

Wie bedeutsam sind Menschenrechte für den Schutz von Bauern?

Einleitung:

Dem Titel „Schutz von Bauern“ fehlt die Zielbestimmung: Schutz vor... , es geht ja nicht um Artenschutz. Sinnvoll wird der Begriff „Schutz von Bauern“ vor allem durch Bezugnahme auf die Menschenrechte: Sie beschreiben, welche Rechte Bäuerinnen und Bauern und andere Menschen, die in ländlichen Regionen leben, haben. Dadurch bekommt der Schutzbegriff eine Bestimmung und das zentrale Anliegen der Erarbeitung einer „UN-Erklärung zu den Rechten von Bauern“ wird sofort klar.

Fünf Thesen / Anmerkungen zum Thema:

1. Ländliche Räume und die in ihnen lebenden Menschen sind politische außerordentlich vernachlässigt

Ländliche Regionen gehören weltweit zu politisch besonders benachteiligten Räumen. Dies gilt für fast alle Länder im weltweiten Maßstab. Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Studien, die diese Vernachlässigung nachweisen und Gründe dafür nennen. Verschiedene Gründe spielen hierbei eine Rolle: Die nationalen Eliten sind in der Regel urban. In den Städten werden Trends gesetzt, der ist Bildungsstand besser, hier werden die relevanten Debatten geführt. Ländliche Bevölkerung ist dagegen selten politisch einflussreich, ist nicht so leicht mobilisierbar. Politische, kulturelle und wirtschaftliche Eliten kommen in der Regel aus städtischen Gebieten etc.

Dabei sind ländliche Regionen von besonderer Bedeutung - für die Umsetzung vieler Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf angemessene Nahrung, für die Umsetzung der SDGs, der nachhaltigen Entwicklungsziele, für die Anpassung und Bewältigung des Klimawandels etc. In ländlichen Regionen werden weltweit Nahrungsmittel angebaut, über die Zukunft der Böden, der Wasserversorgung, der Artenvielfalt entschieden. Sie sind Schlüsselregionen für die nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig sind sie, insbesondere wegen der politischen Vernachlässigung, Regionen mit sehr vielen Menschenrechtsverletzungen.

Bäuerliche Familien umfassen ca. 530 Millionen Familien, d.h. mehr als 2 Mrd. Menschen.

- Ca. 80 Prozent aller hungernden Menschen leben in ländlichen Regionen (davon sind ca. 50 Prozent bäuerliche Familien, 20 Prozent Landarbeiter und ca. 10 Prozent Personen / Familien, die als Pastoralisten, Fischer oder von Sammelökonomien leben.
- der Kern des weltweiten Armutproblems korreliert mit den Hungerzahlen
- Diskriminierung von Minderheiten (ethnisch, sozial etc.)
- etc.

Die Vernachlässigung führt zu

- einer schlechten oder kaum vorhandenen Infrastruktur (Straßen, Kommunikationsinfrastruktur, Energieversorgung, Gesundheitsversorgung, Bildungsinfrastruktur etc.

- schwer zugänglichen Informationen über Wetter, Märkte, Börsendaten etc. schwach oder kaum vorhandenen „governance“ Institutionen, z.B. öffentliche Ämter, Landkaster, Agrarberatungsstrukturen. Es gibt selten eine Regionalplanung, Flächennutzungsplanung, integrierte Wassernutzungspläne, etc. Korruption kann die Effizienz zusätzlich schwächen.
- einem unzureichenden Zugang zu Banken, Finanzdienstleistungen, Kredite

Die Verfügbarkeit des Internets und des Smartphones hat in den letzten Jahren zumindest beim Zugang zu Informationen und Geldtransfers enorme Entwicklungen möglich gemacht.

2. Vulnerable Gruppen in ländlichen Regionen sind besonders Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt

Innerhalb ländlicher Regionen kommt zu der allgemeinen Vernachlässigung besondere Diskriminierungs- und Marginalisierungstatbestände hinzu:

- Für ethnische oder religiösen Minderheiten
- Gender bezogene Diskriminierungen sind oft besonders groß (kein Zugang zu Land, Gewalt gegen Frauen, Ausschluss von politischer bzw. gesellschaftlicher Partizipation etc.
- Personen / Gruppen, die als Pastoralisten, Fischer und im Rahmen von Sammelökonomien leben, haben oft besondere Probleme
- Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum sind insgesamt nicht einfach. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Zwangsarbeit, „Bonded Labour“ (Schuldknechtschaft), Sklavenarbeit, Kinderarbeit
- Soziale Diskriminierung (z.B. Kasten)

3. Ein menschenrechtlicher Bezugsrahmen ist deshalb so wichtig, da er Rechenschaftspflicht (accountability) und verantwortliches Regierungsführung (good governance) einfordert

Die gerade hier knapp beschriebenen Ursachen der Vernachlässigung, die besondere Bedeutung von Diskriminierung und Marginalisierung ländlicher Bevölkerungsgruppen, macht deutlich, warum Menschenrechte ein zentraler Bezugsrahmen sind, wenn es um eine Verbesserung der Situation gehen soll. Menschenrechte beschreiben wozu Staaten gegenüber ihren Bürgern verpflichtet sind. Sie begrenzen die Macht des Staates gegenüber einzelnen Bürger, beschreiben aber auch, dass der Staat jede Person auf seinem Territorium vor Übergriffen Dritter schützen muss, und dass der Staat sich gleichzeitig darum kümmern muss, dass die Menschenrechte für alle progressiv umgesetzt werden - gerade für vulnerable Gruppen:

Heute hat sich ein Verständnis durchgesetzt, wonach alle Menschenrechte drei verschiedene Ebenen von Staatenpflichten generieren.

- (1) Staaten müssen Menschenrechte zunächst *achten*, d.h. sicherstellen, dass eigenes staatliches Handeln nicht zu Verletzungen führt. So müssen Staaten beispielsweise ebenso sicherstellen, dass sie nicht foltern oder die Meinungsfreiheit durch Gesetze einschränken; sie nicht Menschen ohne Entschädigung umsiedeln oder Minderheiten vom Bildungssystem ausschließen. (Beispielweise keine Zwangsumsiedlung ohne angemessene Entschädigung.)

- (2) Staaten müssen alle Menschen auf ihrem Territorium *schützen*, d.h. ebenso sicherstellen, beispielsweise mit polizeilichen Maßnahmen, dass sie nicht von Dritten (Milizen, Drogendealer etc.) bedroht oder ermordet werden; sie müssen garantieren, dass ein Wirtschaftskontrolldienst oder der Zoll sicherstellt, dass es bei Unternehmen nicht zu schweren Formen der Arbeitsausbeutung kommt. Dieser Schutz der Menschenrechte kostet Geld sowohl für zivile wie für soziale Menschenrechte. (Beispielweise: Schutz vor Gewalt gegen Bauernorganisationen, Schutz vor Vertreibungen durch Investoren etc.)
- (3) Staaten müssen darüber hinaus die Rechte für alle Menschen auf ihrem Territorium *gewährleisten*, d.h. Mittel einsetzen, um sicherzustellen, dass diese Rechte progressiv umgesetzt werden. Hierzu muss der Staat finanzielle Ressourcen einsetzen, beispielsweise, um im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte das Justizsystem zugänglich zu machen für alle, beispielsweise durch die Finanzierung eines funktionierenden, schnellen Justizsystems mit Prozesskostenbeihilfe für ärmere Bevölkerungsgruppen. Im Bereich der sozialen Menschenrechte sind Mittel nötig, um den Zugang zum Bildungssystem für alle zu garantieren etc. (Beispielweise: Zugang zu produktiven Ressourcen)

Die Beispiele machen deutlich, dass durch die Bezugnahme auf Staatenpflichten genau beschrieben werden kann, was ein Staat tun muss und was er unterlassen sollte, um die Rechte von Menschen in ländlichen Regionen umzusetzen. Die genaue Beschreibung kann auch genutzt werden, um zu dokumentieren, wo ein Staat diesen Verpflichtungen nicht nachkommt. Sie kann den Betroffenen helfen zu wissen, dass es bei bestimmten staatlichen Aufgaben um menschenrechtliche Verpflichtungen („ihre Rechte“) handelt und nicht nur um soziale Wohltaten.

Neben dem Staat - dem menschenrechtlichen Pflichtenträger - habe auch private Akteure Verantwortlichkeiten, insbesondere Unternehmen. Den derzeitige Konsens zur Beschreibung der Verantwortlichkeiten von Unternehmen stellen die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte dar (UNGP = Guiding Principles on Business and Human Rights). In den Leitprinzipien werden alle Unternehmen aufgefordert sicherzustellen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Auch die freiwilligen Leitlinien Land (VGGT = Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land, fisheries and forests“), die 2012 einstimmig im Welternährungsausschuss angenommen wurden, beziehen sich bei der Beschreibung der Verantwortung von Unternehmen auf die UNGP. Eine mögliche UN-Erklärung zu den Rechten von Bauern sollte deshalb die Verantwortlichkeiten der privaten Akteure benennen und festhalten.

Staaten haben zudem die Verpflichtung sicherzustellen, dass eigene Entscheidungen und Politiken nicht zu Verletzungen von Menschenrechten im Ausland beitragen. Eigene handels- oder investitionspolitische Verträge mit anderen Staaten können ggfs. dazu beitragen, dass der Handlungsspielraum von Partnerländern eingeschränkt wird und diese ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen können. Staaten sind nach den UNGP auch gehalten, dort wo sie Einfluss haben, sicherzustellen, dass das Handeln private Akteure auf ihrem Land, in anderen Ländern nicht zu Verletzungen von Menschenrechten beitragen, beispielsweise wenn es sich um Unternehmen im staatlichen Besitz handelt, oder der Staat bei den Unternehmen im Beschaffungswesen in größerem Umfang einkauft, oder Unternehmen vom Staat Subventionen bekommen (beispielsweise in der Außenwirtschaftsförderung). Auch diese Dimension sollte in der geplanten UN-Erklärung von Bauern aufgegriffen werden bzw. beibehalten werden.

4. Was kann eine Erklärung zu Rechten von Bauern leisten?

In diesem Sinne kann eine menschenrechtsbasierte Erklärung für Rechte von Bauern wirksam werden und sinnvoll sein, da sie erlaubt die besonderen Diskriminierungen und Marginalisierungen von Menschen zu erfassen, die in ländlichen Regionen leben.

Warum ein menschenrechtlicher Rahmen?: Auch wenn Menschenrechte derzeit in vielen Ländern und Zusammenhängen herausgefordert und verletzt werden, im Kontext einer Vielzahl von Konflikten, einer wachsenden Zahl autoritärer Regime und sinkender Spielräume für zivilgesellschaftlicher Akteure in vielen Ländern, nimmt ihre Bedeutung nicht ab. Sie sind Maßstab für die Analyse von Verletzungen sowie Anleitung für gute und verantwortungsvolle Regierungsführung. Sie erlauben es Unrecht kenntlich zu machen und ermutigen Opfer ihre Rechte einzufordern. Die aktuellen Herausforderungen machen immer wieder deutlich: Menschenrechte müssen immer wieder auf ein Neues durchgesetzt und erkämpft werden. Sie sind ein Schutzinstrument für die Würde aller Menschen gegenüber dem übermächtigen Staat oder anderen machtvollen Akteuren.

Spezialkonventionen / Erklärungen können leisten, dass sie die Menschenrechte mit Blick auf die jeweilige Zielgruppen noch einmal genau anschauen, mögliche spezifische Diskriminierungen und Verletzungstatbestände identifizieren helfen können. Zudem können sie wichtige Orientierung dafür geben wie die Menschenrechte besonders für diese Gruppen umgesetzt werden können:

Leistungen:

- Situationsverständnis
- Vorschläge für Politik zur verbesserten Umsetzung
- Selbstvergewisserung / Empowerment der Zielgruppe der Konvention / Erklärung

Beispiele:

- CEDAW - erreicht u.a.: Besondere Bedeutung von Diskriminierungsformen - erscheinungen von Frauen deutlich gemacht, Bedeutung von „positiver Diskriminierung“ und „affirmative action“ demonstriert.
- CRC: Kinderrechtskonvention - erreicht u.a.: Besondere Problem von Kindern in den Blick genommen - Prinzip der Orientierung am Kindeswohl („best interest of the child“) gestärkt.
- CRPD: Behindertenrechtskonvention - erreicht u.a: Erkenntnis gestärkt, dass Umsetzung der Konvention durch eine inklusive Politik nötig ist, neues Verständnis von gesellschaftlichen Barrieren.
- UNDRIP: Erklärung zu den Rechten Indigener Völker, besondere Herausarbeitung der Problemlagen indigener Völker, die in vielen Ländern nach wie vor systematische benachteiligt werden.

5. Anmerkungen zum derzeitigen Entwurf der Erklärung aus menschenrechtlicher Perspektive

Die Anmerkungen zum derzeitigen Entwurf der Erklärung können und sollen an dieser Stelle nicht umfassend sein, sondern exemplarisch auf Typen von Problemen hinweisen. Sie lassen sich aber in fünf Kategorien von Kommentaren zusammenfassen:

- (a) Die **Zielgruppe** (Art. 1) ist sehr weit (zu weit) gefasst. Der Text wird in der Folge den besonderen Herausforderungen der verschiedenen genannten Gruppen allerdings kaum gerecht (er hat einen sehr starken Fokus auf Bauern) (wenig Inhalte beziehen sich auf Pastoralisten, Fischer, Landarbeiterinnen und Landarbeiter, Landlose etc.)
- Lösungsmöglichkeit: Einschränkung der Personengruppe oder Aufnahme spezifischere Bestimmungen zu den anderen Personengruppen
- (b) Sicherstellen, dass es nicht zu **Rückschritten** in der Interpretation von völkerrechtlicher Normen kommt
- Beispiel: Antidiskriminierungstatbestände sind in der CEDAW-Konvention präziser und besser formuliert. Für Textbausteine sollte die entsprechende „Allgemeine Bemerkung“ des Frauenrechtsausschusses zur Rate gezogen werden.
 - Beispiel: Recht auf Nahrung, ist in der Definition sehr stark verkürzt, (Teile finden sich zwar u.U. in anderen Teilen der Erklärung (Zugang zu produktiven Ressourcen), es fehlt eine Bezugnahme auf Staatenpflichten. Der Text schwächt damit das völkerrechtlich erreichte Verständnis zum Recht auf Nahrung wie in den Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung von 2004 oder in der „Allgemeinen Bemerkung“ No. 12 des Sozialpaktsausschusses von 1999. Die Vermengung mit einem „right to food sovereignty“ nimmt dem Recht auf Nahrung seine Eigenständigkeit. Art. 15 wäre so ein echter völkerrechtlicher Rückschritt.
- (c) Bei Formulierung „**neuer**“ **Rechte, die es bislang im Völkerrecht vergleichbar nicht gibt**, muss eine sehr genaue Beschreibung erfolgen bzw. ist der Text oft nicht ausreichend präzise oder geht sehr weit.
- FPIC beim Zugang zu natürlichen Ressourcen würde über die bisherige Anwendung hinausgehen. Wichtig wäre sicherzustellen, was „consent“ für andere Gruppen bedeutet (sollte kein Vetorecht sein).
 - Beispielsweise: Art. 16. „decent income“ wäre viel besser herleitbar aus dem Recht auf Nahrung („minimum subsistence level“) So ist der Begriff extrem weit und problematisch, da Staaten dieses Recht im Grunde nicht gewährleisten können. Möglich ist es über „decent work“ oder „minimum oder livelihood income“ zu sprechen im Bereich der Rechte in der Arbeit. Im Hinblick auf Sozialhilfe oder Unterstützung gehört es zum Recht auf soziale Sicherheit ein Überlegen zu garantieren. Ein „decent income“ darüber hinaus ist sehr weitreichend in den Konsequenzen.
 - Decent income is zudem mit livelihood in einem Satz genannt. Der Schutz von „livelihoods“ ist ein eigenes Anliegen und sollte nicht in einem Satz behandelt werden.
 - Recht auf Land (Art 17): *„Peasants and other people living in rural areas have the right, individually and collectively, to the lands, water bodies,*

coastal seas, fisheries, pastures and forests that they need to achieve an adequate standard of living...“: viele wichtige Elemente sind im Artikel enthalten, allerdings gibt es eine sehr bereite Eingangsformulierung (s. Zitat) mit einem sehr generellen Bezug zu einem Recht auf Land, aber auch einem Recht auf „water bodies, coastal seas, fisheries, pastures, forests“. Ist dies wirklich so gemeint. Ein solches Recht dürfte es zumindest nicht ohne Bezugnahme auf mögliche ökologische Begrenzungen aus Naturschutzgründen, Nachhaltigkeitsüberlegungen geben.

- (d) **Generell werden mögliche Zielkonflikte zwischen Nutzung und Nachhaltigkeit nicht angesprochen:** Hier müssen manche Formulierungen präzisiert werden: Beispielsweise Art. 5: Beim Recht auf Nutzung natürlicher Ressourcen, biologischer Vielfalt, „access to water, fish, forests“. Vergleichbare Zielkonflikte existieren auch im Hinblick auf Bodennutzung, Pastoralismus etc.
- (e) **Einige wichtige Themen / Kontexte fehlen**, die aufgenommen / behandelt werden sollten:
- Rechte in Situationen von Naturkatastrophen, emergencies (Notfällen/ Notfallsituationen)
 - In Situationen von Konflikten, Vertreibungen von Dritten (Guerilla, bewaffnete Gruppen)
 - Umgang mit Anpassungsmaßnahmen (Landverluste etc.) und Klimawandel
 - Umgang mit Nutzungskonflikten verschiedener Gruppen in ländlichen Regionen (Landwirtschaft und Fischerei → Gewässerbelastung), Nutzung von Wasserressourcen (Landwirtschaftswasser und Wasser für den häuslichen Bedarf), Landnutzungskonflikte zw. Kleinbauern und Pastoralisten

Schlussbemerkung:

- Erklärung kann ausgesprochen hilfreich sein, um die systematischen Menschenrechtsprobleme und Diskriminierungstatbestände von Menschen in ländlichen Regionen besser zu verstehen und besser zu adressieren.
- Bedeutung kann vergleichbar sein wie bei anderen Spezialkonventionen oder Erklärungen.
- Viele innovative Ansätze sind in den Artikeln enthalten, wie der Zugang zu Informationen, Ermutigung von Bewegungsfreiheit (Movement) etc.
- Besondere Stärke / Strahlkraft kann ein Soft-Law-Instrument allerdings nur entwickeln, beanspruchen, wenn es eine breite Zustimmung der Staaten (und auch anderer Stakeholder) bekommt. Es sollte deshalb ein Ziel des weiteren Prozesses sein, den vorhandenen Text im Lichte der Anliegen verschiedener Staaten und Stakeholder zu überarbeiten. Dazu braucht es die Zeit von zwei / drei Verhandlungswochen (ggfs. auch im kleinen Kreis und die Einbeziehung einer Reihe von Experten, die vorhandene völkerrechtliche Standards gut kennen bzw. einbauen oder berücksichtigen können). Dort wo es gute Bausteine und Textstücke in anderen Soft-Law Instrumenten oder auch in Konventionen gibt, die die Tatbestände dieser Erklärung gut beschreiben, sollten diese verwendet werden (agreed language).
- Nach der Überarbeitung kann der Text in einen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess eingebracht werden.

- Empfehlung: An einigen Stellen stärkere Bezugnahme (z.B. in der Präamble) auf die Themen, die die VN und die Staatengemeinschaft aktuell bewegt) Themen: SDG, Klimawandel. Es gibt hervorragende Ziele in den SDGs zu Themen wie Gleichzeit im Zugang zu produktiven Ressourcen, deren Sprache verwendet werden kann. Beispiel: Ziel 2.3 *„By 2030, double the agricultural productivity and income of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment.“* Dieses Ziel nimmt Bezug auf verschiedene Artikel der Konvention und könnte als „agreed language“ ggfs. herangezogen werden und diese unterstützen.

= = = = =