



'Land Grabbing' und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure

Jochen von Bernstorff

INEF FORSCHUNGSREIHE
MENSCHENRECHTE, UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG
11/2012

Im Auftrag des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



INEF

Institut für Entwicklung und Frieden

ZUM AUTOR:

Prof. Dr. iur. Jochen von Bernstorff, LL.M., Professur für Öffentliches Recht, Völkerrecht, Verfassungslehre und Menschenrechte, Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen.

E-Mail: vonbernstorff@jura.uni-tuebingen.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Von Bernstorff, Jochen (2012): 'Land Grabbing' und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 11/2012. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

HINWEIS:

Der Verfasser war als völkerrechtlicher Berater Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei den Verhandlungen zu den FAO-Leitlinien. Der folgende Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder.

Impressum



Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen
Cover-Design: Wibke Helmts
ISBN: 978-3-939218-35-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

**‘Land Grabbing’ und Menschenrechte:
die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible
Governance of Tenure**

Jochen von Bernstorff

INEF Forschungsreihe
Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung
11/2012

ZUSAMMENFASSUNG

Ausländische Investitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen, vor allem in Ländern des Südens und in Osteuropa, haben in den letzten zehn Jahren dramatisch zugenommen. Dieser empirisch belegte globale Trend ist ein komplexes und vielgestaltiges Phänomen. Der sogenannte „green rush“ birgt sowohl Entwicklungschancen als auch erhebliche Gefahren für die lokalen Bevölkerungen. Zahlreiche Berichte und Studien belegen, dass ausländische Investitionen in große Agrarflächen nicht selten mit Menschenrechtsverletzungen gegenüber der lokalen Bevölkerung einhergehen und die lokale Ernährungssicherheit beeinträchtigen. Die Studie befasst sich mit den rechtspolitischen Rahmenbedingungen dieses Phänomens, mit den institutionellen Reaktionen auf diesen Trend und mit seinen menschenrechtlichen Grenzen. Im Zentrum stehen die *UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, die 2012 in der UN-Welternährungsorganisation (FAO) verhandelt und einstimmig angenommen wurden und u.a. versuchen, internationale Standards im Bereich des *Land Grabbing* zu etablieren. Sie zielen darauf ab, die Steuerung und Verwaltung (*Governance*) von Agrar-Investitionen in den Gaststaaten zu verbessern. Neben dem Verhandlungskontext und Inhalt dieses Dokuments geht die Studie darauf ein, wie sich die *UN-Voluntary Guidelines* zu kontroversen Fragen der allgemeinen *Land Grabbing*-Debatte positionieren. Dabei steht im Vordergrund, welche menschenrechtlichen Grenzen die Leitlinien im Blick auf große Investitionsprojekte formulieren. Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung schließen die Studie ab.

ABSTRACT

Over the past ten years, foreign investments in agricultural land, especially those located in the Global South and in Eastern Europe, have dramatically increased. This involves an empirically proven global trend of land acquisition which is complex and multi-dimensional. The so-called “green rush” brings with it risks as well as opportunities for local populations. Numerous reports and studies have demonstrated a link between large investments in agricultural land and human rights violations of the local populations, as well as threats to local food security. This study is concerned with the relevant legal and political framework conditions and the institutional reactions to human rights issues this phenomenon has raised. The unanimously endorsed *UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, negotiated in 2012 under the auspices of the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO), is of central importance. One of its aims is to establish international standards to address the issue of *land grabbing*. Such standards are designed to improve the governance of agricultural investment in recipient countries. Besides the negotiation context and the content of the *Voluntary Guidelines*, this study seeks to analyse how the document has positioned itself vis-à-vis the controversial questions surrounding the *land grabbing* debate. In particular, this study focuses on whether and how the *Voluntary Guidelines* attempt to establish human rights related limits to major investment projects. Recommendations for the Federal Government are provided at the end.

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einleitung.....	7
2. Der Kontext des <i>Land Grabbing</i>.....	10
2.1 Die Investition in Land und ihr rechtliches Umfeld	10
2.2 Konkurrierende Visionen und politische Strategien zur Landwirtschafts- förderung in den Ländern des Südens	14
3. Die Leitlinien	20
3.1 Entstehung und Rechtsnatur	20
3.2 Übergreifender konzeptioneller Ansatz	22
3.3 Was regeln die Leitlinien in ihrer Substanz?	24
4. Die Positionierung der Leitlinien zu kontroversen Fragen der <i>Land Grabbing</i>-Debatte	29
4.1 Wer entscheidet wie über Großprojekte? Verfahrensbeteiligung von betroffenen Rechteinhabern, lokalen Gemeinschaften und Parlamenten bei Investitionen in Agrarland.....	29
4.2 Menschenrechtliche Grenzen ausländischer Investitionen in Land	33
4.3 Menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen und ihren Heimatstaaten	38
5. Fazit: Die Leitlinien als Menschenrechtsstandard zum Problem des <i>Land Grabbing</i>?	42
6. Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung	44
7. Literaturverzeichnis	45





Vorwort

Die vorliegende Studie ist Teil des Leuchtturmvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, einem vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Forschungsprojekt am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Das Projekt befasst sich themen- und disziplinübergreifend mit Menschenrechtsfragen im Kontext globaler Unternehmensaktivitäten und gibt Handlungsempfehlungen für politische und privatwirtschaftliche Akteure.

Unter dem Stichwort „*land grabbing*“ stoßen ausländische Privatinvestitionen vor allem in Ländern des globalen Südens immer stärker auf die Kritik zivilgesellschaftlicher Akteure und finden vermehrt mediale Aufmerksamkeit, insbesondere mit Blick auf das Recht auf Nahrung. Der Autor Jochen von Bernstorff greift dieses kontrovers debattierte Thema auf und diskutiert ein aktuell zentrales internationales *soft law* -Instrument in diesem Bereich, die *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*. Dabei geht es auch um Fragen von *Good Governance* und Partizipation.

Im Rahmen des übergreifenden Projektthemas leistet die Studie einen wichtigen Beitrag zur Präzisierung der staatlichen Schutzpflicht im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung. Durch die Verknüpfung des Investitionsschutzes mit dem Schutz der Menschenrechte grenzt sie sich dabei von eher marktorientierten Ansätzen zur Steuerung ausländischer Investitionen in Land ab, wie sie beispielsweise durch die Weltbank vertreten werden. Die Studie zeigt damit nicht zuletzt auch die Reichweite der Debatte um „Wirtschaft und Menschenrechte“ auf, die weit über Fragen der Unternehmensverantwortung hinausgeht.

Brigitte Hamm, Projektleiterin



Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für Zusammenarbeit und Entwicklung
CFS	Committee on World Food Security
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FPIC	Free, prior and informed consent
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
G-20	Gruppe der 20
G-77	Gruppe der 77
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization
RAI	Responsible Agricultural Investment
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization



1. Einleitung

Ausländische Investitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen, vor allem in Ländern des Südens und in Osteuropa, haben in den letzten zehn Jahren dramatisch zugenommen. Dieser empirisch belegte globale Trend ist ein komplexes und vielgestaltiges Phänomen. Als Pächter oder Käufer treten sowohl Staaten als auch private Investoren auf. Auf Investorensseite sind Staaten aller fünf Kontinente beteiligt, darunter insbesondere Indien, Südkorea, China, Saudi Arabien und andere Staaten aus der Golfregion sowie europäische und amerikanische Investmentfonds. Die Investoren schließen Pacht- oder seltener auch Kaufverträge über große Parzellen von Ackerland vor allem in ärmeren afrikanischen, lateinamerikanischen, asiatischen und osteuropäischen Staaten ab und nutzen diese Böden für verschiedene Zwecke: zum Teil sollen die Investitionen zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung im Herkunftsland beitragen, häufig geht es aber auch nur um die profitable Herstellung von Nahrungsmitteln und anderer Agrargüter für den Verkauf auf dem Weltmarkt oder um Bodenspekulation.

Zwei unterschiedliche allgemeine Lesarten der sprunghaft angestiegenen Investitionen in Land lassen sich unterscheiden (Engels et. al. 2011: 497). Die vor allem von der internationalen Zivilgesellschaft favorisierte Lesart sieht in dieser Entwicklung eine Gefahr für die betroffenen Länder des Südens. GRAIN (2008) prägte in diesem Sinne den Begriff des *Land Grabbing* mit hoher internationaler Öffentlichkeitswirkung. Das *Land Grabbing* führe in vielen Staaten zu einer Vertreibung von Kleinbauern, deren Erträge essentiell für die (Selbst-) Versorgung von weltweit mehreren hundert Millionen Menschen seien. Es komme dadurch zu einer weiteren Verarmung dieser Bevölkerungsgruppen und zu einem weiteren Anschwellen informeller Slumsiedlungen in den *Megacities* des Südens.¹

¹ Auf den Zusammenhang von kleinbäuerlichem Zugang zu Land und Landflucht hatte bereits mehrfach der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen, Miloon Kothari, hingewiesen. Das massenhafte Abwandern in städtische Gebiete sei nicht das Ergebnis der industriellen Entwicklung in den Städten, sondern die Folge ländlicher Armut, die auf das Problem der Landlosigkeit, unsicheren Landbesitz und



Zudem kämen die wirtschaftlichen Erträge aus den Investitionen der bedürftigen lokalen Bevölkerung und der lokalen Infrastruktur in den meisten Fällen nicht zu Gute. Allgemein wird es von vielen KritikerInnen dieses Trends als unerträglich empfunden, dass die einheimische bzw. lokale Dispositionsbefugnis über große Teile der Landwirtschaft und ihrer Erträge verloren geht; insbesondere dann, wenn das betreffende Land gleichzeitig von Nahrungsmittelimporten und deren volatilen Preisstrukturen am Weltmarkt, bzw. von Nahrungsmittelhilfe durch UN-Hilfsorganisationen, abhängig ist.

Die zweite, vor allem von der Weltbank und frühen Studien der UN-Welternährungsorganisation (FAO) eingeführte Lesart fokussiert stärker die Chancen ausländischer Investitionen in Land. Diese optimistische Perspektive auf den gegenwärtigen Trend nimmt die weitgehend unbestrittene Feststellung zum Ausgangspunkt, dass in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Staaten des Globalen Südens zu wenig in die Agrarwirtschaft investiert wurde. Mehr Investitionen in den in vielen Staaten notleidenden Agrarsektor seien eine Chance auf Wohlstandsgewinne für die heimische Bevölkerung und für den Ausbau der Infrastruktur im Agrarsektor. Der empirische Trend zu mehr ausländischen Investitionen in Land sei insgesamt als eine Chance für „Entwicklung“ in den Gaststaaten zu bewerten. Die vorhandenen Risiken seien u.a. durch „verantwortungsvolle“ Investitionen begrenzt (World Bank et. al. 2009).

Vor dem Hintergrund der kontrovers geführten Debatte ist in den letzten Jahren eine größere Anzahl von Studien entstanden, die auf einzelne Länder und spezielle Investitionsprojekte eingehen. Hier überwiegen kritische Einzelanalysen, die häufig von zivilgesellschaftlichen Institutionen finanziert wurden (EED 2011). Aber auch einzelne Studien mit einer positiven Bilanz von Investitionsprojekten sind in den letzten Jahren erschienen (Deininger/ Byerlee 2011; hierzu kritisch Engels et. al. 2011). Die unabhängige wissenschaftliche Aufarbeitung

neue Formen der Landnutzung zurückzuführen seien (United Nations 2005a: Abschn. 43-44).

der Problematik steht trotz dieser Welle von Einzelstudien noch am Anfang (vgl. auch Engels et. al 2011: 497). Nachdem das Thema in der internationalen Öffentlichkeit durch zivilgesellschaftliche Akteure politisiert wurde, hatten verschiedene internationale Organisationen versucht, sowohl analytisch als auch normbildend und regulierend auf das sozio-ökonomische Phänomen des *Land Grabbing* zu reagieren. Die Weltbank, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) sowie die UN-Ernährungsorganisationen FAO und der International Fund for Agricultural Development (IFAD) reagierten im Auftrag der G-20 zuerst mit den 2010 verabschiedeten allgemein gefassten „*Principles for Responsible Agricultural Investment*“ (RAI-Prinzipien), die ihrerseits seit ihrer Veröffentlichung kontrovers diskutiert worden sind (Word Bank et. al. 2009; zur Kritik: De Schutter 2011a; The Global Campaign For Agrarian Reform Land Research Action Network 2010; Daniel/ Mittal 2010). Im Zentrum der folgenden Studie steht jedoch das von der UN am 11. Mai 2012 angenommene und bislang umfassendste Normierungswerk zu dieser Problematik, die *UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (nachfolgend: Leitlinien). Dieses 34-seitige, im Rahmen der FAO erarbeitete Regulierungswerk wurde in Konsultation mit der global vernetzten Zivilgesellschaft durch die UN-Mitgliedstaaten in drei einwöchigen Verhandlungsrunden erarbeitet und vom Committee on World Food Security (CFS) einstimmig angenommen. Der Prozess wurde damit vom Sekretariat der FAO in bewusster Konkurrenz zu den in die Kritik geratenen RAI-Prinzipien der Weltbank durchgeführt und ist im Gegensatz zu den RAI-Prinzipien in einem breiten Konsultations- und Verhandlungsprozess entstanden, der allen UN-Staaten und der beteiligten Zivilgesellschaft offenstand. Die Leitlinien sind im Blick auf ihren Entstehungsprozess, Umfang und Konkretisierungsgrad der aktuelle internationale Standard zur Thematik des *Land Grabbing*. In ihrer Anlage gehen die Leitlinien über das Problem des *Land Grabbing* allerdings insofern hinaus, als sie von Beginn an als allgemeiner Standard zu Governance-Fragen im Bereich der Land, Boden- und Gewässerbewirtschaftung angelegt waren, der sich nicht auf das Problem des *Land Grabbing* beschränkt.





Die folgende Studie analysiert die institutionelle und völkerrechtliche Bedeutung und inhaltliche Reichweite der Leitlinien im Rahmen des *Land Grabbing*-Diskurses. Die Analyse erfolgt in vier Schritten. Zunächst soll als Grundlage der rechtliche und institutionelle Kontext, in dem das Phänomen der Landnahme bisher aufgetreten und diskutiert worden ist, näher ausgeleuchtet werden (Kap. 2). Hierbei stehen die Pachtverträge und die wirtschaftsvölkerrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die konkurrierenden Konzepte zur Zukunft der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern im Vordergrund, die auf die Leitlinien Einfluss genommen haben. Im folgenden Schritt geht es dann um Entstehung, konzeptionellen Ansatz und Inhalt der Leitlinien (Kap. 3). Im Anschluss wird dann der Inhalt der Leitlinien in Bezug zu kontrovers diskutierten Aspekten des *Land Grabbing* gesetzt (Kap. 4). Der letzte Abschnitt ordnet die Leitlinien als Menschenrechtsstandard zum *Land Grabbing* ein und fügt der Studie eine abschließende, allgemeine Bewertung und politische Handlungsempfehlungen hinzu (Kap. 5).

2. Der Kontext des *Land Grabbing*

2.1 Die Investition in Land und ihr rechtliches Umfeld

Die Landpacht oder der Landkauf werden in einzelnen Transaktionen zwischen ausländischen Investoren und in der Regel öffentlichen Stellen des Gaststaates abgewickelt. Es handelt sich überwiegend um Pachtverträge, die individuell verschieden ausgestaltet sind. Diese können Teil eines größeren Investitions-, Niederlassungs- oder Konzessionsvertrages sein, der seinerseits aus mehreren Teilverträgen bestehen kann. Laufzeiten solcher Transaktionen sind unterschiedlich, wobei der gewählte Zeitraum der wenigen veröffentlichten Verträge häufig in die Spanne zwischen 25 und 99 Jahren fällt.² Wie sich die Transaktion auf die lokale Bevölkerung auswirkt – dies ist das zentrale Thema der *Land*

² Siehe die Sammlung öffentlich zugänglicher Verträge auf der Webseite von GRAIN (<http://www.grain.org/>).

Grabbing-Debatte – hängt immer auch von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Verträge ab. Enthält der Vertrag Schutz- und Entschädigungsklauseln für die lokale Bevölkerung? Wird der Investor vertraglich verpflichtet, das Land umweltgerecht und nachhaltig zu nutzen? Muss der Investor nachhaltige Investitionen in die Infrastruktur vornehmen? Gibt es vertragliche Anforderungen an die Beschäftigung von einheimischen Arbeitskräften und deren Arbeitsbedingungen? Gibt es bei einheimischer Nahrungsmittelknappheit Klauseln, nach denen der Investor Teile der Produktion zu bestimmten Preisen auf lokalen Märkten anbieten muss? Die Beantwortung dieser Fragen hängt von der individuellen Vertragsgestaltung ab.

Bei den wenigen veröffentlichten Pachtverträgen über größere ausländische Investitionen in Land fällt auf, dass neben dem Pachtzins, der Hauptpflicht des Investors, soziale oder umweltbezogene Verpflichtungen nur in Ausnahmefällen vertraglich geregelt sind. Die erste Studie, die sich den genauen Vertragsabsprachen anhand von 12 Verträgen aus 8 afrikanischen Staaten widmet, kommt zu dem Schluss, dass häufig ein Ungleichgewicht zwischen den detaillierten Verpflichtungen der lokalen Behörden einerseits – z.B. Vorrangrechte beim Zugang zu Wasser für den Investor, extrem lange Pachtzeiträume sowie Sicherheitsgarantien für das Personal und die Anlagen des Investors – und dem Pachtzins und weiteren oft nur vage formulierten Verpflichtungen des Investors andererseits besteht (Cotula 2011: 43). Der Pachtzins ist häufig verschwindend gering, in Äthiopien z.B. liegt er nach Angaben des *Economist* (2011) für ausländische Investoren im Mittel bei ca. zwei US-Dollar jährlich pro Hektar. Auch vollständige Freistellungen von Steuerverpflichtungen für die Investoren gehören zu den gängigen Vertragsabsprachen (Economist 2011). Während derartige Hinweise dafür sprechen, dass die Verträge häufig einseitig zu Lasten der Interessen der einheimischen Bevölkerungen ausgestaltet werden, stellen sich zudem zwei grundsätzlichere Fragen im Blick auf das rechtliche Umfeld der Transaktionen: Wer wird in der Regel an der Ausgestaltung des Vertrages und dem Abschluss der Transaktion beteiligt? Und werden öffentliche Interessen des Gaststaates im Blick auf die Nutzung des Landes unter Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards unabhängig von den Vertragsbestim-





mungen durch anwendbare nationale oder internationale Rechtsregime geschützt?

Was die Beteiligung am Vertragsabschluss anbetrifft, so werden auf Seiten der Verpächter ganz überwiegend staatliche Stellen aktiv. Insbesondere in Nord- und Zentralafrika befinden sich weite Teile der landwirtschaftlichen Nutzflächen in Staatseigentum, auch wenn Kleinbauern und Viehzüchter diese Flächen teilweise bereits seit vielen Generationen bewirtschaften und als Erwerbs- und Nahrungsquelle nutzen. Derartige traditionelle Nutzungsformen entbehren häufig einer formalisierten Rechtsgrundlage. Die Beteiligung von direkt betroffenen traditionellen Landnutzern bei der Frage nach dem „ob“ und dem „wie“ der geplanten Verpachtung erfolgt daher auch nur in Ausnahmefällen. Es stehen sich beim Vertragsschluss private oder öffentliche ausländische Investoren und staatliche Stellen des Gastlandes gegenüber. Die fehlende Repräsentanz der direkt betroffenen Personengruppen, die zumeist fehlende öffentliche Thematisierung der Vertragsanbahnung und die geringe Transparenz der ausgehandelten Rahmenbedingungen tragen ihrerseits nicht dazu bei, die Pachtverträge stärker an den essentiellen Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung auszurichten.

Welche Rolle spielen aber anwendbare nationale und internationale Rechtsregime, um die Interessen der einheimischen Bevölkerung wirkungsvoll zu schützen? Kann der Staat nach Abschluss des Vertrages den Investor umweltrechtlich oder im Blick auf Sozial- und Arbeitsstandards regulieren? Da die Verträge zum Teil mit bis zu 100-jähriger Laufzeit abgeschlossen werden, kann z.B. auch für neu gewählte Regierungen ein legitimes Interesse bestehen, den Investor auf veränderte Umwelt- und Sozialstandards zu verpflichten oder einer exzessiven Ausbeutung der Böden und Wasserressourcen durch angepasste, dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Auflagen Einhaltung zu gebieten. Grundsätzlich unterliegen die Investoren in ihrer Nutzung der Agrarflächen den öffentlich-rechtlichen Anforderungen der nationalen Rechtsordnung. Allerdings enthalten die Verträge häufig Vorrangklauseln zugunsten eines speziellen vertraglich zugesicherten lokalen Regulierungsumfeldes. Selbst wenn die Verträge die Investition explizit dem öffentlichen Regulierungsrecht

des Gaststaates unterstellen, enthalten sie in vielen Fällen sog. Stabilisierungsklauseln, die nur das anwendbare Umwelt- und Sozialrecht des Gaststaates zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses anerkennen und die Regulierungsanforderungen an den Investor damit gleichsam „einfrieren“ (Cotula 2011: 39f). Damit gerät die Durchsetzung veränderter oder neu eingeführter Sozial- und Umweltstandards gegenüber dem Investor häufig in Konflikt mit einzelnen Vertragsbestimmungen.

Unabhängig von der Frage, wie der Pachtvertrag im Einzelnen ausgestaltet ist, kann sich der Investor zudem häufig auf ein hocheffizientes völkerrechtliches Investitionsschutzregime berufen, um gegen unliebsame Regulierungsanforderungen vorzugehen. Das ist immer dann der Fall, wenn der Herkunftsstaat einen allgemeinen bilateralen völkerrechtlichen Investitionsschutzvertrag mit dem Gaststaat abgeschlossen hat, in dem sich beide Staaten zusichern, den Investoren des Vertragspartners eine bestimmte Behandlung zukommen zu lassen (Jacob 2011). Dieses von der Weltbank entwickelte und verwaltete Regime ist das effizienteste Schutzregime für private Rechtssubjekte, welches das Völkerrecht historisch bislang hervorgebracht hat. Der Investor kann sich wegen der in der Regel weit formulierten Zusicherungen (z.B. die Standardklausel des *fair and equitable treatment*) in den bilateralen Investitionsschutzregimen ohne Erschöpfung des nationalen Rechtsweges direkt vor internationalen *ad-hoc* Schiedsgerichten gegen praktisch jede neue Regulierungsmaßnahme zur Wehr setzen und den Gaststaat gegebenenfalls auf hohe Entschädigungssummen verklagen (Jacob 2010 m.w.N.). In der Rechtspraxis hat der von KritikerInnen dieses Regimes erhobene Ruf nach einer stärkeren schiedsrichterlichen Berücksichtigung von menschen- und umweltrechtlichen Grenzen des völkerrechtlichen Investorenschutzes bislang kaum Widerhall gefunden (Jacob 2010 m.w.N.). Dies liegt auch daran, dass die Schiedsrichter in der Regel Anwälte in international tätigen und wirtschaftsnahen Anwaltssozietäten sind und häufig eine besondere professionelle Nähe zu den Interessen der Investoren mitbringen.

Spezielle Klauseln in den Pachtverträgen, die Exporte der auf den Pachtflächen angebauten Nahrungsmittel im Falle einer nationalen Versorgungskrise be-





schränken, können zudem neben Konflikten mit bilateralem Investitionsschutzrecht³ auch gegen einschlägige Regelungen des Welthandelsrechts (WTO-Recht) verstoßen.⁴ Auch wenn der Gaststaat an völkerrechtliche Umwelt- und Menschenrechtsstandards gebunden bleibt und sich hieraus für ihn Regulierungspflichten ergeben, besteht in vielen der hier thematisierten Investitionskonstellationen die Gefahr, dass eine neue staatliche Regulierung völkerrechtliche Entschädigungsforderungen von Seiten des Investors nach sich zieht. Insgesamt hat das Wirtschaftsvölkerrecht in den letzten zwanzig Jahren ein hoch-effizientes Schutzregime für Auslandsinvestitionen ausgebildet, welches die einseitige Ausgestaltung problematischer Pachtverträge potenziell zementiert.

2.2 Konkurrierende Visionen und politische Strategien zur Landwirtschaftsförderung in den Ländern des Südens

Hinter der Investitionsfrage stehen auch rivalisierende Visionen von der Zukunft der Landwirtschaft in den Ländern des Südens. Einer Ansicht nach kann der Kampf gegen den Hunger global nur gewonnen werden, wenn die Entwicklungsländer von kleinbäuerlicher und nomadischer Nutzung ihrer landwirtschaftlichen Flächen abrücken und industrielle Hochintensivlandwirtschaft unter verstärktem Einsatz von Gentechnik betreiben (Collier 2008: 67). Hierfür bedürfte es privater Investitionen in die Landwirtschaft, die zunächst überwiegend aus dem industrialisierten Ausland kommen müssten. Dieser Strategie hat sich auch die *Bill and Melinda Gates* Stiftung verschrieben, die inzwischen als wichtigster privater Finanzier von Entwicklungsprojekten und Forschung in diesem Bereich auftritt. Erhöhte private Investitionen in diesen hochmodernen und voll industrialisierten Formen der Landwirtschaft in einem globalisierten Markt für landwirtschaftliche Nutzflächen werden hier also als Entwicklungschance begriffen.⁵

³ Zum investitionsschutzrechtlichen Verbot von sog. "Performance Requirements" vgl. De Schutter 2011b: 266.

⁴ Zu einem möglichen Verstoß gegen Art. XI GATT vgl. De Schutter 2011b: 266.

⁵ Zu Möglichkeiten der Koexistenz von industrieller Landwirtschaft und kleinbäuerlichen Strukturen vgl. Deininger/ Byerlee 2011: 55f.

Neben diesem marktliberal orientierten Ansatz waren während der Verhandlungen zu den Leitlinien stets alternative Ansätze zum Problem des *Land Grabbing* diskursiv präsent, die auf das Dokument in unterschiedlichem Maße Einfluss genommen haben. Es handelt sich um den sog. *Food Sovereignty* - Ansatz und den Menschenrechtsansatz. Hinter diesen zum Teil miteinander verwobenen Ansätzen stehen zivilgesellschaftliche Akteure, die sich dem Kampf gegen Hunger verschrieben haben und sich grundsätzlich für den Schutz kleinbäuerlicher und nomadischer Strukturen zur Sicherung der Nahrungsversorgung einsetzen. Beide Ansätze treten nicht in Konkurrenz zueinander auf, sondern werden von den zivilgesellschaftlichen VertreterInnen miteinander verwoben.

Der *Food Sovereignty*- Ansatz ist Mitte der neunziger Jahre als Gegenbegriff zum herrschenden neo-liberalen Entwicklungsparadigma der *Bretton Woods* Institutionen geprägt worden (Windfuhr/ Jonsén 2005: 6-12). Er war eine kritische Reaktion auf Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und die damit verbundene Öffnung nationaler Agrarmärkte für Investitionen, Agrarimporte und Saatgut aus den Industrieländern.

Nach dieser Auffassung haben internationale politische und rechtliche Konzepte das Hungerproblem in vielen Staaten des Globalen Südens weiter verschärft und die Interessen der wenigen multinationalen Agrarkonzerne befördert (Holt-Giménez/ Peabody 2008). Die Strukturanpassung habe die staatlichen Investitionen auf dem Landwirtschaftssektor in vielen Entwicklungsländern zurückgefahren⁶ und die staatliche Infrastruktur zur Landwirtschaftsförderung zerstört. Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen der *Food Sovereignty* - Bewegung habe das Welthandelsrecht die Überschwemmung nationaler Agrarmärkte mit hochsubventionierten europäischen und US-amerikanischen Agrarprodukten zugelassen und dadurch lokale Anbieter von den einheimischen Märkten verdrängt (Windfuhr/ Jonsén 2005: 6-12; Oxfam International 2002: 112f). Die Fähigkeit der betroffenen Länder, sich unabhängig vom Welt-

⁶ Zu den reduzierten Haushaltsmitteln für ländliche Entwicklung vgl. FAO 2003; zu den reduzierten Gebermitteln vor allem der Weltbank vgl. FAO 2001.





markt selbst mit Grundnahrungsmitteln zu versorgen, sei damit häufig verloren gegangen.

Die von der Weltbank forcierte Öffnung der nationalen Agrarmärkte für ausländische Investoren, abgesichert durch internationales Investitionsschutzrecht, habe dann zuletzt auch den Ausverkauf von Landflächen in großem Stil ermöglicht. All diese international geförderten Interventionen seien vor allem zu Lasten der ohnehin armen Landbevölkerung in den betroffenen Staaten gegangen. In das durch diese internationalen Interventionen geschaffene Vakuum, z.B. bei der staatlichen Saatgutzüchtung und Verteilung, seien multinationale Konzerne, wie z.B. der US-Konzern Monsanto, eingedrungen, die in der Folge z.B. den Saatguthandel in vielen Entwicklungsländern monopolisieren konnten. Kleinbauern können – so die KritikerInnen der vermeintlichen industriellen Agrarrevolution – das Saatgut wegen der Dominanz neuer genmanipulierter Sorten nicht mehr selbst aus den eigenen Ernten regenerieren.⁷ Sie können ihre Produkte zudem nicht mehr konkurrenzfähig auf lokalen Märkten verkaufen und traditionell genutzte Landflächen nicht mehr bebauen; denn diese sind häufig in die Verfügungsbefugnis ausländischer Pächter übergegangen.

Diesen internationalen Interventionen wird von zivilgesellschaftlicher Seite das Konzept der *Food Sovereignty* entgegengesetzt. Nach einer häufig benutzten Definition kann es wie folgt umschrieben werden:

„Food Sovereignty is the right of peoples, communities, and countries to define their own agricultural, labour, fishing, food and land policies, which are ecologically, socially, economically and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious and cultural appropriate food and to food-producing resources and the ability to sustain themselves and their societies.“ (Vgl. zur Definition NGO/CSO Forum for Food Sovereignty 2002)

Es geht also um das Recht der betroffenen Bevölkerungsgruppen, politische Entscheidungen, die die eigene Ernährungssicherheit betreffen, selbst zu tref-

⁷ Hines 2003 beschreibt wie globale agroökonomische Konzentrationsprozesse landwirtschaftliche Diversität bedrohen.

fen. Gefordert wird lokale und nationale Selbstbestimmung in Fragen der Ernährungssicherheit, einschließlich der Wiedererlangung der Fähigkeit eines Landes, sich selbst zu ernähren. Der Souveränitätsbegriff wird wie das klassische Konzept der *Permanent Sovereignty over Natural Resources* aus der Dekolonisierungsphase als Abwehrrecht gegen politische und rechtliche Fremdherrschaft in Anschlag gebracht. Damit schließt das *Food Sovereignty* - Konzept auf den ersten Blick an die in der Dekolonisierungsphase von den neuen unabhängigen Staaten in den UN vorgetragene Forderung nach *Permanent Sovereignty over Natural Resources* an (vgl. zur Entwicklung des Konzepts Schrijver 2008). In dieser ursprünglichen Konzeption wird die Verfügungsbefugnis über natürliche Ressourcen als eine Konkretisierung der staatlichen Souveränität verstanden. Die dekolonisierten Staaten versuchten auf diese Weise, sich den Souveränitätsbegriff des europäischen Völkerrechts zu Eigen zu machen, um gleichberechtigte Akteure im internationalen System zu werden. Zudem bezweckte diese diskursive Strategie die internationale Anerkennung einer eigenen unabhängigen Herrschafts- und Rechtsetzungsgewalt der dekolonisierten Völker auf ihren Territorien (Pahuya 2011: 103f). Das Recht auf permanente Souveränität über eigene natürliche Ressourcen sollte Ausfluss der neu errungenen Eigenstaatlichkeit sein und war gegen die wirtschaftliche Ausbeutung von Bodenschätzen durch europäische und US-amerikanische Unternehmen gerichtet. Es sollte Nationalisierungsbestrebungen in den Entwicklungsländern politisch und rechtlich absichern und war eng mit der sog. „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (Sacerdoti 2011) verbunden, welche die G-77 Staaten über eine Reihe von bedeutenden UN-Resolutionen in den siebziger Jahren gegen den Widerstand der wichtigsten Industriestaaten ausgerufen hatten.

Es ist mehr als ein historisches Zitat, wenn der Souveränitätsbegriff hier mit der Forderung nach *Food Sovereignty* 50 Jahre später als Gegenkonzept zu einer forcierten ökonomischen Globalisierung in Stellung gebracht wird.⁸ Im *Food Sovereignty* - Konzept wird Souveränität eng mit dem Menschenrecht auf Nah-

⁸ Historisch war das Verständnis der staatlichen Souveränität eng mit der Verantwortung für die Entwicklung der Landwirtschaft auf dem eigenen Territorium verbunden (De Vattel 1797: Kap. VII).





rung von betroffenen Bevölkerungsgruppen verwoben. Dies läuft auf den ersten Blick dem hergebrachten völkerrechtlichen Modernisierungsnarrativ entgegen, nach dem sich die Erfolgsgeschichte der Menschenrechte als ein Kampf eines immer stärker wertorientierten Völkerrechts gegen das Konzept der staatlichen Souveränität darstellt. Souveränität ist hier ein Platzhalter für politische und rechtliche Selbstbestimmung in einem demokratischen und partizipatorischen Verständnis und wird als Voraussetzung der Menschenrechtsverwirklichung konzipiert. Auch wird die Gruppe der Rechteinhaber gegenüber dem *Permanent Sovereignty* - Ansatz erweitert. Während in der Neuen Weltwirtschaftsordnung der Staat in Vertretung für ‚das Volk‘ und ‚die Nation‘ der Träger des Souveränitätsrechts war, stehen nun ‚Völker‘, lokale Gemeinschaften und das Individuum (zum Individuum als Rechtsträger der *Food Sovereignty* vgl. Windfuhr/ Jonsén 2005: 12 m.w.N) im Vordergrund. In den fünfziger und sechziger Jahren wirkte somit das europäische nationalistische Paradigma noch nach, welches von den kolonisierten Staaten übernommen wurde. Mit dem begehrten Staatsattribut akzeptierten diese aber unausweichlich auch das Völkerrecht als internationale Grundordnung. Wie das Scheitern der Neuen Weltwirtschaftsordnung und die darauffolgenden institutionellen Entwicklungen im Wirtschaftsvölkerrecht gezeigt haben, konnten sie aber trotz zahlenmäßiger Überlegenheit in den Vereinten Nationen die Definitionshoheit des Westens über diese Grundordnung nie wirklich gefährden.

In einer unerwarteten diskursiven Volte fordern jetzt zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich immer gegen eine Betonung der nationalen Souveränität durch die Menschenrechte verletzenden Staaten gewandt haben, lokale Souveränität. Letztere ist zu verstehen als eigene Entscheidungsgewalt der lokalen Ebene über die Nahrungsmittelversorgung gegen das internationale System. Durch die Verbindung mit menschenrechtlichen Ansprüchen verliert dieser Ruf nach Souveränität seinen anachronistischen Zug. Es wird nicht der allmächtige Staat eingefordert, sondern ein politischer Raum der Selbstbestimmung und des Widerstandes gegen menschenrechtswidrige Formen der ökonomischen Globalisierung. Die institutionalisierte internationale Gemeinschaft und ihr ökonomisches Paradigma treten hier als Gefahr für nachhaltige kleinbäuerliche Lebensformen und die lokale Nahrungsmittelversorgung auf. Hieraus resultiert die

Forderung des *Food Sovereignty* - Ansatzes, die Regulierungsebenen neu zu bestimmen. Dabei sollen die Betroffenen selbst zurück in den politischen Entscheidungsprozess über ihre Nahrungsmittelversorgung gebracht werden. Die institutionellen Implikationen bleiben zwar insgesamt eher vage, deutlich wird aber der demokratisch inspirierte prozedurale Vorrang des Partikularen vor dem Universalen. In seiner Verbindung mit den sozialen Menschenrechten wird der *Food Sovereignty* - Ansatz dann zusätzlich mit einer substantiellen universalen Forderung untermauert.

Zu beobachten ist damit eine konzeptionelle Umkehrung der Logik einer internationalen Schutzverantwortung für das Individuum, wie sie etwa in den völkerrechtlichen Konstitutionalisierungsansätzen und der sog. *Responsibility to Protect* (Schutzverantwortung) (Winkelmann 2010; Stahn 2007; Cassese 1999) zum Ausdruck kommt: Die internationale Ebene ist hier nicht Schutzmacht, sondern eine Gefahr für die Existenzbedingungen auf der lokalen Ebene. Der Staat muss zwar seiner eigenen Schutzverantwortung für seine Landbevölkerung nachkommen, wenn er diese aber nicht ausreichend erfüllen kann, muss die lokale Ebene selbst ein Einspruchsrecht gegen Auswirkungen der globalisierten Ökonomie zugesprochen bekommen.⁹ Dies ist eine Konstruktion gegen den kosmopolitischen Zeitgeist, der vor allem in humanitären und sicherheitsbezogenen Fragen die internationale Gemeinschaft häufig als Schutzmacht konzipiert, die bei Staatsversagen zum Schutze des Individuums eingreifen soll (Schutzverantwortung). Im *Food Sovereignty* Ansatz wird diese Idee somit auf den Kopf gestellt. In den Voluntary Guidelines nimmt dieses Konzept für das Problem des *Land Grabbing* in einer Reihe von Bestimmungen konkretere Gestalt an. Das gilt auch für den Menschenrechtsansatz, der in vielen Einzelbestimmungen der Leitlinien aufgenommen wurde.

⁹ Vergleichbar der abgestuften dualen Logik der Schutzverantwortung, die auf den Kopf gestellt wird, entsteht damit weitergedacht ein duales *Right to Resist* (Widerstandsrecht) der staatlichen bzw. lokalen Ebene gegen negative Folgen einer institutionell geförderten ökonomischen Globalisierung. Vgl. diese Interpretation mit der Darstellung bei Windfuhr/ Jonsén 2005: 12 m.w.N.





3. Die Leitlinien

3.1 Entstehung und Rechtsnatur

Der Entstehungsprozess der Leitlinien ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Er zeichnete sich zum einen durch eine besonders inklusive Ausgestaltung der dreijährigen Konsultationen und Verhandlungen aus, die auf eine Einbindung aller interessierten Akteure gerichtet war. Obwohl unverbindlich, wurden die Leitlinien zudem in zeitlicher und finanzieller Hinsicht vergleichbar aufwendig verhandelt, wie dies sonst für verbindliche multilaterale UN-Vertragswerke der Fall ist.

Bei den Leitlinien handelt es sich um ein Dokument, welches unter dem Dach des CFS entstanden ist. Dieses Gremium war 1974 als zwischenstaatliches, an die UN-Welternährungsorganisation (FAO) angegliedertes Organ gegründet worden, um in einem weltweiten Forum Fragen der Ernährungssicherheit zu thematisieren. Es steht seit seiner Reform im Jahr 2009 allen UN-Mitgliedern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und den anderen UN-Ernährungshilfeorganisationen (International Fund for Agriculture, World Food Programme) offen und vereinigt somit die wichtigsten Akteure im Themengebiet Ernährungssicherheit und Landwirtschaft. Der Leitlinienprozess begann 2009 mit regionalen CFS-finanzierten ExpertInnenkonsultationen zum Thema *Land Grabbing*, deren Ergebnisse in ein gemeinsames Dokument mündeten. Aus diesem Text erstellten die ExpertInnen des FAO-Sekretariats 2011 den ersten Entwurf (sog. *Zero Draft*) der Leitlinien. Dieser wurde dann über einen Zeitraum von ca. 9 Monaten und in drei einwöchigen, von der Bundesregierung finanzierten zwischenstaatlichen Verhandlungsrunden am Sitz der FAO in Rom verhandelt. Am 11. Mai 2012 wurden die Leitlinien vom CFS offiziell angenommen (zum Verhandlungsverlauf vgl. FAO 2012a).

Gemäß der Philosophie und der Satzung des CFS waren bei den Verhandlungen zivilgesellschaftliche Akteure praktisch gleichberechtigt beteiligt. Zivilgesellschaftliche Organisationen nahmen an allen Verhandlungsrunden und kleineren informellen Arbeitsgruppen teil, sie brachten eigene Textvorschläge ein und hatten auch im Plenum jederzeit Rederecht. Das Konsensprinzip, nach dem

Textentwürfe nur dann als angenommen gelten, wenn kein Verhandlungsteilnehmer mehr Einwände erhebt, wurde in der Praxis auch auf die VertreterInnen der Nichtregierungsorganisationen ausgeweitet, denen im CFS zwar ein Rederecht, aber kein formales Mitentscheidungsrecht zukommt. Nur die endgültige formale Entscheidung über die Annahme des Gesamttextes im CFS blieb den StaatenvertreterInnen vorbehalten.

Trotz des aufwendigen Verhandlungsprozesses war es von Beginn an Konsens unter den beteiligten staatlichen Akteuren, dass die Leitlinien keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweisen sollten. Eine solche rechtlich unverbindliche Form von internationalen Regulierungsstandards hat sich allgemein als beliebte Handlungsform in internationalen Normsetzungsprozessen durchgesetzt. Als Vorbild für den hier untersuchten Leitlinienprozess dienten die *FAO Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food*, die 2005 von der FAO angenommen wurden und zum Ziel hatten, den Menschenrechtsansatz im Bereich der Ernährungssicherheit einzuführen (FAO 2005). Die Annahme zwischenstaatlich ausgehandelter unverbindlicher Richtlinien durch internationale Organisationen ist ein Beispiel für einen allgemeinen Trend, der sich durch eine Abkehr von verbindlichen Standards in universalen Regulierungsprozessen auszeichnet (Thürer 2009; Riedel 1986). Dessen ungeachtet werden diese unverbindlichen Normen von allen beteiligten Akteuren aber mit einem vergleichbaren Aufwand verhandelt, wobei viel Aufmerksamkeit der Frage gewidmet wird, wie sich das unverbindliche Dokument zu bestehenden verbindlichen Instrumenten verhält, mit denen thematische Überschneidungen bestehen. Die Effektivität solcher unverbindlicher Instrumente kann, soviel steht in der kontroversen völkerrechtlichen Debatte um diesen Trend außer Frage, durchaus mit der von verbindlichen Instrumenten verglichen werden (Thürer 2009; Riedel 1986). Ein wesentlicher Unterschied zu einem verbindlichen Dokument ist, dass unverbindliche Dokumente nach der konsensualen Annahme durch die Mitgliedstaaten der internationalen Organisationen nicht mehr separat von den einzelnen Staaten ratifiziert werden müssen. Dies gilt insofern auch für die Leitlinien, die zwar unverbindlich, aber ohne weiteren Zustimmungsakt durch einzelne Staaten seit ihrer Annahme durch das CFS als politisch konsentrierte Handlungsrichtlinie für Staaten und Investoren politisch





wirksam sind. Die nationale Implementierung solcher unverbindlichen Normtexte kann zudem durch konkrete Projekte internationaler Organisationen gefördert werden. Der Generaldirektor der FAO hatte z.B. bereits während der Verhandlungen deutlich gemacht, dass die Implementierung der Leitlinien in Zukunft eine Grundlage für Kooperationsprojekte der FAO mit staatlichen und privaten Akteuren im Landbereich sein wird. Außerdem kündigte er die Erstellung von konkreteren *FAO Manuals* für nationale Verwaltungen für die Implementierung der Leitlinien an.

3.2 Übergreifender konzeptioneller Ansatz

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Debatte um das *Land Grabbing* wurden verschiedene Erwartungen an den FAO-Leitlinienprozess herangetragen. Während die Zivilgesellschaft und eine Reihe von Staaten die Leitlinien als eine Gelegenheit ansahen, normative Aspekte in den Standardsetzungsprozess einzuführen, die in den RAI-Prinzipien aus ihrer Perspektive nur unzureichend berücksichtigt worden waren, verfolgte das FAO-Sekretariat mit dem *Zero Draft* zunächst eher einen technischen Ansatz. Danach sollten die Leitlinien technische Hilfestellungen für die nationale Landwirtschaftsverwaltung und andere staatliche Institutionen geben, die mit der Planung und Verwaltung von ausländischen Investitionen in Land befasst sind. Auch die meisten Staaten befürworteten zunächst konzeptionell einen technischen Ansatz. Nur die EU vertrat von vornherein einen menschenrechtsorientierten Zugang zum Thema. Dieser wurde im Verhandlungsverlauf jedoch vor allem von den südamerikanischen und von vielen afrikanischen Staaten mitgetragen. Die USA und Kanada sowie China und Russland blieben bis zum Schluss der Verhandlungen skeptisch gegenüber dem Menschenrechtsansatz, akzeptierten letztlich aber die Aufnahme von Menschenrechtsbezügen in vielen Teilen des Dokuments.

Im Folgenden soll auf die allgemeinen Bestimmungen der Leitlinien eingegangen werden, da diese am Anfang des Dokuments den konzeptionellen Ansatz verdeutlichen. Das allgemeine Ziel der Leitlinien charakterisiert Teil 1 des Dokuments in seinem ersten Absatz wie folgt:

„These Voluntary Guidelines seek to improve governance of tenure of land, fisheries and forests. They seek to do so for the benefit of all, with an emphasis on vulnerable and marginalized people, with the goals of food security and progressive realization of the right to adequate food, poverty eradication, sustainable livelihoods, social stability, housing security, rural development, environmental protection and sustainable social and economic development.“ (FAO 2012b: 1.1.1)

Die gewählten Formulierungen stellen klar, dass die mit den Leitlinien angestrebte Verbesserung der staatlichen Verwaltung und Steuerung von Landinvestitionen der Armutsbekämpfung, der Ernährungssicherheit, der Realisierung des Menschenrechts auf Nahrung und der nachhaltigen Entwicklung dienen soll.

Der Menschenrechtsansatz wird in den allgemeinen Prinzipien der Leitlinien weiter spezifiziert. Das Dokument unterscheidet hier zwischen Leitprinzipien und Implementierungsprinzipien. Unter den Leitprinzipien fokussiert das Dokument den staatlichen Schutz von legitimen Landrechten bei Investitionen in Land. Damit ist der Dreh- und Angelpunkt der Leitlinien benannt. Sie sollen die staatliche Verwaltung in die Lage versetzen, die legitimen Rechte der Personengruppen, die zum Zeitpunkt der Investition auf dem betroffenen Land leben oder dieses nutzen, umfassend zu schützen. Dazu gehört die Registrierung und Anerkennung dieser bereits bestehenden Besitz- und Nutzungsrechte (FAO 2012b: 3.A.1.1), der Schutz vor Entzug dieser Rechte und vor Vertreibung (FAO 2012b: 3.A.1.2 und 3.A.1.3) sowie der Zugang zu Rechtsschutz und angemessener Entschädigung im Falle von Beeinträchtigungen (FAO 2012b: 3.A.1.4). Um weiter zu konkretisieren, welche normativen Prinzipien bei der Implementierung dieses Schutzauftrags zu berücksichtigen sind, führen die Leitlinien in ihrem allgemeinen Teil dann verschiedene übergreifende Menschenrechtsprinzipien ein. Dazu gehören die Menschenwürde (FAO 2012b: 3.B.1), Nichtdiskriminierung (FAO 2012b: 3.B.2), Billigkeit und Gerechtigkeit (FAO 2012b: 3.B.3) und Gleichheit der Geschlechter (FAO 2012b: 3.B.3). Hinzu kommen weitere Prinzipien wie Nachhaltigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit.

Mit dem hier ebenfalls genannten Konsultations- und Partizipationsprinzip wird zudem eine zentrale Forderung des *Food Sovereignty* - Ansatzes aufgegrif-





fen. Gemäß diesem Implementierungsprinzip sollen die Inhaber von Land- und Nutzungsrechten, die von einer Investition betroffen werden, in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Die Staaten werden in diesem Kontext angehalten, sicherzustellen, dass diese Personengruppe aktiv an den Entscheidungen teilnimmt („*active, free, effective, meaningful and informed participation*“) (FAO 2012b: 3.B.3). Mit dieser Formulierung bleiben die Richtlinien jedoch hinter den konkreten Forderungen der Zivilgesellschaft zurück, die statt „*participation*“ eine Einwilligungserfordernis („*free, prior, informed consent, FPIC*“) der betroffenen Landrechteinhaber vorgeschlagen hatten, sich damit aber nicht durchsetzen konnten (FAO 2012b: 3.B.3).

Insgesamt ist das letztlich angenommene Dokument somit stark von einem menschenrechtsorientierten Ansatz zum *Land Grabbing* geprägt und steht insofern in der Tradition der 2005 angenommenen FAO-Richtlinien zum Recht auf angemessene Nahrung. Aber auch der von großen Teilen der Zivilgesellschaft verfolgte *Food Sovereignty* - Ansatz hat nicht nur durch seine menschenrechtliche Komponente deutliche Spuren in dem Dokument hinterlassen; hinzu kommt der in einer Reihe von Einzelbestimmungen aufgenommene Partizipationsgedanke und die Betonung der Rechte lokaler Gemeinschaften.¹⁰ Dessen ungeachtet weisen große Teile des Dokuments dennoch einen technokratischen Zugang auf, der konkrete Verwaltungsfragen wie z. B. die Grundbuchverwaltung oder die Besteuerung von Investitionen betrifft, die als solche nur mittelbar eine menschenrechtliche Relevanz haben.

3.3 Was regeln die Leitlinien in ihrer Substanz?

Die Leitlinien bestehen neben dem allgemeinen Teil aus drei inhaltlichen Schwerpunkten. Der erste widmet sich der rechtlichen Anerkennung und Verteilung, Zuweisung und Verwaltung von Landrechten (FAO 2012b: 3.). In diesen Empfehlungen werden staatliche Stellen aufgefordert, bestehende Landrechte anzuerkennen und ordnungsgemäß zu erfassen. Dabei folgen die Leitlinien einem weiten Verständnis von Landrechten, welches auch informelle und

¹⁰ Zu diesen Aspekten ausführlich weiter unten.

gewohnheitsrechtliche Nutzungsrechte auf staatlichen Landflächen einschließt (FAO 2012b: 8.2 bis 8.5). Insbesondere in Afrika verfügen Kleinbauern und Nomaden häufig nicht über formalisierte Landrechte. Dies hängt historisch mit dem Übergang von der Kolonialherrschaft zur Unabhängigkeit in vielen afrikanischen Staaten zusammen, bei dem häufig landwirtschaftliche Nutzflächen von der exklusiven Verfügungsbefugnis der Kolonialherren in die Verfügungsmacht des neuen unabhängigen Staates übergegangen sind.¹¹ Privates Eigentum an landwirtschaftlichen Nutzflächen ist insofern oft die Ausnahme. Nichtsdestotrotz werden aber beachtliche Teile dieser Landflächen landwirtschaftlich genutzt. Eine verbesserte Erfassung, Formalisierung und Verwaltung dieser bestehenden Nutzungsrechte soll die Rechtsposition von Landwirten und insbesondere auch kleinbäuerliche Strukturen in diesen Gebieten stärken. Dabei kann die Formalisierung individueller Landrechte traditionelle Nutzungsarten schützen, sie kann aber zugleich auch den Ausverkauf an ausländische Investoren befördern.¹²

Die Leitlinien fordern die Staaten im Bereich der Verteilung von Landrechten auf, eine transparente und bewusste Politik zu entwickeln. Hier wird der Staat in die Verantwortung genommen, politische Entscheidungen über die Art der geschützten Landrechte und deren Übertragung zu treffen und dies nicht allein den Entscheidungen privater Akteure – bzw. dem Zusammenwirken ausländischer Investoren mit nicht selten auch korrumpierbaren lokalen Eliten – zu überlassen. Die Leitlinien zielen hier eigentlich darauf ab, einem Staats- und Politikversagen im Bereich ausländischer Investitionen in Land entgegenzuwir-

¹¹ Dies gilt nicht für alle afrikanischen Staaten. In Ghana z.B. ging das Land vom Eigentum der Kolonialherren direkt in das Eigentum der lokalen Stammeshäuptlinge über. Diese verfügen bis heute über die betreffenden Landnutzungsrechte. Potentielle ausländische Investoren schließen demnach bis heute Pachtverträge mit den Stammesautoritäten ab. Ironischerweise ähnelt diese Praxis einer gängigen Übung der frühen kolonialen Landnahme, bei der private Handelsgesellschaften in verschiedenen afrikanischen Gebieten zunächst Handels- und Nutzungsrechte mit lokalen Stammesführern abschlossen. Erst in einem zweiten Schritt folgte dann am Ende des 19. Jahrhunderts die formale koloniale Landnahme durch die europäischen Staaten in Afrika (inzwischen klassisch hierzu Pakenham 1992).

¹² Zur Debatte um formalisiertes Landeigentum (*Titling*) versus Land als Teil der „Commons“ siehe als Befürworter der Formalisierung Toulmin/ Quan 2000: 38 und dagegen De Schutter 2011b: 268f.





ken. Wenn also von verbesserter *Tenure Governance* die Rede ist, geht es in den Leitlinien praktisch immer um eine Stärkung von staatlichen Institutionen vor Ort.

Das Zusammenwirken von schwachen Verwaltungsstrukturen und Verletzungen von Landrechten bringen die Leitlinien schon in der Präambel auf den Punkt:

„Many tenure problems arise because of weak governance, and attempts to address tenure problems are affected by the quality of governance. Weak governance adversely affects social stability, sustainable use of the environment, investment and economic growth. People can be condemned to a life of hunger and poverty if they lose their tenure rights to their homes, land, fisheries and forests and their livelihoods because of corrupt tenure practices or if implementing agencies fail to protect their tenure rights. People may even lose their lives when weak tenure governance leads to violent conflict.” (FAO 2012b: Preface Abschn. 6)

Entgegen der häufig anzutreffenden Annahme aus der theoretischen Governance-Debatte über das Ende der klassischen Staatlichkeit sind die Leitlinien also in vielen Teilen ein geradezu verzweifelter Ruf nach dem Staat, verstanden als effiziente, demokratisch legitimierte und transparent entscheidende Verwaltungsorganisation. Deshalb enthalten die Leitlinien viele konkrete Empfehlungen, die von der Flächennutzungsplanung, der Grundbuchverwaltung, der Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren bis hin zur Bewertung und Besteuerung von Landnutzungsrechten reichen.

Der zweite von den Leitlinien geregelte, größere inhaltliche Themenkomplex ist die Frage der Markt- und Investitionsregulierung selbst (FAO 2012b: Part 4). Bei den Positionierungen der Verhandlungsteilnehmer waren hier zwei unterschiedliche Grundphilosophien erkennbar: Einerseits die Ansicht, dass ein freier und für ausländische Investitionen offener Markt für Agrarflächen grundsätzlich einen positiven Zustand darstellt und andererseits die Auffassung, dass freie und unregulierte Märkte für Landflächen eine potentielle Gefahr für die Interessen der lokalen Bevölkerungen in den Gaststaaten und für deren Ernährungssicherheit bedeuten. Erwartungsgemäß wandten sich vor allem die USA in den Verhandlungen gegen solche Textvorschläge, die eine besonders kritische Haltung zu freien Märkten zum Ausdruck brachten.

Insgesamt betonen die am Ende konsentierten Leitlinien in diesem Bereich aber den staatlichen Regulierungsbedarf von Märkten für Agrarland. Es waren eindeutig die negativen Folgen eines globalen Marktes für internationale Investitionen in Land, die vor einem halben Jahrzehnt den universal vernehmbaren Ruf nach UN-Standards erst hervorgebracht hatten. Umso verständlicher erscheint es, dass die Leitlinien darauf verweisen, dass Übertragungen von Landrechten zu ausgewogenen Bedingungen stattfinden, zur Vermeidung von politischen Konflikten und Instabilität und zu nachhaltiger ökonomischer Entwicklung vor Ort, einschließlich der Beteiligung armer Bevölkerungsschichten, beitragen sollen (FAO 2012b: 11.2). Die Staaten werden explizit aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um unerwünschte Folgen von Landtransaktionen auf die lokale Bevölkerung zu verhindern.

Die allgemeine Haltung der Leitlinien zu Investitionen in Landwirtschaft, unter explizitem Einschluss nationaler und öffentlicher Investitionen, ist positiver gefasst als diejenige zur Rolle freier Märkte. Der Abschnitt beginnt mit einem klaren Bekenntnis zur essentiellen Bedeutung von öffentlichen und privaten Investitionen in Landwirtschaft für die Ernährungssicherheit (FAO 2012b: 12.1.). Demnach soll der Staat solche Investitionen aktiv fördern, die weiter gefassten sozialen, ökonomischen und ökologischen Zwecken dienen. Verantwortliche Investitionen sind nach den Leitlinien solche, die lokale Gemeinschaften fördern, die lokale Nahrungsmittelproduktion sichern, Arbeitsplätze schaffen und für das Land und seine Bewohner vorteilhaft sind (FAO 2012b: 12.1).

An dieser Stelle vermeidet das Dokument, explizit Partei zu nehmen im Streit zwischen Befürwortern einer Kleinbauernlandwirtschaft einerseits und jenen der sogenannten industriellen Intensivlandwirtschaft andererseits. Nach den Leitlinien sollen die Staaten eine Bandbreite von unterschiedlichen Formen der Landwirtschaft fördern („a variety of farming systems“, FAO 2012b: 12.1). Allerdings erkennen die Leitlinien explizit an, dass Kleinbauern und ihre Organisationen weltweit einen großen Teil der insgesamt getätigten Investitionen in Land leisten und damit signifikant zur Ernährungssicherheit, zur Armutsbekämpfung und zum Erhalt des ökologischen Gleichgewichts beitragen (FAO 2012b: 12.2).





Als dritter inhaltlicher Schwerpunkt enthält das Dokument Bestimmungen über Landrechte in Extremsituationen, insbesondere für den Kontext des Klimawandels, von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten. In den benannten Situationen kann es zu größeren Umsiedlungen kommen, die entweder umweltbedingt erforderlich werden oder politisch motiviert sind. Hier werden staatliche Stellen aufgefordert, die Landrechte der betroffenen Personen frühzeitig in den Planungen für Umsiedlungen zu berücksichtigen, bestehende Rechte ausreichend zu dokumentieren, die betroffenen Personen zu konsultieren und am neuen Ort angemessene Lebens- und Erwerbsbedingungen zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollen die Staaten, wenn möglich, die spätere Rückkehr auf das unfreiwillig verlassene Land ermöglichen. Die Leitlinien beziehen sich hier auf die einschlägigen von den UN erarbeiteten Standards zu Umsiedlungen von Vertriebenen und Flüchtlingen („*UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*“, genannt „*Pinheiro Principles*“, United Nations 2005b).

Für die Landfrage in bewaffneten Konflikten und besetzten Gebieten verweisen die Leitlinien allgemein auf die einschlägigen Normen des humanitären Völkerrechts, die den Konfliktparteien und der Besatzungsmacht eine Reihe von Verpflichtungen zur Achtung von Landrechten und lebensnotwendigen Ernährungsquellen auferlegen (insbesondere die Pflichten der Besatzungsmacht, bestehende Landrechte zu achten; vgl. Hague Convention IV 1907: Art. 46f). Danach ist es nicht zulässig, dass die Besatzungsmacht aus ökonomischen oder politischen Gründen landwirtschaftliche Nutzflächen konfisziert, ohne dass hierfür eine militärische Notwendigkeit bestünde. Die zum Teil sehr konkreten Bestimmungen zum staatlichen Umgang mit Landrechten in unterschiedlichen umweltbedingten oder militärischen Extremsituationen belegen den thematisch umfassenden Anspruch der Leitlinien. Auf einem mittleren Konkretisierungsgrad behandelt das Dokument praktisch alle Fragen des staatlichen Schutzes von Landrechten, womit sie für nationale Gesetzgeber und Ministerialverwaltungen eine orientierende Funktion einnehmen können.



4. Die Positionierung der Leitlinien zu kontroversen Fragen der *Land Grabbing*-Debatte

4.1 Wer entscheidet wie über Großprojekte? Verfahrensbeteiligung von betroffenen Rechteinhabern, lokalen Gemeinschaften und Parlamenten bei Investitionen in Agrarland

Die Leitlinien betonen bei Investitionsentscheidungen lokaler Behörden ein generelles Recht von möglicherweise betroffenen Inhabern von Landrechten, vor der Entscheidung konsultiert zu werden und an den Entscheidungsverfahren zu partizipieren:

“Consultation and participation: engaging with and seeking the support of those who, having legitimate tenure rights, could be affected by decisions, prior to decisions being taken, and responding to their contributions; taking into consideration existing power imbalances between different parties and ensuring active, free, effective, meaningful and informed participation of individuals and groups in associated decision-making processes.” (FAO 2012b: 3.B.6.)

Ein solches generelles Erfordernis erscheint nicht selbstverständlich, seine Aufnahme in die Leitlinien kann als Erfolg der *Food Sovereignty* - Bewegung angesehen werden. In Industrieländern werden auch größere Pachtverträge oder Landkäufe in der Regel nicht mit Partizipation der lokalen Bevölkerung anberaumt und abgewickelt. Allerdings befinden sich dort die meisten bewirtschaftbaren Landflächen bereits in Privatbesitz und können insofern nur von privaten Rechteinhabern weiterveräußert werden. Großflächiger Landverkauf durch staatliche Institutionen ist insofern heutzutage, im Gegensatz zur Situation in vielen afrikanischen und asiatischen Staaten, eher die Ausnahme. In der *Land Grabbing*-Debatte wird zudem darauf hingewiesen, dass sich nach ausländischen Investitionen in Land häufig die Situation lokaler Gemeinschaften verschlechtert hat. Durch die Übertragung von Nutzungsrechten auf die Investoren kann für lokale Bevölkerungsteile der unmittelbare Zugang zu bestimmten Ernährungs- und Erwerbsquellen entfallen, wenn die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht mehr lokal verkauft oder zur Selbstversorgung konsumiert werden können. Dies ist eine häufige Folge bei Umstellung der Produktion von



traditionell angebauten Nahrungsmitteln, wie Reis oder Getreide, auf andere Agrarprodukte, z.B. Palmöl oder Mais zur Biospritherstellung. Zudem können größere Investitionsprojekte, insbesondere wenn sie wie die Bioenergieproduktion besonders bewässerungsintensiv sind, ökologische Folgen haben, die die Ernährungssicherheit gefährden. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Investition negative Auswirkungen auf den Grundwasserspiegel, die Boden- oder auch Wasserqualität in einer bestimmten Region hat.

Solche Folgen könnten zwar durch gesetzlich vorgeschriebene und lokal verwaltete Flächennutzungspläne, Genehmigungsverfahren und die konkrete Vertragsgestaltung verhindert werden. Wie oben bereits ausgeführt, halten die Leitlinien die Staaten daher auch an, über Gesetzgebung und effiziente Verwaltungsstrukturen solche negativen Folgen von ausländischen Investitionen zu vermeiden bzw. solche Projekte nicht zuzulassen. Allerdings zeigen die Erfahrungen mit problematischen Investitionen, dass staatliche Strukturen häufig schwach ausgebildet sind und der Gesetzesvollzug durch die Verwaltung gestört sein kann. Die gesetzliche Programmierung und effektive Steuerung von Verwaltungsentscheidungen und deren juristische Kontrolle sind voraussetzungsvolle Errungenschaften stratifizierter Gesellschaften, die nicht nur in den Staaten des Globalen Südens häufig nur unvollkommen verwirklicht sind. Hier haben Konsultations- und Partizipationsverfahren für Betroffene eine besondere Bedeutung, die über die Verbesserung des Informationsstandes lokaler Verwaltungsbehörden weit hinaus reicht.

In Staaten, deren politische Kultur stark durch ethnische Konflikte geprägt ist, verschärft sich das Problem von Verwaltungsentscheidungen mit negativen Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung häufig dadurch, dass bestimmte Ethnien im politischen System zu wenig repräsentiert sind. Selbst bei regelmäßigen demokratischen Wahlen können Vertreter von bestimmten Ethnien in staatlichen Entscheidungsfunktionen dauerhaft unterrepräsentiert sein. Solche politischen Strukturen werden in der Literatur unter dem Stichwort der *political economy of hunger* thematisiert. Sie sind häufig Ursache von Armut und struktureller Ernährungsunsicherheit in Gebieten, die überwiegend von der Minderheitenethnie bewohnt werden. Wenn die regierenden politischen Eliten bei



Investitionsentscheidungen die Interessen der in einer bestimmten Region angesiedelten Minderheitenethnien nicht berücksichtigen, kann es zur Verwirklichung von Projekten kommen, die den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung diametral entgegenstehen. Die Leitlinien setzen auch daher auf einen neuen universalen Beteiligungsstandard für die von internationalen Investitionen betroffene Bevölkerung. Dabei gehen sie allerdings nicht so weit, ein echtes Mitentscheidungsrecht einzuräumen. Die Leitlinien fordern informierte Konsultation und Beteiligung und nicht einen lokalen Einwilligungsvorbehalt für Investitionsprojekte, wie sie viele zivilgesellschaftliche Vertreter im Vorfeld der Verhandlungen gefordert hatten.

In diesem Kontext unterscheiden die Leitlinien bewusst zwischen indigenen und lokalen Gemeinschaften. Für die Indigenen sehen die Leitlinien Konsultationen und Beteiligungsformen vor, die darauf abzielen, eine freie, vorherige und informierte Einwilligung der indigenen Bevölkerungsgruppe in Projekte auf ihrem angestammten Territorium zu erlangen (FAO 2012b: 9.9.). Dies entspricht der ebenfalls unverbindlichen *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 2007 (United Nations 2007a: Art. 32 Abs. 2). Danach gilt für die indigenen Völker das sogenannte „FPIC“-Prinzip, d. h. die Einwilligung der Indigenen ist eine Voraussetzung für Investitionsprojekte auf ihren angestammten Gebieten. Hiermit bilden die Leitlinien den aktuellen universalen Standard zu dieser Frage exakt ab. Kanada hatte in den Verhandlungen seine bekannte Rolle als Gegner der internationalen Anerkennung von Indigenenrechten immer wieder erfolgreich gespielt und auch bei dem Einwilligungserfordernis der Indigenen eine ergänzende Formulierung bewirkt, welche die kanadischen – bereits bei der Annahme der *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* im Jahr 2007 geäußerten – Vorbehalte auch in den Leitlinien indirekt wieder aufgreifen:

„[...] under the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* and with due regard for particular positions and understandings of individual States.“
(FAO 2012b: 9.9)

Bemerkenswert für den Indigenenkontext ist, dass die Leitlinien die Position von Frauen als Inhaberinnen von Landrechten sowie ihre Beteiligung an Ent-



scheidungen ausdrücklich betonen. Für den Fall, dass verfassungsrechtliche oder legislative Vorgaben zur Stärkung von Landrechten von Frauen mit indigenen Traditionen kollidieren, sollen alle Beteiligten gemeinsam darauf hinwirken, diese Rechte in indigene Praktiken zu integrieren (FAO 2012b: 9.6). Hier kommt der universalistische Anspruch der menschenrechtlich fundierten Gleichberechtigungsfrage zum Ausdruck, der auch vor dem Argument der gegebenenfalls entgegenstehenden kulturellen Tradition bei Indigenen nicht zurückweicht.

Für Entscheidungen über große Transaktionen in Land (*large-scale transactions of tenure rights*) sehen die Leitlinien zudem besondere Verfahrensregeln vor. Zunächst soll der Gesetzgeber für diesen Bereich definieren, welche Investitionen in Landrechte als große (*large-scale*) Transaktionen anzusehen sind (FAO 2012b: 12.5). Dabei sollen Hektar-Obergrenzen für genehmigungsfähige Projekte und die Verfahren selbst gesetzlich festgelegt werden (FAO 2012b: 12.6). Die Leitlinien sehen für solche Großprojekte zudem Modifikationen in den Entscheidungsverfahren vor. Exemplarisch nennen die Leitlinien an dieser Stelle die Beteiligung nationaler oder regionaler Parlamente bei der Entscheidung über Großprojekte (FAO 2012b: 12.6). Betrachtet man die Größe der kontroversen Investitionsprojekte, in Madagaskar z.B. scheint mittlerweile ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche von geplanten ausländischen Investitionsvorhaben betroffen zu sein, so sind parlamentarische Beteiligungs- oder Einwilligungsrechte in der Tat naheliegend. Insbesondere wegen der Öffentlichkeitsfunktion von Parlamenten könnte ein parlamentarisches Mitbestimmungsrecht positive Effekte für die Ernährungssicherheit in den betroffenen Regionen nach sich ziehen. Als Reaktion auf die Gefahren von dysfunktionalen Verwaltungsstrukturen setzten die Leitlinien damit auf Verfahrensinnovationen, die neben der Verwaltung das Parlament und auch die Betroffenen in die Administrativverfahren mit einbeziehen.

Allgemein versuchen die Leitlinien, die staatliche Verwaltung in die Lage zu versetzen, verantwortungsvoll und menschenrechtsorientiert mit der Ressource Agrarland umzugehen. Gleichzeitig binden sie aber auch andere Akteure frühzeitig mit in die Entscheidungsstrukturen ein, um hierdurch einem potenziellen

Verwaltungsversagen entgegenzuwirken. Dadurch sollen die entstehenden sozialen und ökologischen Risiken beim Aufeinandertreffen eines globalisierten Marktes für Agrarinvestitionen mit schwachen staatlichen Strukturen abgemildert werden.

4.2 Menschenrechtliche Grenzen ausländischer Investitionen in Land

Landrechte als solche sind nicht mit Menschenrechten gleichzusetzen. Menschenrechte flankieren jedoch völkerrechtlich den Schutz von lokal oder national gewährten Landrechten. Mit anderen Worten: Wenn bestehende formelle oder informelle Landrechte durch ausländische Investitionen verletzt werden, kann dies eine Menschenrechtsverletzung darstellen. Beim Aufeinandertreffen von hochformalisierten und völkerrechtlich abgesicherten internationalen Investitionsverträgen mit nicht formalisierten Nutzungs- und Aufenthaltsrechten der lokalen Bevölkerung lassen sich Letztere in der Praxis aber häufig nicht gegen den Investor durchsetzen. Die Leitlinien verlangen daher bei der Realisierung von Investitionsprojekten explizit die Achtung von Menschenrechten und die Förderung sozialer Ziele:

“Responsible investments should do no harm, safeguard against dispossession of legitimate tenure right holders and environmental damage, and should respect human rights. Such investments should be made working in partnership with relevant levels of government and local holders of tenure rights to land, fisheries and forests, respecting their legitimate tenure rights. They should strive to further contribute to policy objectives, such as poverty eradication; food security and sustainable use of land, fisheries and forests; support local communities; contribute to rural development; promote and secure local food production systems; enhance social and economic sustainable development; create employment; diversify livelihoods; provide benefits to the country and its people, including the poor and most vulnerable.” (FAO 2012b: 12.4)

Welche Menschenrechtsverletzungen kommen hier in Betracht? Im Kontext großer Investitionen in Land kommt es potenziell zu Eingriffen in menschenrechtlich geschützte Eigentumsrechte (American Convention on Human Rights 1969: Art. 21), das Recht auf angemessenen Lebensstandard (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966: Art. 11), einschließlich





des Rechts auf angemessene Nahrung, sowie zu Verstößen gegen grundlegende Rechte von ArbeitnehmerInnen (u. a. Konventionen der International Labour Organization (ILO)) und gegen Diskriminierungsverbote (u. a. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965: Art. 5 (d)(v)). Bei gewaltsamen Vertreibungen werden in Einzelfällen auch das Recht auf Wohnung (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966: Art. 11), auf körperliche Unversehrtheit oder Leben (u.a. International Covenant on Civil and Political Rights 1966: Art. 6) verletzt. Es geht hier um Verstöße gegen universale, regionale oder auch nationale Menschenrechtsnormen, zu deren Einhaltung sich die Staaten auf der jeweiligen Normsetzungsebene gegebenenfalls verpflichtet haben. Eine genaue Analyse von Einzelfällen müsste daher zuerst feststellen, welche völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bindungen für den jeweils agierenden Staat bestehen. Aus allgemeiner Perspektive soll auf drei Verletzungskonstellationen, die von den Leitlinien behandelt werden, im Folgenden genauer eingegangen werden: der Entzug von Eigentumsrechten in Folge eines Investitionsprojektes, der Wegfall von Ernährungs- und Erwerbsquellen und der Verlust des Wohnortes durch Umsiedlung oder Vertreibung.

Der Verlust von Eigentumsrechten wird in den Leitlinien an verschiedenen Stellen angesprochen. Generell stellen die Leitlinien fest, dass kein Landrecht, auch wenn es Eigentumsrechte umfasst, absolut gilt (FAO 2012b: 4.3). Bereits bestehende Landrechte werden, auch wenn sie einen menschenrechtlichen Gehalt aufweisen, durch die Rechte Anderer und durch solche staatlichen Maßnahmen begrenzt, die zur Erfüllung öffentlicher Zwecke notwendig sind. Somit hat der Gesetzgeber – dies entspricht der gängigen menschenrechtlichen Doktrin – einen gewissen Ermessensspielraum, welche Eingriffe in Landrechte noch als rechtmäßig angesehen werden können. Allerdings ist damit auch sogleich eine zwingende rechtliche Voraussetzung für die Einschränkung benannt. Es bedarf einer gesetzlichen Grundlage für die Einschränkung im Einzelfall, die den Wesensgehalt des betroffenen Menschenrechts respektieren muss (Frowein/ Peukert 2009: Art. 1 ZP 1). Eingriffe ohne gesetzliche Ermächtigung sind nach den Leitlinien unzulässig. Im Umkehrschluss können z.B. Landreformen in bestehende Landrechte eingreifen, wenn sie diese legitimatorische

Voraussetzung (Parlamentsgesetz) erfüllen und von der Verwaltung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchgeführt werden.

Wenn ein Eingriff in Landrechte zugleich einen vollständigen Eigentumsentzug (*expropriation*) darstellt, müssen nach den Leitlinien zudem weitere Voraussetzungen erfüllt sein (FAO 2012b: 16.1 bis 16.9). Zum Einen dürfen Enteignungen ausschließlich zu öffentlichen Zwecken durchgeführt werden (FAO 2012b: 16.1); dies ist eine Voraussetzung, die bei einer üblichen kommerziellen Investition in der Regel nicht der Fall sein wird. Nur wenn die Investition einem wichtigen öffentlichen Zweck dient, wie z.B. dem Bau eines Deiches um lebensgefährliche Überflutungen zu verhindern, könnte sie also nach den Leitlinien im Wege einer Enteignung von lokalen Eigentümern durchgeführt werden. Die betroffenen früheren Rechteinhaber müssen zudem prompt und angemessen entschädigt werden (FAO 2012b: 16.1). Aus rechtlicher Perspektive befinden sich die Leitlinien hier im Einklang mit vielen nationalen Verfassungsordnungen sowie regionalen Menschenrechtsinstrumenten (vgl. European Convention on Human Rights 1950: Art. 1 ZP 1; American Convention on Human Rights 1969: Art. 21; African Charter on Human and Peoples' Rights 1981: Art. 14).¹³

Die bei einem Entzug von Landrechten wohl am häufigsten verletzte Menschenrechtsnorm ist Art. 11 des UN-Sozialpakts, der das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard enthält. Dieses umfasst u.a. das Recht auf angemessene Nahrung und das Recht auf angemessene Unterkunft. Den UN-Sozialpakt haben zur Zeit 160 Staaten ratifiziert. Wenn Kleinbauern das Recht genommen wird, auf einem bestimmten Land Vieh weiden zu lassen oder Nahrungsmittel für die Versorgung der eigenen Familie anzubauen, kann dies zu einer Menschenrechtsverletzung führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine alternative Erwerbs- und Ernährungsquelle zur Verfügung steht (United Nations 1999: Abschn. 12). Wenn der Staat also einen Zustand mitver-

¹³ Was die Übereinstimmung mit universalen Menschenrechtsstandards anbetrifft, so erscheint die Beurteilung insofern weniger eindeutig, als der International Covenant on Civil and Political Rights von 1966 kein Menschenrecht auf Eigentum enthält. Die universale Geltung des Menschenrechts auf Eigentum ist umstritten, siehe hierzu Kälin/ Künzli 2009: Kap. 14 III.





ursacht oder duldet, bei dem einzelne Rechteinhaber sich durch die Investition nicht mehr ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgen können, begeht er bei bestehenden Bindungen an den UN-Sozialpakt selbst eine Menschenrechtsverletzung.

Abschnitt 1 der 2005 verabschiedeten FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung hatte die Verbindung zwischen Zugang zu Land und dem Recht auf Nahrung auf folgende Formel gebracht:

„These Voluntary Guidelines aim to guarantee the availability of food in quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals; physical and economic accessibility for everyone, including vulnerable groups, to adequate food, free from unsafe substances and acceptable within a given culture; or the means of its procurement.“
(FAO 2005: Abschn.1.16)

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte zuvor in seinen *General Comments* (Allgemeinen Bemerkungen) Nr. 12 zur Umschreibung des Wesensgehaltes des Rechts auf angemessene Nahrung auf den Begriff der „Verfügbarkeit“ von Nahrungsmitteln abgestellt und in diesem Zusammenhang auch den bestehenden Zugang zu Land in den elementaren Schutzgehalt von Art. 11 des UN-Sozialpaktes mit aufgenommen:

„Availability refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well-functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand.“ (United Nations 1999: Abschn. 12)

Der Zugang zu Nahrungsmitteln kann nach der Interpretation des UN-Ausschusses also „wirtschaftlich“ durch Kauf von Nahrungsmitteln oder „physisch“ durch eigenen Anbau und Verzehr erfolgen. Wirtschaftlicher Zugang setzt voraus, dass die Rechteinhaber eine eigene Einkommensquelle haben. Das ist in ländlichen Gebieten häufig gerade der Anbau und Verkauf von Agrargütern. Der Zugang zu Land zum Kultivieren oder Sammeln von Nahrungsmitteln ist also in doppelter Hinsicht menschenrechtlich geschützt: sowohl als lebensnotwendige Einkommensquelle als auch als eigene direkte Ernährungsgrundlage der Kleinbauern.



Die dritte und in den Leitlinien ausführlicher thematisierte menschenrechtliche Problematik im Zusammenhang mit ausländischen Investitionen in Land sind Räumungen und Umsiedlungen. Schon zu Beginn der Leitlinien in den allgemeinen Prinzipien wird dem Staat die Pflicht auferlegt, seine Bevölkerung vor willkürlichem Entzug von Landrechten und gewaltsamen und menschenrechtswidrigen Räumungen zu schützen:

“They should protect tenure right holders against the arbitrary loss of their tenure rights, including forced evictions that are inconsistent with their existing obligations under national and international law.” (FAO 2012b: 3A 1.2)

Menschenrechtswidrig, d.h. ein Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpaktes, sind erzwungene Räumungen immer dann, wenn sie ohne gesetzliche Grundlage, unverhältnismäßig, ohne vorherige Anhörung und Rechtsschutz oder unter menschenunwürdigen Bedingungen durchgeführt werden (sog. *forced evictions*) (Office of the High Commissioner for Human Rights 1997: Abschn. 8 bis 13). Hinzu kommt nach einer Räumung das Erfordernis der staatlichen Zurverfügungstellung von alternativem und angemessenem Wohnraum und ggf. die Zahlung von angemessenen Entschädigungszahlungen.¹⁴ Erzwungene Räumungen, die eine große Anzahl von Haushalten betreffen, dürfen nur als *ultima ratio* und nur unter den oben genannten Bedingungen durchgeführt werden. Die Leitlinien verweisen an verschiedenen Stellen auf diese menschenrechtlichen Grenzen für erzwungene Räumungen (FAO 2012b: 4.4, 7.6, 10.6, 16.7, 16.8, 16.9).

Bei der Frage, wie der Gaststaat der Investition sicherstellen soll, dass große Investitionsprojekte (*large-scale transactions*) nicht gegen die genannten Menschenrechte verstoßen, verlangen die Leitlinien die Beauftragung von „unabhängigen“ Menschenrechts- und Umweltverträglichkeitsprüfungen durch staatliche Behörden (FAO 2012b: 12.10). In Betracht kommen hier verschiedene frühzeitige Stellungnahmen zum Projektvorhaben von wissenschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Seite. Ob die staatlichen Behörden selbst als „unabhän-

¹⁴ Der einschlägige Menschenrechtsstandard zu Zwangsräumungen wird konkretisiert in United Nations 2007b: Annex I.



gig“ im Sinne der Leitlinie anzusehen sind, bleibt als Verhandlungskompromiss an dieser Stelle bewusst unklar. Auf die Aufnahme dieses Passus hatten in der letzten Verhandlungsrunde die VertreterInnen der Zivilgesellschaft gedrungen. Unter dem Blickwinkel des Problems des Staatsversagens und der Korruption erscheint es sinnvoll, in der Planungsphase für Großvorhaben auch externe Expertise einzubinden, die an dem Investitionsvorhaben selbst ökonomisch nicht beteiligt ist.

4.3 Menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen und ihren Heimatstaaten

Die Leitlinien wenden sich auch direkt an private Investoren. Unter den allgemeinen Prinzipien der Konvention werden die Verantwortlichkeiten von Unternehmen und anderen nicht-staatlichen Akteuren angesprochen:

„Non-state actors including business enterprises have a responsibility to respect human rights and legitimate tenure rights. Business enterprises should act with due diligence to avoid infringing on the human rights and legitimate tenure rights of others. They should include appropriate risk management systems to prevent and address adverse impacts on human rights and legitimate tenure rights. Business enterprises should provide for and cooperate in non-judicial mechanisms to provide remedy, including effective operational-level grievance mechanisms, where appropriate, where they have caused or contributed to adverse impacts on human rights and legitimate tenure rights [...]“
(FAO 2012b: 3.2)

Mit dieser Bestimmung zu den nicht-staatlichen Akteuren übernehmen die Leitlinien nicht zufällig bis in den Wortlaut hinein die vom UN-Menschenrechtsrat angenommenen *Guiding Principles on Business and Human Rights* des UN *Special Representative John Ruggie* (United Nations 2011: Annex II, A. 11-13). Dort hatte der *Special Representative* klargestellt, dass aus seiner Sicht Unternehmen nicht direkt völkerrechtlich an menschenrechtliche Verpflichtungen gebunden seien, ihnen aber die Verantwortung (*responsibility*) zukomme, Menschenrechte zu achten. Eine solche Verantwortung schließt nach den *Guiding Principles* eine Sorgfaltspflicht (*due diligence*) der Unternehmen zur Vermeidung von möglichen Beeinträchtigungen von Menschen- und Landrechten mit ein. Für den Fall, dass es trotzdem zu Menschen- oder Landrechtsverletzungen

kommt, an denen Unternehmen beteiligt sind, sollen die Unternehmen Beschwerden und Abhilfemechanismen bereitstellen bzw. mit solchen Mechanismen kooperieren. In der expliziten Einbeziehung von Landrechten (*tenure rights*) in diese Verantwortlichkeiten von Unternehmen gehen die Leitlinien über die *Ruggie-Principles* insofern hinaus, als letztere sich ausschließlich auf Menschenrechte beziehen. Abgesehen von dieser Erweiterung stimmen die Leitlinien aber im Blick auf die Pflichten von Unternehmen mit dem derzeitigen Standard des UN-Menschenrechtsrates überein.

Wo die Leitlinien allerdings über die *Ruggie-Principles* des Menschenrechtsrates hinausgehen, ist der Bereich der menschenrechtlichen Verpflichtungen des Heimatstaates der Investition. Die Frage, ob und in welchem Ausmaß Heimatstaaten multinationaler Konzerne aus Menschenrechtsverträgen verpflichtet sind, Schutzmaßnahmen gegenüber der ausländischen Bevölkerung zu ergreifen, deren Menschenrechte durch „eigene“ Unternehmen bedroht werden, ist völkerrechtlich umstritten (Zum Problem der extraterritorialen Schutzpflicht vgl. von Bernstorff 2010). Als weitgehend anerkannt dürfte in diesem Zusammenhang gelten, dass der Heimatstaat keinen aktiven Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung des Gaststaates leisten darf. Es ist ja zunächst der Gaststaat, der eine Menschenrechtsverletzung begeht, wenn er der Beeinträchtigung von Menschenrechten der eigenen Bevölkerung durch ausländische Unternehmen auf dem eigenen Territorium keinen Einhalt gebietet oder diese sogar mit fördert. Für den Heimatstaat des Unternehmens besteht in einem solchen Fall aus dem völkerrechtlichen Beihilfeverbot eine (indirekte) menschenrechtliche Verpflichtung, diese Menschenrechtsverletzung nicht durch die Unterstützung des Unternehmens zu fördern (z.B. durch staatliche Exportkreditgarantien oder ähnliche Instrumente der Außenwirtschaftsförderung). Teilweise wird zudem in der Literatur und von der Zivilgesellschaft vertreten, dass der Gaststaat eine eigene direkte Verpflichtung aus den Menschenrechtsverträgen hat, ausländische Staatsbürger vor Übergriffen „seiner“ Unternehmen zu schützen (sog. extraterritoriale Schutzpflicht) (Für einen solchen Ansatz vgl. United Nations 1997: Abschn. 18; Sornarajah 2004: 169; Coomans 2004: 193; Künnemann 2004: 219f.; Sepúlveda Carmona 2009: 91).





John Ruggie hatte sich in dieser Frage in den *Guiding Principles* nur sehr zurückhaltend geäußert und bewusst keine Rechtspflichten des Heimatstaates im Blick auf auswärtiges Handeln einheimischer Konzerne angenommen, wie das folgende Zitat aus den *Guiding Principles* deutlich macht:

„States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations.“
(United Nations 2011: Annex I, A.2)

Es ist hier von staatlichen Erwartungen (*expectations*) gegenüber den im Ausland operierenden Unternehmen die Rede und eben nicht von einer rechtlichen Regulierungspflicht des Heimatstaates. Ruggie hat in seinem Kommentar zu den *Guiding Principles* deutlich gemacht, dass er nicht von einer menschenrechtlich begründeten Rechtspflicht des Heimatstaates ausgeht, das Verhalten der eigenen Konzerne im Ausland zu regulieren:

„At present States are not generally required under international human rights law to regulate the extraterritorial activities of businesses domiciled in their territory and/or jurisdiction. Nor are they generally prohibited from doing so, provided there is a recognized jurisdictional basis.“ (United Nations 2011: Annex I, A.2)

Gleichzeitig spricht Ruggie den Heimatstaaten aber eine politische Rolle in der Prävention von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch unternehmerische Aktivitäten im Ausland zu, und zwar insbesondere dann, wenn es sich, wie häufig im Kontext des *Land Grabbing*, um staatliche Unternehmen handelt. Die in den *Guiding Principles* in diesem Zusammenhang verwendeten vorsichtigen Formulierungen werden in den Leitlinien wieder aufgegriffen:

“Where transnational corporations are involved, their home States have roles to play in assisting both those corporations and host States to ensure that businesses are not involved in abuse of human rights and legitimate tenure rights. States should take additional steps to protect against abuses of human rights and legitimate tenure rights by business enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and service from State agencies.“ (FAO 2012b: 3.2; vgl. auch United Nations 2011: Annex I, B.4. und B.7.d.)

Leitlinie 12.15. des Investitionskapitels geht sogar noch einen Schritt weiter. Hier wird die Existenz von Rechtspflichten der Heimatstaaten im Blick auf un-

ternehmerisches Handeln im Ausland zum ersten Mal in einem von Staaten ausgehandelten UN-Dokument explizit anerkannt:

“When States invest or promote investments abroad, they should ensure that their conduct is consistent with the protection of legitimate tenure rights, the promotion of food security and their existing obligations under national and international law, and with due regard to voluntary commitments under applicable regional and international instruments.” (FAO 2012b: 12.15)

Auch wenn die dogmatische Grundlegung solcher Verpflichtungen offen gelassen wird (Herleitung nur über Beihilfeverbot oder zusätzlich auch über extraterritoriale Schutzpflichten?), erkennen die Leitlinien an dieser Stelle grundsätzlich an, dass Verpflichtungen der Heimatstaaten aus Menschenrechtsverträgen im Blick auf das Verhalten von staatlichen und staatlich geförderten privaten Unternehmen im Ausland bestehen. Dies gilt nach der Formulierung nicht nur für den Staat als Unternehmer, sondern eben gerade auch dann, wenn der Staat die Auslandsaktivitäten privater Unternehmen unterstützt. Diese von der Afrikanischen Gruppe in die Verhandlungen eingebrachte Formulierung wird sicherlich aufgegriffen werden, wenn in Zukunft um die Anerkennung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen der Heimatstaaten bei der Außenwirtschaftsförderung gestritten wird. Die Leitlinien haben hier mit der Legitimität eines zwischenstaatlich ausgehandelten Konsensdokumentes menschenrechtliches Neuland betreten.

Für den Kontext des *Land Grabbing* bedeutet diese Leitlinie, dass die Heimatstaaten einer Investition sicherstellen müssen, dass ein staatlich geförderter Kauf- oder Pachtvertrag im Ausland nicht gegen Menschen- oder Landrechte der ausländischen Landbevölkerung verstößt. Es bedarf damit einer staatlich veranlassten Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung, die die Frage der bestehenden informellen und formellen Landrechte Dritter mit einschließt. Dies ist die ex-ante Perspektive. Aber auch wenn die Investition bereits getätigt wurde und es in der Umsetzung zu Konflikten zwischen den Interessen des Investors und menschenrechtlich gebotenen Regulierungsmaßnahmen des Gaststaates kommt, müssen die menschenrechtlichen Verpflichtungen in völkerrechtlichen Streitbeilegungsverfahren beachtet werden. Sie treten nicht hinter den völker-





rechtlich oder privatrechtlich abgesicherten ökonomischen Interessen des Investors zurück (Simma/ Kill 2009).

5. Fazit: Die Leitlinien als Menschenrechtsstandard zum Problem des *Land Grabbing*?

Das Leitlinienprojekt hat die Regulierungsverantwortung der staatlichen Verwaltung im Bereich des *Land Grabbing* nicht nur unmissverständlich hervorgehoben, sondern hierzu auch konkrete Handlungsmaximen und praktische Hilfestellungen formuliert. Allein dieser Aspekt macht die Leitlinien zu einem politisch wertvollen Dokument. Gleichzeitig machen sie die unterschiedlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen, welche die meisten Staaten im Blick auf ausländische Investitionen in Land durch das Völkervertragsrecht übernommen haben, noch einmal gebündelt deutlich. Die hohen Regulierungsanforderungen, die das Dokument aufstellt, sind zu einem großen Teil konkretisierte menschenrechtliche Verpflichtungen der Staaten und dienen dem Schutz der einheimischen Bevölkerung. Damit relativiert sich auch der nichtbindende Charakter der Leitlinien. Denn „hinter“ den unverbindlichen Handlungsanforderungen stehen häufig bindende Verpflichtungen des jeweiligen Staates (zur Kombination unverbindlicher und verbindlicher Rechtsetzung im Menschenrechtsbereich Riedel 1986: 312 ff.). Der gewählte Menschenrechtsansatz „härtet“ nicht nur die jeweiligen Vorgaben des Dokuments, sondern macht es für den zivilgesellschaftlichen Diskurs anschlussfähiger. Ganz überwiegend richten sich die Leitlinien dabei an den Gaststaat und versuchen diesen in die Lage zu versetzen, seine Landwirtschaftspolitik so zu steuern, dass Menschenrechte nicht verletzt werden und die einheimische Landbevölkerung nachhaltig von Investitionsentscheidungen profitieren kann. Aber auch die Heimatstaaten der Investition und die Investoren selbst werden, wie oben dargestellt, direkt in die Pflicht genommen. In einer konzeptionellen Umkehrung der Logik einer internationalen Schutzverantwortung für das Individuum versuchen die Leitlinien so die betroffenen Individuen vor negativen Folgen eines durch die internationale Gemeinschaft aktiv globalisierten Marktes für Agrarflächen zu schützen.

Was der Menschenrechtsansatz dagegen nur begrenzt leisten kann, ist die Einforderung von strukturellen makroökonomischen Änderungen, die den errichteten globalen Markt für Agrarland als solchen in Frage stellen. Markt und Menschenrechte sind konzeptionell kompatibel. Die kollektive Bewirtschaftung der „commons“ als mögliche Alternative zu individualisierten Eigentums- und Pachtformen spielen daher auch nur eine untergeordnete Rolle in den Leitlinien, auch wenn sie als Ordnungsmodell von ihnen nicht ausgeschlossen wird. Es ist ebenfalls dem Konsenscharakter des Dokuments geschuldet, dass dringend notwendige Hektar-Obergrenzen oder Laufzeitgrenzen (z.B. max. Pacht für 30 Jahre) für ausländische Investitionen in Land in den Leitlinien fehlen. Anforderungen in diesem Bereich bleiben vage und werden im Blick auf die umstrittenen Großprojekte in der Regel prozeduralisiert. Allerdings soll der Wert der prozeduralen Ausgestaltung von Genehmigungserfordernissen, einschließlich der Beteiligung von Parlamenten, unabhängigen Stellen und vor allem der betroffenen Bevölkerung in der Planungsphase nicht unterschätzt werden. Diese Verfahren sind zweifelsohne anspruchsvoll und korruptionsanfällig in ihrer Einführung und Abwicklung. Sie dürften daher einige der betroffenen Staaten administrativ überfordern. Hier erscheint aber häufig jeder Schritt zu mehr Transparenz und zu verbesserter Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung als ein großer Gewinn. Nur so kann eine stärkere Politisierung großer Investitions- und Flächennutzungsplanungen in den Zielländern der Investitionen ermöglicht werden.

Die Leitlinien schaffen neben der geforderten Öffnung der Planungs- und Entscheidungsverfahren zudem eine Basis an global konsentierten inhaltlichen Kriterien für Investitionen, auf deren Grundlage um diese Fragen kontextabhängig gerungen werden kann.





6. Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung

- Die Förderung von nachhaltigen Governance-Strukturen in der *öffentlichen* Landwirtschaftsplanung, -förderung und -verwaltung in den Partnerländern mit dem Ziel der Armutsbekämpfung sollte, wie im BMZ-Strategiepapier (BMZ 2012) angekündigt, zu einem Schwerpunkt in der bilateralen und multilateralen EZ gemacht werden.
- Die Bundesregierung sollte die Leitlinien in der EZ und bei bilateralen Projekten mit Landbezug berücksichtigen und implementieren. Ein Schwerpunkt sollte hier auf der Befähigung der lokalen und nationalen Verwaltung zur Durchführung einer transparenten und leitlinienkonformen Prüfung von Investitionsvorhaben liegen.
- Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die Leitlinien auch in internationalen Organisationen, die mit Entwicklungs- und Landfragen befasst sind (z.B. Weltbank), Beachtung finden und implementiert werden.
- Auch für PPP-Projekte im Bereich von Investitionen in Land, an denen deutsche Institutionen beteiligt sind, sollten die Leitlinien zum Maßstab gemacht werden.
- Bei der Investitions- und Exportförderung durch die Bundesregierung sollten Projekte deutscher Investoren, die mit den Leitlinien nicht vereinbar sind, keine staatliche Förderung und keinen staatlichen Schutz erhalten.
- Die Verbreitung der Leitlinien sollte auch bei Unternehmensverbänden und VertreterInnen der Finanzwirtschaft (insbes. Investmentfonds, die in Agrarproduktion im Ausland investieren) gefördert werden, um deutsche Investoren für diesen neuen globalen Standard zu sensibilisieren.
- Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) sollten die Leitlinien für das Monitoring staatlicher und privater Akteure bei Projekten mit Landbezug nutzen.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten die Leitlinien bei eigenen Vorhaben berücksichtigen. Auch sie können die Leitlinien für das Monitoring staatlicher und privater Akteure nutzen.



7. Literaturverzeichnis

- African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights 1981: angenommen durch die Afrikanische Union durch OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 am 27.06.1981), in Kraft getreten am 21.10.1986, http://www.african-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul_%20charter.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- American Convention on Human Rights 1969: San José, Costa Rica, 22.11.1969, <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2012): Investitionen in Land und das Phänomen des Land Grabbing – Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 2012/2, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier316_2_2012.pdf (Zugriff am: 03.12.2012)
- Cassese, Antonio 1999: Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, in: *European Journal of International Law* (10), 23-30.
- Collier, Paul 2008: The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis, in: *Foreign Affairs*, 87 (6): 67-68.
- Coomans, Alphonsus 2004: Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: *Human Rights Quarterly* 9 (2): 156-229.
- Cotula, Lorenzo 2011: Land Deals in Africa: What is in the contracts?, IIED-research paper, London.
- Daniel, Shepard/ Mittal, Anuradha 2010: (Mis)investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs, <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05506.pdf> (Zugriff am: 17.10.2012).
- De Schutter, Olivier 2011a: The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Lands Users, in: *Harvard International Law Journal*, 52: 503-559.
- De Schutter, Olivier 2011b: How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland, in: *The Journal of Peasant Studies*, 38 (2): 249-279.
- De Vattel, Emer 1797: *The Law of Nations*, English Translation, London.
- Deininger, Klaus/ Byerlee, Derek 2011: Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?,



- http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Economist 2011: Evidence is piling up against acquisitions of farmland in poor countries, 05.05.2011.
- EED 2011: Collection of Studies and other Papers concerning „ Land grabbing and conflict“, <http://xxxivcoloquicolmich.files.wordpress.com/2012/07/land-grabbing-links-2011.pdf> (Zugriff am: 17.10.2012).
- Engels, Bettina/ Dietz, Kristina/ Seiwald, Markus/ Zeller, Christian/ Clausing, Peter/ Goschenhofer, Christina/ Exner, Andreas/ Hoering, Uwe/ Fatheuer, Thomas 2011: Peripherie, Land – Konflikt, Politik, Profit in: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt 124: 395-548, Münster.
- FAO 2001: High-Level Panel on Resource Mobilisation for Food Security and for Agriculture and Rural Development, World Food Summit, Rome, 26.-27.06.2001, <http://www.fao.org/worldfoodsummit/english/panel-e.pdf> (Zugriff am: 17.10.2012).
- FAO 2003: The International Alliance Against Hunger, Rome, 12.-16.05.2003, <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y8954e.HTM> (Zugriff am: 17.10.2012).
- FAO 2005: Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).
- FAO 2012a: Outcome document of consultation meetings Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_outcome_document_English_corrected.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- FAO 2012b: Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security 9 March 2012, <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (Zugriff am: 17.10.2012).
- NGO/CSO Forum for Food Sovereignty 2002: Food Sovereignty: A Right For All, Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, 8.-13.06.2002, <http://www.foodsovereignty.org/Portals/0/documenti%20sito/About%20us/Food%20Sovereignty-%20A%20Right%20For%20All%20Political%20Statement%20.pdf> (Zugriff am: 17.10.2012).
- Frowein, Jochen/ Peukert, Wolfgang 2009: Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar , Kehl am Rhein.
- GRAIN 2008: Seized: The 2008 landgrab for food and financial security, <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> (Zugriff am: 17.10.2012).



- Hague Convention IV 1907: Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, The Hague.
- Hines, Colin 2003: A Global Look to the Local. Replacing economic globalization with democratic localization, IIED, London, http://www.diversefoodsystems.org/lfs_docs/GlobaltoLocal_Hines.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Holt-Giménez, Eric / Peabody, Loren 2008: From Food Rebellions to Food Sovereignty: Urgent call to fix a broken food system, Institute for Food and Development Policy, in: Food First Backgrounder: 14 (1), Kalifornien.
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965: angenommen durch U.N. Doc. A.RES 2106 (XX) vom 21.12.1965, in Kraft getreten am 04.01.1969, <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).
- International Covenant on Civil and Political Rights 1966: angenommen durch U.N. Doc. A.RES 2200A (XXI) am 16.12.1966, in Kraft getreten am 23.03.1976, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966: angenommen durch U.N. Doc. A.RES 2200A (XXI) vom 16.12.1966, in Kraft getreten am 03.01.1976, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).
- Jacob, Marc 2010: International Investment Agreements and Human Rights, INEF Research Paper Series Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development, 03/2010, http://www.humanrights-business.org/files/international_investment_agreements_and_human_rights.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Jacob, Marc 2011: Investments, Bilateral Treaties, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Heidelberg.
- Kälin, Walter/ Künzli, Jörg 2009: The law of international human rights protection. Oxford.
- Künnemann, Rolf 2004: Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Coomans, Alphonsus / Kaminga, Menno (Hrsg.) 2004: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: 83-123.
- Office of the High Commissioner for Human Rights 1997: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions: General comment 7 vom 20.05.1997, <http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH357.pdf> (Zugriff am: 17.10.2012).



- Oxfam International 2002: *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation And The Fight Against Poverty*, Oxford, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_111249.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Pahuya, Sundhya 2011: *Decolonising international Law, Development, Economic Growth and the politics of Universality*, Cambridge.
- Pakenham, Thomas 1992: *The Scramble for Africa: White Man's Conquest of the Dark Continent from 1876 to 1912*, London.
- Riedel, Eibe H. 1986, *Theorie der Menschenrechtsstandards*, Berlin.
- Sacerdoti, Giorgio 2011: *New International Economic Order (NIEO)*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Heidelberg.
- Schrijver, Nico J. 2008: *Natural Resources, Permanent Sovereignty over*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Heidelberg.
- Sepúlveda, Carmona, María 2009: *The obligation of 'international assistance and cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – a possible entry point to a human rights based approach to Millennium Development Goal 8*, in: *International Journal of Human Rights*: 86-109.
- Simma, Bruno/ Kill, Theodore 2009: *Harmonizing Investment Protection and Human Rights: First Steps Towards a Methodology*, in: Binder, Christina/ Kriebaum, Ursula/ Reinisch, August (Hrsg.), *International Investment Law for the 21st Century: Essays in Honour of Christoph Schreuer*, Oxford.
- Sornarajah, Muthucumaraswamy 2004: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge.
- Stahn, Carsten 2007: *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in: *American Journal of International Law* (101), 99–120.
- The Global Campaign For Agrarian Reform Land Research Action Network 2010: *Why We Oppose the Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI)*, http://www.landaction.org/IMG/pdf/FINAL_Engl_Why_we_oppose_RAI.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Thürer, Daniel 2009: *Soft Law*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Heidelberg.
- Toulmin, Camilla/ Quan, Julian 2000: *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, London.
- United Nations 1997: *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights vom 22-26.01.1997*, <http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/en/details/212297.htm> (Zugriff am: 17.10.2012).



- United Nations 1999: The right to adequate food, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12, The right to adequate food (Art. 11), E/C.12/1999/5. vom 12.05.1999, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9> (Zugriff am: 17.10.2012).
- United Nations 2005a: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Kothari, Miloon, UN doc. E/CN.4/2005/48 vom 03.03.2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement> (DATUM (Zugriff am: 17.10.2012)).
- United Nations 2005b: UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, E/CN.4/Sub.2/2005/17 vom 28.06.2005, <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,UNSUBCOM,,,41640c874,0.html> (Zugriff am: 17.10.2012).
- United Nations 2007a: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples vom 13.09.2007, UN Doc. A/RES/61/295, Annex, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement> (Zugriff am: 17.10.2012).
- United Nations 2007b: Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006, Entitled “Human Rights Council”, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, A/HRC/4/18 vom 05.02.2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement> (Zugriff am: 17.10.2012).
- United Nations 2011: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31 vom 21.03.2011, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Von Bernstorff, Jochen 2010: Die Völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, http://www.humanrights-business.org/files/voelkerrechtliche_verantwortung_fuer_menschenrechtswidriges_handeln_transnationaler_unternehmen.pdf (Zugriff am: 17.10.2012).
- Windfuhr, Michael/ Jonsén, Jennie 2005: Food Sovereignty, Towards Democracy in Localized Food Systems, ITDG Publishing, The Schumacher Centre for Technology and Development, Chippenham.



Winkelmann, Ingo 2010: Responsibility to Protect, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Heidelberg.

World Bank/ FAO/ UNCTAD/ IFAD 2009: Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI) that Respects Rights, Livelihoods and Resources, Knowledge Exchange Platform for Responsible Agro-Investment (RAI), <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/node/256> (Zugriff am: 17.10.2012).

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Prof. Dr. Claus Leggewie; Max Meßling; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. Dr. Susanne Pickel; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Harald Welzer; beratend: Prof. Dr. Michael Bohnet, Ministerialdirektor i.R.; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.



Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Universität Duisburg-Essen

Cover-Design: Wibke Helmts

ISBN: 978-3-939218-35-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>