

Land Grabbing: Transparenz alleine reicht nicht!

Positionspapier von Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Misereor, Oxfam Deutschland und Welthungerhilfe zur G8 Landtransparenzinitiative

Zu ihrem diesjährigen Gipfel am 17. und 18. Juni in Großbritannien planen die G8-Länder die Gründung einer Landtransparenzinitiative (Land Transparency Initiative - LTI). Vor dem Hintergrund des Phänomens des Land Grabbing wollen die G8-Länder damit einen Beitrag zu mehr Transparenz bei großflächigen Investitionen in Land leisten sowie zur Umsetzung der in 2012 vom UN-Komitee für Ernährungssicherheit verabschiedeten „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landrechten, Fischgründen und Wäldern“ (im Folgenden kurz: UN-Leitlinien).

Wir fürchten, dass im aktuellen G8-Prozess der mit substantieller Unterstützung der Bundesregierung, der übrigen G8-Staaten und weiten Teilen der Zivilgesellschaft erreichte Konsens über die UN-Leitlinien in Frage gestellt wird. Die Konzentration der G8-Initiative auf den Aspekt der Transparenz birgt die Gefahr, den umfassenden Ansatz der UN-Leitlinien zu untergraben und Kernprinzipien, wie die Menschenrechte, Pflichten der Staaten, Sorgfaltspflichten der Investoren, gute Regierungsführung, Konsultationen und legitime Landrechte wieder in Frage zu stellen.

Transparenz alleine reicht nicht aus. Sie kann nur dann effektiv Land Grabbing verhindern und der Umsetzung der UN-Leitlinien dienen, wenn sie der Verbesserung der Land Governance insgesamt dient:

“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. All programmes, policies and technical assistance to improve governance of tenure through the implementation of these Guidelines should be consistent with States’ existing obligations under international law, including the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments.” (UN-Leitlinien 1.1)

Basierend auf unseren langjährigen Erfahrungen zum Thema Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen, auf der Expertise unserer Partner in Afrika, Asien und Lateinamerika und auf unserer aktiven Beteiligung an der Erarbeitung der UN-Leitlinien erscheinen uns folgende Aspekte zentral, um dem in den UN-Leitlinien verfolgten Menschenrechtsansatz gerecht zu werden und eine Abschwächung der UN-Leitlinien zu verhindern:

Die Bundesregierung muss eine starke Verankerung der G8-Aktivitäten in den UN-Leitlinien sicherstellen

- Die UN-Leitlinien basieren auf **verbindlichen menschenrechtlichen Pflichten** der einzelnen Staaten (unter anderem UN-Leitlinien 1.1 und 2.2). Auf sie sollte in einer potenziellen G8-Initiative verwiesen und aufgebaut werden. Eine freiwillige Initiative wird der bedeutenden Rolle des Staates und dessen Pflichten nicht gerecht. Eine begrenzte Auskunftspflicht (und noch weniger eine freiwillige Auskunftsmöglichkeit und/ oder aggregierte Daten) von Unternehmen und Investoren sind nicht ausreichend.

- Entsprechend der zentralen Zielsetzung der UN-Leitlinien sollten Initiativen, welche die Regierungsführung zum Thema Land verbessern wollen, **besonders die Situation verwundbarer und marginalisierter Gruppen im Blick haben und ihnen nutzen** (UN-Leitlinien 1.1).
- Mehr als die Transparenz an sich, ist der **Prozess entscheidend**. Positive Auswirkungen von Transparenz für betroffene Gemeinden hängen wesentlich davon ab, wann die Gemeinden relevante Informationen erhalten („pre-deal transparency“) und inwiefern sie im Rahmen des Prozesses in die Lage versetzt werden, diese Informationen zu nutzen („participatory space“, „capacity strengthening“). Das bedeutet, dass Prozesse bereits im Vorfeld klar definiert werden müssen, damit Transparenz verwundbaren und marginalisierten Gruppen nutzen können. Eine Bezugnahme auf die „Principles of Consultation and Participation“ der UN-Leitlinien (die z.B. auch die Berücksichtigung existierender Machtungleichverhältnisse anmahnen) ist hierfür absolut erforderlich (UN-Leitlinien 3B, 6 und 8).
- Dies beinhaltet auch eine **echte Partizipation auf vielen Ebenen**. In den UN-Leitlinien wird dargelegt, dass Partizipation weit über die direkte Partizipation bei Landinvestitionen hinaus wichtig ist (z.B. UN-Leitlinien 12.8, „Multistakeholder-Plattformen“). So z.B. bei der Ausgestaltung und Regulierung von Landnutzungsverhältnissen und bei der Frage, ob und inwieweit großflächige Investitionen im jeweiligen Kontext überhaupt eine angemessene Entwicklungsoption darstellen. Die G8 müssen daher den **ergebnisoffenen nationalen und inklusiven Dialog** zu der Frage einer besseren Land- Governance respektieren und keine Initiativen starten, die Ergebnisse diesbezüglich vorwegnehmen oder eingrenzen.
- Es kann nicht allein den G8 und den teilnehmenden Ländern überlassen werden, wann und wie sie die Zivilgesellschaft einbeziehen. Dies gilt besonders für die **Auswahl der zivilgesellschaftlichen Vertreter/-innen**. Diese müssen tatsächlich die Interessen der betroffenen Gemeinden und vulnerablen und marginalisierten Gruppen legitim repräsentieren können. Es ist ein besonderes Kennzeichen des UN-Komitees für Ernährungssicherheit (CFS), dass es mit dem Civil Society Mechanism (CSM), den Vertreter/-innen von Organisationen der von Hunger und Marginalisierung besonders betroffenen Gruppen eine legitime Repräsentanz verschafft. Ihre Entstehung in diesem bisher einzigartigem Forum der Global Governance verleiht den UN-Leitlinien ein besonderes Gewicht. Die G8 sollten die Errungenschaften dieses Forums, dem sie auch angehören, zum Maßstab für zivilgesellschaftliche Mitsprache an Prozessen der Global Governance anerkennen und nicht unterminieren.
- Die menschenrechtliche und prozessuale Einbettung von Transparenz muss durch klare Prinzipien und Kriterien (versehen mit Indikatoren) überprüfbar gemacht werden. Elementar ist ein **unabhängiges Monitoring** von Informationen; hier können zivilgesellschaftliche Gruppen vor Ort sowie unabhängige Menschenrechtsinstitute eine wichtige Rolle spielen (vorausgesetzt sie verfügen über die notwendigen Kapazitäten und Mittel). Aussagen von Unternehmen, beispielsweise über eine entsprechend den UN-Leitlinien ermöglichte „active, free, effective, meaningful and informed participation“ der betroffenen Bevölkerung, müssen kontrolliert und bewertet werden. Transparenz setzt also ein entsprechendes Reporting, eine unabhängige Überprüfung sowie einen ebenfalls unabhängigen Beschwerde- und Sanktionsmechanismus voraus. Nur ein solches umfassendes System ist langfristig erfolgsversprechend.

Mit der Bereitschaft im Rahmen der G8 zusätzliche Mittel für die Umsetzung der UN-Leitlinien zur Verfügung zu stellen, würde die Bundesregierung ihr Bekenntnis zu den UN- Leitlinien bekräftigen. Dabei ist wichtig,

- dass bereits laufende oder geplante bilaterale Vorhaben zur Unterstützung von Good Governance im Landsektor **nicht auf ein solches Commitment angerechnet** werden; und
- dass durch eine finanzielle Unterstützung der G8-Initiative **keine Parallelstrukturen** geschaffen werden. International sollten Beratungs-, Überwachungs- und Unterstützungskapazitäten für die Umsetzung der UN-Leitlinien beim CFS und der FAO zusammenlaufen. Dies würde gleichzeitig

die bis dato ungenügende Beteiligung der Zivilgesellschaft insbesondere der Vertreter/ -innen der von Hunger und Marginalisierung besonders betroffenen Gruppen verbessern.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die G8-Länder in erster Linie ihren extraterritorialen Staatenpflichten nachkommen (Stichwort: „G8 getting its house in order“)

Die G8 sehen ihre legitime Rolle bei Fragen großflächiger Landnahmen darin begründet, dass ein Großteil der Unternehmen und Investoren aus den G8-Ländern stammen. Dem stimmen wir ausdrücklich zu. Daher sollte die **G8 ihre extraterritorialen Staatenpflichten anerkennen und im Ausland investierende Unternehmen in ihren Heimatländern stärkere regulatorische Aufmerksamkeit widmen**. Es sollten verbindliche Rechenschaftspflichten für Unternehmen aus G8-Staaten erarbeitet werden, inklusive einer Schaffung von Transparenz bei Beteiligungen an großflächigen Landtransfers, sowie Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen Menschenrechte und legitime Landrechte. Dies könnte folgende Aktivitäten und Instrumente beinhalten:

- Ein verbindlicher Beschwerdemechanismus, um mögliche Verstöße zu untersuchen;
- Ein Mechanismus in den jeweiligen Botschaften vor Ort, um Aktivitäten von Investoren aus den Heimatländern zu überwachen (Monitoring);
- Einführung spezifischer Berichts-/ Offenlegungspflichten von Unternehmen und Investoren;
- Anfragen und Einholen von Berichten aus den Zielländern über die Einhaltung lokaler Gesetze, Normen und Menschenrechte;
- Reform nationaler Gesetzgebungen in den G8-Ländern, um extraterritoriale Menschenrechtsverstöße rechtlich anklagbar zu machen und den Opfern Rechte in nationalen Gerichten einzuräumen;
- Mechanismen einführen, um unverantwortliche Unternehmen und Investoren zur Rechenschaft zu ziehen und Entschädigungsregelungen umsetzen zu können.
- Überprüfung der Vergabekriterien bei staatlichen Krediten oder sonstigen Projektmitteln an Unternehmen oder Organisationen aus G8-Staaten, die im Ausland Agrarinvestitionen tätigen oder Projekte im Landbereich unterstützen, auf ihre Übereinstimmung mit den Prinzipien und Zielsetzungen der UN-Leitlinien.