



Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**Allgemeine Bemerkung Nr. 26 (2022) über Land und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*****I. Einleitung**

1. Land spielt bei der Verwirklichung mehrerer Rechte nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine wesentliche Rolle. Wenn Einzelpersonen und Gemeinschaften unter sicheren und gleichberechtigten Bedingungen Zugang zu Land haben und es nutzen und darüber verfügen können, wird entscheidend zur Beseitigung von Hunger und Armut und zur Gewährleistung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard beigetragen. Die nachhaltige Nutzung von Land ist unerlässlich für die Gewährleistung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt und die Förderung des Rechts auf Entwicklung. In vielen Teilen der Welt ist Land nicht nur eine Ressource für die Produktion von Nahrungsmitteln, die Erzeugung von Einkommen und die Schaffung von Wohnraum, sondern bildet auch die Grundlage für soziale, kulturelle und religiöse Praktiken und für den Genuss des Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben. Zugleich sind Systeme für sichere Grundbesitz- und -nutzungsrechte wichtig für den Schutz des Zugangs zu Land als Mittel zur Sicherung von Existenzgrundlagen und zur Vermeidung und Regelung von Streitigkeiten.

2. Die Nutzung und Bewirtschaftung von Land in ihrer derzeitigen Form sind allerdings der Verwirklichung der im Pakt verankerten Rechte nicht förderlich. Diese Entwicklung lässt sich vor allem durch folgende Faktoren erklären:

a) Es herrscht ein zunehmender Wettbewerb um den Zugang zu und die Verfügungsgewalt über Land. Langfristige Trends wie die in den meisten Teilen der Welt verzeichnete hohe Nachfrage nach Land und rasche Verstädterung haben erhebliche Auswirkungen auf die Rechte vieler Menschen, insbesondere von Kleinbäuerinnen und -bauern, ländlichen Gemeinschaften, in der Weidetierhaltung und Fischerei Tätigen sowie indigenen Völkern und in Armut lebenden Menschen in städtischen Gebieten;

b) in den Städten hat die Finanzialisierung der Wohnungsmärkte zu einem Wettbewerb zwischen verschiedenen Gruppen um den Zugang zu und die Verfügungsgewalt über Land geführt sowie Spekulation und Inflation gefördert, was die Rechte derjenigen Menschen, die zurückgelassen wurden, auf einen angemessenen Lebensstandard und angemessenes Wohnen beeinträchtigt;

c) in ländlichen Gebieten hat der durch Bevölkerungswachstum, Verstädterung, groß angelegte Entwicklungsprojekte und Tourismus bedingte Wettbewerb um Ackerland die Existenzgrundlagen und Rechte der ländlichen Bevölkerungsgruppen erheblich beeinträchtigt;

d) die Bodendegradation infolge von Übernutzung, schlechter Bewirtschaftung und nicht nachhaltigen landwirtschaftlichen Praktiken hat Ernährungsunsicherheit und Wasserverschmutzung verursacht und ist unmittelbar mit dem Klimawandel und der Umwelt-

* Vom Ausschuss auf seiner zweiundsiebzigsten Tagung (26. September-14. Oktober 2022) angenommen.



zerstörung verknüpft, wodurch sich die Gefahr weitreichender, abrupter und unumkehrbarer Umweltveränderungen, einschließlich massiver Wüstenbildung, erhöht;[†]

e) Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels, etwa groß angelegte Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien oder Aufforstungsmaßnahmen, könnten, wenn sie nicht angemessen gesteuert werden, zu diesen Trends beitragen;

f) globale Trends, darunter der Klimawandel und die dadurch bedingte Zunahme der Binnen- und grenzüberschreitenden Migration, dürften die Spannungen in Bezug auf den Zugang zu Land und die Grundbesitz- und -nutzungsrechte verstärken und sich dementsprechend negativ auf die Menschenrechte auswirken;

g) schwache, schlecht verwaltete, korrupte oder nicht vorhandene rechtliche und institutionelle Rahmen für die Regelung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten verschärfen diese Probleme und führen zu Streitigkeiten und Konflikten um Land, sozialer Ungleichheit, Hunger und Armut.

3. Infolge der Probleme hinsichtlich des Zugangs zu, der Nutzung von und der Verfügungsgewalt über Land wurden in den vergangenen Jahren mehrere internationale Vereinbarungen getroffen, die von vielen Regierungen getragen werden und die nationale Gesetzgebung und Politik maßgeblich beeinflusst haben. 2004 verabschiedete der Rat der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) die Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit[‡], die mehrere Bestimmungen über den Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Land und Wasser enthalten. 2012 billigte der Ausschuss für Welternährungssicherheit die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit[§], die, auch dank des inklusiven Charakters des Ausschusses, ein hohes Maß an Legitimität erlangt haben. 2014 billigte der Ausschuss für Welternährungssicherheit die Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in Landwirtschafts- und Ernährungssysteme, in denen unter anderem die menschenrechtlichen Auswirkungen von Agrarinvestitionen behandelt werden.^{**} In der mit ihrer Resolution 61/295 von 2007 angenommenen Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker und der mit ihrer Resolution 73/165 von 2018 angenommenen Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, erkannte die Generalversammlung diesen Bevölkerungsgruppen ein Recht auf Land zu. Die Bedeutung von Land für die Verwirklichung vieler Menschenrechte hat einige Teile der Wissenschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Sonderberichterstatterinnen und -erstatte dazu veranlasst, das Recht auf Land unter Verweis auf alle Rechte, Ansprüche und Verpflichtungen von Staaten im Zusammenhang mit Land als ein Menschenrecht zu betrachten. Ein Beispiel dafür sind die Grundprinzipien und Leitlinien betreffend entwicklungsbedingte Zwangsräumung und Vertreibung, die vom Sonderberichterstatter über das Recht auf angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ausgearbeitet wurden.^{††}

4. Diese Allgemeine Bemerkung wurde vom Ausschuss auf der Grundlage seiner Überprüfung der Berichte der Vertragsstaaten^{‡‡} und im Lichte seiner anderen Allgemeinen Bemerkungen sowie seiner Auffassungen und Beschlüsse zu Mitteilungen abgefasst. Sie soll verdeutlichen, welche Verpflichtungen den Staaten hinsichtlich der Auswirkungen des Zugangs zu, der Nutzung von und der Verfügungsgewalt über Land auf den Genuss der im Pakt verankerten Rechte, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen, entstehen. Sie hat somit zum Ziel, die im Pakt enthaltenen konkreten

[†] Siehe United Nations Convention to Combat Desertification, *The Global Land Outlook*, 2. Ausgabe (Bonn, 2022). Demnach sind zwischen 20 und 40 Prozent der Landflächen weltweit bereits geschädigt.

[‡] Siehe <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>. In Deutsch verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Nachhaltige-Konsum/Leitlinien-RechtaufNahrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[§] Siehe <https://doi.org/10.4060/i2801e>.

^{**} Siehe https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf.

^{††} A/HRC/4/18, Anhang I.

^{‡‡} Seit 2001 hat sich der Ausschuss in etwa 50 Abschließenden Bemerkungen zu Fragen im Zusammenhang mit Land geäußert. Siehe beispielsweise E/C.12/IND/CO/5, E/C.12/KHM/CO/1, E/C.12/MDG/CO/2 und E/C.12/TZA/CO/1.

Verpflichtungen in Bezug auf Land klarzustellen, insbesondere im Kontext der in den Artikeln 1 bis 3, 11, 12 und 15 verankerten Rechte.

II. Bestimmungen des Paktes in Bezug auf Land

5. Der Zugang zu, die Nutzung von und die Verfügungsgewalt über Land unter sicheren und gleichberechtigten Bedingungen können unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf den Genuss mehrerer im Pakt verankerter Rechte haben.

6. Erstens ist Land von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung des Rechts auf angemessene Nahrung, da es in ländlichen Gebieten für die Zwecke der Nahrungsmittelproduktion genutzt wird. Wenn also die Nutzerinnen und Nutzer des Landes, das sie für produktive Zwecke nutzen, beraubt werden, kann ihr Recht auf angemessene Nahrung gefährdet sein. Nach Artikel 11 Absatz 2 des Paktes sollen die Vertragsstaaten in Anerkennung des Zusammenhangs zwischen dem Recht, vor Hunger geschützt zu sein, und der Nutzung der natürlichen Ressourcen, zu denen Land gehört, landwirtschaftliche Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Ressourcen entwickeln oder reformieren. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (1999) des Ausschusses über das Recht auf angemessene Nahrung und in den Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit wird hervorgehoben, wie wichtig der Zugang zu produktiven Ressourcen als zentrales Element der Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung ist, insbesondere in ländlichen Gebieten, in denen die meisten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Weidetierhalterinnen und Weidetierhalter leben und die Menschen mit größerer Wahrscheinlichkeit Hunger leiden.

7. Zweitens hängt der Genuss des Rechts auf angemessenes Wohnen weitgehend vom sicheren Zugang zu Land ab, denn dieser Zugang schafft Möglichkeiten für den Bau von Wohnraum. Ohne einen solchen Zugang sind Menschen dem Risiko von Vertreibung und Zwangsräumung und so der Verletzung ihres Rechts auf angemessenes Wohnen ausgesetzt. Ein gesicherter Zugang zu Land in ländlichen Gebieten dient sowohl dem Recht auf angemessene Nahrung als auch dem Recht auf angemessenes Wohnen, da Wohnraum oft auf für die Zwecke der Nahrungsmittelproduktion genutztem Land gebaut wird.

8. Drittens ist Land auch unmittelbar mit dem Genuss des Rechts auf Wasser verknüpft. Zum Beispiel werden Menschen durch die Einfriedung kommunaler Grundstücke des Zugangs zu Wasserquellen beraubt, die sie zur Deckung ihres persönlichen und häuslichen Bedarfs benötigen.

9. Viertens kann die Nutzung von Land den Genuss des Rechts auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit beeinträchtigen. So hat eine Bodennutzung, bei der Pestizide, Düngemittel und Wachstumsregulatoren eingesetzt oder tierische Abfälle und andere Mikroorganismen erzeugt werden, zu verschiedenen Atemwegserkrankungen beigetragen.

10. Fünftens ist Land aufgrund seiner besonderen spirituellen oder religiösen Bedeutung für viele Gemeinschaften eng und oft untrennbar mit dem Genuss des Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben verbunden, beispielsweise wenn Land als Grundlage für soziale, kulturelle und religiöse Praktiken oder zum Ausdruck kultureller Identität dient.⁸⁸ Dies gilt insbesondere für indigene Völker sowie für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und andere lokale Gemeinschaften mit traditionellen Lebensweisen.

11. Sechstens ist Land auch eng mit dem in Artikel 1 des Paktes verankerten Recht auf Selbstbestimmung verbunden, dessen Bedeutung in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung (1986) hervorgehoben wurde. Die Verwirklichung des Rechts auf

⁸⁸ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, Mitteilung Nr. 276/03, Beschluss der sechshundvierzigsten ordentlichen Tagung, 11.-25. November 2005, Ziff. 241; Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Urteil vom 31. August 2001, Ziff. 148-149 und 151, und *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil vom 17. Juni 2005, Ziff. 131-132; Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina, *The Islamic Community in Bosnia and Herzegovina v. The Republika Srpska*, Rechtssache Nr. CH/96/29, Entscheidung vom 11. Juni 1999, Ziff. 182 und 187.

Selbstbestimmung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die effektive Gewährleistung und Einhaltung individueller Menschenrechte und für die Förderung und Stärkung dieser Rechte.^{***} Indigene Völker können nur dann in Freiheit ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung gestalten und für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Ressourcen verfügen, wenn sie über Land oder Gebiete verfügen, auf denen sie ihr Recht auf Selbstbestimmung ausüben können.^{†††} In dieser Allgemeinen Bemerkung geht es allein um die interne Selbstbestimmung indigener Völker, die im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Achtung der territorialen Unversehrtheit der Staaten ausgeübt werden muss.^{‡‡‡} Somit ist es gemäß dem Recht indigener Völker auf interne Selbstbestimmung erforderlich, dass ihr kollektives Eigentum an Land, Gebieten und Ressourcen geachtet wird; dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten dieses Land und diese Gebiete abgrenzen und schützen müssen.

III. Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Pakt

A. Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Gruppen oder Personen, die besonderer Berücksichtigung bedürfen

12. Nach Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 des Paktes sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle Formen der Diskriminierung zu beseitigen und faktische Gleichstellung zu gewährleisten.^{§§§} Dementsprechend müssen sie ihre innerstaatliche Gesetzgebung und Politik regelmäßig überprüfen, um sicherzustellen, dass niemand aus unzulässigen Gründen diskriminiert wird. Außerdem sollen sie spezifische Maßnahmen, einschließlich Rechtsvorschriften, beschließen, um die Diskriminierung öffentlicher wie privater Rechtsträger in Bezug auf die im Pakt vorgesehenen Rechte im Zusammenhang mit Land zu beseitigen. Frauen, indigene Völker, Kleinbäuerinnen und -bauern sowie andere Menschen, die in ländlichen Gebieten arbeiten, verdienen besondere Aufmerksamkeit, entweder weil sie im Hinblick auf den Zugang zu, die Nutzung von und die Verfügungsgewalt über Land traditionell diskriminiert werden oder weil sie zum Land eine besondere Beziehung haben.

1. Frauen

13. Frauen sind unverhältnismäßig stark von begrenzten Möglichkeiten des Zugangs zu, der Nutzung von und der Verfügungsgewalt über Land und von schlechter Landverwaltung betroffen; dies bedroht ihre Rechte nach dem Pakt und führt potenziell zu Diskriminierung, einschließlich intersektioneller Diskriminierung. In mehreren Abschließenden Bemerkungen hat der Ausschuss besonders auf die Diskriminierung von Frauen in Bezug auf sichere Grundbesitz- und -nutzungsrechte, den Zugang zu, die Nutzung von und die Verfügungsgewalt über Land, eheliches Vermögen, Erbberechtigung und den Ausschluss von Entscheidungsprozessen, auch im Kontext kommunaler Formen von Grundbesitz und -nutzung, aufmerksam gemacht.^{****} In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 16 (2005) stellte der Ausschuss fest, dass Frauen das Recht haben, gleichberechtigt mit Männern Wohnraum, Land und sonstiges Vermögen zu besitzen, zu nutzen oder anderweitig darüber zu verfügen und Zugang zu den dafür notwendigen Ressourcen zu erhalten (Ziff. 28).^{††††} In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (1999) erkannte der Ausschuss an, wie wichtig ein uneingeschränkter und

^{***} Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1984), Ziff. 1.

^{†††} Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, Präambel und Art. 10 und 26.

^{‡‡‡} *Käkkäläjärvi et al. v. Finland* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

^{§§§} Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (2009), Ziff. 7-8.

^{****} Zur Diskriminierung beim Zugang zu Land, insbesondere hinsichtlich Zugang und Eigentum, siehe beispielsweise E/C.12/GIN/CO/1, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/MLI/CO/1, E/C.12/NER/CO/1, E/C.12/ZAF/CO/1 und E/C.12/CAF/CO/1. Zu der sehr geringen Zahl von Landeigentümerinnen siehe zum Beispiel E/C.12/ZAF/CO/1. Zu den traditionellen und gewohnheitsrechtlichen Gesetzen und Praktiken, die Frauen ihrer Erbschafts- und Eigentumsrechte berauben, siehe zum Beispiel E/C.12/BEN/CO/3, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/ZAF/CO/1, E/C.12/NER/CO/1 und E/C.12/CAF/CO/1. Zu patriarchalischen und auf Stereotypen beruhenden Einstellungen siehe zum Beispiel E/C.12/NER/CO/1.

^{††††} Siehe auch Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Art. 15-16, 18 und 19 c).

gleichberechtigter Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere für Frauen, ist, einschließlich der Erbberechtigung und des Rechts auf Eigentum an Grund und Boden (Ziff. 26)^{****}.

14. Für Frauen ist Land eine sehr wichtige Ressource für die Deckung des Lebensbedarfs und den Zugang zu anderen Gütern und Dienstleistungen, wie etwa Krediten. Land ist ferner wichtig für eine stärkere Beteiligung von Frauen an der Entscheidungsfindung im Haushalt und für ihre Mitwirkung in ländlichen Institutionen, die ihre Entscheidungsmacht und ihre Einflussnahme auf kollektive Rechte und Ressourcen stärken könnten. Darüber hinaus können Frauen durch Grundeigentum das Wohlergehen ihrer Kinder und ihren Zugang zu Leistungen auf dem Gebiet der sexuellen und reproduktiven Gesundheit verbessern. Außerdem sind Frauen dadurch weniger gewaltgefährdet, zum Teil weil sie, wenn sie sichere Grundbesitz- und -nutzungsrechte haben, leichter vor häuslicher Gewalt fliehen und Schutz suchen können, aber auch indem ihre Haushalte besser abgesichert sind, ihr Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl sowie ihre Rolle bei der Entscheidungsfindung gestärkt werden und sie die Möglichkeit haben, mehr soziale, familiäre und gemeinschaftliche Unterstützung zu erhalten.^{****} Daher ist bei Agrarreformen oder Landumverteilungen gebührend das Recht von Frauen zu achten, ungeachtet ihres Familienstands einen gleichen Anteil an dem umverteilten Land zu erhalten wie Männer. Außerdem sollen die Staaten das Gewohnheitsrecht, das in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Regelung von Grundbesitz und -nutzung spielt, überwachen und regeln, um die Rechte von Frauen und Mädchen zu schützen, die traditionellen, auf dem männlichen Erstgeburtsrecht beruhenden Erbschaftsregeln unterliegen.

15. Dennoch bestehen nach wie vor Gesetze und soziale Gepflogenheiten, die eine flagrante Verletzung der Rechte von Frauen nach dem Pakt darstellen, zum Beispiel solche, die vorsehen, dass Grund und Boden nach dem Tod eines Mannes nicht an seine Witwe oder seine Töchter, sondern an seine Söhne übergeht.^{*****} Damit Frauen die im Pakt verankerten Rechte gleichberechtigt mit Männern genießen können, müssen traditionelle, Frauen diskriminierende Regelungen und Strukturen im Zusammenhang mit Grundbesitz und -nutzung abgeschafft werden. Dies könnte durch eine Kombination traditioneller und moderner Systeme der Grundbesitz- und -nutzungsregelung erreicht werden.^{††††}

2. Indigene Völker

16. Das Recht indigener Völker auf das Land und die Gebiete, die sie traditionell besiedelt haben, ist im Völkerrecht verankert. Sowohl im Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker als auch in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (Artikel 25-28)^{****} wird das Recht indigener Völker auf Land und Gebiete anerkannt.^{****} Diese Quellen des internationalen Rechts der Menschenrechte schreiben vor, dass die Beziehung indigener Völker zu ihrem Land, ihren Gebieten und ihren Ressourcen zu achten und zu schützen sind, und verpflichten die Staaten, das Land dieser indigenen Gruppen oder Gemeinschaften abzugrenzen, es vor Übergriffen zu schützen und ihr Recht zu achten, ihr Land entsprechend ihren internen Organisationsformen zu verwalten. Die spirituelle Beziehung indigener Völker zu dem Land umfasst nicht nur spirituelle Zeremonien, sondern auch alle Tätigkeiten auf dem Land, wie etwa die Jagd, die Fischerei, die Viehzucht und das Sammeln von Pflanzen für medizinische Zwecke und zur Ernährung. Daher sollen die Vertragsstaaten das Recht

^{****} Siehe auch die Allgemeine Empfehlung Nr. 34 (2016) des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, in der er die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land, natürliche Ressourcen, darunter Wasser, Saatgut, Wälder und Fischgründe, als grundlegende Menschenrechte anerkennt und betont, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollten, um die substantielle Gleichstellung von Frauen in ländlichen Gebieten in Bezug auf Land und natürliche Ressourcen zu erreichen (Ziff. 56-57).

^{****} International Center for Research on Women, *Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection – The South Asia Experience* (Washington, D.C., 2006), S. 12 und 100. Siehe auch Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 34 (2016), Ziff. 55-78.

^{*****} Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 34 (2016), Ziff. 55-78.

^{††††} African Union, African Development Bank und Economic Commission for Africa, *Framework and guidelines on land governance in Africa* (Addis Abeba, 2010), Ziff. 3.1.3.

^{****} Siehe auch die Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit, Leitlinie 9.

^{****} Siehe auch A/HRC/45/38.

indigener Völker gewährleisten, ihre spirituelle Beziehung zu ihrem Land, ihren Gebieten und ihren Ressourcen, einschließlich der Gewässer und Meere, die sich in ihrem Besitz befinden oder nicht mehr in ihrem Besitz befinden, die in der Vergangenheit jedoch in ihrem Eigentum standen oder die sie genutzt haben, zu bewahren und zu stärken. Indigene Völker haben das Recht auf die Abgrenzung ihres Landes, und Umsiedlungen sollen nur unter eng definierten Umständen und mit freiwilliger und in Kenntnis der Sachlage erteilter vorheriger Zustimmung der betroffenen Gruppen zulässig sein.***** Gesetze und Politikmaßnahmen sollen indigene Völker vor dem Risiko staatlicher Übergriffe auf ihr Land, beispielsweise zur industriellen Erschließung oder für umfangreiche Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion, schützen.††††† Regionale Menschenrechtsgerichtshöfe haben zur Stärkung der Rechte indigener Völker auf ihr Land und ihre Gebiete beigetragen.‡‡‡‡‡ Sowohl der Inter-amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte als auch die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker haben die Auffassung vertreten, dass indigene Völker Anspruch auf Rückgabe ihres Landes oder auf ein anderes Land von gleicher Größe und Qualität haben, wenn sie ihr Land ohne ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung nach einer rechtmäßigen Übertragung an Dritte ungewollt verloren haben.§§§§§

17. In der neueren Rechtsprechung regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe wurden einige der für indigene Völker in Bezug auf Land geltenden Rechte auf einige traditionelle Gemeinschaften ausgeweitet, die eine ähnliche, eher auf die Gemeinschaft als auf das Individuum ausgerichtete Beziehung zu ihrem angestammten Land pflegen.*****

3. Kleinbäuerinnen und -bauern und andere Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten

18. Der Zugang zu Land ist besonders wichtig für die Verwirklichung der Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen in ländlichen Gebieten arbeitenden Menschen weltweit.††††† Für Kleinbäuerinnen und -bauern ist der Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen derart wichtig für die Verwirklichung der meisten Rechte nach dem Pakt, dass sich daraus ein Recht auf Land für sie ableiten lässt. In den Artikeln 5 und 17 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, wird dieses Recht auf Land für Kleinbäuerinnen und -bauern und andere in ländlichen Regionen arbeitende Menschen, darunter Landarbeiterinnen und -arbeiter sowie Weidetierhaltung und Fischerei betreibende Personen, anerkannt. Dieses Recht kann einzeln und gemeinsam ausgeübt werden. Es beinhaltet das Recht auf den Zugang zu Land und auf seine nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung, um einen angemessenen Lebensstandard zu erzielen, einen Ort zu haben, an dem sie in Sicherheit, Frieden und Würde leben können, und ihre Kultur zu entfalten.‡‡‡‡‡ Die Staaten sollen Maßnahmen ergreifen, um Kleinbäuerinnen und -bauern dabei zu unterstützen,

***** Art. 10-11, 19, 28-29 und 32 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker verweisen auf die Notwendigkeit, die freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung indigener Völker zu Maßnahmen einzuholen, die sich auf sie auswirken. Auf diese Weise werden die kollektiven Rechte dieser Völker gewahrt. Siehe A/HRC/39/62.

††††† Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, Art. 28 und 32.

‡‡‡‡‡ Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awajitjini Community v. Nicaragua*, Ziff. 151 und 164. Eine Erörterung der Rechtsprechung der interamerikanischen Organe in diesem Bereich findet sich in Fergus MacKay, „From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system“, in *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Margot E. Salomon, Arne Tostensen und Wouter Vandenhole (Hrsg.) (Antwerpen, Intersentia, 2007). Siehe auch African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*, Klage Nr. 006/2012, Urteil vom 26. Mai 2017.

§§§§§ Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil vom 29. März 2006, Ziff. 128, und African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, Ziff. 209. Auch der Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung hat in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 23 (1997) hervorgehoben, dass die Entschädigung „so weit wie möglich in Form von Grundbesitz und Territorien geleistet werden“ soll (Ziff. 5).

***** Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, Urteil vom 15. Juni 2005, Ziff. 132-133, und *Saramaka People v. Suriname*, Urteil vom 28. November 2007, Ziff. 86.

††††† Zu einem Beispiel für die Bedeutung von Land für die bürgerlichen und politischen Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern siehe *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016).

‡‡‡‡‡ Resolution 39/12 des Menschenrechtsrats, Anlage, Art. 17 Absatz 1.

Land auf nachhaltige Weise zu nutzen, die Bodenfruchtbarkeit und die produktiven Ressourcen dieses Landes zu erhalten und sicherzustellen, dass ihre Produktionsmethoden nicht die Umwelt für andere gefährden, wie etwa den Zugang zu sauberem Wasser und die Erhaltung der biologischen Vielfalt.

19. Bei Streitigkeiten um Land zwischen indigenen Völkern oder Kleinbäuerinnen und -bauern haben die Staaten Mechanismen zur angemessenen Streitbeilegung bereitzustellen und dabei alles zu tun, um das Recht beider Gruppen auf Land zu wahren.^{§§§§§§} Beide Gruppen sind in hohem Maße auf den Zugang zu kommunalem Land oder kollektivem Eigentum angewiesen. Die Achtung der Selbstbestimmung indigener Völker und ihres gewohnheitsrechtlichen Systems für Grundbesitz- und -nutzungsrechte erfordert die Anerkennung ihres kollektiven Eigentums an Land, Gebieten und Ressourcen.^{*****} Auch für andere Gruppen, darunter Kleinbäuerinnen und -bauern sowie Weidetierhaltung und Fischerei betreibende Personen, ist der Zugang zu kommunalem Land oder Gemeingütern zum Beschaffen von Brennholz, Wasser oder Arzneipflanzen oder zum Jagen und Fischen unerlässlich. Gewohnheitsrechtliche Eigentumsformen können Sicherheit für die Menschen bieten, die auf Gemeingüter angewiesen sind und für die formale Eigentumsrechte allgemein keine geeignete Lösung darstellen. Unausgereifte Versuche, gewohnheitsrechtliche Besitz- und Nutzungsrechte durch Programme zur Vergabe von Landtiteln und die Einfriedung von kommunalem Land zu formalisieren, könnten diese Menschen jedoch vom Zugang zu den Ressourcen, von denen sie abhängen, ausschließen und so das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser und andere im Pakt verankerte Rechte beeinträchtigen. Daher sind die Staaten verpflichtet, rechtmäßigen Nutzerinnen und Nutzern von Land, einschließlich derjenigen, die auf kollektives oder kommunales Land angewiesen sind, einen sicheren und diskriminierungsfreien Zugang zu garantieren.

B. Beteiligung, Konsultation und Transparenz

20. Beteiligung, Konsultation und Transparenz sind zentrale Grundsätze für die Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus dem Pakt ergeben, auch in Bezug auf Land. Personen und Gemeinschaften müssen angemessen über Entscheidungsprozesse informiert werden, die sich auf ihren Genuss der mit Land verbundenen Rechte im Pakt auswirken können, und die Möglichkeit haben, sich konstruktiv und ohne Vergeltungsmaßnahmen daran zu beteiligen.⁺⁺⁺⁺⁺ Ein gleicher Zugang zu ausreichenden und transparenten Informationen für alle an Entscheidungsprozessen beteiligten Parteien ist Grundvoraussetzung für eine menschenrechtsbasierte Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Die Vertragsstaaten sollen einschlägige Rechtsvorschriften, Regelungen und Verfahren ausarbeiten, um Transparenz, Beteiligung und Konsultation im Zusammenhang mit Entscheidungen zu Landfragen, auch in Bezug auf die Registrierung, Verwaltung und Übertragung von Land sowie im Vorfeld von Landvertreibungen, zu gewährleisten. Die Entscheidungsprozesse sollen transparent, in den entsprechenden Sprachen, ohne Barrieren und mit angemessenen Vorkehrungen für alle Beteiligten gestaltet werden.

21. Entscheidungsprozesse sollen umfassend bekannt gemacht werden und Verfahren beinhalten, die Zugang zu allen einschlägigen Unterlagen ermöglichen. Betroffene Personen müssen vor jeder Entscheidung, die sich auf ihre Rechte nach dem Pakt auswirken könnte, kontaktiert werden. Als internationale Rechtsnorm für indigene Völker gilt die freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung^{*****}, die durch Dialog und Verhandlungen mit diesem Ziel eingeholt werden muss. Indigene Völker müssen nicht nur

^{§§§§§§} Zur Notwendigkeit der Harmonisierung des Rechts von Kleinbäuerinnen und -bauern sowie indigenen Völkern auf Land siehe Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*, Urteil vom 6. Februar 2020.

^{*****} A/HRC/45/38. Siehe auch *Käkkäljärvi et al. v. Finland* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

⁺⁺⁺⁺⁺ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 16 (2005), Ziff. 37, und general comment No. 21 (2009), Ziff. 16 c). Siehe auch African Commission on Human and Peoples' Rights, „State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment“ (Niamey, 2017), S. 26-27, und Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit, Ziff. 3B 6.

^{*****} Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit, Ziff. 9.9.

in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, sondern deren Ergebnis auch aktiv beeinflussen können. Nach Artikel 10 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker darf eine Umsiedlung nur mit Zustimmung erfolgen. Das Recht auf Beteiligung erfüllt nur dann seinen Zweck, wenn seine Inanspruchnahme keine Art der Vergeltung nach sich zieht.

C. Besondere Pflichten der Vertragsstaaten

1. Achtungspflicht

22. Die Achtungspflicht bedeutet, dass die Vertragsstaaten weder unmittelbar noch mittelbar in die im Pakt verankerten Rechte in Bezug auf Land, einschließlich des Zugangs zu Land, seiner Nutzung und der Verfügungsgewalt darüber, eingreifen dürfen. Folgende Handlungen sind zu unterlassen: a) Eingriffe in die Rechte der rechtmäßigen Inhaberinnen und Inhaber von Grundbesitz- und -nutzungsrechten^{§§§§§§§§}, insbesondere durch die Vertreibung von Personen, die zur Sicherung ihrer Existenz auf das Land angewiesen sind, b) Zwangsräumung und Abriss von Wohneigentum als Strafmaßnahmen, c) diskriminierende Handlungen bei der Registrierung und Verwaltung von Land, auch aufgrund des Familienstands, der Rechts- und Geschäftsfähigkeit oder des Zugangs zu wirtschaftlichen Ressourcen, oder d) Korruptionshandlungen im Zusammenhang mit der Verwaltung oder Übertragung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten. Die Achtungspflicht beinhaltet auch die Achtung des bestehenden Zugangs aller rechtmäßigen Inhaberinnen und Inhaber von Grundbesitz- und -nutzungsrechten und die Achtung von Entscheidungen betroffener Gemeinschaften, ihr Land entsprechend ihren internen Organisationsformen zu verwalten.

23. Die Staaten sollen allen Menschen hinreichend sichere Grundbesitz- und -nutzungsrechte ermöglichen, die einen Rechtsschutz gegen Zwangsräumungen garantieren. Allgemein haben die Staaten nach dem Pakt die Pflicht, Eingriffe in die Rechte der rechtmäßigen Inhaberinnen und Inhaber von Grundbesitz- und -nutzungsrechten zu unterlassen; insbesondere dürfen sie Personen, die zur Sicherung ihrer Existenz auf das Land angewiesen sind, nicht vertreiben. Zwangsumsiedlungen sind prima facie unvereinbar mit den Anforderungen des Paktes.^{§§§§§§§§} Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass Umsiedlungen nur im Einklang mit Rechtsvorschriften, die mit dem Pakt vereinbar sind, und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit zwischen dem legitimen Ziel der Umsiedlung und ihren Folgen für die betroffenen Personen durchgeführt werden.^{††††††††} Diese Pflicht ergibt sich aus der Auslegung der Verpflichtungen des Vertragsstaats nach Artikel 2 Absatz 1 des Paktes, die in Verbindung mit Artikel 11 zu sehen sind, und im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 4, der die Bedingungen festlegt, unter denen Einschränkungen der Ausübung der Rechte nach dem Pakt zulässig sind. Erstens muss die Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein. Zweitens muss sie das allgemeine Wohl oder einen „öffentlichen Zweck“ in einer demokratischen Gesellschaft fördern. Drittens muss sie dem angeführten rechtmäßigen Zweck entsprechen. Viertens muss die Einschränkung insofern notwendig sein, als sie die am wenigsten einschränkende Maßnahme zur Erfüllung des rechtmäßigen Zwecks ist. Schließlich muss der Nutzen der Einschränkung für die Förderung des allgemeinen Wohls die Auswirkungen auf den Genuss des eingeschränkten Rechts überwiegen.^{§§§§§§§§} Die Vertragsstaaten müssen den Begriff des öffentlichen Zwecks gesetzlich klar definieren, um eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen. Die Vertragsstaaten müssen nationale Rechtsvorschriften einführen und umsetzen, die Zwangsumsiedlungen ausdrücklich verbieten und Rahmenbedingungen für Räumungs- und

^{§§§§§§§§} Bei den Verhandlungen im Jahr 2012 über die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit wurde der Begriff „rechtmäßiger Inhaber von Nutzungs- und Besitzrechten“ geprägt, um klarzustellen, dass dazu nicht nur Personen mit formell eingetragenen Grundeigentum, sondern auch Personen mit möglicherweise nicht gesetzlich anerkannten gewohnheitsrechtlichen, kollektiven oder traditionellen Nutzungs- und Besitzrechten gehören.

^{§§§§§§§§} Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (1997), Ziff. 1.

^{††††††††} *Ben Djazia et al. v. Spain* (E/C.12/61/D/5/2015), Ziff. 13.4.

^{§§§§§§§§} *Gómez-Limón Pardo v. Spain* (E/C.12/67/D/52/2018), Ziff. 9.4

Umsiedlungsverfahren vorgeben, welche im Einklang mit den internationalen Menschenrechten und ihren Normen durchzuführen sind.*****

24. Wurde im Zuge einer Umsiedlung eine Ersatzunterkunft zugewiesen, muss diese sicher und mit sicheren Nutzungs- und Besitzrechten verbunden sein, damit die Betroffenen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich in Bezug auf Bildung, Gesundheitsversorgung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und Möglichkeiten der Existenzsicherung, erhalten.***** Angesichts der entscheidenden Rolle von Gemeinschaften bei der Unterstützung und Aufrechterhaltung von Nachbarschaftsnetzwerken und der Existenzsicherung muss alles getan werden, damit diese Gemeinschaften nicht zerbrechen. Vor der Durchführung von Umsiedlungen oder Änderungen bei der Landnutzung, infolge deren Menschen des Zugangs zu ihren produktiven Ressourcen beraubt werden könnten, sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass in Konsultation mit den Betroffenen alle gangbaren Alternativen geprüft werden, um die Notwendigkeit der Umsiedlung zu umgehen oder wenigstens zu minimieren.***** In allen Fällen müssen den von Umsiedlungsanordnungen betroffenen Personen wirksame Rechtsmittel oder -verfahren zur Verfügung stehen.

25. Ist der Staat Eigentümer von Land oder hat die Verfügungsgewalt darüber, soll er sicherstellen, dass die legitimen Grundbesitz- und -nutzungsrechte von Personen und Gemeinschaften, auch dann, wenn diese durch gewohnheitsrechtliche Systeme geregelt sind, anerkannt und geachtet werden. Kollektive Systeme der Landnutzung und -bewirtschaftung, gleichviel ob es sich um traditionelle Systeme, Genossenschaften oder andere Formen der gemeinsamen Bewirtschaftung handelt, sollen erfasst, anerkannt und registriert werden. Politikmaßnahmen mit dem Ziel, landlosen Kleinbäuerinnen und -bauern Nutzungs- und Besitzrechte an Land in öffentlicher Hand zu gewähren, sollen im Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen umfassenderen sozialen und ökologischen Zielen dienen. Lokale Gemeinschaften, die das Land traditionell genutzt haben, sollen bei der Neuvergabe der Nutzungs- und Besitzrechte Priorität erhalten.

2. Schutzpflicht

26. Die Schutzpflicht bedeutet, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um zu verhindern, dass eine Person oder Einrichtung die im Pakt verankerten Rechte in Bezug auf Land, einschließlich des Zugangs zu Land, seiner Nutzung und der Verfügungsgewalt darüber, beeinträchtigt. Die Vertragsstaaten müssen den Zugang zu Land schützen, indem sie sicherstellen, dass niemand gewaltsam vertrieben und das Recht auf Zugang zu Land nicht anderweitig durch Dritte verletzt wird. Außerdem sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die legitimen Nutzungs- und Besitzrechte in allen die Übertragung dieser Rechte betreffenden Prozessen, einschließlich freiwilliger oder unfreiwilliger Transaktionen aufgrund von Investitionen, Flurbereinigungsmaßnahmen oder anderer Maßnahmen der Neuordnung und Umverteilung von Land, geschützt werden.

27. Ungeachtet der Art der zur Regelung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten eingerichteten Systeme müssen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um allen Menschen ein hinreichendes Maß an Sicherheit hinsichtlich ihrer Beziehung zu Land zu gewährleisten und die rechtmäßigen Inhaberinnen und Inhaber von Grundbesitz- und -nutzungsrechten vor Umsiedlung, illegaler Enteignung, Inbesitznahme, Belästigung und anderen Bedrohungen zu schützen. Darüber hinaus sollen die Vertragsstaaten unverzüglich und in echter Konsultation mit den betroffenen Personen und Gruppen Maßnahmen zur rechtlichen Absicherung der Nutzungs- und Besitzrechte der Personen und Haushalte ergreifen, die derzeit keinen entsprechenden Schutz genießen.***** Außerdem sollen die Vertragsstaaten die kollektiven Aspekte von Grundbesitz- und -nutzungsrechten anerkennen und schützen, insbesondere im Hinblick auf indigene Völker, Kleinbäuerinnen und -bauern und andere traditionelle Gemeinschaften, die eine für ihre Existenz, ihr Wohlergehen und ihre volle Entfaltung

***** Siehe ferner die Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement.

***** Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991).

***** A/HRC/13/33/Add.2, Anhang, Grundsatz 2, und African Commission on Human and Peoples' Rights, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights (2012)*, Ziff. 51-55 und 77-79.

***** Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991), Ziff. 8 a).

unabdingbare materielle und spirituelle Beziehung zu ihrem traditionellen Land haben. Dazu gehören die kollektiven Rechte auf Zugang zu, Nutzung von und Verfügungsgewalt über das Land, die Gebiete und die Ressourcen, die sie traditionell besessen, innegehabt oder auf andere Weise genutzt oder erworben haben.***** Die Rechtsrahmen sollen daher so beschaffen sein, dass eine weitere Konzentration von Eigentum an Land samt entsprechenden Privilegien im Rahmen der Systeme zur Regelung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten vermieden wird, und zwar auch dann, wenn die Änderung des Rechtsrahmens durch internationale Übereinkünfte begründet ist.*****

28. Die Vertragsstaaten sollen Gesetze und Regelungen ausarbeiten, die garantieren, dass Investitionen im Zusammenhang mit Land auf verantwortungsbewusste Weise erfolgen. Dies erfordert eine frühzeitige Beteiligung aller betroffenen Parteien und eine faire Regelung der Übertragungsverfahren. Bei allen Investitionsprozessen im Zusammenhang mit Land müssen den betroffenen Personen oder Gruppen Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen, um Entscheidungen von Kommunalverwaltungen, Investitionsausschüssen oder anderen relevanten Parteien vor Beginn der Investition und bis zum Zeitpunkt der Zahlung einer angemessenen Entschädigung anfechten zu können. Es müssen Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden, um den möglichen Schaden und Optionen zu seiner Minderung zu ermitteln. Es müssen Grundsätze für verantwortungsbewusste Investoren und Investitionen gesetzlich festgelegt werden und durchsetzbar sein. Verantwortungsbewusste Investitionen müssen unter Achtung legitimer Nutzungs- und Besitzrechte erfolgen und dürfen die Menschenrechte und legitime Politikziele wie Ernährungssicherheit und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen. Die Vertragsstaaten sollen transparente Regeln für das Ausmaß, den Umfang und die Art der zulässigen Transaktionen mit Grundbesitz- und -nutzungsrechten aufstellen und festlegen, ab wann solche Transaktionen in ihrem jeweiligen nationalen Kontext als großumfänglich anzusehen sind.*****

29. Die Vertragsstaaten sollen Bestimmungen und Regelungen zum Schutz legitimer Nutzungs- und Besitzrechte vor Risiken einführen, die durch großumfängliche Transaktionen mit Nutzungs- und Besitzrechten entstehen könnten. Großinvestitionen in Land bergen das Risiko, dass sie gegen Rechte nach dem Pakt verstoßen, da sie oft Folgen für eine Vielzahl von Kleinerzeugerinnen und -erzeugern haben, deren informelle Landnutzungsrechte häufig nicht anerkannt werden.***** Solche Schutzregelungen könnten zulässige Obergrenzen für Transaktionen mit Land vorsehen und die Auflage umfassen, dass Landübertragungen ab einer bestimmten Höhe auf höchster Regierungsebene oder vom nationalen Parlament genehmigt werden müssen. Die Staaten sollten die Förderung verschiedener Produktions- und Investitionsmodelle erwägen, die nicht zu massiven Landvertreibungen führen, darunter Modelle zur Förderung von Partnerschaften mit lokalen Inhaberinnen und Inhabern von Nutzungs- und Besitzrechten.

30. Die Schutzpflicht beinhaltet eine positive Verpflichtung zur Ergreifung gesetzgeberischer und sonstiger Maßnahmen zur Festlegung klarer Standards für nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen und Privatinvestoren, insbesondere bei Großtransaktionen zum Erwerb und zur Pachtung von Land im In- und Ausland.***** Die Vertragsstaaten müssen einen Rechtsrahmen beschließen, der Unternehmen dazu verpflichtet, ihrer menschenrechtlichen

***** Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 21 (2009), Ziff. 36. Siehe auch Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil vom 24. August 2010, Ziff. 86, und *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Ziff. 118; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, Ziff. 252-268; African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Ziff. 195-201.

***** African Commission on Human and Peoples' Rights, „State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment“, S. 25, Ziff. 18.

***** African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, „Guiding principles on large scale land-based investments in Africa“ (Addis Abeba, 2014).

***** Ebd., Kap. 2.

***** African Commission on Human and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Beschluss der dreißigsten ordentlichen Tagung, 13.-27. Oktober 2001.

Sorgfaltspflicht nachzukommen^{*****}, um negative Auswirkungen ihrer Entscheidungen und ihrer Geschäftstätigkeit auf die im Pakt verankerten Rechte zu ermitteln, zu verhindern und abzumildern.

31. In den vergangenen Jahren wurde die Vergabe von Landtiteln gefördert, um Nutzerinnen und Nutzer von Land vor einer staatlich angeordneten Räumung und vor Übergriffen durch private Akteure, insbesondere Großgrundbesitzer und Investoren, zu schützen. Bei diesem mitunter auch als „Formalisierung“ bezeichneten Prozess wird das von den einzelnen Nutzerinnen und Nutzern tatsächlich besiedelte und genutzte (und im Allgemeinen gewohnheitsrechtlich anerkannte) Land abgegrenzt, zunehmend unter Einsatz digitaler Verfahren, und eine Urkunde ausgestellt, die sie vor Enteignung schützt, ihnen zugleich aber auch ermöglicht, das Land zu verkaufen. Bislang waren die Auswirkungen dieser Vergabe von Landtiteln unterschiedlich. Die Klärung der Eigentumsrechte war dazu gedacht, sichere Nutzungs- und Besitzrechte zu gewährleisten, den Bewohnerinnen und Bewohnern informeller Siedlungen Anerkennung als Eigentümer zu verschaffen und Kleinbäuerinnen und -bauern vor der Vertreibung von ihrem Land zu schützen. Zudem wurde sie mit der Notwendigkeit begründet, einen Markt für Rechte an Grund und Boden zu schaffen, der eine reibungslosere Übertragung von Eigentumsrechten und eine Senkung der damit verbundenen Transaktionskosten ermöglicht. Diese beiden Ziele können widersprüchlich sein, da die Kommodifizierung von Eigentumsrechten eine Ursache von Ausgrenzung sein und mehr Unsicherheit bei den Grundbesitz- und -nutzungsverhältnissen erzeugen kann. Daher sollen die Staaten Gesetze und Regelungen beschließen, die gewährleisten, dass Programme zur Registrierung von Grundeigentum nicht ausschließlich dazu dienen, den Verkauf von Land und die Kommodifizierung von Nutzungs- und Besitzrechten zu fördern. Fehlen solche Gesetze oder Regelungen, kann die Vergabe von Landtiteln für bereits bestehende, gewohnheitsrechtliche Formen von Nutzungs- und Besitzverhältnissen zu mehr Konflikten statt zu größerer Klarheit und obendrein zu weniger statt zu mehr Sicherheit führen, was sich negativ auf die Rechte nach dem Pakt auswirkt, insbesondere auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Die Staaten müssen sicherstellen, dass bei jedem Verfahren zur Vergabe von Landtiteln, das die Prüfung konkurrierender Ansprüche auf Land beinhaltet, die Rechte der am stärksten marginalisierungs- und diskriminierungsgefährdeten Menschen geschützt werden und zugleich historisches Unrecht behoben wird.

3. Gewährleistungspflicht

32. Die Gewährleistungspflicht sieht vor, dass die Staaten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Haushalts- und sonstige Maßnahmen beschließen und wirksame Mittel und Wege schaffen, um den uneingeschränkten Genuss der Rechte nach dem Pakt in Bezug auf Land, einschließlich des Zugangs zu Land, seiner Nutzung und der Verfügungsgewalt darüber, zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten müssen den Menschen, die zur Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf Land angewiesen sind, ermöglichen, unter sicheren, gerechten und nachhaltigen Bedingungen Zugang zu Land zu erhalten, es zu nutzen und darüber zu verfügen. Dies ist besonders wichtig für landlose oder in Armut lebende Menschen, vor allem Frauen und marginalisierte Personen.^{††††††††††}

33. Die Registrierung und Verwaltung von Land muss ohne jede Diskriminierung, einschließlich Diskriminierung aufgrund einer Änderung des Familienstands, fehlender Rechts- und Geschäftsfähigkeit und fehlenden Zugangs zu wirtschaftlichen Ressourcen, durchgeführt werden. Die rechtliche Anerkennung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten und ihre Zuweisung an Einzelpersonen muss systematisch erfolgen, ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Familie oder der Gemeinschaft und in einer Weise, die sicherstellt, dass in Armut lebende Menschen und andere benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen alle Möglichkeiten haben, ihre bestehenden Grundbesitz- und -nutzungsrechte rechtlich anerkennen zu lassen. Die Vertragsstaaten sollen nicht nur die schriftlich aufgezeichneten, sondern alle bestehenden Besitz- und Nutzungsrechte sowie deren Inhaberinnen und Inhaber erfassen. Die Vertragsstaaten müssen mittels öffentlicher Vorschriften eine Definition der Rechte von Landnutzerinnen und -nutzern, die legitim sind, festlegen, im Einklang mit allen

^{*****} African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, „Guiding principles on large scale land-based investments in Africa“.

^{††††††††††} African Commission on Human and Peoples' Rights, „State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment“, S. 12-13, Abschn. III g)-h).

einschlägigen Bestimmungen des Paktes und den Definitionen in den Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit.

34. Die Verwaltung von Land muss auf zugänglichen und nichtdiskriminierenden Dienstleistungen beruhen, die von rechenschaftspflichtigen Stellen erbracht werden, deren Handlungen von gerichtlichen Organen überprüft werden. Diese Dienstleistungen sollen zugänglich sein und rasch und wirksam bereitgestellt werden. Benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen sind bei der Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen zu unterstützen, und es muss ihnen der Zugang zur Justiz garantiert werden. Die soll rechtliche Unterstützung, einschließlich eines erschwinglichen Rechtsbeistands, umfassen, insbesondere für Personen, die in sehr abgelegenen Gebieten leben. Die Vertragsstaaten sollen Korruption im Zusammenhang mit der Verwaltung und Übertragung von Besitz- und Nutzungsrechten verhindern, indem sie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beschließen und umsetzen, die unter anderem an Interessenkonflikten ansetzen.

35. Außerdem müssen die Vertragsstaaten den sozialen, kulturellen, spirituellen, wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Nutzen von Land für Gemeinschaften mit gewohnheitsrechtlichen Systemen zur Regelung von Grundbesitz und -nutzung anerkennen und bestehende Formen der Selbstverwaltung über Land achten. Traditionelle Institutionen für Systeme kollektiver Grundbesitz- und -nutzungsrechte müssen sicherstellen, dass sich alle Mitglieder, einschließlich Frauen und junger Menschen, konstruktiv an Entscheidungen über die Verteilung von Nutzungsrechten beteiligen können. Die Gewährleistung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen darf sich nicht auf den Schutz des Landes und der Gebiete indigener Völker beschränken. Andere Gruppen sind ebenfalls auf Gemeingüter, das heißt globale öffentliche Güter, angewiesen. Wer Fischerei betreibt, benötigt Zugang zu Fischgründen; eine Stärkung individueller Eigentumsrechte könnte jedoch mit einer Einzäunung desjenigen Landes einhergehen, über das der Zugang zum Meer oder zu Flüssen erfolgt. Eine besonders wichtige Gruppe sind auch Weidetierhalterinnen und -halter in Afrika südlich der Sahara, wo nahezu die Hälfte der weltweit 120 Millionen von Weidetierhaltung oder einer Kombination aus Weidetierhaltung und Feldbau lebenden Menschen ansässig ist. Darüber hinaus sind viele Kleinbäuerinnen und -bauern und ländliche Haushalte in den Entwicklungsländern noch immer auf das Einsammeln von Brennholz zum Kochen und Heizen und auf eine Wasserversorgung über in gemeinschaftlichem Eigentum befindliche Brunnen oder sonstige Wasserquellen angewiesen. Die Formalisierung von Eigentumsrechten und die Einrichtung von Landregistern sollte die Situation dieser Gruppen nicht verschlimmern, denn ihre Existenzgrundlagen wären bedroht, wenn sie von den Ressourcen, von denen sie abhängen, abgeschnitten würden.

36. Agrarreformen sind eine wichtige Maßnahme zur Gewährleistung der im Pakt verankerten Rechte in Bezug auf Land.***** Eine gerechtere Verteilung von Land im Wege von

Agrarreformen kann sich stark armutsmindernd auswirken***** und zu sozialer Inklusion und wirtschaftlicher Selbstbestimmung beitragen.***** Die Ernährungssicherheit nimmt zu, da Nahrungsmittel zugänglicher und erschwinglicher werden, und dies schafft einen Puffer gegen externe Schocks.***** Landverteilungsprogramme sollen auch dazu dienen, kleinbäuerliche Familienbetriebe zu unterstützen, die das Land oft nachhaltiger nutzen und aufgrund ihrer Arbeitsintensität zur ländlichen Entwicklung beitragen. Bei Landumverteilungsprogrammen ist jedoch sicherzustellen, dass die Begünstigten durch angemessene

***** Zur Bedeutung von Agrarreformen siehe die Schlusserklärung der 2006 in Porto Alegre (Brasilien) abgehaltenen Internationalen Konferenz der FAO über Agrarreform und ländliche Entwicklung (ICARRD 2006/3), in der sich die Mitgliedstaaten auf den Grundsatz der „Einführung angemessener Agrarreformen, vor allem in Gebieten mit starker sozialer Ungleichheit, Armut und Ernährungsunsicherheit, als Mittel zur Erweiterung des nachhaltigen Zugangs zu Land und den damit verbundenen Ressourcen und der Verfügungsgewalt darüber“ verständigten.

***** M.R. El-Ghonemy, „Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century“, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Vol. 2 (2003), und Veronika Penciakova, „Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*“, Working Paper Series No. 10-100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010).

***** Julian Quan, „Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options“, *Livelihood Support Programme Working Paper No. 24* (Rom, FAO, 2006).

***** M.R. Carter, „Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security“, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Vol. 2 (2003).

Unterstützung besser in die Lage versetzt werden, das Land produktiv zu nutzen und nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren anzuwenden, um die Ergiebigkeit des Landes zu erhalten. Der wirtschaftliche Erfolg bäuerlicher Familienbetriebe soll durch Maßnahmen wie die Vermittlung von Wissen über den Zugang zu Krediten, die Bereitstellung von Hilfe bei der Nutzung von Vermarktungschancen und die gemeinsame Nutzung von Maschinen gefördert werden. Diese Maßnahmen sollen so ausgestaltet werden, dass die Begünstigten das erworbene Land für sich nutzbar machen können und nicht versucht sind, es zu verkaufen, um ihren Mindestbedarf zu decken. Bei Landumverteilungen und Agrarreformen soll der Fokus insbesondere darauf gelegt werden, dass junge Menschen, Frauen, Gemeinschaften, die rassistischer und herkunftsbasierter Diskriminierung ausgesetzt sind, sowie andere Angehörige marginalisierter Gruppen Zugang zu Land erhalten und kollektive und gewohnheitsrechtliche Grundbesitz- und -nutzungsrechte geachtet und geschützt werden.

37. Die Staaten müssen alle verfügbaren Mittel einsetzen, um die den Zugang zu produktiven Ressourcen betreffenden Rechte nach dem Pakt schrittweise zu verwirklichen, insbesondere um Personen und Gruppen beim Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard zu unterstützen. Nach Artikel 11 Absatz 2 a) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Ressourcen zu verbessern. Die Staaten haben so implizit die Pflicht, Agrarreformen zu fördern, die einen angemessenen Zugang zu Land gewährleisten, insbesondere für Kleinbäuerinnen und -bauern, die zur Sicherung ihrer Existenz darauf angewiesen sind.***** Regelungen und Gesetze sollen mit angemessenen, geschlechtersensiblen Unterstützungsmaßnahmen einhergehen, die im Rahmen partizipatorischer Prozesse erarbeitet werden, und dafür sorgen, dass die Agrarreformen nachhaltig sind. Sie sollen einen angemessenen Schutz gegen eine erneute Landkonzentration nach der Reform vorsehen, so etwa in Form von Bestimmungen über Obergrenzen für Grundbesitz und rechtlichen Garantien zum Schutz kollektiver und gewohnheitsrechtlicher Grundbesitz- und -nutzungsrechte.

38. Die Vertragsstaaten sollen eine langfristige Regionalplanung betreiben, um die ökologischen Funktionen von Land zu erhalten. Sie sollen Landnutzungen bevorzugen und fördern, denen ein menschenrechtsbasierter Ansatz für den Naturschutz, die biologische Vielfalt und die nachhaltige Nutzung von Land und anderen natürlichen Ressourcen zugrunde liegt.***** Unter anderem sollen sie auch die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen erleichtern und zu diesem Zweck traditionelle Landnutzungen anerkennen, schützen und fördern und Regelungen und Maßnahmen zur Stärkung der auf natürliche Ressourcen gestützten Existenzgrundlagen der Menschen und zur langfristigen Erhaltung von Land beschließen. Dazu gehören konkrete Maßnahmen zur Unterstützung von Gemeinschaften und Bevölkerungen bei der Verhütung der globalen Erwärmung, der Abschwächung ihrer Folgen und der Anpassung daran. Die Staaten sollen die Voraussetzungen für die Regeneration biologischer und anderer natürlicher Kapazitäten und Kreisläufe schaffen und mit lokalen Gemeinschaften, Investoren und anderen Akteuren zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Nutzung von Land für landwirtschaftliche und sonstige Zwecke umweltgerecht erfolgt und weder die Bodenverarmung noch die Erschöpfung der Wasserreserven beschleunigt.*****

39. Die Vertragsstaaten müssen Gesetze und Regelungen einführen, die die Anerkennung informeller Besitz- und Nutzungsrechte über partizipatorische, geschlechtersensible Prozesse ermöglichen, unter besonderer Berücksichtigung von Landpächterinnen und -pächtern, Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen kleinen Nahrungsmittelproduzenten.

D. Extraterritoriale Pflichten

***** Forschungsarbeiten haben aufgezeigt, dass eine umgekehrte Beziehung zwischen der Größe der Produktionseinheiten und der Produktivität je Hektar besteht. Siehe z. B. Robert Eastwood, Michael Lipton und Andrew Newell, „Farm size“, in *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, Prabhu L. Pingali und Robert E. Evenson (Hrsg.) (Amsterdam, Elsevier, 2010).

***** Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit, Leitlinie 8B.

***** A/HRC/13/33/Add.2, Anhang, Grundsatz 6.

40. Extraterritoriale Pflichten sind von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der aus dem Pakt erwachsenden Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu Land, seine Nutzung und die Verfügungsgewalt darüber. Landübertragungen werden recht häufig von internationalen Einrichtungen, darunter öffentliche Investoren wie Entwicklungsbanken, die Mittel für Entwicklungsprojekte mit Bedarf an Land, etwa Staudämme oder Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien, bereitstellen, oder von privaten Investoren finanziert oder gefördert. Bei der Prüfung der Vertragsstaatenberichte ist der Ausschuss zunehmend auf Hinweise auf die negativen Auswirkungen gestoßen, die internationale Investitionsverhandlungen, -vereinbarungen und -praktiken, unter anderem in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen und ausländischen Privatinvestoren, auf den Zugang von Einzelpersonen, Gruppen, Kleinbäuerinnen und -bauern und indigenen Völkern zu produktiven Ressourcen haben.

1. Extraterritoriale Achtungspflicht

41. Die extraterritoriale Achtungspflicht bedeutet, dass die Vertragsstaaten keine Handlungen vornehmen dürfen, die den Genuss der Rechte nach dem Pakt im Zusammenhang mit Land außerhalb ihres Hoheitsgebiets unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigen. Außerdem beinhaltet diese Pflicht, dass sie konkrete Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass ihre Politik und ihr Handeln auf innerstaatlicher und internationaler Ebene, wie etwa ihre Handels-, Investitions-, Energie-, Landwirtschafts-, Entwicklungs- und Klimaschutzpolitik, den Genuss der Menschenrechte unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigen.^{*****} Dies gilt für alle Arten von Projekten, die von Entwicklungsorganisationen durchgeführt oder von Entwicklungsbanken finanziert werden. Die von der Weltbank und anderen internationalen Entwicklungsbanken erarbeiteten Schutzbestimmungen sind eine Form der Anerkennung dieser Pflicht, insbesondere im Zusammenhang mit Investitionen in Land.^{*****} Im Gefolge der globalen Nahrungsmittelkrise 2007-2008 ist die Zahl der groß angelegten Investitionen in Land weltweit gestiegen; dies hat für Menschen, die Land bewohnen oder nutzen, verschiedenste Probleme mit sich gebracht, darunter zwangsweise oder unfreiwillige Umsiedlungen ohne angemessene Entschädigung. Um solche Situationen abzumildern oder zu verhindern, wurden die Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit ausgearbeitet. Ferner wurden die Leistungsstandards der Internationalen Finanz-Corporation und die entsprechenden Schutzbestimmungen der Weltbank aktualisiert. Darüber hinaus sollen die Vertragsstaaten, die Mitglieder internationaler Finanzinstitutionen, insbesondere der Weltbank, des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung und regionaler Entwicklungsbanken, sind, durch entsprechende Maßnahmen sicherstellen, dass ihre Kreditvergabepolitik und anderen Verfahren den Genuss der im Pakt verankerten Rechte in Bezug auf Land nicht beeinträchtigen.

2. Extraterritoriale Schutzpflicht

42. Die extraterritoriale Schutzpflicht verlangt von den Vertragsstaaten die Einrichtung der Regulierungsmechanismen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass Unternehmen, einschließlich transnationaler Unternehmen, und andere nichtstaatliche Akteure, die ihrer Regulierung unterworfen sind, den Genuss der aus dem Pakt erwachsenden Rechte im Zusammenhang mit Land in anderen Ländern nicht beeinträchtigen. Daher müssen die Vertragsstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um nichtstaatliche Akteure, auf die sie Einfluss nehmen können, an der Begehung von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Land zu hindern, ohne in die Souveränität der Gaststaaten einzugreifen oder deren Verpflichtungen zu mindern.^{*****}

43. Im Zusammenhang mit dem Erwerb von Land und anderen Geschäftstätigkeiten, die sich auf den Zugang zu produktiven Ressourcen, einschließlich Land, auswirken, müssen die

^{*****} Siehe E/C.12/BEL/CO/4, E/C.12/AUT/CO/4 und E/C.12/NOR/CO/5; Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 34 (2016), Ziff. 13; A/56/10 und A/56/10/Corr.1, S. 155-168 (zu Art. 16-18); Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements.

^{*****} Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017).

^{*****} E/C.12/2011/1, Ziff. 5-6.

Vertragsstaaten sicherstellen, dass in anderen Ländern ansässige Investoren, die in landwirtschaftliche Flächen im Ausland investieren, Personen oder Gemeinschaften nicht des Zugangs zu Land oder damit verbundenen Ressourcen, auf die sie zur Sicherung ihrer Existenz angewiesen sind, berauben. Zu diesem Zweck muss Investoren möglicherweise eine Sorgfaltspflicht auferlegt werden, um sicherzustellen, dass sie nicht unter Verstoß gegen internationale Normen und Leitlinien Land erwerben oder pachten.*****

44. Vertragsstaaten, die Investitionen im Zusammenhang mit Land im Ausland fördern oder tätigen, auch über teilweise oder vollständig in staatlichem Eigentum befindliche oder staatlich kontrollierte Unternehmen, darunter Staatsfonds, öffentliche Pensionsfonds und öffentlich-private Partnerschaften††††††††††, sollen sicherstellen, dass sie die Fähigkeit anderer Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Pakt nicht mindern. Die Vertragsstaaten müssen Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen durchführen, bevor sie derartige Investitionen vornehmen, und sie regelmäßig bewerten und überarbeiten. Die Ergebnisse dieser Bewertungen, an denen die Öffentlichkeit umfassend zu beteiligen ist, müssen veröffentlicht werden und in Maßnahmen zur Verhütung, Beendigung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen oder -übergreifen einfließen.††††††††††

45. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die Ausarbeitung, der Abschluss, die Auslegung und die Durchführung internationaler Übereinkünfte, unter anderem in den Bereichen Handel, Investitionen, Finanzen, Entwicklungszusammenarbeit und Klimawandel, mit ihren Verpflichtungen nach dem Pakt im Einklang stehen und den Zugang zu produktiven Ressourcen in anderen Ländern nicht beeinträchtigen.§§§§§§§§§§

3. Extraterritoriale Gewährleistungspflicht

46. Die Staaten sollen durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit nach Artikel 2 Absatz 1 des Paktes Maßnahmen treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung der Rechte nach dem Pakt in Bezug auf Land zu erreichen; dies würde auch Bevölkerungen und Gemeinschaften außerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets zugutekommen. Die Unterstützungsmaßnahmen sollen technische Zusammenarbeit, finanzielle Hilfe und den Aufbau institutioneller Kapazitäten umfassen, unter anderem für die Verwaltung von Land, den Wissensaustausch und die Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Regelungen von Nutzungs- und Besitzrechten sowie den Transfer einschlägiger Technologien.

47. Die internationale Zusammenarbeit und Hilfe solle darauf gerichtet sein, nationale Politikmaßnahmen zur Sicherung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten für diejenigen zu unterstützen, deren legitime Nutzungsrechte bislang nicht anerkannt wurden. Die Maßnahmen sollen eine Konzentration oder Kommodifizierung von Land vermeiden und den Zugang benachteiligter und marginalisierter Personen und Gruppen verbessern und ihre Nutzungs- und Besitzrechte stärker absichern. Es müssen angemessene Regelungen zur Absicherung vorhanden sein, und die von Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe betroffenen Personen und Gruppen müssen Zugang zu unabhängigen Beschwerdemechanismen haben. Die internationale Zusammenarbeit und Hilfe kann die Bemühungen erleichtern, die unternommen werden, um sicherzustellen, dass bodenpolitische Maßnahmen nachhaltig sind und integraler Bestandteil offizieller Flächennutzungspläne und der allgemeineren Raumplanung der Staaten sind oder werden.

***** Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017), Ziff. 33.

†††††††††† Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit, Ziff. 12.15.

†††††††††† Siehe E/C.12/NOR/CO/5; A/HRC/13/33/Add.2; Human Rights Committee, general comment No. 34 (2011), Ziff. 18-19; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Klage Nr. 37374/05, Urteil vom 14. April 2009, Ziff. 26 und 35.

§§§§§§§§§§ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Ziff. 2, und Nr. 15 (2002), Ziff. 35; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 22 (2016), Ziff. 31, und No. 24 (2017), Ziff. 12-13; E/C.12/CAN/CO/6; Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 34 (2016); Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Klage Nr. 45036/98, Urteil vom 30. Juni 2005, Ziff. 154; Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Ziff. 140.

IV. Spezifische Fragen, die für die Umsetzung der im Pakt verankerten Rechte im Zusammenhang mit Land relevant sind

A. Innerstaatliche bewaffnete Konflikte und Postkonfliktsituationen

48. Es bestehen Zusammenhänge zwischen innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, Land und dem Genuss der im Pakt verankerten Rechte. Mitunter sind Auseinandersetzungen um Land, insbesondere wenn sie mit einer strukturellen Ungleichverteilung von Grundbesitz- und -nutzungsrechten zusammenhängen, die beispielsweise aus Kolonial- oder Apartheidssystemen herrührt, eine der Grundursachen oder ein Auslöser des bewaffneten Konflikts. In anderen Fällen können die Konflikte zu Zwangsvertreibungen, Landnahme und Landenteignung führen, insbesondere für Bevölkerungsgruppen in Situationen der Verwundbarkeit, etwa Kleinbäuerinnen und -bauern, indigene Völker, ethnische Minderheiten und Frauen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten um Land maßgeblich zum Aufbau einer widerstandsfähigen Gesellschaft und zur Aufrechterhaltung des Friedens beitragen könnte.***** Daher sollen die Staaten alles tun, um bei innerstaatlichen bewaffneten Konflikten Landenteignungen zu verhindern. Kommt es dennoch zu Enteignungen, so sind die Staaten verpflichtet, Rückgabeprogramme einzurichten, die das Recht aller Binnenvertriebenen auf Rückerhalt des Landes gewährleisten, das ihnen willkürlich oder unrechtmäßig entzogen wurde.†††††††††† Außerdem sollen die Staaten alle Konflikte um Land beheben, die einen bewaffneten Konflikt wieder aufflammen lassen könnten.

49. Zur Vermeidung von Landenteignungen in bewaffneten Konflikten sollen zumindest folgende Präventivmaßnahmen in Betracht gezogen werden: a) die Einrichtung von Mechanismen zum Schutz der Grundbesitz- und -nutzungsrechte von Bevölkerungsgruppen in Situationen der Verwundbarkeit, b) die Koordinierung humanitärer Hilfe und der Anwendung des humanitären Völkerrechts mit Maßnahmen zur Verhinderung von Landenteignungen, c) die Aufnahme aller von Enteignung bedrohten Grundstücke in Informationssysteme mit dem Ziel, nicht nur Enteignungen zu verhindern, sondern auch die künftige Rückgabe von Land zu erleichtern, und d) das etwaige Einfrieren des Grund- und Bodenmarkts in Regionen mit einem hohen Risiko von Binnenvertreibungen und Landenteignungen. All diese Präventivmaßnahmen sollen nicht nur Eigentum schützen, sondern sämtliche Formen von Grundbesitz- und -nutzungsrechten, einschließlich gewohnheitsrechtlicher Formen, da die am stärksten von Landenteignung bedrohten Personen möglicherweise nicht die formalen Eigentümer sind.

50. Programme zur Rückgabe von Land müssen Maßnahmen umfassen, die das Recht von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen auf eine freiwillige Rückkehr auf ihr früheres Land oder an den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts in Sicherheit und Würde gewährleisten. Ist eine Rückgabe nicht möglich, so sollen die Staaten angemessene Entschädigungsmechanismen einrichten.†††††††††† Die Staaten müssen gerechte, zeitnahe, unabhängige, transparente und nichtdiskriminierende Verfahren, Institutionen und Mechanismen zur Bewertung und Durchsetzung aller Rückerstattungsansprüche einrichten und unterstützen. Diese sollen nicht nur Eigentumsrechte, sondern alle Formen von Grundbesitz- und -nutzungsrechten abdecken, insbesondere wenn sie mit dem Genuss der Rechte nach dem Pakt verbunden sind. Es soll besonders darauf geachtet werden, „Zweitbesitzer“, bei denen es sich zumeist um gutgläubige Erwerber handelt, und Personen in Situationen der Verwundbarkeit, die Land besiedeln, nachdem die rechtmäßigen Nutzerinnen und Nutzer infolge eines bewaffneten Konflikts geflohen sind, angemessen zu behandeln. Insbesondere ist den Zweitbesitzern ein ordnungsgemäßes Verfahren zu garantieren; ist eine Räumung erforderlich, muss ihr eine echte Konsultation vorausgehen und müssen die Staaten diesen Personen bei Bedarf eine

***** Siehe den im März 2019 erschienenen Leitfaden des Generalsekretärs „The United Nations and Land and Conflict“.

†††††††††† Siehe die von der Unterkommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte gebilligten Grundsätze für die Rückgabe von Wohnraum und Eigentum an Flüchtlinge und Vertriebene (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

†††††††††† Ebd.

C. Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger

54. Die Situation derjenigen, die die Menschenrechte verteidigen, ist bei Konflikten um Land besonders schwierig.***** Der Ausschuss erhält regelmäßig Berichte über Personen, die ihre Rechte nach dem Pakt oder die Rechte anderer zu schützen versuchen, Ziel-scheibe von Drohungen und Angriffen sind, oft in Form von Belästigung, Kriminalisierung, Diffamierung und Tötungen, insbesondere bei extraktiven Projekten und Entwicklungsprojekten.***** Im Zusammenhang mit Land setzen sich viele Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger auch für die ökologischen Funktionen von Land und die Nachhaltigkeit der Bodennutzung ein, als Voraussetzung für die Achtung der Menschenrechte in der Zukunft. Im Einklang mit der Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, müssen die Staaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Achtung von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern und ihrer Arbeit, auch im Zusammenhang mit Land, ergreifen und die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen gegen diese Personen oder die Einführung neuer Straftatbestände zum Zweck der Behinderung ihrer Arbeit unterlassen.

55. Die konkreten Maßnahmen, die die Staaten zum Schutz der Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern im Zusammenhang mit Land ergreifen sollen, hängen von den nationalen Gegebenheiten ab. Allerdings sind folgende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung: a) die öffentliche Anerkennung der Bedeutung und Legitimität der Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern durch die höchste Regierungsebene und die Verpflichtung, dass Gewalt oder Drohungen ihnen gegenüber nicht geduldet werden, b) die Aufhebung aller staatlichen Rechtsvorschriften oder Maßnahmen, die dazu gedacht sind, die Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern zu bestrafen oder zu behindern, c) die Stärkung der für den Schutz der Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern zuständigen staatlichen Institutionen, d) die Untersuchung und Bestrafung jeder Form von Gewalt oder Bedrohung gegenüber Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern und e) in Abstimmung mit den potenziell Begünstigten die Annahme und Durchführung von Programmen, die mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind und durch interne Koordinierungsmechanismen gewährleisten, dass bei Bedarf angemessene Schutzmaßnahmen für gefährdete Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger bereitgestellt werden.*****

D. Klimawandel

56. In vielen Ländern wirkt sich der Klimawandel gravierend auf den Zugang zu Land aus und beeinträchtigt die Rechte derjenigen, die das Land nutzen. In den Küstengebieten hat der Anstieg des Meeresspiegels Auswirkungen auf die Wohnverhältnisse, die Landwirtschaft und den Zugang zu Fischgründen. Außerdem trägt der Klimawandel zu Bodendegradation und Wüstenbildung bei. Steigende Temperaturen, veränderte Niederschlagsmuster und immer häufigere extreme Wetterereignisse wie Dürren und Überschwemmungen beeinträchtigen zunehmend den Zugang zu Land.***** Die Staaten müssen auf internationaler Ebene zusammenarbeiten und ihrer Pflicht zur Minderung der Emissionen sowie den jeweiligen Verpflichtungen nachkommen, die sie im Rahmen der Durchführung des Übereinkommens von Paris eingegangen sind. Wie der Ausschuss bereits an anderer Stelle betont hat, bestehen diese Pflichten für die Staaten auch nach dem Recht der

***** Siehe die Resolution 31/32 des Menschenrechtsrats über den Schutz von Menschenrechtsverteidigern, seien es Einzelpersonen, Gruppen oder gesellschaftliche Organisationen, die sich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einsetzen, und die Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.

***** Zum Beispiel E/C.12/VNM/CO/2-4, Ziff. 11, E/C.12/1/Add.44, Ziff. 19, E/C.12/IND/CO/5, Ziff. 12 und 50, E/C.12/PHIL/CO/4, Ziff. 15, E/C.12/COD/CO/4, Ziff. 12, E/C.12/LKA/CO/2-4, Ziff. 10, und E/C.12/IDN/CO/1, Ziff. 28.

***** E/C.12/2016/2, Ziff. 8.

***** Siehe Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen, „Klimawandel und Landsysteme: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger“ (2019).

Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass dieser Zugang selbst in abgelegenen Gebieten besteht und erschwinglich ist, insbesondere für benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen. Außerdem müssen die Rechtsbehelfe auf die Bedingungen in ländlichen Gebieten zugeschnitten sein und den Bedürfnissen der Opfer von Rechtsverletzungen entsprechen, indem sie ihnen Zugang zu allen zweckdienlichen Informationen sowie zu angemessener Wiedergutmachung und Entschädigung verschaffen, gegebenenfalls einschließlich der Rückgabe von Land und der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Wie in Artikel 28 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker hervorgehoben wird, ist der wichtigste Rechtsbehelf für indigene Völker häufig die Rückerstattung von Land.***** Der Zugang zur Justiz muss auch den Zugang zu Verfahren für den Umgang mit den Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten umfassen, und zwar nicht nur in den Ländern, in denen die betreffenden Unternehmen ansässig sind, sondern auch dort, wo die Rechtsverletzungen begangen wurden.*****

61. Die Vertragsstaaten müssen die Kapazitäten ihrer Verwaltungs- und Justizbehörden ausbauen, um den Zugang zu zeitnahen, bezahlbaren und wirksamen Mitteln zur Beilegung von Streitigkeiten über Besitz- und Nutzungsrechte durch unparteiische und kompetente Justiz- und Verwaltungsorgane zu gewährleisten, insbesondere in abgelegenen ländlichen Gebieten.***** Die Vertragsstaaten sollen gewohnheitsrechtliche und andere etablierte Formen der Streitbeilegung, sofern sie existieren, anerkennen und mit ihnen kooperieren und sicherstellen, dass sie faire, zuverlässige, zugängliche und diskriminierungsfreie Mittel zur zeitnahen Beilegung von Streitigkeiten über Grundbesitz- und -nutzungsrechte im Einklang mit den Menschenrechten bieten.***** Für Land, Fischgründe und Wälder, die von mehr als einer Gemeinschaft genutzt werden, sollen Mittel zur Beilegung von Konflikten zwischen den Gemeinschaften gestärkt oder weiterentwickelt werden.***** Die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung des Zugangs zu Land, seiner Nutzung und der Verfügungsgewalt darüber unter sicheren und gleichberechtigten Bedingungen sind Voraussetzungen für den Genuss vieler der im Pakt verankerten Rechte. Wirksame Rechtsbehelfe tragen entscheidend zu ihrer Verwirklichung bei.

***** Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community vs Paraguay*, Ziff. 146-148.

***** Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017), Ziff. 49-57.

***** Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzungs- und Besitzrechte an Land, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit, Ziff. 21.1.

***** Ebd., Ziff. 21.3.

***** Ebd., Ziff. 9.11.