

Mit Recht KleinbäuerInnen schützen – eine internationale Konvention ist nötig



Weltweit bilden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie andere Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, die größte Gruppe der Hungernden. Grund dafür sind Diskriminierungen vielfacher Art und Weise. Gemeinsam mit *La Via Campesina*, der internationalen Organisation der KleinbäuerInnen, tritt FIAN daher für eine Menschenrechtskonvention für diese Bevölkerungsgruppe ein. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat die Notwendigkeit eines spezifischen Rechtsinstruments bestätigt und am 27. September 2012 die Erarbeitung einer Erklärung für die Rechte von KleinbäuerInnen und Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, beschlossen.

Im August 2001 werden die BewohnerInnen von vier ugandischen Dörfern gewaltsam von der Armee vertrieben, weil die ugandische Regierung das Land an eine deutsche Firma zum Aufbau einer Kaffeeplantage verpachtet hat. In der fruchtbaren honduranischen Region Bajo Aguán wollen sich die KleinbäuerInnen ihr Land nicht von einem Großgrundbesitzer wegnehmen lassen – seit 2009 sind über 50 von ihnen ermordet worden. Die philippinische Regierung verschleppt seit 1989 die Umverteilung der Hacienda Luisita an Landlose, weil das Land der Familie des Präsidenten gehört. Die Liste der Rechtsverletzungen an KleinbäuerInnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen leben und arbeiten, könnte endlos fortgesetzt werden.

Hunger ist ländlich und weiblich

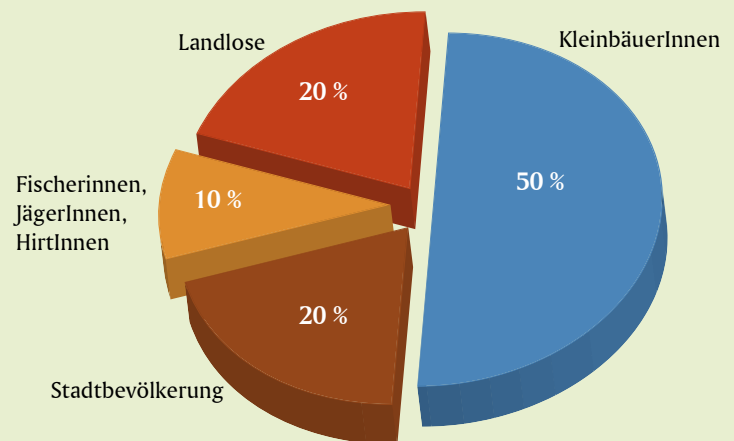
Gemäß des Berichts über ländliche Armut des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) aus dem Jahr 2011 (*Rural Poverty Report 2011*¹) leben 800 Millionen der fast eine Milliarde Hungernden auf dem Land. Sie sind KleinbäuerInnen, LandarbeiterInnen, Landlose, FischerInnen, HirtInnen. Obwohl sie selbst den überwiegenden Teil der Nahrungsmittel herstellen, sind die Hälfte der hungernden KleinbäuerInnen – und damit die am stärksten betroffene Gruppe. Von ihnen sind wiederum 70 Prozent Frauen und Mädchen.

Wie ist es möglich, dass Menschen, die auf dem Land leben und Landwirtschaft betreiben, selbst vom Hunger bedroht sind? Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen nennt fünf wesentliche Ursachen:

1. Zwangsenteignungen, Zwangsräumungen und Vertreibungen vom angestammten Land,
2. geschlechtsspezifische Diskriminierung von Frauen,
3. das Fehlen von Agrarreformen und Strategien für die ländliche Entwicklung,

Anteil der Hungernden

(davon insgesamt 70 Prozent Frauen und Mädchen)



Quelle: Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

4. das Fehlen von Mindestlöhnen und Sozialstandards,
5. und schließlich die Kriminalisierung von Protest und AktivistInnen.

Auch Folgen der Globalisierung gehen zu Lasten von KleinbäuerInnen. Supermärkte kaufen eher von Plantagen, die große Mengen liefern können. Aufgrund ihrer Marktmacht können sie den Plantagen oft die Preise diktieren. Niedrige Preise führen vor allem zu Hungerlöhnen und mangelndem Gesundheitsschutz der ArbeiterInnen. Denn die Preise anderer Produktionsmittel sind in der Regel nicht verhandelbar.

Auch subventionierte Agrar-Exporte der Europäischen Union (EU) in Entwicklungsländer verdrängen dort KleinbäuerInnen vom Markt. So sind beispielsweise italienische Tomatenkonserven eine Konkurrenz für ghanaische TomatenbäuerInnen. In Uganda bedrohen Milchpulver-Importe aus der EU die Vermarktung der Milch ugandischer MilchbäuerInnen. In Kamerun können kleinbäuerliche HühnerzüchterInnen preislich nicht mit den

1 http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/print_rpr2011.pdf [Zugriff 28.11.12]

Importen von tiefgekühlten Hühnchen aus der EU mithalten und verlieren dadurch ihre Märkte. In diesem Konkurrenzkampf haben KleinbäuerInnen keine Chance gegen die Macht der Agrarpolitik der EU.

Zusätzlich leiden die BewohnerInnen ländlicher Gegenden unter räumlicher Diskriminierung. Sie leben in abgelegenen, instabilen Gebieten, zum Teil ohne funktionierende Infrastruktur oder Märkte. Zum anderen haben sie keinen Zugang zu Krediten oder Bildungsmaßnahmen. Schließlich werden Kleinbäuerinnen und -bauern, Landlose, LandarbeiterInnen und andere Bevölkerungsgruppen politisch diskriminiert. Ihre Rechte und ihre Belange werden von nationalen und internationalen PolitikerInnen oft übergangen.

Bestehende Rechtsinstrumente sind unzureichend

Die vom Menschenrechtsrat identifizierten fünf Hauptgründe für den überproportional hohen Anteil von Hungernden in ländlichen Gebieten verdeutlichen, dass Hunger oft eine Folge von Verletzungen weiterer grundlegender Menschenrechte ist. Dazu gehören zum Beispiel das Recht auf Wohnen, das Recht auf einen Existenz sichernden Lohn, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Gleichbehandlung und das Recht auf Zugang zu Justiz. Diese Rechte sind in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948) sowie dem *Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt, 1976) und dem *Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt, 1976) verankert.

Das Recht auf Nahrung von KleinbäuerInnen und andere Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten ist durch Artikel 25 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* und Artikel 11 des Sozialpakts geschützt. Letzterer bestimmt, dass alle Menschen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard haben, einschließlich ausreichender Ernährung, und dass jedeR das grundlegende Recht hat, vor Hunger geschützt zu sein. Trotz des *Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*², (Frauenrechtskonvention, 1981) sind insbesondere auf dem Land lebende und arbeitende Frauen von den beschriebenen vielfältigen Diskriminierungen betroffen.

Seit 2002 setzen sich *La Via Campesina* und FIAN für ein spezifisches Rechtsinstrument zur Stärkung der Menschenrechte von KleinbäuerInnen und Menschen, die auf dem Land arbeiten, ein. Denn die Hungerstatistiken zeigten damals, dass der *Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, der das Recht auf Nahrung jedes Menschen festlegt, KleinbäuerInnen und ländliche Bevölkerung nicht ausreichend vor Hunger schützt.

Nach jahrelanger Lobbyarbeit von Menschenrechtsorganisationen und kleinbäuerlichen Verbänden haben die Mitgliedsstaaten der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) 2004

La Via Campesina („Der bäuerliche Weg“)

1993 schlossen sich im belgischen Mons VertreterInnen kleinbäuerlicher Organisationen zusammen, um die Interessen und Belange kleinbäuerlicher Landwirtschaft bei politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen und Meinungsbildungsprozessen stärker zu vertreten. Sorge bereiteten ihnen insbesondere die negativen Folgen der fortschreitenden Globalisierung und Industrialisierung für die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Dazu zählen zum Beispiel die Patentierung von traditionellem Saatgut und die Entwicklung von Pflanzen, die sich nicht mehr selbst vermehren können. Inzwischen haben sich weltweit etwa 150 kleinbäuerliche Organisationen der Bewegung angeschlossen.

Seit ihrer Gründung setzt sich *La Via Campesina* für das Überleben von KleinbäuerInnen und familiengeführter Höfe, für nachhaltige Landwirtschaft, Agrarreformen und die Menschenrechte von Bäuerinnen und Bauern ein.

die *Freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung*³ beschlossen. Sie sind eine Sammlung geeigneter Maßnahmen zur Hungerbekämpfung für Regierungen, stellen aber kein verbindliches Rechtsinstrument dar. Obwohl die internationale Staatengemeinschaft diesen Richtlinien zugestimmt hat, hat die Zahl der Hungernden in ländlichen Regionen weiter zugenommen. Das 2007 geschlossene *Übereinkommen über die Rechte eingeborener und in Stämmen lebender Völker in unabhängigen Ländern*⁴ der Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) entfaltet wenig Wirkung in ländlichen Gebieten. Denn Land- und PlantagenarbeiterInnen arbeiten oft informell und sind selten gewerkschaftlich organisiert.

2012 haben die Mitgliedsstaaten der FAO die *Freiwilligen Leitlinien für die verantwortliche Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern, im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit* verabschiedet⁵. Sie sind eine Anleitung für Regierungen zur Gestaltung von Nutzungs- und Zugangsrechten zu Land. Doch ihr Inhalt umfasst nicht alle Formen der Diskriminierung, denen KleinbäuerInnen und Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, ausgesetzt sind. Darüber hinaus sind auch sie rechtlich nicht verbindlich.

Menschenrechtsrat greift Forderungen zur Stärkung der Rechte der ländlichen Bevölkerung auf

Aufgrund der vielen Hinweise auf die besondere Diskriminierung von KleinbäuerInnen und Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, hatte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seinen beratenden Ausschuss mit der Erarbeitung einer *Studie zur Diskriminierung in Bezug auf das Recht auf Nahrung* beauftragt. Sie wurde 2010 vorgestellt. Darin stellt der Ausschuss fest, dass diese Gruppen hungern, weil sie, ebenso wie Frauen, Kinder

² Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW); <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm> [Zugriff 05.12.12]

³ FAO: Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security; http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344/RtFG_Eng_draft_03.pdf; [Zugriff 05.12.12]

⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 [Zugriff 10.12.12]

⁵ FAO: Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_en_Final_March_2012.pdf [Zugriff 05.12.12]

und indigene Völker, von mehreren Formen der Diskriminierung betroffen sind. Daraufhin beauftragte der Menschenrechtsrat den beratenden Ausschuss, eine weitere Studie zu erstellen, die sich mit den Lebensbedingungen und Rechtsverletzungen dieser diskriminierten Gruppen auseinandersetzt. Nach Vorlage dieser Studie im Februar 2012 kam der Menschenrechtsrat zu dem Ergebnis, dass ein neues, internationales Menschenrechtsinstrument entwickelt werden muss, um die Rechte von KleinbäuerInnen sowie anderen, in ländlichen Gebieten arbeitenden Menschen wirksam zu schützen. Die Studie⁶ nennt als Gründe für die Erforderlichkeit eines neuen MR-Instrumentes die eingangs dargestellten, vielfachen Formen der Diskriminierung:

- Zwangsenteignungen, Zwangsräumungen und Vertreibungen vom angestammten Land,
- geschlechtsspezifische Diskriminierung,
- das Fehlen von Agrarreformen und Strategien für die ländliche Entwicklung,
- das Fehlen von Mindestlöhnen und Sozialstandards,
- und schließlich die Kriminalisierung von Protest und AktivistInnen.

Die von *La Via Campesina*, FIAN und dem beratenden Ausschusses vorgelegten Studien über Verletzungen der Menschenrechte ländlicher Bevölkerungsgruppen verdeutlichen, dass die bisher existierenden Menschenrechtsinstrumente zu deren Schutz nicht ausreichen. Weder eine striktere Durchsetzung der bereits verfassten Rechte noch eine weitere Differenzierung der bestehenden Instrumente reichen demnach dazu aus. Das Komitee empfiehlt daher unbedingt die Ausarbeitung eines neuen völkerrechtlichen Instruments, welches ausdrücklich die Rechte der auf dem Land lebenden und arbeitenden Menschen stärken soll.

Der Entwurf von *La Via Campesina* als Grundlage der UN-Erklärung

Seiner abschließenden Studie⁷ hat der beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats den leicht gekürzten Entwurf von *La Via Campesina* für eine Erklärung über die „Rechte von KleinbäuerInnen und anderen, in ländlichen Gebieten arbeitenden Menschen“ beigefügt. *La Via Campesina* hat sich dabei an der *Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker* orientiert. Der Aufbau und die Untergliederung der Erklärung wurden aus dem Entwurf von *La Via Campesina* entnommen. Nicht übernommen hat das Komitee umfassende Ausführungen in Artikel 4 bezüglich des Rechtes auf Wasser, Trinkwasser, Wasser zur Bewässerung der Felder bzw. das Recht, die Wasserressourcen selbst zu verwalten, und das von *La Via Campesina* in Artikel 13 Nr. 2. festgehaltene

Inhalt des Entwurfes der Deklaration für die Rechte von KleinbäuerInnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (s. Fußnote 4)

Artikel 1: Definition Bauer, Ausdehnung auf Landlose, die auf dem Land oder als LandarbeiterInnen arbeiten, auf Hirten, Nomaden u.a.

Artikel 2: Männliche und weibliche Bauern haben gleiche Rechte, sie dürfen nicht diskriminiert werden, müssen an den politischen Entscheidungen ihr Land betreffend beteiligt werden, haben das Recht auf Ernährungssouveränität

Artikel 3: Recht auf Leben und einen angemessenen Lebensstandard

Artikel 4: Recht auf Land und den Zugang zu Land

Artikel 5: Recht auf Saatgut und traditionelles landwirtschaftliches Wissen und Anwendung

Artikel 6: Recht auf Produktionsmittel

Artikel 7: Recht auf Information

Artikel 8: Recht, Preis und den Marktzugang für die eigene Produktion selbst zu bestimmen

Artikel 9: Recht, landwirtschaftliche Werte zu schützen

Artikel 10: Recht auf biologische Vielfalt

Artikel 11: Recht auf den Schutz der Umwelt

Artikel 12: Recht auf Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit

Artikel 13: Recht auf Zugang zum Rechtssystem und Rechtsprechung.

Recht der KleinbäuerInnen, für die Geltendmachung ihrer Ansprüche, Proteste und Kämpfe nicht kriminalisiert zu werden.

Der Menschenrechtsrat hat am 27. September 2012 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, eine Erklärung über die Rechte von KleinbäuerInnen und anderer auf dem Land lebender und arbeitender Menschen auszuarbeiten. Zu den Beratungen sollen alle Beteiligten, also Staaten, Zivilgesellschaften und andere InteressenvertreterInnen, hinzugezogen werden. Die Arbeitsgruppe soll 2013 mit der Erarbeitung der Erklärung beginnen. Der Menschenrechtsrat hat keinen Termin für ihre Fertigstellung gesetzt.

Diese Entscheidung ist ein großer Durchbruch für die Rechte von KleinbäuerInnen und anderen Menschen in ländlichen Regionen sowie für *La Via Campesina* und FIAN. Im Entwurf der Erklärung sind Rechte formuliert, die Voraussetzungen zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung der Zielgruppen sind. Dazu gehören:

- das Recht auf Land, das bereits Teil der Erklärung der Rechte indigener Völker ist,
- das Recht auf Saatgut und die Zurückweisung von solchem Saatgut, das eine Gefährdung des Einkommens, der Umwelt und der Kultur von KleinbäuerInnen darstellt,
- das Recht auf Produktionsmittel wie Wasser, Kredite und Werkzeuge, das schon im Allgemeinen Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung als Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung von KleinbäuerInnen genannt ist.

⁶ Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (A/HRC/19/75):

Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-75_en.pdf [Zugriff 05.12.12]

⁷ Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (A/HRC/19/75):

Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-75_en.pdf [Zugriff 05.12.12]

Antworten auf Gegenargumente

Menschenrechte gelten für alle Menschen und nicht nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

Grundsätzlich ja, aber es gibt bereits Konventionen für besonders benachteiligte Gruppen, zum Beispiel für Frauen und Kinder.

Wenn es eine Konvention für KleinbäuerInnen geben soll, warum dann nicht auch eine für FriseurInnen oder StraßenfegerInnen? Die Konvention soll sich nicht bloß auf KleinbäuerInnen beziehen, sondern auf alle Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten. KleinbäuerInnen sind die größte Gruppe. Daher werden zur Abkürzung des langen Namens oft nur die KleinbäuerInnen erwähnt. Auch *La Via Campesina* bezieht in ihrem Entwurf für eine Erklärung für die Rechte von KleinbäuerInnen ausdrücklich andere Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, mit ein. Die Konvention soll Menschenrechte der Bevölkerungen in ländlichen Gegenden stärken, weil dort mehr Menschenrechtsverletzungen passieren als in städtischen Gebieten.

Die bestehenden Menschenrechtskonventionen und freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung und zu Land reichen aus. Ein weiteres Rechtsinstrument für KleinbäuerInnen und Menschen in ländlichen Regionen ist nicht nötig.

Untersuchungen von FIAN, *La Via Campesina* und dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen machen deutlich, dass

- KleinbäuerInnen, Landlose, LandarbeiterInnen, HirtInnen, SammlerInnen und KleinfischerInnen stärker von Verletzungen des Rechts auf Nahrung betroffen sind, als die städtische Bevölkerung,
- die bestehenden Menschenrechtsinstrumente nicht differenziert genug auf die Situation dieser Bevölkerungsgruppen eingehen,
- es manche Auswüchse von Menschenrechtsverletzungen, die wir heute kennen in den 1960er Jahren, als die beiden Menschenrechtspakte verfasst wurden, noch nicht in diesem Umfang gab,
- Recht sich weiterentwickeln und auf neue Entwicklungen und Erkenntnisse eingehen muss, um relevant zu bleiben,
- die freiwilligen Leitlinien der FAO zum Recht auf Nahrung und zu Land eben nur freiwillig sind und von KleinbäuerInnen nicht verbindlich eingefordert werden können.

Es werden ganz neue Rechte gefordert, die bisher in keinem anderen Menschenrechtsinstrument enthalten sind, zum Beispiel die Rechte auf Land, Saatgut und Produktionsmittel. Bereits im *Allgemeinen Rechtskommentar Nr. 12* zum Recht auf Nahrung hat das ExpertInnenkomitee hervorgehoben, dass Nahrung immer angemessen, zugänglich und verfügbar sein muss. Verfügbarkeit ist entweder gegeben, wenn Menschen sich direkt von Ackerland oder anderen natürlichen Ressourcen ernähren oder sich durch gut funktionierende Verteilung, Weiterverarbeitung und Märkte versorgen können. Der Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Saatgut und Produktionsmitteln ist die Voraussetzung für die Erfüllung dieses Rechts für KleinbäuerInnen. Darüber hinaus haben die Vereinten Nationen 2007 in der *Erklärung über die Rechte indigener Völker*⁸ der Vereinten Nationen deren Recht auf Land ausdrücklich in Artikel 26 Nr. 1 festgeschrieben.

Das Verfahren bis zu einer Konvention dauert zu lang und sein Ausgang ist ungewiss.

Olivier de Schutter, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Nahrung⁹, sowie die Wissenschaftler Marc Edelman und James Carwill¹⁰ sehen einen dreifachen Nutzen der Kampagne für die Rechte von KleinbäuerInnen, auch wenn es bis zu einer Konvention noch ein weiter Weg ist:

- Sie mache die Menschenrechtsverletzungen an dieser Gruppe sichtbar und setze damit Regierungen und internationale Organisationen unter Handlungsdruck.
- Der Entwurf eines Rechtsinstruments fördere die Anerkennung der darin vorgeschlagenen Rechte durch Regierungen.
- Sie werde in ländlichen Regionen den Zugang zu Produktionsmitteln verbessern.
- Sie sei einer der besten Wege um sicherzustellen, dass kleinbäuerliche Landwirtschaft nicht durch Agroindustrie verdrängt wird.

⁸ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Resolution 61/295) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>. [Zugriff 05.12.12]

⁹ Human Rights Council, Advisory Committee: Update on the preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas (A/HRC/16/63) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/docs/session7/A-HRC-AC-7-CRP-1.pdf> [Zugriff 05.12.12]

¹⁰ <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2010.538583>

FIAN Deutschland e.V.
Briedeler Strasse 13
50969 Köln

www.fian.de
fian@fian.de
Tel.: 0221-7020072

www.kleinbauernrechte-jetzt.de

Mit freundlicher Unterstützung durch



Köln, Dezember 2012
Autorinnen: Maren Staeder, Gertrud Falk
Redaktion: Gertrud Falk
Gestaltung: Uschi Strauß

FIAN, das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk, ist die Internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung.



Die Verursacher des Hungers benennen
Den Hungernden Gehör verschaffen
Gemeinsam die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen