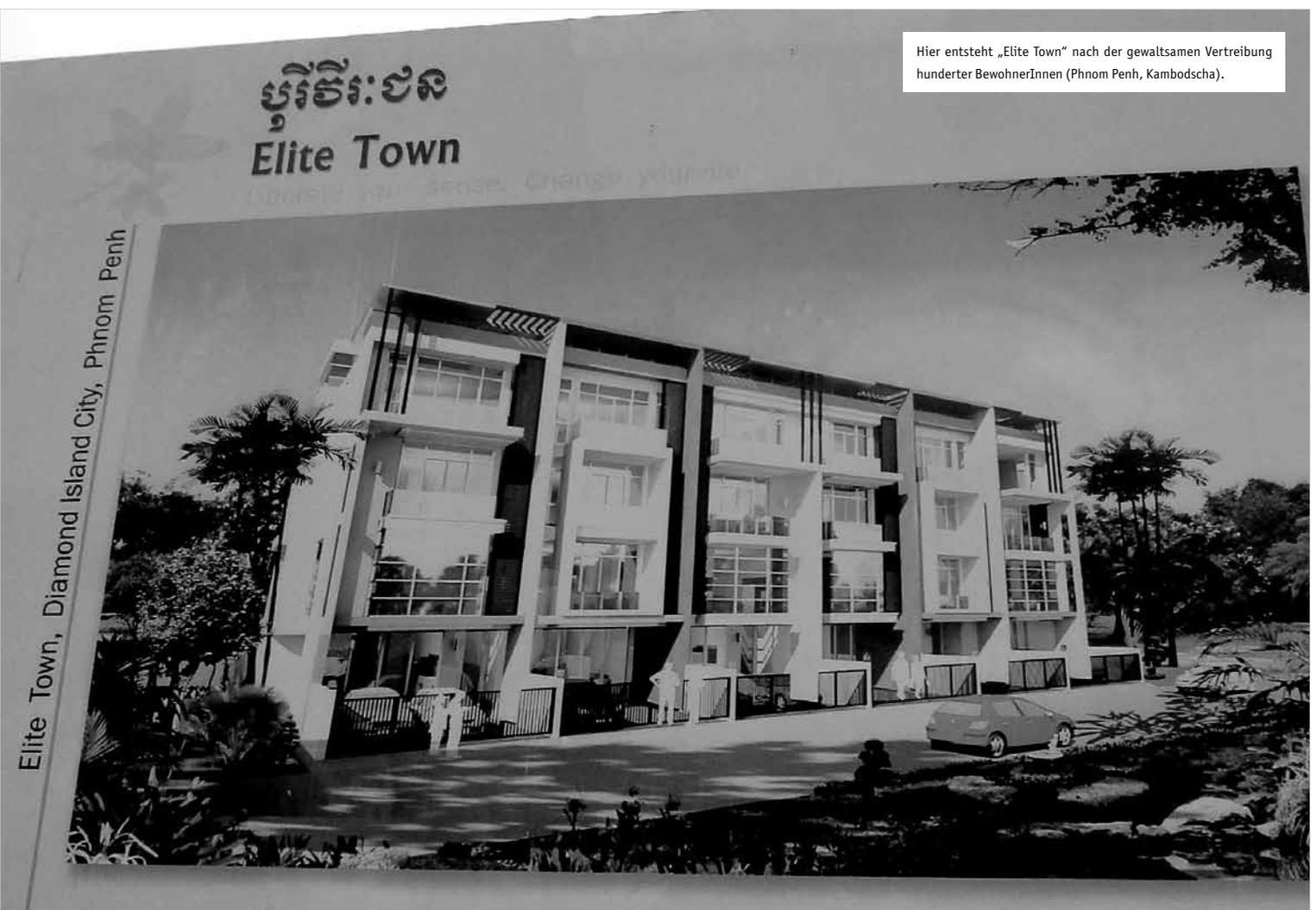
Je nach den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln sollten die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Zugang zu Land in anderen Ländern fördern, zum Beispiel durch finanzielle und technische Unterstützung. Internationale Hilfen sollten in Einklang mit dem Pakt und anderen Menschenrechtsnormen erfolgen sowie nachhaltig und kulturell angemessen sein.

Wie bereits angedeutet, ist die **internationale Zusammenarbeit im Bereich Landpolitik** in den letzten Jahren von großer Bedeutung gewesen. Ähnlich wie in anderen Sektoren gab es einen sehr einseitigen Fokus auf Liberalisierung und Marktmechanismen, der dominiert war von einem ideologischen Lager. Restriktionen bei Landtransfers wurden abgeschafft (Deregulierung), Land- und Landpachtmärkte liberalisiert und auch die Umverteilung von Land sollte freiwillig und über den Markt geschehen (markt-led agrarian reform).<sup>68</sup> Diese internationalen Förderungen, auch wenn sie in eini-

66 Siehe Brot für die Welt/FIAN/EED. 2005. Für eine Globalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten durch die Stärkung exterritorialer Staatenpflichten. Sieben Fallstudien über die Auswirkungen deutscher Politik auf Menschenrechte in den Ländern des Südens. Stuttgart, Heidelberg, Bonn.

67 A.a. O.

68 Siehe Borrás (2003) Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa



gen Fällen zur Verwirklichung der mit dem Zugang zu Land zusammenhängenden Rechte beigetragen haben, hatten oft negative Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte. Diese Ausrichtung birgt ernsthafte Probleme, die in vielen Fällen unvereinbar mit dem ICESCR sind. Angesichts der großen Bedeutung für die hier erörterten Fragen, soll im Folgenden auf die wesentlichen institutionellen und strukturellen Probleme eingegangen werden, die im Laufe der jahrelangen Untersuchung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Landpolitik ermittelt wurden. Auf der Basis dieser Beobachtungen und der Bestimmungen des ICESCR sollen einige Kriterien erläutert werden, die bei einer internationalen Zusammenarbeit auf Basis des ICESCR berücksichtigt werden müssen.

Ein großer Teil der bilateralen Abkommen zur Zusammenarbeit bei Landpolitiken wird auf **wenig transparente Art und Weise umgesetzt**, Zugang zu Verhandlungsdokumenten untersagt und die betroffenen BäuerInnen, indigene Gemeinschaften, Landfrauen, etc. vom Verhandlungs- und Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Dies hat in einigen Fällen dazu geführt, dass die Geberstaaten Politiken und Programme zur Unterstützung der Landpolitik und der ländlichen Entwicklung aufgelegt haben, die einige ohnehin gut positionierte Akteure bevorteilten und gleichzeitig die Rechte lokaler Gemeinden schwer verletzen. In diesem Sinne sollte die Pflicht, die Betroffenen über alle Maßnahmen, die in Bezug auf den Zugang und die Nutzung von Land ergriffen werden oder werden sollen, zu informieren sowie das Recht, am Entwurf und der Umsetzung der dazugehörigen Politiken mitzuwirken, nicht nur in dem Staat berücksichtigt werden, in dem die betroffenen Bürger leben. Sondern auch in den Staaten, die in der Entwicklungszusammenarbeit Programme und Projekte im Landsektor unterstützen.

Darüber hinaus geht die internationale Hilfe in den seltensten Fällen mit **Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen** einher. Es hat sich als durchaus schwierig erwiesen, detaillierte Informationen über die Kooperationsprojekte im Bereich Landpolitik und ländlicher Entwicklung zu erhalten. In vielen Fällen wollen die Regierungen diese Informationen nicht veröffentlichen, in anderen Fällen sind sie aber auch einfach nicht verfügbar und deshalb nicht zugänglich. Um die schrittweise Verwirklichung der mit dem Zugang zu Land zusammenhängenden Rechte überwachen zu können, auch was die internationale Zusammenarbeit betrifft, ist es zwingend notwendig, dass die Geberstaaten alle für die Kooperation im Landsektor relevanten Informationen offenlegen, klare und überprüfbare Ziele der geplanten Hilfe festlegen und unabhängige Überwachungs- und Beschwerdemechanismen ins Leben rufen, die es den betroffenen Gruppen ermöglichen, ihre Rechte zu verteidigen, wenn sie diese gefährdet sehen.<sup>69</sup>

Die Vertragsstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass sie als **Mitglieder internationaler Organisationen** die Menschenrechtsverpflichtungen, die der Zugang zu Land impliziert, ausreichend berücksichtigen. Dementsprechend sollen die Vertragsstaaten, die internationalen Finanzinstitutionen

wie dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken angehören, Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass bei ihren Darlehenspolitiken, der Vergabe von Krediten und anderen internationalen Maßnahmen diese Pflichten berücksichtigt werden.

Die Anmerkungen, die bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflichten bei der bilateralen Zusammenarbeit gemacht wurden, gelten auch für die **multilaterale Zusammenarbeit**. Auch wenn Institutionen wie die Weltbank relativ gesehen einen größeren Zugang zu Informationen gewähren als andere Finanzinstitutionen und Regierungen, ist dieser immer noch unzureichend. Was die Mitwirkung der Betroffenen und sozialen Bewegungen betrifft sowie die nationale Autonomie bei der Festlegung von Politiken, ist die Erfahrung mit Landpolitik und Politiken zur ländlichen Entwicklung und Strategien der Weltbank zur Reduzierung der Armut verheerend. Über ihre Kreditvergabepolitik hat die Weltbank in zahlreichen Ländern Politiken und Strategien vorgegeben (Konditionalisierung). Sie hat die sozialen Bewegungen in ländlichen Gebieten und andere Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für die Rechte der am stärksten benachteiligten Gruppen auf dem Land einsetzen, ausgeschlossen.<sup>70</sup> Als besonders problematisch haben sich die oben angesprochenen Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken im Landsektor sowie die auf Marktmechanismen basierenden Politiken bezüglich des Zugangs zu Land erwiesen. Sie haben bei ländlichen Gemeinden zu dem Verlust oder der Beschränkung des Zugangs zu Land geführt. Sie haben zur Zerstörung lokaler Nahrungsmittelproduktion und Ernährungssystemen geführt, die auf einer bäuerlichen Landwirtschaft basieren. Sie haben verhindert, dass Land an Landlose verteilt wurde (trotz gegenteiliger offizieller Intention). Letztendlich haben sie in vielen Fällen zur einer weiteren Konzentration von Land in den Händen weniger geführt und damit die ohnehin problematische Situation der marginalisierten ländlichen Gruppen bezüglich ihrer Rechte beim Zugang zu Land weiter verschärft.<sup>71</sup>

#### 4.5.1 | Empfehlungen

Grundsätzlich sollte die internationale Zusammenarbeit (bilateral und multilateral) ihre menschenrechtlichen Respekt-, Schutz- und Gewährleistungspflichten unter dem ICESCR in Bezug auf den Zugang zu Land anerkennen. Sie sollte die Zielgruppen der internationalen Zusammenarbeit als RechtsträgerInnen, die auch gegenüber ihnen menschenrechtliche Pflichten einfordern können, anerkennen. Dies sollte zum Einen einen klaren Menschenrechtsansatz in der Landpolitik mit sich bringen. Davon kann bis heute – zumindest in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit – nicht die Rede sein. Zu Anderen sollte sie trotz der politischen Brisanz der ‚Landfrage‘ menschenrechtsbasierte Landpolitiken wie um-

69 In der aktuellen Menschenrechtsstrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird erstmals ein solcher Beschwerdemechanismus angeregt. Siehe BMZ (2011) „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, S.21

70 Siehe FIAN/La Vía Campesina. 2004. Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial. Documento de Trabajo. Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg, Tegucigalpa.

71 Für eine Analyse der Auswirkungen dieser Politiken siehe a.a.O. Borras, Saturnino. 2003. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. Journal of Agrarian Change, vol. 3, N° 3, July 2003. Borras, Saturnino/Kay, Critóbal/Akram Lodhi, A. Haroon. 2005. Property Rights Reforms and State-Society Interaction. Towards Poverty Eradication and Development: Historical Overview and Alternative Perspectives. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No. 1. The Hague, The Netherlands. Rosset, Peter/Patel, Rajeev/Courville, Michael (eds.). 2006. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

verteilenden Agrarreformen stärker unterstützen. Folgende Punkte sollten dabei berücksichtigt werden:

- Den in ländlichen Gebieten am stärksten marginalisierten Gruppen und Gemeinschaften mit den akutesten Problemen bezüglich des Zugangs zu Land sollte in der internationalen Zusammenarbeit **Vorrang** gegeben werden. Dies beinhaltet gegebenenfalls auch die Identifikation dieser Gruppen beispielsweise basierend auf dem obigen Fragenkatalog (siehe Punkt 4.4).
- Eine direkte und indirekte Beteiligung an der **Zerstörung bestehenden Zugangs zu Land** und anderen natürlichen Ressourcen sollte verhindert werden. Unter allen Umständen muss die Förderung und Unterstützung von Zwangsräumungen ausgeschlossen werden.
- Strategien und Maßnahmen sollten daraufhin überprüft werden, dass sie **nicht diskriminierend wirken**, besonders bezüglich Landfrauen und/oder ethnischen Minderheiten.
- Es sollte darauf verzichtet werden, **regressive Maßnahmen** bezüglich des Rechtes auf Nahrung zu ergreifen, wie zum Beispiel Politiken, die die Umverteilung von Ressourcen verhindern, die Unsicherheit von Landnutzung und -besitz marginalisierter Gruppen verschärfen oder Institutionen zur Unterstützung von KleinbäuerInnen und indigenen Völkern handlungsunfähig machen.
- Eine **effektive Partizipation** der betroffenen Gruppen in allen Phasen von Förderprogrammen und Projekten zur Landpolitik und ländlichen Entwicklung (Planung, Umsetzung und Überwachung/Monitoring) muss gewährleistet sein. Der Zugang zu **unabhängigen Überwachungs- und Beschwerdemechanismen** kann dazu beitragen, dass die betroffenen Gruppen ihre Rechte verteidigen können, wenn sie diese gefährdet sehen.
- Die Unterstützung und der Schutz von **MenschenrechtsverteidigerInnen**, die die Rechte auf Land von marginalisierten Gruppen, verteidigen, sollte ausgebaut werden (siehe Kapitel 3). Dies kann beispielsweise in Form von Rechtsbeistand in Landkonflikten geschehen.
- **Nationale und internationale Menschenrechtsinstrumente**, die marginalisierten ländlichen Gruppen einen erhöhten Schutz ihrer Menschenrechte im Kontext des Zugangs zu Land geben, sollten gefördert und unterstützt werden (bspw. die Unterstützung der Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien auf nationaler Ebene, die Unterstützung der aktuell erarbeiteten Leitlinien zu Land bei der FAO oder die Unterstützung des von *La Via Campesina* initiierte Prozess zur Erarbeitung einer Bauernrechtskonvention). Dies beinhaltet auch die Anwendung dieser Instrumente in den eigenen Programmen und Projekten.



## 5 | Bibliographie

---

Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 U.N. Doc. E/1991/23

Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte. Allgemeine Bemerkung Nr. 4: Das Recht auf angemessenes Wohnen (Paragraph 1 des Art. 11 des Paktes), 13/12/91. U.N. Doc. E/1991/23

Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte. Allgemeine Bemerkung Nr. 7, U.N. Doc. E/1999/22, Anhang IV

Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte. Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 20. Sitzung, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte. Allgemeine Bemerkung Nr. 15, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).

Banco Mundial. 2003. Informe de Investigación de Política del Banco Mundial. Políticas de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: Resumen Ejecutivo. Washington.

Baranyi, Stephen/Deere, Carmen Diana/Morales, Manuel. 2004. Land and Development in Latin America: Openings for Policy Research. North-South Institute, International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Borras, Saturnino/Kay, Cristóbal/Akram Lodhi, A. Haroon. 2005. Property Rights Reforms and State- Society Interaction. Towards Poverty Eradication and Development: Historical Overview and Alternative Perspectives. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No.1. The Hague, The Netherlands.

Borras, Saturnino. 2003. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. Journal of Agrarian Change, vol. 3, N° 3, July 2003.

Brot für die Welt/FIAN/EED. 2005. Für eine Globalisierung von wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten durch die Stärkung exterritorialer Staatenpflichten. Sieben Fallstudien über die Auswirkungen deutscher Politik auf Menschenrechte in den Ländern des Südens. Stuttgart, Heidelberg, Bonn.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011) Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik

Commission on Human Rights. 2000. Indigenous peoples and their relationship to land. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.

Commission on Human Rights. 2001. The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 2000/10 of the Commission on Human Rights. U.N. Doc. E/CN.4/2001/53.

Commission on Human Rights. 2002. The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 2001/25. U.N. Doc E/CN.4/2002/58.

Commission on Human Rights. 2004. The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 2003/25. U.N. Doc E/CN.4/2004/10.

Commission on Human Rights. 2004. The right to adequate housing. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing, Mr. Miloon Kothari. U.N. Doc E/CN.4/2004/48.

Commission on Human Rights. 2005. The economic, social and cultural rights. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and on the right to non-discrimination, Mr. Miloon Kothari. U.N. Doc. E/CN.4/2005/48.

Commission on Human Rights. 2006. The right to adequate housing. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing, Mr. Miloon Kothari. U.N. Doc E/CN.4/2006/41. Annexe.

Comissão Pastoral da Terra. 2007. CPT Nacional divulga dados parciais de assassinatos no campo. <http://www.cptnac.com.br>

Commission on Human Rights. 1990. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress report prepared by Mr. Türk, Danilo, Special Rapporteur. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19.

Commission on Human Rights. 1997. Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions. Geneva 11-13 June, 1997, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

Deininger, Klaus/Binswanger, Hans. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, 14 (2), P. 247-276.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Angenommen und verbreitet durch die Resolution der Generalversammlung 217 A (iii) vom 10. Dezember 1948.

European Union. 2004. EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform process in developing countries. Approved by the EU Minister Council in November 2004.

FAO. 2005. *The State of Food and Agriculture*. Rome.

FIAN/La Vía Campesina. 2004. *La reforma agraria en Brasil. Informe de la misión investigadora sobre el estado de realización de la reforma agraria en tanto obligación de derechos humanos*. Heidelberg, Tegucigalpa.

FIAN/La Vía Campesina. 2004. *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial. Documento de Trabajo. Campaña Global por la Reforma Agraria*. Heidelberg, Tegucigalpa.

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1998. *Land Tenure in Development Cooperation*. Wiesbaden.

Habitat International Coalition (HIC). *Liste der Quellen des internationalen Rechtes der Menschenrechte, die ein Recht auf Land anerkennen*. [www.hic-mena.org](http://www.hic-mena.org)

Herre, Roman (2009) *Germany's Official Development Assistance in Land Policies*

Human Rights Council. 2007. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. U.N. Doc A/HRC/4/18.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Angenommen und vorgelgt zur Unterzeichnung, Ratifikation und zum Beitritt durch die Generalversammlung in der Resolution 2200 A (XXI), vom 16. Dezember 1966. In Kraft getreten am 23. März 1976 gemäß Art. 49.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Angenommen und vorgelegt zur Unterzeichnung, Ratifikation und zum Beitritt durch die Generalversammlung in der Resolution 2200 A (XXI), vom 16. Dezember 1966. In Kraft getreten am 3. Januar 1976 gemäß Art. 27.

Kinderrechtskonvention. Angenommen und vorgelegt für die Unterzeichnung und Ratifikation durch die Generalversammlung in der Resolution 44/25, vom 20. November 1989. In Kraft getreten am 2. September 1990, gemäß Artikel 49.

La Vía Campesina/FIAN. 2004. *Violaciones de los derechos humanos a campesinos y campesinas. Informe de casos y pautas de violación 2004*. Heidelberg, Madrid.

La Vía Campesina. 1996. *Soberanía alimentaria un futuro sin hambre*. Roma.

Millenniums-Erklärung. Resolution angenommen durch die Generalversammlung [ohne vorherige Absprache mit einer Hauptkommission (A/55/L.2)] 55/2.

Martins, Monica Dias (coord.) 2004. *O Banco Mundial e a Terra. Ofensiva e resistência na América Latina, África e Asia*. Editora Viramundo, São Paulo.

Pisarello, Gerardo/Observatorio DESC. 2003. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria editorial. Barcelona.

Revista Semillas. *Tierra y Territorio*. N° 30/31, diciembre de 2006, Bogotá.

Rosset, Peter. 2005. Agrarian Reform and Food Sovereignty. Inseparable Parts of an Alternative Framework. Paper prepared for the Civil Society Conference on "Land, Poverty, Social Justice and Development: Social Movements Perspectives," 9-10 January 2006, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, The Netherlands.

Rosset, Peter/Patel, Rajeev/Courville, Michael (eds). 2006. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.

Special Representative of the Secretary General on Human Rights Defenders – Who are Human Rights Defenders, at: <http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/who.htm>.

The Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment, en <http://www.saprin.org>.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen. Angenommen und vorgelegt für die Unterzeichnung und Ratifikation, oder den Beitritt, durch die Generalversammlung in der Resolution 34/180, vom 18. Dezember 1979. In Kraft getreten am 3. September 1981, gemäß Artikel 27 (1).

Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten. 1994. Entwurf der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. U.N. Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45.

Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten. 1986. Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, vorgelegt vom Sonderberichterstatter José R. Martínez Cobo, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7.

UN General Assembly. The right to adequate food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, in compliance with resolution 56/155 of the General Assembly, 15 February 2002. U.N. Doc. A/57/356.

UNDP. 2003. Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger. UNDP, New York. [www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.p](http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.p) df.

Vicente Vásquez, Saúl. 2005. Diversidad cultural, Reforma Agraria y Territorios – Perspectiva de los Pueblos Indígenas, in: Rosset, Peter (coord.). 2005. Agrarian Reform in the Context of Food Sovereignty, the Right to Food and Cultural Diversity. Civil Society Issue Paper presented by the International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) to the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) organized by FAO.

Weltforum zu Agrarreform. 2004. Documente. Valencia, Spanien. <http://www.fmra.org>.

Windfuhr, Michael/Jonsén, Jennie. 2005. Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems, ITDG Publishing, Rugby.



## **Mit Menschenrechten gegen den Hunger!**

FIAN, das Food First Informations- und Aktions-Netzwerk, wurde 1986 gegründet, um für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung zu kämpfen. Mittlerweile hat FIAN Mitglieder in über 50 Ländern auf allen fünf Kontinenten. In 18 Ländern bestehen nationale Vertretungen. Weltweit unterstützt FIAN Opfer von Verletzungen des Rechts auf Nahrung bei der Verteidigung ihrer Rechte. Bei den Vereinten Nationen hat FIAN Beraterstatus.

Die Mitglieder und UnterstützerInnen von FIAN engagieren sich für eine Welt, die frei von Hunger ist und in der jede Person Zugang zu den Ressourcen hat, die ihr ein Leben in Würde ermöglichen.

Wenn das Menschenrecht auf Nahrung verletzt oder gefährdet wird, greift FIAN ein: mit internationalen Protestbriefaktionen, mit Fall- und Recherchearbeit vor Ort, mit Öffentlichkeits-, Kampagnen- und Lobbyarbeit. Zudem macht FIAN mit Arbeit in der Menschenrechtsbildung das Recht auf Nahrung in Deutschland und international bekannter.

FIAN ist eine basisorientierte Mitgliederorganisation und unabhängig von politischen und konfessionellen Gruppen, Parteien, Regierungen und Ideologien. Unser Engagement wirkt! Machen Sie mit!

[www.fian.de](http://www.fian.de)

**Spendenkonto Nr. 4000 4444 00**  
**GLS Bank, BLZ 430 609 67**

