

**LANDRECHTE IN LATEINAMERIKA:  
ECUADOR, PARAGUAY,  
KOLUMBIEN UND BRASIL IEN**



## Inhaltsangabe

I.	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
II.	<b>Internationaler Menschenrechtsschutz und Zugang zu Land.....</b>	<b>2-4</b>
III.	<b>Landrecht in Ecuador.....</b>	<b>4-5</b>
IV.	<b>Landrecht in Paraguay.....</b>	<b>6-7</b>
V.	<b>Landrecht in Kolumbien.....</b>	<b>7-10</b>
VI.	<b>Landrecht in Brasilien.....</b>	<b>10-13</b>
VII.	<b>Vergleich zu Deutschland.....</b>	<b>13-14</b>
VIII.	<b>Annex.....</b>	<b>15-18</b>

## I. Einleitung

Die folgende Arbeit soll einen Überblick über die in Ecuador, Paraguay, Kolumbien und Brasilien garantierten traditionellen Landrechte geben und ihre Umsetzung bewerten. Dazu wird der Blick auf die in dem jeweiligen Staat geltenden internationalen Verträge gerichtet, die jeweilige Verfassung und die Umsetzung in einfache Gesetze. Außerdem erfolgen Angaben zu der Rechtsprechung und der Rechtsanwendung durch die Exekutive. Land ist keine Ware, sondern ein wesentlicher Faktor für die Verwirklichung der Menschenrechte. Nach den nationalen Rechtsordnungen genießen Einzelpersonen und Personengruppen verschiedene Land- und Eigentumsrechte, die sie zum Zugang, zur Nutzung, Kontrolle und Übertragung von Land und Eigentum berechtigen. Die meisten Länder haben ein Grundbucheintragungssystem, um diese Rechte zu verzeichnen. Auf nationaler und lokaler Ebene setzt sich das Landrecht aus mehreren Ebenen geschriebener Regeln und Gesetzen sowie aus Bräuchen und Traditionen zusammen. Diese „Landrechte“ beinhalten jedoch nicht unbedingt ein Menschenrecht oder ein Recht, sein Eigentum zu verfügen.<sup>1</sup> Auch sind diese Landrechte - im Gegensatz zu den Menschenrechten - exklusive, nicht universale Rechte: Landrechte und Landrechtskonflikte werden normalerweise zwischen zwei privaten Personen (juristische oder natürliche Personen) geklärt. Menschenrechte auf der anderen Seite beziehen insbesondere den Staat als Akteur mit ein. Er muss seine Schutz-, Respekt- und Gewährleistungspflichten erfüllen.<sup>2</sup>

Zwar gibt es derzeit keinen ausdrücklichen Verweis auf ein allgemeines Menschenrecht auf Land nach internationalem Menschenrechtsstandard, doch verweisen mehrere internationale Menschenrechtsinstrumente bei Landfragen auf andere substantielle Menschenrechte.<sup>3</sup> So betrifft der Zugang zu Land das Recht auf Nahrung, auf Eigentum und angemessenen Wohnraum, auf Nichtdiskriminierung, kulturelle Identität und Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten. Aufgrund der starken Interdependenz des Zugangs zu Land mit dem Recht auf Nahrung können die drei Pflichten, die sich für einen Staat aus Menschenrechten ergeben, als auch für den Zugang zu Land geltend bewertet werden – unabhängig davon, ob das Recht auf Land als Menschenrecht kategorisiert werden kann: Die Vertragsstaaten etwa des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte haben gegenüber dem Zugang zu Land eine Respekt-, Schutz- und Gewährleistungspflicht, da dieser Teil der Kern des Rechtes auf Nahrung ist, und Bäuer\*innen, Indigene, Nomad\*innen und Menschen, die in ländlichen Gebieten leben keine Alternativen haben, ihren Lebensunterhalt anders zu verdienen. Der ehemalige Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung hat diese Interpretation übernommen: Regierungen müssen den Zugang zu Land achten, schützen und gewährleisten.<sup>4</sup>

Wo die ländliche Bevölkerung Zugang zu Land hat, dieser aber bedroht ist, muss er geschützt werden. Wo kein Zugang zu Land besteht, muss der Staat Reformen zur Umverteilung anstoßen. Wo die Landbevölkerung keinen Zugang zu Land hat, weil sie von ihrem Land vertrieben worden ist, muss der Staat für Restitution sorgen.<sup>5</sup> Um dies zu tun, muss der Staat auch die Privatrechtsordnung entsprechend gestalten, muss eine rechtsfreundliche Auslegung durch die Rechtsprechung erfolgen und eine wirksame Rechtsdurchsetzung durch die Verwaltung.

---

1 OHCHR, Land and Human Rights Standards and Applications, Seite 3.

2 FIAN, Zugang zu Land und das Recht auf Nahrung, Seite 15.

3 OHCHR, Land and Human Rights Standards and Applications, Seite 3.

4 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 30.

5 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 3.

## II. Internationaler Menschenrechtsschutz und Zugang zu Land

Ecuador, Paraguay, Brasilien und Kolumbien haben die genannten Abkommen jeweils ratifiziert.

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>6</sup>

### a) Internationale Menschenrechtsabkommen

- ✓ Artikel 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>7</sup> (AEMR) verankert das Recht, „sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben“. Dabei darf niemand „willkürlich seines Eigentums beraubt werden.“

Das Recht auf den Zugang zu Land wird in den beiden verbindlichen Menschenrechtspakten, jenem über bürgerliche und politische Menschenrechte (ICCPR) und jenem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (ICESCR), indirekt durch Artikel anerkannt, die sich auf andere, verwandte Rechte beziehen.<sup>8</sup> Auch die Empfehlungen, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausspricht in seiner Funktion als Überwacher der Einhaltung des UN-Pakts sind für das Recht auf Land relevant.

- ✓ 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>9</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 den dafür nötigen Zugang zu natürlichen Ressourcen (in diesem Fall Weideland) beinhaltet.<sup>10</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.

6 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.

7 Alle Hervorhebungen im Text – auch in den Zitaten – sind vom Autor getätigt.

8 Patricio Dobrée, El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis, in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 8.

9 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.

10 UN Menschenrechtsausschuss, Lansman v. Finland, Communication No. 671/1995, 30 October 1996

- ✓ 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 und den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben und die Staaten die besonderen Probleme der Frauen auf dem Lande berücksichtigen müssen. Insbesondere Frauen haben 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. Dieses Regelwerk stellt die Landrechte indigener Völker am präzisesten dar.<sup>11</sup> 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.
- ✓ Auch das Übereinkommen 141 der ILO über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte und ihre Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von 1975 ist von Bedeutung für die Bäuerinnen und Bauern.
- ✓ 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 Protokolls I 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.
- ✓ Vor dem Hintergrund des Völkerrechts und der Rechtsprechung hierzu hat eine Expertengruppe 2011 die Maastrichter Prinzipien für extraterritoriale Verpflichtungen von Staaten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erarbeitet und diese Verpflichtungen zusammengefasst und erläutert. Hierbei wurden keine neuen Pflichten formuliert, sondern die gültigen extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts präzisiert.<sup>12</sup>

11 Patricio Dobrée, El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis, in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 8.

12 Die Maastrichter Grundsätze sind auch ein wichtiges Werkzeug bei der Beurteilung staatlichen Verhaltens im Zusammenhang mit Land Grabbing. Beispielsweise finanzieren mehrere US-amerikanische und europäische Pensionsfonds den Ausbau des Agribusiness in der MATOPIBA-Region in Brasilien mit und tragen dadurch zur Spekulation mit Land, Enteignungen von

## b) Regionale Menschenrechtsabkommen

- ✓ 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.<sup>13</sup> Menschenrechtskommission und Menschenrechtsgerichtshof 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). Das Zusatzprotokoll von San Salvador über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 17. November 1988 enthält viele Garantien, die auch im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalten sind<sup>14</sup> und wurde von Paraguay, Brasilien, Ecuador und Kolumbien ratifiziert<sup>15</sup>. Nach Artikel 19 des Zusatzprotokolls von San Salvador berichten die Vertragsstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten regelmäßig über die Fortschritte, die sie zur Umsetzung der in der Menschenrechtskonvention garantierten Rechte unternehmen haben. Nach Artikel 19.7 des Protokolls kann die Interamerikanische Menschenrechtskommission Vorschläge an die Staaten formulieren, welche Maßnahmen diese zur Durchsetzung der garantierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu ergreifen haben.<sup>16</sup>
- ✓ Das Interamerikanische Menschenrechtssystem ergänzt die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen um eigene Institutionen und Verfahren zur Sicherstellung ihrer Einhaltung und zur Überwachung.<sup>17</sup>

Einheimischen und Umwelterstörungen bei. (Quelle: FIAN, The Human and Environmental Cost of Land Business, The case of MATOPIBA, Brazil, Seite 20.)

13 Im Jahr 2012 kam das Recht auf kollektiven oder individuellen Landbesitz und auf Schutz vor Zwangsräumungen vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte auf einen Fall aus Kolumbien zur Anwendung. Die kolumbianische Armee hatte am 13. Dezember 1998 gewaltsam viele Einwohner der Gemeinde Santo Domingo von ihrem Land vertrieben. Der Gerichtshof wertete dies als Verletzung der in den Artikeln 21 und 22 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechte auf Eigentum und Fortbewegung und Aufenthalt frei zu bestimmen. (Quelle: FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 95.)

14 Informationsplattform humanrights.ch, <https://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-abkommen/pakt-i/>, zuletzt abgerufen am 15.08.2018.

15 Organization of American States, Department of Law, <http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-52.html>, zuletzt abgerufen am 15.08.2018.

16 FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 50.

17 FIAN, The Human and Environmental Cost of Land Business, The case of MATOPIBA, Brazil, Seite 15.

## c) Nicht Verbindlichen Erklärungen

Artikel 26 der UN Erklärung über die Rechte indigener Völker<sup>18</sup> legt 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.“

Von Bedeutung sind auch die von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) beschlossenen Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit und die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Bewirtschaftung von Land, Fischerei und Wald im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit. Dem Namen nach handelt es sich um freiwillige Leitlinien, deren Umsetzung in der Verantwortung der Staaten liegt, sie enthalten jedoch an die Staaten gerichtete Ratschläge zur Annahme verbindlicher Bestimmungen.<sup>19</sup> Aus den Freiwilligen Leitlinien sind drei Verpflichtungen als für das Recht indigener Gemeinschaften auf Land besonders bedeutend hervorzuheben.<sup>20</sup> In 3B.6 ist festgelegt, dass diejenigen, die über legitime Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte an Land verfügen, konsultiert werden müssen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die sie insofern beeinträchtigen könnten. In 3.2. ist anerkannt, dass nichtstaatliche Akteure einschließlich Wirtschaftsunternehmen Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte und legitimer Eigentums-, Besitz-, und Nutzungsrechte tragen. Die Staaten sollen sicherstellen, dass durch die politischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenstrukturen legitime Rechte an Eigentum, Besitz und Nutzung im Einklang mit den innerstaatlichen Gesetzen anerkannt und geachtet werden, einschließlich legitimer auf Gewohnheitsrecht beruhender Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte (5.3).

Artikel 17 der UN-Erklärung der Rechte von Kleinbauern und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten<sup>21</sup> (UN Resolution Nr. A/C.3/73/L30) erkennt das individuelle und/oder kollektive Recht auf Land der Kleinbäuer\*innen und anderen

18 Es handelt sich um einen Katalog der besonderen Rechte der indigenen Völker, wie beispielsweise das Recht auf Selbstbestimmung, auf die Kontrolle über die natürlichen Ressourcen in ihren Gebieten sowie auf Entschädigung für Ländereien, Territorien und Ressourcen, die ihnen ohne ihre freie Zustimmung weggenommen, besetzt oder beschädigt wurden. Durch die Annahme der Deklaration durch die Generalversammlung sind die UNO-Mitgliedstaaten jedoch keine rechtlich verbindliche Verpflichtung eingegangen, sondern die Umsetzung liegt in den Händen der Staaten  
Informationsplattform humanrights.ch, <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/minderheitenrechte/standards/uno/deklaration-rechte-indigener-voelker>, zuletzt abgerufen am 15.08.2018.

19 FIAN, The Guarani and Kaiowa peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 33.

20 Vergleiche die Auflistung beginnend auf Seite 48 bei FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok).

21 <http://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30> (verabschiedet in Dezember 2018). Die UN-Erklärung wurde mit überwältigender Mehrheit von 119 Ja-Stimmen gegenüber 7 Nein-Stimmen und 49 Enthaltungen angenommen. Ecuador und Paraguay haben für die Erklärung zugestimmt. Brasilien, Kolumbien und die Bundesrepublik Deutschland haben sich enthalten.

Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (inklusive indigene Bevölkerung) explizit an. Das beinhaltet das „Recht auf Zugang zu, nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung von Land“ um „einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, einen Platz zum Leben in Sicherheit, Frieden und Würde zu besitzen und ihre Kulturen zu entwickeln“. Darüber hinaus bezieht sich Artikel 17 auf die Maßnahmen die, die Staaten erfüllen sollen, um dieses Recht zu verwirklichen, beispielsweise die Durchführung von Agrarreformen, die einen gerechten Zugang zu Land ermöglichen; der Schutz von Nutzungsrechten, das Verbot von willkürlicher und rechtswidriger Vertreibung sowie die Förderung der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Land.

### III. Ecuador

Im heutigen Ecuador kann die landwirtschaftlich nutzbare Fläche lediglich noch auf das Gebiet empfindlicher Ökosysteme im Wald oder den Bergen ausgeweitet werden – mit irreversiblen Folgen. So ist es für Indigene und Kleinbäuer\*innen, die keinen Zugang zu Land haben, sehr wichtig, dass das sich in den Händen von Großunternehmen befindliche und zur Exportwirtschaft genutzte Land umverteilt wird.

#### Schutz des Rechts auf Land

In der ecuadorianischen Verfassung, die seit 2008 in Kraft ist, wird in Artikel 417 eine menschenrechtsfreundliche Rechtsanwendung vorgeschrieben: Für den Fall, dass ein internationaler Vertrag die rechtlichen Gewährleistungen erweitert, geht dieser der Verfassung im Rang vor. In Artikel 424 wird außerdem geregelt, dass die Geltung der Verfassung über einer nationalen Norm steht.<sup>22</sup> Die ecuadorianische Verfassung sieht umfangreiche Garantien zum Schutz der Rechte der Bäuerinnen und Bauern auf ecuadorianischem Land vor, die von der gesetzgebenden, rechtsprechenden und exekutiven Gewalt beachtet werden müssen. In ihrem Artikel 6 heißt es, dass alle Bürger mit ecuadorianischer Staatsbürgerschaft Träger der in der Verfassung verliehenen Rechte sind und Artikel 11 Nr. 1 ist zu entnehmen, dass sie diese als Individuum oder für eine Gruppe geltend machen können.<sup>23</sup>

Bereits in ihrer Präambel benennt die ecuadorianische Verfassung das Prinzip des *Buen Vivir* („Gutes Leben“) als Ziel, welches durch Förderung der nachhaltigen Entwicklung und eine gerechte Umverteilung von Ressourcen und Reichtum erreicht werden soll. In Artikel 275 der Verfassung wird der Staat zur Erreichung dieses Ziels dazu verpflichtet, die ländliche Entwicklung im Sinne größerer sozialer Gerechtigkeit zu gestalten.

In der ecuadorianischen Verfassung werden in Artikel 14 Schutz und Erhalt der Umwelt zum öffentlichen Interesse erklärt. Weiter noch besitzt die Natur selbst das Recht darauf, dass Erhalt und Regenerierung ihrer Lebenszyklen, Funktionen und Evolutionsprozesse respektiert werden und darüber hinaus auf Wiederinstandsetzung (Artikel 71 und 72). Jede Person, Gemeinschaft, Volk oder Nationalität kann die zuständige öffentliche Autorität dazu auffordern, diese Rechte der Natur umzusetzen (Artikel 71).

Artikel 281 Absatz 4 der Verfassung legt die Verpflichtung des Staates fest, eine Umverteilungspolitik zu betreiben, die den Bäuerinnen und Bauern den Zugang zu Land, Wasser und anderen produktiven Ressourcen verschafft. In Artikel 282 heißt es, dass der Staat den Zugang zu Land und dessen Gebrauch in einer Weise regeln muss, die seiner sozialen Funktion und den Umweltbelangen gerecht wird. Auf gesetzlicher Grundlage war ein nationaler Fond einzurichten (*Fondo de Tierras*), über den der gerechte Zugang der Bäuerinnen und Bauern zu Land gewährleistet werden soll. Großgrundbesitz sowie Landkonzentration sind verboten.

In Artikel 57 der ecuadorianischen Verfassung werden den indigenen Gemeinschaften verschiedene Rechte garantiert. Das Eigentum an ihrem Land ist hiernach zu wahren und kann nicht aufgrund Verjährung entfallen, ist unveräußerlich, unpfändbar und unteilbar. Der Landbesitz ist von der Zahlung von Steuern und Gebühren frei und auch eine Zuerkennung von Ansprüchen wie beispielsweise eines Landtitels hat kostenfrei zu erfolgen. Eine Vertreibung Indigener von dem von ihnen von alters her besiedelten Land wäre verfassungswidrig. Zudem werden die Territorien geschützt, die die indigenen Völker in freiwilliger Absonderung vor langer Zeit eingenommen haben.<sup>24</sup> Den indigenen Gemeinschaften wird von der Verfassung (Artikel 57) außerdem gewährt, ihre Praktiken im Umgang mit der Biodiversität beizubehalten und zu pflegen. Garantiert ist ihnen mittels jenes Artikels, an Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung der natürlichen, erneuerbaren Ressourcen auf ihrem Land teilzuhaben. Sie sind rechtzeitig, nach vorheriger Information und frei zu Programmen und Plänen der Nutzung der nicht erneuerbaren Ressourcen auf ihrem Land zu befragen, von deren kulturellen und Umweltauswirkungen sie betroffen würden. Ihnen ist die Teilhabe an den Nutzungsvorteilen garantiert sowie die Leistung von Entschädigung für die sozialen, kulturellen und die Umwelt treffenden Auswirkungen der Nutzung. Bevor eine Gesetzgebungsmaßnahme umgesetzt wird, die ihre übrigen kollektiven Rechte beeinträchtigen kann, sind sie zu konsultieren.<sup>25</sup>

#### Probleme und Hindernisse

2016 wurde in Ecuador ein neues Landgesetz erlassen (*„Ley de Tierras rurales y Territorios ancestrales“*). Das Landgesetz folgt jedoch nicht den in der Verfassung formulierten, sondern neo-liberalen Werten:

Artikel 31 der ecuadorianischen Verfassung bestimmt, dass das Eigentum an Land seiner sozialen Funktion entsprechen müsse. Im Rahmen des Landgesetzes ist diese Vorgabe nicht gut

22 FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 10.

23 FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 12.

24 2015 erklärte das ecuadorianische Verfassungsgericht eine Zwangsräumung eines Indigenen und seiner Gemeinschaft in Anwendung dieser Rechte für verfassungswidrig. Die Zwangsräumung sollte infolge eines Gerichtsurteils erfolgen, das davon ausging, der Landbesitz der Indigenen sei unrechtmäßig (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 77).

25 Das ecuadorianische Verfassungsgericht hat dem Artikel 57 der Verfassung insofern Geltung verschafft, als es ein ohne vorherige Konsultation der betroffenen indigenen Gemeinschaft verabschiedetes Bergbaugesetz als solange nur bedingt verfassungsgemäß erklärte, bis die Indigenen gemäß Artikel 57 der Verfassung befragt würden. Es zog für seine Entscheidung den vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Grundsatz heran, dass das Territorium der Indigenen die Grundlage ist für die Ausübung aller ihrer weiteren kollektiven Rechte (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 56, siehe ebenso die entsprechende Entscheidung des Corte provincial del Azuay vom 3.8.2018 unter <http://prensaminera.org/wp-content/uploads/2018/08/sentencia-historica-18.output.pdf?x28720>).

umgesetzt. Die Vorschriften, nach denen Land enteignet und neuverteilt werden kann, sind nämlich unvollständig.<sup>26</sup> Nach Artikel 103 e) des Landgesetzes ist eine Enteignung zulässig wenn Großgrundbesitz wie im Gesetz definiert vorliegt. Artikel 110 des Landgesetzes bestimmt, dass als Großgrundbesitz große, ineffizient genutzte ländliche Besitztümer gelten, die sich im Besitz einer natürlichen oder juristischen Person befinden und die die von der Nationalen Landwirtschaftsbehörde festgelegte Höchstfläche überschreiten. Eine solche Höchstgrenze wurde von der Landwirtschaftsbehörde jedoch nicht benannt.<sup>27</sup> Die Enteignung und Neuverteilung einer landwirtschaftlich genutzten Fläche ist demnach effektiv unmöglich – wie groß sie auch sei.<sup>28</sup> Doch auch die Enteignung von landwirtschaftlich ungenutzter Fläche wird dadurch erschwert, dass nach dem Gesetz der untätige Eigentümer zunächst zu benachrichtigen ist und ihm demnach zwei Jahre bleiben, das Land zu nutzen, zu verkaufen oder zu verpachten, um eine Enteignung zu vermeiden (Artikel 103 dritter Absatz). Eine sinnvolle Vorschrift zur Landumverteilung müsste nicht nur den Großgrundbesitz anhand seiner Erstreckung definieren, sondern auch die Mindestfläche einer rentablen Produktionseinheit definieren, die dann bei der Landverteilung auch nicht unterschritten werden darf. Hierbei müsste gerade in einem landschaftlich so diversen Land wie Ecuador die Produktivität der jeweiligen Fläche berücksichtigt werden.<sup>29</sup> Zusammenfassend lässt sich das Folgende sagen: Das Gesetz kommt dem Ziel in Artikel 281.4 der Verfassung nicht zureichend nach, den Zugang der bäuerlichen Gemeinschaften zu Land, Wasser und anderen Ressourcen zu gewähren. Selbst wenn die strengen Voraussetzungen für eine Enteignung vorliegen, so steht die Enteignung am Ende eines langwierigen Verfahrens.<sup>30</sup> Von der Bäuerin oder dem Bauern, an den das zuvor enteignete Land vergeben wird, ist hierfür ein Preis zu zahlen, der nach einer betriebswirtschaftlichen Bewertung des Lands, also anhand des Marktwerts ermessen wird. Ist der vorherige Eigentümer mit dem Preis, der letztlich ihm zusteht, nicht einverstanden, so kann er gemäß Artikel 105 e) widersprechen.<sup>31</sup> Mit diesem Verfahren funktioniert die Neuverteilung des Lands an die Bedürftigen, die eben nicht die Finanzkraft haben, Land zum Marktpreis zu kaufen nicht. Das Landgesetz etabliert auch keine Mechanismen zur Kontrolle und Eingrenzung von Landspekulationen.<sup>32</sup> Die Preise für Land unterliegen keiner Kontrolle und staatlichem Einfluss und so erfolgt keine Förderung und Integration von Kleinbetrieben in die Agroindustrie, wie sie laut Verfassung staatliches Ziel zur

Erreichung von Ernährungssicherheit ist.<sup>33 34</sup>

In einigen Artikeln (Kapitel I, Kapitel V) befasst sich das Landgesetz mit dem Gemeinschaftsland und den Territorien der Indigenen und erkennt den althergebrachten Besitz und dessen kostenfreie Zuweisung an (Artikel 23). Artikel 78 befasst sich mit den kollektiven Rechten, erkennt das unveräußerliche und unpfändbare Eigentum am Gemeinschaftsland und seine Freiheit von Steuern und Gebühren an sowie das Recht auf die Erhaltung des Lebensraums, garantiert also die bereits in der Verfassung dargestellten Rechte. Die Kennzeichnung und offizielle Zuweisung von Land, an dem eine Gemeinde althergebrachtes Eigentum geltend macht, erfolgt nach dem Gesetz in Abstimmung zwischen dem Staat und der Gemeinde; bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet ein Gericht.<sup>35</sup>

Entgegen Artikel 57 und Artikel 6 der Konvention Nr. 169 der ILO wird nach dem Landgesetz aber nur der Besitz eines Landtitels, also privatrechtlich verankerter und formal dokumentierter Landbesitz im Rechtsverkehr anerkannt. Weiter noch soll das neue Landgesetz ausweislich seines Artikels 2 Rechtssicherheit für die Inhaber derartiger Landtitel schaffen.<sup>36</sup> Tausende Indigener und kleinbäuerlicher Familien leben seit Generationen auf einem Stück Land, verfügen jedoch nicht über solche Landtitel. Vielen wurde bis heute ein Landtitel nicht zugestanden. Durch das Gesetz können die Bäuer\_innen als Eindringlinge („*invasores*“) kategorisiert und etwa von dem Erwerb von Land ausgeschlossen sowie strafrechtlich verfolgt werden (vgl. Artikel 63, 120, 129). Auch wurden mit dem Landgesetz die Strafen für Landbesetzungen verschärft.

Entgegen Artikel 57 der Verfassung Ecuadors und den freiwilligen Richtlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land unterblieb eine ausreichende Partizipation der KleinbäuerInnen als von dem Landgesetz am meisten betroffener Gruppe bei der Ausarbeitung und Diskussion des Gesetzesvorschlages.

Im Landgesetz fehlen Mechanismen, die der ländlichen Bevölkerung den Zugang zur Justiz gewährleisten.<sup>37</sup>

Darüber hinaus fehlen Beschränkungen für Nicht-Ecuadorianer\_innen, Land zu pachten oder zu kaufen. Solches wäre erforderlich, da durch das am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Handelsabkommen zwischen der EU und Ecuador ausländische Investitionen angeregt werden.<sup>38</sup>

26 Milton Yulán Moran, *Ley de tierras rurales y territorios ancestrales: Para la soberanía alimentaria o, profundizar la matriz agroexportadora y libre mercado de tierras*, 2. Latifundio.

27 Milton Yulán Moran, *Ley de tierras rurales y territorios ancestrales: Para la soberanía alimentaria o, profundizar la matriz agroexportadora y libre mercado de tierras*, 2. Latifundio; Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 10, siehe zu der aktuellen Lage die Mail von Milton Yulán im Annex.

28 Milton Yulán Moran, *Ley de tierras rurales y territorios ancestrales: Para la soberanía alimentaria o, profundizar la matriz agroexportadora y libre mercado de tierras*, 2. Latifundio.

29 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 5.

30 Milton Yulán Moran, *Ley de tierras rurales y territorios ancestrales: Para la soberanía alimentaria o, profundizar la matriz agroexportadora y libre mercado de tierras*, 3. Afectación.

31 Milton Yulán Moran, *Ley de tierras rurales y territorios ancestrales: Para la soberanía alimentaria o, profundizar la matriz agroexportadora y libre mercado de tierras*, 4. Precio y forma de pago de la tierra expropiada.

32 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 2.

33 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 2.

34 Dabei hat sich die Entwicklung der Preise von Land in Ecuador in der Vergangenheit als äußerst unbeständig erwiesen: In der Provinz Imbabura stieg der Preis für den Hektar Land von 2009 bis 2012 um das zehnfache auf 75.000 Dollar (Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 2) Eine vergleichbare Preisentwicklung war 2012 in den Landgebieten in unmittelbarer Nähe zur Hauptstadt Quito zu verzeichnen; auch das Immobilienkapital bedroht also die Bäuerinnen und Bauern.

35 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 12.

36 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), *Alerta Agraria Vol. 21 – Un proyecto de ley diseñado para evitar cambios en la estructura agraria del Ecuador*, Seite 5.

37 CONAIE u.a., *No al paquetazo agrario y la modernización conservadora del campo ecuatoriano*, Seite 2; FIAN PM, Ecuador: *Neues Landgesetz wird soziale Konflikte verschärfen*.

38 Instituto de Estudios Ecuatorianos, *El Tratado Comercial de Ecuador con la Unión Europea y sus potenciales impactos sobre la agricultura campesina y otros sectores vulnerables*, Seite 7, Wambra Radio, Milton Yulán: *“Ley de Tierras en contravía de la Soberanía Alimentaria”*, <https://lalineadefuego.info/2014/08/01/ley-de-tierras-en-contravia-de-la-soberania-alimentaria-milton-yulan/>.

## IV. Paraguay

In Paraguay ist der Schutz des Rechts auf Land von großer Bedeutung. Im Jahr 2016 besaßen in Paraguay 9 Prozent der Produzenten - Industriebetriebe, die unter anderem Soja und Weizen produzieren - Zugang zu 94 Prozent des fruchtbaren Landes. Im Gegensatz dazu hatten die restlichen 91 Prozent der ländlichen Erzeuger Zugang zu nur 6 Prozent des Landes. Weil in Großbetrieben nur wenige Arbeitskräfte gebraucht werden und bäuerliche Familienbetriebe weniger wettbewerbsfähig sind, sehen sich viele Bäuerinnen und Bauern gezwungen, ihre Existenz aufzugeben und ihre Gemeinde zu verlassen: Sie müssen Arbeit suchen, mit der sie ihre Familie ernähren können.<sup>39</sup>

### 1. Schutz des Rechts auf Land

Paraguay hat sämtliche internationalen Verträge mit Relevanz für das Recht auf Nahrung und den Schutz indigener Rechte ratifiziert. Dazu gehört die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Unterwerfungserklärung unter die entsprechende Gewalt des Interamerikanischen Gerichtshofs.<sup>40</sup> Nach Artikel 141 der paraguayischen Verfassung von 1992 sind alle internationalen Verträge Teil der nationalen Rechtsordnung. Nach Artikel 137 geht ihnen nur die Verfassung selbst im Rang vor. Nur mit der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit können Menschenrechtsabkommen wieder aufgekündigt werden. Als sie 1992 angenommen wurde, war die Verfassung Paraguays eine der fortschrittlichsten ihrer Zeit, was die Anerkennung der Rechte indigener Völker angeht.<sup>41</sup> In Artikel 109 wird das Eigentumsrecht niedergelegt, zugleich jedoch bestimmt, dass im Hinblick auf das Land Inhalt und Grenzen des Eigentumsrechts unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen und sozialen Funktion gesetzlich geregelt werden müssen, um es allen zugänglich zu machen.<sup>42</sup>

Artikel 114 enthält den staatlichen Auftrag, gerechte Systeme der Landverteilung, des Eigentums und der Besitzverhältnisse einzuführen, die laut Artikel 115 das Ziel verfolgen sollen, die Entwicklung kleiner und mittlerer ländlicher Anwesen sicherzustellen und kleine und mittlere Landwirtschaftsbetriebe zu fördern. Artikel 116 enthält den Auftrag, unproduktiven Großgrundbesitz zu beseitigen.<sup>43</sup>

Zwingende Voraussetzung für eine Enteignung ist in Paraguay die vorherige Zahlung einer Entschädigungssumme. Dadurch macht die Vorschrift die Enteignung von einer staatlichen Verfügung zu Gunsten des Gemeinwohls zu einem Schritt, dem eine Verhandlung zwischen dem Landbesitzer und jenem, der Rechte an dem Land geltend macht vorausgehen muss.<sup>44</sup> Kapitel fünf der Verfassung enthält Vorschriften, mit deren Hilfe das Recht auf Nahrung indigener Gemeinschaften umgesetzt werden soll, wofür besonders der Zugang zu Land eine fundamentale Rolle

spielt. Artikel 63 garantiert indigenen Völkern das Recht, ihre ethnische Identität in ihrem jeweiligen Lebensraum zu bewahren und weiterzuentwickeln. Artikel 64 verleiht ihnen das Recht auf Gemeinschaftsbesitz an ihrem Land, das in Größe und Qualität ausreichend sein muss für ihre Lebensgewohnheiten. Der Staat stellt das betreffende Land kostenlos bereit. Es ist unpfändbar und darf nicht geteilt, an Dritte übertragen oder verpachtet werden. Ohne ihre ausdrückliche Einwilligung ist die Umsiedlung indigener Gruppen verboten. Artikel 66 schützt indigene Völker außerdem vor der Ausbeutung ihres Lebensraums, der Verschmutzung ihrer Umwelt und wirtschaftlicher Ausbeutung. Zudem erfahren die indigenen Völker über das *Estatuto de las Comunidades Indigenas* Schutz. Das Statut wurde zuletzt 2003 geändert. Auf dieser gesetzlichen Grundlage wurde die zum Erziehungsministerium gehörende Indigenenbehörde *Instituto Paraguayo del Indígena* (INDI) eingerichtet. Zudem wurde das Verfahren geregelt, in dessen Verlauf eine indigene Gemeinschaft sich Rechtspersönlichkeit zuerkennen lassen und sodann Gemeindeland in Anspruch nehmen und betiteln lassen kann. Nach dem Indigenenstatut und entsprechend Artikel 64 der Verfassung muss das Land, das einer indigenen Gemeinschaft zugeteilt werden soll, der Anzahl der zukünftigen Bewohner entsprechend und die wirtschaftliche und kulturelle Lebensfähigkeit der Gemeinschaft und ihre Erweiterung gewährleisten.<sup>45</sup> Das Ziel, den Landbesitz in Paraguay zugunsten von Kleinbauern zu dezentrieren wurde 1936 erstmalig durch Erlass eines Gesetzes (*Decreto Ley N° 1060*) formuliert. Im Jahr 2004 wurde das Nationale Institut für Land und ländliche Entwicklung (INDERT) gegründet als Durchführungsorgan der konzipierten Landreform.<sup>46</sup> In Artikel 25 benennt das Agrarstatut als Ziel, dass vorrangig Bauernfamilien auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen Fuß fassen. Um dieses Ziel zu erreichen soll „die Sanierung, Bewirtschaftung und Erhaltung des Bodens als Grundlage der produktiven Nachhaltigkeit“ (Ziff. 25 (a)) bewirkt werden sowie „die Förderung der Entwicklung verschiedener, familiärer Produktionsweisen mit dem Ziel der Ernährungssicherheit für die Familie“ (Ziff. 25 (b)).

### 2. Probleme und Hindernisse

Der Staat hat nicht entsprechend dem im Agrarstatut formulierten Ziel gehandelt. Tatsächlich sind die öffentlichen Ausgaben für Programme zur Unterstützung der Familienlandwirtschaft deutlich zurückgegangen. Diese Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf 0,14 Prozent des BIP und lagen damit deutlich unter den Werten von 2005 und 2012, die noch bei 0,42 Prozent bzw. 0,41 Prozent lagen.<sup>47</sup> Im Jahr 2002 wurde das Agrarstatut überarbeitet. Das neue Agrarstatut handelt nun nicht mehr vom Großgrundbesitz und dessen Bekämpfung. Es enthält eine recht weite Definition der Rationalität bei der Grundstücksnutzung. Dadurch wird die Enteignung von unproduktivem Großgrundbesitz zur rein formal vorgesehenen Möglichkeit ohne großen Anwendungsbereich: Das Agrarstatut definiert, dass ein Grundstück als effizient und rationell genutzt gilt, wenn eine nachhaltige wirtschaftliche und ökologische Nutzung von mindestens 30

39 UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right to food on her mission to Paraguay (2017), Seite 7.

40 UN-Menschenrechtsrat, Bericht der Sonderberichterstatterin zu Rechten indigener Völker, Situation der indigenen Völker in Paraguay, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>, III.

41 UN-Menschenrechtsrat, Bericht der Sonderberichterstatterin zu Rechten indigener Völker, Situation der indigenen Völker in Paraguay, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>, III.

42 Patricio Dobrée, El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis, in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 9.

43 Patricio Dobrée, El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis, in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 9.

44 Quintin Riquelme, El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 56.

45 In der östlichen Region Paraguays sind dies mindestens 20 Hektar pro Familie und 100 Hektar in der Region Gran Chaco (UN-Menschenrechtsrat, Bericht der Sonderberichterstatterin zu Rechten indigener Völker, Situation der indigenen Völker in Paraguay, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>, III.)

46 Quintin Riquelme, El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 56.

47 UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right to food on her mission to Paraguay (2017), Seite 8.

% seiner landwirtschaftlich nutzbaren Fläche vorliegt.<sup>48</sup> Darüber hinaus stellt das Agrarstatut Land als bloße produktive Ressource dar, ohne die traditionellen Nutzungsweisen und die mit ihr verbundenen indigenen kulturellen und spirituellen Werte zu berücksichtigen. Das Verfahren für den Erwerb von Landtiteln ist bürokratisch, unzugänglich und langsam. Das Fehlen eines genauen Katasters hat zu einer Überschneidung von Landtiteln, also dem Bestehen mehrfacher Ansprüche in bestimmten Gebieten geführt.<sup>49</sup> Diese Konflikte werden häufig zugunsten von Unternehmen entschieden und den indigenen Völkern ihr Land entzogen. Soll ursprünglich indigenes Land rückübertragen werden, so ist laut dem im Statut geregelten Enteignungsverfahren auch eine Entschädigungssumme an den aktuellen Landbesitzer zu zahlen, die sich am Grundstückspreis orientiert. Wegen der hohen Grundstückspreise kommt es zu einer Rückübertragung in vielen Fällen nicht.<sup>50</sup> Dies bedeutet, dass durch den Erwerb von Landtiteln der indigene Landbesitz nur unzureichend erweitert werden kann. Oft hängen die besessenen Landflächen auch nicht zusammen und sind nicht ausreichend, um von der Landwirtschaft leben zu können. Ursprünglich war also das Agrarstatut Paraguays dazu bestimmt, den Landbesitz zugunsten von Kleinbauern zu dezentrieren. Doch ist für die Umsetzung dieser Rechte die Rechtsanwendung entscheidend, die insofern noch unzureichend ist. Auf der anderen Seite werden Bäuerinnen und Bauern an öffentlichkeitswirksamen Protesten gehindert durch eine Anwendung der Strafnormen, mit der soziale Bewegungen gezielt zerschlagen werden sollen.<sup>51</sup> Das zuvor als Schutzinstrument vorgestellte Indigenenstatut bleibt hinter internationalen Menschenrechtsstandards zurück, obwohl der Interamerikanische Gerichtshof bereits 2005 und 2006 Paraguay dazu verurteilte, effektive Mechanismen zu schaffen, mit denen indigene Völker Land einfordern können (vgl. CIDH 2006:92).<sup>52</sup> Die Indigenenbehörde *Instituto Paraguayo del Indígena* (INDI) wird mit ihrem Haushalt und ihren technischen und personellen Ressourcen ihrer Verantwortung in Bezug auf die Rechte der indigenen Völker auf Grundstücke, Gebiete und natürliche Ressourcen nicht gerecht. Neben dem INDI ist das INDERT (*Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* – Nationales Institut für Land und Ländliche Entwicklung) zuständig für das Verfahren der Rückübertragung von Land an Indigene. Ein koordiniertes Vorgehen der beiden Behörden wird dadurch erschwert, dass sie in Aufbau, Mandat und Verfahren unterschiedlich sind. Das INDI ist nicht nur dem INDERT, sondern auch dem Umweltministerium Paraguays untergeordnet und in seinen Initiativen zur Umsetzung der Gesetze dadurch beschränkt.<sup>53</sup>

48 Quintin Riquelme, El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 59.

49 UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right to food on her mission to Paraguay (2017), Seite 9.

50 Quintin Riquelme, El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 56.

51 Quintin Riquelme, El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos in La tierra en el Paraguay: De la desigualdad al ejercicio de derechos, Seite 59.

52 Die Gemeinschaft Xákmok Kásek hatte ihren Fall vor das Gericht gebracht um ihr traditionelles Territorium im Gran Chaco zurückzufordern, welches vom Staat an Private verkauft worden war. Das Gericht verurteilte Paraguay 2010 erneut und setzte eine Frist von zwei Jahren, in deren Verlauf das nationale Recht zur Rückgabe von Land an internationale Normen anzupassen war. Dies ist bisher noch nicht geschehen.

53 UN-Menschenrechtsrat, Bericht der Sonderberichterstatterin zu Rechten indigener Völker, Situation der indigenen Völker in Paraguay, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>, III.

## V. Kolumbien

In Kolumbien ist die Anwendung der Menschenrechte insofern besonders wichtig, als selbst für jene, die Land besitzen, dieser Besitz durch wiederaufflammende Konflikte und Gewalt bedroht ist.<sup>54</sup> Nur für 21 Prozent der ländlichen Grundstücke in Kolumbien gibt es formelle Titel.<sup>55</sup> Land ist in Kolumbien extrem ungleich verteilt, 52% aller in Privatbesitz befindlichen Flächen Kolumbiens gehören gerade einem Prozent aller Landeigentümer\_innen.<sup>56</sup> Entscheidend ist für eine effektive Umverteilung jedoch nicht unbedingt die Schaffung neuer Gesetze oder der Beitritt zu internationalen Verträgen, sondern, wie und von wem sie ausgelegt und umgesetzt werden.

Zwischen 1985 und 2013 wurden im Rahmen des Bürgerkriegs Schätzungen zufolge 5 921 924 Menschen (13 % der Gesamtbevölkerung) in Kolumbien gewalttätig von ihrem Land vertrieben. Dem kolumbianischen Sistema de Información sobre Población desplazada (Informationssystem zu Vertriebenen) zufolge flüchteten 76 % der von 1996 bis 2011 Vertriebenen von ländlichen in städtische Gebiete. So schätzt das Nationale Zentrum für historisches Gedenken, dass 8,3 Millionen Hektar Land (14 % der Gesamtfläche Kolumbiens) auf illegale Weise den Besitzer gewechselt haben.<sup>57</sup>

Nur beinahe 70 Prozent der 1.378.884 anerkannten indigenen Gemeinschaften Kolumbiens leben auf eigenem Land, auf dem ihnen die in der Verfassung garantierten Rechte zustehen. Die anderen 445.084 Indigenen (27% der identifizierten Gesamtzahl) haben keinen Zugang zu Land und Eigentumsrechten.<sup>58</sup>

### 1. Schutz des Rechts auf Land

1961<sup>59</sup> wurde das Kolumbianische Institut für die Agrarreform (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA) gegründet. Ziel der Agrarreform war es Verfahren zu schaffen, mit denen Land gerechter verteilt werden kann und zu verhindern, dass es in unproduktive Stücken unterteilt wird (Artikel 1 Paragraph 2). Das Gesetz richtet sich dabei nach der Fläche, die für eine Familie ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard zu erwirtschaften - unter Berücksichtigung der jeweiligen agro-ökologischen Zone, in der sie sich befinden<sup>60</sup>. 2003 wurde das INCORA ersetzt durch das INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Kolumbianisches Institut für Ländliche Entwicklung). Diese Behörde ist seither zuständig für die Umsetzung der Agrarpolitik und die Erteilung von Landtiteln und ist hierzu dem Ministerium für Landwirtschaft und Ländlich Ent-

54 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 3.

55 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 14.

56 FIAN Factsheet Kolumbien, Die Landfrage und das Friedensabkommen mit der FARC-Guerilla – Chancen und Herausforderungen, Seite 1.

57 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 23.

58 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 11.

59 Mit dem Gesetz Nummer 135.

60 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 5

wicklung unterstellt.

1994<sup>61</sup> wurde das Institut der bäuerlichen Schutzgebiete (Zonas de Reserva Campesina, ZRC) eingerichtet. In diesen Gebieten ist der Landverkauf nur mit Einschränkungen möglich, die Konzentration von Land durch Vertreibung und Enteignung wird verhindert und eine ökologisch nachhaltige Produktion gefördert. Laut Artikel 81 des Gesetzes sind für die Einrichtung von ZRCs vordringlich ausgewiesene Siedlungsgebiete und öffentliche Grundstücke zu nutzen.<sup>62</sup> Im Gegensatz zu den Gebieten, die Indigenen und Afro-Kolumbianern zustehen, werden ZRCs auf Staatsland gebildet und sind keine selbstverwalteten, autonomen Gebiete. Das bedeutet, sie können beschlagnahmt werden und staatlichen Entscheidungen muss keine vorherige Konsultation vorausgehen.<sup>63</sup> Die Zonas de Reservas Campesinas (ZRC) sollen Kleinbauern vor dem Verkauf ihres Landes oder der gewaltsamen Vertreibung durch das expandierende Agrobusiness schützen. Von 1997 bis 2002 wurden in Kolumbien sechs ZRCs mit einer Gesamtfläche von 827.166 Hektar (0,72% der Gesamtfläche des Staatsgebiets) eingerichtet.

1991 hat Kolumbien die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über indigene Völker ratifiziert.<sup>64</sup> Die Internationale ILO-Konvention 169 gilt erst seit 2003 auch für Afro-Nachkommen. 1993 wurden Afro-Kolumbianern jedoch im nationalen Recht kollektive Landrechte eingeräumt. Mit dem Gesetz 70 wurden 5 Millionen Hektar Land zu ihrem offiziellen Eigentum gemacht und Gemeinderäte (Consejos Comunales) als ihre eigene Hauptverwaltungsbehörde etabliert. Zudem schützt das Gesetz die kulturelle Identität und Grundrechte von Afro-Kolumbianern.<sup>65</sup>

Die Verfassung von 1991 erkennt ausdrücklich das Recht auf freie, vorherige und nach ausreichender Information erfolgende Konsultation der indigenen Völker an, wenn staatliche Entscheidungen ihre Rechte betreffen (Gesetz 21 von 1991). Die Verfassung besagt auch, dass Gemeindeland indigener und afro-kolumbianischer Gemeinschaften unveräußerlich, unauflöslich und unpfändbar ist (Artikel 63). Im Jahr 1993 wurde per Dekret 1088 die Autonomie indigener Gebiete anerkannt und afro-kolumbianischen Gebieten eine ähnliche Form der Selbstverwaltung durch das Gesetz 70 von 1993 gewährt.

In der kolumbianischen Verfassung von 1991 wurde verankert, dass den indigenen Völkern eine „besondere territoriale Gerichtsbarkeit“ (Art. 246), Garantien für ihre Territorien (Art. 329) und das Recht auf Selbstverwaltung (Art. 330) gewährt ist. Mit dem Dekret 1088 von 1993 wurden die Verwaltungsbehörden der indigenen Gemeinschaften, die so genannten *Cabildos* (Räte) anerkannt und damit auch ihr Recht, Autonomie über ihr Territorium auszuüben.<sup>66</sup>

Im Jahr 2012 trat das Opferentschädigungsgesetz (*Ley de Vícti-*

*mas y Restitucion de Tierras* 1448) in Kraft, mit dessen Hilfe illegal erworbenes Land an seine rechtmäßigen Eigentümer zurückgelangen soll, die es vor 1991 besaßen. Es garantiert ihnen außerdem Besitzrechte und Entschädigungszahlungen. Im Jahr 2012 wurde das Gesetz ergänzt um ein entsprechendes Regelwerk, das Indigene<sup>67</sup> betrifft und Afro-Kolumbianer<sup>68</sup>. Mit der *Unidad de Restitución de Tierra* (URT = Behörde für die Landrückgabe) wurde die für die Umsetzung zuständige Stelle geschaffen, es wurden Richter und Verwaltungsbeamte speziell beauftragt und das Nationale Zentrum für historisches Gedenken damit betraut, Informationen zum Konflikt und seinen Opfern zu sammeln.<sup>69</sup>

## 2. Probleme und Hindernisse

Bis 2000 konnten nur zehn Prozent der anvisierten eine Millionen Hektar Land in Kolumbien mithilfe der Agrarreform umverteilt werden, die für vier Jahre, das heißt von 1994 bis 1998 angelegt war. Die Agrarreform hatte die Umverteilung zu sehr der Regulierung durch den Markt überlassen und keine Mechanismen geschaffen, mit deren Hilfe bei Verkaufsverhandlungen die Machtdynamik zwischen reichen Landbesitzern und armen Bauern hätte durchbrochen werden können.<sup>70</sup>

Zwei Gesetzesänderungen erschwerten seit den achtziger Jahren den Zugang zu Land und dessen Neuverteilung: Das Gesetz 4 von 1973 und das Gesetz 6 von 1975 dienen dem Schutz von Landbesitzern vor staatlichen Eingriffen. Ersteres garantiert, dass produktiv genutzte Grundstücke von solchen Eingriffen frei bleiben. Diese Garantie bezieht sich sogar auf Grundstücke, die allein der großflächigen Weidewirtschaft von Vieh dienen. Letzteres re-etablierte die Landpacht so dass Bauern für das von ihnen bewirtschaftete Land seltener auch wirklich einen Titel besitzen.<sup>71</sup>

Die Arbeit des INCODER wurde zu einer effektiveren Umsetzung der Agrarreform dezentralisiert, jedoch ohne den erwarteten Erfolg: Lokale Verwaltungen sind oftmals sehr viel mehr lokalen Machtdynamiken unterworfen als föderale, was Veränderungen erschwert.<sup>72</sup>

In den 2000ern wurden keine *neuen Zonas de Reserva Campesina* - ZRCs mehr eingerichtet, weil sie als Rückzugsgebiet der FARC galten und ihrer Einrichtung das große Expansionsinteresse der Landwirtschaft entgegenstand. Seit es jedoch die Friedensvereinbarung mit der FARC gibt, steht die Einrichtung von mehr ZRCs wieder auf der politischen Agenda.<sup>73</sup> Doch auch in der Zwischenzeit haben sich Bauern weiterhin in verlassenen ländlichen Gebieten niedergelassen, in der Hoffnung offizielle ZRC-Titel zu erhalten. Noch genießen sie in dieser Lage keinerlei

61 Im Rahmen des Agrarreformgesetzes 160.

62 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 11.

63 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 8.

64 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 11.

65 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 13.

66 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 11.

67 Decree 4633.

68 Decree 4635.

69 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 23.

70 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 16.

71 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 5.

72 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 16.

73 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 9.

Besitzschutz. Auch wenn die Bildung von ZRCs den Interessen der wirtschaftlichen Eliten zuwiderläuft, ist sie als positiv zu bewerten, da sie marginalisierten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Land gewährt und so wesentlich zur Ernährungssicherheit beiträgt. Kritikwürdig bleibt lediglich, dass den Besiedlern der ZRCs nicht das Recht gewährt wird, diese Gebiete autonom zu verwalten - anders als indigenen Gemeinschaften auf ihrem Land- obwohl die Bauern auch eine enge Verbindung zu ihrem Land haben und ihre wirtschaftliche Existenz von ihm abhängig ist.<sup>74</sup>

Die kolumbianische Agrarpolitik folgt mit den ZRCs außerdem mehr dem Ziel, Land zu verteilen, nicht jedoch, es umzuverteilen. Der Staat vergibt Land aus den sogenannten *baldíos*, Gebieten, die der öffentlichen Hand gehören, an Bedürftige. Sie kaufen das Land, gegebenenfalls mithilfe eines Darlehens. Oftmals jedoch handelt es sich dabei um Land in eher abgelegenen Regionen, das ein geringes Produktionspotenzial hat. Stattdessen müsste aber durch Enteignung und anschließende Neuverteilung von nicht produktiv genutztem, gesetzeswidrig erworbenem oder die festgesetzte Fläche übersteigendem Land die Ungleichheit beseitigt werden. Zwar legt das kolumbianische Recht eine Höchstgrenze für die Fläche fest, die für eine Familie ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard zu erwirtschaften und damit eine Höchstgrenze für Landeigentum. So soll Großgrundbesitz verhindert werden.<sup>75</sup> Diese ist auch bei der Verteilung von öffentlichem Land maßgebend. Die entsprechende Vorschrift ist jedoch wegen Schlupflöchern bei der Umsetzung ineffektiv. So gelang es dem Unternehmen Cargill zwischen 2010 und 2012, das Dreißigfache der genannten Höchstgrenze an Land aus öffentlichem Eigentum zu erwerben, indem der Erwerb durch 36 Briefkastenfirmen erfolgte.<sup>76</sup> 2016 wurde in Kolumbien außerdem das Institut der ZIDRES eingeführt. ZIDRES (*Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social* - Sonderzonen für die soziale und wirtschaftliche ländliche Entwicklung) können in Gebieten eingerichtet werden, wo für die produktive Nutzung des Landes große Investitionen benötigt werden. Dies kann sich zum einen daraus ergeben, dass es sich schlicht um eine große Fläche handelt oder weil das Land (noch) sehr unfruchtbar ist. Investoren können ein solches Gebiet durch Pacht erhalten oder indem sie ein Nutzungsrecht an dem Staatsland erwerben. So können sie Nutzungsrechte an einer über die festgelegte Höchstgrenze hinausgehenden Fläche erwerben.<sup>77</sup>

74 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 10.

75 Im Jahr 2002 erklärte das kolumbianische Verfassungsgericht außerdem ein Gesetz für verfassungswidrig, welches Ausnahmen von dem Grundsatz vorsah, dass ländliche Grundstücke nicht so weit aufgeteilt werden dürfen, dass sie einen festgelegten Umfang unterschreiten, der als Landwirtschaftseinheit einer Durchschnitts-Familie vom kolumbianischen Institut für die Agrarreform (INCORA) festgelegt wurde. So legte das Gericht indirekt eine Mindestgrenze für Landbesitz fest. Das Gericht argumentierte, das Gesetz führe weg von dem Ziel, die Territorien mit Blick auf ihre Nutzbarkeit einzuteilen und Zuteilungen zu verhindern, mit denen nicht mehr gewährleistet ist, dass die Landbevölkerung ihren Lebensunterhalt erwirtschaften kann. Das Verfassungsgericht betonte in seinem Urteil, dass das Land in größtmöglichem Maße für die Landwirtschaft und die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung des bäuerlichen Lebens genutzt und deshalb nicht monopolisiert oder unpassend unterteilt werden darf. Bei der Einteilung des Landes sind vielmehr die Grundbedürfnisse der Bäuerinnen und Bauern zu beachten und deren Bedürfnis, sich eine würdevolle Existenz auf ihrem eigenen Land aufzubauen (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 72)

76 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, 19.

77 Amerika21 – Nachrichten und Analysen aus Lateinamerika, Land in Kolumbien für Kleinbauern oder für Investoren, <https://amerika21.de/analy->

Vielen der von der Landverteilung Begünstigten gelingt es nicht, das Darlehen plus Zinsen zurückzuzahlen, wenn sie Land vom Staat abkaufen. Stattdessen kommt es häufig zu Kreditausfällen und dazu, dass Menschen ihr Land wegen Überschuldung aufgeben. Ohne ausreichende finanzielle Unterstützung und Beratungsdienste für Bäuerinnen und Bauern, die erst am Anfang stehen, ist der Erfolg der Landverteilung bedroht.<sup>78</sup>

Problematisch sind in Kolumbien die Spielräume in der rechtlichen Definition von indigenem Land. Die indigenen *Resguardos* (Landreservate, in denen ihnen die Rechte aus der Verfassung zustehen) werden in Artikel 2, Dekret 2001 von 1988 und Dekret 2164 von 1995 in leicht unterschiedlicher Weise definiert. Beide Regelwerke beziehen sich zunächst übereinstimmend auf das Land, das gesetzlich zugewiesen wurde bzw. dessen Grenzen staatlich anerkannt worden sind. In Artikel 2 geht jedoch das Dekret 2164 von 1995 darüber hinaus und erfasst als indigenes Land auch Ländereien, die regelmäßig oder dauerhaft in Besitz Indigener sind oder sich derzeit nicht in deren Besitz befinden, aber das traditionelle Umfeld indigener sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Aktivitäten darstellen. Diese Definition geht ausreichend weit um die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Kolumbiens zu erfüllen. Problematisch ist lediglich der unklare Wortlaut, besonders der des „traditionellen Umfeld[s] indigener Aktivitäten“ und des „regelmäßigen/dauerhaften Besitz[es]“. Hierdurch wird politischen Akteur\_innen viel Interpretationsspielraum eingeräumt und damit auch seinen oder ihren jeweiligen Interessen.<sup>79</sup> Allerdings bezieht sich die Definition auf Gegebenheiten, die letztlich nur von den Indigenen selbst beurteilt werden können. So hat es auch sein Gutes, dass die Definition so weit formuliert ist. Fraglich ist lediglich, ob Dekret 2001 auch entsprechend der weitergehenden Definition in Dekret 2164 auszulegen ist.

Die Neuerungen durch das Opferentschädigungsgesetz für Binnenvertriebene haben bisher nur geringen Umsetzungserfolg gezeigt: Studien zufolge geben nur wenige intern Vertriebene an, auf ihr Land zurückkehren zu wollen. Für viele von ihnen liegt die Vertreibung Generationen zurück, so dass sie längst eine Beschäftigung an einem anderen Ort gefunden haben oder aber die Opfer wollen nicht zurückkehren, weil auf ihrem Land immer noch Konfliktpotential besteht oder sie räumlichen Abstand zu den traumatischen Geschehnissen bei der Vertreibung brauchen.<sup>80</sup> Die Bevölkerung hat in den Entschädigungsvorgang darüber hinaus geringes Vertrauen, da 90% der Anträge letztlich abgelehnt werden und die Landrückgabe selbst unter idealen Bedingungen neun Monate dauert. Gründe für die geringen Erfolgsaussichten der Anträge sollen sogleich dargestellt werden. So verwundert es nicht, dass nur etwa 29 695 der geschätzt 8 Millionen Hektar illegal angeeigneten Lands Gegenstand der Entschädigungsregeln wurden, wobei zu beachten ist, dass ganze 8400 Hektar einer einzigen Familie gutgeschrieben wurden. 85 % der vermutlich berechtigten Anträge wurden nicht gestellt.<sup>81</sup>

[se/140344/zidres-kolumbien](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), zuletzt abgerufen am 25.9.2018.

78 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 19.

79 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 12.

80 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 24.

81 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-

Nach dem Opferentschädigungsgesetz als Teil des Friedensabkommens zwischen der kolumbianischen Regierung und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens berechtigen bestimmte Tatbestände (Artikel 28) dazu, eine gerechte Entschädigung einzufordern, darunter der Verlust eigenen Landes. Nach Artikel 75 des Opferentschädigungsgesetzes können Opfer Entschädigung für die ihnen nach 1991 entstandenen Landverluste verlangen. Gegebenenfalls erfolgt die Entschädigung jedoch lediglich durch die Zahlung einer Geldsumme oder durch Ansiedlung auf einem anderen Grundstück. Nach Artikel 99 des Opferentschädigungsgesetzes muss ein solches Gebiet nämlich nicht zurückgegeben werden, das für die Landwirtschaft genutzt wird und dessen Besitzer behaupten, das Eigentum in gutem Glauben erworben zu haben. Dem vormaligen Landeigentümer muss lediglich angeboten werden, als Angestellter auf dem Land zu arbeiten; alternativ kann er eine angemessene finanzielle Entschädigung erhalten. Diese Regelung ist nicht nur erniedrigend für die Opfer, sondern widerspricht auch den von den Vereinten Nationen als internationaler Standard angenommenen Pinheiro Principles<sup>82</sup>, deren Artikel 2.1. regelt, dass finanzielle Entschädigung nur eine Option ist wenn die Landrückgabe faktisch unmöglich ist.<sup>83</sup> Auch steht sie im Widerspruch zu Richtlinie 14.2 der Freiwilligen Richtlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, die die Entschädigung in Geld auch nur für den Fall vorsehen, dass das Land nicht zurückgegeben werden kann.

Gibt es jemanden, der das Land nach der Vertreibung nun bewohnt, so muss er beweisen, dass er das Land gutgläubig in Besitz genommen hat. Einem Bericht von Amnesty International zufolge, dem Daten einer Feldforschung aus den Jahren 2013 und 2014 zugrunde liegen, verlieren durch die Entschädigungsgesetze meist Bauern das Land, die sich keinen Rechtsbeistand zum Beweis ihrer Gutgläubigkeit leisten können. Selten jedoch gelang es nur, Großbetrieben der Agroindustrie Land zugunsten von Binnenvertriebenen wieder wegzunehmen, da sie mithilfe ihres Rechtsbeistands meist beweisen konnten, dass sie in gutem Glauben gehandelt haben.<sup>84</sup>

Wenn das Eigentum bösgläubig erworben wurde und das Land landwirtschaftlich genutzt wird, kann das vertriebene Opfer als Entschädigung entweder verlangen, den auf dem Land laufenden landwirtschaftlichen Betrieb zu übernehmen oder für das Weiterbewirtschaften des Landes Miete zu erhalten. Auch wenn die Umsetzung von ersterem im Kontext schmerzhafter, möglicherweise traumatischer Vertreibung schwierig vorstellbar ist, so ist der Ansatz doch zumindest gut, um den Fortbestand der wirtschaftlichen Nutzung des Landes zu schützen. Jedoch erfolgt nach dem Opferentschädigungsgesetz immer nur die Rückgabe eines einzelnen Dorfes oder einzelnen Grundstücks, so dass das entschädigte Opfer unter Umständen in die Lage gerät, dass die Umgebung des Landes und damit der Zugang zu anderen landgebundenen Ressourcen wie Wasser sowie Infrastruktur (Straßen, Strom) der Kontrolle durch einen Großbetrieb unterliegt. Dies macht es für Antragsteller unattraktiv, ein Einzelgrundstück zu übernehmen, besonders wenn darauf ein von den genann-

based resource control, Seite 24.

82 Die Pinheiro Principles bilden den internationalen Standard für das Recht der Vertriebenen, in ihr Heimatland, aber auch ihren Heimatort, beziehungsweise auf ihr Land zurückzukehren. Sie gingen aus mehr als einem Jahrzehnt internationaler Arbeit hervor und gelten als zentrales Mittel gegen Vertreibung.

83 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 25.

84 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 23.

ten Ressourcen abhängiger Betrieb zu führen ist.<sup>85</sup>

## VI. Brasilien

Trotz des riesigen ländlichen Raums und der geringen Bevölkerungsdichte Brasiliens gibt es viele landbezogene Konflikte. Im Jahr 2016 belief sich das mit Landkonflikten behaftete Gebiet auf insgesamt geschätzte 21 Millionen Hektar. Brasilien führt die Weltrangliste der Tötungen von Land- und Umweltschützern an, mit 50 Tötungen von weltweit insgesamt 185 im Jahr 2015. Die meisten Morde fanden in den Amazonasstaaten Maranhão, Pará und Rondônia statt. Die Gewalt nimmt stetig zu, weil Großbetriebe unter anderem mit Plantagenanbau expandieren, wo immer ländliche Gemeinden ihre Rechte nicht durchsetzen können.<sup>86</sup>

Dem Verständnis der brasilianischen Indigenen Guaraní-Kaiowá entsprechend brauchen sie *Tekohá*, den Raum (-ha), wo sie ihre Kultur und Lebensweise (*teko*-) leben. Zu diesem Raum gehören der Boden, die Wälder, die Felder, das Wasser, die Tiere und die (Heil-)Pflanzen. Land ist deshalb eine zentrale Voraussetzung, um eine harmonische Beziehung zwischen Mensch, Natur und spiritueller Welt zu gewährleisten.<sup>87</sup> In vielen Fällen konkurriert die Einstellung der Indigenen zu ihrem Land mit dem Bestreben, durch Landnutzung zum Anbau von Soja oder Rinderzucht möglichst viel Gewinn zu erwirtschaften. Es besteht ein heftiger Konflikt zwischen der Massenproduktion auf Großgrundbesitz und durch Monokulturen einerseits und der Nutzung des Territoriums in Übereinstimmung mit der einheimischen Kultur auf der anderen Seite.<sup>88</sup> Die brasilianische Regierung fördert über steuerliche Anreize die großflächige, industriell betriebene und exportorientierte Landwirtschaft und verteilt zugleich Nahrungsmittel an Hungerleidende.<sup>89</sup> Damit aber die soziokulturellen genauso wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse der indigenen Gemeinschaften und Quilombolas erfüllt werden können, muss ihr Rechtsanspruch auf ihr angestammtes Land anerkannt und in die Grundbücher eingetragen werden.<sup>90</sup> Wo immer ihnen ihr Land unrechtmäßig vorbehalten bleibt, liegt nämlich eine Verletzung des Rechts auf Wahrung der kulturellen Identität und auf Nutzung des Territoriums entsprechend dieser Identität vor.<sup>91</sup>

### 1. Schutz des Rechts auf Land

Brasilien hat die internationalen menschenrechtlichen Übereinkommen genauso wie die Amerikanische Menschenrechtskonvention einschließlich des Zusatzprotokolls von San Salvador ratifiziert. Der südamerikanische Staat hat sich darüber hinaus zum Schutz der Umwelt verpflichtet (Rio-Erklärung über

85 International Institute of Social Studies, The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control, Seite 25.

86 Rita Damasceno/ Joana Chiavari/ Cristina Leme Lopes, Evolution of Land Rights in Rural Brazil, Seite 8.

87 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guaraní-Kaiowá um Land und Würde, Seite 1.

88 FIAN, The Guaraní and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 27.

89 Brot für die Welt, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria, abrufbar unter [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_33\\_sozialen\\_Sicherheit\\_in\\_Brasilien.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf), Seite 44.

90 Brot für die Welt, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria, abrufbar unter [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_33\\_sozialen\\_Sicherheit\\_in\\_Brasilien.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf), Seite 44.

91 FIAN, The Guaraní and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 28.

Umwelt und Entwicklung, Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung), zum Erhalt des Artenreichtums (Biodiversitätskonvention) und zum Kampf gegen den Klimawandel (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, Übereinkommen von Paris). Menschenrechtsverträge und -konventionen haben in Brasilien den Rang von Verfassungsrecht und müssen umgehend in Kraft gesetzt werden.<sup>92</sup> Mit der brasilianischen Verfassung von 1988 wurden indigene Völker erstmals als offizielle Rechtssubjekte anerkannt.<sup>93</sup> So wird ihnen in Artikel 231 das Recht auf das Land, das sie traditionell in Besitz haben gewährt und die Pflicht des Staates begründet, die Grenzen des Landbesitzes festzulegen. Das im traditionellen Besitz der Indigenen befindliche Land ist zu ihrem dauernden Besitz bestimmt, ihnen ist die ausschließliche Nutznießung der vorhandenen Ressourcen des Bodens, der Flüsse und Seen vorbehalten. Darüber hinaus muss der Staat sicherstellen, dass die soziale Organisation der Indigenen, ihre Sprachen und Gebräuche, ihr Glaube und ihre Traditionen respektiert und bewahrt werden. Die Vertreibung indigener Gruppen aus ihren Gebieten ist nach Artikel 231 verboten. Doch verbleibt das Eigentum an den Ländereien beim Staat.<sup>94</sup> Laut Artikel 232 der brasilianischen Verfassung haben die Indigenen, ihre Gemeinschaften und Organisationen Klagerechte zur Verfolgung ihrer Rechte und Interessen.

Das den indigenen Gemeinschaften in Artikel 231 der Verfassung garantierte Recht darauf, ihre ethnische Identität zu wahren, bedeutet auch, dass sie das Land ihrer Lebensweise entsprechend nutzen können. Positiv ist insofern zu verzeichnen, dass im Jahr 2009 in Brasilien für das Land der Indigenen ein Umweltmanagementprogramm (Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas, PNGATI) ins Leben gerufen wurde.<sup>95</sup> Dessen Ziele sind der Umweltschutz und die Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung auf den Ländereien der Indigenen.<sup>96 97</sup>

Mit der Verfassung wurde der Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) verabschiedet, ein Gesetz, das Übergangsbestimmungen zur Verfassung enthält. Es verpflichtete den Staat, innerhalb von fünf Jahren, das bedeutete bis 1993, alle indigenen Gebiete zu demarkieren und den Indigenen zu übertragen. Mit der FUNAI (*Fundação Nacional do Índio*) wurde in Brasilien eine Behörde geschaffen, die für die Erfassung und den Schutz von Gebieten, die traditionell von indigenen Völkern

92 FIAN, The Human and Environmental Cost of Land Business, The case of MATOPIBA, Brazil, Seite 74.

93 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guarani-Kaiowá um Land und Würde, Seite 3.

94 Brazil, Voluntary National Report to the 11th Session of the United Nations Forum on Forests (2015), Seite 13.

95 Initiatoren waren die Bundesministerien für Umwelt und Justiz mit Unterstützung der staatlichen Behörde für die indigene Bevölkerung (FUNAI).

96 Brot für die Welt, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria, abrufbar unter [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_33\\_sozialen\\_Sicherheit\\_in\\_Brasilien.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf), Seite 43.

97 Im Jahr 2011 hatte ein brasilianisches Gericht über das Begehren mehrerer zivilgesellschaftlicher Initiativen zu entscheiden, den Einsatz gentechnisch veränderten Mais einzuschränken. Die Initiativen machten das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt und auf das genetische Erbe des Mais im Land geltend, dessen Vielfalt seit Jahrhunderten von Bäuerinnen und Bauern, den indigenen Völkern und traditionellen Gemeinschaften weiterentwickelt und verbessert wurde. Der Einsatz von Gentechnik beeinträchtigte damit unmittelbar das kulturelle Erbe Brasiliens. Das Gericht entschied unter Berücksichtigung des Rechts auf den Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt und der Errungenschaften der Landwirtschaft und darauf, das erworbene Wissen über die lokale Landwirtschaft zu erhalten und weiterzuentwickeln. Es erkannte in seiner Entscheidung das Recht der Bäuerinnen und Bauern auf Teilhabe an der Entscheidung über die Modalitäten des Einsatzes von gentechnisch modifiziertem Mais an und betonte explizit den Wert ihres Wissens über die Landwirtschaft und die Notwendigkeit, sie bei der Entscheidungsfindung anzuhören (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 79).

bewohnt und genutzt werden und auch für den Schutz dieser Gebiete vor unbefugten Eindringlingen zuständig ist.<sup>98</sup>

In Artikel 6 der Verfassung wird zudem das Recht auf Nahrung niedergelegt und in Artikel 8 die Gründung von Berufsverbänden und Gewerkschaften verfassungsrechtlich geschützt. Da diese Rechte Verfassungsrang haben, muss entgegenstehendes Recht ihnen entsprechend ausgelegt werden.<sup>99</sup> Artikel 6 und 11 der Verfassung beziehen sich auf soziale Rechte und erklären diese zu unabänderbaren Verfassungsbestimmungen.

In Brasilien gibt es verschiedene verfassungs- oder einfachgesetzliche Normen, die dem Schutz marginalisierter Gruppen besondere Aufmerksamkeit beimessen. Hierbei geht es an erster Stelle um ihr Recht an ihren Territorien und natürlichen Ressourcen. Die Rechte der Indigenen werden durch das Gesetz 6001/73 garantiert. Das Dekret 6.040 vom 7. Februar 2007 erkennt ausdrücklich die Rechte der traditionellen Völker und Gemeinschaften an, die in Naturschutzgebieten leben und legt als Ziel der nationalen Politik in dieser Hinsicht die „Anerkennung, Stärkung und Gewährleistung ihrer territorialen, sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte unter Achtung und Wertschätzung ihrer Identität, ihrer Organisationsformen und ihrer Institutionen“ fest. Dabei bezieht es sich nicht nur auf Indigene und Quilombolas, sondern erfasst als traditionelle Völker und Gemeinschaften alle als kulturell divers anerkannten Gruppen, die über ihre eigene Form der sozialen Organisation verfügen, die Territorien und natürlichen Ressourcen als Bedingung für ihre kulturelle, soziale, religiöse, angestammte und wirtschaftliche Reproduktion besetzen und nutzen und dabei Wissen, Innovationen und Praktiken nutzen, die durch Tradition entstanden und vermittelt werden.<sup>100</sup> Die Gemeinschaft oder das Volk muss jedoch zunächst vom Staat anerkannt werden.<sup>101</sup> Das Gesetz legt besonderes Gewicht darauf, dass den Gemeinschaften der Besitz an ihren traditionellen Territorien genauso wie der Zugang zu den natürlichen Ressourcen gewährt wird, mit denen sie ihre physischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse erfüllen können.<sup>102</sup> Die Vorschrift ist mit diesen Vorgaben handlungsleitend für die brasilianische Bundesregierung und definiert darüber hinaus die Aufgabe, indigenen Grundbesitz einzutragen.<sup>103</sup>

Das Gesetz 9.985/2000 regelt das Nationale System der Schutzgebiete (SNUC) und sichert auch die Rechte der traditionellen Bevölkerung, die in diesen Gebieten lebt und von den Waldressourcen abhängt, wobei ihr Wissen und ihre Kultur respektiert und wertgeschätzt werden. Die Rechte werden jedoch entsprechend der Art und dem Zweck der einzelnen Schutzgebietskategorien definiert.<sup>104</sup>

## 2. Probleme und Hindernisse

In Brasilien sind mehrere Institutionen nebeneinander verantwortlich für die Regelung der Landbesitzrechte. In dem komplexen System fehlen der Austausch und die Koordination zwischen

98 Survival, Hintergrundinformation, FUNAI (Brasilien), abrufbar unter <https://www.survivalinternational.de/ueber/funai-brasilien>.

99 FIAN, The Guarani and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 31.

100 Literacy and Numeracy in Latin America: Local Perspectives and Beyond.

101 Brazil, Voluntary National Report to the 11th Session of the United Nations Forum on Forests (2015), Seite 13.

102 FIAN, The Human and Environmental Cost of Land Business, The case of MATOPIBA, Brazil, Seite 74.

103 Brot für die Welt, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria, abrufbar unter [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_33\\_sozialen\\_Sicherheit\\_in\\_Brasilien.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf), Seite 42.

104 Brazil, Voluntary National Report to the 11th Session of the United Nations Forum on Forests (2015), Seite 13.

den Aktivitäten einzelner Institutionen und eine Vernetzung der zahlreichen Datenbanken. Einen Eindruck von der Komplexität des Systems vermitteln soll die Angabe, dass sich allein auf Bundesebene 11 Institutionen die Aufsicht über die bestehenden Landrechte und ihre Verwaltung teilen.

Das Fehlen eines einzigen und umfassenden Landkatasters, dessen Angaben in das Grundbuch eingetragen oder mit diesem verbunden sind, stellt ein großes Problem dar. Nicht nur gibt es in Brasilien kein Kataster, das das gesamte Staatsgebiet umfassen würde. Auch fehlt es an Koordination zwischen den staatlichen Stellen, die für die Erfassung der Daten und die Kartierung zuständig sind, so dass die vorhandenen Kataster nicht miteinander verbunden sind. Teilweise werden ganz unterschiedliche Landkarten benutzt. Da die Landnutzung abhängig vom jeweiligen Zweck durch unterschiedliche Gesetze und von verschiedenen Regierungseinheiten geregelt wird, wurden separate Kataster geschaffen. Beispielsweise ist das INCRA (Instituto Nacional de Colonização) zuständig für die Abgrenzung und Zuweisung von freiem Land, die Nationale Indigenen Stiftung (Fundação Nacional do Índio - FUNAI) grenzt indigenes Land ab und der SFB verwaltet große Teile des brasilianischen Waldes. Jede dieser Organisationen unterhält ein eigenes Verwaltungskataster, was insgesamt acht koexistierende Kataster ausmacht, die verschiedene Arten von öffentlichem Land erfassen. Darüber hinaus fehlt es bei der Eintragung der Angaben zu den Grundstücken oft an technischer Genauigkeit und so können die Angaben stark abweichen vom tatsächlichen Umfang der dargestellten Grundstücke. Die Schwächen des Katastersystems führen zu Landgrabbing und zur Eintragung falscher Landtitel, ein Phänomen in Brasilien bekannt als *grilagem*.<sup>105</sup>

Die Weite und Geographie Brasiliens erschweren Grundbesitzern und Beamten den Zugang und die Überwachung großer Gebiete. In weiten Teilen des ländlichen Brasilien, insbesondere im Norden und Nordosten ist die Präsenz der Behörden begrenzt, was zu einer laschen Durchsetzung bestehender Eigentumsrechte führt. Es mangelt hier an Mitteln und Personal. Erschwerend kommt hinzu wenn Beamte, die die Kontrolle darüber haben, wie und wann Rechte durchgesetzt werden sich bestechen lassen. Selbst wenn das Bestehen von Landrechten also formell bestätigt ist, ist die Durchsetzung der Rechte problematisch.<sup>106</sup> Aufgrund dieser schwachen Durchsetzung sind die gesetzlich bestätigten Landrechte immer noch bedroht.

Gegenüber indigenen Gemeinschaften in Brasilien wurden immer wieder systematische und weitreichende Menschenrechtsverletzungen festgestellt, die unter anderem das Recht auf Land betreffen.<sup>107</sup> Die Problematik besteht in Brasilien aktuell nicht mehr in der Einführung von Gesetzen, die indigene Gemeinschaften schützen, sondern mehr in deren Umsetzung.<sup>108</sup>

Trotzdem ist eine der Hauptforderungen der Indigenen in Brasilien seit Jahren die Überarbeitung des Indigenenstatuts.<sup>109</sup> Bei dem Indigenenstatut<sup>110</sup> handelt es sich um eine Sammlung von Normen, die das Verhältnis des Staates und der übrigen Be-

völkerung zu den indigenen Gemeinschaften regeln sollen.<sup>111</sup> In seinem Artikel 2 ist die staatliche Pflicht festgehalten, die Grundrechte jeder Person, die in Brasilien lebt einschließlich der indigenen Völker, zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Dabei steht das Indigenenstatut selbst im Kontrast zu jenen Grundrechten, denn aus der Verfassung sind die Indigenen nicht zur Integration aufgerufen, im Gegenteil wird ihr Recht auf Isolation anerkannt. Das Indigenenstatut jedoch sieht als Ziel die Integration der indigenen Gemeinschaften in die brasilianische Bevölkerung vor und widerspricht insofern der Verfassung. Das Statut ist seit 1973 unverändert in Kraft; eine Novellierung im Jahr 1994 konnte nicht durchgesetzt werden.<sup>112</sup>

Bei der Demarkation indigener Territorien in Brasilien zeigt sich deutlich, dass die Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen das Problem ist und zwar in der Exekutive genauso wie in der Judikative.<sup>113</sup> Ein Problem ist hier, dass das brasilianische Demarkationsgesetz jedem Bürger die Möglichkeit einräumt, gegen die Demarkierung Einspruch einzulegen. Von Seiten der Großgrundbesitzer (*fazendeiros*) werden deshalb immer wieder Berufungsverfahren eingeleitet, die meistens zu ihren Gunsten entschieden werden. Außerdem ziehen sich die Gerichtsverfahren oft überlange hin.<sup>114</sup> Innerhalb der Judikative und auch bei den Verwaltungsentscheidungen und der Gesetzgebung zeigt sich der Einfluss lokaler Wirtschaftsmächte und politischer Kräfte.<sup>115</sup> Oft liegt es jedoch auch daran, dass die zuständigen Behörden prekäre Strukturen aufweisen und die für die Demarkation vorgesehenen Verfahren nicht befolgen.<sup>116</sup>

Die Einflussmöglichkeiten der FUNAI wurden durch Budgetkürzungen geschwächt; der derzeitige Finanzierungsvorschlag für FUNAI sieht eine Kürzung ihrer Mittel um 60,88 % vor.<sup>117</sup>

In einer Gerichtsentscheidung des *Supremo Tribunal Federal* (Oberster Bundesgerichtshof) über das indigene Territorium Raposa Serra do Sol im Bundesstaat Roraima 2009 wurde erstmals eine restriktive Interpretation des 231. und 232. Artikels der Verfassung angewandt, die als Stichtagsregelung (*marco temporal*) bekannt ist. Diese besagt, dass Indigene, die am 5.10.1988, also dem Tag des Erlasses der Verfassung ihr Gebiet nicht besessen hätten, kein Recht auf dieses Land mehr besitzen. 2017 bestimmte dann der brasilianische Präsident Michel Temer, dass bei allen laufenden Demarkationsprozessen die Stichtagsregelung angewandt werden soll. Das widerspricht der ILO-Konvention 169, welche die nationale Pflicht beschreibt, den Zugang der indigenen Völker zu ihrem Land zu respektieren - unabhängig von einem nationalen Stichtag.<sup>118</sup> Das Datum der Verfassungsgebung in Brasilien ist nämlich aus Sicht indigener

111 Povos Indígenas No Brasil, Indian Statute, [https://pib.socioambiental.org/en/Indian\\_Statute](https://pib.socioambiental.org/en/Indian_Statute), zuletzt abgerufen am 21.08.2018.

112 Povos Indígenas No Brasil, Indian Statute, [https://pib.socioambiental.org/en/Indian\\_Statute](https://pib.socioambiental.org/en/Indian_Statute), zuletzt abgerufen am 21.08.2018.

113 Bislang wurden nämlich lediglich 462 von 1.296 Territorien demarkiert.

114 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 23.

115 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 20.

116 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 22.

117 FIAN, Informationen zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung in Brasilien, Seite 3.

118 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guarani-Kaiowá um Land und Würde, Seite 3.

105 Die Gesamtrate der illegalen Landnahme ist nicht vollständig bekannt; 1999 hat das INCRA seinen ersten und einzigen consequenten Versuch unternommen, jeden Fall von Betrug und Fälschung aufzunehmen. Die gesamte, dem Verdacht illegalen Besitzes unterfallende Fläche betrug zu dieser Zeit etwa 100 Millionen Hektar, das ist das Vierfache der Fläche des Staates São Paulo oder der Gesamtfläche Kolumbiens (Rita Damasceno/ Joana Chiavari/ Cristina Leme Lopes, Evolution of Land Rights in Rural Brazil, Seite 23 – 28).

106 Rita Damasceno/ Joana Chiavari/ Cristina Leme Lopes, Evolution of Land Rights in Rural Brazil, Seite 30.

107 FIAN, The Human and Environmental Cost of Land Business, The case of MATOPIBA, Brazil, Seite 74.

108 FIAN, The Guarani and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 33.

109 FIAN, The Guarani and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 31.

110 Gesetz Nummer 6.001 aus 1973.

Völker, die das Land seit vorkolonialer Zeit besiedeln willkürlich und darf schon deshalb nicht über ihre Rechte bestimmen, da die brasilianische Verfassung die seit alters her bestehenden Rechte Indigener an ihrem Land lediglich anerkennt, nicht jedoch konstituieren kann.<sup>119</sup> Zumal die Stichtagsregelung außer Acht lässt, dass gerade während der brasilianischen Militärdiktatur von 1964 bis 1985, also vor dem Stichtag viele Indigene gewaltsam von ihrem Land vertrieben wurden.<sup>120</sup> Bis 2016 wurden nur 35,75% der indigenen Territorien demarkiert. Das weist auf den fehlenden politischen Willen seitens der Regierung Brasiliens hin. Darüber hinaus ist das Verfahren bei der Demarkation und Zuweisung von Land oft bürokratisch, komplex und zeitaufwändig.<sup>121</sup> Häufige Gesetzesänderungen machen es erforderlich, die bestehenden Verfahren anzupassen, was zeitaufwändig ist und das Demarkationsverfahren zusätzlich verlangsamte.<sup>122</sup>

Der fehlende Wille, die in der Verfassung garantierten Rechte auf Zugang zu Land umzusetzen, betrifft letztlich auch die Legislative: In der Umsetzung befindet sich in Brasilien momentan eine Verfassungsänderung (PEC 215), nach der die Zuständigkeit für Demarkationen von einer Expertengruppe der Regierung auf das Parlament verlagert würde, das politisch von der Agrarlobby und Großgrundbesitzern dominiert wird.<sup>123</sup> Die Ausweisung neuer Indigenenterritorien wäre dann de facto nicht mehr zu erwarten.<sup>124</sup> Damit würde Brasilien seiner nationalen Pflicht, die Indigenen zu schützen und zu respektieren, nicht mehr nachkommen können.<sup>125</sup> Die Änderung sieht darüber hinaus vor, dass die Umsetzung von Infrastrukturprojekten wie der Bau von Hochspannungsleitungen, Straßen, Eisenbahntrassen und Wasserstraßen innerhalb von indigenen Territorien zum nationalen Interesse erklärt und auch ohne die Zustimmung der betroffenen Gemeinschaft umgesetzt werden kann.<sup>126</sup> Dies würde einen Verstoß gegen die ILO-Konvention 169 darstellen und ermöglichen, dass sich der Kongress über bestehende Landrechte der Indigenen hinwegsetzen kann.<sup>127</sup> Außerdem erlaubt die Gesetzesinitiative, dass Indigene ihr Land an Bauern verpachten. Da die Agrarindustrie gegenüber Indigenen oftmals eine stärkere Verhandlungsposition hat, ist dies durchaus kritisch zu sehen.<sup>128</sup>

119 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 31.

120 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 30.

121 So besteht bei der Demarkation von indigenen Gebieten noch ein großer Nachholbedarf: Derzeit werden von den 705 indigenen Gebieten Anträge von 114 geprüft, 111 warten noch auf die Demarkation und für 480 wurde der Regularisierungsprozess abgeschlossen. Schätzungen zufolge soll es 900 Jahre brauchen, um alle Landtitel an die Gemeinden zu vergeben, deren Eigentum bereits offiziell anerkannt wurde.

122 Rita Damasceno/ Joana Chiavari/ Cristina Leme Lopes, Evolution of Land Rights in Rural Brazil, Seite 29.

123 Auswärtiges Amt, Länderinformationen Brasilien, Innenpolitik, Menschenrechte, [https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/brasilien-node/-/213604#content\\_1](https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/brasilien-node/-/213604#content_1), zuletzt abgerufen am 22.08.2018.

124 WWF Blog, PEC 215: Schwarzer Tag für die Indigenen – und die Natur Brasiliens, <https://blog.wwf.de/pec-215-ein-schwarzer-tag-fuer-brasilien/>, zuletzt abgerufen am 22.08.2018.

125 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guarani-Kaiowá um Land und Würde, Seite 3.

126 WWF Blog, PEC 215: Schwarzer Tag für die Indigenen – und die Natur Brasiliens, <https://blog.wwf.de/pec-215-ein-schwarzer-tag-fuer-brasilien/>, zuletzt abgerufen am 22.08.2018.

127 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guarani-Kaiowá um Land und Würde, Seite 3; WWF Blog, PEC 215: Schwarzer Tag für die Indigenen – und die Natur Brasiliens, <https://blog.wwf.de/pec-215-ein-schwarzer-tag-fuer-brasilien/>, zuletzt abgerufen am 22.08.2018.

128 WWF Blog, PEC 215: Schwarzer Tag für die Indigenen – und die

Während die brasilianische Verfassung in Artikel 232 dieses Recht ausdrücklich garantiert, haben Indigene in der Realität nur unter Schwierigkeiten Zugang zur Justiz, um ihr Recht auf Land geltend zu machen.<sup>129</sup> Stattdessen werden die Indigenen und ihre Menschenrechtsverteidiger\_innen durch Kriminalisierung systematisch unterdrückt.<sup>130</sup> <sup>131</sup>Beispielsweise sind Brandstiftungen ein Mittel, um Indigene von ihrem Land zu vertreiben und einzuschüchtern.<sup>132</sup> Der brasilianische Staat versäumt es hier nicht nur, derartige Taten zu verhindern, sondern lässt sie oft sogar straflos.<sup>133</sup> <sup>134</sup>

## VII. Vergleich zu Deutschland/zur EU

Deutschland hat die oben genannten Menschenrechtsabkommen ratifiziert mit Ausnahme der ILO-Konvention 169. Die Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit und die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Bewirtschaftung von Land, Fischerei und Wald, genauso wie die Maastrichter Prinzipien für extraterritoriale Verpflichtungen von Staaten gestalten aber die Rechtslage in Deutschland mit, denn gemäß Artikel 25 GG ist das Völkerrecht Teil der deutschen Rechtsordnung auf Verfassungsrang. Fast die Hälfte der Fläche in Deutschland wird landwirtschaftlich genutzt.<sup>135</sup>

Natur Brasiliens, <https://blog.wwf.de/pec-215-ein-schwarzer-tag-fuer-brasilien/>, zuletzt abgerufen am 22.08.2018.

129 FIAN, The Guarani and Kaiowá peoples' human right to adequate food and nutrition, Seite 28.

130 FIAN, Factsheet 2018/2, Brasilien: Der Kampf der Guarani-Kaiowá um Land und Würde, Seite 4.

131 Ihr Widerstand trifft oft auf Gewalt, wie im Bundesstaat Mato Grosso do Sul, wo die indigene Gemeinschaft der Guarani-Kaiowá im Jahr 2015 über einem Dutzend dokumentierter paramilitärischer Attacken ausgesetzt war (Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkt 37).

132 So erreichten im Jahr 2015 gelegte Feuer die Hälfte der 413.000 Hektar umfassenden Fläche des indigenen Gebietes Arariboia des Guajajara-Volkes im brasilianischen Bundesstaat Maranhão.

133 Gemeinsamer Bericht des Indigenous Missionary Council (CIMI), FIAN Brazil, Justica Global, Association of Judges for Democracy für den dritten Bewertungszyklus Brasiliens im Rahmen des Allgemeinen Mechanismus für die regelmäßige Überprüfung durch die Vereinten Nationen, Oktober 2016, Punkte 42 und 44.

134 Doch gibt es auch Gerichtsentscheidungen, die diese Vorgänge anprangern und Abhilfe schaffen wollen, wie folgendes Gerichtsverfahren aus dem Jahr 2011 zeigt: Im Jahr 1980 bewirkten einige Großgrundbesitzer die Vertreibung von 160 Familien von dem Land im brasilianischen Bundesstaat Pará, das sie bis dahin bestellt hatten mittels eines gewaltsamen Vorgehens und ermordeten den Anwalt der betroffenen Gemeinschaft. Als diesen Taten keine staatlichen Strafverfolgungsmaßnahmen folgten, verurteilte das Gericht den Bundesstaat Pará zu einer Entschädigungszahlung für die immateriellen Schäden, die die Mutter des Ermordeten erfahren habe durch die Straflosigkeit der Tat gegen ihren Sohn. Das Gericht betonte mit seiner Entscheidung, dass bürgerliche Gemeinschaften Zugang zur Justiz haben müssen, ihre Kämpfe nicht kriminalisiert werden und ihre Verteidiger nicht schutzlos gestellt werden dürfen. Das Gericht betonte das Recht auf ein rechtsstaatliches Gerichtsverfahren und wirksamen Rechtsschutz nach der Verletzung von Menschenrechten (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 88); auch der Gerichtshof in Sao Paulo betonte die Bedeutung sozialer Proteste von Bäuerinnen und Bauern und schützte sie, indem er ein Urteil eines Gerichts niedriger Ordnung aufhob, das Landbesetzungen als widerrechtliche Aneignung strafrechtlich verfolgt und Einzelpersonen wegen des Bildens einer kriminellen Vereinigung verurteilt hatte, weil sie die Landbesetzungen über eine Bauernrechtsorganisation koordiniert hatten. Der Gerichtshof betonte das in der Verfassung garantierte Recht, auf die Durchführung von Agrarreformen hinzuwirken, gegebenenfalls durch Protestaktionen. Dies und nicht die widerrechtliche Aneignung der Ländereien sei die Intuition der Landbesetzer gewesen und so könnten sie nicht strafrechtlich verfolgt werden (FIAN Ecuador, De Campo a los Tribunales, [https://isuu.com/fs78/docs/del\\_campo\\_a\\_los\\_tribunales\\_ok](https://isuu.com/fs78/docs/del_campo_a_los_tribunales_ok), Seite 90).

135 Umweltbundesamt, Umweltschutz in der Landwirtschaft, <https://>

In der deutschen Bevölkerung ist der Zugang zu Land mehr eine Frage, die das Einkommen, nicht aber die Identität betrifft. Zwar gibt es in Deutschland Armut und insofern das Bedürfnis zur Umverteilung. Hier geht es jedoch meist ganz einfach um Geld und nicht um Land. Dementsprechend wird zwar in Artikel 14 GG das Eigentumsrecht geschützt, es gibt also ein Recht darauf, sein Land behalten und nutzen zu dürfen. Nicht jedoch darauf, Land zu erhalten. In Deutschland gibt es kein traditionelles Eigentumsrecht an Land, da es keine indigene Bevölkerung gibt, die dieses aus Gründen für sich beansprucht, die nicht auch in der Zivilrechtsordnung geregelt wären. In Deutschland ist großflächige, illegale Landnahme kein großes gesellschaftliches Problem, so dass es in dieser Hinsicht keine Politik zur Rückgewährung und Umverteilung gibt.

In Deutschland wird das Recht auf Eigentum in Artikel 14 des Grundgesetzes geschützt. In Absatz 2 heißt es: Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Eine Enteignung ist nach Absatz 3 nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor die ordentlichen Gerichte offen. In Artikel 15 GG jedoch heißt es noch: Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 und 4 entsprechend. Einfachgesetzlich befasst sich das Bürgerliche Gesetzbuch in den §§ 854 ff. mit dem Besitz und ab § 903 mit dem Eigentum. Zur Übertragung von Eigentum an Grundstücken bedarf es gemäß den §§ 873, 925 BGB der Eintragung der Rechtsänderung in das Grundbuch. Das Grundbuch dokumentiert so die Eigentumsverhältnisse korrekt, es sei denn die Einigung war aus irgendeinem Grund unwirksam. In Deutschland gibt es ein Kataster, genauer das Liegenschaftskataster, ein landesweit flächendeckendes Register sämtlicher Flurstücke (Parzellen, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte) und deren Beschreibung.<sup>136</sup> Mit dem Grundbuch und dem Kataster, die einmal deutschlandweit die für die Eigentumsverhältnisse relevanten Daten enthalten, ist illegalem Landgrabbing gut vorgesorgt. Allerdings ist zu bedenken, dass in Deutschland bei weitem nicht so viel Fläche zu registrieren ist wie in allen dargestellten Ländern Südamerikas. Gemäß Artikel 20a Grundgesetz (GG) schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention gilt aus Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention die Verpflichtung zum Schutz des Eigentums. Außerdem sind die Staaten aus Artikel 8 der Konvention zur Achtung des Privat- und Familienlebens und der Wohnung verpflichtet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschied in dem Fall Dogan u.a. gegen die Türkei (Fall Nr. 8803-8811/02, 8813/02 und 8815-8819/02, vom 29.6.2004), dass das Recht auf Eigentum nicht nur die Inhaber eines Eigentumstitels schützt, sondern auch Bürger, die ihre

eigenen Häuser auf dem Land ihrer Vorfahren errichten ließen oder in Häusern leben, die ihren Vätern gehörten, und das Land ihrer Väter bewirtschaften. Es ging in dem Fall um eine Zwangsäumung und Vertreibung aus Häusern und von Land im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in der Türkei sowie um das Recht auf Rückkehr in diese Häuser und Länder. Die mit dem Besitz von Häusern und Land verbundene Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen und die durch sie erzielten Einnahmen zählte das Gericht zu dem von Artikel 1 des Zusatzprotokolls geschützten Eigentum. Die Zwangsäumung greife unverhältnismäßig in dieses Recht ein, auch wenn die Beschwerdeführer kein Eigentum innehaben und sei deshalb unzulässig.<sup>137</sup>

Der Entscheidung in dem Fall Ucci gegen Italien (Fall Nr. 213/4, vom 22.6.2006) ist zu entnehmen, dass das Eigentumsrecht auch vor der Übernahme von landwirtschaftlichen Flächen durch staatliche Stellen schützt, wenn die Absicht besteht, diese entschädigungslos zu enteignen.<sup>138</sup>

[www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschutz-in-der-landwirtschaft](http://www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschutz-in-der-landwirtschaft), zuletzt abgerufen am 6.9.2018.

136 Wikipedia, Kataster, <https://de.wikipedia.org/wiki/Kataster>, zuletzt abgerufen am 5.9.2018.

137 OHCHR, Land and Human Rights, Annotated Compilation of Case Law, Seite 36.

138 OHCHR, Land and Human Rights, Annotated Compilation of Case Law, Seite 38.

## VIII. Annex zu den Rechtsgarantien, die sich aus den oben genannten internationalen Abkommen ergeben

(entnommen aus FIAN, Zugang zu Land und das Recht auf Nahrung, Ein Beitrag zur Klärung menschenrechtlicher Anforderungen in Zusammenhang mit dem Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen)

### 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 zu 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 WanderfeldbäuerInnen 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 festgelegter 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.

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 von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) beschlossenen **Freiwilligen Leitlinien (FL) zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit** bestätigen, dass die Menschenrechte universell, unveräußerbar, unteilbar sind und einander bedingen (Paragrafen 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 (UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) als „das Recht auf ein Leben in Sicherheit, Frieden und Würde“

definiert. Paragraph 8 der Allgemeinen Bemerkung<sup>139</sup> 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>140</sup>. Die AB 4 besagt ebenfalls, dass alle Menschen über eine gewisse Sicherheit von Landbesitz verfügen sollten, die ihnen Schutz vor Zwangsräumungen, willkürlichen Umsiedlungen, Schikanierungen 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). 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 rechtlchem oder sonstigem Schutz für die Betroffenen (AB 7, Paragraph 3).

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 Bewohner\_innen von Unterkünften und Besiedler\_innen 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

139 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.

140 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).

sind.

Der CDESCR räumt ein, dass in Ausnahmefällen Räumungen gerechtfertigt sein können. Die zuständigen Behörden müssen jedoch sicherstellen, 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).

## Die Pflicht, Zugang zu Land zu schützen

Hauptprobleme bei dem Schutz des Landes und der Territorien indigener Völker sind:<sup>141</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.

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 ei-

141 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.

genes Land und anderes Eigentum, einschließlich des Erbrechts schützt, zu fördern und 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 auszunutzen, 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.

## Die Pflicht, Zugang zu Land zu gewährleisten

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.

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 zu zusichern 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.

Um der 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 FL 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 Nahrungsmittelerzeugern – 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 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.

**FIAN Deutschland, Februar 2019.**

