

Leitlinien als „neues“ Steuerungsinstrument im Völkerrecht –

entwickelt unter anderem am Beispiel der „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“

Dissertation

Zur Erlangung der Würde des Doktors der Rechtswissenschaft
der Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Hamburg

vorgelegt von

Jennifer E. Trunk

Hamburg 2019

Erstgutachter: Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.)
Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan Oeter
Datum der Disputation: 24. Oktober 2018

Danksagung

Die folgende Dissertation wurde im August 2017 abgeschlossen und von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg angenommen.

Bei der Erstellung dieser Arbeit haben mich viele Menschen unterstützt, denen ich dafür sehr dankbar bin. Ich möchte vor allem meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.) für die hervorragende Betreuung meiner Arbeit herzlich danken. Einerseits ließ er mir die Freiheit den Inhalt meiner Arbeit und die Schwerpunktsetzung frei zu entwickeln. Andererseits stand er mir immer mit wertvollen Anregungen unterstützend zur Seite. Die Gespräche mit ihm waren stets positiv und motivierend. Herrn Prof. Dr. Stefan Oeter danke ich sehr für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein besonderer Dank gilt meiner Familie, meinen Eltern Argyro und Bertram Bartelt und meinem Bruder Daniel für den Glauben an mich und die bedingungslose Unterstützung bei allem was ich im Leben angefangen habe.

Nicht zu vergessen sind die Hilfe, der Zuspruch und die Unterstützung, die ich von vielen anderen Menschen durch Austausch und Korrekturlesen erfahren habe. Namentlich zu erwähnen sind dabei insbesondere: Sara Nanni, Jan Schneider, Janina Winz, Lisa Morauke und Nicola Gebhardt.

Schließlich bleibt mir meinem Mann Thomas Trunk für seine unendliche Geduld, sein Verständnis, die Ratschläge, Kritik und grenzenlose Unterstützung von Herzen zu danken.

Hamburg, Januar 2019

Jennifer E. Trunk

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	IX
Teil 1: Einleitung	1
Teil 2: Leitlinien – ein „neues“ völkerrechtliches Soft Law-Instrument?	5
Kapitel 1: Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	5
I. Definition (Voluntary) Guidelines – Leitlinien und/oder Richtlinien?	5
II. Leitlinien von internationalen Organisationen oder Staaten	8
Kapitel 2: Soft Law im Völkerrecht und die Einordnung von Leitlinien.....	9
I. Präzisierung von Soft Law	9
1. Begriff	9
2. Merkmale von Soft Law – Diskussionsüberblick.....	12
a) Rechtsnatur	12
aa) Rechtliche Unverbindlichkeit.....	12
bb) Recht oder Nicht-Recht?	14
cc) Regelungscharakter.....	15
b) Urheberschaft von Hoheitsträgern.....	15
c) Sprachliche Gestaltung.....	17
3. Definition	18
II. Funktionen von Soft Law	19
III. Wirkung von Soft Law	21
1. Rechtsverbindlichkeit als einziger Garant für die Einhaltung von Normen?.....	21
2. Verpflichtung trotz rechtlicher Unverbindlichkeit?.....	24
IV. Gründe für die Wahl von Soft Law	26
1. Praktikabilität.....	26
2. Politische Erwägungen.....	28
V. Regelungsformen mit dem Fokus auf Leitlinien.....	29
1. Empfehlungen internationaler Organisationen	30
a) Resolutionen und Deklarationen	31
b) Verhaltenskodexe, Prinzipien, Aktionspläne und Standards.....	32
c) Leitlinien.....	34
2. Unverbindliche Vereinbarungen zwischen Staaten.....	38
VI. Bewertung.....	38
Kapitel 3: Soft Law und Leitlinien in der völkerrechtlichen Praxis.....	39
I. Internationales Umweltrecht	40
1. Entwicklung und die Rolle der UN-Generalversammlung	40
2. UNEP	48
3. UN-Sonderorganisationen	51
4. Sonstige Organisationen.....	52
5. Zwischenbewertung.....	53

II. Internationales Wirtschaftsrecht und Menschenrechtsschutz	54
1. OECD Guidelines for Multinational Enterprises.....	55
2. Guiding Principles on Business and Human Rights.....	58
III. Hintergrund der vermehrten Anwendung von Soft Law in diesen Rechtsbereichen.....	62
Kapitel 4: Neue Impulse für Soft Law durch Global Administrative Law	63
I. Global Administrative Law – Forschungsansatz.....	64
II. Global Administrative Space	65
III. Global Administrative Law und die Relevanz für Soft Law.....	67
IV. Bewertung.....	69
Kapitel 5: Ergebnis	69
Teil 3: Exemplarische Überprüfung der Autorität und Effektivität von Leitlinien am Beispiel der Freiwilligen Leitlinien zur Implementierung des Rechts auf angemessene Nahrung.....	71
Kapitel 1: Die RtAF Guidelines ein Regelungsinstrument der FAO	71
I. Die FAO in der Rolle des Leitliniengebers	71
1. Zuständigkeit, Struktur, Organe.....	71
2. Reformen und Bewertung der FAO.....	74
II. Die Entwicklung der RtAF Guidelines	76
Kapitel 2: Inhaltliche Schwerpunkte und Rechtsnatur der RtAF Guidelines	80
Kapitel 3: Analyse der Autorität der RtAF Guidelines	82
I. Fragestellungen der Völkerrechtssoziologie	83
II. Angewandte Methodik sowie die Autorität als soziologische Kategorie.....	87
III. Darlegung und Erörterung der Bewertungskriterien	88
IV. Prüfungsdurchführung.....	91
1. Umstände, die zum Beschluss der RtAF Guidelines führten	91
2. Beschluss einer internationalen Organisation.....	92
a) Verfahren.....	92
b) Inhalt	92
aa) Gegenstand.....	92
bb) Zweck	93
cc) Abstraktionsgrad.....	93
dd) Autoritätsanspruch.....	95
ee) Kontrollmechanismen	95
3. Weiteres Schicksal des Beschlusses und Reaktionen.....	97
a) Bekanntheit.....	97
b) Adressaten.....	98
c) Partikularinteressen versus Gemeinschaftsinteressen.....	99
d) Bestätigung in anderen Beschlüssen – Etablierung auf politischer Ebene	99
e) Kurswert der internationalen Organisationen.....	102
f) Sonstige Auswirkungen des Instruments.....	102
4. Zwischenergebnis.....	102

Kapitel 4: Überblick über den aktuellen Stand der rechtlichen Implementierung	103
I. Verfassungsrechtliche Verankerung	104
1. Vollumfängliche Gewährleistung des Rechts auf Nahrung.....	105
2. Verfassungsrechtlicher Schutz einer Personengruppe	107
3. Wörtlicher Schutz des Rechts auf Nahrung als Teil eines anderen Rechts.....	108
II. Nationale Rahmengesetze	108
1. Begriff und Regelungsinhalt	109
2. Anwendungsbereich und Beispiele, insbesondere aus Lateinamerika	110
III. Stand der legislativen Umsetzung anhand des Beispiels von Brasilien.....	112
1. Verfassung.....	113
2. Rahmengesetz und Dekrete.....	114
a) Gesetz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit	114
b) Dekrete.....	116
3. Zusammenfassende Bewertung der rechtlichen Umsetzung	118
Kapitel 5: RtAF Guidelines – ein effektives Regelungsinstrument	119
I. Bemessung der Effektivität	120
1. Zielsetzung	121
2. Rechtliche nationale Implementierung.....	121
3. Zusammenhang.....	121
4. Bewertungsmaßstab	123
5. Eigene Bewertung.....	124
II. Bewertung der Zivilgesellschaft und die Rolle Europas und Deutschlands	125
Kapitel 6: Ergebnis	127
Teil 4: Untersuchung am Beispiel des „Land Grabbing“: Die Tenure Guidelines ein „vorbildliches“ völkerrechtliches Instrument?	129
Kapitel 1: Internationaler Handlungsbedarf aufgrund des Phänomens „Land Grabbing“	129
I. Begriffserläuterung „Land Grabbing“	130
II. Hintergründe und Akteure.....	133
III. Negative Auswirkungen durch Land Grabbing	134
IV. Chancen durch Investitionen?.....	137
Kapitel 2: Vorgeschichte, Entwicklung der Tenure Guidelines und bestehende Kritik	137
I. Internationale Diskussion und Regulierungsbestrebungen zu Landrechten.....	138
II. Das CFS und der Entwicklungsprozess der Tenure Guidelines	140
1. Struktur und Aufgabe des CFS	140
2. Verhandlungsprozess	141
III. Kritische Auseinandersetzung mit den Tenure Guidelines	144
Kapitel 3: Regelungsinhalt mit Fokus auf die normative Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die Tenure Guidelines	145
I. Regelungsinhalt im Überblick	145

II. Weiterentwicklung des Schutzes marginalisierter Personengruppen	148
1. Schutz indigener Völker mit dem Fokus auf Landrechten	148
a) Begriffe „indigene Völker“ oder „indigene Gemeinschaften“	148
b) Landrechte indigener Völker und anderer Gemeinschaften als Schutzgut.....	150
aa) Besonderes Verhältnis der Indigenen zu ihrem Land.....	150
bb) Gegenstand von Staatenberichten einiger UN-Ausschüsse	151
cc) Gegenstand internationaler und nationaler Rechtsprechung	151
dd) Gegenstand internationaler Regelungen	153
c) Schutzstandard im Vergleich mit der UNDRIP	156
aa) Würdigung der Beziehung indigener Völker zu ihrem Land	156
bb) Umfang von Landrechten indigener Völker	157
cc) Das Recht auf freie vorherige und informierte Zustimmung	159
dd) Zwangsumsiedlungen	161
ee) Entschädigung.....	161
ff) Veröffentlichung relevanter Informationen	162
gg) Bewertung.....	163
2. Gender equality – Frauen und Landrechte.....	163
a) Begriffserklärung: Gender, Sex, Gender Mainstreaming, Gender Equality.....	164
b) Problembeschreibung.....	165
c) Frauenrechte versus Traditionen – Menschenrechte versus Gewohnheitsrecht..	169
aa) Indigene Frauenbewegung.....	170
bb) Internationale Rechtslage	171
cc) Nationale verfassungsrechtliche Regelungen.....	172
dd) Rolle der Rechtsprechung.....	175
ee) Befassung der UN-Vertragsorgane	178
ff) Zwischenfeststellung.....	179
d) Bestehende Regelungen zum Thema Landrechte und Frauen	180
aa) UNCEDAW	180
bb) Convention to Combat Desertification.....	182
cc) Maputo Protokoll.....	182
dd) Sonstige Soft Law-Instrumente	183
e) Tenure Guidelines am Maßstab der UNCEDAW	184
aa) Gender-Mainstreaming-Ansatz.....	185
bb) Einzelregelungen.....	185
(1) Nationale Rahmengesetze und politische Maßnahmen	186
(2) Unterstützung und Partizipation.....	186
(3) Weitere Regelungen.....	187
cc) Konfliktsituation zwischen Frauenrechten und Gewohnheitsrecht.....	188
f) Bewertung.....	190
3. Schutz der Kleinbauern.....	191
III. Weiterentwicklung staatlicher Pflichten bei Menschenrechtsverletzungen	
durch Unternehmen	193
1. Definitionen	194
2. Typische Fallkonstellationen	194
3. Umfang völkerrechtlicher Verpflichtungen	197

4. Diskussionsstand: Extraterritoriale Schutzpflichten mit Fokus auf ICESCR.....	198
a) Extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsverträgen	199
b) Extraterritoriale Schutzpflichten auf Grundlage des ICESCR	200
aa) Schutzpflichten.....	200
bb) Extraterritorialer Anwendungsbereich.....	201
c) Maastrichter Prinzipien.....	205
5. Regelungsinhalt der Tenure Guidelines im Vergleich.....	207
a) Verantwortung von Staaten und Unternehmen	208
b) Bereitstellung effektiver Rechtsmittel.....	209
c) Regelung zu Investitionen.....	210
6. Bewertung.....	213
IV. Ergebnis	214
Kapitel 4: Tenure Guidelines im Verhältnis zu anderen Regelungen	215
I. Verhältnis der Tenure Guidelines zu den RtAF Guidelines	215
II. Bedeutung der Verweise im Rahmen der Tenure Guidelines	216
Kapitel 5: Bisherige Umsetzungsansätze	218
Kapitel 6: Ergebnis	220
Teil 5: Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	222
Literaturverzeichnis	226

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACHR	American Convention on Human Rights
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AHRLJ	African Human Rights Law Journal
AJIL	American Journal of International Law
Art.	Artikel
AUILR	American University International Law Review
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Business Principles	Guiding Principles on Business and Human Rights
CBD	Convention on Biological Diversity
CCPR	Human Rights Committee
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CFS	Committee on World Food Security
Colum. J. Gender & L.	Columbia Journal of Gender and Law
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Rat für Nahrungs- Ernährungssicherheit)
CRC	Committee on the Rights of the Child
CSD	Commission on Sustainable Development
Doc.	Document

d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
ECHR	European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
ECOSOC	Economic and Social Council
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
et al.	et alia
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	folgende (Plural)
FAO	Food and Agriculture Organization
FATF	Financial Action Task Force
Fn.	Fußnote
FPIC	Free, prior and informed Consent
G8	Gruppe der 8 führenden Industriestaaten
G20	Gruppe der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRAIN	Genetic Resources Action International
HRC	Human Rights Council
HRQ	Human Rights Quarterly
Hrsg.	Herausgeber

IAEA	International Atomic Energy Agency
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICARRD	International Conference on Agrarian Reform and Rural Development
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
IJHR	International Journal of Human Rights
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
IndLJ	Industrial Law Journal
ISO	International Organization for Standardization
i.V.m.	in Verbindung mit
JLA	Journal of Legal Analysis
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
LJIL	Leiden Journal of International Law
Loyola ICLR	Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review
LTJ	Land Tenure Journal
Max Planck UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
Minn. L. Rev.	Minnesota Law Review
MJIL	Michigan Journal of International Law
MRM	MenschenRechtsMagazin

m.w.N.	mit weiterem Nachweis
NGO	Non-Governmental Organization
NJCL	National Journal of Constitutional Law
NJIL	Nordic Journal of International Law
NKS	Nationale Kontaktstelle
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OECD Guidelines	OECD Guidelines for Multinational Enterprises
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
PASIL	Proceedings of the American Society of International Law
PRAI	Principles for Responsible Agricultural Investment
PYIL	Polish Yearbook of International Law
RdC	Recueil des Cours de L'Académie de Droit International de La Haye
Rn.	Randnummer
RtAF Guidelines	Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food
RTFN Watch	Right to Food and Nutrition Watch
SALJ	South African Law Journal
SCN News	Standing Committee on Nutrition News
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (System für Ernährungs- und Nahrungssicherheit)
Tenure Guidelines	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security
TWQ	Third World Quarterly
U. Louisville J. Fam. L.	University of Louisville Journal of Family Law
UDHR	Universal Declaration of Human Rights

UN	United Nations
UNCEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
WFP	World Food Programme
WFS	World Food Summit
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
Yale L. J.	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Teil 1: Einleitung

Das Committee on World Food Security (CFS)¹ beschloss am 11. Mai 2012 nach dreijährigen Verhandlungen einstimmig die *Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern*² (*Tenure Guidelines*). Es handelt sich dabei um das erste globale völkerrechtliche Instrument, welches den gerechten Zugang zu Ressourcen sichern und zur Gewährleistung der weltweiten Ernährungssicherheit beitragen soll. Die *Tenure Guidelines* wurden von der internationalen Gemeinschaft, den Vertretern³ der Zivilgesellschaft, aber auch der Privatwirtschaft als bedeutende neue Errungenschaft gefeiert.⁴ Diese „ungewohnte“ Einigkeit unter den unterschiedlichen internationalen Akteuren und der vorherrschende Enthusiasmus anlässlich eines Instruments, das keine Durchsetzungsmechanismen vorsieht, sondern auf Freiwilligkeit basiert, wirft zentrale Fragen globaler „Governance“⁵ auf und gibt Anlass, Leitlinien als völkerrechtliches Instrument eingehender zu untersuchen.

Die fortschreitende Globalisierung hat dazu beigetragen, dass die nationale Gesetzgebung nicht mehr ausreicht, um auf die vielfältigen grenzüberschreitenden Entwicklungen, sei es ökonomischer, gesellschaftspolitischer oder ökologischer Natur, effektiv zu reagieren. Diese sich oftmals relativ plötzlich herauskristallisierenden Problemstellungen, wie etwa das in dieser Arbeit zu behandelnde „Land Grabbing“⁶, können weitreichende Konsequenzen haben, bis hin zur Verletzung von Menschenrechten. Mit der steigenden Anzahl international agierender Akteure, etwa transnationaler Unternehmen, wird deutlich, dass die staatlichen nationalen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten mit fortschreitender Globalisierung stetig zurückgedrängt werden und Regelungslücken entstehen, die es auf internationaler Ebene gemeinsam mit anderen Staaten zu füllen gilt.

¹ Das CFS ist eine intergouvernemental besetzte Plattform unter dem Dach einer UN-Sonderorganisation, der Food and Agriculture Organization, und hat die Aufgabe, durch die Entwicklung von Empfehlungen und Leitlinien die Staaten bei der Verbesserung der Welternährungssicherheit zu unterstützen, vgl. dazu ausführlich *Teil 4 Kapitel 2 II. 1.*

² CFS 2012/38/2, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md708e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

³ Zur Vereinfachung der Lesbarkeit wurde in dieser Arbeit stets die männliche Form gewählt. Die entsprechenden Ausführungen gelten selbstverständlich sinngemäß auch für weibliche Personen.

⁴ Vgl. dazu ausführlich *Teil 4 Kapitel 2 II.*

⁵ Ausführlich zu Governance: *Benz*, Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; *Schuppert*, Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Ausführlich zu Global Governance: *Brühl/Rosert*, Die UNO und Global Governance; *Take*, Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates; *Weiss/Wilkinson*, International Organization and Global Governance; *Wilke*, Global Governance.

⁶ Der Begriff „Land Grabbing“ wird nicht von allen Akteuren einheitlich verwendet. In dieser Arbeit dient er dazu, ein Phänomen zu beschreiben, bei dem es durch größere (ausländische, aber auch inländische) Landkäufe oder Investitionen zu negativen Auswirkungen auf die Rechte und/oder Lebenssituation der lokalen Bevölkerung kommt. Eine ausführliche Begriffserläuterung erfolgt in *Teil 4 Kapitel 1 I.*

Sind unverbindliche Leitlinien die neue Allzwecklösung der internationalen Gemeinschaft zur Regelung neuer globaler Problemstellungen oder kommt den Leitlinien lediglich die Funktion eines Feigenblatts zu, dessen sich Staaten und internationale Organisationen bedienen, um den Anschein eines Handelns zu erwecken? In Deutschland existiert bereits eine Vorgabe an die Ministerien auf Bundesebene – § 72 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien⁷ –, die beim Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen zu beachten ist und aus der hervorgeht, dass in der Außenpolitik unverbindliche Abkommen zu priorisieren sind.⁸ Diese politische Gewichtung, aber vor allem der in den letzten Jahrzehnten global zu beobachtende Anstieg unverbindlicher Vereinbarungen⁹ und Entschlüsse¹⁰ durch Staaten und internationale Organisationen machen den Untersuchungsbedarf dieser rechtlichen Steuerungsmittel mehr als deutlich.

Welche konkrete rechtliche Bedeutung, Wirkungskraft und Effektivität können diesen internationalen Leitlinien – aufgrund oder trotz – ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit zukommen und welche Vor- oder Nachteile bietet das Element der rechtlichen Unverbindlichkeit zur Verwirklichung der angestrebten politischen Ziele?

In Teil 2 soll dafür zunächst erläutert werden, um was für ein Regelungsinstrument es sich bei diesen Leitlinien handelt. Welche Rechtsnatur kommt ihnen zu und gibt es charakteristische Merkmale, die sie von anderen Regelungsinstrumenten unterscheidet? Während allgemeine Empfehlungen, Resolutionen und Deklarationen internationaler Organisationen in der Völkerrechtswissenschaft wiederholt Gegenstand von Untersuchungen waren,¹¹ sind Leitlinien sehr selten thematisiert worden,¹² weshalb ein erheblicher Forschungsbedarf besteht. Der Schwerpunkt der rechtlichen Einordnung wird auf dem aktuellen Stand der völkerrechtsdogmatischen Diskussion zum sog. Soft Law liegen. Darüber hinaus werden Feststellungen zur Funktion, zur Wirkung unter Berücksichtigung der Unverbindlichkeit und zu

⁷ GMBL 526, Nr. 28; „Vor der Ausarbeitung und dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Staatsverträge, Regierungsübereinkünfte, Ressortabkommen, Noten- und Briefwechsel) hat das federführende Bundesministerium stets zu prüfen, ob eine völkervertragliche Regelung unabweisbar ist oder ob der verfolgte Zweck auch mit anderen Mitteln erreicht werden kann, insbesondere auch mit Absprachen unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrages.“

⁸ *Schweisfurth*, Völkerrecht, S. 97.

⁹ Beispiele sind etwa die OECD Guidelines for Multinational Enterprises (vgl. ausführlich dazu *Teil 3 Kapitel 2 II. 1.*) oder das sog. Pariser Klimaabkommen, welches von 195 Mitgliedsstaaten der UN-Klimarahmenkonvention am 12.12.2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris verabschiedet wurde.

¹⁰ Beispiele für diese unverbindlichen Entschlüsse sind etwa Resolutionen und Deklarationen der UN-Generalversammlung (vgl. ausführlich *Teil 2 Kapitel 2 V. 1.*) oder anderer Internationaler Organisationen wie die Tenure Guidelines (vgl. ausführlich *Teil 4 Kapitel 3*).

¹¹ Vgl. *Barelli*, ICLQ 58 (2009), 957 ff. befasst sich mit der Rolle von Soft Law im internationalen Rechtssystem am Beispiel einer UN-Deklaration; *Kunig*, in: FS Doehring, 529 ff. zu deutschem Verwaltungshandeln und Empfehlungen internationaler Organisationen; *Simma*, in: *Bernhardt/Delbrück/von Münch/Rudolf*, Die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 45 ff. befasst sich mit der völkerrechtlichen Bedeutung von Resolutionen der UN-Generalversammlung.

¹² Einige der wenigen Beispiele: *Kommer*, Menschenrechte wider den Hunger, S. 98 ff.; *Von Bernstorff*, in: FS Riedel, 165 ff.; *Von Engelhardt*, VRÜ 42 (2009), 502 ff.

den Gründen für den Abschluss von Soft Law-Instrumenten getroffen.

Die Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung sprengt allerdings den Rahmen einer klassischen völkerrechtsdogmatischen Untersuchung. Während diese sich mit der Ebene des Sollens (Normativität), wie der rechtstheoretischen Einordnung eines Instruments als verbindlich oder unverbindlich, beschäftigt, wirft die Ebene des Seins (Faktizität) Fragen nach der effektiven Wirkungsweise und Einflussmöglichkeit auf internationale Akteure auf und wird am Maßstab der Autorität oder Effektivität im Rahmen der Völkerrechtssoziologie bewertet.¹³ Um eine ganzheitliche Bewertung der Bedeutung von Leitlinien als Instrument zur Einflussnahme und Steuerung internationaler Beziehungen zu ermöglichen, soll in dieser Untersuchung der Fokus somit nicht nur auf normativen Aspekten liegen, sondern es sollen auch völkerrechtssoziologische Faktoren¹⁴ miteinbezogen werden. Dieses „über den Tellerrand hinausschauen“ wird von Völkerrechtlern, gerade im Zusammenhang mit Soft Law-Instrumenten, als durchaus opportun bewertet. Nach *Giersch* handelt es sich bei Soft Law sogar um ein „*emprisch-soziologisches Untersuchungsobjekt par excellence*“, was er mit der „*Disparität zwischen der beachtlichen tatsächlichen Bedeutung und dem unsicheren völkerrechtlichen Status*“ begründet.¹⁵ Die faktische Autorität und Effektivität der Leitlinien wird im Rahmen dieser Arbeit am Beispiel der *Freiwilligen Leitlinien zur Implementierung des Rechts auf Nahrung*¹⁶ (*RtAF Guidelines*) in Teil 3 untersucht. Diese wurden bereits vor über zehn Jahren von der Food and Agriculture Organization (FAO)¹⁷ beschlossen und bieten damit einen geeigneten Zeitrahmen, um Rückschlüsse auf die Autorität und Effektivität zu ermöglichen.

Die Analyse der *Tenure Guidelines* in Teil 4 setzt dagegen den Fokus auf den normativen Inhalt dieser Leitlinien, insbesondere mit Blick auf die Regelungen menschenrechtlichen Charakters. Es wird untersucht, inwieweit die *Tenure Guidelines* als Soft Law-Instrument dazu dienen, bereits bestehende international anerkannte Rechte der von dem Phänomen des „Land Grabbing“ betroffenen Menschen, auszubauen. Auffällig sind in den *Tenure Guidelines* Vorgaben zum Schutz marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie etwa indigener Völker, Frauen und Kleinbauern bei Landkäufen oder dem Abschluss von Pachtverträgen mit ausländischen Investoren oder Staaten. Im Rahmen dieser Untersuchung werden die besonderen

¹³ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 18 ff.

¹⁴ Vgl. dazu auch die Diskussion zu dem „empirical turn“ in der Völkerrechtswissenschaft *Schaffer/Ginsburg*, AJIL 106 (2012), 1 ff.

¹⁵ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 20.

¹⁶ Offizielle Bezeichnung: Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit; im Englischen: Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security; deutscher Text abrufbar unter: http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Themen/Hunger/Freiwillige-Leitlinien-Recht-auf-Nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017).

¹⁷ Die FAO ist eine Sonderorganisation der UN mit Sitz in Rom und hat u.a. die Aufgabe, den Hunger und die Nahrungsunsicherheit in der Welt zu beseitigen sowie die Produktion und Nachhaltigkeit in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereigewerbe zu steigern. Weitere Ausführungen zur FAO erfolgen in *Teil 3 Kapitel 1 I*.

Gefährdungslagen für diese Bevölkerungsgruppen erörtert, bestehende internationale Regelungen dargestellt und mit den Regelungen der *Tenure Guidelines* verglichen. Beabsichtigt ist, durch den Vergleich herauszuarbeiten, inwieweit die *Tenure Guidelines* zur Weiterentwicklung von bestehenden Menschenrechtsstandards – insbesondere durch die mögliche spätere Erstarkung in Gewohnheitsrecht – beitragen¹⁸ und somit auch als Vorbild für die Regulierung anderer aktueller internationaler Problemstellungen fungieren können.

Ziel dieser Arbeit ist es festzustellen, ob Leitlinien ein hinreichend effektives völkerrechtliches Instrument sind, um auf moderne gesellschaftliche Entwicklungen diesseits wie jenseits des Staates zu reagieren.

¹⁸ Auch *Kunig*, in: FS Doehring, 529, weist darauf hin, dass sich die Bedeutung von Empfehlungen internationaler Organisationen oft erst durch den Vergleich mit früheren einschlägigen Dokumenten erschließt.

Teil 2: Leitlinien – ein „neues“ völkerrechtliches Soft Law-Instrument?

Dieser Teil der Arbeit nähert sich den Leitlinien aus einer klassischen völkerrechtsdogmatischen Perspektive, indem die Leitlinien nach der Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes, als „vermeintlich“ neues völkerrechtliches Instrument rechtstheoretisch untersucht werden. Die Arbeit befasst sich zunächst mit der umstrittenen rechtlichen Einordnung und Qualifizierung von Soft Law. Hierzu werden die charakteristischen Merkmale und die in dem Zusammenhang offenen Fragestellungen aufgezeigt, auf welche die klassische Völkerrechtsdogmatik bisher keine hinreichenden Antworten findet. Auch wird auf die Frage nach einer Definition kurz eingegangen. Nach einer theoretischen Auseinandersetzung mit der Funktion, Wirkung und den Hintergründen der Verwendung von Soft Law erfolgt die Auseinandersetzung mit den Regelungsformen von Soft Law mit dem Fokus auf Leitlinien. Es soll versucht werden, Merkmale von Leitlinien herauszuarbeiten, die eine Spezifizierung und Abgrenzung von anderen Soft Law-Instrumenten ermöglichen. Nach der näheren Untersuchung von Leitlinien werden die Einflussmöglichkeiten von Soft Law und somit auch von Leitlinien auf ein spezielles Rechtsgebiet des Völkerrechts untersucht. Hierzu wird beispielhaft das Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrecht herangezogen, da in beiden Rechtsgebieten dem Soft Law eine herausragende Bedeutung zukommt. Abschließend werden der Global Administrative Law-Forschungsansatz und mögliche Impulse auf die völkerrechtliche Diskussion zum Soft Law beleuchtet.

Kapitel 1: Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes

I. Definition (Voluntary) Guidelines – Leitlinien und/oder Richtlinien?

Die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehenden *RtAF Guidelines* und *Tenure Guidelines* sowie viele weitere zu behandelnde englischsprachige Regelungsinstrumente mit der Bezeichnung „Guidelines“ werden im Deutschen nicht immer einheitlich als (freiwillige) Leitlinie, sondern teilweise auch als Richtlinie bezeichnet.¹⁹ Ausgehend von dem englischen Begriff Guidelines soll im Folgenden die Entscheidung zur Verwendung des deutschen Begriffs Leitlinie für diese Regelungsinstrumente begründet werden.

In englischsprachigen Rechtswörterbüchern ist zu dem Terminus Guidelines keine Eintragung zu finden,²⁰ ebensowenig in der Max Planck Encyclopedia of Public International Law. In

¹⁹ Beispiele dafür enthalten die folgenden Ausführungen.

²⁰ Keine Aufführung des Begriffs in *Garner*, *Black's Law Dictionary*; *Mann/Blunden*, *Australian Law Dictionary*.

allgemeinen englischsprachigen Wörterbüchern wird der Begriff sehr allgemein definiert, so zum Beispiel als „*rules or instructions that are given by an official organization telling you how to do something, especially something difficult.*“²¹ Oder als „*unofficial suggestions from the government or some other body as to how something should be done.*“²² Es handelt sich somit um einen sehr weit gefassten Begriff, der jede Art von Regeln und Anweisungen einer höheren Instanz zum Umgang mit einem bestimmten Themengebiet umfasst.

Für die deutsche Übersetzung von Guideline wird sowohl der Begriff Richtlinie²³ als auch der Begriff Leitlinien²⁴ angegeben. Auch deutsche Behörden verwenden die Begriffe teilweise als Synonyme. Beispielsweise wurden die *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food* vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowohl als Leitlinien also auch als Richtlinien bezeichnet.²⁵

Der Begriff Leitlinie wird in den gängigen deutschsprachigen Rechtswörterbüchern²⁶ nicht aufgeführt. Dies kann sicherlich auch als Hinweis für die mangelnde Bedeutung oder Wahrnehmung innerhalb der Rechtswissenschaft bewertet werden, wobei auf die Frage, ob es sich überhaupt um „Recht“ handelt, noch einzugehen ist. In allgemeinen Wörterbüchern wird die Leitlinie als „*bestimmender Grundsatz, leitender Gesichtspunkt oder richtungsweisender Anhaltspunkt für das Handeln*“²⁷ definiert. Damit ist festzustellen, dass *Leitlinien* vergleichbar allgemein umschrieben werden wie *Guidelines*.

Im Gegensatz dazu werden Richtlinien konkreter, aber je nach Regelungszusammenhang auch sehr unterschiedlich definiert. Im Rechtswörterbuch von *Creifelds*²⁸ werden Richtlinien zunächst vor allem im verwaltungsrechtlichen Zusammenhang definiert. Demnach dienen Richtlinien zur Durchführung von Gesetzen und Verordnungen und bestehen zu zahlreichen Rechtsvorschriften. Sie richten sich in erster Linie an Verwaltungsbehörden, für die sie im Innenverhältnis bindend sind, und bezwecken vor allem die einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts. Bei Richtlinien handelt es sich demnach um Verwaltungsvorschriften, die von Verwaltungsbehörden erlassen werden, wofür eine gesetzliche Ermächtigung nicht erforderlich ist. Für die nachgeordnete Behörde sind sie bindend. Für den Bürger begründen sie grundsätzlich weder Rechte noch Pflichten. Im Übrigen definiert *Creifelds* die „Richtlinien der Europäischen

²¹ Oxford Advanced Learners Dictionary.

²² *Collin/Janssen/Kornmüller/Livesey*, PONS, Fachwörterbuch Recht, englisch-deutsch, Guideline.

²³ *Ebd.*

²⁴ *Bugg/Simon*, Langenscheidt Alpmann, Fachwörterbuch Kompakt Recht Englisch, S. 315.

²⁵ http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternahrung/_Texte/MenschenrechtAufNahrung.html (Stand: 28.07.2017).

²⁶ *Creifelds*, Rechtswörterbuch; *Köbler/Pohl*, Deutsch-Deutsches Rechtswörterbuch.

²⁷ Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Leitlinie.

²⁸ *Creifelds*, Rechtswörterbuch, Richtlinie.

Union“²⁹ und die „Richtlinien der Politik“. Auf Richtlinien, die von internationalen Organisationen oder anderen globalen Akteuren erlassen werden, wird nicht eingegangen. Auch findet keine Abgrenzung zu dem Begriff Leitlinie statt. Im Vergleich dazu werden die Richtlinien im allgemeinen Wörterbuch als „*von einer höheren Instanz ausgehende Anweisung für jemandes Verhalten in einem bestimmten Einzelfall, in einer Situation, bei einer Tätigkeit*“³⁰ definiert.

Eine Differenzierung zwischen Leitlinien und Richtlinien ist somit weder in den gängigen Rechtswörterbüchern noch in allgemeinen Wörterbüchern zu finden. Dass außerhalb der Rechtswissenschaft in anderen Fachbereichen beide Begriffe zur Anwendung kommen und eine Differenzierung notwendig ist, zeigt die Bundesärztekammer, welche eindeutige Differenzierungsmerkmale festlegt.³¹ Im Gegensatz zu Leitlinien, welche als „*systematisch entwickelte Entscheidungshilfen über angemessene Vorgehensweisen [...]*“ definiert werden und von denen „*im Einzelfall auch abgewichen werden kann*“, sind Richtlinien meist „*von Institutionen veröffentlichte Regeln des Handelns und Unterlassens, die dem einzelnen Arzt einen geringen Ermessensspielraum einräumen. Ihre Nichtbehandlung kann Sanktionen nach sich ziehen.*“ Zwar kann diese fachspezifische Definition nicht auf Rechtsvorschriften angewendet werden, allerdings bestätigt sie eine Tendenz, wonach Richtlinien dem allgemeinen Sprachgebrauch nach eine größere Verbindlichkeit zugeschrieben wird als Leitlinien.

Der Vergleich übersetzter UN-Dokumente oder Erklärungen veranschaulicht, dass Guidelines der UN überwiegend mit dem Begriff Leitlinien übersetzt werden.³² Im Gegensatz zu Richtlinien, denen in verschiedenen Zusammenhängen auch eine gewisse Verbindlichkeit zukommen kann, haben sich Guidelines als Terminus für eindeutig unverbindliche Regelungen etabliert. Zur Verdeutlichung der Unverbindlichkeit wird oft das Adjektiv „voluntary“ vorangestellt.

Infolgedessen sind die zu untersuchenden Guidelines im Deutschen als Leitlinien zu übersetzen und werden in dieser Arbeit der Bezeichnung Richtlinie vorgezogen. Auf den teilweise bei der Bezeichnung des Rechtsinstruments zur Anwendung kommenden Zusatz

²⁹ Im Englischen werden die Richtlinien (Rechtsakte der Europäischen Union gemäß Art. 288 AEUV) allerdings nicht als Guidelines, sondern als Directives bezeichnet, die auch hinsichtlich ihres zu erreichenden Ziels verbindlich und damit nicht Teil des Untersuchungsgegenstands sind.

³⁰ Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Richtlinie.

³¹ <http://www.bundesaeztekammer.de/page.asp?his=0.7> (Stand: 28.07.2017).

³² Vgl. etwa die deutsche Übersetzung durch den deutschen Übersetzungsdienst: Res. 64/142, Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kinder, online abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-64/band1/ar64142.pdf> (Stand: 28.07.2017); Res. 67/187, Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zu rechtlicher Unterstützung in Strafjustizsystemen, online abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-67/band1/ar67187.pdf> (Stand: 28.07.2017); Res. 45/112, Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Riad-Leitlinie), online abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar45112.pdf> (Stand: 28.07.2017); Res. 64/12/Add.1, Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern.

„voluntary“ wird bei den Ausführungen verzichtet, da dieser lediglich der Betonung des unverbindlichen Charakters dient.

II. Leitlinien von internationalen Organisationen oder Staaten

Wie bereits angedeutet, bewegt sich die Untersuchung nicht auf nationaler Ebene, sondern auf der internationalen Ebene des Völkerrechts. In der Untersuchung werden keine Leitlinien nationaler Natur berücksichtigt, sondern solche, die im internationalen Zusammenhang entweder durch einen multilateralen unverbindlichen Beschluss von Staaten, etwa im Rahmen von Konferenzen, erlassen oder von internationalen Organisationen in ihrem Kompetenzbereich beschlossen werden. Internationale Organisationen sind von internationalen Nichtregierungsorganisationen dadurch zu unterscheiden, dass ihre Mitglieder Völkerrechtssubjekte sind.³³ Einer internationalen Organisation kommt Völkerrechtssubjektivität zu, wenn sie eine auf Dauer, durch völkerrechtliche Willenseinigung von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten mit einem gewissen Ziel angelegte Vereinigung ist, die Aufgaben selbstständig wahrnimmt und eigene handlungsbefugte Organe hat.³⁴ Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Regelungen der Sonderorganisationen der UN wie der FAO gelegt werden. Im Gegensatz zu den Nebenorganen der UN sind die Sonderorganisationen unabhängige Einrichtungen, die auf einem eigenen völkerrechtlichen Vertrag mit eigener Mitgliederstruktur basieren und mit den UN lediglich durch ein Kooperations-Abkommen verbunden sind.³⁵ Auch sie sind als Völkerrechtssubjekte zu charakterisieren.

Ausgeschlossen von der Untersuchung sind die Vielzahl an Leitlinien, die durch private Akteure wie transnationale Unternehmen beschlossen werden. Zum einen zählen diese privaten Akteure nicht zu den gerade dargestellten Völkersubjekten – den internationalen Organisationen. Zum anderen enthalten die Leitlinien privater Akteure in der Regel Vorgaben, die sich lediglich auf das eigene Handeln beziehen und sich nicht an Staaten richten. Gegenstand dieser Arbeit sollen gerade Leitlinien sein, die als Steuerungsinstrument das Handeln von Staaten beeinflussen sollen. Auch organisationsinterne Entscheidungen wie die Wahl der Besetzung von Organen oder Beschlüsse zur Genehmigung des Haushaltsplans sind für die Mitgliedsstaaten von verbindlicher Natur und damit für diese Untersuchung nicht relevant.

³³ *Krajewski*, Völkerrecht, § 7 Rn. 88.

³⁴ *Epping*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 2. Kapitel, § 6 Rn. 2; vgl. ausführlich *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 0105 ff.

³⁵ *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, S. 59.

Kapitel 2: Soft Law im Völkerrecht und die Einordnung von Leitlinien

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, ob es sich bei Leitlinien um ein Rechtsinstrument handelt und welche Rechtsnatur diesem zugrunde liegt. Aufgrund des prägenden Elements der rechtlichen Unverbindlichkeit kommt eine Charakterisierung als sog. Soft Law in Betracht.

I. Präzisierung von Soft Law

Um Leitlinien als Soft Law kategorisieren zu können, muss zunächst geklärt werden, worum es sich bei dem Phänomen Soft Law³⁶ handelt.

Diese auf den ersten Blick einfache Aufgabe stellt aufgrund der Breite der Diskussion, der Vielfalt der unter Soft Law zu fassenden Regelungsinstrumente sowie der unterschiedlichen Ansichten zu dem Konzept an sich eine Herausforderung dar, die ohne eine Eingrenzung des Soft Law ins Uferlose führen könnte. Die Untersuchung wird deshalb, und weil es inhaltlich geboten ist, ausschließlich Soft Law im Bereich des Völkerrechts umfassen.

1. Begriff

Die im völkerrechtlichen Kontext erstmalige Verwendung des ursprünglich aus dem amerikanischen Recht stammenden Begriffs „soft law“ wird Lord MacNair, dem damaligen Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs, zugerechnet.³⁷ Niemand konnte zu diesem Zeitpunkt ahnen, welche Probleme dieser Terminus der Rechtswissenschaft bereiten würde. Bis heute gehen die Meinungen zu Soft Law weit auseinander.

Der Begriff Soft Law ist für sich genommen in seiner Gegensätzlichkeit für Juristen sehr schwer rechtlich einzuordnen und wird daher als sehr problematisch empfunden.³⁸ Gegen den Begriff wird vorgebracht, dass eine Verbindung der Begriffe „law“ und „soft“ ein Widerspruch in sich selbst sei.³⁹ Diese Widersprüchlichkeit wird nicht nur in Bezug auf die gewählte

³⁶ Grundlegend zu Soft Law im Völkerrecht: *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law; *Ballreich*, GRUR Int 1989, 383 ff.; *Barelli*, ICLQ 58 (2009), 957 ff.; *Bierzanek*, PYIL 17 (1988), 21 ff.; *Blutman*, ICLQ 59 (2010), 605 ff.; *Boyle*, ICLQ 48 (1999), 901 ff.; *Chinkin*, ICLQ 38 (1989), 850 ff.; *Ehricke*, NJW 1989, 1906 ff.; *Ellis*, LJIL 25 (2012), 313 ff.; *Giersch*, Das internationale Soft Law; *Guzman/Meyer*, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171 ff.; *Hillgenberg*, ZEuS 1998, 81 ff.; *Heusel*, »Weiches« Völkerrecht; *Ingelse*, PYIL 20 (1993), 75 ff.; *Kirton/Trebilcock*, Hard Choices, Soft Law; *Klabbers*, NJIL 67 (1998) 381 ff.; *Knauff*, Der Regelungsverbund; *Marquier*, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse; *Schaffer/Pollack*, Minn. L. Rev. 94 (2010), 706 ff.; *Thürer*, ZSR 1985, 429 ff; ebd., in: EPIL IV, 452 ff.

³⁷ *Thürer*, in: EPIL IV, 452, 453.

³⁸ Vgl. *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761, 769, „Ausdruck ist nicht glücklich, da er das mit ihm zu beschreibende Phänomen nur unvollkommen wiedergibt“; *Kolvenbach*, ZGR 1/86, 47, 49, der von einem „Unding“ spricht; *Thürer*, in: EPIL IV, 452, 456 „the term [...] does not – legally speaking – make any sense [...]“.

³⁹ *Ingelse*, PYIL 20 (1993), 75, 79.

Begrifflichkeit bemängelt. Sie begründet auch Zweifel an der grundsätzlichen Kategorisierung von Soft Law als Recht.⁴⁰ Andere Stimmen in der Literatur lehnen den Begriff ab, da durch den Terminus „soft“ suggeriert werde, dass verschiedene Grade von Verbindlichkeit existieren, was nicht der Fall sei.⁴¹ *Thürer* stellt ferner klar, dass es sich „nicht um einen Rechtsbegriff mit dogmatisch bestimmbar Inhalt und Umfang“ handelt, sondern vielmehr um eine Formulierung, „die sich infolge ihres diffusen und gezielt provokativen Schlagwortcharakters einer begrifflichen Abgrenzung von vornherein zu entziehen scheint.“⁴² Dies ist wohl auch ein Grund für die Vielfalt an unterschiedlichen Regelungen, die von dem Begriff umfasst werden, was gleichzeitig als Herausforderung und Schwäche kritisiert wird.⁴³ Die nach wie vor bestehende Uneinigkeit unter Völkerrechtlern hinsichtlich der Frage, was unter Soft Law zu verstehen ist, trägt ohne Frage dazu bei, dass es ein „Eigenleben“⁴⁴ zu führen scheint. Neben den klassischen Beispielen wie Gentlemen’s Agreements, den von internationalen Organisationen beschlossenen Resolutionen, Deklarationen, Standards, Codes of Conduct, Aktionsprogrammen, Prinzipien, werden heute teilweise Vertragstexte, die noch keine Verbindlichkeit erlangt haben, sowie Regelungen von privaten Akteuren bzw. Non-Governmental Organizations (NGOs) oder Entscheidungen von internationalen Gerichten dazu gezählt. Es gibt Versuche, dieser Masse Herr zu werden, indem verschiedene Kategorien von Soft Law geschaffen werden. So unterscheidet *Shelton*⁴⁵ beispielsweise mit Blick auf Menschenrechte zwischen „primary soft law“⁴⁶ und „secondary soft law“⁴⁷. Allerdings kann bezweifelt werden, dass die Schaffung von Unterkategorien, welche dazu dient, sehr unterschiedliche Instrumente von heterogenen Akteuren unter einen Begriff zu fassen, zu mehr Klarheit führt. Vielmehr scheint es sinnvoller, nur Instrumente, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, einheitlich unter Soft Law zu fassen. *Ellis* kommt angesichts der Vielfalt an Instrumenten zum Schluss, dass Soft Law kein nützliches Konzept für die internationale Rechtswissenschaft sei, da dem Begriff schlicht zu viele unterschiedliche Bedeutungen, von unterschiedlichen Menschen zukämen.⁴⁸

⁴⁰ Vgl. *Teil 2 Kapitel 2 I. 2. a) bb*).

⁴¹ *Klabbers*, NJIL 67 (1998) 381, 385, „it misleads in that it suggests that law can come in varying shades: harder and softer.“

⁴² *Thürer*, ZSR 1985, 429, 433.

⁴³ *Guzman/Meyer*, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171, 173.

⁴⁴ *Doehring*, Völkerrecht, § 3 Rn. 284.

⁴⁵ *Shelton*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance, 449 ff.

⁴⁶ „Primary soft law can be considered as those normative texts not adopted in treaty form that are addressed to the international community as a whole or to the entire membership of the adopting institution or organization. Such an instrument may declare new norms, often as an intended precursor to adoption of a later treaty, or it may reaffirm or further elaborate norms previously set forth in binding or non-binding texts.“

⁴⁷ „Secondary soft law includes the recommendations and general comments of international human rights supervisory organs, the jurisprudence of courts and commissions, decisions of special rapporteurs and other *ad hoc* bodies, and the resolutions of political organs of international organizations applying primary norms.“

⁴⁸ *Ellis*, LJIL 25 (2012), 313, 333.

Neben dieser vielfältigen Kritik werden auch Vorteile in der Wahl der Bezeichnung gesehen. Positiv herausgestellt wird, dass der Begriff nicht nur einzelne Kategorien von Rechtsakten, sondern alle in Frage kommenden Instrumente und damit auch Nicht-Rechtsakte umfasst.⁴⁹ Auch kann argumentiert werden, dass der Terminus gerade die sonderbare Stellung dieser Regelungen zwischen völkerrechtlicher Bindung und völkerrechtlicher Bedeutungslosigkeit treffend beschreibt und so eine „*schnelle Assoziierung mit wesentlichen Eigenschaften der hier betrachteten Normen*“⁵⁰ ermögliche. Seine Eingängigkeit hat dem Begriff wohl die schnelle Verbreitung in verschiedenen Sprachkreisen vereinfacht. Denn letztlich hat sich die Bezeichnung Soft Law, trotz aller Kritik, in der Rechtswissenschaft und Politik scheinbar durchgesetzt. Dennoch hat es in der Vergangenheit auch eine Reihe anderer dieses Phänomen bezeichnender Begriffe gegeben, wie zum Beispiel non-binding agreements⁵¹.

Einen interessanten Versuch, eine Alternative zu dem Begriff Soft Law zu entwickeln, unternahm jüngst Weidmann mit dem Vorschlag, die von der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) entwickelten *Guidelines for Multinational Enterprises (OECD Guidelines)*, als „völkerrechtsähnliche Norm“⁵² zu beschreiben. Nachdem die Diskussion um das Soft Law erstmals in den 1980ern und vor allem in den 1990ern einen Höhepunkt hatte, entsteht durch die Vielzahl an Untersuchungen in den letzten Jahren insgesamt der Eindruck, dass das Thema Soft Law in der rechtswissenschaftlichen Forschung eine Art Renaissance erfährt.⁵³

Letztlich bleibt festzustellen, dass an dem Begriff Soft Law aufgrund seiner Widersprüchlichkeit aus streng juristischer Perspektive berechtigte Kritik geäußert werden kann. Zur Klärung der Frage, was unter dem Begriff zu verstehen ist, trägt der Terminus selbst nicht viel bei. Allerdings bietet die Weite des Begriffs die Möglichkeit, unterschiedliche Instrumente, die keiner der klassischen Rechtsquellen zuzuordnen sind, zu kategorisieren. Dem Begriff kommt damit eine Auffangfunktion zu, die relevant ist, um Regelungen dieser Art „benennen“ zu können und sie damit für die Rechtswissenschaft „sichtbar“ zu machen. Dieses Ziel wurde mit dem Begriff auch erreicht, da er eine Diskussion angestoßen und sich, trotz aller Kritik, durchgesetzt hat und daher auch in dieser Arbeit verwendet wird.

⁴⁹ Bierzanek, PYIL 17 (1988), 21, 22.

⁵⁰ Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 384 f.

⁵¹ Schachter, AJIL 71 (1977), 296, 299.

⁵² Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 389 ff.

⁵³ Beispiele sind etwa, Arndt, Sinn und Unsinn von Soft Law; Giersch, Das internationale Soft Law; Knauff, Der Regelungsverbund; Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

2. Merkmale von Soft Law – Diskussionsüberblick

Auch für die Beantwortung der Frage der Kategorisierung der Leitlinien ist eine Auseinandersetzung mit den teils umstrittenen Merkmalen von Soft Law geboten.

a) Rechtsnatur

Anders als der Begriff vielleicht vermuten lässt, ist Soft Law nicht als Völkerrechtsquelle im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut einzuordnen.⁵⁴ In der Regel fehlt es bereits an dem Willen der Staaten, rechtlich verbindlich zu handeln. Allein die Tatsache, dass neben den völkerrechtlichen Verträgen (Art. 38 a. IGH-Statut), Völkergewohnheitsrecht (Art. 38 b. IGH-Statut) und den sog. allgemeinen Rechtsgrundsätzen (Art. 38 c. IGH-Statut) eine weitere rechtliche Kategorie bestehen soll, wird teilweise als Schwächung der Stabilität und Bestimmtheit des Rechts bewertet.⁵⁵ Die Frage, ob Soft Law als Rechtserkenntnisquelle (Art. 38 d. IGH-Statut) einzuordnen ist, wird dagegen unterschiedlich beantwortet⁵⁶. Eine generelle Qualifizierung als Rechtserkenntnisquelle muss allerdings zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der Uneinheitlichkeit der unter Soft Law fallenden Instrumente abgelehnt werden.

aa) Rechtliche Unverbindlichkeit

In Abgrenzung zu Hard Law⁵⁷ ist Soft Law rechtlich unverbindlich, da die Beteiligten sich eben nicht rechtlich binden möchten.⁵⁸

Ansätze, die prüften, ob Soft Law eine rechtliche Bindungswirkung aus der Qualifizierung als Gewohnheitsrecht zukommt, kamen zu dem Ergebnis, dass dies zwar nicht allgemein auszuschließen,⁵⁹ aber eine solche Wirkung a priori nicht anzunehmen ist.⁶⁰ Es fehle bereits an einer lang andauernden Übung, angesichts der auf Flexibilität und Dynamik ausgerichteten

⁵⁴ Am Beispiel der Entschließen internationaler Organisationen untersucht von *Dieckert*, Die Bedeutung unverbindlicher Entschließen internationaler Organisationen, S. 10; *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 72 ff.

⁵⁵ *Chinkin*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance, 21, 23.

⁵⁶ Für die Zuordnung von Entschließen zu Art. 38 Abs. 1 lit. d IGH-Statut: *Sloan*, BYBIL 58 (1987), 39, 83 f. Gegen eine gerelle Zuordnung zu Art. 38 IGH-Statut: *Bothe*, Diskussionbeitrag, in: *Kewenig*, Die Vereinten Nationen im Wandel, S. 117.

⁵⁷ Auch Hard Law wird unterschiedlich definiert. *Kirton/Trebilcock*, in: *Kirton/Trebilcock*, Hard Choices, Soft Law, 5, 9, definiert Hard Law beispielsweise: „as a regime relying primarily on the authority and power of the state – ultimately its legitimate monopoly on the means of coercion – in the construction, operation, and implementation, including enforcement, of arrangements at international, national, or subnational level.“

⁵⁸ *Aust*, ICLQ 35 (1986), 787.

⁵⁹ *Barelli*, ICLQ 58 (2009), 957, 967 f.

⁶⁰ *Schwarz*, Regulierung durch Corporate Governance Kodizes, S. 11.

Instrumente.⁶¹ Diese kann allerdings durchaus in einem Prozess schrittweiser rechtlicher Verwandlung entstehen. Daneben mangelt es auch an der zweiten Voraussetzung für das Entstehen von Gewohnheitsrecht, da – subjektiv – eine dieser Übung entsprechende Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) nicht vorliegt. Beim Beschluss von Soft Law haben die Staaten eben nicht den Willen, sich binden zu wollen. Es müsste somit eine Änderung der Einstellung erfolgen, welche ferner nachweisbar sein müsste.

Die Annahme einer Verbindlichkeit kraft Handelsbrauch scheidet meist auch bereits am Fehlen der tatsächlichen Übung, obgleich diese für die Zukunft auch nicht ausgeschlossen wird.⁶²

Diskutiert wird in der Völkerrechtswissenschaft zudem die Frage, ob eine rechtliche Bindungswirkung nach dem Prinzip von Treu und Glauben⁶³ angenommen werden kann.⁶⁴ Der Grundgedanke basiert auf der Annahme, dass durch die Beteiligung an der Schaffung von Regelungen wie Resolutionen oder Empfehlungen, beispielsweise im Rahmen von internationalen Organisationen, die Staaten zumindest konkludent den Willen bekunden, diese auch für und gegen sich gelten zu lassen und damit „certain legal obligation“ im Sinne von „good faith and due diligence“ schaffen.⁶⁵ Dem kann entgegengehalten werden, dass eine solche Auslegung einer rechtlichen Bindung gleichkäme, die der Staat gerade nicht bezweckte. Die Beteiligung eines Staates an der Empfehlung könnte allerdings im Sinne des Vertrauensschutzes zu einem im Völkerrecht bestehenden Verbot widersprüchlichen Verhaltens führen.⁶⁶ Danach hätte ein Staat durch sein Verhalten Erwartungen geschaffen, auf die ein anderer Staat vertrauen könnte.⁶⁷ Zwar wird eine Rechtsbindung hierdurch abgelehnt,⁶⁸ gleichwohl wird vertreten, dass es einem Staat verwehrt sein könnte, sich auf die Unwirksamkeit eines Instruments zu beziehen, an dessen Entstehung er mitwirkte und dem er zugestimmt hat.⁶⁹

Eine rechtliche Verbindlichkeit durch Soft Law ist somit grundsätzlich auszuschließen.

⁶¹ *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law, S. 45; *Dieckert*, Die Bedeutung unverbindlicher Entschließungen internationaler Organisationen, S. 10.

⁶² *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law, S. 46.

⁶³ *Boyle*, ICLQ 48 (1999), 901, 902, „an element of good faith commitment“.

⁶⁴ *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law, S. 46; *Schwarz*, Regulierung durch Corporate Governance Kodizes, S. 13 ff.

⁶⁵ *Von Engelhardt*, VRÜ 42 (2009), 502, 507.

⁶⁶ *Thürer*, ZSR 1985, 429, 446.

⁶⁷ *Müller*, Vertrauensschutz im Völkerrecht, S. 9 f.

⁶⁸ Vgl. *Heusel*, »Weiches« Völkerrecht, S. 276; *Simma*, in: *Bernhardt/Delbrück/von Münch/Walter*, Die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 45, 56.

⁶⁹ *Dieckert*, Die Bedeutung unverbindlicher Entschließungen internationaler Organisationen, S. 17; vgl. *Thürer*, ZSR 1985, 429, 445 f.

bb) Recht oder Nicht-Recht?

Bisher besteht in der Völkerrechtswissenschaft kein Konsens darüber, was Soft Law ist⁷⁰ und ob es als Recht oder Nicht-Recht zu qualifizieren ist. *Weil* machte deutlich, dass es lediglich Recht oder Nicht-Recht gebe, und bemerkte, Soft Law sei „*simply not law at all.*“⁷¹ Eine Qualifizierung als Recht wird teilweise aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit verneint.⁷² Es wird darauf hingewiesen, dass Recht auch nicht mehr oder weniger verbindlich sein kann.⁷³ Die Kritik geht dabei so weit, dass die Charakterisierung von Soft Law als Recht lediglich der Versuch der Wissenschaft sei, das Forschungsfeld des Internationalen Rechts zu erweitern.⁷⁴

Thürer sieht in Soft Law eine „*specific form of social rules which are close to international law*“⁷⁵. Andere qualifizieren es als „*type or variant of law.*“⁷⁶ Häufig wird Soft Law als Phänomen bewertet, was sich in einem „Zwischenbereich“⁷⁷ bzw. einer „Grauzone“⁷⁸ befindet. Andere charakterisieren Soft Law in Abgrenzung zu rechtlich lediglich unverbindlichen Verhaltensmustern als „Recht“⁷⁹ bzw. wehren sich dagegen, es als Nicht-Recht abzutun⁸⁰, was mit der Rechtsnähe⁸¹ oder mit einer der Rechtsbindungskraft vergleichbaren Verbindlichkeit begründet wird. Zumindest kann Soft Law im Völkerrecht als eine Erscheinung mit Regelungscharakter bezeichnet werden, durch welche eine verhaltensbezogene Erwartung formuliert wird,⁸² die staatliches Verhalten beeinflussen kann und damit einen gewissen rechtlichen Effekt erzielt.⁸³ Dies wird vor allem in der Abgrenzung zu anderen Mitteln wie

⁷⁰ *Aust*, Handbook of International Law, S. 11.

⁷¹ *Weil*, AJIL 77 (1983), 413, 414 f. Fn. 7; vgl. auch *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 4. Kapitel, § 20 Rn. 22, der klarstellt, dass es sich bei von Soft Law „erfassten Erscheinungsformen eben nicht um Recht handelt.“

⁷² *D’Aspremont*, 3 EJIL 20 (2009), 911, 914, „soft rules cannot be legal rules at all“; *Thürer*, ZSR 1985, 429, 441 f.

⁷³ *Klabbers*, NJIL 65 (1996), 167, 181.

⁷⁴ *D’Aspremont*, 5 EJIL 19 (2008), 1075, 1076.

⁷⁵ *Thürer*, in: EPIL IV, 452, 454.

⁷⁶ Ein solches Beispiel ist die Kategorisierung als „adaptive Rechtsquelle“ von *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law, S. 117 ff.

⁷⁷ Vgl. *Guzman/Meyer*, (2010) JLA Vol. 2, No. 1, 171, 173, „continuum, or spectrum, running between fully binding treaties and fully political positions“; *Thürer*, in: EPIL IV, 452 „norms in the twilight between law and politics.“

⁷⁸ *Herdegen*, Völkerrecht, § 20 Rn. 4 „Grauzone zwischen unverbindlicher Proklamation und rechtsverbindlicher Festlegung.“

⁷⁹ *Kort*, in: FS Schmidt, 945, 951.

⁸⁰ *Barelli*, ICLQ 58 (2009), 957, 959.

⁸¹ *Schwarz*, Regulierung durch Corporate Governance Kodizes, S. 6 f.

⁸² *Marquier*, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse, S. 98; *Schweisfurth*, Völkerrecht, S. 94.

⁸³ *Von Engelhardt*, VRÜ 42 (2009), 502, 504.

bloßen politischen Absichtserklärungen oder Moral deutlich, welchen keinerlei rechtliche Wirkung oder Rechtsnähe zukommt.⁸⁴

Die Qualifizierung von Soft Law als Recht oder Nicht-Recht stellt die Wissenschaft offensichtlich vor eine große Herausforderung. Teilweise wird versucht, das Problem der rechtlichen Einordnung mit der Argumentation zu lösen, dass auf einer strikten Unterscheidung von Recht und anderen Normen nicht beharrt werden sollte,⁸⁵ da sie mit der Rechtswirklichkeit nicht mehr vereinbar und vielmehr veraltet ist.⁸⁶ Es entspricht einer in der Völkerrechtswissenschaft bestehenden Grundhaltung, von dem Begriff Soft Law keine genaue Verortung zwischen Recht und Nicht-Recht zu erwarten, sondern es als Phänomen von Normen zu betrachten, das sich in der Grauzone befindet und deren genaue Einordnung noch zu klären ist.⁸⁷ Wobei auch die Frage gestellt werden könnte, ob Soft Law vielleicht sehr bewusst in dieser Grauzone verbleiben soll. Schließlich bietet gerade diese Grauzone die gewünschte Möglichkeit einer „Auffangkategorie“ für diese Art Regelungen.

cc) Regelungscharakter

Relativ unumstritten ist die Annahme, dass Soft Law wie Rechtsnormen Regelungscharakter zukommt, da sie Erwartungen an das künftige Verhalten des Normadressaten formulieren.⁸⁸ *Kotzur* spricht etwa von „Regelungsmodellen“, die durchaus unterhalb von völkerrechtlichem Vertrags- oder Protokollstatus entstehen können.⁸⁹

b) Urheberschaft von Hoheitsträgern

Bei jeder Regelung stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Urheberschaft. Angesichts der wachsenden Zahl unterschiedlich strukturierter Organisationen und sonstiger Akteure auf internationaler Ebene hat das Thema für Soft Law besondere Brisanz. Während Hard Law überwiegend von „*Staaten, deren Untergliederungen und zwischenstaatlichen Organisationen, denen die Rechtsetzung [...] zugewiesen ist*“, also „*von den Trägern eigener oder zur Ausübung überlassener Hoheitsgewalt einzeln oder im Zusammenwirken geschaffen*“⁹⁰ wird, ist dies für Soft Law unklar. Ohne Zweifel kann Soft Law durch Akteure bzw. Hoheitsträger geschaffen werden, die Recht setzen können. Fraglich ist jedoch, ob dies auch für Akteure gilt, die keine

⁸⁴ *Thürer*, ZSR 1985, 429, 434.

⁸⁵ *Ebd.*, in: EPIL IV, 452, 456.

⁸⁶ *Brownlie*, in: *Horn*, Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises, 39, 42.

⁸⁷ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 382 f.

⁸⁸ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 216.

⁸⁹ *Kotzur*, ZUR 2008, 225, 231.

⁹⁰ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 217.

Rechtsetzungsbefugnis haben – beispielsweise private Akteure oder Expertengremien. In der Wissenschaft werden unterschiedliche Sichtweisen vertreten.

Der weitere Ansatz sieht neben Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen auch Private in der Position, Soft Law zu schaffen.⁹¹ Teilweise werden auch von Expertengruppen erarbeitete Empfehlungen oder ähnliche Dokumente als Soft Law bezeichnet.⁹²

Ein engerer Ansatz⁹³ widerspricht dieser Auslegung und fordert, unter Orientierung an der ursprünglichen Begriffsverwendung im völkerrechtlichen Zusammenhang, dass die Soft Law-Regelungen lediglich von anerkannten Völkerrechtssubjekten bzw. Hoheitsträgern, d.h. potenziell zur Rechtsetzung fähigen und nicht beliebigen Akteuren auf internationaler Ebene erlassen werden können.⁹⁴ Die Notwendigkeit für ein Aufbrechen dieser Voraussetzung wird von *Knauff* nicht gesehen. Es sei vielmehr mit Nachteilen zu rechnen, wie dem Verschwimmen der Grenzen zwischen privater und vom Hoheitsträger ausgehender Rechtsetzung.⁹⁵ Dies bedeutet nicht, dass es zu keiner Beteiligung oder Mitwirkung von privaten Akteuren kommen dürfe, allerdings müsse die Regelsetzung auf den Hoheitsträger zurückzuführen sein oder von der Mehrheit von Hoheitsträgern abhängen.⁹⁶ Unter solchen Hoheitsträgern sind neben Staaten zweifelsfrei auch zwischenstaatliche internationale Organisationen zu fassen. Allerdings erscheint die Eingrenzung auf Völkerrechtssubjekte zu weitgehend, wie das Beispiel des United Nations Environment Programme (UNEP) zeigt. Da das UNEP nicht auf Basis eines völkerrechtlichen Vertrages, sondern durch eine Resolution der UN-Generalversammlung⁹⁷ errichtet wurde, kommt ihm keine eigene Völkerrechtssubjektivität zu.⁹⁸ Es ist der Generalversammlung unterstellt. Gleichwohl kann der intergouvernemental besetzte Governing Council⁹⁹ empfehlende Beschlüsse gegenüber den Staaten fällen. Diese Empfehlungen und Prinzipien stehen denen anderer internationaler Organisationen gleich und sind somit auch als Soft Law zu qualifizieren.

Knauffs Ansatz und die damit erfolgte Eingrenzung und Präzisierung von Soft Law ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. Er bietet die Möglichkeit, die vollkommen unübersichtlich geratene Vielfalt an Soft Law-Regelungen zumindest mit Blick auf die Urhebererschaft zu strukturieren und stellt sich gegen den Trend, ohne Kriterien aufzustellen, nahezu wahllos alle

⁹¹ *Chinkin*, ICLQ 38 (1989), 850, 851; *Kirton/Trebilcock*, in: *Kirton/Trebilcock*, Hard Choices, Soft Law, 3, 9.

⁹² *Dupuy*, MJIL 12 (1991), 420, 428.

⁹³ *Ehricke*, NJW 1989, 1906, 1907; *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 42; *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 217 ff.; *Thürer*, ZSR 1985, 429, 434.

⁹⁴ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 217.

⁹⁵ *Ebd.*, S. 218.

⁹⁶ *Ebd.*, S. 219 f.

⁹⁷ A/Res 27/2997 vom 15.12.1972.

⁹⁸ *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, S. 68.

⁹⁹ Vgl. dazu *Teil 2 Kapitel 3 I. 2.*

neu entstandenen unverbindlichen Handlungsformen im Völkerrecht unter den Begriff Soft Law zu fassen. Gleichzeitig kann in dem Erfordernis eines hoheitlichen Aktes für Soft Law-Regelungen eine Aufwertung gesehen werden, die zwar nicht für sich allein die Qualifikation als „law“ rechtfertigt, aber aufgrund der besseren Abgrenzbarkeit zu einer größeren Anerkennung führen könnte. Eine Miteinbeziehung privater Rechtsetzung vergrößert die Unübersichtlichkeit der von Soft Law umfassten Instrumente und führt insgesamt zu einer Schwächung dieser Regelungsform. Gegen die Schaffung von Soft Law durch private Akteure sprechen die Umgehung demokratischer Verfahren und die mangelnde Legitimation dieses „rechtsetzenden“ Akteurs. Einige Stimmen sehen vom Soft Law gerade in dieser Sicht eine Gefahr für die gesamte Rechtsordnung ausgehen.¹⁰⁰ Begründet wird diese damit, dass einflussreiche Regelungen geschaffen werden, ohne die formalen Anforderungen eines Rechtsetzungsverfahrens (Transparenz, öffentliche Diskussion etc.) einzuhalten, wodurch Schutzmechanismen ausgehebelt werden, die ein willkürliches Handeln der Regierenden verhindern sollen. Bereits im Hinblick auf das Agieren internationaler Organisationen stellt sich die Frage der Legitimation und der Verantwortungsübernahme.¹⁰¹ Bei privater Rechtsetzung besteht diesbezüglich ein besonders großes Defizit, da in diesen Konstellationen, anders als bei intergouvernementalen internationalen Organisationen, eine Legitimation auch nicht von beteiligten Staaten abgeleitet werden kann.

c) Sprachliche Gestaltung

Als ein Differenzierungsmerkmal für die Einordnung eines Instruments wird teilweise die sprachliche Fassung des Textes herangezogen. Regelungen sind demnach als Soft Law zu charakterisieren, wenn diese nicht präzise, sondern vage formuliert sind und damit keine Verpflichtungen entstehen können.¹⁰² Die Praktikabilität dieses Unterscheidungsmerkmals gilt es zu bezweifeln. Es gibt eine Reihe unverbindlicher Instrumente, die abgesehen von der Verwendung von „sollte“ an Stelle von „sollen“ zur Beschreibung des erwarteten Verhaltens in ihrer Präzision verbindlichen Verträgen in nichts nachstehen.¹⁰³ Gleichzeitig gibt es eine steigende Anzahl von Verträgen, die trotz ihrer Verbindlichkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen und derart „weichen“ Formulierungen geprägt sind, dass die Ableitung klarer Verpflichtungen für Staaten schwierig oder gar unmöglich ist.¹⁰⁴ Das betrifft etwa einige Maßnahmen, die in Kapitel XII der *UN Convention on the Law of Sea* von den Staaten erwartet werden, so etwa in Art. 204 Abs. 1: „*States shall, consistent with the rights of other States,*

¹⁰⁰ Klabbers, NJIL 67 (1998), 381, 391.

¹⁰¹ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 502, 509.

¹⁰² Vgl. Baxter, ICLQ 29 (1980), 549.

¹⁰³ Dupuy, MJIL 12 (1991), 420, 429.

¹⁰⁴ Ebd.

endeavour, as far as practicable, directly or through the competent international organizations, to observe, measure, evaluate, and analyse, by recognized scientific methods, the risks or effects of pollution of the marine environment.“

Die sprachliche Gestaltung von Soft Law-Regelungen ist vielfältig, da sie teilweise abstrakt, aber manchmal auch sehr spezifisch formuliert sind.¹⁰⁵ Der Konkretisierungsgrad hängt bereits oft von dem erlassenden Akteur und den bestehenden Interessen ab. Während beispielsweise das weltweit operierende UNEP eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen zu vereinen hat und sich dadurch oft nur ein Minimalkonsens erreichen lässt, ist die OECD als kleinere und weitaus homogenere Organisation eher in der Lage, sich auf Maximalforderungen mit präziseren Formulierungen zu einigen.¹⁰⁶

Letztlich belegen viele Beispiele, dass unverbindliche Regelungen und Vereinbarungen nicht zwangsläufig auch allgemein und unpräzise formuliert sein müssen. Eine einheitliche sprachliche Form von Soft Law, die als Differenzierungsmerkmal fungieren könnte, liegt somit nicht vor.

3. Definition

Die Ausführungen machen deutlich, dass trotz jahrzehntelanger Forschung noch große Uneinigkeit beim Thema Soft Law herrscht, weshalb das Bestreben, eine einheitliche Definition von Soft Law zu entwickeln, illusorisch erscheint und bisher trotz einiger Versuche sich keine Definition durchsetzen konnte.¹⁰⁷ Im Folgenden sollen lediglich einige Ansätze exemplarisch dargestellt werden.

Bereits im Jahr 1984 bezeichnete *Ehricke* Soft Law *„als die einer rechtlichen Bindung ähnlich wirkende Anbindung eines Völkerrechtssubjektes an eine Norm, die von ihm mitgeschaffen oder unterstützt wurde, die aber tatsächlich keine rechtlich verbindliche Wirkung besitzt.“*¹⁰⁸ Vorausgesetzt wird damit das Handeln – zumindest das unterstützende Handeln – eines Völkerrechtssubjektes, wodurch private Akteure bereits ausgeschlossen wären.

Guzman und *Meyer* definieren Soft Law *„as those nonbinding rules or instruments that interpret or inform our understanding of binding legal rules or represent promises that in turn create expectations about future conduct.“*¹⁰⁹ Diese Definition baut auf die klassische Unterscheidung zwischen verbindlichen und nicht bindenden Normen auf und versucht zudem

¹⁰⁵ *Chinkin*, ICLQ 38 (1989), 850, 852; vgl. *Schachter*, AJIL 71 (1977), 296, 299.

¹⁰⁶ *Oppermann/Kilian*, Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn, S. 38.

¹⁰⁷ *Arndt*, Sinn und Unsinn von Soft Law, S. 39.

¹⁰⁸ *Ehricke*, NJW 1989, 1906, 1907.

¹⁰⁹ *Guzman/Meyer*, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171, 174.

ein Differenzierungsmerkmal zwischen „*quasi legal rules*“ und „*purely political rules*“ zu setzen.¹¹⁰

Eine konkretere Definition, die auch dieser Arbeit zugrunde gelegt wird, findet sich bei *Knauff*: „*Soft Law sind verhaltensbezogene Regelungen, die von Hoheitsträgern bzw. mit der Ausübung von Hoheitsgewalt besetzten Stellen geschaffen werden, die über keine oder nur eine auf die Innensphäre des Regelungsgebers bezogene Rechtsverbindlichkeit verfügen und die ihre Steuerungswirkungen auf außerrechtlichem Wege erzielen.*“¹¹¹ Im Gegensatz zu *Ehricke* wird hier nicht auf das Handeln eines Völkerrechtssubjektes, sondern auf einen Hoheitsträger abgestellt, was aus Gründen, die im vorigen Kapitel erörtert wurden, vorgezogen wird. Darüber hinaus wird richtigerweise die außerrechtliche Steuerungswirkung solcher Regelungen betont.

II. Funktionen von Soft Law

Die Vielfalt unterschiedlicher Formen von Soft Law-Instrumenten ergibt sich auch aus den vielen möglichen Funktionen, die ihnen zukommen können. Hierzu zählen sowohl Funktionen, die sich mit denen des Hard Law überschneiden, als auch speziellere eigenständige Funktionen.

Das Phänomen Soft Law wird, wie schon gesagt, vereinzelt bereits grundsätzlich abgelehnt.¹¹² „*Not only is soft law not a good thing, but actually it is a bad thing.*“¹¹³ Eine pauschale Ablehnung des Phänomens ignoriert jedoch das Bedürfnis der Staaten nach dieser Form der internationalen Zusammenarbeit, das den Ausgangspunkt und Nährboden für die Entwicklung von Soft Law darstellt.¹¹⁴ Die mit der Globalisierung einhergehende Zunahme grenzüberschreitender ökologischer und sozialer Probleme sowie wirtschaftlicher Verflechtungen hat den Staaten die gegenseitige Abhängigkeit und die Notwendigkeit internationaler Regulierungen deutlich gemacht. Staatsaufgaben können oft nicht mehr isoliert, sondern lediglich in Kooperation mit anderen Staaten erfüllt werden.¹¹⁵ Diese Entwicklung führte zu einer wachsenden Interessensverflechtung der Staaten und damit einhergehend einem Bedeutungszuwachs des Kooperationsvölkerrechts. Gerade dann, wenn eine verbindliche Einigung zwischen den Staaten zunächst nicht möglich ist, kann Soft Law zunächst als „Lückenfüller“ dienen. In diesen Fällen ist Soft Law nicht nur ein Substitut, sondern kann die Vorstufe bzw. den Beginn eines Verfahrens zur Entwicklung hin zu einer verbindlichen völkerrechtlichen Regelung darstellen.¹¹⁶ Soft Law kann damit als „*wichtiges Element im*

¹¹⁰ *Ebd.*

¹¹¹ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 228.

¹¹² *Blutman*, ICLQ 59 (2010), 605, 623 ff.

¹¹³ *Klabbers*, NJIL 67 (1998), 381, 383.

¹¹⁴ *Ballreich*, GRUR Int 1989, 383, 387; vgl. *Blokker*, NYIL 30 (1999), 3, 4.

¹¹⁵ *Bleckmann*, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, S. 697.

¹¹⁶ *Boyle*, ICLQ 48 (1999), 901, 904.

*Prozess der Völkerrechtsentstehung*¹¹⁷ gewertet werden. Mit Blick auf die Entwicklung von verbindlichem Recht kann von ihm eine katalysatorische Wirkung ausgehen.¹¹⁸ Dies kann sich in mehreren, voneinander zu differenzierenden Weisen vollziehen. Zunächst kann sich ein Soft Law-Instrument zu verbindlichem Recht entwickeln, etwa in Form von Gewohnheitsrecht. Ein solches Beispiel stellt die *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dar. Ursprünglich als völkerrechtlich unverbindliche Resolution ergangen, gewannen einige der Bestimmungen, wie das Verbot der Sklaverei, durch das Erwachsen in Gewohnheitsrecht, Verbindlichkeit. Zweitens kann Soft Law durch die Übernahme von ursprünglich unverbindlichen Resolutionen in verbindliche Verträge zu verbindlichem Recht werden.¹¹⁹ So fanden große Teile der UDHR 1966 Eingang in die Menschenrechtspakte.¹²⁰ Drittens können Soft Law-Regelungen auf internationaler Ebene Staaten dazu veranlassen, auf nationaler Ebene verbindliches Recht zu schaffen.¹²¹ Als Beispiel hierfür dienen die *RtAF Guidelines*, die den Staaten empfehlen, das Recht auf Nahrung in ihrer Verfassung zu verankern.

Dieses Entwicklungspotenzial von Soft Law wird allerdings nicht nur positiv bewertet. Kritiker nehmen es zum Anlass, vor einer Verharmlosung des Phänomens Soft Law zu warnen.¹²² Ferner wird davor gewarnt, den Unterschied zwischen dem geltenden und dem erstrebten Recht zu verwischen.¹²³ Es drohe die Kreation von „*gliding bindingness*“¹²⁴. Überwiegend ist dieses Entwicklungspotenzial aber sicherlich einer der Hauptgründe für die große Beliebtheit von Soft Law und wird damit als Stärke bewertet.

Wie Hard Law dient Soft Law zudem in einem gewissen Maß zur Vorhersehbarkeit des Verhaltens der Staaten und leistet insbesondere mit Blick auf die durch Unsicherheiten geprägten internationalen Beziehungen einen Stabilitätsbeitrag.¹²⁵ Durch die Vereinbarungen von Soft Law werden Erwartungen geschaffen, von denen Staaten nur schwer wieder Abstand nehmen können.¹²⁶

Eine spezielle Funktion, die dem Soft Law zugeschrieben wird, ist ferner die einer Auslegungshilfe in Bezug zu Hard Law.¹²⁷ Unbestimmte Verträge werden anhand von Soft Law interpretiert. Vertragsinhalte werden durch die Definition von Begriffen für die Staaten deutlich

¹¹⁷ Dieckert, Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler Organisationen, S. 19.

¹¹⁸ Chinkin, in: Shelton, Commitment and Compliance, 21, 32.

¹¹⁹ Dieckert, Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler Organisationen, S. 26.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Hillgenberg, ZEuS 1998, 81, 84.

¹²² Vgl. Klabbers, NJIL 67 (1998), 381, 391.

¹²³ Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 230.

¹²⁴ Ingelse, PYIL 20 (1993), 75.

¹²⁵ Bothe, NYIL 11 (1980), 65, 66; Chinkin, PASIL 82 (1988), 389, 393; Rotter, in: FS Verdross, 413, 420 f.

¹²⁶ Marquier, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse, S. 89.

¹²⁷ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 502, 506; Ehrlicke, NJW 1989, 1906, 1907 f; Kotzur, ZUR 2008, 225, 231.

und damit anwendbar.¹²⁸ Ein solches Beispiel stellen die *RtAF Guidelines* dar. Sie dienen der Interpretation des *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*¹²⁹ (ICESCR), interpretieren verbindliche Menschenrechtsverträge und verleihen diesen damit eine neue Dynamik. Allein die Befassung eines Soft Law-Instruments mit einem vergleichbaren Inhalt bzw. Rechten kann eine Stärkung für das verbindliche Recht darstellen.¹³⁰

III. Wirkung von Soft Law

Soft Law-Instrumente stellen wie Hard Law-Regelungen Verhaltensvorgaben dar, an welche sich die Adressaten, meist Völkerrechtssubjekte, aber auch zunehmend andere Akteure wie Unternehmen zu halten haben. Nur wenn die Achtung der Regelungen erfolgt, kann ihnen eine effektive Wirkung zugesprochen werden. Es gilt festzustellen, von welchen Faktoren dies abhängt.

1. Rechtsverbindlichkeit als einziger Garant für die Einhaltung von Normen?

Die Unverbindlichkeit ist eines der charakteristischsten Elemente von Soft Law bzw. Leitlinien und Hauptunterscheidungsmerkmal zum klassischem Hard Law. Wirkung und Effektivität könnte Soft Law gerade wegen der fehlenden Rechtsverbindlichkeit abgesprochen werden, da gegenüber Staaten, die eine Soft Law Regelung nicht beachten, kein Zwang ausgeübt werden kann. Was bedeutet die Ausübung von Zwang im Völkerrecht? Zunächst ist festzustellen, dass im Vergleich zu nationalem Recht die Rechtsätze des Völkerrechts auch bei Hard Law nicht zwangsweise durchgesetzt werden können,¹³¹ wie das etwa bei vollstreckbaren gerichtlichen Entscheidungen der Fall ist. Dies wird als eine der größten Schwächen des Völkerrechts bewertet. Auch wenn es an einer zentralen Durchsetzungsgewalt im Völkerrecht mangelt, bestehen – neben den in der UN-Charta festgeschriebenen, in der Praxis jedoch überwiegend nicht funktionsfähigen Sanktionsmechanismen zur Friedenssicherung¹³² – einige Durchsetzungsmittel, die von Mitgliedern der Rechtsgemeinschaft ergriffen werden können.¹³³ Diese Durchsetzungsmittel können in unterschiedliche Kategorien eingeteilt werden: Die Durchsetzung erfolgt durch Maßnahmen einzelner Staaten, durch oder mithilfe von internationalen Organen oder indem die Staatengemeinschaft verpflichtet wird, bestimmten

¹²⁸ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 502, 504.

¹²⁹ UNTS Band 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1569.

¹³⁰ Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 229.

¹³¹ Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1 S. 89.

¹³² Der Sicherheitsrat der UN hat die Möglichkeit, nach Feststellung eines Bruchs oder einer Bedrohung des Weltfriedens (Art. 39 UN-Charta), auf Grundlage von Art. 41 f. UN-Charta friedliche oder militärische Maßnahmen gegen den Willen des betroffenen Staates zu erlassen.

¹³³ Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1 S. 90.

rechtlich missbilligten Akten die Anerkennung zu versagen.¹³⁴ Grundsätzlich kann ein betroffener Staat auf die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht, zum Beispiel durch den Bruch eines Vertrages durch einen anderen Staat, mit Gegenmaßnahmen reagieren.¹³⁵ Einzelstaatliche Maßnahmen sind etwa die Retorsion¹³⁶, die Repressalie¹³⁷ und die Selbstverteidigung.¹³⁸ Solche Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts stehen im Bereich des Soft Law nicht zur Verfügung. Hält sich ein Staat nicht an die Empfehlungen, so hat dies keinen Völkerrechtsbruch zur Folge. Fraglich ist aber, welche Rolle Zwangs- oder Durchsetzungsmitteln im Hinblick auf die Einhaltung und Effektivität der Regelungen zukommt.

Ob die Wirksamkeit von Gesetzen durch die Androhung von Zwang erreicht wird, ist umstritten. Doch selbst wenn die Ausübung von Zwang in Form eines formalisierten Sanktionssystems grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Einhaltung des vorgeschriebenen Verhaltens angesehen wird, offenbart spätestens die Masse an Verstößen ihre Unvollkommenheit.¹³⁹ Gerade im Rahmen des Völkerrechts ist häufig zu beobachten, dass verbindliche Regelungen nicht eingehalten werden¹⁴⁰ und mögliche Sanktionen gegen die betreffenden Staaten trotz eines Verstoßes nicht zur Anwendung kommen.¹⁴¹ Hintergrund für die Nichtahndung sind die im Völkerrecht oft gewichtigen politischen Aspekte, die dazu führen, dass ein Völkerrechtsbruch nicht die vorgesehenen Konsequenzen hat. Wiederholt wurde betont, dass Soft Law-Regelungen mit Blick auf ihre Effektivität und Befolgung den Hard Law-Regelungen nicht nachstehen.¹⁴² Die Praxis hat gezeigt, dass Staaten unverbindliche Vereinbarungen in gleicher Weise einhalten bzw. nicht einhalten wie völkerrechtliche Verträge.¹⁴³ Der Vergleich der Durchsetzungsmotive von Hard Law und Soft Law macht deutlich, dass nicht der Rechtscharakter ausschlaggebend ist für die Einhaltung von Regelungen, sondern das Bestehen eines gegenseitigen Interesses an der Befolgung¹⁴⁴ und die Akzeptanz der

¹³⁴ *Ebd.*, S. 90 f.

¹³⁵ *Wengler*, JZ (1995), 21, 24; vgl. auch Art. 49 ff. des Entwurfs der International Law Commission (ILC).

¹³⁶ Eine Retorsion ist eine unfreundliche Handlung, die dem Völkerrecht jedoch nicht entgegensteht und welche in Reaktion auf ein ebensolches Verhalten, aber auch ein völkerrechtswidriges Verhalten eines Staates erfolgen kann, um Druck auf den anderen Staat auszuüben. Beispiele sind Wirtschaftsembargos oder Beendigung von Entwicklungshilfe, vgl. *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/1 S. 91.

¹³⁷ „Eine Repressalie bezeichnet einen Rechtseingriff eines in seinen völkerrechtlichen Rechten verletzten Staates in einzelne Rechtsgüter jenes Staates, der ihm gegenüber einen Unrechtstatbestand gesetzt hat“, so *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/1 S. 91. Besondere Relevanz kommt dabei der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu.

¹³⁸ Vgl. ausführlich zu den verschiedenen Durchsetzungsmitteln *Doehring*, Völkerrecht, S. 455 ff.

¹³⁹ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 226 f.

¹⁴⁰ *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/1 S. 75.

¹⁴¹ *Hillgenberg*, ZEuS 1998, 81, 85.

¹⁴² *Bothe*, NYIL 11 (1980), 65, 88; *Riedel*, EJIL 2 (1991), 58, 79; *Zemanek*, in: FS Seidl-Hohenveldern, 843, 858.

¹⁴³ *Klabbers*, The Concept of Treaty in International Law, S. 109.

¹⁴⁴ *Zemanek*, in: FS Seidl-Hohenveldern, 843, 857 f.

Norm.¹⁴⁵ Zu bedenken ist zudem, dass auch rechtsverbindliche Regelungen nicht immer mit Durchsetzungsmechanismen ausgestattet sind.¹⁴⁶ Im ICESCR ist beispielsweise lediglich ein Staatenberichtsverfahren angelegt, aber kein Beschwerdemechanismus.¹⁴⁷ Das Völkerrecht ist somit in besonderer Weise von einer freiwilligen Einhaltung durch die Akteure abhängig.¹⁴⁸

Dies ist auch der Grund, warum neben den rechtlichen Durchsetzungsmechanismen auf internationaler Ebene vor allem sog. „politische“ Mittel der Sanktionierung dienen, die zu einem Prestigeverlust führen oder Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Staates als Verhandlungspartner hervorrufen können.¹⁴⁹ Ein solches Mittel kann der „Druck der internationalen Öffentlichkeit“ sein. Daneben kann die Einhaltung der Regelungen oder eine innerstaatliche Umsetzung, gleich ob Soft Law oder Hard Law, durch sog. soft sanctions wie Monitoring oder Reporting überprüft werden, was einen zusätzlichen Anreiz schafft.¹⁵⁰

Viele Soft Law-Instrumente internationaler Organisationen werden trotz Unverbindlichkeit von den Mitgliedsstaaten eingehalten. Deutlich wird dies am Beispiel der Empfehlungen der World Health Organization (WHO) oder der International Labour Organization (ILO), da diese, obgleich sie auch verbindliche Konventionen erlassen können, sich meist für unverbindliche Empfehlungen entscheiden, welche von den Mitgliedern in einem ähnlichen Maße akzeptiert werden.¹⁵¹ Die Praxis der Rechtsetzung durch die ILO macht deutlich, dass Konventionen genutzt werden, um Leitsätze festzulegen. Daran anschließend dienen ihre Empfehlungen dazu, konkrete Vorgaben zur staatlichen Umsetzung zu geben und die Leitsätze damit handhabbarer zu machen.¹⁵²

Gerade im technischen Bereich bieten Empfehlungen Staaten und anderen Akteuren eine wichtige Hilfestellung und Orientierung in der Praxis, wie der *International Code of Signals* belegt, welcher der Kommunikation auf See dient und von der International Maritime Organization (IMO) verabschiedet wurde. Es stellt wohl weltweit den einzigen technischen Standard auf diesem speziellen Gebiet dar und wird sowohl von Staaten als auch anderen Akteuren beachtet.¹⁵³

¹⁴⁵ Marquier, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse, S. 90; Fastenrath, 4 EJIL (1993), 305, 309.

¹⁴⁶ Knauff, Der Regelungsverbund, S. 221 f.

¹⁴⁷ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 501, 512.

¹⁴⁸ Knauff, Der Regelungsverbund, S. 222.

¹⁴⁹ Marquier, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse, S. 91.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ White, The law of international organisations, S. 94.

¹⁵² Ebd., S. 96, am Beispiel der ILO Convention Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value von 1951 und darauf folgenden Recommendation Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value (ILO Recommendation 90 (1951)).

¹⁵³ Mensah, Environmental Policy and Law 38 (2008), 50, 54.

Regelungen zu einem sehr speziellen Bereich enthält auch der von der FAO beschlossene *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*. Auch dieses unverbindliche Regelwerk stellt eine Erfolgsgeschichte dar. Im Vorwort des von der FAO 2002 überarbeiteten *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* wird mit Hinweis auf Studien festgestellt, dass seit dem erstmaligen Beschluss vor 15 Jahren die Zahl der Staaten ohne eine gesetzliche Regulierung hinsichtlich der Verbreitung und des Gebrauchs von Pestiziden stark zurückgegangen ist.¹⁵⁴ Zudem ist das Bewusstsein für die potenziellen Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von Pestiziden deutlich gestiegen.¹⁵⁵

Letztlich ist festzustellen, dass im Völkerrecht mit Blick auf die Einhaltung der Regelungen faktisch kein Unterschied zwischen Hard Law und Soft Law zu erkennen ist. Die Rechtsverbindlichkeit ist somit nicht (alleiniger) Garant für die Einhaltung der Norm.

2. Verpflichtung trotz rechtlicher Unverbindlichkeit?

Angesichts der fehlenden rechtlichen Bindungskraft von Soft Law stellt sich die Frage, ob gleichwohl eine Verpflichtung für die Staaten entstehen kann.

Aus einer engen juristischen Sicht, die davon ausgeht, dass eine Regelung lediglich verbindlich oder eben unverbindlich sein kann, ist dies zu verneinen.¹⁵⁶ Dieser strikten Sichtweise wird entgegengehalten, dass bei der Schaffung von Soft Law manchmal durchaus der Wille besteht, den Regelungen „*some normative significance*“¹⁵⁷ zukommen zu lassen. Der Ausschluss einer rechtlich bindenden Form hat nicht das Fehlen jeglicher Verbindlichkeit zur Folge.¹⁵⁸ Zudem wird argumentiert, dass „[...] *the passing of binding decisions is not the only way in which law development occurs. Legal consequences can also flow from acts which are not, in the formal sense, 'binding'*“. ¹⁵⁹ Schließlich beruht die Befolgung dieser unverbindlichen Normen nicht auf vollkommener Freiwilligkeit.¹⁶⁰ Sie werden im Prinzip der Reziprozität – der wechselseitigen Erwartung der Einhaltung – getroffen¹⁶¹ und im Bewusstsein, dass eine – wenn auch nicht rechtliche – Verpflichtung für sie entsteht.¹⁶² Daher kann eine sich von der klassischen Rechtsverbindlichkeit unterscheidende Bindungswirkung eigener Art angenommen werden.¹⁶³

¹⁵⁴ FAO, *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* (2005), S. 1.

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Knauff, *Der Regelungsverbund*, S. 224.

¹⁵⁷ Boyle, ICLQ 48 (1999), 901, 902; vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/1, S. 71.

¹⁵⁸ Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/3, S. 517; Schweisfurth, *Völkerrecht*, S. 94; Bothe, in: FS Schlochauer, 761, 768; Rotter, in: FS Verdross, 413, 414; Tammes, in: FS Erades, 187, 194.

¹⁵⁹ Higgins, *Problems and Process*, S. 24.

¹⁶⁰ Knauff, *Der Regelungsverbund*, S. 225.

¹⁶¹ Schweisfurth, *Völkerrecht*, S. 94.

¹⁶² Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/3, S. 517.

¹⁶³ Knauff, *Der Regelungsverbund*, S. 225.

Diese Bindungswirkung ist nicht einfach zu konkretisieren, da sie sich aus verschiedenen Faktoren zusammensetzt, die jeweils von dem speziellen Regelungsinhalt abhängen und damit stark variieren. Am häufigsten wird eine „moralische“ oder „politische“ Bindungswirkung angenommen.¹⁶⁴ Verhaltenslenkend können sich demzufolge Faktoren wie die politische Verantwortung von Staaten oder der eigene Bindungswille auswirken. Sowohl eine politische als auch eine moralische Staatenverpflichtung ist im Verhältnis zur Rechtsverbindlichkeit zwar schwächer,¹⁶⁵ aber als durchaus ernsthaft¹⁶⁶ und relevant zu bewerten. Bei Nichteinhaltung liegt zwar kein Völkerrechtsbruch vor, gleichwohl kann sie politische Nachteile zur Konsequenz haben.¹⁶⁷

Neben der „politischen“ oder „moralischen“ Verbindlichkeit kann auch dann eine Bindungswirkung erzeugt werden, wenn für den Normadressaten eine Nichtbeachtung zu erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen führen würde. Eine solche Art der Verbindlichkeit ist speziell im Wirtschaftsvölkerrecht zu beobachten. Diese schlicht wirtschaftlichen Aspekte wie Kosten-Nutzen-Erwägungen können für private Unternehmen bei der Entscheidung zur Einhaltung informeller Normen eine ausschlaggebende Rolle spielen.¹⁶⁸ International agierende Unternehmen sind – wie Staaten – auf ihren Ruf in der Branche bedacht und fürchten sowohl wirtschaftliche als auch finanzielle Nachteile, die eine Nichteinhaltung solcher Regelungen zur Konsequenz haben kann.¹⁶⁹ Der Verstoß von allgemein anerkannten Standards kann für Unternehmen im Sinne von „naming, blaming and shaming“ sogar zur Verdrängung vom Markt führen.¹⁷⁰ Gleichwohl ist diese Bindungskraft auch als fragil zu bewerten, da sie „*situationsbedingt*“¹⁷¹ ist und von der Abwägung der Vor- und Nachteile im jeweiligen Einzelfall abhängt.

Die Bedeutung und Wirkung von Soft Law-Regelungen internationaler Organisationen hängt schließlich zum großen Teil auch davon ab, welche korrelierenden Mittel zur Unterstützung der Durchsetzung in der Satzung oder im Gründungsvertrag der internationalen Organisation angelegt sind. Es wird vertreten, dass Mitgliedsstaaten eine Empfehlung „ernsthaft und bona fide“ zu prüfen haben.¹⁷² Andere meinen, dass die allgemeine Staatenpraxis eine solche Prüfungspflicht der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung nicht erkennen lässt.¹⁷³

¹⁶⁴ Vgl. *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761, 768 ff.; *Blokker*, NYIL 30 (1999), 3, 8; *Schweisfurth*, Völkerrecht, S. 94; *Shelton*, AJIL 100 (2006), 291, 321; *Zemanek*, in: FS Seidl-Hohenveldern, 843, 858.

¹⁶⁵ *Schweisfurth*, Völkerrecht, S. 94.

¹⁶⁶ *Anders Marquier*, Soft law: Das Beispiel der OSZE-Prozesse, S. 146; *Wengler*, JZ (1995), 21, 23 f.

¹⁶⁷ *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/3, S. 517.

¹⁶⁸ *Mahnkopf*, in: *Mahnkopf*, Management der Globalisierung, 13, 31.

¹⁶⁹ *Ebd.*

¹⁷⁰ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 225; *Schreiber*, in: *Nobel*, International Standards and the Law, 1, 12.

¹⁷¹ *Mahnkopf*, in: *Mahnkopf*, Management der Globalisierung, 13, 31.

¹⁷² *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/1, S. 71.

¹⁷³ *Frowein*, ZaöRV 49 (1989), 778, 785.

In einigen Gründungsstatuten werden die Mitgliedsstaaten ausdrücklich zur Berücksichtigung der Empfehlungen der Organisationen bei der Rechtsetzung angehalten, wie etwa in Art. 19 VI ILO-Satzung¹⁷⁴ oder in der Satzung der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization¹⁷⁵ (UNESCO) in Art. 4 IV vorgesehen.¹⁷⁶

In einigen Satzungen internationaler Organisationen sind Pflichten der Mitgliedsstaaten niedergelegt, welche im Zuge des Erlasses von unverbindlichen Empfehlungen entstehen.¹⁷⁷ Die Relevanz von Empfehlungen kann durch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, über die ergriffenen Maßnahmen und den Stand der Gesetzgebung zu berichten, bekräftigt werden.¹⁷⁸ Berichtspflichten sind etwa in Art. 11 Abs. 1 FAO-Satzung¹⁷⁹, Art. 62 WHO-Satzung¹⁸⁰, Art. 8 UNESCO-Satzung verankert. Darüber hinaus sind die Mitgliedsstaaten der FAO gem. Art. 4 Abs. 3 FAO-Satzung dazu verpflichtet, die Empfehlungen zu prüfen. In Art. 4 B. Nr. 4 UNESCO-Satzung sind die Mitgliedsstaaten neben der Prüfpflicht auch zur Vorlage der Empfehlungen an die national zuständigen Behörden verpflichtet.¹⁸¹ Eine rechtliche Verbindlichkeit der Empfehlungen haben diese Regelungen zwar nicht zur Folge, sie vergrößern jedoch die Chance, dass sich die Mitgliedsstaaten mit diesen beschäftigen und sie umsetzen.¹⁸²

IV. Gründe für die Wahl von Soft Law

Für die Bewertung von Soft Law und den Leitlinien sind die Beweggründe der Akteure, die zu solchen Rechtsmitteln greifen, nicht ohne Relevanz. Dem steht auch nicht die Tatsache entgegen, dass die überwiegende Anzahl internationaler Organisationen keine Wahlmöglichkeit zwischen Hard Law oder Soft Law hat. Denn letztlich sind es in erster Linie die Mitgliedsstaaten, die sich auf indirekte Weise im Rahmen einer internationalen Organisation für eine unverbindliche oder eine verbindliche Regelung einsetzen.¹⁸³

1. Praktikabilität

Einer der bedeutsamsten Gründe für die Wahl von Soft Law sind die fehlenden Formvorschriften, insbesondere zum Inkrafttreten des Vertrages. Der Abschluss eines

¹⁷⁴ UNTS Band 15, S. 40; BGBl. 1957 II, S. 317.

¹⁷⁵ UNTS Band 4, S. 275; BGBl. 1971 II, S. 471.

¹⁷⁶ *Kunig*, in: FS Doehring, 529, 534.

¹⁷⁷ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 49.

¹⁷⁸ *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 1548.

¹⁷⁹ FAO, Basic Text Vol. I; BGBl. 1971 II, S. 1033.

¹⁸⁰ UNTS Band 14, S. 185; BGBl. 1974 II, S. 43.

¹⁸¹ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 49.

¹⁸² *Dieckert*, Die Bedeutung unverbindlicher Entschließungen internationaler Organisationen, S. 19.

¹⁸³ *Guzman/Meyer*, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171, 180.

völkerrechtlichen Vertrages erfordert oft einen langwierigen Ratifikationsprozess, der ein Inkrafttreten des Vertrages erst nach der Ratifikation einer gewissen Anzahl von Staaten erlaubt. Dieser Prozess kostet viel Zeit und kann mehrere Jahre andauern. Dagegen treten Soft Law-Regelungen oft mit Unterschrift sofort oder zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft, ohne dass es ein weiteres Verfahren erfordert.¹⁸⁴ Relevant ist dieser Zeitgewinn insbesondere, wenn die Regelung als Reaktion auf eine aktuelle problematische Entwicklung erfolgen soll.¹⁸⁵

Der Aspekt der Zeitersparnis steht auch im Vordergrund, wenn es um die Vermeidung aufwendiger und langwieriger Vertragskonferenzen geht. Wenngleich Staaten auch bei der Ausformulierung von Soft Law sehr sorgfältig und teilweise langwierig verhandeln,¹⁸⁶ ist es nicht von der Hand zu weisen, dass durch die fehlenden Formerfordernisse Soft Law den Beteiligten zumindest eine größere Flexibilität gegenüber aktuellen politischen oder gesellschaftlichen Entwicklungen eröffnet.¹⁸⁷ Gleichzeitig bleibt zu bedenken, dass ein solches Vorgehen nationale Parlamente, die ansonsten in den Prozess eingebunden wären, exkludiert. Im Vergleich zu Verträgen erlauben Soft Law-Regelungen unkompliziert Änderungen bzw. Erweiterungen, insbesondere wenn dazu „lediglich“ eine neue Resolution einer internationalen Organisation erforderlich ist.¹⁸⁸ Die Flexibilität reicht bis hin zum Bruch der Vereinbarung, da dieser durch die Unverbindlichkeit gerade keine Rechtsfolgen nach sich zieht. Daher werden die „Kosten“ eines Rechtsbruchs, mit Blick auf die Vermeidung von Sanktionen oder gerichtlicher Verfolgung, als erheblich geringer eingeschätzt.¹⁸⁹

Gleichzeitig können Soft Law-Instrumente unter Berücksichtigung der Natur des Regelungsgegenstandes, wie beispielsweise dem Erlass von Handlungsplänen, besser geeignet sein als verbindliche formale Vereinbarungen.¹⁹⁰ Probleme wie ein unterschiedlicher Entwicklungsstand zwischen den Verhandlungspartnern –beispielsweise bei nationalen Regelungen zum Umweltschutz – können flexibler durch länderspezifische Sonderregelungen gelöst werden, während bei traditionellen verbindlichen Verträgen Grundsätze wie die Gleichheit der Vertragspartner und reziproke Rechte und Pflichten solche Ausnahmen erschweren.¹⁹¹

Darüber hinaus kann Soft Law dazu genutzt werden, unterschiedliche nationale Regelungsstandards schrittweise anzugleichen, ohne Staaten durch verbindliche Verpflichtungen zu überfordern. Soft Law dient somit auch der Rechtsvereinheitlichung und Harmonisierung auf

¹⁸⁴ *Aust*, ICLQ 35 (1986) 787, 789.

¹⁸⁵ *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 255; so auch *Chinkin*, ICLQ 38 (1989), 850, 852 f.

¹⁸⁶ *Chinkin*, PASIL 82 (1988), 389.

¹⁸⁷ *Ebd.*, 389, 393; Dem widersprechend: *Klabbers*, NJIL 67 (1998) 381, 391.

¹⁸⁸ *Boyle*, ICLQ 48 (1999), 901, 903.

¹⁸⁹ *Guzman/Meyer*, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171, 177.

¹⁹⁰ *Kiss*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance, 223, 238.

¹⁹¹ *Ebd.*

völkerrechtlicher Ebene.¹⁹² Ein Beispiel sind die unverbindlichen Kommentierungen und die Fortentwicklung des Musterabkommens zur Doppelbesteuerung durch die OECD, welche aufgrund der durchaus unterschiedlichen einzelnen bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen in Form von verbindlichem Recht undenkbar wären.¹⁹³ Ein probates Mittel, um die bestehenden Diskrepanzen zu handhaben und gleichzeitig eine stetige Weiterentwicklung gewährleisten zu können, sind daher die unverbindlichen Empfehlungen.¹⁹⁴

2. Politische Erwägungen

Auch aus politischer Perspektive ist die Zunahme von Soft Law im Völkerrecht keinesfalls Zufall, sondern logische Konsequenz der bestehenden Vorteile gegenüber Hard Law, die im Rahmen von Verhandlungen ausschlaggebend sein können. An erster Stelle ist der Kompromisscharakter zu nennen. Soft Law kann Grundlage einer Vereinbarung sein, wenn die Alternative lediglich das Nichtzustandekommen jeglicher Einigung ist.¹⁹⁵ Aufgrund des fehlenden Zwangs können Blockadehaltungen von Staaten, etwa zum Schutz von Eigeninteressen, umgangen werden.¹⁹⁶ Eine unverbindliche Regelung kann darüber hinaus der Vertrauensbildung mit Blick auf spätere verbindliche Verträge dienen.¹⁹⁷ Auch wenn ein Soft Law-Instrument faktisch oft nicht mehr als ein Minimalkonsens ist, sollte die mögliche Bedeutung nicht unterschätzt werden. Gegner der Regelung werden nicht überfordert und gleichzeitig wird den Unterstützern die Hoffnung auf eine Weiterentwicklung durch das Erreichen einer Vorstufe zur späteren Verbindlichkeit belassen.¹⁹⁸ Wichtig ist für die Staaten meist die kommunikative Dimension, d.h. die Gespräche nicht vollkommen beenden zu lassen, sondern einen kommunikativen Zugang aufrecht zu erhalten.¹⁹⁹ Dies gilt natürlich auch für Verhandlungen zwischen Mitgliedsstaaten im Rahmen von internationalen Organisationen. Nur bei Fortsetzung der Verhandlungen besteht eine Basis, auf der weiteres Vertrauen aufgebaut werden kann.²⁰⁰ Eine in Kraft getretene Soft Law-Regelung kann mögliche Interessenkonflikte dauerhaft entschärfen oder gar zur Auflösung der Differenzen führen.²⁰¹ Auf diesem Weg kann ein zunächst belächelter Kompromiss zur Grundlage eines nachhaltigen Prozesses zur Bildung

¹⁹² Vgl. *Saalfrank*, Die Harmonisierung des internationalen Handelsrechts, S. 42.

¹⁹³ *Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, S. 105.

¹⁹⁴ *Ebd.*

¹⁹⁵ *Chinkin*, ICLQ 38 (1989), 850, 861; *Marquier*, Soft law: Das Beispiel des OSZE-Prozesses, S. 45.

¹⁹⁶ *Kotzur*, ZUR 2008, 225, 231.

¹⁹⁷ *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Band I/3, S. 517.

¹⁹⁸ *Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, S. 122.

¹⁹⁹ *Ebd.*, S. 123 f.

²⁰⁰ *Ebd.*, S. 124.

²⁰¹ *Inglese*, PYIL 20 (1993), 75.

gemeinsamer Vorstellungen von Regelungen werden und einen Prozess normativer Verdichtung auslösen.

Beliebt ist der Rückgriff auf nicht-vertragliche Regelungen ferner, wenn eine Unsicherheit bezüglich der Trag- und Strapazierfähigkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen beim Abschluss eines „harten“ völkerrechtlichen Vertrags besteht und das Scheitern der Verhandlungen und eine Verschlechterung der Beziehungen für möglich gehalten werden.²⁰² Als Konsequenz der bereits angesprochenen fehlenden Rechtsfolgen erklären sich Staaten eher zu detaillierteren Zugeständnissen bereit, als sie in verbindlicher Form eingehen würden.²⁰³ Soft Law kommt damit auch ein experimenteller Charakter²⁰⁴ zu und kann taktisch eingesetzt werden, um Staaten im ersten Schritt zu progressiverem Handeln zu bewegen, um dann, wenn sich in der Praxis Strukturen etabliert haben, im zweiten Schritt verbindliche Regelungen zu schaffen.

Es wurde bereits auf den Aspekt der Zeitersparnis mangels nationaler Ratifikation hingewiesen. Darüber hinaus kann die Umgehung des nationalen Ratifikationsprozesses für Regierungen auch politische Vorteile bringen, wenn sie die mit dem demokratischen Entscheidungsprozess einhergehende Diskussion im Inland vermeiden wollen.²⁰⁵ Diese Umgehung einer politischen Auseinandersetzung führt allerdings wiederum zu dem Problem mangelnder Legitimation und damit auch zu einem demokratischen Defizit.

V. Regelungsformen mit dem Fokus auf Leitlinien

Ursprünglich wurde der Begriff Soft Law im Völkerrecht vor allem „für die Beurteilung der Wirkung von nichtbindenden Resolutionen Internationaler Organisationen“ eingeführt und genutzt.²⁰⁶ Die Bedeutung von Soft Law, verfasst von internationalen Organisationen, hat in den letzten Jahren sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zugenommen.²⁰⁷ Dies liegt auch an der steigenden Anzahl internationaler zwischenstaatlicher Organisationen.²⁰⁸ Im Gegensatz zu Staaten haben internationale Organisationen meist nicht die Wahl, ob sie Regelungen bindender oder nicht-bindender Natur erlassen. Das Ausmaß der Kompetenz ist in der jeweiligen Satzung bzw. dem Gründungsvertrag festgelegt und kann daher je nach Aufgabe der internationalen Organisation variieren. Zwar können internationale Organisationen befähigt

²⁰² Hillgenberg, ZEuS 1998, 81, 84.

²⁰³ Boyle, ICLQ 48 (1999), 901, 903.

²⁰⁴ Vgl. zu experimenteller Gesetzgebung: Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz; Hugger, in: Kindermann, Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 331 ff.; Wollmann, in: Schreckenberger, Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung, 72 ff.

²⁰⁵ Boyle, ICLQ 48 (1999), 901, 903.

²⁰⁶ Doehring, Völkerrecht, § 3 Rn. 284.

²⁰⁷ Kiss, in: Shelton, Commitment and Compliance, 223, 224.

²⁰⁸ Vgl. ausführlich zur Zunahme internationaler Organisationen Klabbers, An Introduction to International Organizations Law, S. 16 ff.

sein, bindende Entscheidungen gegenüber ihren Mitgliedsstaaten zu treffen²⁰⁹ (als Beispiel dienen die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats – Art. 25 UN-Charta –, aber auch Beschlüsse von anderen Organisationen, die im sog. contracting out/opting out Verfahren²¹⁰ ergangen sind, wie es der Gründungsvertrag der WHO²¹¹ vorsieht), diese Regelungsform ist allerdings für internationale Organisationen nicht typisch und im Rahmen dieser Arbeit zu vernachlässigen.

Die klassischen Soft Law-Regelungsformen internationaler Organisationen sollen zunächst voneinander abgegrenzt werden.

1. Empfehlungen internationaler Organisationen

Unverbindliche Rechtsakte von internationalen Organisationen sind die Regel. Oft wird diese Handlungsform internationaler Organisationen unter dem Oberbegriff Entschlüsse gefasst.²¹² Ein in den Satzungen internationaler Organisationen weit verbreitetes Instrument sind die Empfehlungen (*recommendations*), mittels derer die Organisationen ihre Mitglieder zu Verhaltensweisen anregen, um die ebenfalls in der Satzung niedergelegten Ziele zu erreichen.²¹³ So kann zum Beispiel die ILO gemäß Art. 19 Abs. 1 b ILO-Satzung²¹⁴ Empfehlungen abgeben. Gleiche Kompetenzen sind in den Satzungen der WHO in Art. 23, der FAO in Art. 1 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3 und der UNESCO in Art. 4 B. 4 Satz 1 geregelt. Auch die Vollversammlung der IMO kann gemäß Art. 15 j IMO-Satzung²¹⁵ den Mitgliedsstaaten Regelungen vorschlagen, die der Harmonisierung technischer Standards dienen.

Empfehlungen von Organisationen sind nach außen gerichtete, d.h. nicht organisationsinterne, förmliche Äußerungen empfehlenden sowie normativen Charakters der befugten Organe, die inhaltlich mit dem Aufgabenbereich der Organisation zusammenhängen.²¹⁶ Sie enthalten überwiegend abstrakt-generelle Regeln, welche auf eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten anwendbar und an eine Vielzahl von Adressaten, in der Regel an die Mitglieder der jeweiligen Organisation, gerichtet sind.²¹⁷ Dies ist allerdings nicht zwingend. Wie bereits wiederholt erwähnt, unterscheiden sich Soft Law-Regelungen stark voneinander, weshalb auch Empfehlungen existieren, die konkret auf einen speziellen Sachverhalt bezogen sind. Für alle Empfehlungen charakteristisch ist ihre rechtliche Unverbindlichkeit. Selbst wenn Staaten im

²⁰⁹ Klabbers, *International Law*, S. 38.

²¹⁰ Bei diesen Verfahren werden die Rechtssetzungsakte der Organisationen für die Mitgliedsstaaten verbindlich, wenn die Bindungswirkung nicht durch Widerspruch des Mitgliedsstaates für diesen ausgeschlossen wird.

²¹¹ Vgl. Art. 19 und 21 f. WHO-Satzung.

²¹² vgl. Dieckert, *Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler Organisationen*, S. 6 f.

²¹³ Dieckert, *Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler Organisationen*, S. 21.

²¹⁴ Bisher wurden 205 recommendations beschlossen.

²¹⁵ UNTS Band 289, S. 3; BGBl. 1965 II, S. 313.

²¹⁶ Kunig, in: FS Doehring, 529, 532.

²¹⁷ Giersch, *Das internationale Soft Law*, S. 45.

Rahmen der internationalen Organisationen für die Annahme solcher Empfehlungen gestimmt haben, hat dies nicht zur Folge, dass sie rechtlich gebunden sind.²¹⁸ Auch andere Organisationen, selbst innerhalb der UN-Familie, sind nicht daran gebunden, sondern lediglich die Organe der erlassenden Organisation.²¹⁹

Neben ihrer Eigenschaft als allgemeiner Oberbegriff werden Empfehlungen auch als Bezeichnung des Rechtsakts selbst verwendet. So etwa von der ILO, die seit ihrer Gründung im Jahr 1919 bereits 204 Recommendations²²⁰ auf der jährlich stattfindenden International Labour Conference beschlossen hat.

a) Resolutionen und Deklarationen

Ein besonderer Bekanntheitsgrad kommt den Empfehlungen der UN- Generalversammlung zu, die als „Resolutionen“ und „Deklarationen“ oder vereinzelt auch als „Charta“ zwar unterschiedlich bezeichnet werden, in ihrer normativen Bedeutung jedoch identisch sind.²²¹ Die jeweilige Bezeichnung ist somit nicht an eine spezielle Rechtsfolge gekoppelt, sondern wird vielmehr auf der Basis symbolischer Erwägungen gewählt. In Fällen, in denen die Generalversammlung dem Inhalt der Empfehlung besonderes politisches Gewicht zumessen möchte, wird diese feierlich als Deklaration oder sogar als Charta bezeichnet, obgleich keiner der drei Begriffe in der UN-Charta niedergelegt ist.²²² Deklarationen erinnern an Programmsätze von grundsätzlichem Inhalt, die in der Regel auf empfehlungstypische Handlungsanweisungen verzichten und damit den Konventionen der UN, auch mit Blick auf den inhaltlichen Aufbau, gleichen.²²³ Eine besondere rechtliche Bedeutung oder gar Bindungskraft kommt ihnen nicht zu.

Bereits an dieser Stelle zeigt sich eine flexible Handhabung bei der Wahl von Begrifflichkeiten in Bezug auf Empfehlungen, die sich nicht klar erschließt, sondern vereinzelt gar als „irreführend“²²⁴ bezeichnet werden kann. So etwa die Tatsache, dass Begriffe sowohl für unverbindliche als auch für verbindliche Regelungen verwendet werden, wie es etwa bei Resolution der Fall ist. Einerseits werden Resolutionen als Bezeichnung für unverbindliche Empfehlungen verwendet. Andererseits wird der Begriff auch für Beschlüsse der Generalversammlung genutzt, die den internen Dienstbetrieb betreffen und denen somit als

²¹⁸ *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 1548.

²¹⁹ *Ebd.*

²²⁰ Liste der Recommendations online abrufbar unter:
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO::> (Stand: 28.07.2017).

²²¹ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 47.

²²² *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 1549.

²²³ *Dieckert*, Die Bedeutung unverbindlicher Entschließungen internationaler Organisationen, S. 23.

²²⁴ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 45, Fn. 132.

internes Organisationsrecht Verbindlichkeit zukommt.²²⁵ Als weiteres Beispiel fehlender Eindeutigkeit bzw. „sinnwidrige[r] Wortwahl“ wird die Bezeichnung einer unverbindlichen Resolution als *Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*²²⁶ beschrieben.²²⁷

Diese an den Beispielen aufgezeigte semantische Indifferenz beim Umgang mit Bezeichnungen von Regelungsinstrumenten erschwert die rechtliche Einordnung dieser Instrumente und verhindert Rechtsklarheit. Besonders bedauerlich ist es, wenn dabei verbindliche und unverbindliche Regelungen dieselben Bezeichnungen tragen, wie dies auch bei den Resolutionen des Sicherheitsrates der Fall ist. Sowohl unverbindliche Empfehlungen als auch rechtsverbindliche Beschlüsse, beispielsweise gem. Art. 41 f. UN-Charta, können als Resolutionen des Sicherheitsrats ergehen.²²⁸ Solche begrifflichen Doppelungen tragen zur Unübersichtlichkeit im Soft Law bei und sollten daher vermieden werden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass Resolution und Deklarationen keine speziellen, lediglich von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat verwendeten Begriffe sind, sondern auch von anderen internationalen Organisationen genutzt werden, wie das Beispiel der *Universal Declaration on Cultural Diversity* der UNESCO belegt.

b) Verhaltenskodexe, Prinzipien, Aktionspläne und Standards

Des Weiteren verwenden internationale Organisationen und Staaten Instrumente mit Bezeichnungen wie Verhaltenskodex (*Code of Conduct*), Prinzipien bzw. Grundsätze (*Principles*), Aktionspläne (*Action Plan*) bzw. Programme (*Programms*) oder Standards. Diese vermeintlich unterschiedlichen Instrumente eint in erster Linie ihre rechtliche Unverbindlichkeit. Um diese Soft Law-Instrumente im Anschluss von Leitlinien abgrenzen zu können, soll ein Überblick über ihre charakteristischen Merkmale und die Anwendungsbereiche gegeben werden.

Codes of Conduct sind vor allem aus dem Bereich des Wirtschaftsrechts bekannt und wurden wiederholt als Begriff von Unternehmen für selbst auferlegte Verhaltensregeln gewählt.²²⁹ Code of Conducts haben sich aber auch im Rahmen des Völkerrechts als beliebte Bezeichnung für Empfehlungen außerhalb des Wirtschaftslebens und somit in anderen Rechtsbereichen etabliert. Internationale Organisationen gebrauchen den Begriff Code of Conduct, um Empfehlungen an Staaten und andere Akteure abzugeben, wie das Beispiel der *International Code of Conduct on*

²²⁵ *Ebd.*, S. 45 f., Fn. 132.

²²⁶ A/Res/29/3281 vom 12.12.1974.

²²⁷ *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 1549.

²²⁸ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 47.

²²⁹ Beispiele finden sich bei jedem größeren Unternehmen und sind online einsehbar, so etwa die Code of Conducts der Deutschen Post, online abrufbar unter: http://www.dpdhl.com/en/about_us/code_of_conduct.html (Stand: 28.07.2017).

*the Distribution and Use of Pesticides*²³⁰ der FAO belegt. Eine Festlegung auf ein Rechtsgebiet, etwa das Wirtschaftsrecht, oder einen Adressaten, etwa Unternehmen, ist somit nicht festzustellen.

Prinzipien²³¹ unterscheiden sich von anderen Empfehlungen meist dadurch, dass sie keine konkreten Aktionen, sondern allgemein gehaltene Vorgaben machen und so Einfluss auf rechtliche Regelungen nehmen.²³² Sie heben sich von den anderen Instrumenten durch einen besonderen Grad der Abstraktheit und Konkretisierungsbedürftigkeit ab. Der Grad an Abstraktheit ist so weit gefasst, dass keine konkreten Verpflichtungen abgeleitet werden können und dem Adressaten ein großer Spielraum hinsichtlich der Umsetzung eingeräumt wird.²³³ Die Aufgabe von Prinzipien wird auch darin gesehen, allgemeine Orientierung zu bieten und eine Richtung vorzugeben, mit der positives Recht vereinbar und in deren Licht positives Recht ausgelegt werden muss.²³⁴ Verglichen mit anderen Spezialbereichen des internationalen Rechts werden Prinzipien auffällig häufig im Umweltvölkerrecht verwendet,²³⁵ wengleich die *Principles of Corporate Governance* der OECD²³⁶ belegen, dass sie auch in anderen Bereichen des Völkerrechts zur Anwendung kommen.

Aktionspläne und Programme enthalten meist konkrete Maßnahmen, deren Umsetzung von den Mitgliedsstaaten der internationalen Organisationen in einem bestimmten Zeitraum erwartet wird, auch wenn es an Sanktionsmechanismen fehlt. Ein bekanntes Beispiel ist der *Action Plan of Human Environment*, der 1972 im Rahmen der Stockholmer Konferenz beschlossen wurde.²³⁷

Trotz des Bedeutungszuwachses, der internationalen Standards zukommt, gibt es keine allgemein geltende Definition des Rechtsbegriffs. Die International Atomic Energy Agency (IAEA) verabschiedet Standards, um die Sicherheit für die Gesundheit zu garantieren und die Gefahr für Leben und Eigentum zu minimieren.²³⁸ Solche Standards erfordern eine hohe

²³⁰ Text in überarbeiteter Version von der FAO 2002 beschlossen, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/018/a0220e/a0220e00.pdf> (Stand: 28.07.2017).

²³¹ Mit der Bedeutung von Prinzipien und der Unterscheidung von Regeln befassen sich im Rahmen der „Prinzipientheorie“ u.a. Ronald Dworkin und Robert Alexy in einer Vielzahl von Veröffentlichungen, beispielhaft *Dworkin, A Matter of Principle; Ebd., Law's Empire; Alexy, Theorie der Grundrechte; Ebd., Begriff und Geltung des Rechts*. Eine umfassende vergleichende Analyse dazu: *Heinold, Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy*.

²³² *Kiss/Shelton, International Environmental Law*, S. 93.

²³³ *Sadeleer, Environmental Principles*, S. 308 f.

²³⁴ *Kiss/Shelton, International Environmental Law*, S. 94.

²³⁵ Vgl. dazu *Teil 2 Kapitel 3 I. 2*. Beispiele sind die *UNEP Draft Principles of Conduct in the Field of Environment for the Guidance of States in the Conservation and harmonious Utilization of Natural Resources Shared by two or more States* von 1977; die *UNEP Draft Principles on shared natural resources, offshore mining and drilling* von 1978.

²³⁶ In der Version von 2015, online abrufbar unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615021e.pdf?expires=1465729786&id=id&accname=guest&checksum=2CE48ACE56855A8C0F6351A8CC892758> (Stand: 28.07.2017).

²³⁷ Vgl. dazu ausführlich *Teil 2 Kapitel 3 I. 1*.

²³⁸ Beispiel IAEA Safety Standards, online abrufbar unter: <http://www-ns.iaea.org/standards/> (Stand: 28.07.2017).

technische Sachkunde und werden daher von Regierungen gerne akzeptiert und befolgt,²³⁹ um eine eigene Rechtsetzungstätigkeit zu umgehen. Auch wenn Standards oft im technischen Bereich vor allem bei spezialisierten intergouvernementalen Organisationen verwendet werden, ist dies nicht ausschließlich der Fall. So wird auch im Rahmen der *OECD Guidelines* von „standards of responsible business conduct“²⁴⁰ gesprochen. Auch der *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* hat gem. Art. 1.1 des Codes das Ziel, „to establish voluntary standards of conduct for all public and private entities engaged [...]“, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Der Vergleich der einzelnen Instrumente zeigt, dass eine Abgrenzung anhand klarer Merkmale nicht bei allen möglich ist. Am eindeutigsten gelingt die Differenzierung aufgrund ihrer besonderen Abstraktheit bei den Prinzipien. Die Grenzen zwischen den Standards und Codes of Conduct scheinen dagegen zu verschwimmen, da Codes of Conduct auch aus der Zusammenstellung von Standards bestehen können.

Die Feststellungen zeigen, dass eine klare Differenzierung der unterschiedlichen Soft Law-Instrumente, die von internationalen Organisationen erlassen werden, nicht möglich ist.

c) Leitlinien

Leitlinien haben in den letzten Jahren als Instrument zur Abgabe von Empfehlungen, um ein erwartetes oder gewünschtes Verhalten zu konkretisieren, zugenommen.²⁴¹ Durch die Leitlinien werden den Mitgliedern Handlungs- und Rechtsetzungsvorgaben gemacht, um das Ziel der internationalen Organisation zu erreichen, aber auch, um eine internationale Harmonisierung eines bestimmten Rechtsbereichs zu fördern. Zu klären ist, ob Leitlinien besondere Merkmale oder Eigenschaften zukommen, die ihnen im Vergleich zu anderen Soft Law-Formen einen Vorteil als Regelungsinstrument beschere und sie somit für Staaten und internationale Organisationen attraktiv machen.

Wie bereits festgestellt, ist die Leitlinie kein feststehender Rechtsbegriff. Im internationalen Zusammenhang können Leitlinien unterschiedliche Funktionen und rechtliche Qualität haben. Dies unterscheidet Leitlinien auch von Resolutionen, die regelmäßig auf einen Beschluss einer internationalen Organisation, etwa der UN-Generalversammlung, zurückzuführen sind. Leitlinien bedürfen dagegen einer eingehenden genauen Betrachtung. Viele der von

²³⁹ *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, S. 496.

²⁴⁰ Im Vorwort der *OECD Guidelines for Multinational enterprises* heisst es: „The OECD Guidelines for Multinational enterprises are recommendations addressed by governments to multinational enterprises operating in or from adhering countries. They provide non-binding principles and standards for responsible business conduct in a global context consistent with applicable laws and internationally recognised standards.“

²⁴¹ *Von Bernstorff*, ‘Land Grabbing’ und Menschenrechte, S. 21, online abrufbar unter: http://www.humanrights-business.org/files/landgrabbing_final_1.pdf (Stand: 28.07.2017).

internationalen Organisationen veröffentlichten Leitlinien sind „lediglich“ Publikationen von Experten, die zwar teilweise ähnliche Ziele verfolgen, etwa die Konkretisierung eines Rechtsinstruments, aber auf keinem Beschluss der internationalen Organisationen selbst oder der Staaten basieren. Ein solches Beispiel sind die 1995 veröffentlichten *Guidelines on Good Labelling Practice for Pesticides*²⁴² der FAO. Sie wurden von Experten erarbeitet und dienen dazu, die unter Art. 10 des *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* gefassten allgemeinen Grundsätze hinsichtlich des Beschriftens von Produkten zu konkretisieren und damit für die Praxis anwendbar zu machen. Sie wurden allerdings nicht von der Organisation bzw. von Hoheitsträgern förmlich beschlossen, sondern lediglich von der FAO als Publikation veröffentlicht. Ein weiteres solches Beispiel sind *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*²⁴³ des World Heritage Committee der UNESCO.

Beispiele für Leitlinien, die dem Soft Law zugerechnet werden können, sind dagegen folgende:

- UNEP – *Guidelines Concerning the Environment Related to Offshore Mining and Drilling within the Limits of National Jurisdiction*²⁴⁴; *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources*²⁴⁵; *London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in international Trade*²⁴⁶
- ILO – *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*
- FAO – *RtAF Guidelines; Tenure Guidelines*²⁴⁷

Diese Leitlinien zeichnen sich dadurch aus, dass sie als Entschließung durch ein beschlussfähiges Organ der internationalen Organisation, beispielsweise bei den *RtAF Guidelines* dem Rat der FAO oder durch den Governing Body der ILO beschlossen wurden. Dabei handelt es sich meist um Mehrheitsentscheidungen. Diesen Beschlüssen gehen oft mehrjährige Verhandlungen voraus.

Zudem verbindet diese Guidelines eine gesetzesähnliche Sprache,²⁴⁸ gleichwohl sie entsprechend ihrer unverbindlichen Natur überwiegend weiche Formulierungen wie „States

²⁴² Text online abrufbar unter:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Old_guidelines/label.pdf
(Stand: 28.07.2017).

²⁴³ <http://whc.unesco.org/en/guidelines/> (Stand: 28.07.2017).

²⁴⁴ UNEP GC Dec. 10/14/(VI) (1982).

²⁴⁵ UNEP/WG.120/3 (1985).

²⁴⁶ UNEP GC Dec. 14/27 (1987).

²⁴⁷ Die Tenure Guidelines wurden von dem CFS und damit unter dem Dach der FAO beschlossen, vgl. dazu ausführlich *Teil 4 Kapitel 2 II*.

²⁴⁸ Vgl. für die RtAF Guidelines, *Teil 3 Kapitel 3 IV. 2. b) cc*).

should“ enthalten. Sie sind klar strukturiert, meist in Artikel oder unterschiedliche Abschnitte aufgeteilt und enthalten konkrete Empfehlungen an Maßnahmen, die an Staaten, aber auch andere Akteure wie transnationale Unternehmen, gerichtet werden können. Oft enthalten sie auch Regelungen für eine Art Monitoring der staatlichen Umsetzung der Maßnahmen.²⁴⁹

Insgesamt sind die Leitlinien als ein flexibles Handlungsinstrument zu bewerten, das vielseitig genutzt werden kann. Die Vielzahl von erlassenen Guidelines unterschiedlicher internationaler Organisationen aus verschiedenen Bereichen belegt, dass es sich um ein beliebtes Regelungsinstrument handelt, um konkrete Handlungsvorgaben zu machen, und das sich als solches auch etabliert hat. Keinesfalls kann von einem „neuen“ Instrument gesprochen werden.

Die Abgrenzung der Leitlinien von anderen Soft Law-Instrumenten kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Der Unterschied von Leitlinien und Prinzipien lässt sich gut anhand der *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems (Guidelines on Access to Legal Aid)*²⁵⁰ veranschaulichen. Diese *Guidelines on Access to Legal Aid* enthalten drei Teile. Auf den einleitenden ersten Teil folgen im zweiten Teil die 14 Principles und im dritten Teil die 18 Guidelines. Es wird damit säuberlich zwischen beiden Regelungsbegriffen unterschieden. Während die Principles die groben Zielrichtungen und Anforderungen an die Staaten zeichnen,²⁵¹ enthalten die Guidelines konkrete Maßnahmen, die von den Staaten zur Erreichung der Ziele vorgenommen werden sollten, teilweise mit konkretem Bezug zueinander. Hierdurch erfolgt also eine Effektivierung der Prinzipien. Veranschaulichen lässt sich dies anhand der Principle 1: *Right to legal aid*²⁵² und Guideline 1: *Provision of legal aid*²⁵³. Während in Principle 1 festgestellt wird, dass das Recht grundsätzlich in dem nationalen Rechtssystem verankert werden soll, konkretisiert die Guideline 1 das Recht und den Umfang.

Derart eindeutig ist die Abgrenzung von Leitlinien zu Codes of Conducts und Standards nicht möglich. Die festgestellten Eigenschaften der Leitlinien – Struktur, Form, sprachliche

²⁴⁹ So umfassen beispielsweise in den RtAF Guidelines die Leitlinie 17 und in den Tenure Guidelines die Leitlinie 26 das Thema Monitoring.

²⁵⁰ A/Res/67/187 vom 20.12.2012.

²⁵¹ Beispielsweise Principles 4 Legal Aid for victims of crime: „Without prejudice to or inconsistency with the rights of the accused, States should, where appropriate, provide legal aid to victims of crime.“

²⁵² „Recognizing that legal aid is an essential element of a functioning criminal justice system that is based on the rule of law, a foundation for the enjoyment of other rights, including the right to a fair trial, and an important safeguard that ensures fundamental fairness and public trust in the criminal justice process, States should guarantee the right to legal aid in their national legal systems at the highest possible level, including, where applicable, in the constitution.“

²⁵³ „Whenever States apply a means test to determine eligibility for legal aid, they should ensure that: (a) Persons whose means exceed the limits of the means test but who cannot afford, or do not have access to, a lawyer in situations where legal aid would have otherwise been granted and where it is in the interests of justice to provide such aid, are not excluded from receiving assistance; (b) The criteria for applying the means test are widely publicized; [...]“

Ausgestaltung oder Zielsetzung – treffen beispielsweise auch auf Codes of Conducts bzw. Standards zu. So etwa auf den bereits angesprochenen *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*, der rechtlich auch auf einem Beschluss des Rats der FAO basiert, sprachlich konkret gefasste Maßnahmen an Staaten empfiehlt und Regelungen zum Monitoring umfasst. Besondere Alleinstellungsmerkmale, welche Leitlinien allgemein von anderen Instrumenten abheben, können somit nicht festgestellt werden. Leitlinien enthalten Standards und umgekehrt. Gleiches ist über Codes of Conducts festzustellen. Die Begrifflichkeiten werden in den Regelungen quasi als Synonyme verwendet.²⁵⁴

Aufgrund der fehlenden charakteristischen Merkmale sind auch die Entscheidungen einer internationalen Organisation für oder gegen ein Instrument für Außenstehende nicht leicht nachzuvollziehen. Die Wahl des Soft Law-Instruments könnte vom Ziel und der Kompetenz der jeweiligen Organisation abhängen.²⁵⁵ Fraglich ist somit, ob eine Kategorisierung anhand der internationalen Organisationen möglich ist. Dies wäre der Fall, wenn internationale Organisationen Empfehlungen immer in derselben Regelungsform abgeben würden. Am Beispiel der FAO kann jedoch belegt werden, dass die internationalen Organisationen eine Vielzahl unterschiedlicher Bezeichnungen bzw. Instrumente für ihre Empfehlungen wählen. Die FAO erließ wiederholt Codes of Conduct, wie im Jahr 1985 im Bereich der Ernährungssicherheit zur Regulierung des Pestizidgebrauchs den *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*²⁵⁶ oder 1995 den *Code of Conduct on Responsible Fishing*. Daneben beschloss die FAO Leitlinien wie die in dieser Arbeit thematisierten *RtAF Guidelines*. Ein anderes, besonders prominentes Empfehlungsinstrument, welches von zwei Organisationen – der FAO und der WHO – gemeinsam stammt, ist der *Codex Alimentarius*.²⁵⁷ Es handelt sich um eine Sammlung von Lebensmittelstandards zum Schutz der Verbraucher, die stetig weiterentwickelt wird. Festzustellen ist somit, dass internationale Organisationen nicht zwangsläufig immer dieselbe Bezeichnung für ihre Soft Law-Instrumente wählen, auch wenn die Zielrichtung – Verhaltensvorgaben zu machen – identisch ist.

Daraus ist zu schließen, dass die Bezeichnung dieser Soft Law-Instrumente von sekundärer Bedeutung für die internationalen Organisationen bzw. Staaten ist. Da es keine einheitlichen, international anerkannten Anforderungen inhaltlicher, prozessualer oder formeller Art an die Soft Law-Instrumente gibt, die durch eine spezielle Bezeichnung nach außen hin deutlich werden, obliegt die Entscheidung, in welcher Form die in den Satzungen oft niedergelegten Empfehlungen abgegeben werden, allein der Organisation und wird auch in unterschiedlicher Art und Weise gebraucht. Dies ist mit ein Grund für den „Urwald“ an Soft Law-Instrumenten,

²⁵⁴ Zum selben Schluss kommt auch *Schreiber*, in: *Nobel*, International Standards and the Law, 2, 6.

²⁵⁵ Vgl. *Blokker*, NYIL 30 (1999), 3, 6.

²⁵⁶ Text in überarbeiteter Version von der FAO 2002 beschlossen, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/018/a0220e/a0220e00.pdf> (Stand: 28.07.2017).

²⁵⁷ <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/> (Stand: 28.07.2017).

die von internationalen Organisationen in den letzten Jahrzehnten beschlossen wurden. Selbst die gängigsten Instrumente wie Empfehlungen, Resolutionen oder Deklarationen scheinen geradezu austauschbar, weshalb Rückschlüsse jedweder Art nicht möglich sind.²⁵⁸

Diese Feststellungen führen zu der Erkenntnis, dass Soft Law-Instrumente internationaler Organisationen und damit auch die Leitlinien immer einzeln zu analysieren und zu bewerten sind.

2. Unverbindliche Vereinbarungen zwischen Staaten

Neben den Entschlüssen internationaler Organisationen stellen auch unverbindliche Vereinbarungen zwischen Staaten Soft Law dar und können Grundlage von Leitlinien sein. Ein solches Beispiel sind die *OECD Guidelines*. Anders als die im vorherigen Kapitel erörterten Leitlinien basieren sie nicht auf einem Beschluss einer internationalen Organisation, sondern wurden als Konsens von den OECD-Staaten beschlossen.²⁵⁹ Weitere Unterschiede zu den besprochenen Leitlinien sind allerdings nicht zu erkennen. Sie enthalten normative Formulierungen und empfehlen Maßnahmen zur Beeinflussung des Verhaltens von Staaten. Diese Leitlinien sind als Instrument somit nicht anders zu bewerten als diejenigen, die von internationalen Organisationen beschlossen werden.

VI. Bewertung

Die Debatte über die völkerrechtliche Einordnung von Soft Law ist nach wie vor im vollen Gange und hat ein „*Konglomerat unterschiedlicher Auffassungen*“²⁶⁰ hervorgebracht, die sich teils unversöhnlich gegenüberstehen. Gleichwohl ist unumstritten, dass Entschlüsse internationaler Organisationen bzw. unverbindliche Vereinbarungen von Staaten in Form von Leitlinien unter den Begriff Soft Law zu fassen sind. Dabei handelt es sich auch nicht um ein neues, sondern vielmehr um ein etabliertes Instrument, das insbesondere von internationalen Organisationen zur Abgabe von Verhaltensvorgaben genutzt wird.

Trotz Unklarheit auf völkerrechtsdogmatischer Ebene können Soft Law-Instrumente und damit auch Leitlinien in der internationalen politischen Realität effektive Regelungsinstrumente darstellen, die das Verhalten von internationalen Akteuren de facto beeinflussen. Ausschlaggebend kann dabei eine „politische“ oder „moralische“ Verpflichtung sein. Gerade im Völkerrecht, das wie kein anderes Rechtsgebiet von internationalen politischen Faktoren beeinflusst wird und unterschiedliche staatliche Interessen aufgrund grenzüberschreitender

²⁵⁸ Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, § 1216.

²⁵⁹ Vgl. Ausführungen zu den *OECD Guidelines* in *Teil 2 Kapitel 3 II. 1*.

²⁶⁰ Giersch, *Das internationale Soft Law*, S. 13.

Sachverhalte in Einklang bringen muss, scheinen Soft Law-Instrumente unverzichtbar geworden zu sein. Staaten und internationalen Organisationen wird durch unverbindliche Regelungsinstrumente „politischer Spielraum“ gelassen, um Zugeständnisse zu erlangen, die den Weg für verbindliche Vereinbarungen in der Zukunft ebnen können.

Die spezielle Untersuchung von Leitlinien hat ergeben, dass diese keinen feststehenden Rechtsbegriff darstellen und damit auch, anders als etwa Resolutionen, für die Bezeichnung von Publikationen von Expertengruppen genutzt werden können, die auf keinem Beschluss von Hoheitsträgern basieren und somit auch nicht zum Soft Law zu zählen sind. Viele internationale Organisationen verwenden den Begriff in unterschiedlichen Zusammenhängen, sodass etwaige Rückschlüsse auf Verfahren oder Autorität allein aufgrund der Bezeichnung nicht möglich sind. Auch eine trennscharfe Abgrenzung zu anderen Soft Law-Instrumenten wie Codes of Conducts ist nicht generell möglich, weshalb eine individuelle Betrachtung und Analyse jedes einzelnen Instruments unvermeidbar ist.

Kapitel 3: Soft Law und Leitlinien in der völkerrechtlichen Praxis

Welche Bedeutung Soft Law innerhalb eines Rechtsgebiets zukommen kann, zeigt die völkerrechtliche Praxis, welche aus zwei Perspektiven betrachtet werden soll. Zum einen durch eine allgemein gehaltene Betrachtung maßgebender Entwicklungsphasen innerhalb eines Rechtsgebiets mit der Zielsetzung, ein Gesamtbild der Reichweite und Einflussmöglichkeit von Soft Law zu erhalten. Hierfür bietet sich das Umweltvölkerrecht an. Generell lässt sich sagen, dass unverbindliche Regelungen über das „allgemeine“ Völkerrecht hinaus in vielen weiteren Teilbereichen des internationalen Rechts vermehrt angewendet werden. Besondere Bedeutung und Einfluss hat Soft Law aber im Umweltvölkerrecht. In keinem anderen Rechtsgebiet – mit Ausnahme des Menschenrechtsbereichs – kommen Soft Law-Instrumente in diesem exzessiven Ausmaß zur Anwendung.²⁶¹ Um die Entwicklung und Einflussnahme von Soft Law in seiner Breite darstellen zu können, werden hierfür nicht nur Leitlinien berücksichtigt, sondern auch andere Soft Law-Instrumente wie Prinzipien und Aktionspläne. Im Rahmen des Entwicklungsprozesses soll vor allem die Rolle der UN-Generalversammlung bei der Gestaltung des Umweltvölkerrechts betrachtet werden. Darauf folgt die Untersuchung einzelner internationaler Organisationen und ihrer Soft Law-Beiträge im Rahmen des Umweltvölkerrechts.

Zum anderen soll Soft Law in der völkerrechtlichen Praxis anhand zweier konkreter Leitlinien bzw. Leitprinzipien im Rahmen des internationalen Wirtschaftsrechts untersucht werden. Herausgestellt wird die Bedeutung dieser beiden Soft Law-Instrumente bei der Verfolgung des konkreten Ziels, Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten zu verpflichten.

²⁶¹ *Mensah*, Environmental Policy and Law 38 (2008), 50, 51.

I. Internationales Umweltrecht

Soft Law hat in den vergangenen Jahrzehnten einen großen, oft sogar richtungsweisenden Einfluss auf die Entwicklung des internationalen Umweltrechts gehabt. Ohne die Relevanz wichtiger verbindlicher Verträge und Protokolle wie den Klimarahmenvertrag, die darauf folgenden Vertragsstaatenkonferenzen oder das Kyoto-Protokoll leugnen zu wollen, soll der Fokus der Untersuchung auf den unverbindlichen Soft Law-Instrumenten liegen. Berücksichtigt wird Soft Law, das von Staaten im Rahmen von Konferenzen, ausgehend von der UN Conference on the Human Environment in Stockholm, der sog. Stockholm-Konferenz,²⁶² beschlossen wurde oder in Form von Empfehlungen oder Resolutionen der UN-Generalversammlung, des UNEP oder anderer internationaler intergouvernementaler Organisationen erging, ohne dabei den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Der Fokus wird dabei auf die für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts bedeutsamsten Regelungen gelegt.

1. Entwicklung und die Rolle der UN-Generalversammlung

Der internationale Umweltschutz wurde erst relativ spät als gemeinsame Aufgabe der internationalen Gemeinschaft erkannt, weshalb er 1945 auch nicht als Ziel der Vereinten Nationen in der UN-Charta proklamiert wurde.²⁶³ Heute ist der internationale Umweltschutz eines der größten Tätigkeitsfelder der UN und wird stetig ausgebaut.²⁶⁴ Ein nicht unerheblicher Teil des heute bestehenden Umweltvölkerrechts wurde auf Basis von Soft Law-Regelungen entwickelt.²⁶⁵ Im Folgenden wird die anfängliche Entwicklung des Umweltvölkerrechts bis zur Johannesburg-Konferenz dargestellt, da gerade in diesen Anfangsjahren deutlich wird, wie durch Soft Law-Instrumente der UN-Generalversammlung immer wieder neue Impulse und damit auch eine Basis für die Entwicklung eines gesamten Rechtsbereichs gelegt wurde.

In den 1970er Jahren begann mit Blick auf den Umweltschutz ein Bewusstseinswechsel dahingehend, dass der effektive Schutz nur grenzüberschreitend und mittels (umweltvölker-) rechtlicher Regelungen möglich ist.²⁶⁶ Auslöser waren eine Reihe von Umweltkatastrophen und wachsende Forschungserkenntnisse zu Problemen wie dem Ressourcenverbrauch oder der durch menschlichen Einfluss gefährdeten Erdatmosphäre, welche lediglich durch ein global abgestimmtes gemeinsames Handeln zu lösen sind.²⁶⁷ Zwar stieg das Interesse der Staaten an

²⁶² Erst ab diesem Zeitpunkt rückte der Gedanke einer gemeinsamen Regulierung globaler Umweltprobleme in den Fokus, weshalb dies als Beginn des modernen Umweltvölkerrechts gedeutet wird.

²⁶³ *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, S. 58.

²⁶⁴ *Schweisfurth*, Völkerrecht, S. 602.

²⁶⁵ *Dupuy*, MJIL 12 (1991), 420, 422.

²⁶⁶ *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, S. 493.

²⁶⁷ *Klinski*, in: *Mahnkopf*, Management der Globalisierung, 299, 302.

einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, doch nationale sowie internationale Regelungsinstrumente waren kaum vorhanden und mussten daher erst entwickelt werden.²⁶⁸ Ein Kernproblem, das gemeinsame Regulierungen erschwert, trat allerdings schnell zutage und prägt das Umweltvölkerrecht bis heute: Die Furcht der Staaten, dass verpflichtende Umweltschutzmaßnahmen zu wirtschaftlichen Nachteilen für sie führen, steht dem Abschluss von verbindlichen Verträgen entgegen und erklärt gleichzeitig die Präferenz hinsichtlich Soft Law-Regulierungen. Zudem erschwerten die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden großen nationalen Differenzen in Bezug auf die Ausprägung des Umweltschutzes, aber auch das Prinzip der staatlichen Gebietshoheit das Entstehen von verbindlichen Regelungen und begünstigten Soft Law-Regelungen in Form von unverbindlichen Empfehlungen.²⁶⁹

Wichtiger Antreiber, der das Forum zur Entwicklung des internationalen Umweltrechts bot, waren und sind die UN, die mittels Resolutionen der UN-Generalversammlung globale Umweltkonferenzen einberief, auf welchen die anstehenden Herausforderungen diskutiert und richtungsweisende Beschlüsse getroffen wurden.²⁷⁰ Neben den Anstrengungen der UN-Generalversammlung zur Entwicklung des ganzheitlichen Umweltvölkerrechts, welche im Folgenden erläutert werden, wurde die UN-Generalversammlung auch in speziellen Teilbereichen durch Regulierungen tätig, wie beispielsweise dem Fischfang mit Treibnetzen²⁷¹.

Ausgangspunkt des Umweltvölkerrechts war die Stockholm-Konferenz im Jahr 1972, welche erstmals den globalen Aspekt der umweltpolitischen Herausforderung in den Fokus stellte.²⁷² Im Rahmen dieser Konferenz wurden drei rechtlich unverbindliche Dokumente beschlossen: die Abschlusserklärung der Konferenz, auch bekannt als *Stockholm Declaration*, die 26 Prinzipien des Umweltschutzes umfasst, ein *Action plan for the Human Environment* mit 109 Empfehlungen und eine Resolution über institutionelle Fragen.²⁷³ Die Empfehlungen des *Action Plan for the Human Environment* richten sich an Regierungen, internationale Organisationen oder an beide Akteure und dienen auch als Basis einiger internationalen Maßnahmen wie dem global environmental assessment plan „Earthwatch“, die in der Folge ergriffen worden.²⁷⁴

Insbesondere die *Stockholm Declaration*, die durch einen prägnant formulierten Prinzipienkatalog hervorstach, war ausschlaggebend für eine Reihe weiterer Umweltabkommen und förderte damit die Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts.²⁷⁵ Prinzip 1 der Deklaration ist als eine Art Leitsatz für die weitere zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Umweltbereich zu

²⁶⁸ Dieckert, Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler Organisationen, S. 37.

²⁶⁹ Ebd., S. 36.

²⁷⁰ Schweisfurth, Völkerrecht, S. 602.

²⁷¹ A/Res/44/225 vom 22.12.1989; A/Res/45/197 vom 21.12.1990; A/Res/46/215 vom 20.12.1991.

²⁷² Klinski, in: Mahnkopf, Management der Globalisierung, 299, 302.

²⁷³ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, S. 10.

²⁷⁴ Kiss/Shelton, International Environmental Law, S. 96.

²⁷⁵ Fritz, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 119.

verstehen: „*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.*“ Von herausragender Bedeutung ist zudem Prinzip 21, das Staaten die Verantwortung zuschreibt, „*to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*“ Der Beschluss dieses für das Umweltvölkerrecht elementaren Grundsatzes ist die Basis für weitere Regelungen und war nur in Form von Soft Law möglich. Ein verbindliches staatliches Zugeständnis desselben Inhalts wäre zu diesem Zeitpunkt nicht realisierbar gewesen.

Trotz seiner Unverbindlichkeit kann Soft Law Steuerungswirkung entfalten oder Rezeptionsanreize setzen. Entwicklungspotenzial besteht zudem mit Blick auf die mögliche Entstehung von Gewohnheitsrecht. So kann etwa der in Prinzip 21 umfasste Grundsatz heute als geltendes Gewohnheitsrecht angesehen werden.²⁷⁶ Ferner können Soft Law-Regelungen den internationalen Diskurs beeinflussen oder gar steuern und dienen im Rahmen neuer Verhandlungen als Argumentationsgrundlage, um weitere Akteure von der Wichtigkeit einer verbindlichen Regulierung zu überzeugen.²⁷⁷ Auch kann Soft Law im Wege der Rezeption in späteres Hard Law einfließen. Der Abschluss einer multilateralen Einigung ist somit nicht das Ende eines rechtlichen Prozesses, sondern oft der Anfang.²⁷⁸

Ferner bieten Soft Law-Regelungen im Umweltvölkerrecht für Staaten bei der eigenen Rechtsetzung eine inhaltliche Hilfestellung und Orientierung in oft komplizierten Themenfeldern. Sie können innenpolitisch als Rechtfertigung dienen, tätig werden zu müssen. Trotz ihrer Unverbindlichkeit wurden beispielsweise auch die Prinzipien der *Stockholm Declaration* – vor allem das erwähnte Prinzip 21 – von Regierungen herangezogen, um Rechte und Pflichten zu rechtfertigen.²⁷⁹ Die *Stockholm Declaration* kann somit als Beginn einer normativen Entwicklung anerkannt werden. Auch wenn nicht alle von der *Stockholm Declaration* identifizierten Lücken heute mit verbindlichem Recht gefüllt worden sind, ist ein gemeinsames rechtliches Verständnis entstanden, das sowohl Struktur als auch den Prozess von Umweltvölkerrecht beeinflusst hat.²⁸⁰

Als weitere Konsequenz aus der Stockholmer Konferenz und wichtigen Schritt für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts wurde durch die *Resolution 2997*²⁸¹ der UN-

²⁷⁶ Friedrich, International Environmental „soft law“, S. 147, Fn. 13; vgl. ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 08.07.1996, I.C.J. Reports (1996), S. 241 f., Abs. 29; Kiss/Shelton, International Environmental Law, S. 190.

²⁷⁷ Brunnée, in: Chircop/McDorman/Rolston, The Future of Ocean Regime-Building, 41, 59.

²⁷⁸ Ebd.

²⁷⁹ Dupuy, MJIL 12 (1991), 420, 422.

²⁸⁰ Brunnée, in: Chircop/McDorman/Rolston, The Future of Ocean Regime-Building, 41, 62.

²⁸¹ A/Res/27/2997 vom 15.12.1972.

Generalversammlung als semi-autonomes Nebenorgan das UNEP geschaffen. UNEP erließ in der Folgezeit eine Reihe relevanter unverbindlicher Regelungen, weshalb auf die Organisation selbst und wichtige von ihr beschlossene Soft Law-Regelungen in *Teil 2 Kapitel 3 I. 2.* separat eingegangen wird.

Trotz einiger Teilerfolge im Umweltschutz²⁸² kam es zu einer stetigen Verschlechterung der Umweltsituation durch medienübergreifende Probleme (globaler Klimawandel, Ausdehnung der Wüste etc.), welche auch dazu beitrugen, dass der bis kurz nach der Stockholmer Konferenz bestehende Ansatz, Umweltschutzmaßnahmen auf bestimmte Bereiche wie Gewässer oder Luft zu konzentrieren, in Frage gestellt wurde.²⁸³

Ein Vorzeichen für das Umdenken, das in den 1980er Jahren stattfand, war bereits die von der UN-Generalversammlung 1982 beschlossene Resolution *World Charter for Nature*²⁸⁴. Dieser nicht nur an Mitgliedsstaaten, sondern an jedermann gerichtete unverbindliche Verhaltenskodex proklamierte erstmals den Schutz der Natur um ihrer selbst Willen und nicht, wie bis dato vertreten, lediglich zur Bedürfnisbefriedigung des Menschen.²⁸⁵ Diese einem ökozentrischen Ansatz folgenden Standards wirkten sich auch auf die anschließende zwischenstaatliche Vertragspraxis aus.²⁸⁶

Vor dem Hintergrund der neuen Umweltverschmutzungen und eines neuen medienübergreifenden globalen Ansatzes setzte 1983 die UN-Generalversammlung die World Commission on Environment and Development ein. Der von dieser Kommission erarbeitete Bericht „Our Common Future“ 1987, der sog. Brundtland-Bericht²⁸⁷, verschob den Fokus der gesamten Diskussion um die Umwelt- und Entwicklungspolitik.²⁸⁸ Das Konzept des „sustainable development“ als neues Leitbild des Umweltvölkerrechts und die geforderte Zusammenarbeit in Bereichen der Umwelt- und Entwicklungspolitik zur Lösung globaler Umweltprobleme stellt einen Meilenstein dar.²⁸⁹ „Sustainable development“ ist nach dem Brundtland-Bericht eine *„Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen.“*²⁹⁰ Dieser neue

²⁸² Hierzu zählen im Nachgang zur Stockholmer Konferenz auch eine Reihe von verbindlichen Übereinkommen, wie das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979, Bonner Übereinkommen zur Einhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten vom 23.06.1979 oder das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht vom 22.03.1985. Für einen Überblick und kurze Bewertung vgl. *Beyerlin, ZaöRV* 1994, 124, 130 f.

²⁸³ *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 24 f.

²⁸⁴ A/Res/37/7 vom 28.10.1982.

²⁸⁵ *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 123.

²⁸⁶ *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, S. 14.

²⁸⁷ Seinen Namen trägt der Bericht von der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, die den Vorsitz der Kommission innehatte.

²⁸⁸ *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, S. 12.

²⁸⁹ *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 124 f.

²⁹⁰ Deutsche Fassung bei *Hauff*, Unsere gemeinsame Zukunft, S. 9 f.

konzeptionelle Ansatz bildet seither die Grundlage jeglicher Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft – sowohl rechtlicher als auch institutioneller Art – zur Lösung globaler Umweltprobleme.²⁹¹ Der Bericht wurde von der UN-Generalversammlung im Rahmen einer *Resolution 42/187*²⁹² verabschiedet. Gemeinsam mit der Resolution „*Environmental Perspective to the Years 2000 and Beyond*“²⁹³ waren diese Resolutionen maßgebliche Impulsgeber und beeinflussten die programmatische Ausrichtung der UN Conference on Environment and Development, die sog. Rio-Konferenz.

Im Jahr 1992 berief die UN-Generalversammlung wieder per Resolution²⁹⁴ die Rio-Konferenz ein, welche im Juni 1992 in Rio stattfand und mit rund 10.000 Teilnehmern aus 172 Staaten, darunter 116 Staats- und Regierungschefs, die bis dahin größte internationale Konferenz der UN war.²⁹⁵ Ziel der Konferenz war vor allem, das internationale Umweltschutzrecht weiter zu entwickeln.²⁹⁶ Trotz einer Nord-Süd-Interessenskollision, die sich auch in den Beschlüssen widerspiegelt, stellt die Konferenz, insbesondere mit Blick auf die Verankerung des Prinzips „sustainable development“, einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts dar.²⁹⁷ Die Resultate der Rio-Konferenz mit Blick auf Soft Law-Instrumenten waren die *Rio Declaration*²⁹⁸, die *Wald-Grundsatzerklärung*²⁹⁹ und die *Agenda 21*³⁰⁰.

Die *Rio Declaration* enthält 27 Prinzipien, d.h. Empfehlungen an die Staaten, und bestätigt im Grunde die *Stockholm Declaration*, wengleich sich ihre Ansätze, insbesondere wegen der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, durchaus unterscheiden.³⁰¹ Eine Definition der Nachhaltigkeit ist der Deklaration nicht zu entnehmen, gleichwohl sie Elemente einer nachhaltigen Entwicklung bestimmt.³⁰² Mit Blick auf die initiiierende Wirkung ist positiv festzustellen, dass sich einige der Prinzipien wie die Beteiligung der Öffentlichkeit, die vorherige Beurteilung der Umweltauswirkungen sowie die vorherige Information über Projekte, die die

²⁹¹ *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 26.

²⁹² A/Res/42/187 vom 11.12.1987.

²⁹³ A/Res/42/186 vom 11.12.1987.

²⁹⁴ A/Res/44/228 vom 22.12.1989.

²⁹⁵ *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, S. 55.

²⁹⁶ A/Res/44/228, Teil 1 Paragraph 15 „[...] to examine in this context the feasibility of elaborating general rights and obligations of States, as appropriate, in the fields of the environment, and taking into account relevant existing international legal instruments.“

²⁹⁷ *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 131 f.

²⁹⁸ Rio Declaration on Environment and Development, ILM 31 (1992), 876 ff.

²⁹⁹ Non-Legally Binding Authoritative Statements of Principles for a Global Consensus on the Management Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests ILM 31 (1992), 881 ff.

³⁰⁰ Text online abrufbar unter: http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf (Stand: 28.07.2017).

³⁰¹ *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, S. 55.

³⁰² *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 29.

Umwelt anderer Staaten beeinträchtigen könnten, anschließend in einer Reihe von nationalen Hard Law- oder Soft Law-Instrumenten wiederfanden oder sich zu Gewohnheitsrecht entwickelten.³⁰³

Die *Agenda 21* ist ein politisches Aktionsprogramm zur Umsetzung der *Rio Declaration*, die mit ihren 40 Kapiteln und 115 Einzelthemen als „wertvolles Kompendium“³⁰⁴ bezeichnet wird. Die Agenda umfasst mehr oder minder konkrete Ziele und Handlungsempfehlungen zu Themenfeldern wie Klimawandel, Abholzung, Meeresschutz und wendet sich damit an alle Akteure, die in internationalen Umwelt- und Entwicklungsbeziehungen tätig sind. In Kapitel 39 verlangt sie schließlich verstärkte Anstrengungen aller beteiligten Akteure zur Weiterentwicklung des „International Law on Sustainable Development“ und stellt hierzu Leitlinien auf. Obwohl die *Agenda 21* eher politischen Charakter aufweist, kann sie zur Auslegung von Verträgen und anderen Regelungen genutzt werden.³⁰⁵ Zudem kann ihr in gewisser Weise eine initiierende Wirkung mit Blick auf die Schaffung verbindlicher Verträge zugesprochen werden.³⁰⁶ So wird in der *Agenda 21* einzelnen Akteuren wie dem UNEP ausdrücklich die Aufgabe zur Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts zugewiesen und damit der hohe Stellenwert eines Progresses in diesem Bereich betont.³⁰⁷ Die positiven Konsequenzen, d.h. die Vielzahl von Beschlüssen, die zum Ausbau des Umweltvölkerrechts führten, werden am Beispiel des UNEP im folgenden Abschnitt näher erläutert.

Ein weiteres Beispiel für die effektive Wirkung der *Agenda 21* ist mit Blick auf die nationalen Kommunen festzustellen. In Kapitel 28 richtet sich die *Agenda 21* unter dem Titel „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ direkt an die Gemeinden und beauftragt diese, langfristige kommunale Aktionspläne zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung (Lokale Agenda 21) zu entwickeln. In Deutschland fassten bis Mai 2002 bereits 2297 Gemeinden Beschlüsse zur lokalen *Agenda 21*.³⁰⁸ Auch in diesem Bereich kann der *Agenda 21* somit durchaus eine initiierende Wirkung zugesprochen werden.

Die *Wald-Grundsatzerklärung* war das umstrittenste Thema der Konferenz.³⁰⁹ Zwar ist das erstmalige Aufstellen von Grundsätzen zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Wälder ein wichtiger Schritt. Allerdings bieten die weichen Formulierungen nicht viel inhaltliche Substanz, weshalb ihr Beitrag in normativer Hinsicht für den Schutz der

³⁰³ Kiss/Shelton, *International Environmental Law*, S. 58.

³⁰⁴ Unmüssig, VN 1992, 117, 118.

³⁰⁵ Birnie/Boyle/Redgwell, *International Law & the Environment*, S. 52.

³⁰⁶ Beyerlin/Marauhn, *International Environmental Law*, S. 291 f.

³⁰⁷ Vgl. zur rechtsetzenden Tätigkeit des UNEP ausführlich *Teil 2 Kapitel 3 I. 2.*

³⁰⁸ <http://www.bpb.de/apuz/26785/lokale-agenda-21-in-deutschland-eine-bilanz?p=all#footnodeid36-36> (Stand: 28.07.2017).

³⁰⁹ Unmüssig, VN 1992, 117, 119.

Wälder gering ausfällt³¹⁰ und somit von manchen aus umweltpolitischer Sicht als Enttäuschung bewertet wird.³¹¹ Insgesamt ist die *Wald-Grundsatzerklärung* exemplarisch für einen Rechtsetzungsprozess, der in einem Soft Law-Instrument resultiert. Ursprünglich als verbindlicher Vertrag vorgesehen, blieb es aufgrund unvereinbarer Interessen von Staaten – hier der Holz produzierenden Staaten der Dritten Welt und der Industriestaaten – letztlich bei der unverbindlichen Natur.³¹² Die Alternative wäre somit das Scheitern einer Einigung gewesen.

Insgesamt werden die Ergebnisse der Rio-Konferenz, trotz einiger Enttäuschungen (wie der nicht erreichten Erd-Charta), als Erfolg gewertet, auf dessen Grundlage eine Stärkung und Entwicklung des Umweltvölkerrechts möglich sein sollte.³¹³ Den Prozess nach der Rio-Konferenz, d.h. die Umsetzung der *Agenda 21* und der *Rio Declaration* sollte die von der UN-Generalversammlung im Dezember 1992 geschaffene Commission on Sustainable Development (CSD) begleiten und überwachen.³¹⁴ Hierfür sollten die Staaten und die betroffenen UN-Organisationen dem CSD regelmäßig Berichte zum Umsetzungsstand der *Agenda 21* vorlegen.³¹⁵ Zudem sollte sich der Ausschuss mit der Weiterentwicklung der Rio-Instrumente und mit den Problemen hinsichtlich der finanziellen Ressourcen befassen.³¹⁶ Der CSD war³¹⁷ ein Ausschuss im Bereich des Economic and Social Council (ECOSOC), bestehend aus 53 Mitgliedern, die vom ECOSOC gewählt wurden und diesem auch berichtet haben.³¹⁸

Entgegen den Erwartungen und den ergriffenen Maßnahmen verlief der Rio-Folgeprozess angesichts der geringen Fortschritte in den relevanten Feldern aus Sicht der UN nicht zufriedenstellend, wie auf der UN-Sondergeneralversammlung im Juni 1997 betont wurde.³¹⁹ Die Staaten hatten keine großen Bemühungen gezeigt, das ehrgeizige und damit auch mit Ausgaben verbundene Programm der *Agenda 21* zu verwirklichen.³²⁰

In ihrer *Millenium Declaration*³²¹ im Jahr 2000 bestätigte die UN-Generalversammlung im Part IV „Protecting our Common Environment“ nochmals den „*support for the principles of*

³¹⁰ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, S. 19; Als Beispiel dienen die Grundsätze 1 a) und 2 b), in deren Mittelpunkt das souveräne Recht jedes Staates auf Nutzung des Waldes steht, welches lediglich durch die vage formulierte Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Umwelt begrenzt wird.

³¹¹ Vgl. Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 31 f.

³¹² Beyerlin, Umweltvölkerrecht, S. 19.

³¹³ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 33 f.

³¹⁴ Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 499.

³¹⁵ Beyerlin, ZaöRV 54 (1994), 124, 144.

³¹⁶ Ebd., 124, 143.

³¹⁷ Der CSD wurde 2013 durch das High-level Political Forum on Sustainable Development ersetzt.

³¹⁸ Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 499.

³¹⁹ Beyerlin, Umweltvölkerrecht S. 23.

³²⁰ Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 11. Kapitel, Rn. 11.

³²¹ A/Res/55/2 vom 08.09.2000.

sustainable development, including those set out in Agenda 21“, was auch als wichtiger Zwischenschritt mit Blick auf die Johannesburg-Konferenz bewertet wird.³²²

Der World Summit on Sustainable Development fand 2002 in Johannesburg mit 21.000 Teilnehmern, darunter 9000 Vertretern von mehr als 190 Regierungen und vielen NGO-Vertretern statt.³²³ Neben der geringen Beteiligung – 60.000 Teilnehmer waren erwartet worden – enttäuschte die Johannesburg-Konferenz vor allem mit Blick auf ihre inhaltlichen Ergebnisse.³²⁴ Schon zu Beginn stand fest, dass es zu keinem verbindlichen Übereinkommen kommen würde. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung sollte im Mittelpunkt der Konferenz stehen, durch neue Impulse mit Leben gefüllt und Umsetzungsstrategien für die internationale Nachhaltigkeitspolitik entwickelt werden.³²⁵ So stehen auch die auf der Konferenz verabschiedeten Soft Law-Dokumente – die unverbindliche *Johannesburg Declaration*³²⁶ und der *Johannesburg Plan of Implementation* mit 170 Maßnahmen – ganz im Lichte der Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung.³²⁷ Die *Johannesburg Declaration* enthält einige politische Bekundungen, welche durch schwache Formulierungen wenig Hoffnung darauf machten, dass sie künftig den Prozess der nachhaltigen Entwicklung beeinflussen würden.³²⁸ Gleiches gilt für den *Plan of Implementation*. Kritisiert werden auch hier die überwiegend unklaren, vagen Formulierungen der 170 Maßnahmen, von denen kein brauchbarer Effekt auf die Praxis zu erwarten ist.³²⁹ Konkrete Maßnahmen werden nicht vorgegeben, was aber vermutlich für das Zustandekommen eines politischen Aktionsprogramms zur nachhaltigen Entwicklung unter Beteiligung aller Staaten nicht durchsetzbar war.

Neben den eigenen Aktivitäten zur Entwicklung von Regelungen koordinierte die UN-Generalversammlung auch die rechtlichen und politischen Bestrebungen von UN-Sonderorganisationen sowie von speziellen UN-Organisationen in dem Bereich, wodurch ihr eine zentrale und antreibende Rolle im gesamten Rechtsetzungsprozess im Umweltbereich zukommt.³³⁰ Die Koordination durch die UN-Generalversammlung ist vor allem erforderlich, da Regelungsinhalte im internationalen Umweltrecht aufgrund von thematischen Überschneidungen oft nicht eindeutig der Zuständigkeit einer bestimmten UN-Organisation zugeordnet werden können.³³¹ So wird beispielsweise der Bereich „forestry“ vom Mandat der

³²² *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, S. 21.

³²³ *Ebd.*, S. 23.

³²⁴ *Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, S. 397.

³²⁵ *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 136 f.

³²⁶ A/CONF.199/20, Declaration on Sustainable Development vom 04.09.2002.

³²⁷ *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 136 f.

³²⁸ *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, S. 24.

³²⁹ *Ebd.*

³³⁰ *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, S. 60.

³³¹ *Ebd.*

FAO, des UNEP³³² und der UNESCO³³³ umfasst, weshalb eine offensichtliche Zuständigkeit zur Entwicklung neuen Rechts nicht gegeben ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Wahl einer bestimmten UN-Organisation auch auf die Perspektive, von der aus die Problematik betrachtet und somit auch Recht gesetzt wird, auswirkt. In diesen Fällen kommt der UN-Generalversammlung eine steuernde Aufgabe zu. Letztlich entscheidet sie durch die Koordination und Zuteilung auch, wo der politische Fokus in einem Bereich gesetzt wird und auf welche Weise ein Problem gelöst werden soll.

2. UNEP

Neben der UN-Generalversammlung hat das UNEP eine exponierte, antreibende Rolle bei der Entwicklung von Soft Law im Rahmen des Umweltvölkerrechts und leistet dabei einen erheblichen Beitrag zur rechtlichen Weiterentwicklung.³³⁴

Mit der Errichtung von UNEP 1972 kam die Generalversammlung einem großen Versäumnis nach. Bis zu diesem Zeitpunkt fehlte im Rahmen der UN-Familie eine Organisation, die sich originär mit Umweltthemen befasste. Selbst die IMO, die sich mit der Seefahrt beschäftigt, setzte zu Beginn den Fokus lediglich auf Themen wie die Schiffssicherheit und Sicherheit der Seefahrt. UNEP besteht aus einem 58-köpfigen Governing Council, das zentrale intergouvernementale Organ, welches alle zwei Jahre tagt, dem Global Ministerial Forum, welches jährlich tagt, und dem Sekretariat, dem der Direktor als Verwaltungschef vorsteht.³³⁵ Seine Aufgaben wurden in der *Resolution 2997*³³⁶ festgelegt und sind unter anderem die Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich, die Leitungs- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich der Umweltprogramme innerhalb der UN, die Etablierung eines Berichtssystems zur Erfüllung der UN-Umweltprogramme, die inhaltliche Befassung mit der weltweiten umweltpolitischen Lage sowie die Sensibilisierung der Staaten für aufkommende und bestehende Umweltprobleme. Das UNEP kann keine verbindlichen Regelungen treffen, ist aber an der Erarbeitung und Koordinierung verbindlicher Verträge oder Gesetze beteiligt.³³⁷ Zudem unterstützt und berät UNEP auch einzelne Staaten – etwa Entwicklungsländer – beim Entwurf von nationalen umweltrechtlichen Regelungen.³³⁸

³³² UNEP befasst sich mit dem nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen.

³³³ Zumindest hinsichtlich der Waldgebiete, die von der World Heritage Convention geschützt sind.

³³⁴ *Sands/Peel*, Principles of International Environmental Law, S. 60.

³³⁵ *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, S. 68.

³³⁶ A/Res/27/2997 vom 15.12.1972.

³³⁷ Vgl. *Petsonk*, AUILR 5, No. 2 (1990), 351, 352, wonach UNEP an den Verhandlungen von fast 30 verbindlichen multilateralen Instrumenten beteiligt war.

³³⁸ *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, S. 68.

Die Aufgabe zur Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts wurde in der *Agenda 21* ausdrücklich niedergelegt und konkretisiert: „*Priority areas on which UNEP should concentrate include the following: [...] (h) Further development of international environmental law, in particular conventions and guidelines, promotion of its implementation, and coordinating functions arising from an increasing number of international legal agreements, inter alia, the functioning of the secretariats of the Conventions, taking into account the need for the most efficient use of resources, including possible co-location of secretariats established in the future [...].*“³³⁹ Ziel der Koordinierung durch das UNEP war eine Harmonisierung und Kompatibilität zwischen bestehenden und neuen umweltrechtlichen Regelungen, um widersprüchliche Regelungen oder Überschneidungen zu verhindern.³⁴⁰

Im Vergleich zu anderen UN-Organisationen ist das UNEP schwach ausgestattet, allerdings haben sich Forderungen, diese in eine UN-Sonderorganisation umzugestalten oder eine neue Umweltagentur zu kreieren, bisher nicht durchsetzen können.³⁴¹ Trotz ihrer geringen Ausstattung hat UNEP eine Vielzahl unverbindlicher Regelungsinstrumente geschaffen. Gerade in der Nutzung von Rahmenverträgen und Soft Law-Instrumenten kommt dem Programm eine gewisse Pionierarbeit zu.³⁴² Bereits 1975 lud UNEP die 16 Vertreter der Staaten, die an der Küste des Mittelmeers liegen, zu Verhandlungen nach Barcelona ein. Als Ergebnis dieses Treffens beschlossen die Staaten und die damalige Europäische Gemeinschaft den unverbindlichen *Mediterranean Plan of Action*, der letztlich zur Basis weiterer Verhandlungen und somit 1976 zum Beschluss der *Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution* führte.³⁴³ Das UNEP hat seit seinem Bestehen darüber hinaus eine Vielzahl unverbindlicher Leitlinien und Prinzipien entwickelt.

Die meisten Leitlinien oder ähnliche Instrumente werden zunächst von der Law Unit des UNEP entworfen und von einer ad hoc nominierten Expertengruppe überprüft und überarbeitet.³⁴⁴ Kommt die Expertengruppe zu einem Ergebnis, wird dies dem UNEP Governing Council vorgelegt, dort diskutiert und im Fall der Bestätigung durch Beschluss der UN-Generalversammlung vorgelegt.³⁴⁵ Die UN-Generalversammlung lässt die Empfehlungen des UNEP entweder in eine Resolution einfließen oder empfiehlt den Staaten, diese in internationalen Vereinbarungen oder im Rahmen nationaler Gesetzgebung zu nutzen.³⁴⁶

³³⁹ Agenda 21, Chapter 38 para H 1 22 (h).

³⁴⁰ *Timoshenko/Berman*, in: *Werksman*, Greening International Institutions, S. 43.

³⁴¹ *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, S. 65 f.

³⁴² *Ebd.*, S. 68.

³⁴³ *Petsonk*, AUILR 5, No. 2 (1990), 351, 363.

³⁴⁴ *Ebd.*, 351, 356.

³⁴⁵ *Kiss*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance, 223, 225.

³⁴⁶ *Ebd.*

Einige der bedeutendsten Leitlinien und Prinzipien sind folgende:

UNEP Draft Principles of Conduct in the Field of Environment for the Guidance of States in the Conservation and harmonious Utilization of Natural Resources Shared by two or more States von 1977; die *UNEP Draft Principles on Shared Natural Resources, Offshore Mining and Drilling* von 1978; die *Guidelines Concerning the Environment Related to Offshore Mining and Drilling within the Limits of National Jurisdiction*³⁴⁷; *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources*³⁴⁸; *London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in international Trade*³⁴⁹.

Wie bereits erwähnt, stellen diese Guidelines und Principles oft lediglich den Beginn eines Prozesses zur Schaffung rechtsverbindlicher Verträge dar. Die *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources* dienten etwa als Modell für regionale Verträge,³⁵⁰ wie das *Kuwait Protocol for the Protection of the Marine Environment Against Marine Pollution from Land-based Sources* von 1990. Ein weiteres Beispiel sind die 1987 vom UNEP beschlossenen *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*³⁵¹, welche einige Jahre nach ihrem Erlass 1991 Eingang in die *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* fanden. Dass diese unverbindlichen Empfehlungen oft bewusst verbindliche völkerrechtliche Verträge in die Wege leiten sollen, zeigt sich auch an der verbindlichen *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*³⁵² von 1989, welche aus den unverbindlichen *UNEP Cairo Guidelines for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes*³⁵³ von 1987 hervorging.³⁵⁴

Die Beispiele zeigen, dass mit Blick auf die Soft Law-Aktivitäten nicht nur die UN-Generalversammlung, sondern auch das UNEP mittels unverbindlicher Regelungen die Grundlage für verbindliche Übereinkommen ebnet und somit eine schrittweise normative Verdichtung vorantreibt.

³⁴⁷ UNEP GC Dec. 10/14/(VI) (1982).

³⁴⁸ UNEP/WG.120/3 (1985).

³⁴⁹ UNEP GC Dec. 14/27 (1987).

³⁵⁰ Boyle, in: Evans, International Law, 122, 127.

³⁵¹ UNEP GC Dec. 14/25 (1987).

³⁵² UNTS Band 1673, S. 57; BGBl. 1994 II, S. 2703.

³⁵³ UNEP GC Dec. 14/30 (1987).

³⁵⁴ Knopp, International and European Environmental Law, Rn. 27.

3. UN-Sonderorganisationen

Beim Umweltvölkerrecht handelt es sich um ein Querschnittsrechtsgebiet, weshalb seine Belange auch in anderen Politikfeldern berücksichtigt werden müssen.³⁵⁵ In der Konsequenz haben auch UN-Sonderorganisationen, welche nicht speziell, das heißt nach der in ihrem Statut bestimmten Aufgabe mit dem Umweltschutz befasst sind, in unterschiedlichen Teilbereichen einen Beitrag zum Umweltvölkerrecht geleistet.

Die FAO machte sich dabei sowohl bei der Erhaltung genetischer Ressourcen als auch bei der Regulierung des Fischereibereichs bzw. dem Schutz der Fischereibestände verdient. Das von der FAO 1983 verabschiedete *International Undertaking on Plant Genetic Resources*³⁵⁶ wurde 2001 in einen verbindlichen Vertrag, den *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*³⁵⁷ umgewandelt.³⁵⁸ Diese Entwicklung kann auch als klassisches Beispiel für die bereits angesprochene katalysatorische Wirkung von Soft Law herangezogen werden.

Im Rahmen der Regulierung des Fischereibereichs verdeutlichte die FAO durch Soft Law-Instrumente, dass eine Subventionierung, die zur Produktion von Überkapazitäten führt, nicht erwünscht ist.³⁵⁹ Der 1995 von der FAO beschlossene *Code of Conduct for Responsible Fisheries* bestärkt und ermuntert die Staaten, exzessive Fangkapazitäten zu vermeiden und verantwortungsvolle Fischerei zu fördern. Diesem Soft Law-Instrument folgte 1999 der *International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*, der eine inhaltliche Weiterentwicklung und Konkretisierung von Regulierungen und Reduzierung der Fangkapazitäten darstellt und Staaten auffordert, diesbezüglich nationale Pläne aufzustellen.³⁶⁰ In der Praxis werden diese Regelungen zu nützlichen Instrumenten, bei deren nationaler Umsetzung das FAO-Sekretariat die Staaten unterstützt. Dies geschieht in unterschiedlichen Formen, etwa durch die Beratung bei der Entwicklung von nationalen Regelungen, aber auch durch die Sammlung, Analyse und Kommentierung nationaler Gesetzgebung.³⁶¹ Auch hier ist wieder eine Interaktion von unverbindlichem und verbindlichem Recht festzustellen. Das bereits 1993 beschlossene verbindliche *Agreement to Promote Compliance with Conservation Measures on the High Seas* ist ein integraler Bestandteil des später beschlossenen *Code of*

³⁵⁵ Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, Rn. 701.

³⁵⁶ Resolution 8/83 beschlossen am 23.11.1983 auf der 22. Sitzung der FAO Conference.

³⁵⁷ Text online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i0510e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

³⁵⁸ Beyerlin/Marauhn, International Environmental Law, S. 293.

³⁵⁹ Skjærseth/Stokke/Wettestad, Global Environmental Politics, Vol. 6, No. 3 (2006), 104, 112.

³⁶⁰ Ebd.

³⁶¹ Birnie/Boyle, International Law and the Environment, S. 58.

Conduct for Responsible Fisheries.³⁶² Auch wenn das *Agreement* und der *Code of Conduct* zeitgleich mit dem verbindlichen *UN Fish Stock Agreement* von 1995 verhandelt wurden, ist der *Code of Conduct* im Vergleich inhaltlich sehr viel weiter gefasst und enthält Elemente, die wohl nicht in einem verbindlichen Vertrag durchsetzbar waren. Gleichwohl sind alle drei Instrumente als Paket von Maßnahmen zu sehen, „*that reinforce and complement each other*.“³⁶³

Die IMO ist zwar nicht vergleichbar aktiv beim Beschluss umweltrechtlicher Regelungen wie die FAO, aber dennoch ist der *International Maritime Dangerous Goods Code*, welcher von der Maritime Safety Commission der IMO zur Gefahrgutkennzeichnung im Seeschiffsverkehr erarbeitet wurde, beachtenswert.³⁶⁴ Dass ein solches Soft Law-Instrument sogar in nationalen verbindlichen Regulierungen Berücksichtigung finden kann, zeigt § 4 der deutschen Gefahrgutverordnung, welcher auf den *International Maritime Dangerous Goods Code* Bezug nimmt.³⁶⁵

4. Sonstige Organisationen

Weitere Organisationen, die bereits umweltrechtliche Soft Law-Regelungen beschlossen haben, sind die IAEA oder die OECD.

Die von der IAEA 1985 beschlossenen *Guidelines on reportable events, integrated planning and information exchange in a transboundary release of radioactive materials*³⁶⁶ dienten als Basis für die schnelle Verabschiedung der *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*³⁶⁷ in der Folge des Tschernobyl Reaktorunfalls. Im Jahr 1990 verabschiedete die IAEA den *Code of Practice on the International Transboundary Movement of Radioactive Waste*³⁶⁸. Als Beispiel, wie Soft Law und verbindliche Verträge miteinander interagieren können, dient die verbindliche *Joint Convention on the Safety of Spent Fuel and Radioactive Waste Management*, welche 1997 beschlossen wurde und im Rahmen der Präambel auch auf bestehende Soft Law Standards verweist: „*Keeping in mind [...] the existing international standards relating to the safety of the transport of radioactive materials*.“³⁶⁹

³⁶² Moore, in: Hey, *Developments in International Fisheries Law*, 85, 90 f.; Vgl. Art. 1.1 des Codes: „The Code also contains provisions that may be or have already been given binding effect by means of other obligatory legal instruments amongst the Parties, such as the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 1993, which according to FAO Conference Resolution 15/93, forms an integral part of the Code.“

³⁶³ Moore, in: Hey, *Developments in International Fisheries Law*, 85, 91 f.

³⁶⁴ Beyerlin, *Umweltvölkerrecht*, S. 77.

³⁶⁵ *Ebd.*, S. 77, Fn. 210.

³⁶⁶ IAEA/INFCIRC/321 (1985).

³⁶⁷ IAEA/INFCIRC/335 (1986).

³⁶⁸ IAEA/INFCIRC/386 (1990).

³⁶⁹ Text online abrufbar unter: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc546.pdf> (Stand: 28.07.2017).

Auch die OECD trug in nicht unerheblicher Weise durch ihre Empfehlungen zur Ausgestaltung des Umweltvölkerrechts bei. Der grenzüberschreitende Umweltschutz wurde in mehreren Empfehlungen des OECD-Rates von 1974 bis 1978³⁷⁰ thematisiert. Diese OECD-Empfehlungen zielen auf eine Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit – beispielsweise durch Zugangsrechte von Ausländern zu gerichtlichen Verfahren –, um grenzüberschreitende Umweltverschmutzung zu bekämpfen und beeinflussten damit die Staatenpraxis nachhaltig.³⁷¹ Die OECD hatte zudem, neben dem UNEP, bei der Regulierung von grenzüberschreitenden Abfalltransporten eine Vorreiterrolle inne. Bereits 1976 beschloss der OECD-Rat Empfehlungen zur Abfallwirtschaftspolitik³⁷², worauf zwischen 1984 und 1992 weitere Beschlüsse³⁷³ zur Regulierung grenzüberschreitender Transporte von gefährlichen Abfällen folgten.³⁷⁴

5. Zwischenbewertung

Insgesamt hat die Entwicklung der letzten Jahrzehnte gezeigt, dass die UN und insbesondere die UN-Generalversammlung treibende und koordinierende Kraft und Forum für die Entwicklung eines Umweltvölkerrechts war und bis heute ist.³⁷⁵ Trotz divergierender nationaler Interessenlagen gelang es ihr mithilfe von Soft Law-Einigungen eine Basis für gemeinsame Regelungen zu legen und damit eine Grundlage für einen neuen Rechtsbereich zu schaffen, der wie kein anderer von internationaler Kooperation abhängt. Durch Soft Law schaffte es die UN-Generalversammlung immer wieder, neue Impulse in der Entwicklung des Rechtsbereichs zu setzen und richtungsbestimmend tätig zu werden, insbesondere wenn das Engagement der Staaten ins Stocken gerät. Gerade wenn entgegenstehende staatliche Interessen, wie im Umweltvölkerrecht nicht selten der Fall, eine verbindliche Regelung unmöglich gemacht haben, bietet Soft Law die letzte Möglichkeit, Blockaden zu lösen und eine Einigung zu erzielen, wie das Beispiel der *Wald-Grundsatzerklärung* verdeutlicht.

Mittels Soft Law können nicht nur verbindliche Regelungen vorbereitet, sondern die Grundausrichtung des gesamten Rechtsbereichs beeinflusst werden. So bewirkte der

³⁷⁰ Principles Concerning Transfrontier Pollution, C(74)224, 14.11.1974; Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution, C(76)55, 11.05.1976; Implementation of Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, C(77)28, 17.05.1977; Strengthening International Co-operation on Environmental Protection in Transfrontier Regions, C(78)77, 21.09.1978.

³⁷¹ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, S. 14.

³⁷² Recommendation of the Council on Comprehensive Waste Management Policy, C(76)155/FINAL, 28.09.1976.

³⁷³ Transfrontier Movement Movemnets of Hazardous Wastem, C(83)180, 01.02.1984; International Co-operation Concerning Transfrontier Movements of Hazardous Waste, C(85)100, 20.06.1985; Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area C(85)64, 05.05.1986; Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, C(88)90, 27.05.1988; Reduction of Transfrontier Movements of Wastes, C(90)178, 31.01.1991.

³⁷⁴ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, S. 211 f.

³⁷⁵ Vgl. dazu auch Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, Rn. 681 f.

Brundtland-Bericht ein Umdenken hin zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung. Dieser neue Grundansatz schlug sich auch in rechtlichen Regelungen nieder, und zwar auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Des Weiteren wurde deutlich, dass umweltrechtliche Verhaltensvorgaben im Rahmen von Leitlinien oder Prinzipien von Organisationen wie UNEP oder FAO oft in verbindliches Recht münden und damit Bereiche des Umweltvölkerrechts normativ weiterentwickeln und verdichten.

Die aufgezeigten Soft Law-Regelungen belegen, dass diese Regulierungsinstrumente als „*symbol of contemporary times and a product of necessity*“³⁷⁶ zu bewerten sind. Das Umweltvölkerrecht ist damit ein Paradebeispiel für einen Bereich, in dem Soft Law-Regelungen geradezu eine Notwendigkeit zukommt, um auf neue Probleme zu reagieren³⁷⁷ und zwischen Staaten eine Basis für spätere verbindliche Einigungen zu schaffen. Zu diesem Schluss kommt auch *Mensah*: „*The environment will be much poorer without the contribution that soft law has made, and can continue to make, to the protection and preservation of the environment, to sustainable development for all the inhabitants of the world and to the continues viability of our globe as a whole.*“³⁷⁸

II. Internationales Wirtschaftsrecht und Menschenrechtsschutz

Das internationale Wirtschaftsrecht ist neben dem Umweltvölkerrecht und den Menschenrechten ein Rechtsbereich, in dem Soft Law-Regelungen auffallend häufig zur Anwendung kommen.³⁷⁹ Während Soft Law im Umweltvölkerrecht vor allem auch Impulsgeber für die Entwicklung des gesamten Rechtsgebiets war bzw. ist, wird Soft Law im internationalen Wirtschaftsrecht vor allem zur Regulierung besonders diffiziler Problemfelder genutzt. Dazu zählt der Versuch, Unternehmen, die nicht direkt an Menschenrechte gebunden sind, zur Achtung der Menschenrechte, zum Beispiel in Bezug auf Kinderarbeit oder Freiheit der Gewerkschaften, zu verpflichten.³⁸⁰ Im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung dienen vor allem Leitlinien und Verhaltenskodexe dazu, Teilnehmer des internationalen Wirtschaftsverkehrs – multinationale Unternehmen und Staaten – an ihr Verantwortungs- und Pflichtbewusstsein zu erinnern.³⁸¹ In den 1970er Jahren fiel das Verhalten multinationaler Unternehmen gerade in Entwicklungsländern negativ auf, weshalb das Problembewusstsein in einigen internationalen Organisationen stieg und ein Handlungsbedarf erkannt wurde.³⁸² Als

³⁷⁶ Dupuy, MJIL 12 (1991), 420, 422.

³⁷⁷ Vgl. Kiss/Shelton, International Environmental Law, S. 91.

³⁷⁸ Mensah, Environmental Policy and Law 38 (2008), 50, 56.

³⁷⁹ Dupuy, MJIL 12 (1991), 420, 430.

³⁸⁰ Siehe dazu ausführlich Teil 4 Kapitel 3 III.

³⁸¹ Schweisfurth, Völkerrecht, S. 95.

³⁸² Koeltz, Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen, S. 99.

Beispiel für solche Leitlinien gelten die bereits angesprochenen *OECD Guidelines*³⁸³ und die *Guiding Principles on Business and Human Rights (Business Principles)*, welche als Soft Law-Instrumente einen großen Beitrag für die Entwicklung der rechtlichen Rahmensetzung leisten.

1. OECD Guidelines for Multinational Enterprises

Die OECD-Mitglieder³⁸⁴ verabschiedeten am 21. Juni 1976 die *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, in welcher die Regierungen in Art. I den innerhalb des Staates tätigen Unternehmen die Beachtung der als Anlage beigefügten *OECD Guidelines* empfehlen.³⁸⁵ Diese Erklärung stellt keine in Art. 5 OECD-Statut vorgegebene Empfehlung oder Entscheidung der Organisation selbst dar, sondern ist vielmehr als gemeinsame Erklärung der beteiligten Regierungen zu bewerten.³⁸⁶ Die *OECD Guidelines* basieren somit auf einem multilateralen zwischenstaatlichen Beschluss, der aber, wie dem Regelungstext auch zu entnehmen ist, weder für die Mitgliedsstaaten selbst noch für die Unternehmen zu einer Verbindlichkeit führt.³⁸⁷ Diese Freiwilligkeit und die fehlenden Sanktionierungsmechanismen belegen das Vorliegen eines klassischen Soft Law-Instruments.

Seit ihrem Beschluss 1976 wurden die *OECD Guidelines* mehrfach inhaltlich überarbeitet und dabei stetig erweitert. Sie werden als „*living instrument*“³⁸⁸ betrachtet, welches weiterentwickelt werden muss, um aktuellen Anforderungen gerecht werden zu können. Diese Verfahrensweise zeigt, wie die Vorteile eines Soft Law-Instruments zum Tragen kommen. Ursprünglich hatten die *OECD Guidelines* nicht etwa den Schutz der Menschenrechte, sondern den Schutz von Unternehmen vor staatlichen Eingriffen aufbegehrender Entwicklungsländer und damit die Verbesserung des Investitionsklimas für ausländische Investitionen zum Ziel.³⁸⁹ Der Schutz der Menschenrechte fand erst einige Jahre später Eingang in die *OECD Guidelines*.

Mit der Überarbeitung 1979 wurde der Grundstein für die Nationalen Kontaktstellen (NKS) eingerichtet, die in den folgenden Jahren stetig fortentwickelt wurden. Die Mitgliedsstaaten

³⁸³ OECD Guidelines in der Fassung von 2011 auf Deutsch sind online abrufbar unter: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48808708.pdf> (Stand: 28.07.2017).

³⁸⁴ Annahme durch alle OECD-Mitglieder (zu dieser Zeit: Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei) mit Ausnahme der Türkei.

³⁸⁵ Koeltz, Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen, S. 101.

³⁸⁶ Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 172 f.

³⁸⁷ Teil I Kap. I Ziff. 1 OECD Guidelines: „Die Leitsätze stellen gemeinsame Empfehlungen der Regierungen an multinationale Unternehmen dar. Sie enthalten Grundsätze und Massstäbe für gute Praktiken im Einklang mit dem geltenden Recht. Die Beachtung der Leitsätze durch die Unternehmen beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwingenden Charakter.“

³⁸⁸ OECD, 2009 Annual Meeting of the National Contact Points, Report by the Cair, 16./17.06.2009, unter VI. („Considerations for Future Actions“), online abrufbar unter: <https://www.oecd.org/corporate/mne/43753441.pdf> (Stand: 28.07.2017).

³⁸⁹ Jägers, Corporate Human Rights Obligations, S. 101.

verpflichten sich, Nationale Kontaktstellen einzurichten, um die Beachtung, Umsetzung und Bekanntmachung der *OECD Guidelines* zu fördern sowie Anfragen zu beantworten und unter Berücksichtigung der verfahrenstechnischen Anleitungen zur Lösung von Problemen beizutragen, die sich bei der Umsetzung der *OECD Guidelines* ergeben.³⁹⁰ Ihre Aufgabe ist es auch, wie eine Art Monitoring-Stelle Beschwerden über einen Verstoß eines Unternehmens gegen die in den *OECD Guidelines* empfohlenen Verhaltensweisen entgegenzunehmen und zwischen den Parteien zu vermitteln.³⁹¹ Zuständig ist die NKS des Mitgliedsstaates, in dem die Handlung des Unternehmens vorgenommen wurde. Handelt es sich dabei um keinen Mitgliedsstaat, so ist die NKS des Staates zuständig, in dem sich der Firmensitz des Unternehmens befindet, wodurch Unternehmen, die transnational in Nicht-Mitgliedsstaaten tätig werden, zur Verantwortung gezogen werden können.³⁹² Wird die Beschwerde angenommen, wird ein Vermittlungsverfahren eingeleitet. Die NKS sind bis heute ein wichtiger Baustein für die Überwachung der Einhaltung der *OECD Guidelines*. In Deutschland ist die NKS, wie in vielen weiteren Ländern, an das Wirtschaftsministerium angegliedert.³⁹³ Beschwerden können hier von jeder Person (natürliche oder juristische), Gewerkschaften oder NGOs eingereicht werden, wenn ein berechtigtes Interesse an der Angelegenheit dargelegt werden kann.³⁹⁴

Es folgten weniger relevante Überarbeitungen in den Jahren 1982 und 1984. Im Rahmen der Novellierung im Jahr 1991 wurde der Umweltschutz mit aufgenommen.³⁹⁵ Die relevanteste und tiefgreifendste Überarbeitung und Weiterentwicklung, von *Murray* sogar als „*one of the most thoroughgoing changes ever seen in this kind of transnational instrument*“³⁹⁶ bezeichnet, wurde im Jahr 2000 vorgenommen. Damit bringt *Murray* die Einzigartigkeit dieses Überarbeitungsprozesses und der daraus resultierenden fundamentalen Änderungen³⁹⁷ in einem Rechtsinstrument zum Ausdruck. Selbst für Soft Law, das für Modifizierungen grundsätzlich zugänglicher ist als verbindliche Verträge, war dies außergewöhnlich. Eine dieser relevanten Neuerungen stellte die unter den Allgemeinen Grundsätzen unter Teil I Kap. II. 2 aufgenommene Forderung an die Unternehmen dar, wonach sie die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen – im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen und Engagements der Regierung des Gastlands – respektieren sollten. Eine weitere hervorzuhebende Änderung

³⁹⁰ Teil II Kap. I. der *OECD Guidelines*.

³⁹¹ *Rieth*, *Global Governance und Corporate Social Responsibility*, S. 131.

³⁹² *Lukas/Hutter*, *Menschenrechte und Wirtschaft*, S. 177.

³⁹³ Vgl. dazu die Ausführungen auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, online abrufbar unter:
http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Aussenwirtschaft/oecd.html?cms_artId=231284 (Stand: 28.07.2017).

³⁹⁴ Ausführungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, online abrufbar unter:
<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429916.html> (Stand: 28.07.2017).

³⁹⁵ *Tully*, *ICLQ* 50 (2001), 394, 395.

³⁹⁶ *Murray*, *IndLJ* 30 (2001), 255, 261.

³⁹⁷ Es wurden 88 Änderungen vorgenommen.

war die extraterritoriale Ausweitung des Anwendungsbereichs der Leitsätze, da diese nun von Unternehmen „überall dort, wo sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben“ zu beachten sind.³⁹⁸

Die fünfte und bisher letzte Überarbeitung fand im Jahr 2011 statt und wurde von 42 OECD- und Nicht-OECD Mitgliedsstaaten beschlossen.³⁹⁹ In materieller Hinsicht wird die Überarbeitung als großer Erfolg bewertet.⁴⁰⁰ Betont werden die Einführung einer allgemeinen Sorgfaltspflicht, die Einführung des Kapitels Menschenrechte, aber auch die Klarstellungen und Konkretisierungen im Umsetzungsverfahren.⁴⁰¹

In der Neufassung von 2011 enthalten die *OECD Guidelines* elf Kapitel und umfassen Themen wie die Offenlegung von Informationen (III.), Menschenrechte (IV.), Beschäftigung und Beziehung zwischen Sozialpartnern (V.), Umwelt (VI.), Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergeldpressung (VII.), Verbraucherinteressen (VIII.), Wissenschaft und Technologie (IX.), Wettbewerb (X.), Besteuerung (XI.). Inhaltlich sind die *OECD Guidelines* damit breit gefasst und enthalten Empfehlungen zu Themen wie dem Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, dem Diskriminierungsverbot, der Berücksichtigung von Arbeitnehmerrechten und vielen weiteren. Teil 2 widmet sich dem Umsetzungsverfahren der *OECD Guidelines* und enthält Regelungen zu den NKS und dem Investitionsausschuss, der unter anderem zuständig ist für den Meinungsaustausch zu den Leitsätzen und für die Auslegung der *OECD Guidelines*.

Die aktuellen *OECD Guidelines* richten sich an die Regierungen der Mitgliedsstaaten, sämtliche Erscheinungsformen von Unternehmen, d.h. multinationale und nationale Unternehmen, aber auch an Zulieferer, was oft von Kritikern gefordert worden war. Bemerkenswert sind die Bezugnahmen auf andere Rechtsinstrumente wie die UDHR und die ILO-Kernarbeitsnormen.⁴⁰² Zudem wird bereits im Vorwort betont, dass das neue Kapitel für Menschenrechte mit den *Business Principles* im Einklang steht. Auch in den Erläuterungen zum Kapitel Menschenrechte wird auf die *Business Principles* verwiesen.⁴⁰³ Durch die Verweise werden Verbindungen zu den anderen Instrumenten hergestellt und insbesondere mit Blick auf die *Business Principles* Synergie-Effekte erreicht. Eine konkrete Konsequenz ist, dass die *Business Principles* auch in Verfahren der NKS inzident angewendet werden.⁴⁰⁴ Die Bedeutung

³⁹⁸ Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 179 f.

³⁹⁹ 34 OECD-Mitgliedsstaaten sowie Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien.

⁴⁰⁰ Utz, Update oder Upgrade, S. 4.

⁴⁰¹ Huarte Melgar/Nowrot/Yuan, The 2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, S. 57.

⁴⁰² Heydenreich, in: Fonari, Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen, 41.

⁴⁰³ Siehe zur Bedeutung von Verweisen in Soft Law-Instrumenten, Teil 4 Kapitel 4 II.

⁴⁰⁴ Weidmann, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 90.

der Zusammenarbeit wird auch durch die Einrichtung dauerhafter Arbeitsbeziehungen zwischen der OECD und der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der *Business Principles* betont.⁴⁰⁵

Darüber hinaus wurde mit den letzten Änderungen 2011 das Bestreben deutlich, die Anwendung der *OECD Guidelines* verstärkt zu fördern und mit Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz der NKS-Verfahren⁴⁰⁶ die Effektivität des Umsetzungsverfahrens zu verbessern.⁴⁰⁷ Trotz anhaltender Kritik an mangelnden investigativen Befugnissen sowie einer fehlenden Sanktionsmöglichkeit der NKS bei Verletzung der Leitsätze⁴⁰⁸ werden die Resultate überwiegend positiv bewertet.⁴⁰⁹ Die *OECD Guidelines* sind vor allem aufgrund des umfassenden persönlichen und räumlichen Anwendungsbereichs breit aufgestellt.⁴¹⁰

Trotz ihrer Unverbindlichkeit stellen die *OECD Guidelines* einvernehmlich beschlossene Maßstäbe für gutes unternehmerisches Verhalten in der globalen Wirtschaftswelt dar.⁴¹¹ Die Einhaltung dieser Maßstäbe wird von den Wirtschaftsakteuren erwartet.⁴¹² Auch *Weidmann* kommt deshalb in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass diese Erwartung an Unternehmen auch zu Verhaltensanpassung führt, den Leitsätzen eine „*verhaltenslenkende Wirkung und bis zu einem gewissen Grad auch eine Verpflichtungswirkung*“⁴¹³ zukommt. Diese verhaltenslenkende Wirkung kann, wie bereits in *Teil 2 Kapitel 2 III. 2.* ausgeführt, auf vielen Faktoren basieren, wie etwa der Befürchtung von Unternehmen, dass sie bei Nichterfüllung der Erwartungen mit negativen wirtschaftlichen Folgen konfrontiert werden.

2. Guiding Principles on Business and Human Rights

Die Debatte zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte wurde seit Beginn von der Frage begleitet, ob bei dem Setzen von Standards im Arbeits- und Menschenrechtsbereich auf völkerrechtlicher Ebene eine rechtliche Verbindlichkeit angestrebt oder Unternehmen auf

⁴⁰⁵ OECD, Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2012, S. 13, Fn. 5, online abrufbar unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/annual-report-on-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-2012_mne-2012-en#.V5N2WUuQDbQ#page15 (Stand: 28.07.2017).

⁴⁰⁶ Beispielsweise die Einführung der Veröffentlichungspflicht bei jeder Form der Verfahrensbeendigung, da bis dato eine Veröffentlichung lediglich für gescheiterte Vermittlungsbemühungen vorgesehen war.

⁴⁰⁷ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 329.

⁴⁰⁸ „This update missed a once-in-a-decade opportunity to provide for a system capable of ensuring observance through investigative powers and the ability to impose some kind of sanction when the Guidelines are breached.“ OECD Watch Statement on the Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 25.05.2011, S. 1, online abrufbar unter: http://www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3675 (Stand: 28.07.2017).

⁴⁰⁹ Dazu *Huarte Melgar/Nowrot/Yuan*, The 2011 Update of the OECD Guidelines, S. 57 „However, realizing these shortcomings should not divert one’s view from the substantial number of improvements [...]“; *Utz*, Update oder Upgrade, S. 11 „Insgesamt kann von einem »Upgrade« der Leitsätze gesprochen werden.“

⁴¹⁰ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 331.

⁴¹¹ *Muchlinski*, ICLQ 50 (2001), 1, 24.

⁴¹² *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 332.

⁴¹³ *Ebd.*

freiwilliger Basis zur Einhaltung angehalten werden sollten.⁴¹⁴ Viele transnationale Unternehmen reagierten auf die Diskussion mit dem Erlass freiwilliger Kodizes unterschiedlicher Form⁴¹⁵, eine Tendenz, die in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt fand und auch zu Kritik mit Blick auf die Variabilität der Standards führte.⁴¹⁶

Die UN unternahm zunächst einige erfolglose Versuche, Kodizes zur Verpflichtung der Unternehmen aufzustellen. Der erste Versuch in Form des *Draft UN Code of Conduct on Transnational Corporations* startete 1975 im Auftrag des ECOSOC. Dieser wurde aber in seiner letzten Version von 1990 aufgrund von Uneinigkeiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, unter anderem in der Frage der Verbindlichkeit des Code of Conduct, nicht beschlossen.⁴¹⁷ Einen weiteren Vorstoß für den Erlass von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen für Unternehmen stellten die *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises With Regard to Human Rights* dar, welche allerdings im Jahr 2003 an der UN-Menschenrechtskommission scheiterten.⁴¹⁸ Dieser Entwurf war höchst umstritten und wurde sehr unterschiedlich bewertet. Während die Zivilgesellschaft den Entwurf begrüßte, überwog sowohl in der Wirtschaft als auch bei den Staaten eine ablehnende Haltung, weshalb dem Entwurf keine Perspektive zukam.⁴¹⁹ Kritik wurde vor allem wegen der geplanten Verbindlichkeit und den vorgesehenen Monitoring-Mechanismen geäußert.⁴²⁰ Die Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem Menschenrechtsbereich, bewertete die Regelungen dagegen als wichtiges Instrument, da alle Menschenrechte und bestehenden Standards in einem Dokument zusammengefasst werden und somit eine bestehende Lücke geschlossen wird.⁴²¹

Der *United Nations Global Compact*, der 1999 vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen wurde, hat zwar auch das Ziel der Selbstverpflichtung von Unternehmen, er stellt allerdings kein auf einem Beschluss beruhendes rechtliches Instrument⁴²² und damit kein hier zu berücksichtigendes Soft Law dar. Der Vollständigkeit halber sei zudem auf die vom Governing Body der ILO im Jahr 1977 beschlossene *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* hingewiesen, die auch Leitlinien für multinationale Unternehmen mit vergleichbarer Zielrichtung enthält. Diesem

⁴¹⁴ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 99.

⁴¹⁵ So gab es Standards einzelner Unternehmen, aber auch branchenspezifische Standards.

⁴¹⁶ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 99.

⁴¹⁷ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 85.

⁴¹⁸ *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 44 f.

⁴¹⁹ *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 165.

⁴²⁰ *Moder*, „Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights“, Background paper, S. 3, online abrufbar unter: http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/UN_Norms/25March04_UN-Norms_Background.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁴²¹ *Ebd.*, S. 4.

⁴²² *Bretschger*, Unternehmen und Menschenrechte, S. 23.

Instrument kommt jedoch eine vergleichsweise geringere Bedeutung zu, weshalb auf weitere Ausführungen verzichtet wird.

Nach dem Scheitern der *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises With Regard to Human Rights* mandatierte der Human Rights Council (HRC) den ehemaligen stellvertretenden UN-Generalsekretär *John Ruggie*⁴²³ im Jahr 2005 als UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen,⁴²⁴ und beauftragt ihn mit dem Entwurf von Empfehlungen zu der Frage, wie Staaten Menschenrechtsverletzungen durch den privaten Sektor gegensteuern können und inwieweit seitens privater Akteure Verantwortung übernommen werden sollte.⁴²⁵ Verbindliche Regelungen lehnte Ruggie u.a. mit Hinweis auf den langwierigen Verhandlungsprozess ab.⁴²⁶

Im Jahr 2008 legte Ruggie den UN-Referenzrahmen „Protect, Respect, Remedy“ für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte vor, welcher vom HRC angenommen wurde.⁴²⁷ Der Referenzrahmen basiert auf drei eigenständigen Säulen, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken: der staatlichen Schutzpflicht (protect), der Unternehmensverantwortung, Menschenrechte zu achten (respect), und dem Ausbau von Beschwerde- und Klagemöglichkeiten (remedy).⁴²⁸ Insbesondere in Bezug auf die Wiedergutmachung und auch den Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung wird auf die bereits bestehenden verbindlichen Regelungen abgestellt.⁴²⁹ Ziel ist der weitere Ausbau und die Stärkung der Stellung der Opfer.⁴³⁰

Die Anlehnung an den anerkannten Pflichtentrias kann dazu beigetragen haben, dass dem Referenzrahmen viel Beachtung zukam⁴³¹ und er einen starken Einfluss auf den Diskurs zu Wirtschaft und Menschenrechten ausübte.⁴³² Überwiegend wurde der Referenzrahmen positiv bewertet, da er wichtige Maßnahmen enthält, um die Verantwortung der Unternehmen zu konkretisieren und auszubauen.⁴³³ Allerdings kritisierten auch einige Akteure der Zivilgesellschaft *Ruggies* ablehnende Haltung gegenüber verbindlichen Regulierungen.⁴³⁴

⁴²³ Ruggie ist Politikwissenschaftler und lehrte als Professor an der Columbia University, der University of California in San Diego und an der Harvard University. Er war von 1997 bis 2001 Beigeordneter Generalsekretär für strategische Planung unter UN-Generalsekretär Kofi Annan.

⁴²⁴ *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 165.

⁴²⁵ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 106 f.

⁴²⁶ *Hamm*, VN 5/2008, 219, 222.

⁴²⁷ *Utz*, Update oder Upgrade, S. 2.

⁴²⁸ *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 165 f.

⁴²⁹ *Hamm*, VN 5/2008, 219, 223.

⁴³⁰ *Ebd.*

⁴³¹ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 107.

⁴³² *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 166.

⁴³³ *Hamm*, VN 5/2008, 219, 224.

⁴³⁴ Misereor/Global Policy Forum, *Problematic Pragmatism. The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives* (2008).

Nach der Entwicklung des Referenzrahmens wurde *Ruggie* vom HRC aufgetragen, diesen Rahmen zu operationalisieren,⁴³⁵ was in Form von Leitlinien erfolgen sollte. Es folgte ein dreijähriger Konsultationsprozess, in dem *Ruggie* mit allen relevanten Akteuren – Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft, Beteiligten der Wirtschaft und Vertretern der OECD-Staaten – in den Dialog trat.⁴³⁶ Im Juli 2011 nahm der HRC die *Business Principles* mittels Resolution⁴³⁷ an, wodurch ihnen eine besondere Autorität zukommt.⁴³⁸ Gleichwohl sind die *Business Principles* unverbindlich und sehen keine Zwangs- oder Sanktionsmechanismen vor, weshalb es sich um Soft Law handelt.

Die *Business Principles* umfassen drei Teile. Im ersten Teil befassen sich die Prinzipien 1 bis 10 mit den Pflichten des Staates zum Schutz der Menschenrechte. Der zweite Teil widmet sich in den Prinzipien 11 bis 24 der Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu achten. Der dritte Teil und die darin festgeschriebenen Prinzipien 25 bis 31 befassen sich mit der Gewährung von Rechtsschutz und richten sich dabei an Staaten und Unternehmen. Die *Business Principles* enthalten keine neue Verpflichtung, sondern fassen bereits bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen für Staaten und Verantwortlichkeit für Unternehmen zusammen.⁴³⁹ Trotzdem stellen sie in vielfacher Hinsicht eine Weiterentwicklung dar. Die *Business Principles* von *Ruggie* sind ein Bezugsrahmen, in dem unterschiedliche Initiativen und Standards zusammengeführt und damit für die Unternehmen zu einer wertvollen Orientierung wurden.⁴⁴⁰ Die *Business Principles* konkretisieren die den Unternehmen zukommende Verantwortung, Menschenrechte zu achten, vor allem durch die detaillierte Beschreibung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht („due diligence“).⁴⁴¹

Mit den *Business Principles* wurden bestehende Kontroversen auch bezüglich der Notwendigkeit von verbindlichen Regelungen zunächst überwunden, was einen wichtigen Schritt im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und nach jahrzehntelangen Bemühungen einen Erfolg für die UN darstellt.⁴⁴² Trotz bestehender Kritik, etwa in Bezug auf die schwachen Formulierungen der staatlichen Verpflichtung, das Agieren von Unternehmen zu regulieren,⁴⁴³

⁴³⁵ A/HRC/RES/8/7, HRC, Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 18.06.2008.

⁴³⁶ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 107.

⁴³⁷ A/HRC/17/4, Resolution 17/4, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, 06.07.2011.

⁴³⁸ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 91 mit Bezugnahme auf die geographisch repräsentative Zusammensetzung des Menschenrechtsrats.

⁴³⁹ *Windfuhr*, zfmr 2 (2012), 95, 107.

⁴⁴⁰ *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 179.

⁴⁴¹ *Ebd.*

⁴⁴² *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 91.

⁴⁴³ Vgl. dazu *Winkler*, zfmr 2 (2011), 164, 179.

sind die *Business Principles* fester Bestandteil des Diskurses um Wirtschaft und Menschenrechte und als ein global gültiger Orientierungsrahmen für Unternehmen zu bewerten.⁴⁴⁴

Die *Business Principles* stellen trotzdem nicht den Schlusspunkt der Diskussion dar. Bereits bei ihrem Beschluss 2011 hatten einige Staaten deutlich gemacht, dass dies nur als erster Schritt gesehen und weiterhin ein verbindliches Instrument angestrebt wird.⁴⁴⁵ Es bleibt daher abzuwarten, ob, wie schon in anderen Fällen, die *Business Principles* den Weg für völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen ebnen.

Deutschland hat unter Federführung des Auswärtigen Amtes am 6. November 2014 mit der Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der *Business Principles* begonnen.⁴⁴⁶ Am 21. Dezember 2016 wurde der *Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte* vom Kabinett verabschiedet. Teile der Zivilgesellschaft⁴⁴⁷ halten ihn jedoch für unambitioniert und kritisieren vor allem, dass die „*Spannung zwischen Verbindlichkeit und Freiwilligkeit nicht aufgelöst wurde.*“

III. Hintergrund der vermehrten Anwendung von Soft Law in diesen Rechtsbereichen

Nach diesem Einblick in die völkerrechtliche Praxis des Umweltvölkerrechts und einen Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts bleibt die Frage zu klären, warum es in diesen Bereichen vergleichsweise häufig zur Anwendung von Soft Law kommt. In *Teil 2 Kapitel 2 IV.* wurde bereits herausgearbeitet, unter welchen Umständen Staaten Soft Law-Instrumente wählen. Viele dieser Punkte treffen in besonderer Weise auf diese beiden speziellen Rechtsbereiche zu. Sie sind von transnationalen Vorgängen mit oft entgegenstehenden Interessenslagen geprägt, beispielsweise zwischen Industrie- und Entwicklungsländern oder Menschenrechtsschutz und ökonomisch basierter Profitmaximierung. Kompromisse können daher oft nur in Form von Soft Law gefunden werden, wie die Entwicklung, die zu den unverbindlichen *Business Principles* führte, belegt. Anstatt auf einer rechtsverbindlichen Regelung zu bestehen, orientierte sich *Ruggie* an dem, was realpolitisch möglich ist, um ein konsensfähiges Instrument zu schaffen.

Darüber hinaus wurde für beide Rechtsbereiche festgestellt, dass sich die Anforderungen an den jeweiligen Rechtsrahmen besonders rasant verändern. Dies können neu aufkommende Umweltprobleme, technische Innovationen oder immer komplexer werdende globale Produktionsnetzwerke und Lieferketten sein. Diese Entwicklungen machen es erforderlich,

⁴⁴⁴ *Weidmann*, Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 91.

⁴⁴⁵ *Winkler*, *zfmr* 2 (2011), 164, 170.

⁴⁴⁶ Nähere Informationen online abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr_node.html (Stand: 28.07.2017).

⁴⁴⁷ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte, online abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft/nationaler-aktionsplan/> (Stand: 28.07.2017).

rechtliche Rahmen schnell anzupassen. Wie das Beispiel der *OECD Guidelines* belegt, sind Regierungen durch die Flexibilität der Soft Law-Instrumente und eine kürzere Verhandlungsphase fähig, zeitnah auf Veränderungen zu reagieren.

Kapitel 4: Neue Impulse für Soft Law durch Global Administrative Law

Nachdem am Beispiel des Umweltvölkerrechts und des internationalen Wirtschaftsrechts herausgearbeitet wurde, welche Rolle Soft Law in diesen Rechtsbereichen zukommt, soll abschließend der Zusammenhang zu einem noch „jungen“ Forschungszweig der Rechtswissenschaften geknüpft werden. Die im Zuge der Globalisierung stattfindende Zunahme an Soft Law-Regelungen betrifft auch vermehrt das Verwaltungsrecht. Hintergrund ist internationales Soft Law mit verwaltungsrechtlichen Inhalten,⁴⁴⁸ welches klassisches nationales Verwaltungsrecht beeinflusst. Ein damit einhergehender Trend ist der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Prozess der „Entterritorialisierung der Verwaltung“.⁴⁴⁹

Der wachsende internationale Einfluss neuer Akteure (internationale Organisationen, private oder hybride Akteure) auf das Verwaltungsrecht hat zu einer intensiven und vielbeachteten Diskussion in der öffentlich-rechtlichen Wissenschaft, insbesondere den Verwaltungswissenschaften geführt. Dabei werden verschiedene Herangehensweisen und Begriffe verwendet, um diese Entwicklung zu verstehen, zu strukturieren und ihr einen rechtlichen Rahmen zu geben, so etwa die Forschungen zum „Global Administrative Law“ oder zum „Internationalen Verwaltungsrecht“⁴⁵⁰. Der Fokus der folgenden Untersuchung wird auf dem Global Administrative Law liegen.

Ziel ist es festzustellen, ob durch den Forschungsansatz des Global Administrative Law neue Impulse gesetzt und Perspektiven aufgezeigt werden, die auch die völkerrechtliche Soft Law-Diskussion bereichern und weiterentwickeln können.

⁴⁴⁸ Als Beispiel dienen etwa die *Tenure Guidelines*. Bereits im ersten Satz des Vorworts heißt es: „The purpose of these Voluntary Guidelines is to serve as a reference and to provide guidance to improve governance of land, fisheries and forests [...]“. Ziel ist es also die Verwaltung dieser Ressourcen zu verbessern.

⁴⁴⁹ *Ladeur*, in: *Möllers/Vosskuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht, 375, 376.

⁴⁵⁰ Vgl. hierzu *Möllers/Vosskuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht.

I. Global Administrative Law – Forschungsansatz

Bei dem Global Administrative Law handelt es sich um ein relativ neues Forschungsfeld im Rahmen der Verwaltungswissenschaften, welches vom Institute for International Law and Justice⁴⁵¹ der New York University School of Law ausging.⁴⁵²

Das Global Administrative Law stellt den Versuch dar, ein neues Rechtsgebiet zwischen dem klassischen Verwaltungsrecht, dem internationalen Verwaltungsrecht und dem Völkerrecht zu schaffen. Nach dem bisherigen Verständnis wurde von einer klaren Trennung zwischen dem nach innen orientierten Verwaltungsrecht und dem nach außen orientierten Völkerrecht ausgegangen.⁴⁵³ Lediglich das Staatsrecht wirkte als Verbindung zwischen den Gebieten, beispielsweise durch die Implementierung internationaler Verpflichtungen in nationales (Verwaltungs-) Recht.⁴⁵⁴ Da die globale und nationale Sphäre jedoch zunehmend durch gemischte Akteure oder Entscheidungsprozesse ineinander übergehen, ist in diesen Fällen die strikte Trennung der Rechtsgebiete nicht mehr aufrechtzuerhalten.⁴⁵⁵

Neben der steigenden Anzahl unterschiedlicher Formen von internationalen Organisationen hat auch die Komplexität der Strukturen innerhalb der Organisationen sowie der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren zugenommen, bis hin zur Entwicklung neuer institutioneller Modelle.⁴⁵⁶ Trotz der unterschiedlichen Organisationsformen und der Tätigkeit auf internationaler Ebene handelt es sich ohne Zweifel um Verwaltungsregelungen, wie die negative Abgrenzung belegt – keiner der Akteure wird legislativ oder judikativ tätig.⁴⁵⁷

Mit Blick auf diese zunehmende Verflechtung nationaler und internationaler Regelungen wurde für das Forschungsfeld die Bezeichnung „global“ dem „international“ vorgezogen.⁴⁵⁸ Der Begriff soll neben dieser Verwobenheit widerspiegeln, dass auch untypische informelle, institutionelle Vereinbarungen oder Rechtsquellen umfasst werden, welche nicht zum klassischen Internationalen Recht zu zählen sind.⁴⁵⁹ „[...] *Global Administrative Law covers all the rules and procedures that help ensure the accountability of global administration, and it focuses in particular on administrative structures, on transparency, on participatory elements in the administrative procedure, on principles of reasoned decisionmaking, and on mechanisms*

⁴⁵¹ Ausführliche aktuelle Informationen zu Symposien, Workshops und Aufsätzen zum Thema sind online abrufbar unter: von <http://www.iilj.org/gal/> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁵² *Kingsbury/Krisch/Stewart*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 15.

⁴⁵³ *Möllers*, in: *Möllers/Voskuhle/Walter*, *Internationales Verwaltungsrecht*, 1.

⁴⁵⁴ *Ebd.*

⁴⁵⁵ *Cassese*, *International Law and Politics*, Vol. 37 (2005), 663, 684.

⁴⁵⁶ *Kingsbury/Casini*, *International Organizations Law Review* 6 (2009), 319, 330.

⁴⁵⁷ *Krisch/Kingsbury*, *EJIL* 17 (2006), 1, 3.

⁴⁵⁸ *Ebd.*, 1, 5.

⁴⁵⁹ *Ebd.*

*of review.*⁴⁶⁰ Dass das Global Administrative Law sich gerade auf diese Themen konzentriert, überrascht nicht: Aufgrund der strikten Trennung der Rechtsgebiete oblag es ursprünglich der Entscheidung der Staaten, ob sie internationale Regelungen umsetzen oder implementieren wollten, weshalb auch die innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen, Verwaltungsverfahren oder parlamentarische Kontrollprozesse zur Anwendung kamen.⁴⁶¹ Das „neue“ Verwaltungsrecht, das durch transnationale Verwaltungsorgane erlassen wird, unterliegt nicht der Kontrolle von nationalen Regierungen, Parlamenten oder nationalen Rechtssystemen.⁴⁶² Dies führt dazu, dass der Erlass von Regelungen durch supranationale Akteure Fragen nach Rechenschaftsmechanismen, einer demokratischen Legitimation, den Beteiligungsrechten der Betroffenen sowie Transparenz und Überprüfungsmechanismen aufwirft.

Die Forschungen zum Global Administrative Law sollen daher auch einem erweiterten Verständnis dahingehend dienen, wie internationale Organisationen und nationale Regierungen agieren oder worauf sie bei ihrem Handeln achten sollten, um auf das bestehende Demokratiedefizit im Bereich der internationalen Rechtsetzung zu reagieren.⁴⁶³ *„Especially when individual rights are placed at the forefront, global administrative law might be expected to embody substantive standards for administrative action, like those applied in a domestic context – such as proportionality, rational relation between means and ends, use of less restrictive means, or legitimate expectations.*“⁴⁶⁴

II. Global Administrative Space

Der Global Administrative Law-Ansatz geht vom Bestehen eines sog. global administrative space aus, in dem die Grenzen zwischen nationalem Verwaltungsrecht und zwischenstaatlicher Kooperation verschwimmen oder zumindest an Bedeutung verlieren, was auch mit bestehenden Verflechtungen⁴⁶⁵ in vielen Regulierungs- und Verwaltungsbereichen begründet wird.⁴⁶⁶ Innerhalb dieses global administrative space werden fünf Hauptformen von globaler Verwaltungstätigkeit unterschieden, welche *Kingsbury*, *Krisch* und *Stewart*⁴⁶⁷ aufführen und die im Folgenden zusammengefasst dargestellt werden:

⁴⁶⁰ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 28.

⁴⁶¹ *Krisch/Kingsbury*, EJIL 17 (2006), 1, 3 f.

⁴⁶² *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 16.

⁴⁶³ *Barr/Miller*, EJIL 17 (2006), 15.

⁴⁶⁴ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 40.

⁴⁶⁵ Solche Verflechtungen liegen beispielsweise vor, wenn Entscheidungen von internationalen Akteuren direkte rechtliche Auswirkungen für Individuen haben, ohne dass die Regierung des Staates involviert ist. So kommt dem United Nations High Commissioner For Human Rights etwa die Befugnis zu, den Flüchtlingsstatus einer Person in einem Verfahren zu bestimmen. Dies ist eigentlich eine Entscheidung, die in erster Linie den Verwaltungen der einzelnen Staaten zukommt.

⁴⁶⁶ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 25 ff.

⁴⁶⁷ *Ebd.*, 15, 20 ff.

Erstens, die Verwaltung durch internationale Organisationen mit auf Verträgen oder Exekutivvereinbarung basierten zwischenstaatlichen Organisationen als Hauptakteuren. Beispiele sind der Sicherheitsrat der UN, der für Staaten bindende Entscheidungen in Form von Sanktionen treffen kann, oder die WHO, die globale Gesundheitsrisiken bewertet und Warnungen ausspricht. Zweitens, die Verwaltung durch transnationale Netzwerke und kooperierende nationale Regulierungsbehörden, welche sich auf unverbindliche Vereinbarungen einigen und Empfehlungen abgeben. Dass diese sehr effektiv sein können, belegt der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, dessen Empfehlungen in den vertretenen Ländern in der Regel befolgt werden.⁴⁶⁸ Drittens wird eine Verwaltungstätigkeit durch einzelne nationale Verwaltungsbehörden umfasst, welche extraterritoriale Auswirkung hat, beispielsweise der transnationale Verwaltungsakt. Transnationale Verwaltungsakte haben grenzüberschreitende Wirkung, ohne dass es eines besonderen Anerkennungsverfahrens bedarf.⁴⁶⁹ Diese kommen beispielsweise auf EU-Ebene zur Anwendung wie etwa bei Bildungsabschlüssen aus EU-Mitgliedsstaaten⁴⁷⁰. Als Viertes nimmt die hybride Verwaltung durch staatliche und private Akteure an Bedeutung zu. Als Beispiele dienen hier die Codex Alimentarius Commission⁴⁷¹ oder die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Die ICANN ist zuständig für die Koordination der Vergabe von Adressen und Namen im Internet und war ursprünglich eine nicht-staatliche non-profit Organisation. Erst später wurden auch Vertreter von Regierungen aufgenommen. Als Fünftes ist die Verwaltung durch private Akteure, wie die International Standard Organization zu nennen, durch welche bereits 13.000 Standards⁴⁷² – in allen Bereichen außer der Elektrik, Elektronik sowie der Telekommunikation – verabschiedet und somit weltweit Produkte und Prozesse vereinheitlicht wurden.⁴⁷³

Im Gegensatz zu der traditionellen Annahme im Völkerrecht, dass lediglich Staaten Rechtssubjekte des internationalen Rechts sind, klassifiziert das Global Administrative Law auch Individuen, Unternehmen, NGOs und andere Vereinigungen als Rechtssubjekte.⁴⁷⁴ Begründet wird dies hauptsächlich mit dem Argument, dass diese Akteure immer öfter von

⁴⁶⁸ *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 888.

⁴⁶⁹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 64.

⁴⁷⁰ Anerkennungspflicht ergibt sich aus der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.09.2005 (Abl. L 255, S. 22).

⁴⁷¹ Die Codex Alimentarius Commission ist das höchste Lenkungs- und Beschlussorgan für den Codex Alimentarius. Weitere Informationen zu der Commission sind auf der Homepage des BMEL online abrufbar unter: http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Codex-Alimentarius/_Texte/CodexArbeitsweise.html (Stand: 28.07.2017).

⁴⁷² Beispiele für solche Standards sind ISO 216-Papierformat, ISO 9000-Qualitätsmanagementsystem, ISO 14000-Umweltmanagementsystem.

⁴⁷³ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 22.

⁴⁷⁴ *Ebd.*, 15, 23 ff.

internationalen Regelungen direkt betroffen sind, ohne dass der Staat dabei, etwa durch die Umsetzung in nationales Recht, involviert ist.⁴⁷⁵

III. Global Administrative Law und die Relevanz für Soft Law

Die Ausführungen zu den Grundansätzen des Global Administrative Law führen zu dem Schluss, dass unverbindliches Recht ein wichtiger Bestandteil der von diesem Forschungsansatz umfassten Regelungen ist. Dies liegt schon darin begründet, dass die als Hauptakteure des Global Administrative Law herauskristallisierten internationalen Organisationen oder gar private Akteure überwiegend unverbindliche Leitlinien oder Empfehlungen abgeben können. Durch die im Rahmen des Global Administrative Law zu entwickelnden Anforderungen an Rechtsetzung dieser Art könnte ein Weg gefunden werden, die angesprochenen Probleme zu strukturieren und zu lösen.⁴⁷⁶ „*These developments lead us to define global administrative law as comprising the mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make.*“⁴⁷⁷

Die Forschung zum Global Administrative Law könnte zu einer Sensibilisierung für die Notwendigkeit der Vereinheitlichung teilweise bereits bestehender verfahrenstechnischer und anderer Voraussetzungen beim Beschluss solcher Regelungen beitragen.⁴⁷⁸ Dazu zählen die Gewährleistung von Transparenz, zum Beispiel durch die Veröffentlichung von internen Dokumenten, und die Beteiligung (durch Benachrichtigungen und Anhörungen) der von Beschlüssen direkt betroffenen Personen sowie die Installierung eines Beschwerde- oder Einspruchsmechanismus, um eine Möglichkeit zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Durchführung von Korrekturen zu haben.⁴⁷⁹

Bereits die Diskussion über das Global Administrative Law kann zu einer Aufwertung von Soft Law-Regelungen innerhalb der Rechtswissenschaften beitragen. Im Rahmen des global administrative space werden verbindliche und unverbindliche Verwaltungsregelungen bewusst gleichwertig behandelt, da eine pauschale Kategorisierung der Vielfalt der Regelungen nicht gerecht würde und wichtige Aspekte wie den Prozess des Regelungserlasses oder das Bestehen von Überprüfungs- und Beschwerdemechanismen übergehen würde.⁴⁸⁰ Diese differenzierte Betrachtungsweise schützt Soft Law-Regelungen vor einer unreflektierten Vorverurteilung

⁴⁷⁵ *Ebd.*, 15, 23 f.

⁴⁷⁶ *Kingsbury/Casini*, *International Organizations Law Review* 6 (2009), 319, 356.

⁴⁷⁷ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 15, 17.

⁴⁷⁸ *Kingsbury/Casini*, *International Organizations Law Review* 6 (2009), 319, 333.

⁴⁷⁹ *Ebd.*

⁴⁸⁰ *Ebd.*, 319, 351.

hinsichtlich ihrer Bedeutung⁴⁸¹ und stellt sie mit Hard Law-Regelungen auf eine Ebene. Anstatt das Phänomen Soft Law aufgrund seiner Regelungsvielfalt generell zu verdammen und sich in endlosen rechtstheoretischen Streitigkeiten zu verstricken, könnten Soft Law-Regelungen als im selben Rechtsraum getroffene gleichwertige Regelungen akzeptiert werden, um sich anschließend mit der Bildung eines geeigneten Rechtsrahmens zu befassen. Dem Grundgedanken des Global Administrative Law folgend könnten einheitliche Anforderungen, seien sie formeller oder inhaltlicher Art, formuliert werden, um Partizipations-, Transparenz- und Legitimationsdefizite zu beheben.

Die Diskussion über Schwachstellen wie die mangelnde Rechenschaftspflicht, Legitimation oder fehlende Beteiligungsrechte erhöht den Druck auf die „neuen“ verwaltungsrechtlichen Akteure, Strukturen zu überdenken, Beteiligungsverfahren zu integrieren und Prozesse zu demokratisieren. In diesen Bereichen könnte das Global Administrative Law dazu beitragen, vereinheitlichte Standards für alle internationalen Akteure mit Regelungsbefugnis zu etablieren, wodurch auch Soft Law-Regelungen größere Anerkennung gewinnen könnten. In vielen Bereichen der Global Governance gibt es bereits den Trend, auch auf globaler Ebene Mechanismen zu schaffen, die dem nationalen Verwaltungsrecht gleichen, um Beteiligung und eine Rechenschaftspflicht zu etablieren.⁴⁸² Ein Positivbeispiel ist die Involvierung von NGOs in Beschlussorganen wie der Codex Alimentarius Commission.⁴⁸³ Ein Beispiel für einen Überprüfungsmechanismus ist der Inspection Panel⁴⁸⁴ der World Bank. Für Einzelpersonen oder Gemeinschaften, die durch ein von der World Bank gefördertes Projekt negativ beeinträchtigt werden, besteht die Möglichkeit, sich an den Panel zu wenden. Auch die Berufungsmöglichkeit gegen Dopingentscheidungen beim Internationalen Sportgerichtshof stellt einen solchen Mechanismus dar. Um dem Vorwurf der intransparenten Entscheidungsfindung entgegenzutreten, veröffentlichen Organisationen wie die World Bank, der International Monetary Fund oder die World Trade Organization (WTO) vermehrt interne Dokumente.⁴⁸⁵ Allerdings sind die Bestrebungen nach mehr Transparenz und Überprüfungsmechanismen nicht in allen internationalen Organisationen von Erfolg gekrönt. So scheiterte etwa der UN-Sicherheitsrat bei dem Versuch, ein unabhängiges Organ zur Überprüfung seiner Sanktionen zu installieren.⁴⁸⁶ Trotz eines Positivtrends kann somit nicht darauf vertraut werden, dass internationale Akteure die bestehenden Defizite in Bereichen wie Partizipation, Transparenz, und Legitimation auf absehbare Zeit selbst beseitigen.

⁴⁸¹ Vgl. *Knauff*, Der Regelungsverbund, S. 17, der Soft Law als unbeliebtes Stiefkind in der Rechtswissenschaft beschreibt, das kaum je Beachtung findet.

⁴⁸² *Krisch/Kingsbury*, EJIL 17 (2006), 1, 4.

⁴⁸³ *Ebd.*

⁴⁸⁴ Ausführliche Informationen sind online abrufbar unter: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Home.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁸⁵ *Kingsbury/Krisch/Stewart*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15, 38.

⁴⁸⁶ *Ebd.*, 15, 40.

IV. Bewertung

Auch wenn es sich bei dem Global Administrative Law um einen Forschungsbereich handelt, der in seinen Anfängen steckt, verhilft die Debatte neuen internationalen Akteuren und ihrer Rechtserzeugung zu Aufmerksamkeit, die bisher sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik „unter dem Radar“ liefen. Gegenüber dem Forschungsansatz wird trotz Anerkennung der Pionierarbeit auch Kritik hinsichtlich des methodischen Vorgehens geäußert.⁴⁸⁷ Wichtige Fragen der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre seien bisher nicht in die Überlegungen miteinbezogen worden, weshalb es an rechtswissenschaftlichen Elementen bei der Diskussion mangle.⁴⁸⁸ Gleichwohl wird berücksichtigt, dass den Vertretern des Global Administrative Law selbst bewusst ist, dass sich ihr Forschungsbereich in einem Anfangsstadium befindet, weshalb die theoretischen Grundlagen noch auszubauen sind.⁴⁸⁹

Ein nicht von der Hand zu weisender Trend der Internationalisierung im Verwaltungsrecht samt der einhergehenden Probleme wird durch das Global Administrative Law thematisiert und strukturiert, weshalb dem Forschungsansatz sicher eine Existenzberechtigung zukommt. Als einen „zentralen Impuls“ bewertet *Ruffert* dabei „die Ablösung des Denkens in Rechtsetzungsebenen (Völkerrecht, Europarecht, staatliches Recht) und die Hinwendung zu einem Denken in Verwaltungsräumen.“⁴⁹⁰ Auch in Bezug auf Soft Law stellt dieser neue Forschungszweig einen Gewinn dar. Neben der bereits angesprochenen Aufwertung, die Soft Law-Regelungen erfahren, werden auch Denkansätze geboten, die eine neue Perspektive auf Soft Law in die bisherige völkerrechtstheoretische Diskussion einfließen lassen könnten. Anlehnend an den Global Administrative Law-Ansatz und damit ausgehend von einer Gleichwertigkeit von Soft Law und verbindlichen Regelungen könnte der bisherige Fokus des völkerrechtswissenschaftlichen Diskurses auf diese „neuen“ Fragestellungen gelegt werden. Es könnte versucht werden, einheitliche Voraussetzungen im Bereich der Legitimation, Beteiligung oder Beschwerde- und Überprüfungsmechanismen zu schaffen und damit die Schwachstellen des Soft Law zu beseitigen. Damit würde dieser Ansatz eine gute Alternative zu der teilweise bestehenden Abwehrhaltung gegenüber Soft Law-Regelungen sein.

Kapitel 5: Ergebnis

Unverbindliche Leitlinien können als Soft Law-Instrument von internationalen Organisationen oder durch unverbindliche Vereinbarungen zwischen Staaten beschlossen werden. Sie dienen dazu, Staaten Verhaltensvorgaben zu machen. Ihnen kommt keine rechtliche

⁴⁸⁷ Möllers, in: Möllers/Vosskuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht, 1, 3.

⁴⁸⁸ Ebd.

⁴⁸⁹ Ruffert, in: Möllers/Vosskuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht, 395, 404.

⁴⁹⁰ Ebd., 395, 418.

Verbindlichkeit, dafür aber eine moralische bzw. politische außenrechtliche Wirkung zu. Mit Blick auf die Einhaltung stehen solche unverbindlichen Regelungen den rechtsverbindlichen nicht nach. Die hohe Zahl an Rechtsverstößen, gerade im Völkerrecht, macht deutlich, dass auch die Rechtsverbindlichkeit keinen Garanten für die Einhaltung der Norm darstellt. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass es bereits eine Vielzahl an Leitlinien unterschiedlicher internationaler Organisationen gibt. Auch wenn es sich um kein neues Regulierungsinstrument handelt, bleibt festzustellen, dass Leitlinien in jüngster Zeit vermehrt zur Anwendung kommen. Ferner wurde deutlich, dass auch Veröffentlichungen von Experten internationaler Organisationen oft den Titel „Leitlinien“ tragen, weshalb allein die Bezeichnung noch keinen Rückschluss auf die Charakterisierung als Soft Law-Instrument erlaubt. Vielmehr erfordert dies einen Beschluss von Hoheitsträgern, wie zum Beispiel internationalen Organisationen oder Staaten. Eine nähere Betrachtung jedes einzelnen Instruments ist unumgänglich.

Der Mangel an formellen und inhaltlichen Vorgaben erschwert eine klare Abgrenzung von Soft Law-Instrumenten. Auch Leitlinien stellen hier keine Ausnahme dar. Neben der umstrittenen rechtlichen Einordnung ist auch die Vielzahl von Soft Law-Instrumenten unterschiedlichster Art ein Grund für das komplizierte Verhältnis der Völkerrechtler zu Soft Law. Die nach wie vor herrschende Uneinigkeit in der Forschung wurde ausführlich dargestellt. Gleichwohl verhindert sie nicht die florierende Anwendung von Soft Law, auch in Form von Leitlinien. Das Beispiel des Umweltvölkerrechts hat belegt, dass Soft Law die Basis eines gesamten neuen Rechtsbereichs bildet und auch als Impulsgeber für fundamentale politische Richtungswechsel fungieren kann. Hervorzuheben ist dabei auch, dass Soft Law-Regelungen oft der erste Schritt in Richtung einer verbindlichen Regelung sind. Gerade für besonders komplexe Regelungsgegenstände, die eine schnelle flexible Reaktion erfordern, scheinen Soft Law-Regelungen besonders geeignet, wie auch die *OECD Guidelines* im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts belegen.

Ein Großteil der betrachteten Soft Law-Regelungen, auch in Form von Leitlinien, stellen dem Grunde nach eine Art Verwaltungsrecht auf internationaler Ebene dar. Allerdings bestehen keine mit einem nationalen verwaltungsrechtlichen Verfahren vergleichbaren Voraussetzungen wie die Partizipation und Beschwerdemöglichkeit des Betroffenen. Diese und weitere Schwächen werden von Völkerrechtlern und insbesondere Soft Law-Gegnern kritisiert und auch im Rahmen des Global Administrative Law-Forschungsansatzes thematisiert. Insgesamt wurde festgestellt, dass einige Grundannahmen dieses Forschungsansatzes eine Aufwertung von Soft Law darstellen. Das Global Administrative Law kann somit als Impulsgeber für weitere völkerrechtliche Forschungen im Bereich des Soft Law genutzt werden.

Teil 3: Exemplarische Überprüfung der Autorität und Effektivität von Leitlinien am Beispiel der Freiwilligen Leitlinien zur Implementierung des Rechts auf angemessene Nahrung

Im Fokus des dritten Teils stehen die *RtAF Guidelines* der FAO. Am Beispiel dieser Leitlinien soll untersucht werden, welche Autorität und Effektivität den Leitlinien als völkerrechtliches Instrument zukommen kann. Die *RtAF Guidelines* eignen sich für eine solche Untersuchung, da sie bereits vor über zehn Jahren beschlossen wurden und damit die Entwicklungen und Auswirkungen der letzten Jahre berücksichtigt werden können. Die Bewertung der *RtAF Guidelines* erfolgt in diesem Teil auch unter völkerrechtssoziologischen Gesichtspunkten.

Zunächst wird auf die FAO als beschließende internationale Organisation sowie die Entwicklung und den Regelungsinhalt der *RtAF Guidelines* eingegangen. Vor der Untersuchung der *RtAF Guidelines* unter völkerrechtssoziologischen Aspekten wird zunächst in die Völkerrechtssoziologie – Fragestellungen und Methodik – eingeführt sowie die „Autorität“ als soziologische Kategorie erläutert. Im Anschluss werden die von *Miehsler* entwickelten Kriterien zur Bemessung der Autorität dargestellt und bewertet. Auf dieser Basis wird die Autorität der *RtAF Guidelines* unter Orientierung von *Miehslers* Kriterien als Soft Law-Instrument analysiert.

Daraufhin folgt die Analyse der nationalen normativen Entwicklungen mit Blick auf die verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechts auf Nahrung sowie der Verabschiedung von nationalen Rahmengesetzen, welche in den *RtAF Guidelines* empfohlen werden. Ausführlicher werden anschließend die rechtlichen Entwicklungen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung in Brasilien erörtert, die als beispielhaft gelten. Auf der Basis des aktuellen rechtlichen Umsetzungsstands soll abschließend versucht werden, Rückschlüsse auf die Effektivität der *RtAF Guidelines* zu ziehen.

Kapitel 1: Die RtAF Guidelines ein Regelungsinstrument der FAO

I. Die FAO in der Rolle des Leitliniengebers

1. Zuständigkeit, Struktur, Organe

Die FAO ist eine Sonderorganisation der UN gemäß Art. 57 UN-Charta. Sie wurde am 16. Oktober 1945 in Quebec von 42 Staaten gegründet, ihre Constitution (FAO-Satzung) am

gleichen Tag beschlossen.⁴⁹¹ Der Abschluss des UN-Kooperationsvertrags⁴⁹², mit dem der Status der FAO als Sonderorganisation begründet wurde, erfolgte am 14. Dezember 1946.⁴⁹³ 194 Staaten⁴⁹⁴ (Stand: April 2017) sind seit der Gründung Mitglieder⁴⁹⁵ der FAO geworden.

Als Sonderorganisation ist die FAO sowohl im organisatorischen als auch im finanziellen Sinne selbstständig und hat als „Welternährungsbehörde“ ein sehr weites Tätigkeitsfeld. Gemäß den Ausführungen in der Präambel ihrer Satzung sowie den Informationen auf der eigenen Homepage⁴⁹⁶ werden die Aufgaben und Ziele folgendermaßen beschrieben: Die FAO soll unter anderem dazu beitragen, Hunger, Nahrungsunsicherheit und Unterernährung zu beseitigen und die Produktion und Nachhaltigkeit in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereigewerbe zu steigern. Zudem soll die ländliche Armut bekämpft und der wirtschaftliche und soziale Fortschritt für alle gewährleistet werden. Auch die nachhaltige Verwaltung und Nutzung der natürlichen Ressourcen wird als ein Hauptziel deklariert. Aktuelle Schwerpunkte, strategische Ziele der Arbeit sowie Visionen können auch den Strategierahmen entnommen werden, welche die FAO für einen mehrjährigen Zeitraum regelmäßig verabschiedet.⁴⁹⁷ Um diese Ziele zu erreichen, wird die FAO auf internationaler und nationaler Ebene tätig und nutzt verschieden gestaltete Handlungsmöglichkeiten.⁴⁹⁸ Die FAO sammelt und analysiert Informationen und Daten über die einzelnen Staaten speziell mit Blick auf die Ernährungssituation sowie die Agrarwirtschaft und das Fischereiwesen.⁴⁹⁹ Ferner beobachtet sie die Entwicklungen auf den Weltmärkten. Auf der Basis ihrer Erkenntnisse veröffentlicht sie Berichte und entwickelt internationale, regionale oder nationale Strategien, um die Staaten etwa bei dem Entwurf nationaler, effektiver Gesetzgebung zu unterstützen. Darüber hinaus entwickelt die FAO neue internationale Regelungen, durch welche Mindeststandards gesetzt werden. Ein Beispiel dafür stellen die Regelungen zur umweltschonenden Bewirtschaftung der Fischereiresourcen durch den bereits thematisierten *Code of Conduct for Responsible Fisheries*

⁴⁹¹ Phillips, FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981, S.1, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/018/p4228e/p4228e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁹² Der Text des UN-Kooperationsvertrags kann in der Bücherei der FAO angefordert werden.

⁴⁹³ Unser, Die UNO, S. 202.

⁴⁹⁴ Dazu zählen auch die EU sowie die Assoziierten Mitglieder Faröer Inseln und Tokelau.

⁴⁹⁵ Auflistung der Mitglieder, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/legal/home/fao-members/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁹⁶ FAO, Homepage Sektion: About FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/home/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁹⁷ Der aktuelle Strategierahmen „Reviewed Strategic Framework 2010-2019“ ist online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁹⁸ FAO, Homepage Sektion: About FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/about/how-we-work/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁴⁹⁹ FAOSTAT bietet beispielsweise freien Zugang zu Daten über Nahrung und Landwirtschaft von über 245 Staaten und Regionen, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/faostat/en/#home> (Stand: 28.07.2017). In der FAOLEX Database sind rechtliche Regelungen der Staaten online abrufbar unter: <http://www.fao.org/faolex/en/> (Stand: 28.07.2017).

dar.⁵⁰⁰ Da viele zu regelnde Bereiche über die Zuständigkeitsgrenzen der FAO hinausgehen, werden Standards auch in Zusammenarbeit mit anderen UN-Sonderorganisationen erarbeitet.⁵⁰¹ Darüber hinaus führt die FAO auch eigene Projekte in den Mitgliedsstaaten im Bereich der Agrar-, Forst- und Fischereientwicklung durch, in denen den Mitgliedsstaaten die Expertise angeboten wird.

Zur besseren Bewertung der *RtAF Guidelines* hinsichtlich ihrer Legitimierung sollen die Organe in Grundzügen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Zusammensetzung sowie die relevanten Gremien innerhalb der FAO-Struktur dargestellt werden. Die Konferenz⁵⁰² (Art. 3 f. FAO-Satzung) stellt das oberste Organ der FAO dar und findet alle zwei Jahre (Art. 3 Abs. 6 FAO-Satzung) in Rom statt. Den Mitgliedsstaaten kommt, im Gegensatz zu den assoziierten Mitgliedern, je eine Stimme zu (Art. 3 Abs. 1 FAO-Satzung). Zuständig ist die Konferenz unter anderem für die Festlegung der politischen Linien und die Verabschiedung des Haushalts (Art. 4 Abs. 1 FAO-Satzung). Zudem können Empfehlungen an Mitgliedsstaaten⁵⁰³ im Bereich Nahrung und Landwirtschaft und an andere Organisationen ergehen (Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4 FAO-Satzung). Darüber hinaus können u.a. Entscheidungen des Rats oder einzelner Kommissionen der Konferenz bzw. des Rates überprüft werden (Art. 4 Abs. 5 FAO-Satzung).

Der Rat⁵⁰⁴ (Art. 5 FAO-Satzung) besteht aus 49 Mitgliedern (Art. 5 Abs. 1 FAO-Satzung), die von der Konferenz für die Dauer von drei Jahren nach einem festgelegten regionalen Proporz gewählt werden. Im Rahmen der General Rules⁵⁰⁵ wurde eine konkrete Festlegung der Wahl (Rule XXII) und der Zuständigkeit des Rates (Rule XXIV) niedergelegt. Seine Zuständigkeitsbereiche werden dem Rat durch die Konferenz übertragen (Art. 5 Abs. 3 FAO-Satzung). Er stellt zwischen den Sitzungen das exekutive Organ der Konferenz dar, da er auch mindestens drei Mal zwischen den Konferenzen tagt. Der Rat ist befugt, Entscheidungen zu Themen zu treffen, die nicht der Konferenz vorgelegt werden müssen (Rule XXIV). In der Fassung der Rules von 2004 kam dem Rate zudem die Aufgabe zu, die Mitgliedsstaaten in Bereichen wie „World food and agriculture situation and related matters“ zu beraten und Empfehlungen zu geben (Rule XXIV Nr. 1 b.)⁵⁰⁶. Die *RtAF Guidelines* wurden in Ausführung

⁵⁰⁰ Vgl. Teil 2 Kapitel 3 I. 3.

⁵⁰¹ Unser, Die UNO, S. 204.

⁵⁰² Nähere Informationen zur Konferenz, Sitzungstermine und Berichte von den vergangenen Konferenzen sind online abrufbar unter: <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/conference/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁵⁰³ Erforderlich ist dafür allerdings eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen (Art. 4 Nr. 3 FAO-Satzung).

⁵⁰⁴ Nähere Informationen zum Rat, Sitzungstermine und Berichte von den vergangenen Sitzungen sind online abrufbar unter: <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/council/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁵⁰⁵ FAO, General Rules, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/K8024E.pdf#page=42> (Stand: 28.07.2017).

⁵⁰⁶ „The Council shall (b) tender advice on such matters to governments of Member Nations and Associate Members, intergovernmental [...]“

dieser Zuständigkeit beschlossen. Im Rahmen des Reformprozesses der FAO, auf den im folgenden Abschnitt eingegangen wird, wurde diese Zuständigkeit des Rates aufgehoben.

Zur Hauptaufgabe des Rates gehört es, die Arbeit der FAO zu überwachen.⁵⁰⁷ Daneben bestehen Kommissionen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen (Art. 6 FAO-Satzung), welche die Arbeit des Rates unterstützen und sowohl von der Konferenz als auch vom Rat eingesetzt werden können. Beispiele sind der Programm- oder Finanzausschuss oder das CFS, welches die *RtAF Guidelines* beschlossen hat. Als drittes Organ ist der Generaldirektor (Art. 7 FAO-Satzung) zu nennen, der dem Sekretariat vorsteht. Amtierender Generaldirektor ist seit 2012 *José Graziano da Silva*⁵⁰⁸.

Zu den Befugnissen der FAO gehört es gem. Art. 1 Abs. 2 FAO-Satzung, soweit dies zweckdienlich ist, nationale und internationale Maßnahmen zu bestimmten Themen – eine Aufzählung erfolgt in Art. 1 Abs. 2 a) - f) – zu empfehlen.

2. Reformen und Bewertung der FAO

Für die Bewertung von Vorgaben, die seitens der FAO erlassen werden, ist auch die Frage zur Stellung der FAO im Vergleich zu anderen UN-Sonderorganisationen und der Anerkennung und Reputation innerhalb der Staatengemeinschaft relevant. Insbesondere im Zusammenhang mit nicht bindenden Regelungen können bestehende Ressentiments gegenüber der Organisation die Bereitschaft der Staaten zur Umsetzung von Vorgaben negativ beeinflussen oder dieser entgegenstehen.

Die Zuständigkeit und damit auch das Aufgabenfeld der FAO wurde seit der Gründung stetig erweitert und führte zu einer Überforderung der FAO auf verschiedenen Ebenen.⁵⁰⁹ Die FAO hatte viele Jahre mit einer schlechten Reputation bei der Gebergemeinschaft zu kämpfen, da ihr unter anderem eine ineffiziente Arbeitsweise vorgeworfen wurde.⁵¹⁰ Das bestehende Misstrauen kam auch dadurch zum Ausdruck, dass die Mitgliedsstaaten vermehrt begannen, ihre Mitgliedsbeiträge in Form von einfacher beeinflussbaren bilateralen Projekten oder Fonds zu leisten.⁵¹¹ Die FAO nahm die bestehende Kritik zum Anlass, 2004 eine unabhängige externe Evaluierung in Auftrag zu geben, um die Arbeit der FAO zu begutachten und festzustellen, ob

⁵⁰⁷ *Unser*, Die UNO, S. 206.

⁵⁰⁸ José Graziano da Silva ist brasilianischer Agrar- und Sozialwissenschaftler und war als Professor an der Universidade Estadual von Campinas wissenschaftlich tätig. Im Anschluss war er einige Jahre brasilianischer Minister im neugeschaffenen Ministerium für soziale Entwicklung und Kampf gegen den Hunger. 2006 wurde er Regionalvertreter der FAO für Lateinamerika und die Karibik.

⁵⁰⁹ *Hofner*, in: *Volger*, Lexikon der Vereinten Nationen, 116, 118.

⁵¹⁰ *Windfuhr*, Reform der FAO, Stand und Bewertung, S. 1, online abrufbar unter: http://www.inkota.de/fileadmin/user_upload/Themen_Kampagnen/Ernaehrung_und_Landwirtschaft/welternaehrungsgipfel/Reform%20FAO_Brot%20für%20die%20Welt.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁵¹¹ *Ebd.*

die FAO als Organisation noch gebraucht werde. Im September 2007 wurden die Resultate auf der Konferenz der FAO veröffentlicht und dabei betont, dass sich die Organisation in einer finanziellen, strukturellen und programmatischen Krise befinde, Reformen aber möglich seien – „reform with growth“.⁵¹² Insbesondere sei das Bestehen der FAO als Organisation notwendig, da sie eine Reihe von Dienstleistungen erbringe, die von keiner anderen Organisation geleistet werden könnten.⁵¹³ Voraussetzung, um das Potenzial der FAO ausnützen zu können und die Organisation für das 21. Jahrhundert zu rüsten, sei neues Vertrauen bei den Mitgliedern und gegenseitiger Respekt.⁵¹⁴ Es wurden eine Vielzahl von Maßnahmen vorgeschlagen, um die erheblichen Mängel zu beseitigen, insbesondere sollte sich die FAO auf ihren Kerntätigkeitsbereich Ernährung und nachhaltige Landwirtschaft fokussieren.⁵¹⁵ Auf Grundlage der 109 Empfehlungen wurde ein Komitee damit beauftragt, einen sofortigen Aktionsplan zu entwickeln, welcher mit einem Umfang von 238 Aktionen⁵¹⁶ 10 Monate später auf einer Sondersitzung des Rats 2008 angenommen wurde.⁵¹⁷ Die Umsetzung startete 2009 und war im Dezember 2012 überwiegend abgeschlossen. Im Rahmen der Reformen wurde die jeweilige Rolle der Organe – der Konferenz und des Rates – herausgearbeitet und klargestellt. Wie bereits angesprochen, wurde die Zuständigkeit des Rates, den Mitgliedsstaaten Empfehlungen zu geben, modifiziert. Alle globalen politischen Fragestellungen sind seither von der Konferenz anzusprechen. Zudem wurde das CFS explizit dafür mandatiert, freiwillige Leitlinien zu entwickeln,⁵¹⁸ wie sie in Form der *Tenure Guidelines* erfolgten.⁵¹⁹

Viele strukturelle Mängel wurden durch die Reformen beseitigt und so die Grundlage für eine effektivere Arbeitsweise geschaffen. Dass sich das Ansehen der FAO und ihre Akzeptanz innerhalb der Weltgemeinschaft seitdem positiv verändert haben, zeigen die aktuellen vielversprechenden Reaktionen der Staaten auf die *Tenure Guidelines*, welche auch unter dem Dach der FAO beschlossen wurden. Insbesondere die steigende finanzielle Unterstützung macht deutlich, dass der FAO wieder Vertrauen entgegengebracht wird.⁵²⁰

⁵¹² C 2007/7 A. 1, FAO Conference, Report of the Independent External Evaluation of the FAO, S. 3, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁵¹³ *Ebd.*, S. 3 f.

⁵¹⁴ *Ebd.*, S. 11.

⁵¹⁵ *Ebd.*, S. 3.

⁵¹⁶ Die zu ergreifenden „Actions“ wurden etwas später auf 274 erhöht.

⁵¹⁷ C 2013/26, FAO Conference, Final Management Report on Immediate Plan of Action Implementation and the FAO Reform Process, S. 4, <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg067e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁵¹⁸ Rule XXXIII Nr. 9 b.: „The Committee shall promote greater policy convergence and coordination including through the development of international strategies and voluntary guidelines on food security and nutrition on the basis of best practices, lessons learned from local experience, inputs received from national and regional levels and expert advice and opinions from different stakeholders.“

⁵¹⁹ Vgl. *Teil 4 Kapitel 2 II. 1.*

⁵²⁰ Vgl. *Teil 4 Kapitel 5.*

II. Die Entwicklung der RtAF Guidelines

Das Recht auf Nahrung ist kein neues Recht, sondern wurde bereits 1948 durch Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁵²¹ in den unverbindlichen Menschenrechtskatalog mit aufgenommen.

„*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing [...]*“

Es folgte eine Berücksichtigung in Art. 11 des ICESCR vom 19. Dezember 1966 sowie in Art. 6 des *International Covenant on Civil and Political Rights*⁵²² (ICCPR) ebenfalls vom 19. Dezember 1966 im Rahmen des Rechts „Schutz auf Leben“. Mit der Aufnahme im ICESCR erhielt das Recht auf Nahrung – konkret: das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11 Abs. 1 S. 1)⁵²³ sowie das Recht, frei von Hunger zu leben (Art. 11 Abs. 2)⁵²⁴ – erstmals Verbindlichkeit für die teilnehmenden Vertragsstaaten.⁵²⁵ In der *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*⁵²⁶ (UNCEDAW⁵²⁷) vom 18. Oktober 1979 wird das Recht auf Nahrung zwar nicht für allgemeinverbindlich erklärt, aber im Zusammenhang mit dem Schutz von Schwangeren in Art. 12 Abs. 2 angesprochen. Daneben findet das Recht auch in der *Convention on the Rights of the Child*⁵²⁸ vom 20. November 1989 in Art. 24 Abs. 2 c und Art. 27 Abs. 3 im Rahmen eines „angemessenen Lebensstandard“ sowie in Art. 25 f und Art. 28 Abs. 1 der *Convention on the Right of Persons with Disabilities* vom 13. Dezember 2006 Erwähnung. Die zusätzliche Aufnahme des Rechts auf Nahrung in diese speziellen Konventionen lässt sich damit erklären, dass es sich bei den geschützten Personengruppen – Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen – mit Blick auf die Ernährungssicherheit um vulnerable Personengruppen handelt, die eines besonderen Schutzes bedürfen. Mit der Aufnahme im Rahmen unterschiedlicher Konventionen kann einer Person, die in ihrem Recht auf Nahrung verletzt ist und den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft hat, eine zusätzliche Möglichkeit zukommen, diese Verletzung geltend zu machen, etwa durch ein

⁵²¹ A/Res/217, UN-Doc. 217/A-(III).

⁵²² UNTS Band 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1533.

⁵²³ Art. 11 Abs. 1 S.1 ICESCR: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.“

⁵²⁴ Art. 11 Abs. 2 ICESCR: „In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen [...]“

⁵²⁵ *Windfuhr*, RTFN Watch 2008, 20.

⁵²⁶ UNTS Band 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 647.

⁵²⁷ Die Abkürzung dient der Unterscheidung vom Committee on the Elimination of Discrimination against Women, das mit CEDAW abgekürzt wird.

⁵²⁸ UNTS Band 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 121.

Individualbeschwerdeverfahren⁵²⁹. Schließlich wird durch die wiederholte Aufnahme in Konventionen die herausragende Bedeutung des Rechts auf Nahrung betont.

Angesichts einer zunehmend angespannten globalen Ernährungssituation – unter anderem beeinflusst durch einen Anstieg der Nahrungsmittelpreise und einen Rückgang der Weltgetreidevorräte – organisierte die FAO 1996 den ersten World Food Summit (WFS) in Rom.⁵³⁰ In diesem Rahmen wurden Bemühungen unternommen, die Bedeutung des Rechts auf Nahrung zu stärken und die Thematik auf die politische Tagesordnung der FAO und der Staaten selbst zu setzen.⁵³¹ Unter Ziel 7.4 des World Food Summit Plan of Action⁵³² wurde unter anderem ausdrücklich die Aufforderung an den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte formuliert, Art. 11 des ICESCR zu konkretisieren.⁵³³ Zunächst sollte der normative Inhalt und dann die Umsetzung geklärt werden. Das Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) folgte diesem Anliegen, indem er das in Art. 11 bezeichnete Recht auf Nahrung im Rahmen der *General Comment 12*⁵³⁴ konkretisierte⁵³⁵: „*Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung haben.*“⁵³⁶ Zudem wird auf die Verpflichtungen, die den Vertragsstaaten zukommen, eingegangen: „*Die hauptsächliche Verpflichtung besteht darin, Maßnahmen zu ergreifen, um schrittweise die volle Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu verwirklichen.*“ Auch wenn den *General Comments* keine Rechtsverbindlichkeit zukommt, ist die vorgenommene Auslegung des Rechts auf Nahrung dennoch von den Vertragsstaaten bei der Umsetzung zu berücksichtigen und zu beachten.⁵³⁷ Die *General Comments* der UN-Vertragsorgane stellen ein wichtiges Instrument des Menschenrechtsschutzes dar. Oft befassen sie sich mit speziellen Vorschriften eines Paktes,⁵³⁸ sie können allerdings auch

⁵²⁹ Ein solches Individualbeschwerdeverfahren wurde beispielsweise durch das Fakultativprotokoll (Optional protocol) zur UNCEDAW (in Kraft seit 22.12.2000) eingeführt und stellt die Grundlage dafür dar, dass Ausschüsse Individualbeschwerden gegen einen Vertragsstaat des Protokolls (auch vor Ort) prüfen können.

⁵³⁰ *Donner/Rötten/Post*, Welternährungsgipfel – Fünf Jahre später, S. 3.

⁵³¹ *Windfuhr*, RTFN Watch 2008, 20.

⁵³² Der Text des World Food Summit Plan of Action ist online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM> (Stand: 28.07.2017).

⁵³³ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 11, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/016/ap555e/ap555e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁵³⁴ E/C.12/1999/5, CESCR, General Comment 12 vom 12.05.1999, deutsche Fassung online abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁵³⁵ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 11 f.

⁵³⁶ General Comment 12, Rn. 6, englischer Ursprungstext: „The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical or economic access at all times to adequate food or means for its procurement.“

⁵³⁷ *Rams*, in: *FIAN*, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht, 6, 7, online abrufbar unter: http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/RaN/2011_reader_einklagbarkeit_recht_auf_nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁵³⁸ *Klein*, in: FS Rauschnig, 301, 304.

weiter greifende allgemeine Themen zum Gegenstand haben wie Nationale Menschenrechtsinstitutionen oder Gewalt gegen Frauen.⁵³⁹ Die erlassenden Ausschüsse sind jeweils mit 18 Menschenrechtsexperten besetzt und müssen die *General Comments* nach dem Konsensprinzip beschließen, was die Autorität der *General Comments* bestärkt. Ihre rechtliche Relevanz ergibt sich auch aus der praktischen Bedeutung als Hilfestellung für die Staaten zum Beispiel im Staatenverfahren⁵⁴⁰, weshalb sie von den Staaten nicht ohne Weiteres ignoriert werden können. Zumindest zeigt die Staatenpraxis, dass Staaten sich in der Regel sachlich-argumentativ mit den *General Comments* auseinandersetzen, wenn diese nicht die eigene Rechtsüberzeugung wiedergeben.⁵⁴¹ Nur hilfsweise beziehen sie sich auf die Unverbindlichkeit, was den Schluss zulässt, dass die Staaten die rechtliche Relevanz der *General Comments* durchaus akzeptieren.⁵⁴²

Die zunehmende Bedeutung des Rechts auf Nahrung wurde auch durch die im Jahr 2000 erfolgte Ernennung eines UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung von der damaligen bis 2006 bestehenden UN-Menschenrechtskommission⁵⁴³ eingesetzt. Zunächst wurde der Schweizer *Jean Ziegler* ernannt (2000-2008). Auf ihn folgte der Belgier *Olivier de Schutter* (2008-2014). Im Mai 2014 wurde die amtierende Sonderberichterstatterin für das Recht auf Nahrung *Hilal Elver* ernannt.⁵⁴⁴

Nach dem WFS bestand sowohl bei zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch bei einer Vielzahl von Regierungen das Bedürfnis, für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung unterstützende Instrumente und Leitlinien für die Praxis zu erhalten.⁵⁴⁵ Die Entwicklung solcher Leitlinien wurde im Juni 2002 auf dem WFS im Rahmen der *Five years later-Declaration*⁵⁴⁶

⁵³⁹ OHCHR, Homepage Sektion: General Comments, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁵⁴⁰ *Tyagi*, The Human Rights Committee, S. 302. Die Ausführungen beziehen sich zwar auf die General Comments des CCPR, sie können aber auch auf die General Comments anderer Ausschüsse übertragen werden, da ihnen die gleiche Funktion und Aufgabe zukommt.

⁵⁴¹ *Roth-Isigkeit*, MRM 2/2012, 196, 207, bezugnehmend auf die General Comments des CCPR. Die Feststellungen können aber auch auf die General Comments anderer Ausschüsse übertragen werden.

⁵⁴² *Ebd.*

⁵⁴³ Im Rahmen der Reformen der UN wurde die Menschenrechtskommission im Juni 2006 durch den HRC ersetzt.

⁵⁴⁴ Nähere Angaben zur Person, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/HilalElver.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁵⁴⁵ *Windfuhr*, RTFN Watch 2008, 20.

⁵⁴⁶ WFS, Five years later-Declaration, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm> (Stand: 28.07.2017).

unter Punkt 10⁵⁴⁷ beschlossen. Daraufhin richtete der Rat der FAO eine intergouvernementale Arbeitsgruppe ein, die Leitlinien in den folgenden 20 Monaten verhandelte.⁵⁴⁸ Diese Arbeitsgruppe wurde als nachgeordnetes Organ des CFS ad hoc eingerichtet.⁵⁴⁹ Eine Beteiligung stand für alle FAO- und UN-Mitgliedsstaaten offen.⁵⁵⁰ Die Verhandlungen der Leitlinien stellten die ersten inhaltlich substantziellen Debatten zwischen Staaten und innerhalb der FAO bezüglich des Rechts auf Nahrung dar.⁵⁵¹ Zudem zeichneten sich die Verhandlungen durch eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft aus, wie zum Beispiel durch Interessenvertreter von Fischern und Landwirten und Menschenrechtsorganisationen, welche den gesamten Prozess auch im Rückblick positiv bewerteten.⁵⁵² Nachdem die Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse dem CFS vorstellte, beschloss der Rat der FAO im November 2004 auf seiner 127. Sitzung die *RtAF Guidelines*⁵⁵³ einstimmig.⁵⁵⁴

Obwohl zu diesem Zeitpunkt einige Staaten das Recht auf Nahrung bereits anerkannt und erste Implementierungsschritte unternommen hatten – so zum Beispiel das von Argentinien im Jahr 2003 verabschiedete Rahmengesetz *Ley Programa Nacional de Nutrición* –, stellen die *RtAF Guidelines* eine normative Weiterentwicklung dahingehend dar, dass sich die Staaten erstmals über die Bedeutung des Rechts einig waren.⁵⁵⁵ Die *RtAF Guidelines* stellten daher hinsichtlich der Konkretisierung des programmatischen Gehalts des Rechts auf Nahrung einen wirklichen Durchbruch dar.⁵⁵⁶ Die hier erreichte Einigung bei den Staaten verleiht den Leitlinien trotz ihrer Unverbindlichkeit die Legitimität, mit Blick auf die Auslegung des Rechts auf Nahrung als Interpretationsinstrument herangezogen zu werden.⁵⁵⁷ Fraglich ist, ob die Wirkung

⁵⁴⁷ WFS, Five years later, Punkt 10: „We invite the FAO Council to establish at its One Hundred and Twenty-third Session an Intergovernmental Working Group, with the participation of stakeholders, in the context of the WFS follow-up, to elaborate, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security; we ask the FAO, in close collaboration with relevant treaty bodies, agencies and programmes of the UN System, to assist the Intergovernmental Working Group, which shall report on its work to the Committee on World Food Security.“

⁵⁴⁸ *Windfuhr*, RTFN Watch 2008, 20.

⁵⁴⁹ FAO, Report of the 123rd Session of the FAO Council, CL 123/REP-Revised.

⁵⁵⁰ *Von Engelhardt*, VRÜ 42 (2009), 502, 518.

⁵⁵¹ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 12.

⁵⁵² CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 13, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper_en_final.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁵⁵³ Text der RtAF Guidelines auf Englisch, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937e/y7937e00.pdf> (Stand: 28.07.2017); Text auf Deutsch, online abrufbar unter: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Welternahrung/Leitlinien-RechtaufNahrung.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.07.2017).

⁵⁵⁴ *Windfuhr*, RTFN Watch 2008, 20.

⁵⁵⁵ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 12.

⁵⁵⁶ *Kommer*, Menschenrechte wider den Hunger, S. 98.

⁵⁵⁷ Vgl. *Kommer*, Menschenrechte wider den Hunger, S. 99.

so weit geht, dass rechtsdogmatisch von einer Interpretationserklärung gesprochen werden kann. Unter einer Interpretationserklärung wird in der völkerrechtlichen Literatur und Praxis Unterschiedliches verstanden. Zum einen wird der Begriff im „untechnischen“ Sinn verwendet, wobei maßgeblich ist, dass eine Vertragspartei erklärt, wie sie eine Vertragsbestimmung „auslegt“ oder „versteht“.⁵⁵⁸ Oft geht es dabei um die Frage, ob es sich bei der Interpretationserklärung um einen Vertragsvorbehalt handelt. Anzeichen für einen solchen Vorbehalt sind allerdings vorliegend nicht ersichtlich. Zum anderen wird der Begriff „Interpretationserklärung“ auch als Rechtsbegriff für eine einseitige Erklärung verwendet, die im Zusammenhang mit einem völkerrechtlichen Vertrag abgegeben wird und die einzelne Regelungen auslegt, ohne die Rechtswirkung der Regelung zu verändern.⁵⁵⁹ Eine solche Wirkung könnte den *RtAF Guidelines* mit Blick auf das im ICESCR geschützte Recht auf Nahrung zukommen. Allerdings ist ein solcher Wille der Staaten weder den *RtAF Guidelines* noch etwaigen Erklärungen der Staaten zu entnehmen. Somit dienen die *RtAF Guidelines* wie andere Soft Law-Instrumente zwar der Auslegung verbindlicher Verträge, die Qualifizierung als Interpretationserklärung scheint aber zu weitgehend.

Die deutsche Bundesregierung, welche an der Entwicklung der *RtAF Guidelines* durch die Unterstützung der Arbeitsgruppen beteiligt war, bewertete den Beschluss der Leitlinien als wichtigen Schritt: „Die Staatengemeinschaft hat mit ihnen zum ersten Mal Verpflichtungen aus den im ICESCR niedergelegten Rechten konkretisiert. [...] Erkenntnisse und Erfahrungen langjähriger Entwicklungszusammenarbeit, Sozialpolitik und Menschenrechtspolitik sind in diese Leitlinien eingeflossen. [...] Die Leitlinien dienen Staat, Medien und Zivilgesellschaft im weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung als wichtige Berufungsgrundlage für mehr innerstaatliche Verantwortung und gute Regierungsführung.“⁵⁶⁰

Kapitel 2: Inhaltliche Schwerpunkte und Rechtsnatur der *RtAF Guidelines*

Die *RtAF Guidelines* umfassen 19 Leitlinien, die das Recht auf Nahrung weiter konkretisieren und den Staaten Maßnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung empfehlen. Aus diesem Grund sind die *RtAF Guidelines* in erster Linie an Regierungen adressiert – aber auch die Zivilgesellschaft und der Privatsektor sollen sich der Vorgaben bei ihrer Arbeit bedienen.

⁵⁵⁸ Heymann, Einseitige Interpretationserklärungen, S. 22.

⁵⁵⁹ Ebd., S. 23.

⁵⁶⁰ BMEL, Homepage Sektion: Welternährung, online abrufbar unter: http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternahrung/_Texte/RechtAufNahrung-LeitlinienFAO.html (Stand: 28.07.2017).

Die *RtAF Guidelines* richten sich, unabhängig von der Unterzeichnung des ICESCR, an alle Staaten⁵⁶¹ – sowohl an Entwicklungs- als auch an Industriestaaten.⁵⁶² Sie umfassen Strategien und Empfehlungen in Hinblick auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung, heruntergebrochen auf notwendige Maßnahmen und Anforderungen in den unterschiedlichsten Politikfeldern. So reichen die Vorgaben von der Bildungspolitik (*Leitlinie 11*) bis hin zur Finanzpolitik (*Leitlinie 12*).

Zunächst sollen nun die Schwerpunkte der *RtAF Guidelines*, die im Zusammenhang mit der rechtlichen Umsetzung des Rechts auf Nahrung stehen, herausgearbeitet und dargestellt werden. Auffällig ist die starke Bezugnahme auf den allgemeinen Menschenrechts- und Grundfreiheitsschutz, der bereits in der ersten Leitlinie zum Ausdruck kommt (*Leitlinie 1.2*). Insbesondere der Schutz der Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sei Voraussetzung für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung und damit auch zu fördern. In diesem Zusammenhang sollen die Staaten dafür sorgen, dass Menschen, die an der Umsetzung des Rechts auf Nahrung beteiligt sind, rechtlichen Schutz genießen und die Rahmenbedingung für die Gewährleistung eines fairen Gerichtsverfahrens schaffen (*Leitlinie 1.4*).

Auf Basis der Vorgaben der *RtAF Guidelines* und als Teil ihrer Follow-up-Strategie hat die FAO für die Staaten verschiedene Umsetzungsphasen des Rechts auf Nahrung entwickelt.⁵⁶³ Vorliegend sollen vor allem die Implementierungsschritte mit legislativen Reformansätzen in den Fokus gestellt werden. Ausgangspunkt ist dabei die Bewertung bestehender nationaler Rechtsvorschriften, politischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen, laufender Programme etc. (*Leitlinie 3.2*). Nach der Feststellung des „status quo“ in dem jeweiligen Staat soll eine nationale Strategie der Ernährungssicherheit entworfen (*Leitlinie 3.1*) und zu deren Umsetzung rechtliche Rahmenstrukturen (*Leitlinie 7*) ausgearbeitet werden. In *Leitlinie 7.2* wird deutlich, dass damit alle rechtlichen Ebenen betroffen sind: „*States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy framework, whether to include provisions in their domestic law, which may include their constitutions, bills of rights or legislation, to directly implement the progressive realization of the right to adequate food.*“ Auch sind die Staaten nach der Einführung in das nationale Rechtssystem aufgefordert, die Öffentlichkeit über Rechte und Rechtsmittel zu informieren (*Leitlinie 7.3*) und, wo es geboten erscheint, Einzelpersonen und Gruppen dabei zu unterstützen, Zugang zu Rechtshilfe zu erhalten, um das Recht auf Nahrung durchsetzen zu können (*Leitlinie 1.5*).

⁵⁶¹ RtAF Guidelines, Vorwort Punkt 9: „These Voluntary Guidelines are a human rights-based practical tool addressed to all States.“

⁵⁶² *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 12.

⁵⁶³ *Knuth/Vidar*, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 10, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

Es sollten Institutionen, Organisationen und Strukturen eingerichtet, reformiert oder verbessert werden (*Leitlinie 5.1*), um zur schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung beizutragen. Bemühungen der entsprechenden Ministerien, Regierungsbehörden und -stellen können durch sektorübergreifende Koordinierungsmechanismen unterstützt werden, um eine abgestimmte Umsetzung, Überwachung, Bewertung von Politiken, Plänen und Programmen sicherzustellen (*Leitlinie 5.2*). Neben der gesetzlichen Rahmenbildung und Bildung von Organisationen können die Staaten zudem Mechanismen zur Überwachung und Bewertung der Umsetzung der Leitlinien installieren (*Leitlinie 17*). So soll die Aufnahme des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit in das Mandat bestehender nationaler Menschenrechtsinstitutionen (*Leitlinie 18*) aufgenommen und Teil des Überwachungssystems werden. Insgesamt wird in den Leitlinien an verschiedenen Stellen die Notwendigkeit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors in dem Verfahren betont (*Leitlinie 6*). Auch wenn die Verantwortung beim Staat liegt, kann eine auf viele Akteure ausgerichtete Strategie zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung entwickelt werden.

Zusammenfassend sind die *RtAF Guidelines* als eine an die Staaten gerichtete umfängliche und detaillierte Umsetzungsanweisung zu beschreiben, die unter anderem entwickelt wurde, um das Recht auf Nahrung auf mehreren Ebenen des nationalen Rechtssystems zu verankern und somit effektiven Schutz zu bieten.

Nicht in Frage steht dabei, ob es sich bei den *RtAF Guidelines* um ein Soft Law-Instrument handelt. Erwägungen⁵⁶⁴ dahingehend, dass die *RtAF Guidelines* eine Form von „zebra law“ darstellen, da sie verbindliche und unverbindliche Regelungen enthalten, sind zurückzuweisen. Die *RtAF Guidelines* wurden von dem Rat der FAO als Empfehlungen beschlossen. Sie enthalten keine verbindlichen Regelungen und sind auch nicht durch gewohnheitsrechtliche Praxis zu verbindlichem Recht erstarkt. Auch dem Vorwort der *RtAF Guidelines* ist unter Punkt 9 die Unverbindlichkeit des Instruments ausdrücklich zu entnehmen: „*They do not establish legally binding obligations for States or international organizations, nor is any provision in them to be interpreted as amending, modifying or otherwise impairing rights and obligations under national and international law.*“ Es handelt sich um ein klassisches Soft Law-Instrument.⁵⁶⁵

Kapitel 3: Analyse der Autorität der RtAF Guidelines

Soft Law-Instrumente sind vielfältig und ihre rechtsdogmatische Kategorisierung schwierig. Daraus entsteht das Bedürfnis, Kriterien zu entwickeln, die eine „ganzheitliche“ Bewertung dieses neuen Phänomens und seiner Instrumente erlauben und sich somit über die traditionell

⁵⁶⁴ Siehe dazu *Söllner*, Max Planck UNYB 11 (2007), 391, 409.

⁵⁶⁵ So auch *Engelhardt*, VRÜ 42 (2009), 502, 520.

normativistisch-dogmatische Betrachtungsweise hinaus erstrecken.⁵⁶⁶ Für eine solche Untersuchung behelfen sich Völkerrechtler vermehrt mit Methoden der Völkerrechtssoziologie, indem sie Regelungen unter völkerrechtssoziologischen Gesichtspunkten untersuchen.⁵⁶⁷

Dazu wird im Folgenden zunächst eine Abgrenzung der Völkerrechtssoziologie vorgenommen. Es wird darauf eingegangen, was für diese Arbeit unter Völkerrechtssoziologie zu verstehen ist und mit welchen Fragestellungen sich diese Disziplin befasst. Im Anschluss wird erläutert, mit welcher Methode der Völkerrechtssoziologie die *RtAF Guidelines* untersucht werden sollen, inwieweit die „Autorität“ eine soziologische Kategorie darstellt und welcher Erkenntnisgewinn von der Untersuchung zu erwarten ist.

Anschließend soll die Autorität der *RtAF Guidelines* als Soft Law-Instrument in diesem Kapitel näher analysiert werden.

I. Fragestellungen der Völkerrechtssoziologie

Bei der Völkerrechtssoziologie handelt es sich um keinen vollkommen neuen Forschungsbereich. Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts befassten sich die ersten Wissenschaftler wie Max Huber⁵⁶⁸ und weitere⁵⁶⁹ mit diesem Gebiet.⁵⁷⁰ Trotzdem wird die Völkerrechtssoziologie teilweise (noch) nicht als eigenständige Wissenschaftsdisziplin eingeordnet.⁵⁷¹ Dies wird unter anderem damit begründet, dass die bisherigen Beiträge lediglich die „soziologisch ausgerichtete Sicht eines Völkerrechtlers“ beinhalten oder damit, dass der Begriff Völkerrechtssoziologie in Lehrbüchern kaum existent ist.⁵⁷²

Die Völkerrechtssoziologie zeichnet sich durch ihre Multidisziplinarität aus, da sie die Schnittstelle zwischen mehreren Fachgebieten ist: dem Völkerrecht, der Rechtssoziologie und den Internationalen Beziehungen.⁵⁷³

Im Folgenden soll kurz auf die unterschiedlichen Fachgebiete, den jeweiligen Forschungsgegenstand und bestehende Zusammenhänge eingegangen werden: Trotz der

⁵⁶⁶ Vgl. hierzu ausführlich *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 17 ff., 283 ff.

⁵⁶⁷ Vgl. hierzu *Schreuer*, Die Behandlung internationaler Organakte, S. 143 ff.; *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35 ff.; *Schwager*, Empfehlungen internationaler Organisationen S. 90 ff., aber auch *Simma*, in: *Bernhardt/Delbrück/von Münch/Rudolf*, Die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 45, 68 ff.

⁵⁶⁸ *Huber*, JöR 4 (1910), 56 ff.

⁵⁶⁹ *Jerusalem*, Völkerrecht und Soziologie; *Guggenheim*, Friedens-Warte 29 (1929), 38 ff.; *Schindler*, RdC 46 (1933), 233 ff.

⁵⁷⁰ Vgl. hierzu ausführlich *Diggelmann*, Anfänge der Völkerrechtssoziologie.

⁵⁷¹ Vgl. *Blenk-Knocke*, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, S. 39; *Terz*, Papel Político Bogotá 11 (2006), 259, 265.

⁵⁷² *Terz*, Papel Político Bogotá 11 (2006), 259, 265.

⁵⁷³ *Blenk-Knocke*, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, S. 37.

unterschiedlichen Ansichten, die in der Wissenschaft zu der Frage nach Forschungsziel und -gegenstand der Rechtssoziologie herrschen, besteht wohl Einigkeit darüber, dass die Rechtssoziologie „die Interdependenz und den funktionellen Zusammenhang zwischen dem Recht und den nicht-rechtlichen gesellschaftlichen Fakten zu ergründen“⁵⁷⁴ sucht. Als Gegenstand der Rechtssoziologie wird ferner die soziale Wirklichkeit des Rechts – die Realität bzw. Faktizität – gesehen, weshalb Aussagen über das „Sein“ des Rechts getroffen werden.⁵⁷⁵ Letztlich dreht sich die Rechtssoziologie um die Frage der gegenseitigen Abhängigkeit und Einflussnahme zwischen Recht und Gesellschaft. So unterscheidet *Rehbinder*⁵⁷⁶ zwischen zwei Sichten der Rechtssoziologie: Zum einen die „genetische Rechtssoziologie“, welche die Entstehung von Recht aus dem Sozialleben untersucht und damit das Recht als Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse begreift. Zum anderen die „operationale Rechtssoziologie“, welche die Wirkung des Rechts im Sozialleben erforscht und somit Recht als Regulator gesellschaftlichen Handelns versteht. Die genetischen Aspekte waren es, die bei den Arbeiten der Begründer der Rechtssoziologie *Eugen Ehrlich*⁵⁷⁷ und *Max Weber*⁵⁷⁸ im Mittelpunkt standen.⁵⁷⁹

Ehrlich stellte fest, dass sich das Recht von Sitte und Gewohnheit abgekoppelt hat.⁵⁸⁰ Entwicklungen wie die Professionalisierung und die Zentralisierung in der Hand des Territorialstaates sieht er als Auslöser dafür, dass sich das Recht auch von der gesellschaftlichen Grundlage entfernt hat und zum Macht- und Herrschaftsinstrument des modernen Staates geworden ist, was er negativ bewertet.⁵⁸¹ Auch die positivistische Jurisprudenz seiner Zeit wird von *Ehrlich* kritisiert, da diese ausschließlich das staatliche Recht im Auge habe.⁵⁸²

Weber, der das theoretische Fundament der Rechtssoziologie legte und nach wie vor auch in der allgemeinen Soziologie als einer der wohl bedeutendsten Theoretiker gilt, gelang in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ die grundlegende Abgrenzung des Rechts von anderen sozialen Ordnungssystemen wie Sitte und Moral.⁵⁸³ Er befasst sich mit den Fragen, wie sich das Recht als eigenständige Wertspäre und Lebensordnung konstituiert und entwickelt hat bzw.

⁵⁷⁴ *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 6.

⁵⁷⁵ *Rehbinder*, Rechtssoziologie S. 1 f.

⁵⁷⁶ *Ebd.*

⁵⁷⁷ Hauptwerk von Ehrlich ist sein Buch „Grundlegung der Soziologie des Rechts“ welches 1913 veröffentlicht wurde.

⁵⁷⁸ Die Rechtssoziologie ist im Grunde nur ein Kapitel des großen Werks *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft.

⁵⁷⁹ *Rehbinder*, Rechtssoziologie S. 2

⁵⁸⁰ *Röhl*, Rechtssoziologie, S. 32.

⁵⁸¹ *Ebd.*, S. 32 f.

⁵⁸² *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 73.

⁵⁸³ *Röhl*, Rechtssoziologie, S. 34 f.

wie sich das Verhältnis von formellen und materialen Elementen des Rechts in der sozialen Wirklichkeit und gegenüber anderen Ordnungen – etwa der Wirtschaft – gestaltet.⁵⁸⁴

Der Fokus der Rechtssoziologie hat sich zunehmend von der Erklärung der Entstehung von Rechtsnormen (genetische Rechtssoziologie) auf Fragen der Auswirkungen und Wirksamkeit bestehenden Rechts (operationale Rechtssoziologie) verlagert.⁵⁸⁵ Untersucht wird dabei nicht nur das sich aus dem Verhalten des „Rechtsstabs“⁵⁸⁶ ergebende „lebende Recht“⁵⁸⁷, sondern auch die Reaktion der dem Recht Unterworfenen, auf die das Recht angewendet wird.⁵⁸⁸ Das Recht wird hier als Herrschaftsinstrument gesehen, das zur Steuerung des Soziallebens dient oder dieses korrigiert.⁵⁸⁹ Hierbei stellt sich auch die Frage des Steuerungseffekts, d.h. der Wirksamkeit oder Effektivität des Rechts. So wird eine Rechtsnorm als wirksam bzw. effektiv bewertet, wenn die vorgegebenen Verhaltensweisen durch die Normadressaten tatsächlich ausgeführt werden.⁵⁹⁰

Die Rechtssoziologie ist eine empirische Wissenschaft, die ihre Theorien mithilfe spezieller Verfahren überprüfen muss.⁵⁹¹ Dies gilt auch für die Frage nach der Wirksamkeit des Rechts bzw. der Befolgung von Gesetzen⁵⁹². Als Erhebungsverfahren werden dabei Befragungen, Beobachtungen und die Dokumentenanalyse herangezogen, wobei letztere für die Rechtssoziologie von besonderer Bedeutung ist.⁵⁹³ Auf die in dieser Untersuchung zur Anwendung kommende Methode wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

Zum Verhältnis Rechtssoziologie und Völkerrecht führt *Blenk-Knocke*⁵⁹⁴ aus, dass die Tatsache, dass sich die Rechtssoziologie in der Vergangenheit in erster Linie mit innerstaatlichem Recht befasst habe und internationales Recht eher am Rande eine Rolle spielte, nicht bedeute, dass ihre Erkenntnisse, beispielsweise zu den Themen Rechtswirksamkeit und Funktion des Rechts, für das Völkerrecht keine Relevanz hätten. Das Gegenteil sei der Fall. So könnten etwa Faktoren, die für die Effektivität innerstaatlichen Rechts relevant sind, auch für internationales Recht gelten – wenngleich internationale Aspekte hinzukommen. Insgesamt seien rechtssoziologische Problemkataloge ohne Zweifel auch für das Völkerrecht von Relevanz.

⁵⁸⁴ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 278; vgl. *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 387 ff.

⁵⁸⁵ *Rottleuthner*, Rechtstheorie und Rechtssoziologie, S. 69.

⁵⁸⁶ Der Begriff „Rechtsstab“ wurde von Weber eingeführt und meint damit diejenigen, die das Recht verwalten, wie Richter oder Polizisten.

⁵⁸⁷ Lebendes Recht sind nur diejenigen Rechtsnormen, die in der Rechtspraxis durchgesetzt werden können.

⁵⁸⁸ *Rehbinder*, Rechtssoziologie, S. 2.

⁵⁸⁹ *Ebd.*

⁵⁹⁰ *Blenk-Knocke*, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, S. 86.

⁵⁹¹ *Röhl*, Rechtssoziologie, S. 105.

⁵⁹² Mit den Bedingungen für die Befolgung von Gesetzen hat sich beispielsweise *Opp* beschäftigt: *Opp*, Soziologie im Recht, S. 190 ff.

⁵⁹³ *Röhl*, Rechtssoziologie, S. 105.

⁵⁹⁴ *Blenk-Knocke*, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, S. 34 f.

Wie bereits angeführt, umfasst die Völkerrechtssoziologie auch Theorien der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen wird überwiegend als Teil der Politikwissenschaften bewertet⁵⁹⁵ und „*bezieht sich auf alle grenzüberschreitenden Aktionen und Interaktionen, die zwischen unterschiedlichen internationalen Akteuren, seien es nun internationale Organisationen, Staaten, gesellschaftliche Gruppierungen, Individuen oder juristische Personen, stattfinden können. Außerdem erstreckt er sich auf die Interaktionsmuster, die aus derartigen Interaktionen über einen bestimmten Zeitraum hinweg entstehen.*“⁵⁹⁶ Die Internationalen Beziehungen befassen sich zudem mit inhaltlichen Fragestellungen zu Krieg und Frieden, Macht und Ohnmacht, Internationale Politik und internationale Gesellschaft, Wohlstand und Armut, Aktivität und Apathie oder Revolution und Stabilität etc.⁵⁹⁷ Während im Völkerrecht Gegenstand und Methode von den Rechtsnormen zwischen Staaten geprägt ist,⁵⁹⁸ konzentrieren sich die Internationalen Beziehungen auf Willensbildungsprozesse, die schließlich zum Beschluss von Völkerrechtsnormen führen.⁵⁹⁹

Neben Rechtsnormen ist auch die soziale Realität für das Völkerrecht in mehrfacher Hinsicht relevant: etwa für seine Entstehung, die Verbreitung oder auch seine Wirksamkeit.⁶⁰⁰ Mit diesen Faktoren und der gegenseitigen Einflussnahme setzt sich die Völkerrechtssoziologie auseinander. Sie untersucht die Faktizität des Völkerrechts bzw. die Interdependenz von Völkerrecht und internationaler Realität.⁶⁰¹ Im Einzelnen werden etwa die Funktionen des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen, die faktischen Geltungsvoraussetzungen des Völkerrechts, der Prozess der Normentstehung in den internationalen Beziehungen, die Effektivität völkerrechtlicher Normen und das Verhältnis zwischen Recht und politischer Macht untersucht und danach gefragt, warum und unter welchen Voraussetzungen internationale Normen befolgt werden.⁶⁰² Die völkerrechtssoziologische Betrachtungsweise dürfe sich dabei nicht auf die sozialen Aspekte im engeren Sinne des Wortes beschränken, sondern soll sich darüber hinaus auch auf politische Fragestellungen erstrecken.⁶⁰³ Letztlich führt die völkerrechtssoziologische Analyse die normativ-hermeneutischen Methoden der Völkerrechtswissenschaft, die empirisch-deskriptiven Methoden der Rechtssoziologie und der Lehre von den Internationalen Beziehungen zusammen.⁶⁰⁴

⁵⁹⁵ Lemke, Internationale Beziehungen, S. 1.

⁵⁹⁶ Meyers, in: Boeckh, Lexikon der Politik, Band 6, S. 228.

⁵⁹⁷ So Deutsch, Analyse internationaler Beziehungen, Konzeptionen und Probleme der Friedensforschung S. 17 ff.

⁵⁹⁸ Doeker, AVR Bd. 19 (1981), 401.

⁵⁹⁹ Giersch, Das internationale Soft Law, S. 280.

⁶⁰⁰ Blenk-Knocke, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, S. 37.

⁶⁰¹ Giersch, Das internationale Soft Law, S. 278.

⁶⁰² Terz, Papel Político Bogotá 11 (2006), 259, 268.

⁶⁰³ Ebd.

⁶⁰⁴ Giersch, Das internationale Soft Law, S. 278.

II. Angewandte Methodik sowie die Autorität als soziologische Kategorie

Die Methoden, die im Rahmen einer völkerrechtssoziologischen Untersuchung eines Rechtsinstruments zur Anwendung kommen, beschränken sich nicht auf die Interpretation eines Textes. Sie umfassen – wie bereits erwähnt – Verfahren, welche ursprünglich aus der Sozialforschung stammen und damit Völkerrechtlern grundsätzlich fremd sind. Die Informationen, aus welchen in der Sozialforschung Erkenntnisse gezogen werden sollen, werden auf unterschiedliche Weise erlangt. Beispielsweise durch die Befragung bestimmter Personenkreise oder der Bevölkerung, durch schriftliche oder telefonische Interviews, die offene oder verdeckte Beobachtung, die Auswertung amtlicher Statistiken oder die Analyse von Dokumenten aller Art.⁶⁰⁵ Dabei können die Verfahren auch kombiniert werden.

Die erlangten Informationen werden entweder quantitativ – mithilfe statistischer Methoden – oder qualitativ – durch ausführliche Beschreibung bestimmter Situationen und der in dieser beobachteten Handlungsverläufe – ausgewertet.⁶⁰⁶ Eine gängige Methode der Rechtssoziologie ist die qualitative Inhaltsanalyse von Urteilen und anderen juristischen Dokumenten.⁶⁰⁷

In der vorliegenden Arbeit sollen die *RtAF Guidelines* anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht werden, welche zum Teil als Dokumentenanalyse vorgenommen wird. Darüber hinaus werden die Entstehungsgeschichte sowie die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf das Rechtsinstrument bewertet. Ziel dieser Untersuchung ist es, eine Aussage darüber treffen zu können, welche Bedeutung und Wirkung den *RtAF Guidelines* im Rahmen der internationalen Gemeinschaft zukommt.

Die Untersuchung erfolgt in Anlehnung an die von *Miehsler* entwickelten Indikatoren zur Feststellung der „Autorität von Beschlüssen Internationaler Institutionen“⁶⁰⁸. Einer der ersten Völkerrechtler, der sich dieser Kategorie in Bezug auf Entschließungen internationaler Organisationen bediente, war *Schreuer*⁶⁰⁹. *Miehsler* und darauf aufbauend auch *Schwager*⁶¹⁰ stellten eine Reihe von Indikatoren zusammen, die zur Messung der Autorität völkerrechtlich unverbindlicher Beschlüsse internationaler Institutionen dienen sollen.⁶¹¹

Bei der „Autorität“ handelt es sich um keine „klassische“ soziologische Kategorie, wie sie etwa die Effektivität verkörpert. Die Autorität kann jedoch durchaus als soziologische Kategorie eingeordnet werden, da sie sich mit vergleichbaren Fragestellungen und vor allem Zielsetzungen befasst. Es sollen differenzierte Aussagen über „die beabsichtigten und tatsächlichen

⁶⁰⁵ *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 6.

⁶⁰⁶ *Ebd.*

⁶⁰⁷ *Röhl*, Rechtssoziologie, S. 118.

⁶⁰⁸ *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35 ff.

⁶⁰⁹ *Schreuer*, Die Behandlung internationaler Organakte, S. 143 ff.

⁶¹⁰ *Schwager*, Empfehlungen internationaler Organisationen.

⁶¹¹ *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 38.

Unterschiede im Beachtungsanspruch und in der Wirksamkeit von an sich völkerrechtlich unverbindlichen Entschlüssen“⁶¹² ermöglicht werden. Dabei soll durch die „Autorität“ die faktische Wirkung eines Beschlusses beschrieben werden, um die tatsächliche Bedeutung und das Gewicht in der internationalen Realität abschätzen zu können.⁶¹³ Es handelt sich somit um eine rein seinswissenschaftliche Kategorie, die langfristig als Werkzeug zur besseren Kategorisierung unverbindlicher Entschlüsse etc. dienen soll.⁶¹⁴ Mittels der Indikatoren sollen „aus Umständen, Wesen und Schicksal eines solchen Beschlusses alle Tatsachen“ ermittelt werden, „die für seine Autorität von Bedeutung sind.“⁶¹⁵

Diese Liste wird von *Miehsler* dabei nicht als abschließend oder endgültig bewertet: „Freilich steht man auch an diesem Punkt noch am Anfang; die hier zur Diskussion gestellte Liste ist zwar im Bestreben zusammengestellt worden, alle maßgeblichen Indikatoren zu erfassen, doch kann die Erreichung dieses Ziels nicht beansprucht werden.“⁶¹⁶ Vollständigkeit und Aussagefähigkeit gilt es anhand der Praxis zu prüfen.⁶¹⁷ Dies soll im Rahmen dieser Arbeit anhand der *RtAF Guidelines* erfolgen.

III. Darlegung und Erörterung der Bewertungskriterien

Die folgende Untersuchung wurde in Anlehnung an *Miehslers* Kriterien durchgeführt, wobei vereinzelt Prüfungspunkte modifiziert oder ganz auf sie verzichtet wurde. Im Folgenden sollen die Indikatoren dargestellt und die vorgenommene Weiterentwicklung erläutert werden.

Die Einflussfaktoren bzw. Indikatoren sind zunächst in drei Teile bzw. „Phasen“ aufgeteilt. Der erste Teil umfasst die Umstände, die zu einem Beschluss einer internationalen Institution geführt haben. Der zweite den Beschluss selbst und der dritte das weitere Schicksal des Beschlusses, insbesondere unter Berücksichtigung der erfolgten Reaktionen seitens verschiedener Akteure. Diese chronologische Aufteilung erscheint sinnvoll, um alle relevanten Umstände und Ereignisse im gesamten Entstehungsprozess, auch mit Blick auf die Resonanz in der internationalen Gemeinschaft nach Verabschiedung des Beschlusses, zu umfassen. Hierdurch wird ein breites Spektrum relevanter Vorgänge abgedeckt, das aussagekräftige Rückschlüsse auf die Autorität zulässt.

Der zweite und dritte Teil werden durch einzelne Unterpunkte weiter untergliedert. Dabei werden vorliegend lediglich solche Prüfungspunkte erläutert, deren Inhalt sich nicht aus dem

⁶¹² *Ebd.*

⁶¹³ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 293.

⁶¹⁴ *Ebd.*

⁶¹⁵ *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 45.

⁶¹⁶ *Ebd.*

⁶¹⁷ *Ebd.*, 35, 58.

Titel des Unterpunktes selbst ergibt, die in der vorgenommenen Prüfung verändert oder ausgelassen werden.

Die im ersten Teil im Fokus stehenden Umstände, die zu einem Beschluss einer internationalen Institution geführt haben, spielen eine wichtige Rolle. Sie helfen bei der Einschätzung, welche Haltung die internationale Gemeinschaft zu der geplanten Regelung hatte.

Im zweiten Teil werden Aspekte beleuchtet, welche die Entstehung und den Inhalt des Beschlusses selbst betreffen: Das Verfahren wird unter den Aspekten, Form, Organ und Umstände der Willensbildung betrachtet. Die Umstände der Willensbildung beleuchten dabei das Verfahren der Stimmabgabe bzw. das Stimmverhältnis, welches sich auf die Autorität des Beschlusses auswirkt. Bei diesen Faktoren bestehen keine Zweifel an der Relevanz für die Autorität des Beschlusses, weshalb sie ohne Änderung für die Prüfung übernommen werden.

Im Anschluss wird der Inhalt des Beschlusses mit Blick auf Gegenstand, Zweck, Abstraktionsgrad, Autoritätsanspruch und die bestehenden Kontrollmechanismen bewertet. Vor allem dem Abstraktionsgrad des Beschlusses und etwaigen Kontrollmechanismen kommt eine herausragende Bedeutung für die Autorität eines Beschlusses zu. Schließlich können nur durch konkrete Formulierungen klare Vorgaben an die Staaten gerichtet werden und deren Umsetzung durch Kontrollmechanismen nachvollzogen werden.

Im dritten Teil soll nach *Miehler* der Beschluss mit Blick auf die Reaktionen von außen untersucht werden: Bekanntheit, Adressaten, „Öffentliche Meinung“, Partikularinteressen versus Gemeinschaftsinteressen, Bestätigung in anderen Beschlüssen, Ausmaß der Beachtung und Kurswert der internationalen Institution. Von diesen Indikatoren bereiten vor allem die Öffentliche Meinung und das Ausmaß der Beachtung Schwierigkeiten.

Miehler kann insoweit gefolgt werden, als die „Öffentliche Meinung“ für die Autorität eines Beschlusses nicht unterschätzt werden sollte. Ist die „Öffentliche Meinung“ gegen einen Beschluss, so schwächt dies ohne Frage die Autorität. Allerdings handelt es sich bei der „Öffentlichen Meinung“ um eine sehr schwer greifbare oder gar messbare Kategorie. Bereits die Frage, was unter der öffentlichen Meinung zu verstehen ist, würde den Umfang dieser Untersuchung sprengen. Ferner ist unklar, wie im Rahmen einer solchen Prüfung die „internationale öffentliche Meinung“ oder auch nur die „nationale öffentliche Meinung“ bewertet werden soll. Demzufolge wird auf den Indikator der „öffentlichen Meinung“ verzichtet.

Unter dem Kriterium „Partikularinteressen versus Gemeinschaftsinteressen“ wird die Situation berücksichtigt, dass die Interessen einzelner Staaten den Zielen oder Maßnahmen eines Beschlusses entgegenstehen können. Die Abwägung sich gegenüberstehender Interessen fließt in die Bewertung der Autorität mit ein.

Der Punkt „Bestätigung in anderen Beschlüssen“ wurde um den Zusatz „Etablierung auf politischer Ebene“ ergänzt. Das Mittel der Rezeption spielt im Völkerrecht, vor allem bei Soft Law eine wichtige Rolle und kann dem Beschluss zu einer größeren Bedeutung und Anerkennung verhelfen. Für die Frage der Autorität scheint es dabei nicht nur relevant, ob Inhalte im Rahmen von anderen Beschlüssen, sondern auch in sonstigen Aktivitäten von relevanten Akteuren etwa anderer UN-Organen aufgegriffen werden. Dieser Prüfungspunkt wurde dementsprechend unter dem Stichwort „Etablierung auf politischer Ebene“ erweitert.

Die Frage nach dem „Ausmaß der Beachtung“ stellt eine ähnlich große Herausforderung dar wie die Feststellung der öffentlichen Meinung. Nach *Miehsler* richtet sich das Ausmaß der Beachtung nach den in der Praxis unternommenen Anstrengungen der Adressaten und ihrer Akteure auf internationaler oder staatlicher Ebene zur Umsetzung der im Beschluss geforderten Maßnahmen bzw. zur Einhaltung der Verhaltensvorgaben.⁶¹⁸ Inwieweit das Ausmaß der Einhaltung festgestellt und ob hierfür eine empirische Erhebung erforderlich ist, wird von *Miehsler* offen gelassen. Für die Autorität der *RtAF Guidelines* ist das Ausmaß der Beachtung abhängig von den Maßnahmen, die von Staaten ergriffen wurden. Die Breite der in den *RtAF Guidelines* zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung angelegten Maßnahmen erschwert eine Aussage über die Beachtung und würde eine breit angelegte empirische Untersuchung erfordern, die wiederum den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Ein Versuch, den Umsetzungsgrad der *RtAF Guidelines* in Bezug auf die rechtliche Implementierung des Rechts auf Nahrung durch die Staaten zu untersuchen, erfolgt separat in *Teil 3 Kapitel 5 I*. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung soll das Kriterium „Ausmaß der Beachtung“ aufgrund der aufgeführten Argumente entfallen.

Um die Auswirkungen des Beschlusses oder Instruments vollumfänglich in die Untersuchung einfließen zu lassen, wurde die „Checkliste“ vorliegend um ein „Auffangkriterium“ ergänzt: „Sonstige Auswirkungen des Instruments“.

Abschließend soll der Abgrenzung und Vollständigkeit halber noch auf einen neueren, von *Goldmann*⁶¹⁹ entwickelten Ansatz zur Kategorisierung und Bewertung einer von hoheitlichen Akteuren erlassenen Regelung hingewiesen werden. Im Gegensatz zu den von *Miehsler* entwickelten Kriterien beziehen sich die von *Goldmann* nicht nur auf Beschlüsse von internationalen Organisationen, sondern umfassen ein weiteres Spektrum an Regelungen. *Goldmann* verfolgte das Ziel „to identify the widest possible range of parameters for the identification of instruments of public authorities“.⁶²⁰ Damit sind auch die zwischenstaatlich verabschiedeten unverbindlichen Abmachungen oder Empfehlungen von internationalen Organisationen in die Beurteilung einbezogen. Diese Beurteilung wird anhand von *genetic*

⁶¹⁸ *Miehsler*, in: *Schreuer*, *Autorität und internationale Ordnung*, 35, 57.

⁶¹⁹ *Goldmann*, *GLJ* Vol. 9, No. 11 (2008), 1865, 1884 ff.

⁶²⁰ *Ebd.*, 1865, 1883.

parameters, *textual parameters* und *follow-up parameters* vorgenommen. Dabei überschneiden sich die beiden Bewertungskataloge in großen Teilen. Die *genetic parameters* umfassen die Frage nach dem Autor und dem Verfahren, die *textual parameters* nach der Sprache. Die *Goldmann*-Parameter konzentrieren sich damit mehr auf die Bewertung einer Regelung aus der klassischen völkerrechtlichen Perspektive. *Miehslers* sehr viel detailliertere und weitergehendere Indikatoren beziehen auch „politische“ und „soziologische Aspekte“, wie die Frage nach der öffentlichen Meinung oder dem Kurswert der internationalen Institution, ein, welche somit die Bewertung einer Regelung aus völkerrechtssoziologischer Perspektive ermöglichen.

Da die von *Miehler* erarbeiteten Indikatoren speziell auf Entscheidungen internationaler Organisationen bezogen sind, wird die Autorität der *RtAF Guidelines* unter Zugrundelegung dieser Prüfungspunkte untersucht.

IV. Prüfungsdurchführung

1. Umstände, die zum Beschluss der RtAF Guidelines führten

Für die Autorität einer EntschlieÙung sind zunächst die Umstände, etwa die politische Lage vor der Verabschiedung des Entschlusses, zu berücksichtigen.⁶²¹ Relevant sind dabei folgende Fragestellungen: Wie notwendig ist die Verabschiedung einer solchen Regelung und von wem ging die Initiative aus? Auf die zunehmende Bedeutung des Rechts auf Nahrung und das Bedürfnis seitens der Staaten nach Anleitung in diesem Bereich wurde bereits in *Teil 3 Kapitel I II.* eingegangen.

In die Verhandlungen mit einbezogen waren alle Mitgliedsstaaten der FAO, wobei nur für einen Teil der Staaten die Umsetzung des Rechts auf Nahrung eine Verpflichtung aus dem ICESCR darstellt.⁶²² Hervorgehoben wird von vielen Seiten der hohe Grad an Legitimität, der den *RtAF Guidelines* durch die Involvierung aller FAO-Mitgliedsstaaten und der Zivilgesellschaft im Rahmen des partizipatorischen Verhandlungsprozesses zukommt. Insgesamt stärken die beschriebenen Umstände die Autorität der *RtAF Guidelines* vor allem von der Input-Seite her.

⁶²¹ *Miehler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 45.

⁶²² *Windfuhr*, in: *Forum Umwelt & Entwicklung*, Magere Bilanz – Deutsche Hungerpolitik zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel, 13, 14.

2. Beschluss einer internationalen Organisation

a) Verfahren

Unter dem Indikator „Verfahren“ sind die Form des Beschlusses, das beschließende Organ sowie die Umstände der Willensbildung näher zu betrachten. Wichtig ist dabei die Stellung des beschließenden Organs im Gesamtaufbau der internationalen Organisation, da diese die Autorität des Beschlusses beeinflusst. Oft liegt in den Sonderorganisationen der UN das Schwergewicht der Entscheidungen beim Rat und nicht bei der Generalversammlung, an der alle Mitgliedsstaaten teilnehmen.⁶²³

Bei den *RtAF Guidelines* handelt es sich um einen unverbindlichen Beschluss der FAO, der eine EntschlieÙung einer internationalen Organisation darstellt. Wie bereits in *Teil 3 Kapitel 1 I. 1.* dargestellt, setzt sich der Rat der FAO aus 49 FAO-Mitgliedsstaaten zusammen, die für die Dauer von 3 Jahren von der Generalversammlung nach einem festgelegten regionalen Proporz gewählt werden und damit eine gleichberechtigte Beteiligung des Globalen Südens und des Globalen Nordens gewährleisten. Dem Rat kommt innerhalb der FAO eine große Autorität und Repräsentativität zu. Dieser Rat und damit die Mitgliedsstaaten selbst haben die *RtAF Guidelines* einstimmig beschlossen. Neben der Einstimmigkeit des Beschlusses sind für die Autorität auch die Umstände, die zu diesem Beschluss führten, relevant. Mit Hinweis auf die Tatsache, dass die Regierungen selbst verhandelt haben und nicht etwa unabhängige Experten, könnten auch Rückschlüsse auf die potenzielle Wirkungskraft der *RtAF Guidelines* gezogen werden.⁶²⁴ Hier liegt eine der Stärken der *RtAF Guidelines*.

b) Inhalt

aa) Gegenstand

Bei einem nach außen gerichteten Beschluss ist es für die Autorität relevant, in welchem Verhältnis der Gegenstand zu den Aufgaben der Institution steht. Befasst sich der Beschluss mit einem Bereich, der nicht in den Aufgabenbereich der internationalen Organisation fällt, wird die Zuständigkeit und damit auch die Autorität bestritten werden.⁶²⁵ Hauptaufgabenfeld der FAO als „Welternährungsbehörde“ ist die weltweite Ernährungssicherheit. Daher bestehen keine

⁶²³ *FitzGerald*, in: *Schwebel*, The Effectiveness of International Decisions, 156, 190, am Beispiel der International Civil Aviation Organisation.

⁶²⁴ So *Wolpold-Bosien/Carrigan/Morena*, RTFN Watch 2014, 17.

⁶²⁵ *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 50.

Zweifel, dass der Beschluss von Regelungen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung vom Aufgabengebiet der FAO umfasst ist.

bb) Zweck

Der Beschluss der *RtAF Guidelines* hat das Ziel, das Verhalten der Mitgliedsstaaten, aber auch anderer Akteure dahingehend zu beeinflussen, dass Maßnahmen ergriffen werden, die das Recht auf Nahrung in den Staaten gewährleisten. Die Leitlinien umfassen Strategien und Empfehlungen in Hinblick auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung, heruntergebrochen auf notwendige Maßnahmen und Anforderungen in den unterschiedlichsten Politikfeldern.⁶²⁶

cc) Abstraktionsgrad

Beschlüsse von internationalen Organisationen können einen sehr unterschiedlichen Abstraktionsgrad haben, dabei kann der Hintergrund für die Unbestimmtheit variieren.⁶²⁷ Je höher der Abstraktionsgrad des Entschließungswortlauts, desto geringer die Autorität.⁶²⁸

Grundsätzlich sollte die Sprache als Gesetzestext geeignet sein, wenn ihr eine hohe Autorität zukommen soll.⁶²⁹ Diese Voraussetzung wird von den *RtAF Guidelines* erfüllt. Sowohl die Sprache als auch die präzisen Formulierungen stehen einem Gesetzestext nicht nach. Auch widerspricht die Gesetzessprache nicht der Unverbindlichkeit der Regelung. Schließlich sollen trotz fehlender Verbindlichkeit konkrete Handlungsvorgaben gemacht werden. Eine eindeutige gesetzesähnliche Sprache verdeutlicht die Zielvorgaben und stellt damit bessere Voraussetzungen für die staatliche Umsetzung dar.

Allerdings steht die Wahl der Formulierungen einiger Empfehlungen auch sinnbildlich für die „Schwäche“ und eine geringe Autorität der *RtAF Guidelines*. Auch unverbindliche Regelungen können unterschiedliche Qualität haben. So können Empfehlungen in einer Weise formuliert werden, die deutlich macht, dass diese mit Nachdruck abgegeben werden und nicht lediglich als Ermutigung zu verstehen sind. In den *RtAF Guidelines* zeichnet sich folgendes Bild: Neben der überwiegenden Formulierung „*The States should*“ wird an relevanten Stellen, wie beispielsweise hinsichtlich der rechtlichen Implementierung in *Leitlinie 7.1* und *7.2* auf die schwächere Formulierung „*The States are invited to*“ zurückgegriffen. Es bestehen Vorwürfe der Zivilgesellschaft, dass bereits während der Verhandlungen einzelne Staaten versucht hätten, Formulierungen der *RtAF Guidelines* zu entschärfen, was an einigen Stellen erfolgreich

⁶²⁶ Vgl. *Teil 3 Kapitel 2*.

⁶²⁷ Vgl. dazu die sprachliche Ausgestaltung von Soft Law, *Teil 2 Kapitel 2 I. 2. c)*.

⁶²⁸ *Griech*, Das internationale Soft Law, S. 289.

⁶²⁹ Vgl. auch *Goldmann*, GLJ Vol. 9, No. 11 (2008), 1865, 1887.

durchgesetzt wurde.⁶³⁰ Experten kritisierten das fehlende politische „commitment“ seitens der Staaten, das für eine Selbstverpflichtung zur Umsetzung der Leitlinien nötig gewesen wäre.⁶³¹ Diese Haltung der Staaten war auch ausschlaggebend dafür, dass Vertreter von Zivilorganisationen den Text als „*No masterpiece of political will*“ bezeichneten.⁶³² Darüber hinaus wird zwar die Aufnahme eines internationalen Kapitels im Teil 3 der *RtAF Guidelines* gelobt, aber gleichzeitig wird die Vielzahl an schwachen Formulierungen beanstandet, die nicht über „agreed language“ hinausgingen.⁶³³

Die Entscheidung für einen umfänglichen und detaillierten Regelungsinhalt, durch den sich die *RtAF Guidelines* auszeichnen, kann sowohl positiv als auch negativ in Bezug auf die sich daraus ergebende Autorität bewertet werden.⁶³⁴ *De Schutter* kommt zu dem Schluss, dass die detaillierten Vorgaben zu unterschiedlichen Politikfeldern die Staaten einerseits als eine Art „Gebrauchsanweisung“ bei der schrittweisen Verankerung des Rechts auf Nahrung in nationales Recht und nationale Politik unterstützen können. Andererseits könnte die Fülle und Vielfalt an Vorgaben und Anforderungen für Entscheidungsträger aufgrund ihrer „Unhandlichkeit“ aber auch eine abschreckende Wirkung haben.⁶³⁵ Die Anzahl von 19 Leitlinien scheint im Grundsatz überschaubar. Allerdings ist zu beachten, dass die einzelnen Leitlinien teils über mehr als zehn Unterpunkte verfügen, die nicht lediglich eine Aufzählung darstellen, sondern denen ein eigener Regelungsgehalt zukommt.

Als Beleg für die Unhandlichkeit könnte auch die Anwendungspraxis der Staaten dienen, die deutlich macht, dass politische Akteure trotz der zur Verfügung stehenden detaillierten und breit legitimierten *RtAF Guidelines* weitaus häufiger auf die *General Comments* zurückgreifen, um ihre Entscheidungen zu begründen, wie *de Schutter*⁶³⁶ festgestellt hat.⁶³⁷

Bei der abschließenden Bewertung wird dieser Aspekt zu berücksichtigen sein. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass sich die geringere Anwendung der *RtAF Guidelines* lediglich mit der inhaltlichen Ausführlichkeit begründen lässt.

⁶³⁰ So etwa *Windfuhr*, SCN News 30 (2005), 21, 23, online abrufbar unter: <http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/scnnews30.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁶³¹ *Windfuhr*, in: *Forum Umwelt & Entwicklung*, Magere Bilanz – Deutsche Hungerpolitik zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel, 13, 15.

⁶³² *Windfuhr*, SCN News 30 (2005), 21, 23.

⁶³³ *Windfuhr*, in: *Forum Umwelt & Entwicklung*, Magere Bilanz – Deutsche Hungerpolitik zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel, 13, 15.

⁶³⁴ *Wolpold-Bosien/Carrigan/Morena*, RTFN Watch 2014, 17, 18.

⁶³⁵ *Ebd.*

⁶³⁶ *Ebd.*, 17 f.

⁶³⁷ Mögliche Gründe für diese hohe Autorität der *General Comments* wurden bereits in *Teil 3 Kapitel 1 II.* dargelegt.

dd) Autoritätsanspruch

Hintergrund des Kriteriums „Autoritätsanspruch“ ist *Miehslers* Ansatz, dass ein Beschluss immer auch mit Verhaltenserwartungen verbunden sei, für deren Ausmaß der für den Beschluss des Organs erhobene Autoritätsanspruch von beträchtlicher Bedeutung ist.⁶³⁸ Auf diesen Beachtungsanspruch würden sowohl die Bezeichnung⁶³⁹ als auch der Wortlaut der Schlussformel hinweisen. Der vollständige Titel der *RtAF Guidelines* betont die Unverbindlichkeit des Instruments nicht nur durch die Bezeichnung als „guidelines“, sondern zusätzlich durch die Kombination mit dem Begriff „voluntary“. Die Wortwahl lässt vermuten, dass jeder Zweifel bezüglich einer möglichen Verbindlichkeit ausgeräumt werden sollte. Der Wortlaut einer Schlussformel kann nicht bewertet werden, da eine solche nicht vorliegt.

ee) Kontrollmechanismen

Völkerrechtliche Instrumente können mit „starken“ Durchsetzungsmechanismen in Form von Sanktionen oder Schadensersatz ausgestattet sein.⁶⁴⁰ Alternativ kommen sogenannte schwächere Mittel wie Beobachtungs- und Berichterstattungsmechanismen zur Anwendung. Diese Mechanismen können unterschiedlich ausgestaltet sein und sind für die Feststellung vom Umsetzungserfolgen und etwaigen Verbesserungsmaßnahmen essenziell, insbesondere bei der Umsetzung von Menschenrechten.⁶⁴¹

Die *RtAF Guidelines* enthalten hinsichtlich der Installierung von Monitoring-Mechanismen, die eine Umsetzung der Empfehlungen überwachen, eine sehr weiche Formulierung. In der *Leitlinie 17.1* heißt es dazu, „*States may wish to establish mechanisms to monitor and evaluate the implementation of the guidelines [...]*“. Zudem werden Methoden und Indikatoren vorgeschlagen, die dazu dienen können, Auswirkungen von Politik und Programmen auf die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu bestimmen, um auf deren Grundlage bei Bedarf Korrekturmaßnahmen zu ergreifen (*Leitlinien 17.2, 17.3 und 17.4*).

Bei näherer Betrachtung der Formulierungen zu den Überwachungsmechanismen wird die Hauptschwäche der *RtAF Guidelines* deutlich. Die Wortwahl der Staaten „*States may wish*“ deutet darauf hin, dass seitens der Staaten in diesem Regelungsbereich keine Bereitschaft bestand, selbstverpflichtende Zugeständnisse zu machen. Formulierungen wie „*The States should*“ oder „*The States are invited to*“, die überwiegend die *RtAF Guidelines* prägen, kommen hier daher nicht zur Anwendung. Anders stellt sich die Situation im Zusammenhang mit der

⁶³⁸ *Miehslers*, in: *Schreuer*, *Autorität und internationale Ordnung*, 35, 52.

⁶³⁹ Bezeichnung eines Beschlusses als „Empfehlung“, „Stellungnahme“, „Richtlinie“, „Entscheidung“, „Deklaration“, „Charta“ etc.

⁶⁴⁰ *Goldmann*, *GLJ* Vol. 9, No. 11 (2008), 1865, 1888.

⁶⁴¹ *Windfuhr*, in: *FS Riedel*, 351, 352.

Lage der Ernährungssicherheit von gefährdeten Gruppen dar, welche Gegenstand der *Leitlinie 17.5* ist: „*States should, in particular, monitor the food security situation of vulnerable groups, especially women, children and the elderly, and their nutritional status, including the prevalence of micronutrient deficiencies.*“ Zum Schutz dieser gefährdeten Gruppen konnten sich die Staaten auf eine „stärkere“ Formulierung einigen.

Dennoch ist unter Berücksichtigung der Relevanz, die den Überwachungsmechanismen für die Durchsetzung der Rechte zukommt, die „schwache“ Ausgestaltung als großer Mangel der *RtAF Guidelines* zu konstatieren.

Dass Soft Law-Instrumente auch mit „starken“ Monitoring-Mechanismen ausgestattet sein können, zeigt das Beispiel der Recommendations der Financial Action Task Force (FATF) zum *Combating Money Laundering and Financing of Terrorism and Proliferation*⁶⁴². Die Umsetzung der FATF Recommendations „*is reviewed through a peer mechanism and through the International Monetary Fund and the World Bank’s assessment processes using the FATF’s common assessment methodology.*“⁶⁴³ Bedeutsam ist der Effekt, der durch diesen ausgeprägten Follow-up-Mechanismus für die Qualität und Durchsetzbarkeit des Instruments erreicht wird. Teilweise wird argumentiert, dass diese Ausgestaltung de facto die Diskrepanz, die zwischen dem verbindlichen und unverbindlichen Recht bestehe, nahezu aufhebe.⁶⁴⁴ Unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten, die im Zusammenhang mit verbindlichem Recht bestehen können – wie etwa Sanktionen – und dem rechtlichen Verpflichtungsgrad scheint diese Bewertung zu weitgehend. Im Vergleich zu den *RtAF Guidelines* hat diese Follow-up-Regelung allerdings zur Folge, dass die Recommendations der FATF als erfolgsversprechenderes Instrument zu werten sind.

Allerdings sollte neben der Kritik an der „schwachen“ Follow-up-Regelung auch positiv berücksichtigt werden, dass die *RtAF Guidelines* Auslöser für die Entwicklung neuer Methoden und Indikatoren bei der Überwachung staatlichen Handelns im Bereich des Rechts auf Nahrung sind.⁶⁴⁵ Beispiele sind folgende Leitfäden: „*The Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I-II*“⁶⁴⁶ oder „*Screen State Action Against Hunger! How to Use the*

⁶⁴² FATF Recommendations online abrufbar unter: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁴³ *Monsalve Suárez/Aubry*, RTFN Watch 2014, 22, 24.

⁶⁴⁴ *Ebd.*

⁶⁴⁵ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 20.

⁶⁴⁶ FAO, *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I*, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0349e/i0349e.pdf> (Stand: 28.07.2017); FAO, *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume II*, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i0351e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?⁶⁴⁷. Letzterer beinhaltet Fragenkataloge zu den verschiedenen in den *RtAF Guidelines* enthaltenen Themenfeldern und Hinweise zur Bewertung. Zur *Leitlinie 7 – Rahmengesetzgebung* wird beispielsweise die Frage aufgeworfen: „Welche verwaltungsrechtlichen oder juristischen Rechtsmittel stehen zur Verfügung? Sind diese zugänglich und effektiv für die Verteidigung des Rechts auf Nahrung?“⁶⁴⁸ Darauf folgt eine kurze Ausführung, welche Anforderungen an die Rechtsmittel bestehen.⁶⁴⁹ Wie wirkungsvoll solche Leitfäden im Einzelfall sein können, zeigt das Beispiel von Kolumbien, wo einige Zivilorganisationen auf Grundlage des Fragenkatalogs Monitoring-Berichte entwickelt haben, um den aktuellen Stand hinsichtlich der Gewährleistung des Rechts auf Nahrung beurteilen zu können.⁶⁵⁰ Auch in Ecuador und Guatemala wurden ähnliche Monitoring-Berichte entwickelt.⁶⁵¹

3. Weiteres Schicksal des Beschlusses und Reaktionen

a) Bekanntheit

Die Autorität der *RtAF Guidelines* hängt auch von dem Bekanntheitsgrad ab, den sie innerhalb der Organisation und im Außenbereich bei den Mitgliedsstaaten hat.⁶⁵² Es ist davon auszugehen, dass innerhalb der Organisation, hier der FAO, das Instrument hinlänglich bekannt ist. Schwieriger stellt sich dies bei den einzelnen Mitgliedsstaaten dar. Für Deutschland könnten Anzeichen für eine geringe Bekanntheit – zumindest in manchen Ministerien – darin gesehen werden, dass die *RtAF Guidelines* in thematisch einschlägigen Publikationen häufig keine Erwähnung finden. Beispielsweise werden im 11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik⁶⁵³ die in den *General Comments* enthaltenen Interpretationen der Menschenrechte ausdrücklich als „*hilfreiche Orientierung für die Formulierung von Zielen*,

⁶⁴⁷ FIAN/Welthungerhilfe, Screen State Action Against Hunger! How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?, online abrufbar unter: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2007.11_Screen_state_action_against_hunger_How_to_use_the_Voluntary_Guidelines.....pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁴⁸ Siehe FIAN/Welthungerhilfe, Screen State Action Against Hunger! How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?, S. 33.

⁶⁴⁹ Ebd.

⁶⁵⁰ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 21; siehe dazu beispielsweise einen Bericht der Plataforma Colombiano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, online abrufbar unter: http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/Executive_summary_Colombian_report.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁵¹ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 21.

⁶⁵² *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 54.

⁶⁵³ 11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (Berichtszeitraum 01.03.2012-28.02.2014), online abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/692838/publicationFile/199944/MRB_11.pdf (Stand: 28.07.2017).

methodischem Ansatz und Monitoring der Wirkungen“⁶⁵⁴ bezeichnet. Die Umsetzung der *RtAF Guidelines* als thematischer Schwerpunkt im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und internationaler Menschenrechtspolitik findet dagegen in diesem Bericht nur am Rande Erwähnung.⁶⁵⁵ Betrachtet man andere Publikationen der deutschen Regierung, die speziell die globale Ernährungssituation zum Gegenstand haben, wie beispielsweise „*Ernährung sichern. Zukunft ernten! Wie wir Ernährungssicherung erfolgreich unterstützen*“⁶⁵⁶ vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), fällt auf, dass die *RtAF Guidelines* in der gesamten 36-seitigen Publikation nicht thematisiert werden. Da die deutsche Bundesregierung bereits in die Erarbeitung der Leitlinien involviert war⁶⁵⁷, ist anzunehmen, dass die *RtAF Guidelines* in Bundesministerien nicht bekannt sind. Allerdings sollten solche thematisch passenden Publikationen genutzt werden, die Bekanntheit der *RtAF Guidelines* zu erweitern. Ein Positivbeispiel ist etwa die Pressemitteilung⁶⁵⁸ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zum zehnten Jubiläum der *RtAF Guidelines*.

Auch in der deutschen Zivilgesellschaft sind Bemühungen zu erkennen, die Bekanntheit der *RtAF Guidelines* zu erhöhen, etwa durch Veranstaltungen wie jene, welche am 11. November 2014 anlässlich des zehnten Jubiläums der *RtAF Guidelines* in Berlin stattgefunden hat.⁶⁵⁹ Zudem werden die *RtAF Guidelines* in Publikationen etwa des Deutschen Instituts für Menschenrechte⁶⁶⁰ thematisiert.

b) Adressaten

Wie in *Teil 3 Kapitel 2* ausgeführt, ist der Adressatenkreis sehr weit gefasst, da sich die *RtAF Guidelines* in erster Linie an alle Staaten, aber auch an die Zivilgesellschaft richten.

⁶⁵⁴ Ebd., S. 71.

⁶⁵⁵ Ebd., S. 66.

⁶⁵⁶ BMZ, Ernährung sichern. Zukunft ernten!, online abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/laendliche_entwicklung/Materialie234_Informatio nsbroschuere_04_2013.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁵⁷ Vgl. *Teil 3 Kapitel 1 II*.

⁶⁵⁸ BMEL, Pressemitteilung Nr. 254 vom 16.10.2014, online abrufbar unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2014/254-Zahl-der-Woche-10-Jahre-RechtAufNahrung.html> (Stand: 28.07.2017).

⁶⁵⁹ Weitere Infos: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Programme/Programm_10_Jahre_Freiwillige_Leitlinien_zum_Recht_auf_Nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁶⁰ *Windfuhr*, Water for Food, S. 14, online abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Study_Water_for_Food_a_Human_Rights_Obligation.pdf (Stand: 28.07.2017).

c) Partikularinteressen versus Gemeinschaftsinteressen

Ziel und Inhalt der *RtAF Guidelines* sind – wie bereits dargestellt – Strategien und Empfehlungen im Hinblick auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung, welche in verschiedenen Politikfeldern implementiert werden sollen. Die Verringerung des Hungers entspricht grundsätzlich auch dem Interesse jedes einzelnen Staates. Ein weiteres Indiz dafür, dass kein Partikularinteresse eines Staates dem in den *RtAF Guidelines* niedergelegten Gemeinschaftsinteresse entgegensteht, kann in dem einstimmigen Beschluss der *RtAF Guidelines* gesehen werden. Die Autorität der *RtAF Guidelines* wird damit nicht durch ein höher zu bewertendes Partikularinteresse eines einzelnen Staates gemindert.

d) Bestätigung in anderen Beschlüssen – Etablierung auf politischer Ebene

Miehsler stellt bei der Bewertung des Instruments zudem auf die Bestätigung in anderen Beschlüssen als Kriterium ab, da die Rezeption eines Beschlusses einer Bestätigung und Verstärkung gleichkommt.⁶⁶¹ Diese Bewertungskategorie ist von besonderer Wichtigkeit. Wiederholungen der Regelungen, sei es in Form von Querverweisen durch eine andere internationale Organisation oder eine Neuformulierung des Regelungsinhalts auf regionaler oder sonstiger Ebene, tragen zu der Entwicklung eines allgemeinen internationalen Verständnisses hinsichtlich des Regelungsgegenstands bei.⁶⁶² Die Bestätigung und Rezeption der *RtAF Guidelines* in unterschiedlichen Zusammenhängen dient somit auch als Hinweis dafür, inwieweit sich die *RtAF Guidelines* auf politischer Ebene als Instrument etabliert haben.

Als Indiz für eine internationale Anerkennung könnte die aktive Nutzung der *RtAF Guidelines* durch Staaten, beispielsweise bei der Begründung politischer Entscheidungen, gewertet werden. Wie bereits erwähnt, kommt *de Schutter* beim Vergleich der *RtAF Guidelines* mit dem Instrument der *General Comments* zum Schluss, dass trotz des grundsätzlichen Potenzials, das den *RtAF Guidelines* aufgrund ihrer Legitimität zukommt, in der Anwendungspraxis eine Zurückhaltung seitens der Staaten deutlich wird.⁶⁶³ Bisher, so *de Schutter*, würde sich bei den relevanten Akteuren eine klare Präferenz hinsichtlich der *General Comments* abzeichnen.

Um den von *de Schutter* festgestellten fehlenden Einsatz der *RtAF Guidelines* von Staaten bewerten zu können, soll zunächst die Haltung von UN-Organen zu den *RtAF Guidelines* untersucht werden. Zu klären ist, inwieweit die thematisch betroffenen UN-Ausschüsse und UN-Sonderberichterstatter bei eigenen Empfehlungen oder thematischen Dokumenten auf die *RtAF Guidelines* Bezug nehmen. Dass die *RtAF Guidelines* in den Berichten des ehemaligen Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung, *de Schutter*, Erwähnung finden, kann dabei

⁶⁶¹ *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung, 35, 38.

⁶⁶² *Dupuy*, MJIL 12 (1991), 420, 424.

⁶⁶³ *Wolpold-Bosien/Carrigan/Morena*, RTFN Watch 2014, 17.

als Selbstverständlichkeit gewertet werden und lässt sich anhand einer Reihe von Beispielen⁶⁶⁴ belegen.

Darüber hinaus sind die *RtAF Guidelines* seit ihrem Beschluss fester Bestandteil der Resolutionen der UN-Generalversammlung zum Recht auf Nahrung. Bereits im Dezember 2004 fanden die *RtAF Guidelines* zum ersten Mal in einer Resolution Erwähnung, in der die Generalversammlung es begrüßte, „dass die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe entsprechend dem Auftrag, den der Rat der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen ihr erteilte, einen Katalog freiwilliger Leitlinien für die Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung [...] verabschiedet hat und dass der Ausschuss für Welternährungssicherheit die ihm vorgelegten freiwilligen Leitlinien gebilligt und den Beschluss gefasst hat, sie dem Rat zur endgültigen Verabschiedung zu übermitteln und legt in dieser Hinsicht den Mitgliedsstaaten des Rates nahe, die freiwilligen Leitlinien zu verabschieden.“⁶⁶⁵

In der *Resolution 60/165*⁶⁶⁶ begrüßte die Generalversammlung die Verabschiedung der *RtAF Guidelines* und bezeichnet sie als „ein praktisches Instrument zur Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung für alle [...] und somit ein weiteres Hilfsmittel für die Erreichung der international vereinbarten Entwicklungsziele [...]“. ⁶⁶⁷ In allen weiteren Resolutionen⁶⁶⁸ der Generalversammlung zum Recht auf Nahrung wurde die Bedeutung der *RtAF Guidelines* stets bekräftigt.

Zwingend wäre darüber hinaus die Berücksichtigung der *RtAF Guidelines* auch im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit des CESCR. Wie alle UN-Menschenrechtsübereinkommen umfasst auch der ICESCR ein Vertragsüberwachungsorgan – bestehend aus 18 unabhängigen Sachverständigen⁶⁶⁹ –, das unter anderem die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in einem speziellen Berichtsverfahren im Turnus von 4-5 Jahren prüft.⁶⁷⁰ Am Ende des Verfahrens, in dem auch Informationen von NGOs einfließen sowie ein Austausch mit dem betroffenen Staat über vorliegende Probleme stattfindet,⁶⁷¹ veröffentlicht das CESCR seine *Concluding Observations*.⁶⁷² In den Staaten, in denen Probleme

⁶⁶⁴ Wiederholte Bezugnahme auf die *RtAF Guidelines* beispielsweise in: *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean; A/68/288, Interim Report of the Special Rapporteur on the right to food (07.08.2013).

⁶⁶⁵ A/Res/59/202 vom 20.12.2004, Rn. 19.

⁶⁶⁶ A/Res/60/165 vom 16.12.2005.

⁶⁶⁷ Ebd., Rn. 22.

⁶⁶⁸ Beispielsweise A/Res/62/164 vom 18.12.2007; A/Res/63/187 vom 18.12.2008; A/Res/65/220 vom 21.12.2010.

⁶⁶⁹ Nach eigener Darstellung auf der Homepage OHCHR, Sektion: Human Right Bodies, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁶⁷⁰ *Lux*, VN 5/2014, 208.

⁶⁷¹ Ausführliche Darstellung zum Verfahren in *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, S. 194.

⁶⁷² *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, S. 194.

mit der Gewährleistung des Rechts auf Nahrung bestehen, werden diese auch thematisiert, wie die Beispiele von Nepal und Indonesien zeigen.⁶⁷³ In beiden Fällen drückt das Komitee seine Besorgnis über den signifikanten Anstieg der Lebensmittel- bzw. Grundnahrungsmittelpreise aus, welcher den Erwerb gerade für benachteiligte Personen oder Gruppen immer weniger erschwinglich macht. Nach einer Reihe von Empfehlungen folgt in beiden Berichten folgender Hinweis:

„*The Committee draws the attention of the State party to its general comment no. 12 (1999) on the right to adequate food.*“⁶⁷⁴

Ein Hinweis auf die *RtAF Guidelines* erfolgt nicht. Dies verwundert vor dem Hintergrund, dass die *RtAF Guidelines* gerade zur besseren Umsetzung und Handhabung des im ICESCR niedergelegten Rechts auf Nahrung dienen sollten. Neben dem Hinweis auf die eigenen *General Comment 12* wäre ein Verweis auf die noch ausführlicher geregelten *RtAF Guidelines* wünschenswert.

Durch den fehlenden Verweis wird die Möglichkeit ausgelassen, die Verbreitung und den Bekanntheitsgrad des „neuen“ Instruments aktiv zu unterstützen. Positiv wird dagegen bewertet, dass das CESCR in seinen *Guidelines on Treaty-Specific Document to be submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*⁶⁷⁵ von den Vertragsstaaten verlangt, darzulegen, ob eine Umsetzung der *RtAF Guidelines* erfolgt oder geplant ist. Umso mehr verwundert, dass auf diese nicht auch in den *Concluding Observations* explizit hingewiesen wird.

Es besteht damit nicht nur aufseiten der Staaten Nachholbedarf bei der Berücksichtigung und Anwendung der *RtAF Guidelines*. Auch UN-Organen könnten ihre Mittel zur Verbreitung durch die konsequente Nutzung der *RtAF Guidelines* verstärkt einsetzen und so die Autorität der *RtAF Guidelines* erhöhen. Die Zivilgesellschaft kritisiert darüber hinaus, dass eine Reihe von Organisationen, beispielsweise die World Bank und die WTO, aber auch die G7 oder G8, die *RtAF Guidelines* in ihrer Arbeit nicht thematisieren.⁶⁷⁶

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass die bestehenden Chancen, durch die Rezeption und Verweise auf die *RtAF Guidelines* den Bekanntheitsgrad und die Bedeutung des Instruments zu erhöhen, weiterhin ungenutzt bleiben. Dies wirkt sich auch nachteilig auf die den *RtAF Guidelines* zukommende Autorität aus.

⁶⁷³ E/C.12/NPL/CO/3, CESCR, Concluding observations: Nepal, 11.12.2014, Abs. 25; E/C.12/IDN/Co/1, CESCR, Concluding observations: Indonesia, 18.06.2016, Abs. 31.

⁶⁷⁴ E/C.12/NPL/CO/3, CESCR, Concluding observations: Nepal, 11.12.2014, Abs. 25; E/C.12/IDN/Co/1, CESCR, Concluding observations: Indonesia, 18.06.2016, Abs. 31.

⁶⁷⁵ E/C.12/2008/2 vom 24.03.2009, Abs. 47.

⁶⁷⁶ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 4.

e) Kurswert der internationalen Organisationen

Im Rahmen von *Teil 3 Kapitel 1 I. 2.* wurde bereits auf den „Kurswert“, das heißt die allgemeine Stellung der FAO innerhalb der internationalen Gemeinschaft eingegangen. Nachdem diese sich auf einem Tiefpunkt befunden hatte, folgten eine externe Evaluierung sowie die Umstrukturierung der FAO. Der Fokus der Tätigkeit wurde auf die Ernährung und nachhaltige Landwirtschaft gesetzt, um die Effektivität der FAO zu stärken. Die Reaktion der Staaten auf die *Tenure Guidelines*⁶⁷⁷, auch in Form einer finanziellen Unterstützung der FAO, zeigen, dass das Vertrauen der Staaten in die FAO wieder gestiegen ist.

f) Sonstige Auswirkungen des Instruments

Losgelöst von den konkreten Erfolgen wird den *RtAF Guidelines* ein positiver Einfluss auf den globalen Diskurs zum Recht auf Nahrung im Sinne eines Paradigmenwechsels zugesprochen.⁶⁷⁸ Laut *Patnaik* von der „Right to Food Campaign“ in Indien seien durch die *RtAF Guidelines* die Voraussetzungen für einen globalen Diskurs über das Recht auf Nahrung geschaffen worden.⁶⁷⁹ Die entstandene Atmosphäre habe es erst möglich gemacht, dass das Recht auf Nahrung zu einem zentralen Thema in der Diskussion um die weltweiten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurde.⁶⁸⁰ Darüber hinaus haben die *RtAF Guidelines* und der einhergehende Paradigmenwechsel auch zu Fortschritten auf der Ebene der Global Governance der Ernährungssysteme geführt und damit auch zur Reform des CFS im Jahre 2009 beigetragen.⁶⁸¹ Auch auf regionaler Ebene haben sich Plattformen und Foren entwickelt, wie die bereits erwähnten „Frente Parlamentario Contra el Hambre“, „ECOWAS Zero Hunger Initiative“, „Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions“.

4. Zwischenergebnis

Die *RtAF Guidelines* verfügen als Soft Law-Instrument über einen offensichtlich hohen Grad an Autorität in Bezug auf folgende untersuchte Faktoren: die Umstände, die zu dem Beschluss führten, das gesamte partizipative Verfahren zur Entwicklung der Leitlinien sowie den einstimmigen Beschluss durch ein Organ, welches mit den Mitgliedsstaaten nach regionalen Vorgaben besetzt ist.

⁶⁷⁷ Vgl. *Teil 4 Kapitel 5.*

⁶⁷⁸ *Carrigan*, RTFN Watch 2014, 13, 15; CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 3, 12 f.

⁶⁷⁹ *Carrigan*, RTFN Watch 2014, 13, 15.

⁶⁸⁰ *Ebd.*

⁶⁸¹ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 22.

Allerdings offenbaren die *RtAF Guidelines* auch einige Schwächen, die einer hohen Autorität widersprechen. Zum einen sind die zwar wenig abstrakten, aber oftmals sehr „schwachen“ Formulierungen des Regelungstexts zu nennen, die auch unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass Soft Law-Instrumente grundsätzlich keine „verbindlichen“ Vorgaben machen, negativ auffallen. Zum anderen enthalten die *RtAF Guidelines* auch sehr „vorsichtige“ Formulierungen bezüglich der Einrichtung von Kontrollmechanismen. Die Staaten werden nicht verpflichtet, diese einzurichten. Auch wenn die aufgeführten Beispiele vereinzelt wichtige Fortschritte im Bereich der Einrichtung und Etablierung von Monitoring-Mechanismen aufzeigen, gleichen diese die aufgezeigten Schwächen nicht aus. Auch die Zivilorganisationen sehen für die Zukunft die fehlenden Monitoring-Mechanismen als größte Herausforderung im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Rechts auf Nahrung.⁶⁸² Zudem haben sich die *RtAF Guidelines* auf politischer Ebene bisher nicht etablieren können. Sowohl seitens der Staaten als auch der UN-Ausschüsse wie das CESCR besteht hinsichtlich der Berücksichtigung und Verwendung der *RtAF Guidelines* in ihren Berichten und Entscheidungen noch Nachholbedarf. Dies ist sicher als eines der großen Hindernisse für die Autorität der *RtAF Guidelines* zu bewerten. Gerade Soft Law-Instrumente gewinnen durch die Rezeption⁶⁸³ und produktive Fortschreibung auf unterschiedlichen Ebenen an Bekanntheit und Anerkennung. Insgesamt kann den *RtAF Guidelines* eine gewisse Autorität nicht abgesprochen werden, allerdings hängt diese auch im großen Maße vom „Good Will“ der Staaten ab.

Kapitel 4: Überblick über den aktuellen Stand der rechtlichen Implementierung

Die Bedeutung der Etablierung des Rechts auf Nahrung als rechtlicher Anspruch – gemäß den *RtAF Guidelines* – wird auch von der aktuellen UN-Sonderberichterstatterin Elver als einziger Weg angepriesen, um das Recht auf Nahrung durchsetzbar zu machen und die Regierungen zur Verantwortung zu ziehen.⁶⁸⁴ Staaten würden somit daran erinnert werden, dass zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung Änderungen in ihren Verfassungen und Rechtssystemen erforderlich seien.⁶⁸⁵ Die *RtAF Guidelines* sollen demnach als Motor der Implementierung fungieren.

Zunächst soll ein Überblick über den aktuellen Stand der weltweiten legislativen Entwicklungen einen Eindruck davon verschaffen, in welchen Regionen konkrete nationale gesetzliche Regelungen zum Schutz des Rechts auf Nahrung im Sinne der *RtAF Guidelines* bestehen.

⁶⁸² Ebd., S. 35.

⁶⁸³ Ausführlich zu rechtlichen Rezeptionen Häberle, JZ 1992, 1033 ff.

⁶⁸⁴ Goodman, The Right to Food: An Interview with Hilal Elver, Moon Magazine (02.11.2014), online abrufbar unter: <http://moonmagazine.org/right-to-food-interview-hilal-elver-2014-11-02/> (Stand: 28.07.2017).

⁶⁸⁵ Ebd.

Dabei wird der Fokus auf die Aufnahme in den nationalen Verfassungen und die Schaffung von gesetzlichen Rahmenstrukturen gerichtet. Speziell in den lateinamerikanischen Ländern wurden auch soziale Programme zur Bekämpfung der Hungerproblematik gestartet. So etwa „Fome zero“ in Brasilien, „Vivir mejor“ in Mexico, „Bogotá sin Hambre“ in Kolumbien, „Desnutrición Cero“ in Bolivien oder „Hambre más urgente“ in Argentinien.⁶⁸⁶ Diese politischen Programme spielen bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit in den jeweiligen Ländern eine große Rolle, stellen jedoch nicht unbedingt rechtliche Weiterentwicklungen dar und sind daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

I. Verfassungsrechtliche Verankerung

Am 7. August 2013 informierte der damalige Sonderberichterstatter der UN für das Recht auf Nahrung, *de Schutter*, die UN-Generalversammlung im Rahmen ihrer 68. Sitzung über erhebliche Fortschritte bei der nationalen Umsetzung des Rechts auf Nahrung.⁶⁸⁷

Die Aufnahme in die Verfassung eines Landes hat mehr als nur symbolische Bedeutung. Verfassungen unterscheiden sich von den restlichen Gesetzen durch den für einen Staat essenziellen Regelungsgehalt: die Einsetzung und Kompetenz der Staatsorgane, das Verfahren der Rechtsetzung sowie nicht mehr oder weniger als das Verhältnis von Bürger und Staat.⁶⁸⁸ Zudem umfassen sie fundamentale und richtungweisende Entscheidungen das Gemeinwesen betreffend, aber auch Regelungen bezüglich des Einzelfalls, wenn dieser von besonderer Bedeutung ist.⁶⁸⁹ Die verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechts auf Nahrung bedeutet den Aufstieg in die höchste Ebene einer nationalen Rechtsordnung, da Verfassungsrecht im Konfliktfall dem übrigen Recht vorgeht und somit sämtliche gesetzliche Regelungen verfassungsgemäß sein müssen.⁶⁹⁰ Auch einer Regierung kommt die Verantwortung zu, bei sämtlichem politischen Handeln in den unterschiedlichen Politikfeldern mit dem von der Verfassung geschützten Recht in Einklang stehen zu müssen.⁶⁹¹ Eine Aufnahme in die Verfassung bietet dem Recht auf Nahrung zudem einen besonderen Schutz durch ihre erschwerte Abänderbarkeit.⁶⁹² In den meisten Staaten sind Verfassungsänderungen an besonders hohe Verfahrensvoraussetzungen geknüpft.⁶⁹³ Zudem wird dem Bürger, soweit eine Art Verfas-

⁶⁸⁶ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 10.

⁶⁸⁷ A/68/288, Interim Report of the Special Rapporteur on the right to food (07.08.2013), S. 5, online abrufbar unter: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025_rtf_en.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁸⁸ *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 783.

⁶⁸⁹ *Ebd.*

⁶⁹⁰ *Bultrini*, Guide on legislating for the right to food, S. 49, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/1_toolbox_Guide_on_Legislating.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁶⁹¹ *De Schutter*, Countries tackling hunger with a right to food approach, S. 5.

⁶⁹² *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 784.

⁶⁹³ *Bultrini*, Guide on legislating for the right to food, S. 49.

sungsbeschwerdeverfahren besteht, eine zusätzliche Klagemöglichkeit eingeräumt, um sein Recht auf Nahrung geltend zu machen und durchzusetzen.⁶⁹⁴ Das Recht auf Nahrung wird für die Bürger rechtlich wehrhaft. Des Weiteren kann die verfassungsrechtliche Festlegung den Anstoß für weitere konkretere Gesetze auf niedrigerer Ebene sowie Verwaltungsvorschriften geben.⁶⁹⁵ Diese Reihenfolge ist allerdings nicht zwingend, wie die Entwicklungen in Brasilien zeigen: Die verfassungsrechtliche Anerkennung 2010 folgte dort einer einfachgesetzlichen Regelung von 2006.⁶⁹⁶

Wie bereits erwähnt wird das Recht auf Nahrung in den Verfassungen der Staaten nicht im identischen Umfang geschützt. Im Folgenden werden Beispiele für die explizite verfassungsrechtliche Anerkennung und die unterschiedlichen Schutzintensitäten dargestellt:⁶⁹⁷

1. Vollumfängliche Gewährleistung des Rechts auf Nahrung

Besonders die lateinamerikanischen Staaten gelten als Vorreiter bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Eine verfassungsrechtliche Erfassung erfolgte in Haiti (Art. 22)⁶⁹⁸, Nicaragua (Art. 63)⁶⁹⁹ und Surinam (Art. 24)⁷⁰⁰ bereits in den 1980ern. Nach dem Beschluss der *RtAF Guidelines* folgten Bolivien (Art. 16)⁷⁰¹, Brasilien (Art. 6)⁷⁰², Ecuador (Art. 13)⁷⁰³ und Mexiko (Art. 4)⁷⁰⁴.

⁶⁹⁴ *Knuth/Vidar*, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 13.

⁶⁹⁵ *De Schutter*, Countries tackling hunger with a right to food approach, S. 5.

⁶⁹⁶ Ausführlich dazu *Teil 3 Kapitel 4 III. 1.*

⁶⁹⁷ Die Zusammenstellung erfolgt auf Grundlage folgender Studien: *Knuth/Vidar*, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World; *Vidar/Kim/Cruz*, Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf> (Stand: 28.07.2017) sowie der Zusammenstellung der FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/right-to-food-timeline/national-recognition-of-the-right-to-food/en/#0> (Stand: 28.07.2017), die durch eigene Recherchen ergänzt wurden.

⁶⁹⁸ „The State recognizes the right of every citizen to decent housing, education, food and social security.“

⁶⁹⁹ „It is the right of Nicaraguans to be protected against hunger. The State shall promote programmes which assure adequate availability and equitable distribution of food.“

⁷⁰⁰ „The state shall take care of the creation of conditions in which an optimal satisfaction of the basic needs for work, food, health care, education, energy clothing and communication is obtained.“

⁷⁰¹ „Every person has the right to water and food. The State has the obligation to guarantee food security for all through a healthy, adequate and sufficient food.“

⁷⁰² „Education, health and food are social rights.“

⁷⁰³ „Persons and community groups have the right to safe and permanent access to healthy, sufficient and nutritional food, preferably produced and in keeping with their various identities and cultural traditions. The Ecuadorian State shall promote food sovereignty.“

⁷⁰⁴ „Every person has the right to nutritious and sufficient food of good quality. The State guarantees this right.“

Auch auf dem afrikanischen Kontinent sind ähnliche Tendenzen festzustellen. Bereits 1996 hat Südafrika nach Abschaffung der Apartheid in Art. 27⁷⁰⁵ das Recht auf Nahrung eingeführt. Im Jahr 2010 sind Kenia (Art. 43)⁷⁰⁶ und Niger (Art. 12)⁷⁰⁷ dem Beispiel Südafrikas gefolgt. Auch die Demokratische Republik Kongo (Art. 47)⁷⁰⁸, Simbabwe (Art. 77)⁷⁰⁹ und Ägypten (Art. 79)⁷¹⁰ haben das Recht auf Nahrung in ihrer Verfassung verankert.

Darüber hinaus erfolgte eine Anerkennung auf den Malediven (Art. 23)⁷¹¹ und auf Fidschi (Section 36)⁷¹². Guyana hatte das Recht auf Nahrung bereits 1980 in die Verfassung aufgenommen (Art. 40)⁷¹³. Am 20. September 2015 trat die neue Verfassung in Nepal in Kraft, in der das Recht auf Nahrung in Art. 36⁷¹⁴ und Art. 42⁷¹⁵ integriert wurde.

Meist steht die Konstitutionalisierung im Kontext mit einer prekären Ernährungssituation in den jeweiligen Staaten. So lag in Nepal beispielsweise schon vor den verheerenden Erdbeben im April und Mai 2015 in vielen Distrikten eine große Nahrungsunsicherheit vor, die sich anschließend noch verschlimmerte.⁷¹⁶

⁷⁰⁵ „1. Everyone has the right to have access to [...] b. sufficient food and water; c. social security, including, if they are unable to support themselves and their dependents, appropriate social assistance 2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of each of these rights.“

⁷⁰⁶ „Every person has the right [...] to be free of hunger, and to have adequate food of acceptable quality.“

⁷⁰⁷ „Each one has the right to life, to health, to physical and moral integrity, to a healthy and sufficient food supply, to potable water, to education and instruction in the conditions specified by the law.“

⁷⁰⁸ „The right to health and to food security is guaranteed. The law defines the fundamental principles and the rules of organization for public health and food security.“

⁷⁰⁹ „Every person has the right to [...] (b) sufficient food and the State must take reasonable legislative and other measures, within the limits of the resources available to it, to achieve the progressive realisation of this rights.“

⁷¹⁰ „Each citizen has the right to healthy and sufficient food and clean water. The State shall ensure food resources to all citizens. The State shall also ensure sustainable food sovereignty and maintain agricultural biological diversity and types of local plants in order to safeguard the rights of future generations.“

⁷¹¹ „Every citizen [has] the following rights pursuant to this Constitution, and the State undertakes to achieve the progressive realisation of these rights by reasonable measures within its ability and resources: (a) adequate and nutritious food and clean water.“

⁷¹² „(1) The State must take reasonable measures within its available resources to achieve the progressive realisation of the right of every person to be free from hunger, to have adequate food of acceptable quality and to clean and safe water in adequate quantities.“

⁷¹³ „Every person in Guyana is entitled to the basic right to a happy, creative and productive life, free from hunger, disease, ignorance and want.“

⁷¹⁴ „Right to food: (1) Each citizen shall have the right to food. (2) Every citizen shall have the right to be protected from a state of starvation, resulting from lack of food stuffs. (3) Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in law.“

⁷¹⁵ „Right to social justice: (2) Citizen who are economically very poor and communities on the verge of extinction, shall have the right to special opportunity and facilities in the areas of education, health, housing employment, food and social security, for their protection, progress, empowerment and development.“

⁷¹⁶ FIAN, Das Recht auf Nahrung in Nepal, Factsheet 2015/2, S.1, online abrufbar unter: http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/publikationen/2015-2_FS_Nepal_web.pdf (Stand: 28.07.2017).

2. Verfassungsrechtlicher Schutz einer Personengruppe

Neben den Staaten, die einen vollumfänglichen Schutz des Rechts auf Nahrung in ihre Verfassung aufgenommen haben, gibt es auch eine Reihe von Ländern, die das Recht auf Nahrung im Zusammenhang mit einer besonders schützenswerten Personengruppe in die Verfassung integriert haben. In Kolumbien wird daher das Recht auf Nahrung für Kinder verfassungsrechtlich geschützt (Art. 44)⁷¹⁷. So auch in den Verfassungen Kubas (Art. 9)⁷¹⁸, Guatemalas (Art. 51)⁷¹⁹, Simbabwe (Art. 81)⁷²⁰ und auf den Philippinen (Art. 15)⁷²¹. Neben Kindern schützt die Verfassung in Honduras auch das Recht auf Nahrung für schwangere Frauen (Art. 123)⁷²². In Panama (Art. 56)⁷²³ und Paraguay (Art. 54⁷²⁴ und Art. 57⁷²⁵) gilt der Schutz des Rechts auf Nahrung neben den Kindern auch für alte Menschen, so ebenfalls in der Dominikanischen Republik (Art. 57)⁷²⁶. Die Verfassung Costa Ricas (Art. 82)⁷²⁷ schützt bereits seit 1949 das Recht auf Nahrung in Bezug auf indigene Kinder. Südafrika nennt als besonders schützenswerte Gruppe neben Kindern (Art. 28)⁷²⁸ die Gefangenen (Art. 35 Abs. 2)⁷²⁹. Die Gruppe der gefangenen Personen wird auch in Malawi (Art. 42)⁷³⁰ in der Verfassung geschützt.

⁷¹⁷ „Children have fundamental rights to: life, integrity, health and social security, and adequate food.“

⁷¹⁸ „The State [...] as the power of the people and for the people, guarantees: That no child be left without schooling, food, clothing.“

⁷¹⁹ „The State will protect the physical, mental and moral health of minors and the elderly. It will guarantee them their right to food, public health, education, security and social insurance.“

⁷²⁰ „(1) Every child, that is to say every boy and girl under the age of eighteen years, has the right [...] (f) to education, health care services, nutrition and shelter.“

⁷²¹ „3. The State shall defend: The right of children to assistance, including proper care and nutrition [...].“

⁷²² „Every child shall enjoy the benefits of the social security and education. They have the right to grow and develop in good health, for which must be provided, both to him and his mother, special care for the prenatal period, taking right to enjoy food.“

⁷²³ „The state will provide protection to minors’ physical, mental and moral health and will guarantee their right to food, health, education and social protection. Elderly and persons with disabilities will have the same rights guaranteed.“

⁷²⁴ „The Family, the society, and the State have the obligation of guaranteeing a child the right to a harmonious, comprehensive development, as well as the right to fully exercise his right by protecting him against abandonment, under nourishment, violence, abuse.“

⁷²⁵ „[...] The Family, the society, and the public powers will promote their well-being through social services that see to [fulfilling] their needs for food, health, housing, culture and leisure.“

⁷²⁶ „The family, the society and the State shall concur for the protection and the assistance of persons of the third age and will promote their integration into the working and community life. The State guarantees the services of integral social security and food subsidies in case of indigence.“

⁷²⁷ „The State shall provide food and clothing for indigent pupils, in accordance with the law.“

⁷²⁸ „Every child has the right to (c) basic nutrition, shelter, basic health, care services and social services.“

⁷²⁹ „Everyone who is detained, including every sentenced prisoner, has the right [...] to conditions of detention that are consistent with human dignity, including at least exercise and the provision, at state expense, of adequate accommodation, nutrition, reading material and medical treatment.“

⁷³⁰ „Every person who is detained, including every sentenced prisoner, shall have the right b. to be held under conditions consistent with human dignity, which shall include at least the provision of reading and writing materials, adequate nutrition [...].“

3. Wörtlicher Schutz des Rechts auf Nahrung als Teil eines anderen Rechts

In manchen Verfassungen wird das Recht auf Nahrung von anderen Rechten mit umfasst. In vielen Fällen wird es dabei als ein Teil des angemessenen Lebensstandards aufgeführt, so zum Beispiel in der Verfassung von Moldawien (Art. 47)⁷³¹, der Ukraine (Art. 48)⁷³² und Weißrussland (Art. 21)⁷³³. In Malawi wird es dagegen als Teil des Rechts auf wirtschaftliche Entfaltung (Art. 30)⁷³⁴ geschützt.

In Ecuador ist das Recht auf Nahrung neben der Anerkennung in Art. 13 auch im Rahmen von der in Art. 32⁷³⁵ geschützten Gesundheit und von den „rights to freedom“ in Art. 66⁷³⁶ umfasst. Auch in Panama fällt es unter das Thema Gesundheit (Art. 110).⁷³⁷

Darüber hinaus schützen eine Reihe von Staaten das Recht auf Nahrung – ohne es explizit zu nennen – im Rahmen von anderen Rechten in ihrer Verfassung, wie zum Beispiel dem Schutz des angemessenen Lebensstandards. Ein prominentes Beispiel einer solchen Regelung ist die in Deutschland durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Rechtsanspruch entwickelte Sicherung des Existenzminimums (Art. 1 i. V. m. Art. 20 GG).⁷³⁸

II. Nationale Rahmengesetze

Sowohl in den *RtAF Guidelines* als auch im *General Comment 12*⁷³⁹ wird den Staaten der Erlass von Rahmengesetzen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung empfohlen.

⁷³¹ „The State is obliged to take action aimed at ensuring that every person has a decent standard of living, whereby good health and welfare, based on available food, clothing, shelter, medical care, and services are secured for that person and his/her family.“

⁷³² „Everyone has the right to a standard of living sufficient for himself or herself and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing.“

⁷³³ „Every individual shall exercise the right to a dignified standard of living, including appropriate food, clothing, housing and likewise a continuous improvement of necessary living conditions.“

⁷³⁴ „The State shall take necessary measures for the realization of the right to development. Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education health services, food, shelter employment and infrastructure.“

⁷³⁵ „Health is a right guaranteed by the State and whose fulfilment is linked to the exercise of other rights, among which the right to water, food, education, sports, work, social security, healthy environments and others that support the good way of living.“

⁷³⁶ „The following rights of persons are recognized and guaranteed: 2. The right to a decent life that ensure health, food and nutrition, clean water [...]“

⁷³⁷ „In matters of health, the State is primarily obliged to develop the following activities, integrating the functions of prevention, cure and rehabilitation in the: 1. Establishment of a national policy of food and nutrition, ensuring optimum nutritional conditions for the entire population, by promoting the availability, consumption, and biological benefit of suitable food.“

⁷³⁸ Nähere Ausführungen folgen in *Teil 3 Kapitel 5 II*.

⁷³⁹ E/C.12/1999/5, CESCR, General Comment 12 vom 12.05.1999, Rn. 29.

1. Begriff und Regelungsinhalt

Bei Rahmengesetzen handelt es sich um eine verhältnismäßig neue Regulationsform, die zudem in den einzelnen Staaten nicht einheitlich gehandhabt wird. Der Begriff „Rahmengesetz“ geht auf die Rechtsetzungstechnik zurück, die mit der Rechtsform verbunden wird und die insbesondere Anwendung findet, um rechtsbereichsübergreifende Themen zu erfassen.⁷⁴⁰ Dabei werden Verpflichtungen und Grundsätze festgelegt, ohne die konkreten Ausführungs- und Umsetzungsmaßnahmen bis ins Detail zu regeln. Auf EU-Ebene weisen Richtlinien vergleichbare Charakteristika auf.

Erstmals wurde diese Rechtsetzungsform – nationale Rahmengesetze – im Nachgang zu dem Welternährungsgipfel bei den Expertenkonsultationen zum Recht auf Nahrung thematisiert und an die Staaten die Empfehlung formuliert, solche Rahmengesetze zu erlassen.⁷⁴¹ Die Verwendung nationaler Rahmengesetze zur Durchsetzung von Menschenrechten war bis dato nicht üblich und stellte eine neue Herangehensweise dar, die zuvor nur aus dem internationalen Umweltrecht bekannt war,⁷⁴² wobei es sich dabei um Rahmenverträge und nicht Rahmengesetze handelte. Als Beispiel eines Rahmenvertrags gilt das 1985 beschlossene *Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht*⁷⁴³, in dem lediglich abstrakte Ziele festgelegt wurden und eine Konkretisierung anhand späterer Vereinbarungen erfolgen sollte.⁷⁴⁴

Rahmenverträge „institutionalisieren eine stufenweise Errichtung von internationaler Gesetzgebung und schaffen damit die verfahrensmäßige Grundlage für weitere substantielle Regelungsschritte – etwa durch den Abschluss von Protokollen und durch sekundäre Rechtsbildung.“⁷⁴⁵ Die Rahmengesetzgebung, die überwiegend Verfahrensfragen und weniger materielle Inhalte regelt, bietet den Vorteil, dass Kompromisse zwischen Staaten auf dieser Ebene einfacher zu realisieren sind und damit bei anspruchsvollen Regelungsprozessen der Anfang für das gesamte Verfahren gesetzt wird.⁷⁴⁶

In den letzten Jahren kommen sogenannte Rahmengesetze nicht nur im internationalen, sondern auch öfter im nationalen Recht⁷⁴⁷ zur Anwendung.⁷⁴⁸ Der Schwerpunkt liegt allerdings nicht darauf, unterschiedliche Vorstellungen souveräner Staaten in einem übergreifenden

⁷⁴⁰ Knuth/Vidar, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 30.

⁷⁴¹ Künnemann, Journal für Entwicklungspolitik Vol. 21 (2005) No. 3, 20, 22.

⁷⁴² Ebd.

⁷⁴³ UNTS Band 1513, S. 293; BGBl. 1988 II, S. 902.

⁷⁴⁴ Herdegen, Völkerrecht, § 52 Rn. 2.

⁷⁴⁵ Künnemann, Journal für Entwicklungspolitik Vol. 21 (2005) No. 3, 20, 22.

⁷⁴⁶ Ebd.

⁷⁴⁷ Allerdings wurde in Deutschland die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Zuge der Föderalismusreform 2006 abgeschafft. Die Regelungsmaterien wurden teils in die Gesetzgebung des Bundes und teils in die der Länder überführt.

⁷⁴⁸ Künnemann, Journal für Entwicklungspolitik Vol. 21 (2005) No. 3, 20, 23.

Regelungsverfahren in Einklang zu bringen.⁷⁴⁹ Beispielsweise wurden in einigen europäischen Ländern, wie Kroatien, Ungarn, Litauen und Rumänien Regulierungen zum Minderheitenschutz in Form von Rahmengesetzen verabschiedet.⁷⁵⁰ Vergleichbar ist bei internationalen und nationalen Rahmengesetzen eher die zugrunde liegende Idee einer Institutionalisierung von komplexen Regulierungsabschnitten, um unterschiedliche Interessen in einem Verfahren zusammenzubringen und den Prozess somit zeitnah anzustoßen.⁷⁵¹ Zudem verbindet Rahmengesetze oft der Grundgedanke der Subsidiarität, wonach die Konkretisierung durch die kleinere Einheit vorgenommen werden soll.

Ein Schwerpunkt bei der Ausarbeitung von Rahmengesetzen liegt, im Unterschied zu dem allgemein verfassten konstitutionellen Schutz, darauf, das Recht konkreter auszugestalten und für die in der Praxis relevanten Akteure umsetzbar zu machen.⁷⁵² Die nationalen Rahmengesetze, die die *RtAF Guidelines* vorsehen, sind somit eine Regelungsform, die Verfahren, Instrumente und konkrete Ziele festlegen, aber Spielraum für eine Detailregelung in Form von Dekreten oder anderen Rechtsformen lassen. Es können Durchsetzungsverfahren und -mittel auf administrativer, gerichtlicher und sonstiger Ebene ermöglicht werden.⁷⁵³

2. Anwendungsbereich und Beispiele, insbesondere aus Lateinamerika

Die lateinamerikanischen Staaten gelten als Vorbild für die Verabschiedung von Rahmengesetzen zum Schutz des Rechts auf Nahrung.⁷⁵⁴ In keiner anderen Region wurde eine vergleichbar große Anzahl von Rahmengesetzen in diesem Bereich verabschiedet.

Die konkrete Implementierung in nationales Recht erfolgt in den Staaten auf unterschiedliche Weise. In manchen Staaten wird ein allumfassendes Rahmengesetz zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit geschaffen. In anderen wird das Recht auf Nahrung in einzelnen speziellen Politikfeldern aufgenommen wie beispielsweise in Umweltgesetzen oder Fischereigesetzen.⁷⁵⁵

Rahmengesetze zum Thema Nahrungs- und Ernährungssicherheit wurden in folgenden Staaten Lateinamerikas verabschiedet⁷⁵⁶: Argentinien – *Programa de Nutrición y Alimentación*

⁷⁴⁹ *Ebd.*

⁷⁵⁰ *Bultrini*, Guide on legislating for the right to food, S. 53.

⁷⁵¹ *Künnemann*, Journal für Entwicklungspolitik Vol. 21 (2005) No. 3, 20, 23.

⁷⁵² *Knuth/Vidar*, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 30.

⁷⁵³ *Bultrini*, Guide on legislating for the right to food, S. 53.

⁷⁵⁴ Daneben haben vereinzelt auch andere Staaten solche Rahmengesetze verabschiedet. So wurde etwa in Indien 2013 das National Food Security Bill verabschiedet.

⁷⁵⁵ *De Schutter*, Countries tackling hunger with a right to food approach, S. 5.

⁷⁵⁶ Die Zusammenstellung erfolgt auf Grundlage folgender Studien: *Knuth/Vidar*, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World; *Vidar/Kim/Cruz*, Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food; CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, die durch eigene Recherchen ergänzt wurden.

*Nacional*⁷⁵⁷ (2003), Guatemala – *Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁷⁵⁸ (2005), in Ecuador – *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2006), welches 2009 durch das *Ley Orgánica del Regimen del la Soberanía Alimentaria*⁷⁵⁹ ersetzt wurde, in Brasilien – *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*⁷⁶⁰ (2006), in Venezuela – *Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁷⁶¹ (2008), in Nicaragua – *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁷⁶² (2009), in Honduras – *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁷⁶³ (2011) und in der Dominikanischen Republik – *Ley Crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁷⁶⁴ (2016).

Auch in anderen Regionen der Welt wurden ähnliche Rahmengesetze erlassen. Beispiele sind Turkmenistan (2000)⁷⁶⁵, Sansibar (2011)⁷⁶⁶ oder Indonesien (2012)⁷⁶⁷.

Die Verabschiedung weiterer Rahmengesetze in Lateinamerika, wie beispielsweise in El Salvador, Haiti, Panama, Paraguay und Peru ist zu erwarten.⁷⁶⁸ Dass bestehenden Rahmengesetzen bei der Entwicklung von neuen Regelungen oft eine Vorbildfunktion zukommt und auch die *RtAF Guidelines* für den Entwicklungsprozess von Bedeutung sind, zeigt das Beispiel der Philippinen. Im Vorlauf des Entwurfs eines Rahmengesetzes zum Schutz des Rechts auf Nahrung wurde die philippinische Regierung von der FAO auf Basis der *RtAF Guidelines* beraten und unterstützt.⁷⁶⁹ Zudem besuchte eine Delegation der philippinischen National Food Coalition Brasilien, um von den Erfahrungen bei der Umsetzung und Implementierung des Rechts auf Nahrung zu lernen.⁷⁷⁰

Rahmengesetze zum Recht auf Nahrung erweitern für die Bürger die Möglichkeit, ihre Rechte vor nationalen Gerichten erfolgreich geltend zu machen.⁷⁷¹ Welche positiven Effekte dies haben kann, zeigt die Entscheidung eines Jugendgerichts in Guatemala im Mai 2013, die auf Basis des

⁷⁵⁷ Ley n° 25.724, 17.01.2003.

⁷⁵⁸ Decreto Legislativo n° 32-2005, 06.04.2005.

⁷⁵⁹ LORSA, R.O. 583, 05.05.2009.

⁷⁶⁰ Ley n° 11.346, 15.09.2006.

⁷⁶¹ Decreto n° 6071, 31.07.2008.

⁷⁶² Ley n° 693, 18.06.2009.

⁷⁶³ Decreto Legislativo n° 25-2011, 07.07.2011.

⁷⁶⁴ Ley n° 589/16, 05.07.2016.

⁷⁶⁵ Law No. 29 II, 15.06.2000.

⁷⁶⁶ Act No. 5 of 2011, 06.07.2011.

⁷⁶⁷ Law No. 18/2012, 18.10.2012.

⁷⁶⁸ CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines, S. 16.

⁷⁶⁹ Ausführlich dazu FAO, The Filipinos' Right to Food, Part 2, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/016/ap598e/ap598e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁷⁷⁰ *Miclat-Teves*, RTFN Watch 2014, 68, 69 (Fn. 6).

⁷⁷¹ *Golay*, in: *FIAN*, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht, 8, online abrufbar unter: http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/RaN/2011_reader_einklagbarkeit_recht_auf_nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017).

Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional und der Verpflichtungen aus dem ICESCR erfolgte.⁷⁷² Das Gericht ordnete gegenüber einigen Regierungsinstitutionen die Annahme von speziellen Maßnahmen zur Kompensation des bei fünf Kindern aufgrund ihrer Unterernährung entstandenen Schadens an.⁷⁷³ Das Gericht sah es als erwiesen an, dass der Schaden auf der mangelnden staatlichen Unterstützung gründete und ordnete daher verschiedene, die Nahrungssicherheit unterstützende Maßnahmen an.⁷⁷⁴

Die bereits erlassenen Rahmengesetze zum Recht auf Nahrung haben gezeigt, dass durch diese Gesetze in der Regel auch nationale Ernährungs- und Nahrungssicherheitsräte eingerichtet werden, mit denen der ständige Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft gefördert und institutionalisiert werden soll.⁷⁷⁵

III. Stand der legislativen Umsetzung anhand des Beispiels von Brasilien

Brasilien gehört, auch im Vergleich zu den bereits erwähnten fortschrittlichen latein-amerikanischen Staaten, was die Umsetzung des Rechts auf Nahrung betrifft, zu den unumstrittenen Vorreitern.⁷⁷⁶ Grund dafür sind die Erfolge, die mit Blick auf die Reduzierung der Nahrungsunsicherheit im letzten Jahrzehnt in Brasilien erzielt wurden: So erreichte Brasilien beispielsweise das UN-Millenniumsziel – die Halbierung der Anzahl der Hungernden bis 2015 – vorzeitig.⁷⁷⁷ Viele der Maßnahmen, die im Rahmen der *RtAF Guidelines* den Staaten empfohlen werden, sind in Brasilien bereits im nationalen Rechtssystem verankert. Daher soll am Beispiel von Brasilien verdeutlicht werden, wie die rechtlichen Voraussetzungen zur Gewährleistung des Rechts auf Nahrung auf unterschiedlichen Ebenen eines nationalen Rechtssystems geschaffen werden können.

Zu den bekanntesten politischen Programmen zur Bekämpfung des Hungers und daher der Vollständigkeit halber auch hier erwähnt zählt das Sozialhilfeprogramm „Bolsa Familia“⁷⁷⁸, das 2003 von dem damaligen brasilianischen Präsidenten *Luíz Inácio Lula da Silva* gestartet wurde.

⁷⁷² A/68/288, Interim Report of the Special Rapporteur on the right to food (07.08.2013), S. 9.

⁷⁷³ Ebd.

⁷⁷⁴ Ebd.

⁷⁷⁵ *De Schutter*, Achieving the right to food: from global governance to national implementation, S. 4, online abrufbar unter:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/presentations/CFS37_Presentation_Global_RtF.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁷⁷⁶ FAO, Right to Food: Lessons learned in Brazil, online abrufbar unter:

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1331e/a1331e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁷⁷⁷ FAO, The State of Food Insecurity in the World (2014), S. 23 ff., online abrufbar unter:

<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁷⁷⁸ Weiterführend dazu ein Beitrag der ILO zum Transferprogramm, online abrufbar unter:

http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_engl.pdf (Stand: 28.07.2017).

Das politische Programm wird nicht in diese Bewertung miteinfließen, da der Fokus der Untersuchung auf rechtlichen Entwicklungen und nicht politischen Maßnahmen liegt.

1. Verfassung

Die brasilianische Verfassung von 1988 ist im Hinblick auf den gewährleisteten Menschenrechtsschutz im internationalen Vergleich als fortschrittlich einzustufen.⁷⁷⁹ Sie umfasst und schützt beispielsweise eine Vielzahl sozialer Grundrechte, die der Einzelne, aufgrund der hieraus abzuleitenden Staatspflicht, als subjektives Recht geltend machen kann.⁷⁸⁰

Zudem wacht über die Verfassung das höchste brasilianische Gericht, der Supremo Tribunal Federal, als Bundesverfassungsgericht⁷⁸¹, welches im Zuge der Verfassung von 1988 gegenüber der von 1891 an Bedeutung hinzugewonnen hat.⁷⁸² Fortschritte wurden insbesondere bei der Justiziabilität erreicht: Einerseits wurde der Kreis derjenigen erweitert, die eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung initiieren können, andererseits wurden die prozeduralen Instrumente erweitert.⁷⁸³ Damit scheinen die prozessualen Bedingungen für die Einklagbarkeit von Verfassungsrecht zumindest formal gegeben.

Mit der Verfassungsänderung⁷⁸⁴, welche am 3. Februar 2010 vom Kongress angenommen wurde, erhielt das Recht auf Nahrung in Brasilien Verfassungsstatus. Es wird nun als Teil der in Art. 6 aufgeführten sozialen Rechte geschützt:

Art. 6: Education, health, food, work, housing, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute are social rights, as set forth by this Constitution.

Bei der Analyse des erfolgreichen Verfassungsänderungsprozesses ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Antrag, der zu der Aufnahme des Rechts auf Nahrung in die Verfassung führte, ursprünglich bereits 2003 von einem Parlamentsmitglied eingebracht und anschließend vom Präsidenten der Parliamentarian Front on Food and Nutrition Security, *Nazareno Fonteles*, mit Unterstützung aus der Zivilbevölkerung⁷⁸⁵ weiter propagiert wurde.⁷⁸⁶ Die letztlich

⁷⁷⁹ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 15.

⁷⁸⁰ *Da Silva*, in: *Schmidt/Da Silva*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, 25, 32.

⁷⁸¹ *Costa*, in: *Stüwe/Rinke*, Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika, 114, 131.

⁷⁸² *Hübner Mendes*, in: *Schmidt/Da Silva*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, 105.

⁷⁸³ *Ebd.*, 105 f.

⁷⁸⁴ PEC 47/2003.

⁷⁸⁵ FIAN sammelte zum Beispiel 50.000 Unterschriften für die Verfassungsänderung.

⁷⁸⁶ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 4.

erfolgreiche Umsetzung wird auf die soziale Bewegung und die Entwicklungen in der Politik der Nahrungs- und Ernährungssicherheit zurückgeführt.⁷⁸⁷ Während seines Besuchs in Brasilien zeigte sich auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatter von der Beteiligung ziviler Organisationen am Verfassungsänderungsverfahren beeindruckt und lobte diese.⁷⁸⁸

2. Rahmengesetz und Dekrete

a) Gesetz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit

Das im September 2006 verabschiedete Rahmengesetz *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* – Gesetz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit (*LOSAN*)⁷⁸⁹ stellte einen weiteren wichtigen Baustein für die effektive gerichtliche Geltendmachung von Verstößen gegen das Recht auf Nahrung in Brasilien dar.⁷⁹⁰ Es wird als das wichtigste Regelwerk in diesem Themenfeld bewertet.⁷⁹¹ Die Verfassung hat zwar soziale Rechte formuliert, allerdings gilt *LOSAN* als erstes Gesetz, das sich darauf konzentriert, wie ein solches Menschenrecht realisiert werden kann.

Art. 2 LOSAN – Adequate food is a basic human right, inherent to human dignity and indispensable to the realization of the rights established by the Federal Constitution. The government shall adopt the policies and actions needed to promote and guarantee food and nutritional security for the population.

Mit dem Gesetz bestätigte der Staat seine Verpflichtung zur Gewährleistung und Verteidigung des Menschenrechts auf Nahrung:

Art. 2 § 2 LOSAN – The government shall respect, protect, promote, provide, inform, monitor, supervise, and evaluate the realization of the human right to adequate food, as well as guarantee the mechanisms for its exigibility.

⁷⁸⁷ *Da Fonseca Menezes/Brait-Poplowski/Santarelli Roversi*, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, S. 14, online abrufbar unter: http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁷⁸⁸ A/HRC/13/33/Add. 6, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, Mission to Brazil, Abs. 16, online abrufbar unter: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add6_country-mission-brazil_en.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁷⁸⁹ Ley n° 11.346, 15.09.2006.

⁷⁹⁰ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 16.

⁷⁹¹ *Leão/Maluf*, Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of Building a Food and Nutrition Security System, S. 28.

Als großer Fortschritt wurde auch die Einigung über eine Definition von Ernährungssicherheit empfunden, die in Art. 3 festgeschrieben wurde:

Art. 3 LOSAN – Food and nutritional security consists in the realization of the human right to regular and permanent access to good quality food, in sufficient quantity, without comprising the fulfillment other basic needs, having as its basic healthy nutritional habits that respect cultural diversity and that are environmentally, culturally, economically and social sustainable.

In dieser Definition werden die für die Ernährungssicherheit essenziellen Themen Nahrung und Gesundheit aufeinander bezogen und somit die sektorübergreifende Bedeutung des Bereichs offensichtlich.⁷⁹² Die hier gewählte Form eines Rahmengesetzes eignet sich besonders gut für die Regelung von Materien, die Schnittstellen zwischen verschiedenen Bereichen aufweisen. In der politischen Praxis hat dies zur Konsequenz, dass eine Zusammenarbeit verschiedener Politikfelder und Regierungsorgane erforderlich ist.⁷⁹³

Eine solche Zusammenarbeit sollte mittels dem durch LOSAN eingeführten *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (System für Ernährungs- und Nahrungssicherheit – *SISAN*), unterstützt und koordiniert werden. Mit dem durch das Gesetz eingeführten System setzte die brasilianische Regierung neue Maßstäbe im Bereich der Ernährungs- und Nahrungssicherheit, weshalb es in der Folge von vielen anderen Staaten übernommen wurde.⁷⁹⁴

SISAN weist in seiner Ausrichtung einen deutlichen Fokus auf das Recht auf Nahrung auf.⁷⁹⁵ Der Sinn des Systems besteht darin, dass Akteure aus den unterschiedlichen Regierungsfeldern sowie der Zivilgesellschaft zusammengebracht und koordiniert werden, um das gemeinsame Ziel, die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung, zu erreichen.⁷⁹⁶

Art. 9 LOSAN – SISAN is based on the following Guidelines: I. Promoting intersectoral governmental and non-governmental policies, programs and actions; II. Ensuring the decentralization and collaborative coordination of actions within government; III. Monitoring the food and nutrition situation, within the aim of contributing to the management cycle of policies for the area with different government bodies; [...]

Die Aufgabe von *SISAN* besteht darin, im Bereich der Nahrungs- und Ernährungssicherheit Programme und Pläne sowohl zu entwerfen als auch umzusetzen. Zudem dient *SISAN* dazu, eine Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft zu fördern sowie

⁷⁹² *Da Fonseca Menezes/Brait-Poplowski/Santarelli Roversi*, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, S. 21.

⁷⁹³ *Ebd.*

⁷⁹⁴ A/HRC/13/33/Add. 6, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, Mission to Brazil, Abs. 14.

⁷⁹⁵ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 16.

⁷⁹⁶ *Leão/Maluf*, Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of Building a Food and Nutrition Security System, S. 29.

Kontroll- und Bewertungsmechanismen der Nahrungs- und Ernährungssicherheit einzusetzen. Zur Umsetzung dieser Aufgaben sieht das System eine Reihe von Instrumenten vor, welche in Art. 11 LOSAN aufgeführt werden: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Nationale Konferenz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit), den Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Rat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit – CONSEA), Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Interministerielle Kammer für Ernährungssicherheit), Behörden der Nahrungs- und Ernährungssicherheit auf Bundes- und Bundesdistriktebene sowie private Institutionen.

LOSAN enthält in Art. 11 neben der Aufzählung der Instrumente auch grobe Vorgaben bezüglich Aufgaben und Zusammensetzung: Die Nationale Konferenz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit ist u.a. dafür zuständig, dem CONSEA Empfehlungen zu geben.

Der CONSEA hat die Aufgabe, den Präsidenten der Republik zu beraten, und ist u.a. verantwortlich für die Vorbereitung und Organisation der Nationalen Konferenz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit. In Zusammenarbeit mit anderen Instrumenten des Systems entwickelt der CONSEA Leitlinien für die brasilianische Nahrungs- und Ernährungssicherheit.

b) Dekrete

Der wichtige Fortschritt, der durch den Erlass von LOSAN und durch den vorgegebenen rechtlichen Rahmen erzielt wurde, musste durch praxisnahe effektive Umsetzungen der Maßnahmen und Instrumente weitergeführt werden.⁷⁹⁷ Eine wichtige Rolle spielt dabei der Erlass von konkretisierenden Dekreten.

Durch Dekret 6.272⁷⁹⁸ wurden Aufgaben, Befugnisse und Zusammensetzung des CONSEA festgelegt und weiter konkretisiert.⁷⁹⁹ Das Dekret 6.272 besteht aus drei Kapiteln und enthält Vorgaben hinsichtlich Struktur, konkreter Zusammensetzung, Befugnissen und Funktion des Rates. Im zweiten Kapitel ist festgelegt, dass der CONSEA aus 57 Mitgliedern besteht – wobei zwei Drittel aus Vertretern der Zivilgesellschaft und ein Drittel aus Regierungsvertretern bestehen. Insbesondere der hohe Anteil zivilgesellschaftlicher Akteure im CONSEA wird immer wieder als vorbildlich bezeichnet.⁸⁰⁰ Die Aufgaben des CONSEA sind im ersten Kapitel, insbesondere unter Art. 2, näher beschrieben. Als Teil des SISAN hat der Rat Koordinierungs-,

⁷⁹⁷ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 18.

⁷⁹⁸ Beschlossen am 23.11.2007.

⁷⁹⁹ Es ersetzt dabei das Dekret 5.079 (beschlossen am 11.05.2004), durch das bereits im Jahr 2004 der CONSEA mit weniger Erfolg eingesetzt wurde.

⁸⁰⁰ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 10.

Organisations-, Monitoring- und Beratungsaufgaben. Es sollen Entwürfe für Richtlinien und Programme zur nationalen Umsetzung der Ernährungssicherheit vorgelegt werden.

Im Zusammenhang mit den Befugnissen des Rates wird oft kritisiert, dass im Gegensatz zu vergleichbaren Gremien anderer Staaten der CONSEA in Brasilien nicht das Recht hat, bindende Entscheidungen zu treffen, sondern, wie bereits festgestellt, lediglich eine beratende Funktion hat.⁸⁰¹ Alle Entscheidungen werden letztlich seitens der Regierung getroffen. Im Gegensatz dazu können die entsprechenden Räte in Guatemala und Ecuador auch bindende Entscheidungen treffen.⁸⁰² Auch der Rat für Ernährungssicherheit in Honduras – von den 12 Mitgliedern sind sieben Minister⁸⁰³ und fünf Vertreter der Zivilgesellschaft – ist befugt, Entscheidungen mit einfacher Mehrheit bindend zu treffen.⁸⁰⁴

Betrachtet man darüber hinaus die von den Staaten gewählten rechtlichen Grundlagen der Räte im Vergleich, dann fallen weitere Unterschiede auf. Im Gegensatz zu der in Brasilien gewählten rechtlichen Basis eines Ernährungssicherheitsgesetzes, auf dessen Grundlage der „Koordinierungsrat“ CONSEA eingeführt wurde, haben sich andere Staaten für die Einführung in Form von Exekutiverlassen entschieden.⁸⁰⁵ Beispiele finden sich in Bolivien⁸⁰⁶, in Panama⁸⁰⁷ und El Salvador⁸⁰⁸. Da einem Exekutiverlass nicht dieselbe rechtliche Durchsetzungskraft zukommt wie einem vom Parlament erlassenen Ernährungssicherheitsgesetz, werden auch die darauf basierenden „Koordinierungsräte“ im Vergleich als schwächer und angreifbarer bewertet.⁸⁰⁹ Insgesamt hat der brasilianische CONSEA im Vergleich zu anderen Ländern damit strukturelle Stärken, wie die rechtliche Grundlage, aber auch Schwächen, wie die fehlende Verbindlichkeit der Entscheidungen.

Mit dem Dekret 8.226⁸¹⁰ wurde 2014 eine modifizierte Zusammensetzung des CONSEA festgelegt. Er besteht nun aus 60 ständigen sowie wechselnden Mitgliedern, wobei die Aufteilung – zwei Drittel Vertreter der Zivilgesellschaft, ein Drittel Regierungsvertreter – bestehen bleibt.

⁸⁰¹ *Ebd.*

⁸⁰² *De Schutter*, Achieving the right to food: from global governance to national implementation, S. 4.

⁸⁰³ Vertreten sind u.a. das Sozialministerium, das Entwicklungsministerium, das Umweltministerium, das Gesundheitsministerium, das Finanzministerium.

⁸⁰⁴ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 10.

⁸⁰⁵ *Ebd.*

⁸⁰⁶ Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, Decreto Supremo 27029, welches am 08.05.2003 in Bolivien erlassen und 2006 durch das Decreto Supremo 28667 (05.04.2006) modifiziert wurde, um auch für Vertreter der Zivilgesellschaft eine Teilnahme zu ermöglichen.

⁸⁰⁷ Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, Decreto Ejecutivo 171, 18.10.2004.

⁸⁰⁸ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 63, 16.10. 2009.

⁸⁰⁹ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 10.

⁸¹⁰ Beschlossen am 16.04.2014.

Am 23. November 2007 wurde mit dem Dekret 6.273 ein interministerieller Ausschuss zum Thema Nahrung und Ernährungssicherheit gegründet. 2011 hat dieser Ausschuss unter Beteiligung von 19 Ministerien einen Nahrungs- und Ernährungssicherheitsplan für den Zeitraum 2012 – 2015 beschlossen.⁸¹¹ Von diesem Plan umfasst ist die Installierung eines Kontroll- und Evaluierungssystems zur Überprüfung der Fortschritte bei der Gewährleistung und Etablierung des Rechts auf Nahrung, welches von einem auch aus zivilgesellschaftlichen Akteuren des CONSEA bestehenden Gremium betreut wird.⁸¹² Gegenstand des Bewertungssystems sind Indikatoren und Informationen verschiedener Regierungsinstitutionen. Es folgten weitere Dekrete.⁸¹³

3. Zusammenfassende Bewertung der rechtlichen Umsetzung

„Brasilien ist eine Demokratie, die ihrer Bevölkerung viel Mitsprache einräumt. Dort hat die Regierung das Recht der Armen auf Nahrung zu ihrer eigenen Sache gemacht, das hat funktioniert.“⁸¹⁴ So bewertet der ehemalige UN-Sonderberichterstatter *de Schutter* am Ende seiner Amtszeit die Entwicklung Brasiliens im Bereich der Nahrungssicherheit. Insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung der Gesellschaft bei der Umsetzung der Leitlinien, wie auch in der *Leitlinie 3.8* gefordert, war die brasilianische Regierung erfolgreich. In Brasilien wurde ein politisches und gesellschaftliches System geschaffen, in dem die Zivilgesellschaft in der Entwicklung, dem Monitoring und der Kontrolle von Regierungshandeln involviert ist.⁸¹⁵ Gesellschaftliche Kontrollinstanzen wurden in Form kommunaler Räte, wie etwa dem Rat für Sozialfürsorge, Gesundheit, Bildung, Nahrungs- und Ernährungssicherheit, eingerichtet.⁸¹⁶

In enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft setzte die brasilianische Regierung viele der in den *RtAF Guidelines* festgelegten Vorgaben um. Dazu gehört die Aufnahme des Rechts auf Nahrung in die Verfassung, die Verabschiedung von Gesetzen und die Schaffung aktiver Institutionen, welche die Aufgabe haben, gefährdete Gesellschaftsgruppen besonders zu unterstützen.

Trotz der lobenswerten Fortschritte gibt es auch für die brasilianische Regierung bei der Umsetzung der *RtAF Guidelines* und des Rechts auf Nahrung noch Handlungsbedarf. Dies betrifft etwa die Pflicht des Staates, die Öffentlichkeit über das bestehende Recht auf Nahrung

⁸¹¹ *De Schutter*, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, S. 5.

⁸¹² *Ebd.*

⁸¹³ Etwa Dekret 7.272 am 25.08.2010 mit dem u.a. Kriterien zur Etablierung des ersten nationalen Programms für Nahrungs- und Ernährungssicherheit beschlossen wurden.

⁸¹⁴ *Endres*, Die Menschen essen das Falsche, Interview mit Olivier de Schutter vom 25.10.2013, DIE ZEIT, online abrufbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-10/recht-auf-nahrung-de-schutter> (Stand: 28.07.2017).

⁸¹⁵ *Da Fonseca Menezes/Brait-Poplowski/Santarelli Roversi*, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, S. 32.

⁸¹⁶ *Ebd.*

zu informieren, wie es die bereits angesprochene *Leitlinie 7.3* vorsieht. Das Problem besteht darin, dass die meisten betroffenen Brasilianer ihre Rechte nicht kennen. In den Fällen, in denen sie sich dieser bewusst sind, fehlt jedoch die Kenntnis darüber, wie diese Rechte geltend gemacht werden können.⁸¹⁷ Die brasilianische Regierung muss hier für einen effektiven Rechtsschutz sorgen. Gerade die gefährdeten Personengruppen wie indigene Völker, Frauen etc. müssen über ihre Rechte aufgeklärt und bei der Geltendmachung unterstützt werden.

Kapitel 5: RtAF Guidelines – ein effektives Regelungsinstrument

Das 10-jährige Jubiläum und die Bewertung der *RtAF Guidelines* war neben anderen Themen auch Gegenstand der 41. Sitzung des CFS, welche vom 13.-18. Oktober 2014 in Rom stattfand.⁸¹⁸ In dem dazugehörigen Bericht wird den *RtAF Guidelines* ein erheblicher Beitrag zur nationalen rechtlichen Gewährleistung des Rechts auf Nahrung zugesprochen: „*The Committee welcomed the significant contribution of the Voluntary Guidelines for the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security in guiding national governments in the design and implementation of food security and nutrition policies, programmes and legal frameworks in the last ten years, and reaffirmed its commitment towards achieving the progressive realization of the Right to Food in the years to come.*“⁸¹⁹ Anlässlich des Jubiläums der *RtAF Guidelines* haben sich auch eine Vielzahl von Akteuren auf dem Gebiet des Rechts auf Nahrung, wie Organisationen der Zivilgesellschaft oder die FAO mit der politischen Evaluierung der *RtAF Guidelines* beschäftigt und ihre Ergebnisse in mehreren Berichten⁸²⁰ veröffentlicht. Dabei weist die FAO in ihrem Bericht auch auf die nationale rechtliche Implementierung, d.h. die Anzahl der Staaten hin, die das Recht auf Nahrung nun in der Verfassung oder in Form von Rahmengesetzen verankert haben.⁸²¹ Ein kausaler Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* wird dabei lediglich angedeutet: „*A number of countries have adopted new constitutions or amended existing ones in the decades since the adoption of the RtFG [...].*“⁸²² Unter Berücksichtigung dieser Bewertung und der festgestellten

⁸¹⁷ *Burity/Cruz/Franceschini*, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 17.

⁸¹⁸ Weitere Informationen online abrufbar unter: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs41/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁸¹⁹ CFS, Report of the 41st Session, Rn 40 a), S. 13, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/CFS41/CFS_41_Final_Report_EN.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁸²⁰ CFS, Report of the 41st Session; CS, 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines; FAO, The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/images/img_event/2014_VG10/Synthesis_Report_VG10_EN.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁸²¹ FAO, The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future, Rn. 20 ff.

⁸²² Ebd., Rn. 21.

normativen Entwicklungen sollen nun Aussagen über die Effektivität der *RtAF Guidelines* getroffen werden.

I. Bemessung der Effektivität

Die Frage nach der Effektivität eines Rechtsinstruments wird von völkerrechtlichen Arbeiten meist nicht umfasst,⁸²³ sondern soziologischen Untersuchungen überlassen, die solchen Fragestellungen mittels aufwendiger empirischer Erhebungen auf den Grund gehen. Für völkerrechtliche Arbeiten sind empirische Erhebungen und die Frage nach der Wirkung eines Gesetzes oder Soft Law mehr als unüblich. *Giersch* weist im Zusammenhang mit Soft Law zu Recht darauf hin, dass eine empirische Überprüfung der faktischen Wirksamkeit eines Soft Law-Instruments angesichts der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Norm und sozialen Realitäten schwierig ist.⁸²⁴ Bereits die Bestimmung des Zwecks oder des Ziels einer EntschlieÙung sei eine Herausforderung, da diese sich meist nicht aus der EntschlieÙung selbst oder der Entstehungsgeschichte ergebe. Ist ein solches Ziel identifizierbar, stelle sich die Frage, wie die Umsetzung oder Auswirkungen in der sozialen Realität als kausale Folge erkennbar sind.⁸²⁵ Die Vielzahl an Faktoren, die die Feststellung eines Zusammenhangs zwischen Norm und Zielerreichung erschweren, könnte auch der Grund für die zurückhaltende Bewertung durch die FAO sein. Zwar weist die FAO auf die nationalen rechtlichen Entwicklungen hin, stellt sie aber nicht deutlich als Folge der *RtAF Guidelines* dar.

Trotz dieser aufgeführten Schwierigkeiten soll versucht werden, auf Basis der Feststellungen in *Teil 3 Kapitel 4*, Rückschlüsse auf die Effektivität der unverbindlichen *RtAF Guidelines* zu ziehen. Sie gelten in dieser Arbeit dann als effektiv, wenn eine rechtliche Entwicklung stattgefunden hat, d.h. internationales Soft Law zu nationalem Hard Law geführt hat.

Folgende Fragen gilt es dafür in diesem Kapitel zu beantworten: Welches Ziel wurde mit dem Beschluss der *RtAF Guidelines* mit Blick auf die Vorgabe zur rechtlichen Implementierung des Rechts auf Nahrung verfolgt? Inwieweit haben die *RtAF Guidelines* als Soft Law dazu geführt, dass die Staaten das Recht auf Nahrung in die Verfassungen oder Rahmengesetzgebungen aufgenommen haben? Gibt es Hinweise darauf, dass die Entwicklungen der nationalen Gesetzgebung im Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* stehen? Und wenn dies der Fall ist, können die *RtAF Guidelines* dann als effektives Regelungsinstrument bezeichnet werden?

⁸²³ Eines der wenigen Beispiele: *Rosner Lande*, Effektivität einer EntschlieÙung.

⁸²⁴ *Giersch*, Das internationale Soft Law, S. 320 f.

⁸²⁵ *Ebd.*

1. Zielsetzung

Ausführungen zur Zielsetzung der *RtAF Guidelines* werden von der FAO unter Punkt 6 des Vorworts der *RtAF Guidelines* formuliert: „Das Ziel der Freiwilligen Leitlinien besteht darin, den Staaten bei der Umsetzung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit praktische Hilfestellung zu leisten, um die Ziele des Aktionsplans des Welternährungsgipfels zu erreichen.“ Wann eine „praktische Hilfeleistung“ zur Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung erbracht wurde, ist nicht messbar. Somit eignet sich diese allgemeine Formulierung nicht als Grundlage einer konkreten Zielsetzung im vorgesehenen Sinne.

Im vorliegenden Kapitel wurde der Fokus deshalb auf die in den *RtAF Guidelines* empfohlene weltweite nationale rechtliche Verankerung des Rechts auf Nahrung gelegt. Demzufolge soll auch nur dieser Aspekt der *RtAF Guidelines* Maßgabe einer hier zu untersuchenden Zielerreichung sein. Das zu untersuchende Ziel ist somit die globale nationale rechtliche Verankerung des Rechts auf Nahrung.

2. Rechtliche nationale Implementierung

Unter *Teil 3 Kapitel 4* wurde ein Überblick über den aktuellen Stand der rechtlichen nationalen Implementierung des Rechts auf Nahrung weltweit gegeben. Miteinbezogen wurden dabei die verfassungsrechtliche Verankerung und nationale Rahmengesetze. Diese Daten wurden von der FAO zusammengestellt und sind als solide Grundlage für eine Bewertung heranzuziehen. Demnach haben 30 Staaten das Recht auf Nahrung in ihrer Verfassung, zum Teil vollumfänglich und zum anderen Teil nur mit Blick auf eine besondere Personengruppe verankert.⁸²⁶ Darüber hinaus verfügen elf Staaten über Rahmengesetze.⁸²⁷ Hinzu kommen vereinzelt Staaten anderer Kontinente.

3. Zusammenhang

Um die aufgeführten normativen Entwicklungen tatsächlich den *RtAF Guidelines* als Folge zurechnen zu können, muss ein Zusammenhang aufzeigbar oder dieser zumindest nicht widerlegbar sein. Schließlich ist es nicht fernliegend zu hinterfragen, wieso die fortschreitende normative Anerkennung des Rechts auf Nahrung als Folge der unverbindlichen *RtAF Guidelines* und nicht des – immerhin verbindlichen – ICESCR zu werten sein soll. Bereits der zeitliche Verlauf der Entwicklungen deutet darauf hin, dass die *RtAF Guidelines* als Anlass der aktuellen

⁸²⁶ Zusammenstellung der FAO online abrufbar unter: <http://www.fao.org/right-to-food-timeline/national-recognition-of-the-right-to-food/en/#0> (Stand: 28.07.2017).

⁸²⁷ Vgl. Auflistung in *Teil 3 Kapitel 4 II. 2.*

Rechtsetzungstendenz zu verstehen sind und nicht der ICESCR selbst, obwohl dieser zumindest für die Vertragsstaaten die rechtlich verbindliche Basis der zu normierenden Verpflichtungen darstellt.

Der ICESCR wurde bereits am 19. Dezember 1966 beschlossen und trat am 3. Januar 1976 in Kraft, nachdem 35 Staaten die Ratifizierungsurkunde beim Generalsekretär der UN hinterlegt hatten.⁸²⁸ Nach aktuellem Stand haben 162 Staaten den ICESCR ratifiziert.⁸²⁹ Die Ratifizierung der Bundesrepublik Deutschland erfolgte am 23. Dezember 1973. In den folgenden zwei Jahrzehnten folgten eine Reihe von nationalen Verankerung des Rechts auf Nahrung in den jeweiligen Verfassungen im Sinne des ICESCR, was dazu führte, dass bis 1996 insgesamt 17 Staaten⁸³⁰ das Recht auf Nahrung in ihrer Verfassung verankert hatten. Nach 1996 kam dieser Rechtsetzungstrend für ein Jahrzehnt zum Stillstand.

Erst als das Recht auf Nahrung im ersten Schritt im Jahr 1999 durch den ebenfalls unverbindlichen *General Comment 12* konkretisiert und 2004 den Staaten und Zivilorganisationen eine konkrete Anleitung zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung in Form der *RtAF Guidelines* vorgelegt wurde, begann sich ein neuer Rechtsetzungstrend abzuzeichnen, der mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts auf Nahrung 2006 in der Demokratischen Republik Kongo begann. Weitere zwölf Staaten verankerten das Recht auf Nahrung seither in ihren Verfassungen.⁸³¹

Zwar weisen der *General Comment 12* und die *RtAF Guidelines* inhaltlich einige thematische Parallelen auf, doch unterscheiden sie sich evident in zwei Punkten: Verfasser und Zielsetzung. Wie bereits in *Teil 3 Kapitel 1 II.* ausgeführt, kommt den *General Comments* der UN-Ausschüsse als Ausarbeitungen angesehener Experten⁸³², ungeachtet ihrer Unverbindlichkeit, stets eine große Bedeutung zu, insbesondere hinsichtlich der Konkretisierung und Interpretation des jeweiligen Vertragstexts.⁸³³ Hauptsächlich werden daher grundlegende materiell-rechtliche Fragestellungen oder Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Vertragspflichten geklärt.⁸³⁴ Sie

⁸²⁸ Gareis/Varwick, Die Vereinten Nationen, S. 180.

⁸²⁹ Die aktuelle Anzahl der Staaten, die den ICESCR ratifiziert haben, ist online abrufbar unter: <http://indicators.ohchr.org> (Stand: 28.07.2017).

⁸³⁰ Costa Rica (1949), Panama (1972), Kuba (1976), Guyana (1980), Honduras (1982), Guatemala (1986), Nicaragua (1987), Philippinen (1987), Haiti (1987), Surinam (1987), Kolumbien (1991), Paraguay (1992), Weißrussland (1994), Moldawien (1994), Malawi (1995), Ukraine (1996), Südafrika (1996), vgl. ausführlich dazu die Darstellung der FAO online abrufbar unter: <http://www.fao.org/right-to-food-timeline/national-recognition-of-the-right-to-food/en/#0> (Stand: 28.07.2017).

⁸³¹ Malediven (2008), Ecuador (2008), Bolivien (2009), Dominikanische Republik (2010), Brasilien (2010), Kenia (2010), Niger (2010), Mexiko (2011), Simbabwe (2013), Fidschi (2013), Ägypten (2014), Nepal (2015).

⁸³² Diese werden vom ECOSOC gewählt und sollen über anerkannte Kompetenzen im Bereich Menschenrechte verfügen (ECOSOC, Resolution 1985/17 vom 28.05.1985).

⁸³³ Klein, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „general comments“ zu den VN Menschenrechtsverträgen, 19, 29.

⁸³⁴ *Ebd.*, 19, 20.

beeinflussen die Debatte zu Menschenrechtsthemen und setzen Vertragsparteien, die der Interpretation nicht Folge leisten wollen, in Argumentationsnot.⁸³⁵ Neben den Begriffsdefinitionen und -abgrenzungen, beispielsweise zum Recht auf Nahrung, enthalten sie auch Vorgaben zur rechtlichen Implementierung.

Obgleich den *General Comments* als wichtigem Schritt zur Standardsetzung große Bedeutung zukommt, strebten die NGOs und Zivilorganisationen die Schaffung eines neuen Instruments an, das die Staaten bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung unterstützen und welches von den Staaten selbst verhandelt werden sollte.⁸³⁶ Die Hoffnung war, dass ein Instrument, welches auf der Basis eigener Verhandlungen entsteht, einen positiven Einfluss auf das Engagement der Staaten haben und die Regierungen dazu veranlassen würde, sich zu einem Politikwechsel zu verpflichten.⁸³⁷ Im Gegensatz zu dem *General Comment 12* liegt der Schwerpunkt der *RtAF Guidelines* daher auch nicht auf der rechtlichen Auslegung des ICESCR als vielmehr auf der (rechtlichen) Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Die aktuellsten nationalen normativen Entwicklungen zum Recht auf Nahrung können demnach als Folge der *RtAF Guidelines* gewertet werden.

Gleichwohl kann letztlich nicht ausgeschlossen werden, dass diese neuen rechtlichen Entwicklungen ebenfalls durch andere gesellschaftspolitische Ereignisse oder Vorgänge beeinflusst oder ausgelöst worden sind. Dies könnten in den jeweiligen Staaten auch unterschiedliche Ereignisse sein und würde eine genaue einzelstaatliche Untersuchung erfordern, die in diesem Rahmen nicht zu leisten ist.

Zumindest sind Faktoren, die einen Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* widerlegen, nicht ersichtlich. Ein bestehender Zusammenhang zwischen dem Beschluss der *RtAF Guidelines* im Jahr 2004 und dem beschriebenen aktuellen Rechtssetzungstrend ab 2006 ist somit aufgrund der zeitlichen Abfolge sowie der hohen Legitimität durch die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten selbst wahrscheinlich und damit ausreichend begründbar. Gleiches gilt für die nach 2004 beschlossenen Rahmengesetze.⁸³⁸

4. Bewertungsmaßstab

Nachdem sich ein Zusammenhang zwischen den *RtAF Guidelines* und den neueren rechtlichen Entwicklungen in den Staaten hinreichend substantiiert vermuten lässt, bleibt nun zu fragen, wie diese Entwicklung zu bewerten ist.

⁸³⁵ *Ebd.*, 19, 29.

⁸³⁶ *Windfuhr*, SCN News 30 (2005), 21, 23.

⁸³⁷ *Ebd.*, 21, 23.

⁸³⁸ Guatemala (2005), Ecuador (2006 und 2009), Brasilien (2006), Venezuela (2008), Nicaragua (2009), Honduras (2011), Sansibar (2011), Indonesien (2012), Dominikanische Republik (2016).

Wieviele Staaten weltweit müssten eine rechtliche Verankerung – unabhängig von ihrer konkreten Rechtsqualität – des Rechts auf Nahrung vorgenommen haben, um von einem Erfolg oder einer Effektivität im Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* sprechen zu können? Kann das Ziel erst als erreicht gelten, wenn alle 194 Mitgliedsstaaten⁸³⁹ der FAO eine solche rechtliche Verankerung vorgenommen haben? Oder sollten nur Staaten Berücksichtigung finden, in denen eine prekäre Nahrungs- und Ernährungssicherheitssituation vorliegt? Diese offenen Fragestellungen machen deutlich, dass selbst bei einem sehr begrenzten Untersuchungsgegenstand die Bewertungsmaßstäbe sehr unterschiedlich angesetzt werden können.

Adressaten der *RtAF Guidelines* sind, wie bereits festgestellt wurde, alle Staaten und nicht eine von der Thematik besonders betroffene Auswahl. Folglich kann nur dieser Wert als absolutes Ziel für die Implementierungsbestrebungen herangezogen werden. Eine solche quantitative Betrachtung wurde einer einzelstaatlichen Betrachtung vorgezogen, da sie eine klare Bewertungsgrundlage bietet.

5. Eigene Bewertung

Nach einem Jahrzehnt Stillstand bei der verfassungsrechtlichen Verankerung des Rechts auf Nahrung konnte ein neuer Rechtsetzungstrend nach dem Jahr 2004 und damit nach dem Beschluss der *RtAF Guidelines* festgestellt werden, und auch Rahmengesetze werden in zunehmender Anzahl von Staaten verabschiedet. Dieser Rechtsetzungstrend hat sich bisher in einigen Regionen der Welt – Lateinamerika – besonders stark etabliert, aber auch in anderen Regionen zeichnen sich Fortschritte ab. Es wurde festgestellt, dass es nicht einfach ist, eine solche tatsächliche Entwicklung auf ein Soft Law-Instrument zurückzuführen. Gleichwohl sind einige Umstände aufzeigbar, die einen Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* begründen lassen, sodass dieser hier angenommen wird.

Allerdings kann der Fortschritt angesichts der großen Anzahl von Staaten, die das Recht auf Nahrung bisher nicht in die Verfassung aufgenommen und auch keine Rahmengesetze verabschiedet haben, nicht zufriedenstellend sein. Fraglos muss die verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechts auf Nahrung weiter vorangetrieben und unterstützt werden.⁸⁴⁰ Gleiches gilt für den Erlass von Rahmengesetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass den *RtAF Guidelines* eine Effektivität abgesprochen werden kann.

⁸³⁹ Dazu zählen auch die EU sowie die Assoziierten Mitglieder Faröer Inseln und Tokelau.

⁸⁴⁰ So auch FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future*, Rn. 21. Inwieweit dies auch für Staaten wie Deutschland gilt, die das Recht auf Nahrung nicht ausdrücklich, aber in anderer Weise – etwa im Rahmen der Sicherung des Existenzminimums – schützen, wird im folgenden Kapitel diskutiert.

Die *RtAF Guidelines* verbindet mit anderen Soft Law-Instrumenten somit die Rolle als Impulsgeber für den Erlass von verbindlichem Recht und Motor der internationalen Debatte zum Thema Recht auf Nahrung. Jede einzelne verfassungsrechtliche oder sonstige rechtliche nationale Implementierung des Rechts auf Nahrung kann somit als Erfolg gewertet werden, der die Effektivität des Regelungsinstruments belegt.

II. Bewertung der Zivilgesellschaft und die Rolle Europas und Deutschlands

Im Gegensatz zur FAO, die in ihrer Bewertung unter dem Abschnitt Political Commitment⁸⁴¹ das Engagement der Staaten für das Recht auf Nahrung auf globaler und nationaler Ebenen positiv herausstellt, wird seitens der Zivilgesellschaft an der Haltung der Staaten auch Kritik geübt. Trotz einer Reihe positiver Entwicklungen sei darauf hinzuweisen, dass es in vielen Ländern nach wie vor am politischen Willen fehle, das Recht auf angemessene Nahrung gesetzlich zu verankern, und dass dies in einigen Ländern zu lähmender Stagnation führe.⁸⁴²

Auch die Zivilgesellschaft sieht trotz eines erkennbar wachsenden Verständnisses für die Bedeutung des Rechts auf Nahrung, das durch die *RtAF Guidelines* sicher verstärkt wurde, einen großen Nachholbedarf hinsichtlich der internationalen und nationalen rechtlichen Anerkennung dieses Menschenrechts.⁸⁴³ Die hohe Anzahl der Länder, die das Recht auf Nahrung weder in ihrer Verfassung noch in Form von Rahmengesetzen schützen, bewertet die Zivilgesellschaft als Enttäuschung.⁸⁴⁴

Die EU-Staaten gelten ebenso als Negativbeispiele, da das Recht auf angemessene Nahrung weder in die Europäische Sozialcharta aufgenommen wurde noch in den Verfassungen der einzelnen EU-Staaten Anerkennung findet.⁸⁴⁵ Belgien ist das einzige europäische Land, in dem zu Beginn des Jahres 2014 der Entwurf eines Rahmengesetzes zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung von der grünen Partei Ecolo Groen dem Parlament vorgelegt und diskutiert wurde.⁸⁴⁶ Durch diesen Entwurf soll das Recht auf Nahrung, wie in den *RtAF Guidelines* – speziell *Leitlinie 3.1* – vorgegeben, in innerstaatliches Recht verankert und eine nationale Strategie entwickelt werden, um staatliche Verpflichtungen zu verankern.⁸⁴⁷ Deutschland war zwar bei der Entwicklung der Leitlinien ein antreibender Akteur, sieht allerdings keinen Handlungsbedarf zur Schaffung eines neuen Gesetzes. In Deutschland ergibt sich bereits aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 GG ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf

⁸⁴¹ FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future*, Rn. 14 ff.

⁸⁴² CS, *10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines*, S. 32.

⁸⁴³ Ebd., S. 31, mwN.

⁸⁴⁴ Ebd., S. 32.

⁸⁴⁵ Ebd., S. 32, mwN.

⁸⁴⁶ Eggen, *RTFN Watch 2014*, 74.

⁸⁴⁷ Ebd.

Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Das BVerfG stellte in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 als ersten Leitsatz folgendes fest: „Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfsbedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“⁸⁴⁸ Zu den notwendigen Voraussetzungen für die Sicherung physischer Existenz zählt die lebenserhaltende Nahrung.⁸⁴⁹ In seinem Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz⁸⁵⁰ nahm das BVerfG auf das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums Bezug und stellte heraus, dass Art. 1 Abs. 1 GG dieses Recht als Menschenrecht begründe.⁸⁵¹ Zudem stellte das BVerfG fest, dass das Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten, gleichermaßen zusteht.⁸⁵² Die Urteile zeigen, dass in Deutschland das Recht auf Nahrung im Rahmen des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum einklagbar ist. Damit ist dem Sinn der Empfehlungen der *RtAF Guidelines* hinsichtlich der Gewährleistung eines rechtlichen Anspruchs im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung grundsätzlich entsprochen. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Recht auf Leben gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG der Anspruch, vom Staat vor dem Verhungern geschützt und bewahrt zu werden.⁸⁵³ Auf Art. 2 Abs. 2 GG verwies auch das BMEL in einer Pressemitteilung anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der *RtAF Guidelines*.⁸⁵⁴ „In Deutschland ist das Recht auf angemessene Ernährung in Art. 2 Abs. 2 GG enthalten.“ Trotz des dargelegten Schutzes könnte für die wörtliche Aufnahme des Rechts auf Nahrung ins Grundgesetz die ihr zukommende Vorbildfunktion für andere Staaten sprechen. Insbesondere angesichts der führenden Rolle, die Deutschland im Rahmen des Erarbeitungsprozesses der *RtAF Guidelines* zugekommen ist – auf welche das BMEL auch in der Pressemitteilung verweist –, hätte die Aufnahme Symbolcharakter und könnte anderen Staaten als Motivation dienen. Gegen eine solche Aufnahme spricht allerdings die Rechtssystematik. Aus juristischer Sicht sollte im Grundgesetz nichts extra geregelt werden, was bereits geregelt ist. Somit ist eine solche Aufnahme aus symbolischen Gründen nicht zu befürworten.

⁸⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09.

⁸⁴⁹ Leisner, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, S. 69 f.

⁸⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10.

⁸⁵¹ Ebd., 2. Leitsatz.

⁸⁵² Ebd., 3. Leitsatz.

⁸⁵³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 2 Rn. 93.

⁸⁵⁴ BMEL, Pressemitteilung Nr. 254 vom 16.10.2014, online abrufbar unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2014/254-Zahl-der-Woche-10-Jahre-RechtAufNahrung.html> (Stand: 28.07.2017).

Kapitel 6: Ergebnis

Über 10 Jahre nach dem Erlass der *RtAF Guidelines* kann zunächst allgemein positiv resümiert werden, dass die *RtAF Guidelines* inhaltlich dazu beigetragen haben, ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der weltweiten Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu schaffen. Gleichzeitig stellt der partizipative austauschbasierte Verhandlungsprozess der *RtAF Guidelines* – die starke Einbeziehung von NGOs und der Zivilgesellschaft – einen Wandel bei der Entwicklung rechtlicher Instrumente dar und ist nachfolgend auch Grundlage vieler anderer menschenrechtsorientierter Leitlinien wie zum Beispiel der *Business Principles*⁸⁵⁵ oder der *Tenure Guidelines*. Insofern kann den *RtAF Guidelines* diesbezüglich auch eine Vorbildfunktion zugesprochen werden.

Die Untersuchung der Autorität der *RtAF Guidelines* unter völkerrechtssoziologischen Aspekten zeigte sowohl die Stärken dieser Leitlinien auf, insbesondere mit Blick auf den Verhandlungsprozess und die Legitimierung des beschließenden Organs, als auch einige Schwächen. Dazu zählen die inhaltlichen Schwachpunkte, etwa „weiche“ Formulierungen und ein nicht verpflichtender Follow-up-Mechanismus. Daneben macht die Untersuchung deutlich, dass durch die mangelnde Kohärenz bei der Nutzung der *RtAF Guidelines* auf nationaler und internationaler Ebene das Potenzial des Instruments nicht ausgeschöpft und die Autorität des Instruments erheblich geschwächt wird. Die Beispiele der Berichte des CESCR und deutscher Regierungsbehörden zeigen, dass weitergehende Anstrengungen im Sinne einer Anwendung und Rezeption der Leitlinien erforderlich sind, wenn solche Instrumente effektive Auswirkungen haben sollen. Erste positive Tendenzen zeichnen sich aber bereits in Bezug auf die Akzeptanz neuerer unverbindlicher Leitlinien wie der *Tenure Guidelines* ab.

Inhaltlich wäre die Verhandlung „härterer“ Formulierungen oder eines strengeren Follow-up-Mechanismus, wie von der Zivilgesellschaft gefordert, wünschenswert gewesen. Die Realität hat allerdings gezeigt, dass weitergehende Verbindlichkeiten von den Staaten nicht gewollt und somit auch nicht durchsetzbar waren. Daraus ergibt sich die pragmatische Frage: Welche realistische Alternative hätte zu den freiwilligen *RtAF Guidelines* bestanden? Die Aushandlung eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrages hätte viele Jahre in Anspruch genommen und es ist davon auszugehen, dass inhaltlich sehr viel weniger Aspekte Gegenstand des Regelwerks geworden wären. Der Verlauf der Verhandlungen der *RtAF Guidelines* und die abwehrende Haltung einiger Staaten gibt Anlass genug, an der Möglichkeit, einen für die Staaten verbindlichen Vertrag zu diesem Thema abzuschließen, zu zweifeln.

Die in dieser Arbeit beleuchteten rechtlichen nationalen Entwicklungen haben gezeigt, dass sowohl auf Verfassungsebene als auch auf der Ebene von Rahmengesetzgebung das Recht auf

⁸⁵⁵ Winkler, zfmr 2 (2011), 164, 166.

Nahrung an Bedeutung dazugewinnt. Das Beispiel von Brasilien hat gezeigt, wie eine rechtliche Implementierung des Rechts auf Nahrung erfolgreich durchgeführt werden kann.

Diese festgestellte rechtliche Entwicklung warf die Frage auf, inwieweit ein Zusammenhang mit den *RtAF Guidelines* besteht und ob diese Leitlinien demzufolge ein effektives Regelungsinstrument sind. Der Versuch, Aussagen über die Effektivität der *RtAF Guidelines* auf Basis der Anzahl von Staaten, die das Recht auf Nahrung im nationalen Recht implementiert haben, zu treffen, gestaltet sich schwierig. Nicht ohne Grund halten sich Völkerrechtler grundsätzlich von der Frage nach der Effektivität eines Regelungsinstruments fern. Problematisch ist vor allem zu belegen, dass der nationale Rechtsetzungstrend auf die *RtAF Guidelines* zurückzuführen ist. Trotzdem konnten Umstände herausgearbeitet werden, die für einen solchen Zusammenhang mit Blick auf die Rechtsetzungsentwicklung nach dem Jahr 2004 sprechen.

Auch wenn *RtAF Guidelines* nach der völkerrechtssoziologischen Untersuchung nur eine begrenzte Autorität zugeschrieben werden kann, wurde insbesondere mit dem vorbildlichen partizipativen Verhandlungsverfahren ein neuer Standard gesetzt, an dem sich neue Regelungsinstrumente messen lassen müssen. Zudem kann den *RtAF Guidelines* eine Impulswirkung zur nationalen rechtlichen Verankerung des Rechts auf Nahrung zugesprochen werden, weshalb es zumindest in dieser Hinsicht als effektives Regelungsinstrument eingeordnet werden kann.

Teil 4: Untersuchung am Beispiel des „Land Grabbing“: Die Tenure Guidelines ein „vorbildliches“ völkerrechtliches Instrument?

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, sind die *Tenure Guidelines* das erste globale völkerrechtliche Instrument, welches den gerechten Zugang zu Ressourcen sichern und zur Gewährleistung der weltweiten Ernährungssicherheit beitragen soll. In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die *Tenure Guidelines* als Soft Law-Instrument dazu dienen, bestehende international anerkannte Rechte der von dem Phänomen des „Land Grabbing“ betroffenen Menschen, weiterzuentwickeln und damit Menschenrechtsstandards auszubauen.

In einem ersten Schritt wird das Problem Land Grabbing und dessen negative Auswirkungen skizziert. Im Anschluss werden der Entwicklungsprozess, der Inhalt und die Schwerpunkte der *Tenure Guidelines* erläutert. Es folgt in einem dritten Schritt die völkerrechtliche Analyse der *Tenure Guidelines* mit Fokus auf den Schutz indigener Volksgruppen, Frauen und Kleinbauern als besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Untersucht wird, ob durch die *Tenure Guidelines* bestehende Rechte der von Land Grabbing vor allem Betroffenen weiterentwickelt werden, um Missstände im Rahmen von Landtransfers, etwa mangelnde Berücksichtigung der Landrechte Indigener und Frauen oder unrechtmäßige Zwangsräumungen in Zukunft zu verhindern. Die Regelungen der *Tenure Guidelines* werden dabei mit schon bestehenden internationalen Menschenrechtsregelungen verglichen. Unter diesem Aspekt werden auch Regelungen untersucht, die sich mit staatlichen Pflichten im Zusammenhang von extraterritorialen Menschenrechtsverletzungen durch heimische Unternehmen befassen, da es sich um ein aktuell in der Völkerrechtswissenschaft viel diskutiertes⁸⁵⁶ Thema handelt. Im Anschluss wird das Verhältnis der *Tenure Guidelines* zu anderen Regelungen, insbesondere zu den *RtAF Guidelines* untersucht. Abschließend werden erste Umsetzungsansätze dargestellt und bewertet.

Kapitel 1: Internationaler Handlungsbedarf aufgrund des Phänomens „Land Grabbing“

Die hohe Zahl kleinbäuerlicher Betriebe weltweit – Schätzungen gehen von etwa 525 Millionen Bauernbetrieben aus – schafft einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der globalen Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung und der Verfügbarkeit und dem

⁸⁵⁶ *Coomans/Künnemann*, Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations; *Kaleck/Saage-Maaß*, Transnationale Unternehmen vor Gericht; *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1118 ff.; *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten; *Von Bernstorff*, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, S. 16 ff.; *Von Bernstorff*, AVR Bd. 49 (2011), 34 ff.

Zugang zu Land.⁸⁵⁷ Deutlich wird dies auch durch folgende Statistik: Drei von vier Menschen, die an Unterernährung leiden, leben auf dem Land.⁸⁵⁸ Landlose Landarbeiter machen 22 Prozent der unterernährten Personen aus und acht Prozent sind Sammler, Nomaden oder Fischer, weshalb nicht nur der Zugang zu Land, sondern auch zu weiteren Ressourcen wie Fischgründen und Wäldern eine notwendige Existenzgrundlage darstellt und von den *Tenure Guidelines* umfasst wird.⁸⁵⁹ Die im Zusammenhang mit Zugangsrechten zu den jeweiligen Ressourcen entstehenden Probleme unterscheiden sich nicht wesentlich voneinander. Angesichts der großen Anzahl von weltweit stattfindenden *land deals* soll der Fokus der Untersuchung auf dem mit Boden- und Landnutzungsrechten zusammenhängenden Land Grabbing liegen.

Zur Bewertung der *Tenure Guidelines* in ihrer Fähigkeit, menschenrechtsgefährdende Auswirkungen durch Phänomene wie Land Grabbing mittels rechtlicher Rahmensetzung regulieren zu können, ist es zunächst notwendig, den Kontext, d.h. Konfliktlage, Hintergründe und Akteure zu beleuchten und die dadurch verursachten Probleme und Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren. Ebenso gilt es, eventuell bestehende Strukturmängel in den betroffenen Staaten zu identifizieren, die „Land Grabbing“ begünstigen und welche mithilfe der *Tenure Guidelines* beseitigt werden können.

I. Begriffserläuterung „Land Grabbing“

Bei dem Begriff „Land Grabbing“ handelt es sich um eine Bezeichnung, die durch die international tätige NGO GRAIN (Genetic Resources Action International)⁸⁶⁰ und die Medien in der Öffentlichkeit geprägt wurde, die sich aber bisher noch nicht endgültig durchsetzen konnte. In einigen Beiträgen werden gleichbedeutend Begriffe wie „Land Acquisitions“⁸⁶¹ oder „Land Rush“⁸⁶² bevorzugt. Wenn es auch keine gänzlich neue Erscheinung darstellt, so kann man in jüngerer Vergangenheit von einer neuen Qualität des Land Grabbing sprechen. Die Anzahl der Akteure und der Umfang der *land deals* führten zu erheblich gesteigener medialer Aufmerksamkeit.⁸⁶³

⁸⁵⁷ *Windfuhr*, Ein wichtiges Instrument, S. 2, online abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Factsheets/hintergrundinfo_ein_wichtiges_instrument_die_freiwilligen_leitlinien_zur_verantwortungsvollen_verwaltung_von_boden_und_landnutzungsrechten_05_2012.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁸⁵⁸ *Schneider*, Hunger in der Welt, online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/welternaehrung/178487/hunger-in-der-welt> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁵⁹ *Windfuhr*, Ein wichtiges Instrument, S. 2.

⁸⁶⁰ *Kress*, Investitionen in den Hunger?, S. 22.

⁸⁶¹ *Buntzel/Topor*, Large-Scale Land Acquisitions in Liberia.

⁸⁶² *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 2, online abrufbar unter: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/ILC%20GSR%20report_ENG.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁸⁶³ *Kress*, Investitionen in den Hunger?, S. 17.

In Zusammenhang mit Land Grabbing werden die sehr unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen von *land deals* und Investitionen und deren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Entwicklung vor allem in ärmeren Ländern kontrovers diskutiert.⁸⁶⁴ Land Grabbing bedeutet aus dem Englischen wörtlich übersetzt „Land an sich reißen“. Die Bezeichnung „global land grab“ wurde in der Wissenschaft beispielsweise als „*a catch-all to describe the explosion of (trans)national commercial land transactions (and land speculation) that has been occurring in recent years around the large-scale production, sale, and export of food and biofuels*“⁸⁶⁵ definiert. Das BMZ versteht unter dem Phänomen Folgendes: „*Staatliche Akteure und private Investoren aus Industrie- und Schwellenländern sichern sich durch sogenannte Foreign Direct Investments [...] und mittels langfristiger Pacht- und Kaufverträge große Agrarflächen in Entwicklungsländern, um dort Nahrungsmittel oder Energiepflanzen für den Export beziehungsweise unmittelbar für die eigene Nahrungs- und Energiesicherung anzubauen.*“⁸⁶⁶ Die International Land Coalition greift in ihrer Tirana Declaration⁸⁶⁷ etwas weiter und definiert Land Grabbing als „*acquisition or concessions that are one or more of the following: (i) in violation of human rights, particularly the equal rights of women; (ii) not based on free, prior and informed consent of the affected land-users; (iii) not based on a thorough assessment, or are in disregard of social, economic and environmental impacts, including the way they are gendered; (iv) not based on transparent contracts that specify clear and binding commitments about activities, employment and benefits sharing and (v) not based on effective democratic planning, independent oversight and meaningful participation.*“⁸⁶⁸

So verschieden die Definitionen im Wortlaut, so gemeinsam ist ihnen der zugrunde liegende, empirisch belegbare, komplexe Trend, der vor allem afrikanische, asiatische, lateinamerikanische und osteuropäische Länder betrifft.⁸⁶⁹ Überwiegend handelt es sich bei den betroffenen Staaten um Entwicklungsländer, in denen gerade im ländlichen Bereich große Armut und Nahrungsunsicherheit herrschen und die landwirtschaftlichen Erträge sehr gering sind.⁸⁷⁰

⁸⁶⁴ Cotula/Oya et al., The Journal of Development Studies Vol. 50, No. 7 (2014), 903.

⁸⁶⁵ Borrás/Franco, Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab, S. 2, online abrufbar unter: <http://ramshorn.ca/sites/default/files/Borras%20%26%20Franco,%20Politics%20of%20Land%20Grab.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁶⁶ BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 3, online abrufbar unter: <http://www.themenplattform-ez.de/wp-content/uploads/2012/07/BMZ-Diskurs-14-Land-Grabbing.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁶⁷ Text der Tirana Declaration online abrufbar unter: <http://www.landcoalition.org/en/resources/tirana-declaration> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁶⁸ Tirana Declaration, Abs. 4.

⁸⁶⁹ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 166. Im Einzelnen handelt es sich insbesondere um Angola, Äthiopien, Indonesien, Kambodscha, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Laos, Madagaskar, Mali, Mongolei, Mosambik, Sambia, (Süd-) Sudan, Tansania und Philippinen, aber auch Brasilien, Russland und die Ukraine.

⁸⁷⁰ BMZ, Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, S. 11 f., online abrufbar unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier316_2_2012.pdf (Stand: 28.07.2017).

Gemein haben diese Länder meist schwache, nichtdemokratische und intransparente Regierungsstrukturen, die von korrupten und mächtigen Bevölkerungsschichten beeinflusst werden, sowie fehlende Schutzmaßnahmen zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen.⁸⁷¹ Der Justizbereich dieser Staaten ist oft durch hohe Korruption, fehlende gesetzliche Regelungen, eine mangelhafte Rechtsdurchsetzung sowie intransparente Strukturen geprägt, welche zu Rechtsunsicherheit auch in der Bodenpolitik und Landnutzungsplanung führen.⁸⁷²

Über die Frage, welche Größenordnung der Landtransfer aufweisen muss, um als Land Grabbing kategorisiert zu werden, herrscht ebenfalls Uneinigkeit. So gibt es Studien verschiedener Akteure, die Landtransfers von lediglich 200 ha⁸⁷³, wie die International Land Coalition⁸⁷⁴, von über 1000 ha⁸⁷⁵ nach der Studie der FAO und des International Fund for Agriculture Development (IFAD) oder auch 10.000 ha⁸⁷⁶ berücksichtigen.⁸⁷⁷ Daneben vertritt Oxfam die Ansicht, dass keine Größenfestlegung erfolgen sollte, da auch kleinste Landtransfers nachteilige Konsequenzen haben können.⁸⁷⁸ Unabhängig von der Größe der Bodenfläche besteht bei diesen Transaktionen das Problem, dass das Land lediglich für den Anbau von Nahrungsmitteln und Energiepflanzen zu Exportzwecken und damit nicht für die lokale Bevölkerung verwendet wird.⁸⁷⁹ Zudem wird Land vermehrt Gegenstand von Spekulationen, da durch die Flächenverknappung und einhergehende Steigerung von Agrarpreisen, Investitionen in Landflächen durch Agrarfonds profitabel sind.⁸⁸⁰ Nach dem Bericht des „Global Commercial Pressures on Land Research Project“ sollen im Zeitraum von 2000 bis 2010 203 Millionen Hektar Land Gegenstand solcher Investitionen geworden sein, wobei offenbar alleine 130 Millionen Hektar auf den afrikanischen Kontinent entfallen.⁸⁸¹

Um möglichst viele unterschiedliche Problemzusammenhänge erfassen zu können, wird in dieser Arbeit ein breites Verständnis von Land Grabbing zugrunde gelegt. Land Grabbing ist demnach ein in den letzten Jahrzehnten zunehmendes Phänomen, bei dem es durch größere (über 1000 ha) Landkäufe oder Investitionen durch ausländische oder inländische Akteure zu

⁸⁷¹ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 48.

⁸⁷² BMZ, Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, S. 12.

⁸⁷³ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 18.

⁸⁷⁴ Bei der International Land Coalition handelt es sich um einen weltweiten Zusammenschluss von 209 zivilen Organisationen.

⁸⁷⁵ *Cotula/Vermeulen/Leonard/Keeley*, Land grab or development opportunity? S. 3, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁷⁶ GRAIN, Land grabbing and the global food crisis, online abrufbar unter: https://www.grain.org/bulletin_board/entries/4429-new-data-sets-on-land-grabbing (Stand: 28.07.2017).

⁸⁷⁷ *Börnecke/Beste*, Die Ernte der Heuschrecken, S. 8.

⁸⁷⁸ *Ebd.*

⁸⁷⁹ BMZ, Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, S. 5.

⁸⁸⁰ BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 3.

⁸⁸¹ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 4.

negativen Auswirkungen auf die Rechte (etwa Menschenrechte, Landrechte, Partizipationsrechte) und/oder die Lebenssituation der lokalen Bevölkerung kommt.

II. Hintergründe und Akteure

Die Hintergründe und Ursachen für diese Entwicklungen sind vielschichtig: Die Kombination aus dem Wachstum der Weltbevölkerung, der zunehmenden Urbanisierung, den Auswirkungen des Klimawandels in Form von Bodenerosion sowie dem Mangel an Wasser führt dazu, dass für die Landwirtschaft nutzbare Bodenflächen knapper und begehrter werden.⁸⁸² Drei Krisen verstärkten diese Entwicklung: die Nahrungsmittelpreiskrise, die Energiekrise sowie die globale Finanzmarktkrise.⁸⁸³

Die Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008 machte vielen Staaten ihre Abhängigkeit vom Weltmarktpreis und ihre unsichere Nahrungsmittelversorgungslage erst deutlich.⁸⁸⁴ Neben der Nutzung der Flächen für den Nahrungs- und Futtermittelanbau stieg das Interesse auch hinsichtlich des Anbaus von Biomasse, insbesondere zur Energiegewinnung durch Biokraftstoffe.⁸⁸⁵ Die Investitionen in Land nahmen auch als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zu, da, wie die World Bank feststellte, neue Anlageoptionen gesucht wurden und der Agrarsektor als sichere Anlage wiederentdeckt wurde.⁸⁸⁶

Während entsprechende Akteure in der Vergangenheit nahezu ausnahmslos aus Industriestaaten stammten, überwiegen aktuell Investoren aus folgenden drei Ländergruppen, die sich durch unterschiedliche Charakteristika beschreiben lassen: Die Gruppe der ostasiatischen Staaten wie China, Südkorea und Japan, denen der hohe Bedarf an Nahrungsmitteln und Futtermitteln aufgrund der schnell ansteigenden Bevölkerung und das hohe Wirtschaftswachstum gemein sind.⁸⁸⁷ Auch Indien⁸⁸⁸ ist aufgrund des Bevölkerungsanstiegs mit dem Problem der Nahrungssicherheit konfrontiert, weshalb auch hier Investoren an Land interessiert sind. Die zweite Gruppe ist geografisch im arabischen Raum zu verorten und weist begrenzte Ressourcen von landwirtschaftlich nutzbarem Land und Wasser, aber dafür eine starke Finanzkraft auf wie Bahrain, Libyen, Kuwait, Katar, Saudi-Arabien.⁸⁸⁹ Es wird versucht, die Abhängigkeit vom Weltmarktpreis durch Direktinvestitionen in Land und Nahrung zu

⁸⁸² BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 3.

⁸⁸³ *Stephens*, *International Affairs Review* Vol. XX, No. 1 (2011), 1, 4.

⁸⁸⁴ *Börnecke/Beste*, *Die Ernte der Heuschrecken*, S. 14.

⁸⁸⁵ BMZ, *Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“*, S. 11.

⁸⁸⁶ *Deininger/Byerlee et al.*, *Rising Global Interest in Farmland*, S. 1, online abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁸⁸⁷ BMZ, *Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern*, S. 4.

⁸⁸⁸ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, *Land Rights and the Rush for Land*, S. 21.

⁸⁸⁹ BMZ, *Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern*, S. 4.

reduzieren. Hinzu kommt die Gruppe der Industriestaaten, die Land zum Anbau von Agrarrohstoffen nutzen, so zum Beispiel aus den USA und Europa.⁸⁹⁰ Private Investoren erwarten durch Beimischquoten hohe Gewinne.⁸⁹¹

Die Akteure dieser Staatengruppen sind staatlicher, halb-staatlicher oder privater Natur.⁸⁹² In der Regel sind in jedem Landgeschäft eine Vielzahl von Parteien im gesamten Prozess von den Verhandlungen bis zum Abschluss involviert.⁸⁹³ Der Privatsektor, beispielsweise Agrarunternehmen oder Investitionsfonds, bringen den überwiegenden Teil der Investitionen auf.⁸⁹⁴ Die Verhandlungen bei Landkauf- und Pachtverträgen werden häufig von den Landwirtschaftsministerien, staatlichen Agrarentwicklungsgesellschaften oder von Unternehmen, die (mehrheitlich) staatlicher Natur sind, geführt.⁸⁹⁵ Zu berücksichtigen ist daneben, dass einflussreichen Gesellschaftsschichten und Regierungen bei den Verhandlungen meist eine Schlüsselrolle zukommt.⁸⁹⁶ Oft ist die Regierung des Zielstaates die erste Kontaktstelle für Investoren und andere Interessierte, da diese, wie beispielsweise in Äthiopien durch die *Ethiopian Investment Commission*, Lizenzen an Investoren verteilt.⁸⁹⁷ Die Daten zeigen, dass die meisten Großinvestitionen in Ländern vorgenommen werden, in denen Landrechte kaum geschützt sind.⁸⁹⁸ Darüber hinaus ist insgesamt zu beobachten, dass die Problematik der Landrechte in den meisten Ländern in Zusammenhang mit einer schwachen Regierungsführung entsteht und dass sich diese Schwäche auch nachteilig auf die soziale Stabilität, Umwelt und das Wirtschaftswachstum auswirkt.⁸⁹⁹

III. Negative Auswirkungen durch Land Grabbing

Die negativen Auswirkungen des Phänomens Land Grabbing sind vielfältig. Sowohl das CESCR als auch *de Schutter*, der ehemalige UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung, machten wiederholt auf die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen aufmerksam, die durch diese großen Landnahmen verursacht werden.⁹⁰⁰ Folgend soll ein Überblick über die bestehenden Problemfelder gegeben werden, zu deren Vermeidung und Lösung die *Tenure Guidelines* einen Beitrag leisten sollen.

⁸⁹⁰ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 166.

⁸⁹¹ Krennerich, Soziale Menschenrechte, S. 266.

⁸⁹² Börnecke/Beste, Die Ernte der Heuschrecken, S. 31.

⁸⁹³ Cotula/Vermeulen/Leonard/Keeley, Land grab or development opportunity?, S. 66.

⁸⁹⁴ BMZ, Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, S. 13.

⁸⁹⁵ Ebd.

⁸⁹⁶ Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor, Land Rights and the Rush for Land, S. 4.

⁸⁹⁷ Kress, Investitionen in den Hunger?, S. 52.

⁸⁹⁸ Deininger, The Journal of Peasant Studies Vol. 38, No. 2 (2011), 217, 218.

⁸⁹⁹ Munro-Faure/Palmer, LTJ No. 1 (2012), 5, 9.

⁹⁰⁰ Krennerich, Soziale Menschenrechte, S. 268.

So besteht der Vorwurf, dass die lokale Bevölkerung, insbesondere indigene Völker, Frauen und Kleinbauern durch Land Grabbing den Zugang und die Kontrolle über ihre natürlichen Ressourcen, vor allem Land und Wasser, verlieren und als Selbstversorger damit auch ihre Lebensgrundlage gefährdet wird.⁹⁰¹ In den betroffenen Staaten sind die Eigentumsverhältnisse und Nutzungsrechte oft nicht oder nicht ausreichend schriftlich niedergelegt, beispielsweise durch Eintragung in einem Kataster, und basieren oftmals nicht auf gesetzlichen Regelungen, sondern richten sich nach Traditionen und kulturellen Bräuchen.⁹⁰² Mündlich geschlossene Verträge und Abmachungen bestehen oft ohne schriftliche Dokumentation, weshalb Landtitel, die einer verkaufswilligen Regierung oder einem Investor entgegengehalten werden können, meist formal-rechtlich nicht bestehen.⁹⁰³ Unabhängig davon, ob es sich um das Eigentum eines Einzelnen oder, wie oft in afrikanischen Ländern der Fall, einer Gruppe handelt, können die Rechte somit nicht gerichtlich geltend gemacht oder durchgesetzt werden. Als mögliche Konsequenz wird die Vertreibung und Umsiedlung von Kleinbauern und damit eine weitere Verarmung für diese Bevölkerungsgruppen aufgeführt.⁹⁰⁴ Aufgrund der fehlenden formalrechtlichen Dokumentation werden regelmäßig Entschädigungen verweigert oder lediglich in unangemessener Höhe ausgezahlt.⁹⁰⁵ Besonders betroffen sind dabei indigene Frauen, die bereits aufgrund bestehender patriarchaler Bräuche benachteiligt werden und sich damit in einer besonders prekären Situation befinden.

Bei Verhandlungen von Pacht- und Kaufverträgen, die zwischen Vertretern von transnationalen Unternehmen und der lokalen Bevölkerung (zum Beispiel durch Stammesführer) geführt werden, besteht in der Regel keine faire Verhandlungssituation.⁹⁰⁶ Meist sind die Stammesführer mit der nationalen Gesetzeslage nicht vertraut, sodass sie die rechtlichen Konsequenzen des Vertragsschlusses nicht absehen können, und stehen zusätzlich unter dem Druck der nationalen Regierungen, die sie zum Abschluss drängen.⁹⁰⁷ Die Verhandlungen sind somit von einer strukturellen Machtungleichheit geprägt.

Ferner kann der Anbau von Nahrungsmitteln, die lediglich dem Export dienen, in den betroffenen Staaten zu einer Verdrängung und Marginalisierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft führen und damit die Ernährungssituation weiter verschärfen. Wie bereits zu Beginn des Kapitels beschrieben, sind neben Landrechten traditionelle Wassernutzungsrechte, Weiderechte oder auch die für Frauen als Möglichkeit des Zuverdienstes relevanten

⁹⁰¹ *Graham/Aubry/Künnemann/Monsalve Suárez*, Land Grab Study, S. 24, online abrufbar unter: https://afrique-europe-interact.net/files/englisch_-_10_fianetal_land_grab_study_europeaninvolvement.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁰² *Ebd.*

⁹⁰³ *Kurzke-Maasmeier/Schonecke*, Land Grabbing und das Menschenrecht auf Nahrung, S. 5.

⁹⁰⁴ *Von Bernstorff*, in: FS Riedel, 165, 167.

⁹⁰⁵ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 40.

⁹⁰⁶ *Saage-Maaß*, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, S. 10.

⁹⁰⁷ *Ebd.*

Nutzungsrechte für Sammelprodukte (beispielsweise Feuerholz) betroffen.⁹⁰⁸ Die Arbeit bzw. Arbeitsplätze, die durch solche *land deals* geschaffen werden sollen, werden als Gewinn für die lokale Bevölkerung angepriesen.⁹⁰⁹ In der Praxis handelt es sich allerdings oft um schlecht bezahlte Arbeit, die unter unzulänglichen Arbeitsbedingungen geleistet wird.⁹¹⁰ Zudem sind mögliche negative Einflüsse zu berücksichtigen, die der großindustrielle Anbau auf die Umwelt – beispielsweise der Verlust an Biodiversität – und die Gesundheit der Landarbeiter hat und welche unter anderem durch den hohen Einsatz von Pestiziden sowie Düngemitteln verursacht werden.⁹¹¹

Darüber hinaus werden solche Investitionen auch nicht für das betroffene Land selbst als hilfreich gesehen, wie der damalige UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte in Kambodscha, *Surya Prasad Subedi*, in seinem Bericht 2012 verdeutlichte: „*Cambodia, as an emerging market, risks developing an international reputation for insecure investment in the land sector and in general. The current climate of development is characterized by low transparency and uneven access to information, inadequate consultation, and participation which is not inclusive, and, in my view, is unsustainable and likely to hamper future national economic growth.*“⁹¹²

Die Brisanz und der Handlungsbedarf beim Thema Land Grabbing wird auch durch die in den Berichten der UN-Ausschüsse aufgegriffenen Menschenrechtsverstöße deutlich. Besonders häufig wurden Zwangsumsiedlungen⁹¹³ gerügt.⁹¹⁴ Dabei werden die Staaten, wie das Beispiel von Togo zeigt, mit deutlichen Worten angewiesen zu gewährleisten, dass „*land lease contracts with foreign companies do not result in forced eviction and internal displacement or the increased food security and poverty of local populations, including women and girls, and that the company concerned and/or the State party provide the affected communities with adequate compensation and alternative land.*“⁹¹⁵ Das CESCR geht in seinen *Concluding Observations* zu Kambodscha explizit auf das Thema Land Grabbing und die Rolle des Staates ein: „*The Committee is gravely concerned over reports [...] that at least 150.000 Cambodians continue to live under threat of*

⁹⁰⁸ BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 8.

⁹⁰⁹ *Cotula*, Adressing the Human Rights Impacts of „Land Grabbing“, S. 20, online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU\(2014\)534984_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU(2014)534984_EN.pdf) (Stand: 28.07.2017).

⁹¹⁰ *Anseeuw/Wily/Cotula/Taylor*, Land Rights and the Rush for Land, S. 42.

⁹¹¹ *Graham/Aubry/Künnemann/Monsalve Suárez*, Land Grab Study, S. 27.

⁹¹² A/HRC/21/63/Add. 1, Report of the Special Rapporteur on the human rights situation in Cambodia, 24.09.2012, S. 2.

⁹¹³ Vgl. E/C.12/1/Add.107 CESCR, Concluding observations: China (including Hong Kong and Macao), 13.05.2005, Abs. 31, 61; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, CEDAW, Concluding Observations: Togo, 18.10.2012, Abs. 37 (e); CEDAW/C/ETH/CO/6-7, CEDAW, Concluding Observations: Ethiopia, 27.07.2011, Abs. 36.

⁹¹⁴ *Von Bernstorff*, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, S. 14.

⁹¹⁵ CEDAW/C/TGO/CO/6-7, CEDAW, Concluding Observations: Togo, 18.10.2012, Abs. 37 (e).

*forced evictions; and that authorities of the State party are actively involved in land-grabbing.*⁹¹⁶ Auch wird beispielsweise in den *Concluding Observations* zu Madagaskar der Zusammenhang zwischen ausländischen Investitionen, dem eingeschränkten Zugang zu Land für die lokale Bevölkerung sowie der negative Einfluss auf die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung hergestellt.⁹¹⁷

IV. Chancen durch Investitionen?

Diese skizzierten Probleme können im Zusammenhang mit den Landverkäufen sowie -verpachtungen in den betroffenen Ländern entstehen, stellen aber keine zwingende unvermeidbare Folge dar. Der Anstieg der Landverkäufe und -verpachtungen sowie Investitionen im Bereich Landwirtschaft in den ländlichen Raum in den Entwicklungsländern wird nicht nur negativ bewertet, sondern auch als Chance⁹¹⁸ für diese Länder wahrgenommen. Investitionen können die Grundlage für Modernisierung, den Zugang zu Technologien und Innovation bilden, wodurch die Produktivität der Kleinbauern erhöht werden kann.⁹¹⁹ Dies könnte zu einer „win-win“-Situation führen. Voraussetzung für diese positiven Effekte ist zunächst die Gewährleistung von Transparenz von geplanten *land deals* und die Partizipation aller Beteiligten, insbesondere der betroffenen ländlichen Bevölkerung bei den Vertragsverhandlungen.⁹²⁰ Erforderlich ist unter anderem eine verantwortungsvolle Regierungsführung, die zur Reduzierung von Armut und Hunger nachhaltige soziale und ökologische Entwicklung fördert sowie Investitionen zum Vorteil der lokalen Bevölkerung steuert.⁹²¹ Die *Tenure Guidelines* enthalten als Steuerungsinstrument konkrete Maßnahmenvorschläge sowie Empfehlungen für strukturelle Reformen, die von Staaten umgesetzt werden sollen und gerade im Zusammenhang mit *land deals* zu beachten sind. Dadurch sollen eine angemessene Beteiligung der lokalen Bevölkerung gewährleistet und Menschenrechtsverletzungen verhindert werden. Auf die einzelnen Empfehlungen soll im folgenden Kapitel eingegangen werden.

Kapitel 2: Vorgeschichte, Entwicklung der *Tenure Guidelines* und bestehende Kritik

In diesem Kapitel werden die ersten Ansätze und Bestrebungen zur Schaffung internationaler Regelungen im Bereich Landzugang und Landrechte betrachtet, bevor die Struktur und Aufgabe

⁹¹⁶ E/C.12/KHM/CO/1, CESCR, Concluding Observations: Cambodia, 12.07.2009, Abs. 30.

⁹¹⁷ E/C.12/MDG/CO/2, CESCR, Concluding Observations: Madagascar, 16.12.2009, Abs. 12.

⁹¹⁸ So auch BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 9 ff.; *Kurzke-Maasmeier/Schonecke*, Land Grabbing und das Menschenrecht auf Nahrung, S. 15 f.

⁹¹⁹ BMZ, Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern, S. 9.

⁹²⁰ Ebd., S. 10.

⁹²¹ *Munro-Faure/Palmer*, LTJ No. 1 (2012), 5, 9; Ausführliche Empfehlungen hinsichtlich zu ergreifender Maßnahmen enthält beispielsweise *Cotula/Vermeulen/Leonard/Keeley*, Land grab or development opportunity?, S. 106 ff.

des CFS untersucht wird. Daran anschließend wird die Entwicklung der *Tenure Guidelines*, insbesondere mit Blick auf ihren Verhandlungsprozess, erörtert. Den Abschluss des Kapitels bildet ein Blick auf die bestehenden Kritikpunkte an den Leitlinien.

I. Internationale Diskussion und Regulierungsbestrebungen zu Landrechten

Die UN-Generalversammlung beschloss bereits im Jahre 1974 die *Universal Declaration on the Eradiction of Hunger and Malnutrition*⁹²². Damit reagierten die UN nicht nur auf die Welternährungskrise, sondern verdeutlichten den Zusammenhang zwischen der Nahrungsmittelproduktion und Themen wie Landverteilung und Landzugang bei der Bekämpfung des Hungers in Entwicklungsländern. Ein jeweiliger Staat sei verantwortlich, „*im Einklang mit seinem souveränen Ermessen und der eigenen Gesetzgebung alle Hindernisse bei der Nahrungsmittelerzeugung zu beseitigen [...] durch Reformen [...] und durch Umgestaltung der ländlichen Strukturen, wie z.B. Reform der Eigentumsverhältnisse.*“⁹²³ Die Notwendigkeit der Einbeziehung betroffener Bevölkerungsgruppen wie Kleinbauern, Fischer und besitzlose Landarbeiter zur Lösung der Ernährungskrise wurde erkannt und schließlich in die Erklärung aufgenommen.⁹²⁴ Die Anerkennung der Tatsache, dass gerade in ländlichen Gebieten Frauen einen wichtigen Beitrag für die Landwirtschaft leisten, sowie die Berücksichtigung dessen in den Maßnahmen wird als weiterer wichtiger Schritt gesehen, der 1979 auf der International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) erfolgte.⁹²⁵ Allerdings ließen internationale Regelungen, die speziell Landrechte zum Gegenstand haben, einige Jahre auf sich warten. In einigen internationalen Verträgen und Erklärungen wurden die Landrechte im Zusammenhang mit anderen Themen wie Frauenrechten oder Desertifikation mit aufgegriffen. Allerdings fehlte es lange Zeit an spezifischen Regelungen und Leitlinien, die den Fokus auf die Regulierung von Landrechten setzten.

Vor dem Beschluss der *Tenure Guidelines* gab es zunächst vermehrt auf regionaler Ebene Bestrebungen, Vorgaben im Zusammenhang mit Landrechten festzulegen. Als Beispiel dienen die *EU Land Policy Guidelines*⁹²⁶ vom November 2004. Auch in Afrika gab die Kommission der African Union, unterstützt von der Economic Commission for Africa und der African Development Bank, den Anstoß für die *African Land Policy Initiative*.⁹²⁷ In der Folge wurden

⁹²² Verabschiedet am 16.11.1974 von der Welternährungskonferenz und bestätigt durch die Resolution 3348 (XXIX) der UN-Generalversammlung vom 17.12.1974.

⁹²³ Ebd., unter Punkt 4.

⁹²⁴ Ebd.

⁹²⁵ Independent Commission on Population and Quality of Life, Visionen für eine bessere Lebensqualität, S. 299.

⁹²⁶ Text online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-eu-land-policy-guidelines-200411_en_2.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹²⁷ BMZ, Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, S. 8.

die *Framework and Guidelines in Land Policy in Africa*⁹²⁸ gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten der African Union erarbeitet und im Jahr 2009 beschlossen. An dem dreijährigen Prozess waren neben Regierungsvertretern sowohl regionale als auch kontinentübergreifende Organisationen und deren Experten zum Thema Land aus ganz Afrika sowie Vertreter der Landbesitzer beteiligt.⁹²⁹

Der damalige UN-Sonderberichterstatter *de Schutter* machte in dem Dokument *Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenges*⁹³⁰ (*Minimum Human Rights Principles*) auf die aus menschenrechtlicher Sicht relevanten Herausforderungen der großen Landnahmen und Landverpachtungen aufmerksam. Die *Minimum Human Rights Principles* haben das Ziel aufzuzeigen, wie Investitionsvereinbarungen einen Beitrag zur Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung leisten können und welche Prinzipien von Staaten und Investoren diesbezüglich zu beachten sind.⁹³¹

Zudem entstanden auf Geheiß der G20 die in Zusammenarbeit von der World Bank sowie FAO, IFAD und der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) erarbeiteten *Principles for Responsible Agricultural Investment (PRAI)*^{932, 933} welche am 25. Januar 2010 veröffentlicht wurden. Die G20 bestärkten im Rahmen ihres Seoul Gipfels, „*all countries and companies to uphold the Principles for Responsible Agricultural Investment.*“ Die Unterstützung der PRAI wurde auch bei den folgenden G20-Gipfeln in Cannes im November 2011 und Los Cabos Juni 2012 bestätigt.⁹³⁴ Die PRAI umfassen sieben kurzgefasste Prinzipien und wurden in der Öffentlichkeit vielfach als nicht geeignetes Instrument kritisiert, um die Rechte der Betroffenen zu schützen.⁹³⁵ Der Fokus der Prinzipien läge nicht darauf, das Land der Kleinbauern zu schützen, sondern die Übertragbarkeit der Landrechte an Investoren zu vereinfachen.⁹³⁶ Die Zivilorganisationen sprachen den PRAI, die ohne Miteinbeziehung der Kleinbauern entwickelt worden waren, unter anderem ihre Legitimität ab.

⁹²⁸ Framework and Guidelines in Land Policy, online abrufbar unter: http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/fg_on_land_policy_eng.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹²⁹ Framework and Guidelines in Land Policy in Africa, S. vii.

⁹³⁰ Minimum Human Rights Principles, online abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/BriefingNotelandgrab.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁹³¹ Minimum Human Rights Principles, S. 2.

⁹³² Text der PRAI online abrufbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁹³³ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 167.

⁹³⁴ UNCTAD, Eigene Darstellung auf der Homepage, online abrufbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx> (Stand: 28.07.2017).

⁹³⁵ Beispielsweise, The Global Campaign For Agrarian Reform Land Research Action Network, Why We Oppose the Principles For Responsible Agriculture, online abrufbar unter: <http://viacampesina.org/en/images/stories/pdf/whyweopposerai.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁹³⁶ Ebd., S. 3.

Dass insbesondere im ländlichen Raum mit Hinblick auf die Rechte von Kleinbauern nach wie vor ein internationaler Regulierungsbedarf besteht, wurde auch seitens der UN erkannt. Der HRC beschloss per Resolution⁹³⁷ im September 2012, sich mit dem Schutz von Bauern im ländlichen Raum zu befassen und demzufolge eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer *UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* einzusetzen.⁹³⁸

II. Das CFS und der Entwicklungsprozess der Tenure Guidelines

Da die Verabschiedung der *Tenure Guidelines* auch als großer Erfolg des reformierten CFS und als Beleg für die gelungene Umstrukturierung gewertet wird,⁹³⁹ soll zunächst auf die Struktur des CFS und dessen Besonderheiten eingegangen werden.

1. Struktur und Aufgabe des CFS

Bei dem CFS handelt es sich um eine intergouvernemental besetzte Plattform unter dem Dach der FAO⁹⁴⁰. Es wurde 1974 zur Verbesserung der Welternährungssicherheit installiert und dient der kritischen Begleitung und Beobachtung der globalen Nahrungssicherheitspolitik.⁹⁴¹ Allerdings wurde das CFS über viele Jahre unter anderem aufgrund des Vorwurfs fehlender Effektivität und mangelnder Einflussmöglichkeiten auf die globale Landwirtschaftspolitik – insbesondere im Vergleich zur WTO – von den Regierungen nicht ernst genommen und übergangen.⁹⁴² Im Rahmen der bereits angesprochenen Reformen der FAO⁹⁴³ bestand somit Grund genug, auch das CFS zu reformieren. Neben der expliziten Beauftragung zur Entwicklung freiwilliger Leitlinien⁹⁴⁴ erfuhr das CFS eine Umstrukturierung, vor allem um weitere Stakeholder wie die Zivilgesellschaft, Verbände von Kleinbauern und andere Interessenvertretungen fest in das CFS zu integrieren, wenngleich ihnen kein Stimmrecht zukommt.⁹⁴⁵ Soziale Bewegungen und Zivilgesellschaften hatten bereits im

⁹³⁷ A/HRC/RES/21/19, Resolution of the Human Rights Council on the promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas, 11.10.2012.

⁹³⁸ *Golay/Biglino*, TWQ Vol. 34, No. 9 (2013), 1630, 1638 f.

⁹³⁹ *Windfuhr*, Ein wichtiges Instrument, S. 6.

⁹⁴⁰ Art. 3 Abs. 9 FAO-Satzung: „The Conference shall be assisted by a Committee on World Food Security. This Committee shall report to the Conference and to the United Nations General Assembly (UNGA), through the Economic and Social Council (ECOSOC) and the Conference. Its composition and terms of reference shall be governed by rules adopted by the Conference.“

⁹⁴¹ Nach eigener Darstellung auf der Homepage des CFS, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁴² *La Via Campesina*, The CFS, S. 3, online abrufbar unter: <http://viacampesina.org/downloads/pdf/en/report-no.4-EN-2012-comp.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁴³ Ausführungen dazu unter *Teil 3 Kapitel 1. I. 2.*

⁹⁴⁴ Rule XXXIII Nr. 9 b.

⁹⁴⁵ *La Via Campesina*, The CFS, S. 1 ff.

Reformierungsprozess die Möglichkeit, sich zu beteiligen und ihre Interessen und Ansichten zu platzieren.⁹⁴⁶ Das CFS besteht aus Mitgliedern, Teilnehmern und Beobachtern. Mitglieder können alle Mitgliedsstaaten der FAO, des IFAD, des World Food Programme (WFP) sowie sonstige Mitgliedsstaaten der UN werden. Teilnehmer können unter anderem Vertreter von UN-Behörden oder UN-Organen, Zivilorganisationen oder NGOs, aber auch der Privatwirtschaft sein. Zudem können interessierte Organisationen für eine Sitzung des CFS als Beobachter eingeladen werden. Das CFS berichtet durch das ECOSOC an die UN-Generalversammlung und an die FAO-Konferenz.

Strukturell ist das CFS wie folgt zu unterteilen: die CFS Bureau and Advisory Group, Plenary, das High Level Panel of Experts sowie ein Sekretariat. Bei der jährlich stattfindenden Plenarsitzung handelt es sich um das Hauptorgan, in welchem unter anderem Entscheidungen getroffen und Debatten geführt werden. Das CFS Bureau regelt die Administration und besteht aus einem Vorsitzenden und zwölf Mitgliedsstaaten, während sich die Advisory Group aus Vertretern von fünf Kategorien von CFS Teilnehmern zusammensetzt.⁹⁴⁷

2. Verhandlungsprozess

Als Ausgangspunkt der Entwicklung, die in der Verabschiedung der *Tenure Guidelines* mündete, wird die ICARRD in Brasilien⁹⁴⁸ im Jahr 2006 betrachtet.⁹⁴⁹ Dies ist nach 30 Jahren das erste Mal gewesen, dass sich die internationale Gemeinschaft mit den Themen wie Zugang zu Land und der Ressourcennutzung im Zusammenhang mit der Beseitigung von Hunger beschäftigt hat.⁹⁵⁰ Zudem wurde durch einen gemeinsamen Beschluss der Weg für die Erarbeitung der *Tenure Guidelines* geebnet⁹⁵¹: „*We agree on the following principles: [...] Support for a participatory approach based on economic, social and cultural rights as well as good governance for the equitable management of land water, forests and other natural resources within the context of national legal frameworks focusing on sustainable development and overcoming inequalities in order to eradicate hunger and poverty.*“⁹⁵²

Wie bereits bei der Erarbeitung der *RtAF Guidelines* praktiziert, wurde auch im Entwicklungsprozess der *Tenure Guidelines* die Zivilgesellschaft in die Verhandlungen mit

⁹⁴⁶ Ebd.

⁹⁴⁷ Weitere Informationen online abrufbar unter: <http://www.fao.org/cfs/home/about/structure/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁴⁸ ICARRD, Final Declaration: online abrufbar unter: http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/2006_03_FinalDeclaration_FAO_Conference_En-1-3.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁴⁹ So etwa der Generaldirektor der FAO José Graziano da Silva in seinem Statement zum Abschluss der *Tenure Guidelines*, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md856S.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁵⁰ Ebd.

⁹⁵¹ Ebd.

⁹⁵² ICARRD, Final Declaration, S. 5.

einbezogen, womit sich die Regierungen bewusst von dem in Kritik geratenen Verfahren zum Abschluss der PRAI abgrenzten.⁹⁵³ In den Jahren 2009 bis 2011 wurden die für die *Tenure Guidelines* wichtigen Themen und notwendigen Maßnahmen von Vertretern der Staaten, des privaten Sektors, der Wissenschaft, Zivilorganisationen sowie UN-Behörden herausgearbeitet.⁹⁵⁴ Im Einzelnen fanden von September 2009 bis November 2010 zehn regionale Beratungen, eine mit dem Privatsektor und vier mit der Zivilgesellschaft, statt, in denen 1000 Teilnehmende aus über 130 Ländern involviert waren.⁹⁵⁵ Die Ergebnisse aus den Beratungen wurden schließlich in einem Entwurf zusammengeführt, dem im April/Mai 2011 eine weitere Beratung folgte.⁹⁵⁶ Die weiteren zwischenstaatlichen Verhandlungen im Juli und Oktober 2011 und März 2012 wurden unter der Leitung des CFS mit Einbeziehung internationaler Zivilorganisationen, Wissenschaftlern, Bauernverbänden und Vertretern des privaten Sektors geführt.⁹⁵⁷ Bei den Konsultationen konnten sich neben der global organisierten Zivilgesellschaft auch alle UN-Staaten beteiligen.⁹⁵⁸ Auch Vertreter der Wissenschaft sowie des privaten Sektors wurden mit einbezogen.⁹⁵⁹ Das Ausmaß der Beteiligung der Zivilgesellschaft gewann in den Verhandlungen eine neue Qualität. So wirkten an den Schlussverhandlungen 45 zivilgesellschaftliche Organisationen mit.⁹⁶⁰ Herauszustellen ist, dass die Zivilgesellschaft zum ersten Mal in diesem Maße bei zwischenstaatlichen Verhandlungen nahezu gleichberechtigt miteinbezogen wurde.⁹⁶¹ So wurde etwa das Konsensprinzip, wonach die Verhandlungen zu Textentwürfen erst beendet werden, wenn keine Einwände mehr bestehen, auch auf beteiligte Nichtregierungsorganisationen angewendet.⁹⁶²

Gerade seitens der Zivilgesellschaft und NGOs besteht die Hoffnung, dass dieses Verhandlungsverfahren als Blaupause fungiert und somit auch auf andere Entwicklungsprozesse ähnlicher Instrumente auf internationaler Ebene Anwendung findet, wodurch die Verfahren demokratisiert würden.⁹⁶³

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal der *Tenure Guidelines*, neben der Tatsache, dass sie das erste international beschlossene Regelungsinstrument zu Besitzrechten an Ressourcen sind, ist

⁹⁵³ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 168.

⁹⁵⁴ Munro-Faure/Palmer, LTJ No. 1 (2012), 5, 8.

⁹⁵⁵ Nach der eigenen Darstellung auf der Homepage FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁵⁶ Ebd.

⁹⁵⁷ Ebd.

⁹⁵⁸ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 168.

⁹⁵⁹ Munro-Faure/Hilton, FAO's first twelve months after endorsement of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure, S. 1, online abrufbar unter: https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2013/june_2013/munro-faure_hilton.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁶⁰ Kaphengst/Bahn, Land Grabbing, S. 64.

⁹⁶¹ Guffens/Kroff, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 7.

⁹⁶² Von Bernstorff, 'Land Grabbing' und Menschenrechte, S. 20 f.

⁹⁶³ Guffens/Kroff, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 7.

der starke Menschenrechtsbezug, der die *Tenure Guidelines* prägt. Dies ist umso bemerkenswerter, wenn bei der Bewertung berücksichtigt wird, dass die beteiligten Akteure zunächst sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Ausgestaltung der *Tenure Guidelines* hatten. Das FAO Sekretariat ging beispielsweise zunächst von der Entwicklung eines technisch geprägten Hilfsinstruments aus, während die EU von Beginn an einen menschenrechtlichen Ansatz anstrebte, welcher im Lauf der Verhandlungen von südamerikanischen und afrikanischen Staaten unterstützt wurde.⁹⁶⁴ Schließlich akzeptierten auch die kritisch eingestellten Staaten USA, Kanada, China und Russland die Menschenrechtsbezüge, die in den Leitlinien aufgenommen wurden.⁹⁶⁵

Auf der 38. (Sonder-) Sitzung des CFS wurden die *Tenure Guidelines* am 11. Mai 2012 in Rom einstimmig bestätigt. „*It is a historic breakthrough that countries have agreed on these first ever global land tenure guidelines. We now have a shared vision. It’s a starting point that will help improve the often dire situation of the hungry and poor*“, so der Generaldirektor der FAO José Graziano da Silva.⁹⁶⁶ An der Sitzung nahmen Delegierte aus 81 CFS-Mitgliedsstaaten sowie der EU teil.⁹⁶⁷ Zudem beteiligten sich 14 Zivilorganisationen und NGOs, drei Vereinigungen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sowie Vertreter von UN-Organisationen.

Die Zivilorganisationen⁹⁶⁸ erkennen die *Tenure Guidelines* als ersten wichtigen Schritt an. Um Landrechte und die natürlichen Ressourcen zu sichern, seien allerdings viele weitere Maßnahmen nötig. Gelobt wurde der Verhandlungsprozess, in den die Zivilgesellschaft von Beginn an und in allen Phasen miteinbezogen wurde. Diese Herangehensweise sollte als Vorbild für das gesamte System der Vereinten Nationen herangezogen werden. Die Zivilorganisationen betonen, dass einige ihnen besonders wichtige Prinzipien in die *Tenure Guidelines* aufgenommen wurden, wie die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Menschenrechte im Zusammenhang mit Besitzrechten.

Auch Vertreter des Privatsektors begrüßten den Beschluss der *Tenure Guidelines*: „*[...] we can see important key elements to make land tenure function. [...] To us in the private and to our farmer partners, it is important that there should be effective local administration of land*

⁹⁶⁴ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 169.

⁹⁶⁵ Ebd.

⁹⁶⁶ FAO, Homepage, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/news/story/en/item/142587/icode/> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁶⁷ Auflistung der teilnehmenden Staaten ist online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md856T.pdf> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁶⁸ Statement der Zivilorganisationen ist online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/CSOstatement.pdf (Stand: 28.07.2017).

registries without corruption.“ Sie betonten zudem die Bedeutung der Frauenrechte: „*There must also be equal access to land for women.*“⁹⁶⁹

Trotz der vielen positiven Reaktionen wurde auch Kritik geäußert, auf welche im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Wie bereits bei der Entwicklung der *RtAF Guidelines* übernahm Deutschland, vertreten durch das BMEL, neben der Schweiz eine besondere Unterstützerrolle bei den Verhandlungen, die sowohl finanzieller als auch politischer Natur war.⁹⁷⁰ Der Beschluss wurde auch seitens der deutschen Regierung als großer Erfolg bewertet, wie die damalige deutsche Ministerin *Ilse Aigner* deutlich machte: „*Die Freiwilligen Leitlinien sind ein historischer Meilenstein in der internationalen Entwicklungspolitik. Zugleich bilden sie eine neue Messlatte für einen verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen. Sie sind das erste globale völkerrechtliche Instrument, das die politisch sensible Frage des Zugangs zu Ressourcen regelt. Vor allem die Rechte armer Bevölkerungsgruppen können damit besser geschützt werden.*“⁹⁷¹

III. Kritische Auseinandersetzung mit den Tenure Guidelines

Der Erlass der *Tenure Guidelines* löste nicht nur vollumfassende Zustimmung und Lob bei den involvierten Akteuren aus. Die Zugeständnisse riefen vereinzelt seitens der Zivilgesellschaft auch Kritik hervor. Vertreter von Zivilorganisationen vermissen beispielsweise ein grundsätzliches Verbot des Erwerbs derart großer Landflächen.⁹⁷² Sie kritisieren, dass Investitionen in landwirtschaftliche Großprojekte, unter der Voraussetzung, dass sie regelkonform durchgeführt und die ländliche Bevölkerung berücksichtigen, grundsätzlich positiv bewertet werden.⁹⁷³ Zudem werde in den *Tenure Guidelines* die Tatsache, dass große Investitionen für die Entwicklung notwendig seien, nicht bestritten.⁹⁷⁴ Allerdings kann dem entgegengehalten werden, dass die *Tenure Guidelines* dennoch folgende Regelung enthalten (12.6): „*States should consider promoting a range of production and investment models that do not result in the large-scale transfer of tenure rights to investors,[...]*“.

⁹⁶⁹ Statement des Private Sector Network ist online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Statement-by-private-sector-FINAL.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁷⁰ *Windfuhr*, Ein wichtiges Instrument, S. 4.

⁹⁷¹ BMEL, Pressemitteilung Nr. 131 vom 11.05.2012 online abrufbar unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/131-AI-Annahme-der-VN-Leitlinien.html> (Stand: 28.07.2017).

⁹⁷² *La Via Campesina*, The CFS, S. 11.

⁹⁷³ *Kaphengst/Bahn*, Land Grabbing, S. 65.

⁹⁷⁴ Statement der Zivilorganisationen online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/CSOstatement.pdf (Stand: 28.07.2017).

Auch werden keine Zweifel an der industriellen Anbaumethode deutlich, sondern vielmehr Investitionen in diese als für eine Entwicklung maßgebend erklärt.⁹⁷⁵ Neben dieser Grundhaltung vermissen Kritiker die Aufnahme folgender Themen und Aspekte: So wird beispielsweise bemängelt, dass das Wasservorkommen nicht von den Leitlinien umfasst wird.⁹⁷⁶ Der Zugang zu Wasser ist für den landwirtschaftlichen Anbau von der gleichen Bedeutung wie der Zugang zu Land.⁹⁷⁷ Auch die Tatsache, dass sich die Staaten in den Verhandlungen nicht auf konkrete in den Leitlinien festgelegte Obergrenzen für ausländische Investitionen hinsichtlich der Größe des Landes oder der Vertragslaufzeit, beispielsweise von einem Pachtvertrag, einigen konnten, wird kritisiert.⁹⁷⁸ Darüber hinaus wird, wie bereits bei den *RtAF Guidelines*, der Mangel an Sanktionsmöglichkeiten für Missachtung der *Tenure Guidelines* durch Staaten oder Unternehmen bedauert.⁹⁷⁹ Abschließend wird kritisiert, dass die *Tenure Guidelines* auch keine Lösung zu dem Problem des Machtungleichgewichts in den Verhandlungen bieten.⁹⁸⁰

Kapitel 3: Regelungsinhalt mit Fokus auf die normative Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die *Tenure Guidelines*

Nach einem Überblick über den Regelungsgegenstand folgt die eingehende Auseinandersetzung mit den Regelungen der *Tenure Guidelines* in Bezug auf den Schutz der Rechte marginalisierter Personengruppen – indigener Völker, Frauen und Kleinbauern – mit Fokus auf den Landrechten. Nach der Erörterung der jeweiligen besonderen Problematik und bestehender Menschenrechtsstandards werden diese mit den Regelungen der *Tenure Guidelines* verglichen, um herauszuarbeiten, inwieweit die *Tenure Guidelines* eine Erweiterung des bestehenden Menschenrechtsstandards darstellen.

I. Regelungsinhalt im Überblick

Die *Tenure Guidelines* bestehen aus sieben Hauptteilen: In Teil 1 *Preliminary* werden zunächst die Ziele (1.) und die Natur (2.) der *Tenure Guidelines* beschrieben. Hervorgehoben wird die Unverbindlichkeit der *Tenure Guidelines* (2.1). Die Leitlinien sollten in Übereinstimmung mit den sich aus nationalem und internationalem Recht ergebenden Verpflichtungen interpretiert und angewendet werden (2.2). Auffällig ist der sehr weit gefasste

⁹⁷⁵ *Kaphengst/Bahn*, Land Grabbing, S. 65.

⁹⁷⁶ ActionAid/IFSN, A brief introduction to the Voluntary Guidelines, S. 3, online abrufbar unter: http://www.sida.se/contentassets/bbedae149c1403da9ab5013b0dfa155/aa_ifsn_vgs_guide_23june2011.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁷⁷ *La Via Campesina*, The CFS, S. 11.

⁹⁷⁸ *Von Bernstorff*, in: FS Riedel, 165, 179.

⁹⁷⁹ *Kaphengst/Bahn*, Land Grabbing, S. 65.

⁹⁸⁰ *Ebd.*

Adressatenkreis. Während sich ähnliche Instrumente in erster Linie an Staaten und die Zivilgesellschaft richten, werden hier darüber hinaus Justizbehörden, Lokalbehörden, indigene Bevölkerungsgruppen, Viehhalter, Bauernverbände, der Privatsektor, bis hin zu Hochschulen konkret aufgeführt (2.3).

In Teil 2 *General matters* wird zwischen *General principles* (3A.) und *Principles of implementation* (3B.) unterschieden. Die *General principles* richten sich mit allgemeinen Handlungsanweisungen zunächst an die Staaten „*States should*“ und an nicht-staatliche Akteure – wie Unternehmen –, während die *Principles of implementation* dies nur vereinzelt vorsehen und damit weiter gefasst sind. Sie stellen allgemeine Menschenrechtsgrundsätze heraus, die in den Staaten vor Ort bei der Umsetzung der *Tenure Guidelines* von allen Personen im gesamten Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit *tenure rights* beachtet werden müssen.

Im Fokus der *General principles* steht zum einen die staatliche Pflicht, legitime Besitzrechte an Land anzuerkennen und zu respektieren (3A.1.1) und die Inhaber dieser Rechte vor Verletzungen durch Entzug oder Vertreibung zu schützen (3A.1.2 und 3A.1.3). Beachtenswert ist dabei die Wahl des Begriffs „legitimate tenure rights“, wodurch auch nicht gesetzlich geregelte Ansprüche auf Nutzung, die aus einer Tradition oder einem Brauch heraus bestehen, umfasst werden.⁹⁸¹ Darüber hinaus ist im Fall einer Verletzung dieser Rechte der Zugang zu Rechtsschutz zu gewährleisten sowie bei Enteignungen zum öffentlichen Zweck Entschädigungen zu leisten (3A.1.4). Aber auch den nicht-staatlichen Akteuren kommt die Verantwortung zu, Menschenrechte und Landrechte nicht zu verletzen und daher beim Handeln die gebotene Sorgfalt walten zu lassen (3.2). Im Verhältnis der Herkunftsstaaten zu den transnationalen Unternehmen obliegt dem Staat ferner die Aufgabe, darauf zu achten, dass diese nicht in Verletzungen von Menschenrechten oder Landrechten involviert sind. Auf die Frage, wie diese Verpflichtung der Staaten ausgelegt werden kann, wird ausführlich in *Teil 4 Kapitel 3 III. 5.* eingegangen. Im Rahmen der *Principles of implementation* (3B.) wird auf zehn Grundsätze hingewiesen, die für eine verantwortungsvolle Verwaltung notwendig sind: Dazu gehören die Achtung der Menschenwürde, das Nichtdiskriminierungsprinzip, Gleichheit und Gerechtigkeit, Gleichberechtigung der Geschlechter, Konsultation und Beteiligung und Transparenz. Unter Menschenrechtsschutzaspekten kommt dem Teil 3B. das größte Gewicht zu, da der gesamte Regelungsinhalt der *Tenure Guidelines* im Lichte dieser Menschenrechtsprinzipien auszulegen ist.

Im Teil 3 *Legal recognition and allocation of tenure rights and duties* beschäftigen sich die *Tenure Guidelines* unter anderem intensiv mit der rechtlichen Anerkennung der traditionellen und informellen Rechte von indigenen Völkern und anderen Gemeinschaften (9. und 10.), auf die noch dezidiert eingegangen wird. Es finden sich Regelungen zu Schutzmaßnahmen (7.), die

⁹⁸¹ Guffens/Kroff, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 4.

der Staat zu ergreifen hat, damit *tenure rights* nicht verletzt werden. Es folgen Regelungen zu Land, Fischgründen und Wäldern, die sich im staatlichen Eigentum befinden (8.).

In Teil 4 *Transfers and other changes to tenure rights and duties* wird die Frage der Markt- und Investitionsregulierung behandelt, welche bereits in der Verhandlungsphase die Diskrepanz zwischen der Bewertung und Haltung einzelner Staaten gegenüber einem freien Markt, der auch für ausländische Investitionen offen steht, verdeutlichte.⁹⁸² Auch durch den starken Einfluss der USA wurde ein zu kritischer Ansatz gegenüber den Märkten vermieden, obgleich die Notwendigkeit eines Regulierungsbedarfs der Agrarmärkte in den *Tenure Guidelines* trotzdem herausgestellt wurde.⁹⁸³ Gegliedert ist dieser Teil in die unterschiedlichen Übertragungsformen von Besitzrechten, d.h. im Rahmen von Märkten (11.), Investitionen (12.), Flurbereinigung (13.), Rückgaben (14.), Umverteilungsreformen (15.), Enteignungen und Entschädigungen (16.). Für die Thematik Land Grabbing von großer Relevanz ist zudem naturgemäß die Durchführung von Enteignungen. Hierzu treffen die *Tenure Guidelines* beachtenswerte Feststellungen⁹⁸⁴: „[...] *States should expropriate only where rights to land, fisheries or forests are required for a public purpose.*“ (16.1) Zudem soll der öffentliche Zweck gesetzlich definiert werden.

Der Teil 5 *Administration of tenure* umfasst Empfehlungen zur Organisation und systematischen Erfassung von Besitzrechten an Ressourcen (17.). Es werden unter anderem Empfehlungen zur Besteuerung von Landrechten (19.), Regelung der Raumplanung (20.) sowie zur Beilegung von Streitigkeiten über Besitzrechte (21.) abgegeben.

In Teil 6 *Responses to climate change and emergencies* werden der Klimawandel, Naturkatastrophen und Ressourcenkonflikte in Verbindung mit der Problematik der Land- und Ressourcenrechte thematisiert. So sollten die Staaten die besonders gefährdeten und benachteiligten Gruppen wie Kleinbauern vor den Auswirkungen des Klimawandels durch Gesetze, Strategien und Programme schützen (23.1). Zudem müssen Programme entwickelt werden, um bei Naturkatastrophen die betroffenen Personen zunächst zeitweise umzusiedeln und andere Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ohne die Rechte anderer Menschen zu gefährden (24.3).

Der Teil 7 *Promotion, implementation, monitoring and evaluation* befasst sich mit der Verantwortung der Staaten, diese Aufgaben durchzuführen. Sanktionsmöglichkeiten sind dabei nicht vorgesehen. Vielmehr wird den Regierungen dazu die Einrichtung von Multiakteur-Plattformen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene empfohlen (26.2). Auf internationaler Ebene soll das CFS das Forum zum Austausch der Akteure darstellen (26.4).

⁹⁸² Von Bernstorff, 'Land Grabbing' und Menschenrechte, S. 26.

⁹⁸³ Ebd., S. 26 f.

⁹⁸⁴ Guffens/Kroff, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 6.

II. Weiterentwicklung des Schutzes marginalisierter Personengruppen

Die menschenrechtliche Dimension der *Tenure Guidelines* wird insbesondere durch die Regelungen zum Schutz der Rechte indigener Völker, Frauen sowie Kleinbauern deutlich und zieht sich durch das gesamte Regelwerk. Neben den schon beschriebenen *General Principles* und *Principles of implementation* gilt es festzustellen, wie der Schutz dieser Personengruppen unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse in den *Tenure Guidelines* konkret ausgestaltet ist und ob diese Regelungen eine Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes darstellen.

1. Schutz indigener Völker mit dem Fokus auf Landrechten

Die *Tenure Guidelines* befassen sich mit dem Schutz der *Indigenous peoples and other communities with customary tenure systems* intensiv im neunten Teil und weisen auch darüber hinaus an vielen Stellen auf die besondere Berücksichtigung indigener Völker hin. Die Definition des Rechtsträgers, die der Komplexität des jeweiligen indigenen Lebensentwurfs gerecht wird, birgt auf mehreren Ebenen Schwierigkeiten.⁹⁸⁵

a) Begriffe „indigene Völker“ oder „indigene Gemeinschaften“

Bereits über die Frage, ob Indigene als „indigene Völker“ (*indigenous peoples*) oder „indigene Gemeinschaften“ (*indigenous communities*) zu klassifizieren sind, herrscht keine Einigkeit.⁹⁸⁶ So sei die Kategorisierung als „Volk“ gegenüber einer bloßen „Gemeinschaft“ als vorteilhaft zu bewerten, wobei in internationalen Regelwerken beide Bezeichnungen verwendet werden.⁹⁸⁷ Dies kann vom jeweiligen Regelungskontext und dem Rechtscharakter abhängen, da im Rahmen von unverbindlichen Regelwerken wie den *Tenure Guidelines* oder der *UN Declaration on the rights of indigenous people*⁹⁸⁸ (UNDRIP) der Begriff „indigene Völker“ zur Anwendung kommt, während in der verbindlichen *UN Convention on Biological Diversity*⁹⁸⁹ (CBD) der Begriff „indigene Gemeinschaften“ vorgezogen wird.⁹⁹⁰ Für die *Tenure Guidelines* wählten die Staaten eine sehr weite Formulierung, „*Indigenous peoples and other communities with customary tenure system*“, die sich nicht nur in der Überschrift zu Teil 9, sondern auch in einzelnen Regelungen, beispielsweise *Leitlinie 9.4* oder *Leitlinie 9.5*, wiederfindet. Die entscheidende Frage ist somit

⁹⁸⁵ Titze, VN 5/2007, 190, 191.

⁹⁸⁶ Ausführlich zu der Frage, von Hahn, Traditionelles Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften, S. 28 ff.

⁹⁸⁷ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 24.

⁹⁸⁸ ILM 46 (2007), 1013, Text abrufbar unter: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf (Stand: 28.07.2017).

⁹⁸⁹ UNTS Band 1760, S. 79; BGBl. 1992 II, S.1742.

⁹⁹⁰ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 24.

nicht die Unterscheidung zwischen Volk oder Gemeinschaft, sondern das Bestehen eines „customary tenure system“. Im Folgenden werden entsprechend der *Tenure Guidelines* sowohl die Begriffe „indigene Völker“ als auch „indigene Gemeinschaften“ verwendet.

Gleichwohl stellt sich die Frage, durch welche Merkmale ein „indigenes Volk“ zu identifizieren ist. Die Bezeichnung „indigenes Volk“ ist aufgrund der Diversität der verschiedenen miteinzubeziehenden Gruppen – beispielsweise die amerikanisch indianischen Gruppen, die Aborigines in Australien, die Inuits oder die Ainu aus dem Norden Japans –⁹⁹¹ höchst umstritten und unterliegt in den letzten Jahrzehnten einer stetigen Entwicklung.⁹⁹² Dies macht es nachvollziehbar, dass sich im internationalen Recht trotz jahrzehntelanger Diskussion noch keine breit anerkannte Definition etablieren konnte und auf nationaler Ebene die Kategorisierung als Teil einer indigenen Gruppe oft seitens des Staats durch Anerkennung erfolgt.⁹⁹³

Es gab jedoch einige Versuche, die darauf zielten, auf internationaler Ebene eine Definition zu etablieren. Der Sonderberichterstatter *José Martínez Cobo* verwendete beispielsweise 1972 für sein *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*⁹⁹⁴ eine Arbeitsdefinition, welche wegen des Erfordernisses der historischen Kontinuität der Indigenen mit Gruppen aus der Kolonialzeit und der damit einhergehenden Beschränkung stark kritisiert wurde.⁹⁹⁵ Als einziges rechtlich bindendes Regelwerk enthält die ILO-Konvention Nr. 169 (ILO Nr. 169) von 1989 (*Convention Concerning indigenous and Tribal peoples in Independent Countries*) eine Definition in Art. 1 Abs. 1 ILO Nr. 169, wonach der Anwendungsbereich der Konvention auf folgende Menschen begrenzt ist:

„(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations; (b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.“

Aber auch an dieser Definition wird heute Kritik geübt. Zumindest haben sich in einer Reihe von Bestimmungsversuchen folgende für indigene Gruppen prägende Merkmale herausgebildet: die Abstammung von Ureinwohnern, eine eigene, von der Mehrheit im Land zu unterscheidende

⁹⁹¹ Von Hahn, Traditionelles Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften, S. 23.

⁹⁹² Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 33.

⁹⁹³ Von Hahn, Traditionelles Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften, S. 22.

⁹⁹⁴ E/CN.4/Sub.2/1986/7.

⁹⁹⁵ Von Hahn, Traditionelles Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften, S. 24 f.

Kultur – die sich zum Beispiel durch eine eigene Sprache, Religion, Traditionen und Bräuche auszeichnet –, die besondere Art der Nutzung ihres Landes bzw. weiterer Ressourcen, aber vor allem das subjektive Erfordernis der Selbstidentifizierung.⁹⁹⁶ Der subjektive Ansatz mit dem Recht auf Selbstidentifikation wird von den Indigenen selbst präferiert und auch überwiegend von den Staaten als maßgebliches Kriterium anerkannt und damit auf eine Definition verzichtet.⁹⁹⁷ Auch Art. 1 Abs. 2 ILO Nr. 169 greift dieses Merkmal auf: „*Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion [...].*“ Die aufgeführten objektiven Merkmale und vor allem das subjektive Merkmal der Selbstidentifikation können somit auch für die Charakterisierung der in den *Tenure Guidelines* umfassten indigenen Völker zugrunde gelegt werden.

b) Landrechte indigener Völker und anderer Gemeinschaften als Schutzgut

aa) Besonderes Verhältnis der Indigenen zu ihrem Land

Die Frage der Landrechte und Zugangsrechte hat sowohl für die kulturelle Identität als auch das physische Überleben der indigenen Völker und ihren effektiven Schutz unzweifelhaft eine existenzielle Bedeutung.⁹⁹⁸ Die besondere Beziehung der Indigenen zu ihrem Territorium und Land haben verschiedene UN-Menschenrechtsorgane wiederholt thematisiert sowie bestätigt⁹⁹⁹ und sie lässt sich durch eine Reihe von kumulierenden Faktoren darlegen und begründen. Einer der bedeutendsten ist dabei die über den zivilrechtlichen Aspekt des Eigentums hinausgehende spirituelle Beziehung indigener Völker zu ihrem Land.¹⁰⁰⁰ Dies betonte auch das Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) in seinen *Concluding Observations* zu Laos, in denen es den Staat auffordert, „*the cultural aspect of land as an integral part of the identity of some ethnic groups*“ anzuerkennen.¹⁰⁰¹ Die Beziehung zum Territorium¹⁰⁰² ist auch maßgeblich für die Entwicklungskontinuität des Stammes oder Volkes, da die Kultur und die Identität mit dem Land an neue Generationen weitergegeben werden. Der Verlust ihres Landes und der damit einhergehenden Rechte kann für diese Gemeinschaften bedeuten, dass ihnen neben der Heimat und Lebensgrundlage auch die Grundlage ihrer traditionellen Wissenssystematik genommen wird.¹⁰⁰³ Zudem ist der erhebliche wirtschaftliche Wert, den der

⁹⁹⁶ *Ebd.*, S. 27.

⁹⁹⁷ *Titze*, VN, 5/2007, 190, 193.

⁹⁹⁸ *Binder*, Die Landrechte indigener Völker, S. 6 f.

⁹⁹⁹ vgl. UNSECO, UNESCO and Indigenous Peoples: Partnership to Promote Cultural Diversity, 2006, online abrufbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135656M.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁰⁰ *Rokos*, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 106 f.

¹⁰⁰¹ CERD/C/LAO/CO/16-18, CERD, Concluding Observations: LAO PDR, 09.03.2012, Abs. 16.

¹⁰⁰² *Binder*, Die Landrechte indigener Völker, S. 7.

¹⁰⁰³ *Rokos*, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 106 f.

Zugang zu Land für indigene Völker darstellt, nicht zu unterschätzen, insbesondere unter dem Aspekt, dass dadurch ein Konfliktpotenzial zu Wirtschaftsinteressen mächtiger Industrienationen besteht.¹⁰⁰⁴ Die natürlichen Ressourcen bilden für die traditionelle Tätigkeit als Bauern, Jäger, Fischer und Sammler die Grundlage für ihre gesamte Wirtschaft und damit auch das Überleben.¹⁰⁰⁵

bb) Gegenstand von Staatenberichten einiger UN-Ausschüsse

Den negativen Einfluss, den die Vergabe der Landkonzessionen auf Landrechte bzw. auf das Land indigener Völker haben kann, thematisierte das CESCR beispielsweise im Fall von Kambodscha: „*The Committee notes with concern, the adverse effects of the exploitation of natural resources, in particular mining operations and oil exploration that are being carried out in indigenous territories, contravening the rights of indigenous peoples to their ancestral domains, land and natural resources.*“¹⁰⁰⁶ Ähnliche besorgniserregende Zustände beschrieb das CESCR auch in der Demokratischen Republik Kongo¹⁰⁰⁷ und im Chad¹⁰⁰⁸. Auch das CERD hat in einer Vielzahl von *Concluding Observations* den Schutz der Lebensgrundlage indigener Völker thematisiert.¹⁰⁰⁹

Das Thema Landrechte gehörte auch bei den Verhandlungen der UNDRIP zu den kontroversesten und schwierigsten Kapiteln¹⁰¹⁰, wodurch letztlich auch der Abschluss der Deklaration stark verzögert wurde.¹⁰¹¹

cc) Gegenstand internationaler und nationaler Rechtsprechung

Sowohl internationale als auch nationale Gerichte befassten sich in der Vergangenheit mehrfach mit rechtswidrigen Enteignungen zum Nachteil indigener Völker und griffen durch ihre Entscheidungen korrigierend in die Entscheidungen des jeweiligen Staates ein.¹⁰¹² Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte stellte in einer Reihe von Urteilen¹⁰¹³ fest, dass das Recht auf Eigentum indigener Völker auch die staatliche Verpflichtung umfasst, das

¹⁰⁰⁴ Kotzur, ZUR 19 (2008), 225, 226.

¹⁰⁰⁵ Binder, Die Landrechte indigener Völker, S. 7.

¹⁰⁰⁶ E/C.12/KHM/CO/1, CESCR, Concluding Observations: Cambodia, 12.06.2009, Abs. 16.

¹⁰⁰⁷ E/C.12/COD/CO/4, CESCR, Concluding Observations: Democratic Republic of Congo, 20.11.2009, Abs. 14.

¹⁰⁰⁸ E/C.12/TCD/CO/3, CESCR, Concluding Observations: Chad, 16.12.2009, Abs. 13.

¹⁰⁰⁹ Golay/Biglino, TWQ Vol. 34, No. 9 (2013), 1630, 1640.

¹⁰¹⁰ Ausführlich dazu Åhrén, in: *Charters/Stavenghagen*, Making the Declaration Work, 200, 206 ff.

¹⁰¹¹ Smis/Cambou/Ngende, Loyola ICLR 35 (2013), 493, 516.

¹⁰¹² Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 60 f.

¹⁰¹³ Beispiele sind die Fälle: Mayagna (Sumo) Awas Tingi Community v. Nicaragua und Sawhoyamaya v. Paraguay.

kollektive Recht auf Land der Indigenen anzuerkennen, als solches zu kennzeichnen, zu schützen sowie den Zugang zu ihrem Lebensunterhalt zu gewährleisten.¹⁰¹⁴

Eine der bedeutendsten und wegweisendsten Entscheidungen war die des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Awas Tingi*¹⁰¹⁵. Der Gerichtshof schützte 100 Familien einer indigenen Gemeinschaft, deren Zugang zu dem Land ihrer Vorfahren durch die staatliche Vergabe einer Konzession an ein ausländisches Unternehmen bedroht war.¹⁰¹⁶ Er stellte einen Verstoß der Eigentumsrechte der Indigenen aus Art. 21 der *American Convention on Human Rights* (ACHR) fest. Nach Ansicht des Gerichtshofs hatte der Staat durch die Vergabe der Konzession unter anderem seine Verpflichtung, alle direkten und indirekten Handlungen zu unterlassen, die negative Einflüsse auf indigene Gemeinschaften haben könnten, verletzt.¹⁰¹⁷ Das Gericht entschied, dass der Staat als Entschädigung für den eingetretenen immateriellen Schaden einen Betrag von 50.000 US Dollar in Arbeiten oder Hilfeleistungen zugunsten der Gemeinschaft investieren muss.¹⁰¹⁸ Ferner kam der Gerichtshof zu folgender Entscheidung: „[...] *the State must adopt in its domestic law [...] the legislative, administrative, and any other measures necessary to create an effective mechanism for delimitation, demarcation, and titling of the property of indigenous communities [...]*“.¹⁰¹⁹ In einem weiteren Fall *Saramaka People v. Suriname*¹⁰²⁰ aus dem Jahr 2007 wurde der Staat beschuldigt, der Saramaka Gemeinschaft, welche als indigene Gruppe vom Gericht bestätigt wurde,¹⁰²¹ keinen rechtlichen Landtitel über ihr traditionell genutztes Land angeboten und sie bei der Gewährung von Lizenzen, unter anderem für den Bergbau, weder beteiligt noch ihre freie, informierte und vorherige Zustimmung eingeholt zu haben.¹⁰²² Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte urteilte, dass der Staat, um eine Wiederholung von Rechtsverletzungen zum Nachteil der Saramaka Gemeinschaft zu verhindern, ihre Rechtspersönlichkeit und Eigentum anzuerkennen hat und im Zuge dessen unter anderen folgende konkrete Maßnahmen vorzunehmen sind: „*delimit, demarcate and grant collective title over the territory of the members of the Saramaka people [...]. Until said [...] has been carried out, Suriname must abstain from acts which might lead the agents of the State itself, or third parties acting with its acquiescence or its tolerance, to affect the existence, value, use*

¹⁰¹⁴ *Golay*, The right to food and access to Justice, S. 44, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/016/k7286e/k7286e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰¹⁵ Inter-American Court on Human Rights, *The Mayagana (Sumo) Awas Tingi Community v. The Republic of Nicaragua*, Judgement of 31.08.2001.

¹⁰¹⁶ *Golay*, The right to food and access to Justice, S. 44.

¹⁰¹⁷ Vgl. Inter-American Court on Human Rights, *The Mayagana (Sumo) Awas Tingi Community v. The Republic of Nicaragua*, Judgement of 31.08.2001, Abs. 153, 164.

¹⁰¹⁸ Ebd., Abs. 167, 173.6.

¹⁰¹⁹ Inter-American Court on Human Rights, *The Mayagana (Sumo) Awas Tingi Community v. The Republic of Nicaragua*, Judgement of 31.08.2001, Abs. 173.4.

¹⁰²⁰ Inter-American Court on Human Rights, *Saramaka v. Suriname*, Judgement of 28.11.2007.

¹⁰²¹ Ebd., Abs. 84.

¹⁰²² *Golay/Biglino*, TWQ Vol. 34, No. 9 (2013), 1630, 1643.

or enjoyment of the territory to which the members of Saramaka people are entitled [...]. With regards to the concessions already granted within traditional Saramaka territory, the State must review them in light of present Judgement and the Court's jurisprudence, in order to evaluate whether a modification of the rights of the concessionaires is necessary in order to preserve the survival of the Saramaka people. ¹⁰²³ Bemerkenswert ist das Urteil auch hinsichtlich der deutlichen Ausführungen zu der Frage, ob lediglich das Land oder auch die übrigen Ressourcen zum Eigentum der Indigenen gehören¹⁰²⁴: „[...] the right to use and enjoy their territory would be meaningless in the context of indigenous and tribal communities if said right were not connected to the natural resources that lie on and within the land. ¹⁰²⁵

Im Jahr 2012 schützte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Sarayaku v. Ecuador*¹⁰²⁶ die Rechte der Sarayaku Gemeinschaft gegen die Interessen eines argentinischen Ölundnehmens.¹⁰²⁷ Auch einige nationale Gerichte wie der Supreme Court of Canada im Fall *Delgamuuk*¹⁰²⁸ und der High Court of Australia im Fall *Mabo*¹⁰²⁹ erkannten Ansprüche der Indigenen auf ihr Land auf Basis des Gewohnheitsrechts des jeweiligen indigenen Volkes und damit einen Eigentumstitel sui generis an.¹⁰³⁰

dd) Gegenstand internationaler Regelungen

Die Rechte der Indigenen sind expliziter Gegenstand einer Reihe von Konventionen und Erklärungen in den letzten Jahrzehnten geworden. Eine Besonderheit liegt darin, dass der Schutz der indigenen Gemeinschaften nicht nur in menschenrechtlichen, sondern auch in umweltrechtlichen Regelwerken thematisiert wird.¹⁰³¹ Folgend soll aus einer Reihe von Regelwerken, die sich in Abschnitten speziell mit den Landrechten indigener Völker befassen, der aktuelle menschenrechtliche Regelungsstand abgeleitet werden. Dieser wird im Anschluss mit den Regelungen der *Tenure Guidelines* verglichen.

Zum ersten Mal wurde die Thematik in Art. 11 bis 14 der Konvention der ILO Nr. 107 im Jahr 1957 aufgegriffen, welche allerdings aufgrund der Assimilationsausrichtung – Integration dieser Völker in die jeweilige nichtindigene Gemeinschaft – viel kritisiert wurde und heute als

¹⁰²³ Inter-American Court on Human Rights, *Saramaka v. Suriname*, Judgement of 28.11.2007, Abs. 194 a.

¹⁰²⁴ *Errico*, in: *Allen/Xanthaki*, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 329, 333.

¹⁰²⁵ Inter-American Court on Human Rights, *Saramaka v. Suriname*, Judgement of 28.11.2007, Abs. 122.

¹⁰²⁶ Inter-American Court on Human Rights, *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgement of 27.06.2012.

¹⁰²⁷ *Golay/Biglino*, TWQ Vol. 34, No. 9 (2013), 1630, 1644.

¹⁰²⁸ Supreme Court of Canada, *Delgamuukw v. British Columbia*, Judgement of 11.12.1997, 3 S.C.R. 1010.

¹⁰²⁹ High Court of Australia, *Mabo v. Queensland*, Judgement of 03.06.1992, 175 CLR1 F.C.92/014.

¹⁰³⁰ *Zips-Mairitsch*, Verlorenes Land, S. 60 f.

¹⁰³¹ *Rokos*, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 77.

überholt gilt.¹⁰³² Eine Weiterentwicklung und Abkehr von diesem Ansatz hin zur Anerkennung der Eigenständigkeit stellte die ILO Nr. 169¹⁰³³ dar.¹⁰³⁴ Die Landrechte wurden im zweiten Teil der ILO Nr. 169 unter dem Titel „Grund und Boden“ in Art. 13 bis 19 geregelt. Diese beschäftigen sich mit vielen relevanten Bereichen, so etwa der besonderen Beziehung der Indigenen zu ihrem Land, der Anerkennung von Besitzrechten sowie Achtung von Verfahren zur Übertragung von Rechten an Grund und Boden. Mit diesen Regelungen wurden wichtige erste Grundsätze zugunsten Indigener in Bezug auf eine Zuordnung von Land festgelegt, auch wenn sie noch nicht vollständig und abschließend erfolgten.¹⁰³⁵ Insgesamt fallen die Bewertungen der ILO Nr. 169 sehr unterschiedlich aus. Teilweise wird der ILO Nr. 169 aufgrund der geringen Anzahl von Ratifikationen – bisher 22 Staaten¹⁰³⁶ – eine eher beschränkte Wirkung zugesprochen.¹⁰³⁷ Auch wird moniert, dass die Ratifikationen überwiegend aus einer Region – Lateinamerika – stammen,¹⁰³⁸ während wichtige Staaten wie die USA und Australien diese nicht ratifiziert haben. Allerdings kann dem Einwand entgegengehalten werden, dass die ILO Nr. 169 insbesondere für die in den lateinamerikanischen Staaten lebenden Indigenen wichtige Fortschritte brachte.

Zudem wurde die fehlende Beteiligung von Vertretern der indigenen Völker an den Verhandlungen oder inhaltlich an dem Mangel an Selbstbestimmungsrechten an der ILO Nr. 169 kritisiert, wobei trotz aller Beanstandungen anerkannt wird, dass sie als Grundlage vieler weiterer Regelungen wie der UNDRIP diene und damit eine zukunftsweisende Rolle einnimmt.¹⁰³⁹

Ein Jahr später folgte die völkerrechtlich verbindliche CBD, in der die indigenen Völker bereits in der Präambel besondere Berücksichtigung finden: *„Recognizing the close and traditional dependence of many indigenous and local communities embodying traditional lifestyles on biological resources, and the desirability of sharing equitably benefits arising from the use of traditional knowledge, innovations and practices relevant to the conservation of biological diversity [...]“* In der CBD werden zum ersten Mal biologische und kulturelle Vielfalt auf internationaler Ebene in Verbindung gebracht¹⁰⁴⁰ und auf dieser Grundlage Staaten aufgefordert: *„Protect and encourage customary use of biological resources in accordance with*

¹⁰³² Titze, VN 5/2007, 190.

¹⁰³³ ILM 28 [1982], S. 1382 ff.

¹⁰³⁴ Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 43.

¹⁰³⁵ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 109.

¹⁰³⁶ Der aktuelle Stand der Ratifikation ist online abrufbar unter: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314 (Stand: 28.07.2017).

¹⁰³⁷ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 109.

¹⁰³⁸ Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 44.

¹⁰³⁹ Ebd., S. 44 f.

¹⁰⁴⁰ Ebd., S. 45.

traditional cultural practices that are compatible with conservation or sustainable use requirements.“ (Art. 10 c CBD) In Art. 8 j CBD wird der Fokus auf den Schutz des traditionellen Wissens gesetzt.¹⁰⁴¹

Das bisher mit 46 Artikeln umfangreichste Regelwerk, die UNDRIP¹⁰⁴², wurden 2007 erlassen und setzen sich in Art. 25 bis 32 UNDRIP eingehend mit Landrechten auseinander. Diese unverbindlichen Regelungen befassen sich unter anderem mit der Anerkennung von Landrechten, der besonderen Beziehung der Indigenen zu ihren Ressourcen und dem Recht auf Wiedergutmachung, auf die im Einzelnen noch eingegangen werden. Darüber hinaus wurde in Art. 10 UNDRIP das Thema Zwangsumsiedlung aufgegriffen und in Art. 19 UNDRIP erstmals das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung normiert.

Die Bewertungen dieser Deklaration unterscheiden sich ebenfalls erheblich voneinander. Einigkeit besteht darüber, dass dem Regelwerk eine hohe menschenrechtliche Bedeutung zukommt und es damit einen Meilenstein in der Entwicklung der Rechte indigener Völker darstellt.¹⁰⁴³ Allerdings wird kritisch angemerkt, dass die Deklaration keine originär neuen Rechte enthält, sondern vielmehr eine schriftliche Fixierung und Zusammenfassung bereits existierender oder bereits in der internationalen Debatte angeregter Bestimmungen vornimmt.¹⁰⁴⁴ Andere Stimmen bewerten das Regelwerk im Vergleich mit der ILO Nr. 169 als einen großen Fortschritt für den Schutz der indigenen Völker, da sie gerade bei ausschlaggebenden Themen wie der Selbstbestimmung der indigenen Völker sowie Land- und Ressourcenrechte einen weiterreichenden Schutz bietet.¹⁰⁴⁵ Wie allen unverbindlichen Regelwerke lastet auch dieser Deklaration der „Vorwurf der Schwäche“ an, wobei dem entgegengehalten wird, dass gerade die zurückhaltende Haltung vieler Staaten bei einer Verhandlungsdauer von immerhin 20 Jahren dafür spricht, dass dieser Deklaration trotz der Unverbindlichkeit eine herausragende Bedeutung zukommt.¹⁰⁴⁶ Ausschlaggebend für diesen Schluss ist letztlich auch die Tatsache, dass die betroffenen Indigenen selbst sowohl den Beschluss der UNDRIP als auch ihre Beteiligung im Verhandlungsprozess positiv bewerteten, obgleich nicht alle ihre Forderungen in dieser aufgenommen wurden.¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴¹ Müller, Die Rechte indigener Völker, S. 84.

¹⁰⁴² A/Res/61/295 vom 13.09.2007.

¹⁰⁴³ Vgl. Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 122; Fodella, Vermont Law Review 30 (2006), 565, 588.

¹⁰⁴⁴ Joffe, NJCL 26 (2010), 121, 124; Titze, VN 5/2007, 190, 197.

¹⁰⁴⁵ Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 48; So auch Müller, Die Rechte indigener Völker, S. 114 bzgl. Land- und Ressourcenrechten.

¹⁰⁴⁶ Fodella, Vermont Law Review 30 (2006), 565, 588.

¹⁰⁴⁷ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 123.

c) Schutzstandard im Vergleich mit der UNDRIP

Inwieweit die Regelungen der *Tenure Guidelines* eine konkrete Weiterentwicklung der bestehenden Standards zum Schutz indigener Gemeinschaften darstellen, soll am Maßstab der UNDRIP, dem aktuellsten und ausführlichsten Regelwerk zu den Rechten Indigener, in Form einiger Beispiele untersucht werden. Bei den Beispielen handelt es sich um die für den Schutz der Landrechte Indigener besonders relevanten Themen.

aa) Würdigung der Beziehung indigener Völker zu ihrem Land

Wie bereits beschrieben, ist das spezielle Verhältnis indigener Völker zu ihrem Land von großer Bedeutung, weshalb bereits Art. 25 UNDRIP diese besondere spirituelle Beziehung aufnimmt und die Notwendigkeit der Beibehaltung sowie des Aufbaus betont. „*Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with their traditionally owned or otherwise occupied and used lands, territories, waters and coastal seas and other resources and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.*“ Art. 25 UNDRIP enthält allerdings keine konkreten Handlungsanweisungen oder Regelungen, sondern gleicht einem einleitenden Text im Hinblick auf die Regelung des Art. 26 UNDRIP.¹⁰⁴⁸

Im Rahmen der *Tenure Guidelines* wird dem besonderen Verhältnis in der *Leitlinie 9.1* Rechnung getragen: „*States and non-state actors should acknowledge that land, fisheries and forests have social, spiritual, economic, environmental and political value to indigenous peoples and other communities with customary tenure system.*“ Staaten und nicht-staatlichen Akteuren wird aufgetragen, dieses besondere Verhältnis anzuerkennen. Diese Grundeinstellung soll sich im konkreten politischen und rechtsetzenden Wirken der Staaten widerspiegeln, wie in *Leitlinie 9.7, Satz 1* ausgeführt wird: „*States should, in drafting tenure policies and laws, take into account the social, cultural, spiritual, economic and environmental values of land, fisheries and forests held under tenure systems of indigenous peoples and other communities with customary tenure systems.*“

In beiden Regelwerken ist das besondere Verhältnis, welches Indigene zu ihrem Land haben, somit angesprochen. Die *Tenure Guidelines* greifen dies folgerichtig auch im Rahmen der vom Staat bei Gesetzesverfahren zu beachtenden Aspekte auf, was allerdings zu keinem weiter reichenden Schutz führt.

¹⁰⁴⁸ Åhrén, in: *Charters/Stavenhagen, Making the Declaration Work*, 200, 209.

bb) Umfang von Landrechten indigener Völker

Als eine zentrale und in ihrer Bedeutung herausstehende Regelung der UN-Deklaration wird Art. 26 UNDRIP bewertet.¹⁰⁴⁹ Auch mit Blick auf das Thema Land Grabbing ist diese Regelung entscheidend. Nach Art. 26 Abs. 1 UNDRIP haben die indigenen Völker „*the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied and or otherwise used or acquired.*“ Staatliche Souveränität über natürliche Ressourcen kollidiert hier mit dem Recht der Indigenen, weshalb es nicht verwunderlich ist, dass diese Regelung zu den umstrittensten Artikeln der UN-Erklärung gehörte und die Diskussion um die Formulierung die Verhandlungen maßgeblich verzögerte.¹⁰⁵⁰ Für indigene Völker besonders relevant ist dabei die Feststellung, dass mit der Formulierung „*traditionally owned, occupied or otherwise used*“ auch Land umfasst wird, das die Gemeinschaft zum aktuellen Zeitpunkt nicht mehr besitzt, sondern in der Vergangenheit traditionell bevölkerte und besaß.¹⁰⁵¹

Art. 26 Abs. 2 UNDRIP gibt den Gemeinschaften das Recht, dieses Land weiterhin zu besitzen, zu nutzen, zu erschließen und darüber zu verfügen:

„*Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or used, as well as those which they have otherwise acquired.*“

Aus dem zweiten Absatz wird ein Rechtsanspruch der indigenen Völker auf das Land abgeleitet, welches ihnen unter anderem traditionell gehört oder von ihnen benutzt wird.¹⁰⁵² Bei der Auslegung des Begriffs „ownership“ ist zu beachten, dass dieser im Lichte des gelebten Gewohnheitsrechts und nicht im Sinne des westlichen Verständnisses von Eigentumsrecht ausgelegt wird.¹⁰⁵³ In der Wissenschaft werden darüber hinaus unterschiedliche Fragestellungen diskutiert, beispielsweise wie der Begriff „possession“ auszulegen ist.¹⁰⁵⁴ Da diese Detailfragen für diese Analyse weniger relevant sind, sollen sie vorliegend nicht weiter erörtert werden.

Eine auch in den Verhandlungen zentrale Frage, die dem Wortlaut nach offen bleibt, ist, ob sich die Landrechte auch auf die Ressourcen auf dem Land und unter der Erdoberfläche beziehen.¹⁰⁵⁵ Vertreter der indigenen Völker kritisierten, dass gerade Ressourcen, die nicht „traditionell genutzt“ wurden, beispielsweise Bodenschätze, nicht deutlich von Art. 26 UNDRIP

¹⁰⁴⁹ Vgl. Åhrén, in: *Charters/Stavenhagen*, Making the Declaration Work, 200, 209.

¹⁰⁵⁰ Errico, in: *Allen/Xanthaki*, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 329, 330 f.

¹⁰⁵¹ Rokos, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften, S. 121.

¹⁰⁵² Zips-Mairitsch, Verlorenes Land, S. 61; so auch Åhrén, in: *Charters/Stavenhagen*, Making the Declaration Work, 200, 211.

¹⁰⁵³ Smis/Cambou/Ngende, *Loyola ICLR* 35 (2013), 493, 517.

¹⁰⁵⁴ Ausführlich dazu Åhrén, in: *Charters/Stavenhagen*, Making the Declaration Work, 200, 210 f.

¹⁰⁵⁵ Titze, VN 5/2007, 190, 195.

umfasst werden, wie von den Indigenen in den Verhandlungen gefordert.¹⁰⁵⁶ Der Formulierungsvorschlag der Indigenen für Art. 26 lautete: „*indigenous people and nations shall enjoy permanent sovereignty over [...] the renewable and non-renewable natural resources of their territories.*“¹⁰⁵⁷ Eine solche Formulierung konnten die Vertreter der Indigenen gegen die Interessen der Staaten an natürlichen Ressourcen letztlich nicht durchsetzen.

Gleichwohl kann Art. 26 UNDRIP auch eine praktische Bedeutung für die Rechte indigener Völker nicht abgesprochen werden. Dies zeigt nicht zuletzt eine Entscheidung¹⁰⁵⁸ des obersten Gerichtshofs von Belize, wonach im Zusammenhang mit kollektiven Eigentumsrechten auf Art. 26 UNDRIP verwiesen wurde.¹⁰⁵⁹

Die *Tenure Guidelines* behandeln das Thema Besitzrechte nicht vergleichbar dezidiert wie die UNDRIP.¹⁰⁶⁰ Inwieweit indigene Völker ein Recht auf das Land haben, auf dem sie leben und welche Konsequenzen dies für mögliche Bodenschätze hat, wird von den *Tenure Guidelines* nicht konkret behandelt. Sie konzentrieren sich auf die Verpflichtungen des Staates, bestehende Landrechte anzuerkennen und zu schützen. In der *Leitlinie 9.4, Satz 1 und 2* wird ein Bezugspunkt zu dem Land hergestellt, das ausschließlich von einer indigenen Gemeinschaft genutzt wird: „*States should provide appropriate recognition and protection of the legitimate tenure rights of indigenous people and other communities with customary tenure systems [...]. Such recognition should take into account the land, fisheries and forests that are used exclusively by a community and those that are shared, and respect the general principles of responsible governance.*“

Im Rahmen der *Leitlinie 9.5* wird festgestellt, dass die staatliche Verpflichtung der Anerkennung und Sicherung besteht, wenn die Indigenen auch das Recht auf das Land ihrer Vorfahren – auf dem sie leben – haben. Damit wird in der *Leitlinie 9.5, Satz 1* die Existenz eines solchen Anspruchs zur Bedingung für die Anerkennung gemacht: „*Where indigenous and other communities with customary tenure systems have legitimate tenure rights to the ancestral lands on which they live, States should recognize and protect these rights.*“ Mit Blick auf Art. 26 UNDRIP steht die *Leitlinie 9.5* ihrem Wortlaut insoweit nach, dass ihr nicht die Feststellung entnommen werden kann, dass die Indigenen grundsätzlich ein Recht auf das Land ihrer Vorfahren haben, auf dem sie leben.

Allerdings erstreckt sich die Anerkennung auch auf Ressourcen, die vielfach als „Gemeingut“ betitelt werden, da deren Nutzung von einer Gruppe gemeinschaftlich betrieben wird und sie

¹⁰⁵⁶ *Ebd.*

¹⁰⁵⁷ E/CN.4/2005/89/Add.1, 24.02.2005, S. 17.

¹⁰⁵⁸ Supreme Court of Belize, Claim No. 171 of 2007, Carl. v. Attorney General, ILM 46 [2007], S. 1022.

¹⁰⁵⁹ *Herdegen*, Völkerrecht, § 36 Rn. 10.

¹⁰⁶⁰ *Guffens/Kroff*, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 5.

sich in öffentlichem Besitz befinden.¹⁰⁶¹ In der *Leitlinie 7.3, Satz 1* heißt es: „Where States intend to recognize or allocate tenure rights, they should first identify all existing tenure rights and right holders, whether recorded or not.“ Aus diesem Grund setzten sich insbesondere die sozialen Bewegungen für die Berücksichtigung des „Gemeinguts“ in den *Tenure Guidelines* ein.¹⁰⁶²

cc) Das Recht auf freie vorherige und informierte Zustimmung

Das Prinzip des „Free, prior and informed Consent“ (FPIC)¹⁰⁶³ wird aus dem Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker abgeleitet, das auch im ICCPR und im ICESCR niedergelegt ist.¹⁰⁶⁴ Es soll die Lebensgrundlage der Indigenen wie auch das Überleben im Sinne der eigenen kulturellen Vorstellung sichern. Auch im Zusammenhang mit Land Grabbing kommt ihm eine bedeutende Rolle zu, um betroffene Personen vor willkürlichen Entscheidungen über ihr Land zu schützen.

Das Recht auf FPIC ist in der UNDRIP an unterschiedlichen Stellen als Voraussetzung festgeschrieben, so etwa in Art. 10 im Zusammenhang mit Zwangsumsiedlungen, in Art. 19 und Art. 32.2 für den Fall von Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen oder Projekten, die Auswirkungen auf Indigene haben sowie in Art. 29.2 bei der Lagerung gefährlicher Stoffe in Gebieten Indigener. Nach Art. 11 und Art. 28 UNDRIP sind die Indigenen zu entschädigen, wenn keine Zustimmung erfolgt ist.

Mit Blick auf die *Tenure Guidelines* ist zwischen Konsultations- und Beteiligungsprinzip sowie dem Erfordernis einer Einwilligung zu unterscheiden. Die *Tenure Guidelines* haben das Konsultations- und Beteiligungsprinzip in der *Leitlinie 3B.6* in den *Principles of implementation* konstatiert:

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

Auffällig ist an der Formulierung, dass hier nicht nur auf indigene Gemeinschaften abgestellt wird, sondern auch auf Personen, die berechnigte Landrechte haben und durch etwaige

¹⁰⁶¹ *Ebd.*, S. 4.

¹⁰⁶² *Ebd.*

¹⁰⁶³ Ausführlich zur Bedeutung und Ausgestaltung der einzelnen Merkmale, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁶⁴ Vgl. auch CCPR/C/TGO/CO/4, CCPR, Concluding Observations: Togo, 11.03.2011, Abs. 21; CCPR/C/COL/CO/6, CCPR, Concluding Observations: Colombia, 04.08.2010, Abs. 25.

Maßnahmen betroffen sein können. Die *Tenure Guidelines* erweitern den Grundsatz der Partizipation und den damit einhergehenden Schutz, der bisher indigenen Gemeinschaften zukommt, auf alle betroffenen Einzelpersonen und Gemeinschaften, etwa Kleinbauern, aus. Angesichts der Tatsache, dass der Gruppe der Kleinbauern oder anderer Betroffener in der Regel dieselbe Schutzbedürftigkeit wie indigenen Gemeinschaften zukommt, scheint diese Erweiterung die logische Folge und für einen umfassenden Schutz der Landrechteinhaber notwendig.

Trotz dieses Fortschritts ist klarszustellen, dass die Grundsätze des FPIC nicht vollkommen auf andere Landrechteinhaber übertragen worden. Auch wenn dem Wortlaut der *Tenure Guidelines* zufolge eine aktive und freie Miteinbeziehung bei der Entscheidung gefordert wird, ist das Erfordernis einer vorherigen Einwilligung, wie sie das Prinzip des FPIC für indigene Gemeinschaften vorschreibt, nicht umfasst. Die Zivilgesellschaft, die statt *participation* ein Einwilligungserfordernis (*free, prior, informed consent*) der betroffenen Landrechteinhaber vorgeschlagen hatte, konnte sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen.¹⁰⁶⁵

Lediglich in der *Leitlinie 9.9* gehen die *Tenure Guidelines* über das Erfordernis der Partizipation hinaus. Diese Leitlinie befasst sich mit den Konsultationen im Vorlauf von Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen oder Projekten, die Auswirkungen auf die Ressourcen Indigener haben. Hier wird in *Satz 1* eine Zustimmung im Sinne des FPIC gefordert: „*State and other parties should hold good faith consultation with indigenous peoples before initiating any project or before adopting and implementing legislative or administrative measures affecting the resources for which the communities hold. Such project should be based on an effective and meaningful consultation with indigenous peoples, through their own representatives institutions in order to obtain their free, prior and informed consent under the United Nations Declaration of Rights of Indigenous Peoples [...].*“ Die *Tenure Guidelines* bleiben damit nicht hinter der UNDRIP, konkret Art. 19 UNDRIP zurück.

In der *Leitlinie 12.7* gehen die *Tenure Guidelines* speziell auf das Thema Investitionen ein. Allerdings wird auch hier in *Satz 4* zwischen indigenen Gemeinschaften, die im Sinne der *Leitlinie 9.9* zustimmen müssen, und anderen Gemeinschaften, die lediglich miteinbezogen werden müssen, differenziert: „*The principles of consultation and participation of these Guidelines should be applied for investments that use the resources of other communities.*“ Eine Zustimmung wird nicht gefordert.

Positiv ist somit lediglich festzustellen, dass die *Tenure Guidelines* nicht hinter dem Schutz der UNDRIP zurückbleiben. Gleichwohl hätte die Chance genutzt werden können, das Prinzip

¹⁰⁶⁵ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 170.

des FPIC samt erforderlicher Zustimmung auf andere schützenswerte Personengruppen, wie beispielsweise Kleinbauern, zu erweitern.

dd) Zwangsumsiedlungen

Zwangsumsiedlungen sind ein sich im Rahmen von Land Grabbing wiederholt abspielender Vorgang, der zu Menschenrechtsverletzungen führen kann. Das Ausmaß des Eingriffs, den die Zwangsumsiedlungen für die betroffenen Menschen darstellen kann, wird etwa in folgender Weise beschrieben: „*Evictions of persons from land where they have had their livelihood would often be a serious violation. Several human rights bodies have pointed out that forced evictions constitute prima facie violations of a wide range of internationally recognized human rights and can only be carried out under exceptional circumstances and in full accordance with international human rights law.*“¹⁰⁶⁶ Diese Bewertung spiegelt sich auch in den internationalen Regelungen wider.

Nach Art. 10 UNDRIP dürfen indigene Völker nicht zwangsweise aus ihrem Land oder ihrem Gebiet ausgesiedelt werden. Eine Umsiedlung setzt eine freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung der Betroffenen und die Vereinbarung einer gerechten und fairen Entschädigung voraus, wobei nach Möglichkeit eine Option auf Rückkehr bestehen muss. Im Rahmen der *Leitlinie 3A.3.1.2 der Tenure Guidelines* wird den Staaten zunächst eine Schutzpflicht aufgetragen: „*They should protect tenure right holders against the arbitrary loss of their tenure rights, including forced evictions that are inconsistent with their existing obligations under national and international law.*“

Zudem wird in der *Leitlinie 9.5, Satz 2* festgestellt, dass indigene Völker und andere Gemeinschaften nicht gezwungen werden sollen, das Land ihrer Vorfahren zu verlassen. Die *Tenure Guidelines* stellen somit keine Weiterentwicklung der bestehenden Anforderungen dar, sondern halten am von der UNDRIP festgelegten rechtlichen Schutz fest.

ee) Entschädigung

Eine deutliche Weiterentwicklung mit Blick auf die ILO Nr. 169 stellt die Entschädigungsregulierung des Art. 28 UNDRIP dar.¹⁰⁶⁷ „*Indigenous peoples have the right to redress, by means that can include restitution or, when this is not possible, just, fair and equitable compensation, for the lands territories and resources.*“ Mit dem Zugeständnis zur Erbringung

¹⁰⁶⁶ Asbjørn, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)*, S. 36 f.

¹⁰⁶⁷ Åhrén, in: *Charters/Stavenhagen, Making the Declaration Work*, 200, 212.

von Entschädigungen gegenüber den Indigenen wurde der höchste Grad der Zuerkennung von Landrechten erreicht.¹⁰⁶⁸

Die *Tenure Guidelines* schließen an diesen Standard an. Bereits in der *Leitlinie 3A.3.1.4* werden die Staaten für den Fall der Enteignung zum öffentlichen Zweck in die Pflicht genommen: „*States should provide prompt, just compensation where tenure rights are taken for public purposes.*“ Darüber hinaus widmen die *Tenure Guidelines* das gesamte *Kapitel 14* dem Thema Restitution. In der *Leitlinie 14.1, Satz 1* heißt es: „*Where appropriate, considering their national context, States should consider providing restitution for the loss of legitimate tenure rights to land, fisheries and forests.*“ Im Vergleich zum Regelungsinhalt in Art. 28 UNDRIP wird deutlich, dass sich die Staaten im Rahmen der *Tenure Guidelines* lediglich auf eine sehr schwache Formulierung „*Where appropriate, considering their national context [...]*“ einigen konnten, die den Staaten viel Spielraum bei der Umsetzung lässt. Ferner wird in der *Leitlinie 14.2* geregelt, dass Grundstücke zurückgegeben werden sollten und, wenn dies nicht möglich ist, eine gerechte und zeitnahe Kompensation in Form von Geld oder eines anderen Grundstücks erfolgen sollte. Die Belange der indigenen Völker zum Thema Entschädigung werden darüber hinaus in der *Leitlinie 14.3* besonders hervorgehoben: „*Where appropriate, the concerns of indigenous peoples regarding restitution should be addressed in the national context and in accordance with national law and legislation.*“ Der grundsätzlich positiv zu bewertenden Herausstellung der indigenen Völker muss jedoch erneut die schwache Wortwahl der Regelung entgegengehalten werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Regelungen der *Tenure Guidelines* zu Entschädigungen bei Enteignungen denen der UNDRIP inhaltlich zwar nicht nachstehen, die Formulierungen aber den Staaten mehr Spielraum lassen und somit der Grad an staatlicher Selbstverpflichtung geringer scheint. Mit Hinblick auf Art. 28 UNDRIP wurde kritisiert, dass er detailliertere Ausführungen beispielsweise zum Zeitpunkt der letzten Nutzung des Landes oder des Besitzentzuges vermissen lässt.¹⁰⁶⁹ Diesbezüglich sind auch in den Regelungen der *Tenure Guidelines* keine konkreten Angaben zu finden.

ff) Veröffentlichung relevanter Informationen

Im Gegensatz zu den älteren Regelwerken enthalten die *Tenure Guidelines* an mehreren Stellen Regelungen, die einer größeren Transparenz bei Landrechten und einer besseren Informationsvermittlung gegenüber indigenen Völkern Rechnung tragen, wie etwa in der *Leitlinie 9.4, Satz 3*: „*Information on any such recognition should be publicized in an accessible location, in an appropriate form which is understandable and in applicable languages.*“ Exemplarisch kann auch die *Leitlinie 14.4, Satz 2* im Kapitel zu Entschädigungen herangezogen

¹⁰⁶⁸ Rokos, *Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften*, S. 122.

¹⁰⁶⁹ *Ebd.*, S. 121 f.

werden: „*Information on restitution procedures should be widely disseminated in applicable languages.*“ Prägend sind allerdings auch hier die schwachen Formulierungen, die für die Regelungen gewählt wurden.

gg) Bewertung

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass sich die Verfasser der Regelungen der *Tenure Guidelines* zu indigenen Völkern an bestehenden Standards, insbesondere aber dem Inhalt und den Rechten der UNDRIP orientiert haben. Dies belegen sowohl die aufgezeigten inhaltlichen Parallelen als auch wiederholte Verweise auf die UNDRIP, wie beispielsweise in der *Leitlinie 9.3, Satz 2*.¹⁰⁷⁰ Auf die Bedeutung solcher Verweise wird in *Teil 4 Kapitel 4 II.* noch separat eingegangen.

In ihrer abschließenden Bewertung bedauern die Zivilorganisationen, dass durch die *Tenure Guidelines* keine Stärkung und Weiterentwicklung der Rechte indigener Völker eingetreten ist.¹⁰⁷¹ Angesichts der untersuchten Regelungen bestätigt sich diese Einschätzung, da die *Tenure Guidelines* zwar inhaltlich alle relevanten Themenfelder umfassen – Anerkennung des Rechts auf Besitz, Entschädigung, etc. –, dabei allerdings nicht über die bereits festgelegten Rechte indigener Völker hinausgehen, sodass man von einem Fortschritt beim Schutz indigener Völker sprechen könnte. Sie bleiben teilweise sogar aufgrund der schwachen Formulierungen, die den Staaten viel Spielraum hinsichtlich einer Umsetzung lassen, hinter den parallelen Bestimmungen der UNDRIP zurück. Somit proklamierten die Zivilorganisationen nicht ohne Grund, dass keine Auslegungsart der *Tenure Guidelines* akzeptiert würde, die bereits bestehende Rechte untergräbt.¹⁰⁷² Die *Tenure Guidelines* stellen beim rechtlichen Schutz der Indigenen zumindest keinen Fortschritt dar.

2. Gender equality – Frauen und Landrechte

Nach der Betrachtung der Leitlinien zum Schutz indigener Völker im Rahmen der *Tenure Guidelines* soll nun der Fokus auf die Regelungen gelegt werden, die dem Schutz von Frauenrechten dienen. Auf die kurze Erläuterung einiger wesentlicher Begriffe folgt eine Darstellung der Situation von Frauen in Bezug auf Landrechte, vor allem unter Berücksichtigung der doppelt vulnerablen Gruppe indigener Frauen und des Konflikts zwischen Menschenrechten und Gewohnheitsrecht indigener Völker.

¹⁰⁷⁰ Wobei in diesem Zusammenhang auch auf die ILO-Konvention Nr. 169 und die CBD hingewiesen wird.

¹⁰⁷¹ Statement der Zivilorganisationen ist online abrufbar unter:
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/CSOstatement.pdf (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁷² Vgl. ebd., S. 2.

Um einen Überblick zu erhalten, inwieweit ein internationaler Regelungsbedarf besteht, wird anhand von Beispielen auf die Gesetzeslage einiger Staaten, auf die Rolle der Rechtsprechung sowie auf Feststellungen der UN-Vertragsorgane zu diesem Thema eingegangen. Diese Untersuchung dient als Grundlage der abschließend vorzunehmenden Analyse der Regelungen der *Tenure Guidelines* zum Schutz von Frauenrechten, welche am Maßstab der UNCEDAW durchgeführt wird.

a) Begriffserklärung: Gender, Sex, Gender Mainstreaming, Gender Equality

In der internationalen Diskussion um Frauenrechte sowie in nationalen und internationalen Regelungsinstrumenten wie Verträgen, Konventionen und Leitlinien, die sich mit Frauenrechten beschäftigen, werden wiederholt die Begriffe „gender“ und „sex“ verwendet. Überwiegend, so auch in der UNCEDAW, wird in rechtlichen Instrumenten der Begriff „sex“ gewählt (vgl. Art. 1 UNCEDAW). Allerdings gibt es auch Beispiele, in denen beide Begriffe verwendet werden, wie Art. 9 Abs. 3 der südafrikanischen Verfassung belegt.¹⁰⁷³ In den *Tenure Guidelines* kommt die Bezeichnung „gender sensitive“ wiederholt zur Anwendung¹⁰⁷⁴.

Die Unterscheidung zwischen „gender“ und „sex“ wird in der Sozialwissenschaft thematisiert und die Bedeutung der Begriffe aus diesem Diskurs soll hier kurz erläutert werden. Bei dem Begriff „sex“ handelt es sich um die „biologisch definierten Aspekte des Geschlechts“, während „gender“ der Begriff „für die sozialen und kulturell definierten Aspekte des Geschlechts“ darstellt.¹⁰⁷⁵ Diese sozial-kulturellen und historischen Merkmale, auf die der Begriff „gender“ Bezug nimmt, bestimmen, welche Rolle bzw. Funktion Frauen und Männern in der Gesellschaft zugeschrieben werden und welche sie einnehmen. Auch Art. 7 Abs. 3 des Römischen Statuts des International Criminal Court enthält dazu folgende klarstellende Regelung: „*it is understood, that the term „gender“ refers to the two sexes, male and female, within the context of society.*“ Der Begriff „Gender“ wird gewählt, um deutlich zu machen, dass der Fokus der politischen Maßnahme oder der Regelung nicht nur auf der Frau liegt, sondern vielmehr auf den Verhältnissen zwischen beiden Geschlechtern, welche durch Faktoren wie die Politik beeinflussbar und veränderbar sind.¹⁰⁷⁶ Eine gesellschaftliche Unterscheidung zwischen Geschlechtern mit Berufung auf die biologische Geschlechterdifferenz wird nicht mehr anerkannt.¹⁰⁷⁷

Beim „Gender Mainstreaming“ handelt es sich um keinen Begriff, der in den rechtlichen Instrumenten selbst zu finden ist. Gleichwohl prägt der Begriff die nationale und internationale

¹⁰⁷³ FAO, Gender and Law, S. 5, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4311e/y4311e00.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁷⁴ Vgl. Leitlinie 4.4, 4.7, 6.1, 14.4.

¹⁰⁷⁵ Stiegler, in: *Bothfeld/Gronbach/Riedmüller*, Gender Mainstreaming, 19, 22.

¹⁰⁷⁶ *Ebd.*

¹⁰⁷⁷ *Ebd.*

Debatte bei der politischen Umsetzung und Bewertung der rechtlichen Vorgaben in Bezug auf Geschlechtergleichstellung und wird auch in den folgenden Ausführungen thematisiert werden. „Mainstreaming“ bedeutet „etwas von den Rändern in die Mitte üblicher Handlungsorientierungen zu befördern“.¹⁰⁷⁸ Das Gender Mainstreaming bezeichnet somit eine Strategie, welche zum Ziel hat, „in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen.“¹⁰⁷⁹ Die UN definierten „Gender Mainstreaming“ wie folgt: „A strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring, and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.“¹⁰⁸⁰ Durch das „Gender Mainstreaming“ wurde „die institutionalisierte Verankerung des Gender-Ansatzes“ erreicht.¹⁰⁸¹ Die Chancengleichheit der Geschlechter soll in den gesamten Entwicklungsverfahren und Entscheidungsprozessen einer politischen Maßnahme einer Organisation berücksichtigt werden.¹⁰⁸²

Da der Begriff „gender equality“ auch in den *Tenure Guidelines* wiederholt als eine der Zielsetzungen aufgeführt wird, soll abschließend auf die im Rahmen der UN entwickelte Beschreibung von „gender equality“ hingewiesen werden: „[gender equality] refers to the equal rights, responsibilities and opportunities of women and men and girls and boys. Equality does not mean that women and men will become the same but that women’s and men’s rights, responsibilities and opportunities will not depend on whether they are born male or female. Gender equality implies that the interests, need and priorities of both women and men are taken into consideration – recognizing the diversity of different groups of women and men. [...] Equality between women and men is seen both as a human rights issue and as a precondition for, and indicator of, sustainable people-centred development.“¹⁰⁸³

b) Problembeschreibung

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das damit einhergehende Diskriminierungsverbot wurden bereits 1948 durch Art. 2 und 7 in die UDHR mit aufgenommen. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung wurde in der Folge auch in anderen internationalen

¹⁰⁷⁸ Baer, in: Bothfeld/Gronbach/Riedmüller, Gender Mainstreaming, 41, 43.

¹⁰⁷⁹ Stiegler, in: Bothfeld/Gronbach/Riedmüller, Gender Mainstreaming, 19, 20.

¹⁰⁸⁰ UN, Gender Mainstreaming, Extract from Report of the Economic and Social Council for 1997 (18.09.1997), online abrufbar unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁸¹ Callenius, in: Bothfeld/Gronbach/Riedmüller, Gender Mainstreaming, 63, 68.

¹⁰⁸² Stiegler, in: Bothfeld/Gronbach/Riedmüller, Gender Mainstreaming, 19, 20.

¹⁰⁸³ UN, Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender equality, online abrufbar unter: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf> (Stand: 28.07.2017).

Verträgen wie beispielsweise Art. 2 Abs. 1, Art. 3 und 14 Abs. 1 ICCPR, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 ICESCR, Art. 2 UNCEDAW und regionalen Menschenrechtsverträgen wie Art. 14 der *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ECHR), Art. 1 der ACHR sowie Art. 2 der African Charter on Human and Peoples' Rights verankert.¹⁰⁸⁴ Weltweit berücksichtigen 139 Staaten in ihren nationalen Verfassungen den Grundsatz der Gewährleistung von *gender equality*.¹⁰⁸⁵ Beispiele sind Art. 2 Nr. 2 der peruanischen Verfassung, Section 9 (1) und (3) der südafrikanischen Verfassung, Section 30 der thailändischen Verfassung oder Art. 3 des deutschen Grundgesetzes.

Trotz bestehender internationaler und nationaler Regelungen sind Frauen den Männern in vielen Staaten nach wie vor de facto nicht gleichgestellt. Ein Bereich, in dem Frauenrechte unzureichend geschützt werden und Männer dominieren, sind wirtschaftliche Rechte einschließlich des Rechts, Land oder andere Ressourcen zu erben oder zu besitzen.¹⁰⁸⁶ „*In Africa, as elsewhere, land rights have remained a bastion of male power and privilege. Since land is a fundamental resource for improving living conditions and economic empowerment, the lack of land rights for women undermines efforts to promote gender equity and equality within a patriarchal society.*“¹⁰⁸⁷ In vielen der betroffenen Staaten sind Frauen aufgrund von Gesellschaftsstrukturen, Traditionen und Bräuchen mit Männern rechtlich nicht gleichgestellt, was sich in Bezug auf Landrechte existenzbedrohend auswirken kann.¹⁰⁸⁸ Obwohl Frauen einen großen Teil der Arbeit, zum Beispiel die Bewirtschaftung des Grundstücks übernehmen, haben sie kaum Mitspracherechte.¹⁰⁸⁹ Die Landrechtssituation ist besonders für alleinstehende Frauen oder Witwen schwierig, da Frauen in manchen Ländern bereits grundsätzlich nicht das Recht auf Eigentum zusteht und als Konsequenz beim Tod des Mannes männliche Verwandte erben.¹⁰⁹⁰ Mit Blick auf das Phänomen Land Grabbing werden Frauen somit doppelt benachteiligt und haben besondere Schwierigkeiten, ihnen zustehende Rechte gegen Investoren durchzusetzen.

Die vielfachen Diskriminierungen wirken sich auf die Nahrungssituation von Frauen, insbesondere im ländlichen Raum aus. Das WFP stellte fest: „*Gender inequality is a major cause and effect of hunger and poverty.*“¹⁰⁹¹ Frauen und Mädchen stellen weltweit 60 % der von

¹⁰⁸⁴ FAO, *Gender and Law*, S. 7.

¹⁰⁸⁵ UN, *Progress of the World's Women 2011-2012*, S. 24, online abrufbar unter: <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-en.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁸⁶ Ebd.

¹⁰⁸⁷ *Kameri-Mbote*, *Perspectives* 2/2013, 6.

¹⁰⁸⁸ *Kaphengst/Evelyn*, *Land Grabbing*, S. 56.

¹⁰⁸⁹ *Häussler/Conrad/Podeszfa*, *Wie Frauenrechte aufs Land kommen*, S. 2.

¹⁰⁹⁰ *Windfuhr*, *Ein wichtiges Instrument*, S. 3.

¹⁰⁹¹ WFP, *Gender Policy* (2009), S. 5, online abrufbar unter: http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp194044~2.pdf?_ga=2.76531157.1962600243.1494090939-475131268.1442763338 (Stand: 28.07.2017).

Nahrungsunsicherheit betroffenen Menschen dar.¹⁰⁹² Obwohl Frauen einen großen Beitrag zur Nahrungsmittelproduktion leisten – in Entwicklungsländern bis zu 80 % und weltweit bis zu 50 % –, besitzen sie in vielen Entwicklungsländern lediglich 10 bis 20 % der Landtitel.¹⁰⁹³ In Äthiopien gehört beispielsweise 19 % des Landes Frauen.¹⁰⁹⁴

Diese Unverhältnismäßigkeit gründet in einer Vielzahl von Benachteiligungen, welche teilweise auch auf gesetzlichen Regelungen basieren.¹⁰⁹⁵ In einigen Ländern bestehen für Frauen einschränkende diskriminierende Gesetze hinsichtlich des Zugangs zu Land und der Möglichkeit, Kredite aufzunehmen oder Mitglied in landwirtschaftlichen Genossenschaften zu werden.¹⁰⁹⁶ Ferner werden auch bei Landreformen oft Genderaspekte außen vor gelassen. Am weitesten verbreitet sind darüber hinaus diskriminierende Gesetze im Bereich des Familienrechts mit dem Schwerpunkt auf eherechtlichen oder erbrechtlichen Regelungen, durch welche es Frauen verwehrt wird, Grundstücke und sonstiges Eigentum erben zu können.¹⁰⁹⁷ Häufig werden Frauenrechte auch durch Regelungen des Gewohnheitsrechts indigener Völker und sonstiger Gruppierungen beschränkt.¹⁰⁹⁸ Auf diese Konfliktsituation und rechtliche Lösungsmöglichkeiten wird anschließend näher eingegangen.

Neben der rechtlichen Dimension wurde festgestellt, dass Frauen und Mädchen von den Auswirkungen der weltweiten Krisen – Nahrungsmittelpreiskrise, Finanzmarktkrise und Energiekrise – besonders betroffen sind.¹⁰⁹⁹ So wirkt sich etwa die Nahrungsmittelpreiskrise stärker auf Frauen bzw. auf von Frauen geführte Haushalte aus, da diese proportional öfter mit extremer Armut konfrontiert sind und durch die steigenden Preise unter besonderem Druck stehen.¹¹⁰⁰ Ein weiteres fundamentales Problem für Frauen und Mädchen stellen die begrenzten Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Arbeit dar, welche eine ökonomische Unabhängigkeit und damit auch ein Mitspracherecht bei Entscheidungsprozessen im Familienverbund unmöglich machen.¹¹⁰¹ Es besteht heute kein Zweifel daran, dass die weltweite Ernährungssicherheit auch von der Durchsetzung der Gleichstellung und Gleichberechtigung von Kleinbäuerinnen, Hirtinnen, Fischerinnen und allen anderen Frauen als Schlüsselpersonen

¹⁰⁹² Ebd.

¹⁰⁹³ Welthungerhilfe, Frauen und Entwicklung, Fact Sheet, online abrufbar unter: http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Themen/Frauen_und_Entwicklung/Factsheet_Frauen_2015_Welthungerhilfe.pdf (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁹⁴ CEDAW/C/ETH/CO/6-7, CEDAW, Concluding Observations: Ethiopia, 27.07.2011, Abs. 36.

¹⁰⁹⁵ FAO, Gender Equality and Food Security, S. ix, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹⁰⁹⁶ Karl, Women in Action No. 1 (2009), 8, 14.

¹⁰⁹⁷ UN, Progress of the World's Women 2011-2012, S. 24.

¹⁰⁹⁸ Karl, Women in Action No. 1 (2009), 8, 14.

¹⁰⁹⁹ Vgl. hierzu FAO, Gender Equality and Food Security, S. 11 ff.

¹¹⁰⁰ Ebd., S. 12.

¹¹⁰¹ Ebd., S. ix.

abhängt.¹¹⁰² Damit rückte das Ziel der „gender equality“ in den Mittelpunkt der Diskurse um die Ernährungssicherheit, insbesondere im ländlichen Bereich, und spielt auch beim Thema Land Grabbing eine wichtige Rolle.

Seitens der UN wird die Problematik vermehrt thematisiert und sind die Staaten zum Handeln aufgerufen.¹¹⁰³ Die UN-Vertragsorgane haben sich sowohl im Rahmen von *Concluding Observations* – beispielsweise des Committee on the Elimination of Discrimination against Women¹¹⁰⁴ oder des CESCR¹¹⁰⁵ – als auch in den *General Comments* mit der Landzugangsberechtigung und Eigentumsproblematik in Bezug auf Frauen beschäftigt und den Staaten Empfehlungen gegeben. Im *General Comment 16* stellte das CESCR 2005 fest: „*women have a right to own, use or otherwise control housing, land and property on an equal basis with men, and to access necessary resources to do so.*“¹¹⁰⁶ Das Human Rights Committee (CCPR) hatte im Jahr 2000 in seinem *General Comment 28* ähnlich Stellung bezogen.¹¹⁰⁷ Überdies werden die Staaten auch in einigen Resolutionen der Generalversammlung aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zur Gewährleistung des Zugangs von Frauen zu Land und Eigentum vorzunehmen.¹¹⁰⁸ Im Rahmen der Sonderverfahren des HRC, beispielsweise in Berichten der UN-Sonderberichterstatter, wird die Problematik ebenfalls herausgestellt. Der UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte in Kambodscha stellte im Jahr 2012 Folgendes fest: „*Women continue to suffer disproportionately in the eviction and relocation process, as they are responsible both for generating income and also taking care of the family and home [...]. Women also face difficulties in terms of property registration and land title, reducing their security of tenure and making them more vulnerable to land concessions granted on the land they inhabit.*“¹¹⁰⁹ Auf das Problem des schädlichen Abhängigkeitsverhältnisses zu männlichen Mitgliedern der Familie oder der Gemeinschaft, mit denen sich Kleinbäuerinnen, Fischerinnen und Hirtinnen durch die Versagung von Zugangsrechten und Besitzrechten konfrontiert sehen, geht die UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, *Raquel Rolnik*, ein: „*For women security of tenure is too often tenuous and secondary because it is assumed to be achieved through their relationship with a male – be it their husband, father, brother or son [...]. For many women, once the relationship with a male family member is*

¹¹⁰² Weingärtner/Trentmann, Handbuch Welternährung, S. 49.

¹¹⁰³ Ausführlich dazu UN, Realizing women's rights to land and other productive resources, online abrufbar unter: <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/11/ohchr-unwomen-land-rights-handbook-web%20pdf.pdf?v=2&d=20141013T121455> (Stand: 28.07.2017).

¹¹⁰⁴ Beispiele sind CEDAW/C/CIV/CO/1-3, Abs. 38, 39 (f); CEDAW/C/NPL/CO/4-5, Abs. 15, 16 (a).

¹¹⁰⁵ Beispiele sind E/C.12/BOL/CO/2, Abs. 29; E/C.12/1/Add. 93, Abs. 30.

¹¹⁰⁶ E/C.12/2005/3, CESCR, General Comment 16 vom 13.05.2005, Abs. 28.

¹¹⁰⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, CCPR, General Comment 28 vom 29.03.2000, Abs. 19.

¹¹⁰⁸ Siehe dazu die A/Res/66/216 vom 27.03.2012, Abs. 27 f. und A/Res/52/93 vom 12.12.1997, Abs. 2 (e).

¹¹⁰⁹ A/HRC/21/63/Add. 1, Report of the Special Rapporteur on the human rights situation in Cambodia, 24.09.2012, Abs. 172 f.

*severed through death or divorce, they are immediately vulnerable to being forced out of their homes.*¹¹¹⁰

Allerdings ist abschließend trotzdem positiv zu vermerken, dass die Anzahl der Staaten, die Frauen das Recht auf Land zugestehen, in den letzten Jahren angestiegen ist.¹¹¹¹ In Ruanda wurde beispielsweise auf Druck des „Forum of Women Parliamentarians“ gemeinsam mit dem Frauenministerium und engagierten Zivilorganisationen 1999 das *Law on Matrimonial Regimes, Liberalities and Successions* verabschiedet, welches Frauen zum ersten Mal das Recht zu erben zusprach, wobei auch die Möglichkeit, Eigentum zu haben, umfasst ist.¹¹¹² Die Landrechte von Frauen wurden in den Jahren 2004 und 2005 durch die *National Land Policy* und das *Organic Land Law* weiter rechtlich verankert.¹¹¹³ Bei der damit einhergehenden Einführung von Landtiteln wurde festgelegt, dass Frauen und Männer gleichen Zugang haben müssen.¹¹¹⁴

c) Frauenrechte versus Traditionen – Menschenrechte versus Gewohnheitsrecht

Neben nationalen Gesetzen gibt es in einigen Staaten eine Vielzahl an Traditionen und Bräuchen indigener Gemeinschaften, die Rechten von indigenen Frauen entgegenstehen und verletzen. Dieser Konfliktfall wird bemerkenswerterweise auch in den *Tenure Guidelines* aufgegriffen. Um die Regelungen bewerten zu können, gilt es zunächst, diese spezielle Problematik zu erörtern.

Auf dem afrikanischen Kontinent spielt das Gewohnheitsrecht nach wie vor eine besonders große Rolle. Dies gilt auch für andere Kontinente wie etwa den südamerikanischen. Gleichwohl werden im Folgenden lediglich Regelungen und Rechtsprechung afrikanischer Staaten beispielhaft betrachtet. Dies hat folgende Gründe: Die Staaten des „Commonwealth Africa“¹¹¹⁵, welche im Fokus der Analyse stehen, haben eine gemeinsame Kolonialgeschichte und sind auch von einem ähnlichen Rechtssystem geprägt. Dies erleichtert den Vergleich und ermöglicht das Aufzeigen unterschiedlicher Entscheidungen zu derselben Problematik. Zudem begünstigt die englische Abfassung der Verfassungen sowie der Rechtsprechung die Analyse. Betont sei an dieser Stelle, dass diese Problematik nicht nur auf dem afrikanischen Kontinent, sondern überall bestehen kann, wo indigenes Gewohnheitsrecht und Verfassungsrecht parallel existieren.

¹¹¹⁰ A/HRC/19/53, Report of the Special Rapporteur on adequate housing, 26.12.2011, Abs. 32.

¹¹¹¹ *Bne Saad*, *The Global Hunger Crisis*, S. 213.

¹¹¹² UN, *Progress of the World's Women 2011-2012*, S. 41.

¹¹¹³ Ebd.

¹¹¹⁴ Ebd.

¹¹¹⁵ Die Staaten des Commonwealth Africa sind: Ghana, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sambia, Seychellen, Sierra Leone, Simbabwe, Südafrika, Tansania und Uganda (Stand: 28.07.2017).

Für das Recht, welches auf Bräuchen und Traditionen beruht, wird im Folgenden die Bezeichnung *afrikanisches Gewohnheitsrecht* bzw. schlicht *Gewohnheitsrecht* verwendet.

aa) Indigene Frauenbewegung

Im Vergleich zu den Problemen, mit denen indigene Frauen außerhalb ihrer Gemeinschaft konfrontiert sind,¹¹¹⁶ werden die Probleme, die innerhalb ihrer Gemeinschaft bestehen, vergleichsweise wenig diskutiert.¹¹¹⁷ Auch unter Aktivisten, die sich für die Rechte Indigener einsetzen, wurden die negativen Auswirkungen von Bräuchen in der Community auf indigene Frauen geradezu tabuisiert.¹¹¹⁸ Es ist unverkennbar, dass Genderfragen auf der politischen Agenda der indigenen Bewegung eine zweitrangige Bedeutung zukommt.¹¹¹⁹ Die Hintergründe sind vielschichtig. Viele indigene Frauen, die Diskriminierungserfahrungen machen, stellen ihre eigenen Rechte zugunsten der Rechte der Gemeinschaft zurück.¹¹²⁰ Zudem besteht bei den Indigenen gegenüber Frauenrechten, wie gegenüber Menschenrechten generell, eine Skepsis, da, wie auch in der Wissenschaft oft vertreten, die Idee und Konzeption der Menschenrechte als ein vom „Westen“ entwickeltes Schutzsystem wahrgenommen wird,¹¹²¹ welches die Lebensweise der „Schwarzen“ verurteilt. Dieses Misstrauen ist nicht unbegründet, da aus europäischer Sicht das afrikanische Recht wie auch die afrikanische Kultur viele Jahre als unzivilisiert und rückständig bewertet wurden.¹¹²² Auch wenn sich diese Haltung seit Mitte des letzten Jahrhunderts gewandelt hat und die traditionellen Rechtssysteme und Kulturen nunmehr als erhaltenswert und nicht als Hindernis für die Entwicklung des Landes bewertet werden,¹¹²³ bleibt eine gewisse Skepsis gegenüber aufoktroierten „westlichen“ Werten bestehen. Demgegenüber werden die eigenen Bräuche und Traditionen, die sich im Gewohnheitsrecht niederschlagen, idealisiert und als „identitätsstiftend“ gewertet. Aufgrund dieser Skepsis sind Bemühungen, die kulturelle Veränderungen und Eingriffe bezwecken, lediglich mit großer kultureller Sensibilität vorzunehmen.¹¹²⁴

Der „weißen“ feministischen Debatte und damit den klassischen Frauenorganisationen wird vorgeworfen, sie sei *„inauthentic, un-indigenous and in other ways deeply problematic for*

¹¹¹⁶ Insbesondere durch den UN-Sonderberichterstatter für die Rechte indigener Völker.

¹¹¹⁷ Xanthaki, in: Allen/Xanthaki, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 413, 420.

¹¹¹⁸ Ebd., 420 f.

¹¹¹⁹ Radcliffe, in: Craske/Molyneux, Gender and the Politics of Rights in Latin America, 149, 162.

¹¹²⁰ Xanthaki, in: Allen/Xanthaki, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 413, 421.

¹¹²¹ Cobbah, HRQ Vol. 9, No. 3 (1987), 309.

¹¹²² Lehnert, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 1.

¹¹²³ Ebd.

¹¹²⁴ Mwambene, AHRLJ 10 (2010), 78, Vgl. zur afrikanischen Sicht auf die Menschenrechtsdebatte: Cobbah, HRQ Vol. 9, No. 3 (1987), 309 ff.

indigenous people.¹¹²⁵ Indigene Feministinnen müssten sich nicht nur dem Patriarchat innerhalb ihrer Gemeinschaft stellen, sondern auch der „*white supremacy and colonialism within mainstream white feminism*“.¹¹²⁶ Selbst innerhalb der Frauenbewegung besteht keine einheitliche Bewertung und Haltung zu der Situation und etwaigen Unterstützungsmöglichkeiten der indigenen Frauen gegen gemeinschaftsinterne Diskriminierungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Staaten in der Vergangenheit unter dem Vorwand der Verteidigung von Frauenrechten einschneidend in die Kontrolle der Indigenen eingriffen.¹¹²⁷ Ein solches Vorgehen bestärkt indigene Gemeinschaften in der Annahme, dass die Diskussion um die Frauenrechte der Versuch der ehemaligen Kolonialherren ist, ihre Unabhängigkeit wieder zu beschneiden.

bb) Internationale Rechtslage

Nach internationalem Recht kommt im Konfliktfall zwischen Frauenrechten und gewohnheitsrechtlichen Regeln unumstritten den Menschenrechten Priorität zu.¹¹²⁸ So sind die Staaten etwa nach Art. 2 f UNCEDAW verpflichtet, „*to take all appropriate measures including legislation to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women*.“ In Art. 16 UNCEDAW wird speziell auf die Beseitigung von Diskriminierungen in Ehe- und Familienfragen eingegangen. Auch im 2003 von der Afrikanischen Union als Zusatzprotokoll der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker verabschiedeten Protokoll für die Rechte von Frauen in Afrika, das sog. Maputo Protokoll¹¹²⁹, einigten sich die afrikanischen Staaten in Art. 2 Abs. 2 auf Maßnahmen zur Beseitigung schädlicher Traditionen und Bräuche: „*State Parties shall commit themselves to modify the social and cultural patterns of conduct of women and men through public education, information, education and communication strategies, with a view to achieving the elimination of harmful cultural and traditional practices and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes, or on stereotyped roles for women and men*.“ Im Zusammenhang mit der Ehe verpflichtet Art. 6 j des Maputo Protokolls die Staaten, geeignete nationale legislative Maßnahmen zu erlassen, um zu gewährleisten, dass Frauen während ihrer Ehe eigenes Eigentum erwerben und frei verwalten können.

¹¹²⁵ Green, in: Green, Making Space for Indigenous Feminism, 14, 15.

¹¹²⁶ Smith, Indigenous Feminism without Apology, online abrufbar unter: <https://unsettlingamerica.wordpress.com/2011/09/08/indigenous-feminism-without-apology/> (Stand: 28.07.2017).

¹¹²⁷ Xanthaki, in: Allen/Xanthaki, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 413, 421.

¹¹²⁸ Higgins/Fenrich, in: Fenrich/Gallizi/Higgins, The Future of African Customary Law, 423, 424.

¹¹²⁹ Lisy/Finke/Hoensbroech, Das Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union, S. 3, online abrufbar unter: <http://www.gender-in-german-development.net/custom/images/contentBilderGalerie/bilderGalerie1000493/GTZ-BMZ-Das-maputo-protokoll-der-afrikanischen-union-2006-DE.pdf> (Stand: 28.07.2017).

cc) Nationale verfassungsrechtliche Regelungen

Die Konfliktfälle zwischen Frauenrechten und den gewohnheitsrechtlichen Bräuchen und Traditionen indigener Völker führen zu der Frage, welche Stellung Frauenrechte als Teil der allgemeinen Menschenrechte und das afrikanische Gewohnheitsrecht in dem nationalen Rechtssystem haben und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Dies hängt von dem jeweiligen Rechtssystem und der Rechtsanwendung des Staates ab.

Zu unterscheiden ist einerseits der Konfliktfall mit Menschenrechten, die Teil der nationalen Verfassung sind, und solchen Menschenrechten, die lediglich durch internationale Abkommen geschützt sind. In den meisten afrikanischen Verfassungen sind Rechte wie das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts bereits aufgenommen worden, beispielsweise in Ghana¹¹³⁰, Kenia¹¹³¹, Malawi¹¹³², Ruanda¹¹³³, Tansania¹¹³⁴, Uganda¹¹³⁵, weshalb vorliegend der Fokus auf die erste Variante gelegt werden soll.

Die Briten installierten während der Kolonialzeit ein pluralistisches Rechtssystem, das neben dem britischen Common Law, welches auch als „received law“ bezeichnet wird, das Gewohnheitsrecht indigener Gemeinschaften und religiöses Recht in Bereichen wie Familienrecht vorsah.¹¹³⁶ Hinzu kommt die Gesetzgebung aus der kolonialen Zeit sowie die nach der Unabhängigkeit vom Parlament verabschiedeten Gesetze.¹¹³⁷ Einige Staaten haben versucht, diese parallel bestehenden Rechtssysteme zu vereinen, wie beispielsweise Tansania hinsichtlich des Familienrechts.¹¹³⁸ Viele afrikanische Staaten des Commonwealth Africa haben aber nach wie vor ein sehr komplexes und pluralistisches Rechtssystem¹¹³⁹, in dem die einzelnen Rechtssysteme getrennt voneinander bestehen.¹¹⁴⁰

Das afrikanische Gewohnheitsrecht hat auf das Leben der Menschen, insbesondere wenn es sich um Angelegenheiten wie die Eheschließung und -beendigung oder Erbschaft handelt, einen großen Einfluss.¹¹⁴¹ Gewohnheitsrecht entsteht dadurch, dass Gewohnheiten und Bräuche durch lang anhaltende und einheitliche Praxis und die Überzeugung rechtlicher Verbindlichkeit (opinio

¹¹³⁰ Art. 17.

¹¹³¹ Art. 27.

¹¹³² Section 20.

¹¹³³ Art. 11.

¹¹³⁴ Art. 13.

¹¹³⁵ Art. 21.

¹¹³⁶ Bond, in: *Fenrich/Gallizi/Higgins*, The Future of African Customary Law, 467, 470.

¹¹³⁷ Ndulo, *IJGLS* Vol. 18, No. 1 (2011), 87.

¹¹³⁸ Rwezaura, *U. Louisville J. Fam. L.* 33 (1994-1995), 523.

¹¹³⁹ Hierzu ausführlich Merry, *Law & Society Review* Vol. 22, No. 5 (1988), 869 ff.; Hooker, *Legal Pluralism*.

¹¹⁴⁰ Bond, in: *Fenrich/Gallizi/Higgins*, The Future of African Customary Law, 467, 470 f.

¹¹⁴¹ Ndulo, *IJGLS* Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 88.

iusis) zu Gewohnheitsrecht werden.¹¹⁴² Weitere Merkmale sind die mündliche Überlieferung und der nicht formalisierte Entstehungsprozess.¹¹⁴³ Während die Menschenrechte das unbedingte Recht des Einzelnen in den Mittelpunkt stellen, fokussiert sich das Gewohnheitsrecht auf das Wohl einer Gemeinschaft.¹¹⁴⁴ Charakteristisch ist daneben eine patriarchalische Prägung, welche durch Regelungen zum Ausdruck kommt, in denen die Frauen im Verhältnis zum Mann als nicht ebenbürtig behandelt werden.¹¹⁴⁵ Dass Widersprüche zwischen Gewohnheitsrecht und Verfassungsrecht keine Ausnahme darstellen, sondern eine Vielzahl an Regelungen betreffen, macht *Kerr* am Beispiel der südafrikanischen Verfassung deutlich. Bei einer uneingeschränkten Anwendung des Verfassungsrechts auf das Gewohnheitsrecht wären nach seiner Analyse etwa 85 % des Gewohnheitsrechts nichtig.¹¹⁴⁶ Unter Berücksichtigung der Divergenz der theoretischen Ansätze verwundert die hohe Anzahl der sich widersprechenden Regelungen nicht. Auch *Mwambene* stellt in ihrer Untersuchung der eherechtlichen Regelungen des Gewohnheitsrechts in Malawi fest, dass diese teilweise gegen die Bill of Rights und andere menschenrechtliche Standards verstoßen.¹¹⁴⁷ So stellt etwa die gewohnheitsrechtliche Praxis der Polygamie, die nur den Männern vorbehalten ist, einerseits eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar und verletzt andererseits bei Berücksichtigung der in Malawi bestehenden HIV-Problematik das Recht auf Leben der Frau.¹¹⁴⁸ Diese Beispiele zeigen, dass gerade im familien- und erbrechtlichen Bereich Gewohnheitsrecht unter menschenrechtlichen Aspekten diskriminierende Formen haben kann und damit im Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Regelungen steht.

Um das rechtliche Verhältnis zwischen Gewohnheitsrecht und den Menschenrechten feststellen zu können, ist zunächst zu klären, welche rechtliche Qualität dem Gewohnheitsrecht zukommt. Die afrikanischen „postdemocratization constitutions“ weisen die historisch begründete Besonderheit auf, dass sie den Status des Gewohnheitsrechts direkt oder indirekt verfassungsrechtlich schützen und anerkennen, wodurch mehrere Rechtssysteme parallel bestehen.¹¹⁴⁹ Ein Beispiel für die indirekte Anerkennung stellt die Verfassung des Staates Malawi dar. Section 12¹¹⁵⁰ wird dabei als Beleg für die in der Verfassung zum Ausdruck kommende hohe

¹¹⁴² *Lehnert*, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 11.

¹¹⁴³ *Ebd.*, S. 15.

¹¹⁴⁴ *Ebd.*, S. 171.

¹¹⁴⁵ *Ebd.*, S. 173.

¹¹⁴⁶ *Kerr*, SALJ 115 (1998), 262, 266.

¹¹⁴⁷ *Mwambene*, AHRLJ 10 (2010), 78, 103.

¹¹⁴⁸ *Ebd.*, 78, 95 f.

¹¹⁴⁹ *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 98.

¹¹⁵⁰ „This Constitution is founded upon the following underlying principles: [...] the inherent dignity and worth of each human requires that the state and all persons shall recognise and protect fundamental human rights and afford the fullest protection to the rights and views of all individuals, groups and minorities whether or not they are entitled to vote.“

Bedeutung des afrikanischen Gewohnheitsrechts und der Tradition herangezogen.¹¹⁵¹ Diese Ansicht wird auch durch weitere verfassungsrechtliche Regelungen, wie beispielsweise Section 22 (5)¹¹⁵² – die Anerkennung von Hochzeiten, welche nach traditionellen Bräuchen durchgeführt werden – oder Section 26¹¹⁵³ untermauert.¹¹⁵⁴

In der südafrikanischen Verfassung wird das afrikanische Gewohnheitsrecht sowohl durch Sections 30 und 31 als auch durch Section 211 (3)¹¹⁵⁵ geschützt.¹¹⁵⁶ Die Section 211 (3) befasst sich mit der Anwendung des Gewohnheitsrechts durch Gerichte: „*The courts must apply customary law when that law is applicable, subject to the Constitution and any legislation that specifically deals with the customary law.*“ Dabei richtet sich die Regelung und damit auch die Anwendungsverpflichtung nicht nur an traditionelle Gerichte, sondern auch an staatliche.¹¹⁵⁷ Der Verfassungsrichter *Langa* äußerte sich im Rahmen des spektakulären Falls *Bhe v. Magistrate, Khayelitsha*¹¹⁵⁸, auf welchen im folgenden Kapitel noch ausführlicher eingegangen wird, zu der Bedeutung wie folgend: „[...] *section 211 protects those institutions that are unique to customary law. It follows from this that customary law must be interpreted by the courts, as first and foremost answering to the contents of the Constitution. It is protected by and subject to the Constitution in its own right.*“

Wie in anderen Verfassungen fehlt auch in der südafrikanischen ein Reglement zur Normenhierarchie zwischen Verfassung und Gewohnheitsrecht, weshalb widersprechende Rechtsansprüche entstehen können.¹¹⁵⁹ Einige Staaten¹¹⁶⁰ lösten den Widerspruch zwischen Gewohnheitsrecht und dem Gleichheitsgrundsatz, indem sie die betroffenen Rechtsbereiche wie das Familienrecht von dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz ausnahmen.¹¹⁶¹

Ausschlaggebend ist demnach, welche Regelung für den Fall besteht, dass die in der Verfassung verankerten Menschenrechte im Widerspruch zu dem Gewohnheitsrecht stehen. Zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses können sowohl der jeweilige Gesetzgeber durch die Schaffung einer eindeutigen Regelung zum Vorrang eines Rechts als auch die Richter durch ihre

¹¹⁵¹ *Mwambene*, AHRLJ 10 (2010), 78, 84.

¹¹⁵² „Sub-sections (3) and (4) shall apply to all marriages at law, custom a marriages by repute or by permanent cohabitation.“

¹¹⁵³ „Every person shall have the right to use the language and to participate in cultural life of his or her choice.“

¹¹⁵⁴ *Mwambene*, AHRLJ 10 (2010), 78, 84.

¹¹⁵⁵ „The courts must apply customary law when that law is applicable, subject to the Constitution and any legislation that specifically deals with the customary law.“

¹¹⁵⁶ *Lehnert*, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 171.

¹¹⁵⁷ *Ebd.*, S. 108.

¹¹⁵⁸ Constitutional Court South Africa, *Bhe v. Magistrate, Khayelitsha, Shibi v. Sithole, and South African Human Rights Commission v. President of the Republic of South Africa*, 2004 (1) SA 580 (CC) (15.10.2014), Abs. 41.

¹¹⁵⁹ *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 89.

¹¹⁶⁰ Vgl. Zimbabwe (Constitution 1979, Art. 23 Abs. 3), Sierra Leone (Constitution 1991, Art. 27 Abs. 4 d.).

¹¹⁶¹ *Higgins/Fenrich*, in: *Fenrich/Gallizi/Higgins*, The Future of African Customary Law, 423, 430.

Rechtsanwendung und -auslegung einen großen Beitrag leisten. Im Folgenden sollen exemplarisch verfassungsrechtliche Regelungen betrachtet werden.

Einige der Verfassungen, die erst in den letzten Jahren verabschiedet wurden, sog. postdemocratization constitutions, sind in dieser Hinsicht progressiv und sehen Regelungen für den Konfliktfall vor. Ein Beispiel ist die 2010 beschlossene kenianische Verfassung, die mit Art. 2 Abs. 4 den Konfliktfall deutlich zugunsten der verfassungsrechtlichen Regelung löst: „*Any law, including customary law, that is inconsistent with the Constitution is void to the extent of the inconsistency, and any act or omission in contravention of this Constitution is invalid.*“ Die Verfassung Ruandas sieht in Art. 201 für die Anwendung ungeschriebenen Gewohnheitsrechts folgende Regelung vor: „*Unwritten customary law shall remain applicable as long as it has not been replaced by written law, is not inconsistent with the Constitution, laws, orders and regulations, and does not violate human rights, prejudice public security or good morals.*“ In der malawischen Verfassung werden Frauen vor Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts geschützt. Gesetze, die gegen diesen Grundsatz verstoßen, werden gem. Art. 24¹¹⁶² für nichtig erklärt. Im Vergleich zu Art. 2 Abs. 4 der kenianischen Verfassung ist diese Regelung enger gefasst und klärt die Frage des Vorrangs lediglich für gewohnheitsrechtliche Regelungen, die einen Frauen diskriminierenden Inhalt aufweisen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Frauenrechte den zentralen Konfliktbereich zwischen dem afrikanischen Gewohnheitsrecht und den Grundrechten darstellen,¹¹⁶³ sodass diese Regelung bei einer Vielzahl an Fällen zur Anwendung kommt. Eine ähnlich auf den Schutz von Frauenrechten ausgerichtete Regelung sieht die Verfassung von Uganda in Art. 33 Abs. 6 vor: „*Laws, cultures, customs or traditions which are against the dignity, welfare or interest of women or which undermine their status, are prohibited by this Constitution.*“

Wie bereits geschildert, verfügen lediglich wenige Verfassungen über eindeutige Vorrangregelungen. Umso entscheidender ist in diesen Fällen die Rolle der nationalen Rechtsprechung.

dd) Rolle der Rechtsprechung

Den Gerichten kommt bei der Anwendung und Interpretation von Gewohnheitsrecht und damit auch bei der Gewährleistung der Gendergerechtigkeit sowie bei der Weiterentwicklung der Menschenrechte eine Schlüsselrolle zu.¹¹⁶⁴ In der Vergangenheit kam es in vielen afrikanischen Staaten zu gerichtlichen Entscheidungen, die sich mit der Frage nach dem Verhältnis von Gewohnheitsrecht und Verfassungsrecht bzw. Menschenrechten befassten. Aus

¹¹⁶² „Any law that discriminates against women on the basis of gender or marital status shall be invalid.“

¹¹⁶³ Lehnert, *Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung*, S. 173.

¹¹⁶⁴ Ndulo, *IJGLS* Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 92.

menschenrechtlicher Sicht wurden einige Erfolge erzielt, indem gewohnheitsrechtliche Regelungen für diskriminierend erklärt wurden. Im Folgenden werden einige Fälle exemplarisch dargestellt:

In Südafrika beschäftigte sich das Verfassungsgericht in den zu einem Verfahren zusammengeführten Fällen *Bhe v. Magistrate, Khayelitsha, Shibi v. Sithole, and South African Human Rights Commission v. President of the Republic of South Africa*¹¹⁶⁵ mit der Verfassungsmäßigkeit der Rechtswahlregelung Section 23 des Black Administration Act 38 sowie mit dem gewohnheitsrechtlichen erbrechtlichen Grundsatz der männlichen Primogenitur.¹¹⁶⁶ Im Fall *Bhe* klagten zwei Töchter gegen die gewohnheitsrechtliche Erbrechtsregelung, durch welche ihnen die Möglichkeit zu erben versagt wurde. Hintergrund war, dass die Section 23 des Black Administration Act 38 für Schwarze immer die Anwendung des gewohnheitsrechtlichen Erbrechts vorsah.¹¹⁶⁷ Das Verfassungsgericht erklärte die Section 23 und die im Zusammenhang stehenden Regelungen als diskriminierend und stellte einen Verstoß gegen Section 9 (3) der südafrikanischen Verfassung fest.¹¹⁶⁸ Als Folge der Verfassungswidrigkeit von Section 23 war auf alle drei Fälle der gewohnheitsrechtliche Grundsatz des Primogenitus nicht anzuwenden, der, so das Gericht, aufgrund des Ausschlusses weiblicher Familienmitglieder unter anderem einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Section 9 (3) darstellt: „*It is a form of discrimination that entrenches past patterns of disadvantage among a vulnerable group, exacerbated by old notions of patriarchy and male domination incompatible with the guarantee of equality under this constitutional order.*“¹¹⁶⁹ Es wurde zudem eine Verletzung des in Section 10 der Verfassung niedergelegten Grundsatzes der Menschenwürde von Frauen festgestellt.¹¹⁷⁰ Auch der nigerianische Court of Appeal entschied sich in dem Fall *Mojekwu v. Mojekwu*¹¹⁷¹ gegen die Anwendbarkeit der gewohnheitsrechtlichen Regelung der Nnewi, wonach weibliche Familienmitglieder von der Möglichkeit Eigentum zu erben ausgeschlossen sind.

Neben der Vielzahl an – aus menschenrechtlicher Sicht – begrüßenswerten Entscheidungen afrikanischer Gerichte gab es in der Vergangenheit vereinzelt auch Entscheidungen, in denen im Sinne des für Frauen diskriminierenden Gewohnheitsrechts entschieden wurde. Der Supreme Court von Zimbabwe löste mit seiner Entscheidung im Fall *Magaya v. Magaya*¹¹⁷² im Jahr 1999

¹¹⁶⁵ Constitutional Court South Africa, *Bhe v. Magistrate, Khayelitsha, Shibi v. Sithole, and South African Human Rights Commission v. President of the Republic of South Africa*, 2004 (1) SA 580 (CC) (15.10.2014).

¹¹⁶⁶ *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 103.

¹¹⁶⁷ *Lehnert*, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 349.

¹¹⁶⁸ Constitutional Court South Africa, 2004 (1) SA 580 (CC), Abs. 68.

¹¹⁶⁹ Ebd., Abs. 91.

¹¹⁷⁰ Ebd., Abs. 92.

¹¹⁷¹ Nigerian Court of Appeal, *Mojekwu v. Mojekwu*, [1997] 7 NWLR 283.

¹¹⁷² Supreme Court Zimbabwe, *Magaya v. Magaya*, 1999 (1) Zim. L. Rep. 100.

große Bestürzung unter Menschenrechtlern aus.¹¹⁷³ Gegenstand des Falles war die Frage, ob die älteste Tochter aus der ersten Ehe des Erblassers Erbin sein kann, wenn aus zweiter Ehe ein Sohn vorhanden ist, der das Erbe beansprucht.¹¹⁷⁴ Es lag kein Testament vor, sodass das Gericht auf Basis der Regelung des *intestacy code* entschied, das Gewohnheitsrecht des Stammes anzuwenden, dem der Erblasser angehörte.¹¹⁷⁵ Entgegen der Geltendmachung des in der Verfassung niedergelegten Gleichheitsgrundsatzes zwischen Mann und Frau entschied das Gericht im Sinne des Gewohnheitsrechts, welches besagte, dass in dem Fall, dass ein männlicher Nachkomme vorhanden ist, eine Frau nicht erben kann. Ferner argumentierte es, dass das in Section 23 (1) niedergelegte Diskriminierungsverbot sich nicht explizit auf eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beziehe und führte aus, dass die Verfassung gemäß Section 23 (3)¹¹⁷⁶ Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot vorsehe, insbesondere bei Gesetzen, die Regelungen zu Hochzeit, Scheidung, Eigentumsübertragung nach einem Todesfall oder Afrikanischen Gewohnheitsrechts enthalten.¹¹⁷⁷ Die Entscheidung rief viel Kritik hervor.¹¹⁷⁸ Seit 2013 hat Zimbabwe eine neue Verfassung und damit auch eine neue Regelung zum Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz in Section 56. Ausnahmen wie Section 23 (3) sind nicht mehr vorgesehen. Auffällig ist, dass der Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der neuen Verfassung von 2013 sowohl in Section 56 (2)¹¹⁷⁹ als auch in Section 17 mit dem Titel „Gender balance“ aufgegriffen wurde. In Section 17 heißt es nun: „1. *The State must promote full gender balance in Zimbabwean society, and in particular a) the State must promote full participation of women in all spheres of Zimbabwean society on the basis of equality with men [...] 2. The State must take positive measures to rectify gender discrimination and imbalances resulting from past practices and policies.*“ Die Verfassungsänderungen belegen einen deutlichen Bedeutungszuwachs von Frauenrechten und würden eine gerichtliche Entscheidung, wie sie 1999 getroffen wurde, heute wohl nicht mehr möglich machen. Allerdings war diese gerichtliche Entscheidung kein Einzelfall. Auch der High Court in Botswana hielt in dem Fall *Attorney-General v. Dow*¹¹⁸⁰ an dem Gewohnheitsrecht, welches männlichen Erben den Vorrang vor weiblichen gibt, fest.

¹¹⁷³ *Sunder*, Yale L. J. 112 (2003), 1399, 1430.

¹¹⁷⁴ *Knobelsdorf*, Colum. J. Gender & L. Vol. 15, No. 3 (2006), 749.

¹¹⁷⁵ *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 110.

¹¹⁷⁶ „Nothing contained in any law shall be held to be in contravention of subsection (1)(a) [prohibiting discrimination] to the extent that the law in question relates to any of the following matters – (a) matters of personal law; (b) the application of African customary law in any case involving Africans or an African and one or more persons who are not Africans where such persons have consented to the Application of African customary law in that case.“

¹¹⁷⁷ *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 110.

¹¹⁷⁸ *Knobelsdorf*, Colum. J. Gender & L. Vol. 15, No. 3 (2006), 749.

¹¹⁷⁹ „Women and men have the right to equal treatment, including the right to equal opportunities in political, economic, cultural and social spheres.“

¹¹⁸⁰ Botswana High Court, *Attorney-General v. Dow*, (1992) AHRLR 99.

Ein wichtiger Aspekt bei der Konfliktlösung zwischen in der Verfassung niedergelegten Menschenrechten und Gewohnheitsrecht ist der Ansatz, das Gewohnheitsrecht entsprechend den Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes zu reformieren.¹¹⁸¹ Zwar hat die Rechtsprechung hier bereits einen großen Beitrag geleistet, allerdings bedarf sie der Unterstützung, da die Gerichte allein auf die Fälle begrenzt sind, die ihnen vorgelegt werden.¹¹⁸² Wichtig ist, dass bei der Umsetzung von Gleichbehandlungsgrundsätzen in Bereichen von kulturellen Praktiken gerade Frauen aus dem ländlichen Raum miteinbezogen werden.¹¹⁸³

ee) Befassung der UN-Vertragsorgane

Neben den angesprochenen nationalen Akteuren kommt auch der internationalen Gemeinschaft die Aufgabe zu, die Probleme, die Frauen in Bezug zu der Geltendmachung ihrer Landrechte haben, anzusprechen und die ihr zustehenden Mittel zur Vermeidung solcher Menschenrechtsverstöße zu nutzen. Die UN-Vertragsorgane haben in der Vergangenheit wiederholt in ihren Berichten zu der Menschenrechtssituation in den Staaten auf die Probleme hingewiesen, dies sollen einige Beispiele belegen.

Die gesellschaftliche Stellung der Frau in Simbabwe und die praktizierten diskriminierenden Traditionen und Bräuche wurden unter anderem in Berichten des CCPR¹¹⁸⁴ und des Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)¹¹⁸⁵ aufgegriffen. In seinem Bericht ging das CCPR auch auf die rechtliche Situation von Frauen in Simbabwe mit Blick auf das Gewohnheitsrecht ein und äußerte sich besorgt „*about the duality of the legal statutory law and customary law, which potentially leads to unequal treatment between individuals, particularly in the area of marriage and inheritance laws. The Committee expresses concern that where customary law contravenes the Covenant [...] or the statutory law, the customary law continues to be upheld and applied.*“¹¹⁸⁶ Das vorstehend besprochene Urteil des Supreme Court von Simbabwe bestätigte, dass die Besorgnis des CCPR hinsichtlich der rechtlichen Situation begründet war.

Die Situation der Frauen in Botswana hielt das CEDAW im Bericht aus dem Jahr 2010 für besorgniserregend, vor allem hinsichtlich der Anwendung diskriminierender Bräuche und Traditionen.¹¹⁸⁷ Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter *James Anaya* stellte in seinem

¹¹⁸¹ Vgl. hierzu *Lehnert*, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 205 ff.

¹¹⁸² *Ndulo*, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 114.

¹¹⁸³ *Bond*, in: *Fenrich/Gallizi/Higgins*, The Future of African Customary Law, 467, 469.

¹¹⁸⁴ CCPR/C/79/Add. 89, CCPR, Concluding Observations: Zimbabwe, 06.04.1998.

¹¹⁸⁵ A/53/38/Rev.1, Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (1998), Abs. 141 ff.

¹¹⁸⁶ CCPR/C/79/Add. 89, CCPR, Concluding Observations: Zimbabwe, 06.04.1998, Abs. 12.

¹¹⁸⁷ CEDAW/C/BOT/CO/3, CEDAW, Concluding Observations: Botswana, 05.02.2010, Abs. 23.

Staatenbericht zu Botswana¹¹⁸⁸ im Jahr 2010 die Bedürfnisse von indigenen Frauen und Kindern heraus, welche beim Entwerfen von Entwicklungsprogrammen besondere Berücksichtigung finden sollten. Diskriminierende Bräuche sollten zudem identifiziert und eliminiert werden.

Auch in „westlichen“ Staaten finden Diskriminierungen indigener Frauen statt. Das CCPR beschreibt diese im Bericht zu Canada aus dem Jahr 2006: „*It is concerned that the discriminatory effects of the Indian Act against Aboriginal women and their children in matters of reserve membership have still not been remedied, and that the issue of matrimonial real property on reserve lands has still not been properly addressed.*“¹¹⁸⁹ Der Staat sollte zudem nach Rücksprache mit den Aborigines Maßnahmen ergreifen, um die Diskriminierungen gegenüber der Frauen „*in matters of reserve membership and matrimonial property*“ zu verhindern.

ff) Zwischenfeststellung

Trotz der aus menschenrechtlicher Sicht positiven Entwicklungen zur Vermeidung von Diskriminierungen indigener Frauen durch gewohnheitsrechtliche Regelungen gehören diese (noch) nicht der Vergangenheit an. Auch wenn die afrikanischen Gerichte überwiegend zugunsten der Rechte indigener Frauen entscheiden, fehlen – außer wenigen Ausnahmen – klare nationale gesetzliche Regelungen, die diskriminierendes Gewohnheitsrecht für nicht anwendbar oder nichtig erklären. Aus diesem nationalen Regelungsbedürfnis kann ein internationaler Regelungsbedarf abgeleitet werden. Auch wenn auf internationaler Ebene in der UNCEDAW eindeutige Regelungen zum Konfliktfall mit Gewohnheitsrecht bestehen, zeigt die den Regelungen entgegenstehende Frauen diskriminierende Praxis, dass gerade im Bereich der Landrechte weiterer Handlungsbedarf besteht, um insbesondere indigenen Frauen den Zugang zu gleichen Rechten zu geben. Internationale Leitlinien und Verträge, die sich mit dem Thema beschäftigen, wie zum Beispiel die *Tenure Guidelines*, sollten auf die Problematik hinweisen und Stellung beziehen. Möglich wäre ein ähnlicher Effekt, wie er bereits bei den *RtAF Guidelines* hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anerkennung des Rechts auf Nahrung erreicht wurde. Die nationalen Regierungen könnten animiert werden, klarstellende Regelungen in ihre Verfassung aufzunehmen. Zumindest könnte eine solche Regelung in den *Tenure Guidelines* von NGOs oder Frauenrechtlern als weiteres Argument für den nationalen Regelungsbedarf genutzt werden.

Trotz der aufgeführten Konfliktfälle zwischen Frauenrechten und dem Gewohnheitsrecht indigener Völker soll abschließend darauf verwiesen werden, dass auch eine Reihe von indigenen Gemeinschaften existieren, in denen die Frauen eine gleichwertige Position in der

¹¹⁸⁸ A/HRC/15/37/Add. 2, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and fundamental freedom of indigenous people, Botswana (2010), Abs. 80.

¹¹⁸⁹ CCPR/C/CAN/CO/5, CCPR, Concluding Observations: Canada, 20.04.2006, Abs. 22.

Gemeinschaft einnehmen, so zum Beispiel in Süd- und Südostasien, einigen Stämmen in Nepal, Indien, Thailand und Kambodscha.¹¹⁹⁰

d) Bestehende Regelungen zum Thema Landrechte und Frauen

Es besteht auf internationaler Ebene kein internationales Regelwerk, das sich ausschließlich mit der speziellen Problematik „Frauen und Landrechte“ auseinandersetzt. Allerdings umfassen einige internationale Verträge Regelungen zum Schutz, zur Förderung und zur Gleichbehandlung von Frauen im ländlichen Raum.

aa) UNCEDAW

In der UNCEDAW wird in Art. 14 UNCEDAW ausführlich auf die Rolle und die Probleme von Frauen im ländlichen Raum eingegangen.

„1. States Parties shall take into account the particular problems faced by rural women and the significant roles which rural women play in the economic survival of their families [...].“

Zudem werden die Staaten aufgefordert, Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im ländlichen Raum vorzunehmen.

„2. [...] Shall ensure to such women the right:

(a) To participate in the elaboration and implementation of development planning at all levels; [...] (f) To participate in all community activities; (g) To have access to agriculture credit and loans, marketing facilities, appropriate technology and equal treatment in land and agrarian reform as well as in land resettlement schemes; (h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.“

Die detaillierte Aufzählung der Rechte von Frauen im ländlichen Raum führt zu einer größeren Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit der Staaten, NGOs sowie innerhalb des UN-Systems.¹¹⁹¹ Neben Art. 14 UNCEDAW muss bei der Implementierung grundsätzlich das Zusammenwirken und die Kombination mit weiteren Artikeln berücksichtigt werden,¹¹⁹² wie beispielsweise Art. 14 Nr. 2 g UNCEDAW mit Art. 13 b UNCEDAW, wonach Frauen im Sinne der Gleichberechtigung das Recht haben, Bankdarlehen, Hypotheken und andere Finanzkredite

¹¹⁹⁰ UN, Gender and indigenous peoples, S. 2, online abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Briefing%20Notes%20Gender%20and%20Indigenous%20Women.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹¹⁹¹ FAO, CEDAW, A tool for gender-sensitive agriculture and rural development policy, S. 6, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/017/i3153e/i3153e.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹¹⁹² Ebd.

aufzunehmen. Ferner sind bei der Gewährleistung der Rechte von Frauen im ländlichen Raum auch Art. 11 UNCEDAW zur Beseitigung der Diskriminierung im Berufsleben und Art. 15 Abs. 2 UNCEDAW zur Gewährleistung der Rechtsfähigkeit zu berücksichtigen. Abschließend sei auch auf Art. 16 h UNCEDAW hingewiesen, der die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen zum Gegenstand hat. Im Einzelnen wird die Gewährleistung gleicher Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber, gleichwie ob unentgeltlich oder gegen Entgelt, gefordert. Ohne die indigenen Frauen speziell im Vertrag zu nennen, kann diese Regelung für diese Bevölkerungsgruppe aus den bereits beschriebenen Gründen sehr hilfreich sein, um ihre Rechte als Eigentümerinnen von Land geltend zu machen.

Zwar wird die UNCEDAW insgesamt als erfolgreiche Konvention bewertet, trotzdem werden auch Schwachstellen bemängelt. Kritisiert wurde, dass im Rahmen der UNCEDAW auf indigene Frauen kein Bezug genommen wurde, worauf das *Permanent Forum on Indigenous Issues* mit der Empfehlung hinweist: „*special attention should be paid to the issues related to maintaining the integrity of indigenous women and the gender dimension of racial discrimination against indigenous peoples.*“¹¹⁹³ Zudem wird beispielsweise kritisiert, dass in der UNCEDAW die Kultur nur am Rande behandelt und weitestgehend – außer in Art. 13 UNCEDAW – ihr negativer Einfluss auf das Leben der Frauen herausgestellt wird, anstatt auch positive Aspekte zu benennen.¹¹⁹⁴

Dass die UNCEDAW in der Praxis einen effektiven Schutz für indigene Frauen darstellen kann, zeigen einige Gerichtsurteile, in denen die Richter insbesondere im Zusammenhang mit Landrechten unter anderem einen Verstoß der UNCEDAW durch das Gewohnheitsrecht einer indigenen Gemeinschaft feststellten.¹¹⁹⁵ Mehrere solcher Beispiele ereigneten sich in Kenia wie im Fall *In re Wachokire*¹¹⁹⁶, in dem sich eine unverheiratete Frau gegen die Klage ihres Bruders richtete. Dieser machte geltend, dass ihm ein größerer Anteil von dem Land des verstorbenen Vaters zustehen würde, da nach dem Gewohnheitsrecht der Kikuyu seiner Schwester als unverheirateter Frau nicht die gleichen Erbansprüche zustehen würden. Das Gericht sprach beiden Parteien gleiche Anteile am Land zu, da das Gewohnheitsrecht der Kikuyu gegen den sowohl in der kenianischen Verfassung als auch in Art. 15 der UNCEDAW niedergelegten Gleichheitsgrundsatz von Männern und Frauen verstößt. In dem Fall *Rono v. Rono*¹¹⁹⁷ machte der Sohn eines Verstorbenen vor dem kenianischen Berufungsgericht geltend, dass ihm im

¹¹⁹³ E/2004/43, Third Session Report of the Permanent Forum of Indigenous Issues, Abs. 6 a), online abrufbar unter: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_women_UNPFII_session_3.pdf (Stand: 28.07.2017).

¹¹⁹⁴ *Bond*, in: *Fenrich/Gallizi/Higgins*, *The Future of African Customary Law*, 467, 479.

¹¹⁹⁵ Vgl. dazu die Auflistung einiger Fälle: FAO, *CEDAW, A tool for gender-sensitive agriculture and rural development policy*, S. 21 f.

¹¹⁹⁶ Chiefs Magistrate's Court at Thika, *In re Wachokire*, Succession Cause no. 192 of 2000, 19.08.2002.

¹¹⁹⁷ Court of Appeal at Eldoret, *Rono v. Rono* (2005) AHRLR 107 (KeCa 2005), 29.04.2005.

Vergleich zu den Witwen und den Schwestern ein größerer Anteil vom Land seines Vaters zustehen würde, da gemäß den Traditionen der Keiyo Frauen nicht das Recht haben zu erben. Das Gericht entschied, dass sowohl der Nichtdiskriminierungsgrundsatz der kenianischen Verfassung wie auch die internationalen Menschenrechtsverträge, die Kenia als Mitglied der internationalen Gemeinschaft abgeschlossen hat, unter anderem ICESCR, ICCPR und UNCEDAW, dem Gewohnheitsrecht der Keiyo vorgehen.¹¹⁹⁸ Vergleichbare Gerichtsentscheidungen wurden auch in anderen Ländern getroffen wie beispielsweise in Tansania im Fall *Ephraim v. Pastory*¹¹⁹⁹.

bb) Convention to Combat Desertification

Dass sich nicht nur Instrumente mit dem Fokus auf Menschenrechtsschutz mit Frauen und Landrechten beschäftigen, sondern auch solche, die einen Fokus auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung haben, belegt die *Convention to Combat Desertification* (UNCCD) und dabei insbesondere Art. 5 d UNCCD: „*In addition to their obligations pursuant to article 4, affected country Parties undertake to: [...] (d) promote awareness and facilitate the participation of local populations, particularly women and youth, with the support of non-governmental organizations, in efforts to combat desertification and mitigate the effects of drought.*“

Die UNCCD stellt damit die Rolle der Frauen für die Vermeidung der Wüstenbildung, die als Akteure bei der Bewirtschaftung des Landes besonders zu unterstützen ist, als einziges multilaterales Umweltabkommen heraus. Im Vergleich dazu wurde die Rolle der Frau zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und das Erfordernis ihrer Beteiligung bei der Politikgestaltung im Rahmen der CBD lediglich in der Präambel erwähnt.

cc) Maputo Protokoll

Neben den internationalen Regelwerken wurde in Afrika auch auf regionaler Ebene im schon angesprochenen Maputo Protokoll auf die besondere Situation von Frauen im Hinblick auf Landrechte eingegangen. In diesem Zusammenhang von besonderer Relevanz sind Art. 15 und Art. 19 des Maputo Protokolls. Art. 15 geht im Sinne der Ernährungssicherheit auf den Zugang zu Land ein. „*States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to: a) provide women with access to clean drinking water, sources of domestic fuel, land, and the means of producing nutritious food.*“ Im Rahmen des Rechts auf nachhaltige Entwicklung werden die Staaten in Art. 19 c

¹¹⁹⁸ Ebd., Abs. 18 f.

¹¹⁹⁹ High Court of Tanzania, *Ephraim v. Pastory*, AHRLR 235 (TzHC 1990), 22.02.1990.

aufgefordert, Maßnahmen mit folgendem Ziel zu ergreifen: „*promote women’s access to and control over productive resources such as land and guarantee their right to property*“. Auch im Zuge der 2009 von der Afrikanischen Union verabschiedeten *Declaration on Land Issues and Challenges in Africa* wurde der gerechte Zugang zu Land und die Stärkung von Besitzrechten von Frauen thematisiert.¹²⁰⁰

dd) Sonstige Soft Law-Instrumente

Die Thematik „Frauen und Landrechte“ wurde auch Gegenstand einiger unverbindlicher Soft Law-Instrumente, die von UN-Organen beschlossen wurden. Auf der zweiten United Nations Conference on Human Settlements 1996 wurde die *Habitat Agenda* beschlossen, in der sich die Staaten verpflichteten, „*[to] providing legal security of tenure and equal access to land to all people, including women and those living in poverty; and undertaking legislative and administrative reforms to give women full and equal access to economic resources, including the right to inheritance and to ownership of land and other property.*“¹²⁰¹ Die Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights bestätigte bereits 1998 in einer Resolution mit dem Titel *Women and the Right to Land, Property and Adequate Housing*¹²⁰², dass die Diskriminierung der Frauen in Bezug auf Landrechte eine Verletzung ihrer Menschenrechte darstellt und drängte die Regierungen, „*to take all necessary measures in order to amend and/or repeal laws and policies pertaining to land, property and housing which deny women security of tenure and equal access and rights to land, property and housing, to encourage the transformation of customs and traditions which deny women security of tenure [...].*“ Die im Jahr 2005 von der Sub-Commission gebilligten *Principles on Housing and Property restitution for refugees and displaced persons*, die sog. *Pinheiro Principles*¹²⁰³, schützen die Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen und fordern die Staaten in dem Zusammenhang auf, unter Beachtung des Gleichheitsprinzips rechtliche Sicherheit und Zugang zu Eigentum und Besitz zu gewährleisten (*Pinheiro Principle 4.1*).¹²⁰⁴ Zudem ist bei staatlichen Restitutionsprogrammen darauf zu achten, dass Frauen nicht benachteiligt werden (*Pinheiro Principle 4.3*).

Auch die unverbindlichen *RtAF Guidelines* enthalten Empfehlungen an die Staaten, die Gewährleistung von Landrechten für Frauen sicherzustellen:

¹²⁰⁰ *Kameri-Mbote*, Perspectives 2/2013, 6, 8.

¹²⁰¹ A/CONF.165/14, Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), chap. I, resolution 1, Abs. 40 b.

¹²⁰² UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights, Resolution 1998/5, 21.08.1998.

¹²⁰³ E/CN.4/Sub.2/2005/17, Pinheiro Principles, 28.07.2015, online abrufbar unter: <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹²⁰⁴ UN, Realizing women’s rights to land and other productive resources, S. 11.

„States should promote women’s full and equal participation in the economy and, for this purpose, introduce, where it does not exist, and implement gender-sensitive legislation providing women with the right to inherit and possess land and other property. States should also provide women with secure and equal access to, control over, and benefits from productive resources, including credit, land water and appropriate technologies.“ (8.6 RtAF Guideline)

„States should take measures to promote and protect the security of land tenure, especially with respect to women, and poor and disadvantaged segments of society, through legislation that protects the full and equal right to own land and other property, including the right to inherit. As appropriate, states should consider establishing legal and other policy mechanisms, consistent with their international human rights obligations and in accordance with the rule of law, that advance land reform to enhance access for the poor and women.“ (8.10 RtAF Guideline)

In der UNDRIP werden die Rechte der Frauen in Art. 22¹²⁰⁵ und Art. 44 UNDRIP¹²⁰⁶ hervorgehoben, aber nicht speziell im Zusammenhang mit Landrechten.

e) Tenure Guidelines am Maßstab der UNCEDAW

Wie bereits dargelegt, sind die *Tenure Guidelines* nicht das erste internationale Instrument, das den Schutz von Frauen im Zusammenhang mit Landrechten und der Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zu Ressourcen thematisiert. Allerdings sind sie an einigen Stellen detaillierter als die bestehenden Regelungen. Den Staaten werden sehr konkrete Maßnahmen und Empfehlungen gegeben. Die bisher tragendsten Regelungen zu Frauenrechten und Land weist die UNCEDAW auf, weshalb sie vorliegend als Maßstab zur Bewertung der *Tenure Guidelines* herangezogen wird. Anhand des Vergleichs soll analysiert werden, inwieweit die *Tenure Guidelines* einen Fortschritt zum Schutz der Frauenrechte in Bezug auf Land darstellen. Betrachtet werden dabei die Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes sowie die Einzelregelungen der *Tenure Guidelines*. Aufgrund der praktischen Relevanz in den betroffenen Ländern werden abschließend die Regelungen zum Konfliktfall zwischen Menschenrechten und Gewohnheitsrecht begutachtet.

¹²⁰⁵ „1. Particular attention shall be paid to the rights and special need of indigenous elders, women [...] in the implementation of this Declaration.“

¹²⁰⁶ „All the rights and freedoms recognized herein are equally guaranteed to male and female indigenous individuals.“

aa) Gender-Mainstreaming-Ansatz

Dem Schutz von Frauenrechten wird in den *Tenure Guidelines* zwar kein separates Kapitel gewidmet wie den indigenen Bevölkerungsgruppen mit dem neunten Teil, jedoch ist „gender equality“ als ein Implementierungsprinzip zentral unter der *Leitlinie 3B.4.* erfasst und wird folgend beschrieben:

„Ensure the equal right of women and men to the enjoyment of all human rights, while acknowledging differences between women and men and taking specific measures aimed at accelerating de facto equality when necessary. States should ensure that women and girls have equal tenure rights and access to land, fisheries and forests independent of their civil and marital status.“

Folgerichtig sind die gesamten *Tenure Guidelines* im Lichte des Grundsatzes „gender equality“ zu lesen. Die Geschlechtergleichheit sollte somit bei allen Maßnahmen und Förderungen berücksichtigt werden. Dieser Grundsatz wird im Sinne eines Gender Mainstreaming in allen Regelungsbereichen der *Tenure Guidelines* ausdifferenziert und in Form von konkreten Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierungen und zur Schaffung von gleichen Zugangsrechten zu Land etc. umgesetzt.

Darüber hinaus sei auch auf das in der *Leitlinie 3B.3* geregelte Implementierungsprinzip „equity and justice“ hingewiesen, welches auch auf die Durchsetzung der Gleichberechtigung zielt und auf dem Ansatz basiert, dass zur Gewährleistung gleicher Rechte bzw. Landrechte unterschiedliche Maßnahmen (etwa sog. empowerment) erforderlich sein können, um der Unterschiedlichkeit der Individuen gerecht zu werden.

bb) Einzelregelungen

Ein Fokus der *Tenure Guidelines* liegt auf der Rolle der Frauen als Inhaberinnen von Land, Fischgründen und Wäldern. Die *Tenure Guidelines* sollen als operatives rechtliches Instrument Staaten und andere Akteure durch konkrete Empfehlungen bei der Durchsetzung der Gleichberechtigung unterstützen und positive Auswirkungen auf die Situation der Ernährungssicherheit in den Ländern haben. Die Empfehlungen reichen von legislativen und politischen Maßnahmen über Vorgaben zu Prozessoptimierung und -beteiligung in Bezug auf Landtransfers und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen, die die Position der Frauen stärken sollen.

(1) Nationale Rahmengesetze und politische Maßnahmen

Staaten werden in den *Tenure Guidelines* wiederholt aufgefordert, die Besitzrechte und Zugangsrechte bezüglich Ressourcen von Frauen auf unterschiedlichen Ebenen zu schützen, vgl. *Leitlinie 3B.4, 4.6 oder 5.4*. Im Kapitel *Policy, legal and organizational frameworks related to tenure* behandelt die *Leitlinie 5.4* den Schutz von Frauenrechten, insbesondere hinsichtlich der Geltendmachung von Landrechten. Zunächst wird in der *Leitlinie 5.4* vergleichbar mit Art. 14 Abs. 1 UNCEDAW auf die besonderen Hindernisse hingewiesen, mit denen Frauen in Bezug auf Land und Landrechte konfrontiert sind. Die Staaten werden zur Berücksichtigung dieser Faktoren angehalten. Gleichzeitig sollen die Staaten der *Leitlinie 5.4* zufolge auf der gesetzlichen Ebene den Rahmen für eine Gleichberechtigung und den besonderen Schutz von Frauenrechten setzen: „*States should [...] take measures to ensure that legal and policy frameworks provide adequate protection for women and that laws that recognize women’s tenure rights are implemented and enforced. States should ensure that women can legally enter into contracts concerning tenure rights on the basis of equality with men and should strive to provide legal services and other assistance to enable women to defend their tenure interests.*“

In der *Leitlinie 5.3* werden die Staaten aufgefordert, gesetzliche und politische Rahmen zu setzen, die nicht diskriminieren und zudem die Gerechtigkeit fördern. Auch in den Ausführungen zu Entschädigungen in der *Leitlinie 14.4, Satz 1* wird der Genderaspekt berücksichtigt: „*States should develop gender-sensitive policies and laws that provide for clear, transparent processes for restitution.*“

Wie unter Art. 14 Abs. 2 j UNCEDAW gefordert, ist auch auf Gleichbehandlung im Rahmen von Boden- und Agrarreformen zu achten. Dem stehen die *Tenure Guidelines* nicht nach, wie die Ausführungen zu den umverteilenden Landreformen in der *Leitlinie 15* belegen.¹²⁰⁷ In der *Leitlinie 15.3* werden die Staaten angeregt, solche vornehmlich dort durchzuführen, wo eine hohe Eigentumskonzentration auf einen gewissen Grad ländlicher Armut stößt, und dabei auch den gleichberechtigten Zugang von Frauen und Männern zu berücksichtigen. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, da sich in einigen afrikanischen Ländern gezeigt hat, dass Landreformen Ausgangspunkt für die Stärkung und Ermächtigung, dem sog. empowerment von Frauen sein können.¹²⁰⁸

(2) Unterstützung und Partizipation

Ein Aspekt, der im Rahmen der *Tenure Guidelines* an unterschiedlichen Stellen zutage tritt, ist die Erkenntnis, dass es nicht ausreicht, die gleichen Rechte für Frauen und Männer gesetzlich

¹²⁰⁷ Guffens/Kroff, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 5.

¹²⁰⁸ Kameri-Mbote, Perspectives 2/2013, 6, 8.

festzulegen.¹²⁰⁹ Frauen bedürfen auch der Unterstützung bei der effektiven Wahrnehmung dieser Rechte, da sie durch die gewohnte Benachteiligung, insbesondere bei der Bildung und hinsichtlich der gesellschaftlichen Stellung, oft nicht in der Lage sind, diese auch gegen Widerstände, die in einer patriarchalisch geprägten Gesellschaft zu erwarten sind, geltend zu machen.¹²¹⁰ Umso wichtiger ist die strukturelle Hilfestellung durch den Staat über eine Miteinbeziehung von Frauen in Verfahren zur Landanerkennung und die Installierung von Unterstützungsinstrumenten. Solche Maßnahmen fanden in den *Tenure Guidelines* Berücksichtigung:

Bei der Anerkennung von Landrechten sollten die Staaten Schutzmaßnahmen für Frauen und gefährdete Personen ergreifen (*Leitlinie 7.1*). Ferner heißt es in der *Leitlinie 4.7*, dass der Genderaspekt bei staatlichen Unterstützungsmaßnahmen beachtet werden soll: „*States should consider providing non-discriminatory and gender-sensitive assistance where people are unable through their own actions to acquire tenure rights to sustain themselves, to gain access to the services of implementing agencies and judicial authorities, or to participate in processes that could affect their tenure rights.*“

In den *Tenure Guidelines* werden Grundsätze wie die Gewährleistung gleicher Rechte von Männern und Frauen in Bezug auf den Abschluss von Verträgen (Art. 15 Abs. 2 UNCEDAW) aufgegriffen und auf das spezielle Regelungsbedürfnis konkretisiert. Vorliegend sind das Verträge, die Landrechte zum Gegenstand haben. In dem Zusammenhang wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass Frauen und insbesondere indigenen Frauen der Zugang zu Bildung oft verweigert wird und sie daher bei der rechtlichen Geltendmachung ihrer Landansprüche staatliche Unterstützung benötigen. Auf die Notwendigkeit niederschwelliger Zugangsmöglichkeiten für Frauen wird auch in der *Leitlinie 17.3, Satz 1 und 2* mit Blick auf die Erfassung und die Vermittlung von Informationen zu Landrechten hingewiesen: „*States should strive to ensure that everyone is able to record their tenure rights and obtain information without discrimination on any basis. Where appropriate, implementing agencies, such as land registries, should establish service centres or mobile offices, having regard to accessibility by women, the poor and vulnerable groups.*“ Auch im Bereich Investments wird in der *Leitlinie 12.11, Satz 2* darauf hingewiesen, dass der Verhandlungsprozess nicht diskriminieren und „gendersensible“ sein sollte.

(3) Weitere Regelungen

In Teil 8 der *Tenure Guidelines*, der sich mit Land beschäftigt, das sich im Eigentum des Staates befindet, wird auch auf die Monitoringaufgabe im Zusammenhang mit Um-

¹²⁰⁹ Vgl. *Leitlinie 3B.3*.

¹²¹⁰ Vgl. *Eberlei*, Zivilgesellschaft in Subsahara Afrika, S. 84 ff.

verteilungsprogrammen der Staaten hingewiesen. In der *Leitlinie 8.11* wird in dem Zusammenhang auch auf Genderaspekte hingewiesen: „*States should monitor the outcome of allocation programmes, including the gender-differentiated impacts on food security and poverty eradication.*“ Auch bei der Lösung von Landkonflikten soll die Gewährleistung der Gendergleichbehandlung miteinbezogen werden, vgl. *Leitlinie 25.5*.

cc) Konfliktsituation zwischen Frauenrechten und Gewohnheitsrecht

In der *Leitlinie 9.2, Satz 1* werden die indigenen Völker und Gemeinschaften mit einem auf Gewohnheitsrecht basierenden „tenure system“ direkt adressiert und angehalten, auf einen gerechten Zugang zu Ressourcen von Frauen zu achten. „*Indigenous people [...] that exercise self-governance of land [...] should promote and provide equitable, secure and sustainable rights to those resources, with special attention to the provision of equitable access for women.*“ Hierbei wird zwar nicht direkt auf den Konfliktfall zwischen Frauenrechten und Gewohnheitsrecht Bezug genommen, allerdings wird bereits deutlich, dass auch indigene Gemeinschaften den Gleichbehandlungsgrundsatz zu achten haben und Frauen gleiche Zugangsrechte zu Land zukommen sollten.

Wie bereits erläutert, sind die Rechte von Frauen nicht immer mit dem traditionellen Gewohnheitsrecht oder Bräuchen vereinbar. Es gibt viele Fälle, in denen sie im Widerspruch stehen, wodurch Konfliktsituationen zwischen Frauenrechten und traditionellem Gewohnheitsrecht oder Bräuchen unvermeidbar sind. Diesbezüglich wurde ein klarstellender Regelungsbedarf auf nationaler Ebene, aber auch auf internationaler Ebene festgestellt.

Die *Leitlinie 4.6, Satz 2* konkretisiert den rechtlichen Schutz und hebt hervor, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz auch beim Übergang von diesen Rechten, etwa durch Erbschaften gewährleistet werden sollte: „*[...] States should ensure equal tenure rights for women and men, including the right to inherit and bequeath these rights.*“ Wie die bereits dargestellten Gerichtsurteile¹²¹¹ belegen, sind gerade Erbschaftsstreitigkeiten ein Bereich, in dem Frauen und speziell indigene Frauen ihre Rechte gegen Traditionen und Bräuche indigener Völker durchsetzen müssen. Die Betonung der Erbschaftsthematik im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Gleichberechtigung bei Landrechten dient der Klarstellung und stellt insoweit eine hilfreiche Weiterentwicklung dar.

In der *Leitlinie 9.6, Satz 2* wird darüber hinaus auf beschriebene konkrete Konfliktsituationen zwischen Frauenrechten und Gewohnheitsrecht eingegangen:

¹²¹¹ Vgl. unter *Teil 4 Kapitel 3 II. 2. c) dd*).

„Where constitutional or legal reforms strengthen the rights of women and place them in conflict with custom, all parties should cooperate to accommodate such changes in the customary tenure system.“

Diese Regelung macht folgende Grundannahme deutlich: Frauenrechten ist Vorrang vor gewohnheitsrechtlichen Besitzregelungen zu geben. Auch wenn lediglich auf durch verfassungsrechtliche oder gesetzliche Reformen gestärkte Frauenrechte Bezug genommen wird, die in der Folge im Konflikt mit Gewohnheitsrecht stehen, so geht deutlich hervor, dass das Gewohnheitsrecht dementsprechend anzupassen ist und somit hinter den Frauenrechten zurückzustehen hat. Von Vorteil ist dabei, dass das Gewohnheitsrecht aufgrund der mangelnden schriftlichen Fixierung grundsätzlich besonders gut dazu geeignet ist, sich an veränderte gesellschaftliche oder politische Rahmenbedingungen anzupassen.¹²¹² Für die Änderung des Gewohnheitsrechts ist kein formales Verfahren, sondern ein verändertes Verhalten und Denkmuster der rechtsunterworfenen Personen notwendig, das sich dann in Streitentscheidungen widerspiegelt.¹²¹³

Die *Leitlinie 9.6, Satz 2* hebt sich insoweit auch von Art. 2 f UNCEDAW ab, der sich auf Änderung des speziellen „customary tenure system“ fokussiert und nicht vom Gewohnheitsrecht im Generellen spricht. Somit stellt die Regelung eine Konkretisierung für den Bereich der Landrechte dar.

Ferner könnte der Grundgedanke des Vorrangs von Frauenrechten, der sich aus dem Anpassungsgebot ableiten lässt, auch auf andere gewohnheitsrechtliche Regelungen angewendet werden. Eine analoge Anwendung der *Leitlinie 9.6, Satz 2* mit Berücksichtigung der *Leitlinie 4.6, Satz 2* würde dementsprechend bedeuten, dass im Konfliktfall mit Frauenrechten gewohnheitsrechtliche Regelungen, die das Erbrecht betreffen, angepasst werden sollten. Abschließend soll ferner auf die Bedeutung von Reformen im Hinblick auf entgegenstehendes Gewohnheitsrecht hingewiesen werden. Wie von *Ndulo* beschrieben, ist die Reformierung als Komplementär zu der Rolle der Rechtsprechung eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft.¹²¹⁴ Diese Reformierung sei in unterschiedliche Herangehensweisen zu gliedern. Zunächst sollten alle afrikanischen Staaten darin bestärkt werden, den bestehenden internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten beizutreten. Zudem müssten Menschenrechte in den nationalen Verfassungen und Gesetzen geschützt sein. Jede Art der Diskriminierung oder Ungleichbehandlung in den Verfassungen sei durch den Gesetzgeber zu beseitigen. Gleiches gelte für Regelungen, die im Konfliktfall zwischen Gewohnheitsrecht und Menschenrechten dem Gewohnheitsrecht Vorrang geben. Zudem muss der Zugang zu den Gerichten verbessert werden,

¹²¹² *Lehnert*, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, S. 19.

¹²¹³ *Ebd.*

¹²¹⁴ Dazu ausführlich *Ndulo*, *IJGLS* Vol. 18, No. 1 (2011), 87, 114 ff.

damit Frauen die Möglichkeit haben, gegen eine diskriminierende Praxis zu klagen.¹²¹⁵ Bei den Reformen müsse ferner in der Öffentlichkeit klargestellt werden, „*that the human rights project is not about westernizing African society, but on the contrary, is an attempt to integrate the traditional and modern values of the African people with the concept of human rights and dignity for all persons.*“¹²¹⁶ Für eine Veränderung des Gewohnheitsrechts sei letztlich auch eine breite gesellschaftliche Bewegung nötig, die Skeptiker zu einem Umdenken bewegt und damit diskriminierende Traditionen beseitigt.

f) Bewertung

Trotz des Fortschritts, der in vielen Staaten weltweit im Bereich der Frauenrechte erreicht wurde, sind gerade Kleinbäuerinnen, Fischerinnen und Hirtinnen im ländlichen Raum nach wie vor einer Vielzahl unterschiedlicher Diskriminierungen ausgesetzt. Sie führen unter anderem dazu, dass Frauen im ländlichen Bereich vergleichsweise häufiger von einer unsicheren Ernährungslage betroffen sind. Es wurde festgestellt, dass die Ungleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zu Ressourcen, etwa durch Landrechte, in einigen Staaten durch gesetzliche und gewohnheitsrechtliche Regelungen, vor allem im Bereich des Erb- und Familienrechts verstärkt wird. Damit sind indigene Frauen gegenüber Investoren im Zusammenhang mit Land Grabbing in einer noch schwierigeren Situation als Männer und bedürfen besonderer rechtlicher Berücksichtigung und effektiven Schutzes.

Es bestehen eine Reihe internationaler menschenrechtlicher Verträge und sonstiger rechtlicher Instrumente, die Regelungen zur Verbesserung von Frauenrechten in Bezug auf die Landthematik und Besitz- und Eigentumsrechte enthalten. Das Bewusstsein für die Bedeutung von Frauen als Akteuren im ländlichen Bereich zur Bekämpfung der weltweiten Hungerproblematik ist gestiegen und auch die Erkenntnis, dass die Gewährleistung der Gleichberechtigung dafür unumgänglich ist.

Im Vergleich zu der UNCEDAW enthalten die *Tenure Guidelines* keine vollkommen neuen Rechte und stellen auch keine wesentliche Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards dar. Allerdings wird im Rahmen der *Tenure Guidelines* die Benachteiligung von Frauen in Bezug auf Besitzrechte und Land im Vergleich zu den bestehenden rechtlichen Instrumenten dezidiert behandelt:

Von besonderer Bedeutung ist zunächst die Durchsetzung des Gender-Mainstreamings. Die *Tenure Guidelines* schaffen damit Aufmerksamkeit für Probleme, mit denen Frauen in Bezug auf die Geltendmachung von Landrechten konfrontiert sind. Die gesamten *Tenure Guidelines* müssen im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes gelesen werden und verpflichten die

¹²¹⁵ *Ebd.*, 87, 118.

¹²¹⁶ *Ebd.*, 87, 115.

Staaten damit, die Interessen und Bedürfnisse von Frauen bei allen staatlichen Maßnahmen zu berücksichtigen. Frauen erfahren damit als Akteure beim Thema Landrechte eine Aufwertung.

Auch wenn sich weltweit Menschenrechtler einig sind, dass Frauenrechte Menschenrechte sind und diese nicht durch kulturelle oder traditionelle Bräuche und Gewohnheiten verletzt oder untergraben werden dürfen,¹²¹⁷ haben die Beispiele gezeigt, dass dies in einigen Fällen von Gerichten anders bewertet wurde. Umso wichtiger ist, dass in den *Tenure Guidelines* deutlich gemacht wird, dass traditionelle Landrechte zwar anerkannt werden, aber im Konfliktfall hinter den Rechten der Frauen zurückstehen müssen. Die hierdurch erfolgte Konkretisierung des Grundsatzes, der bereits in Art. 2 f UNCEDAW niedergelegt ist, stellt zwar keine wirkliche Erweiterung von Frauenrechten dar, dient aber als Konkretisierung der Klarstellung und ist somit ein weiterer nicht unbedeutender Schritt für die Gewährleistung von Landrechten für Frauen.

Auch seitens der Zivilorganisationen wurde die Auseinandersetzung mit den Frauenrechten und Land im Rahmen der *Tenure Guidelines* positiv hervorgehoben: „*The Guidelines are a significant contribution in demonstrating applicability of international human rights principles to tenure administration by making frequent references to women as potential beneficiaries of policies as well as active claimant of their rights.*“¹²¹⁸

Insgesamt können die *Tenure Guidelines* aufgrund ihres Beitrags zur Konkretisierung von Frauenrechten in Bezug auf Land als nützliches menschenrechtliches Instrument in diesem Bereich bewertet werden.

3. Schutz der Kleinbauern

Neben dem Schutz der indigenen Völker und Frauen wird auch die Bedeutung und Schutzwürdigkeit der Gruppe von Kleinbauern in den *Tenure Guidelines* betont. Zwar überschneiden sich diese Gruppen, da es sich bei indigenen Völkern und betroffenen Frauen in der Regel um sog. smallholders handelt, allerdings gehören umgekehrt nicht alle Kleinbauern indigenen Völkern an. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass auch Kleinbauern im ländlichen Raum von einer unsicheren Ernährungslage betroffen sind und deshalb als besonders schützenswerte Personengruppe richtigerweise in den *Tenure Guidelines* hervorgehoben werden. Grundsätzlich werden die Rechte der Kleinbauern wie zum Beispiel das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wohnen oder das Recht auf Eigentum durch die bestehenden Menschenrechtsverträge, die UDHR, ICESCR etc. geschützt und finden auch in Instrumenten

¹²¹⁷ Häussler/Conrad/Podeszfa, Wie Frauenrechte aufs Land kommen, S. 1.

¹²¹⁸ ActionAid/IFSN, A brief introduction to the Voluntary Guidelines, S. 5, online abrufbar unter: http://www.sida.se/contentassets/bbedae149c1403da9ab5013b0dfa155/aa_ifsn_vgs_guide_23june2011.pdf (Stand: 28.07.2017).

wie den *RtAF Guidelines*¹²¹⁹ Erwähnung. Allerdings besteht bisher kein spezielles internationales Rechtsinstrument, das sich dezidiert mit den Rechten von Kleinbauern befasst und das hier als Grundlage für einen Vergleich und damit eine Bewertung der *Tenure Guidelines* dienen könnte. Daher beschränken sich die Ausführungen vorliegend auf die Darstellung des Regelungsinhalts. Sowohl in der *Leitlinie 11.8* als auch in der *Leitlinie 12.2* wird die besondere und schützenswerte Rolle, die diese Personengruppe für die nationale Ernährungssicherheit spielt, betont. In der *Leitlinie 11.8* werden Staaten aufgefordert, diese zu unterstützen:

„Given the importance of small-scale producers for national food security and social stability, States should ensure that when facilitating market operations of tenure transactions, they protect the tenure right of small-scale producers.“

Auch in der *Leitlinie 12.2* wird im Zusammenhang mit Investitionen auf Kleinbauern und die nötige Unterstützung durch den Staat eingegangen:

„Considering that smallholder producers and their organizations in developing countries provide a major share of agricultural investments that contribute significantly to food security, nutrition, poverty, eradication and environmental resilience, States should support investments by smallholders as well as public and private smallholder-sensitive investments.“

Dass die Relevanz der Rolle von Kleinbauern für den weltweiten Kampf gegen Hunger und das Fehlen eines speziellen internationalen Rechtsinstruments erkannt wurde, zeigen die erwähnten Bestrebungen zur Erarbeitung der *UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*. Die vierte Sitzungsphase hat vom 15. bis zum 19. Mai 2017 stattgefunden. Alle relevanten Informationen wie Dokumente, Präsentationen der an dem Verhandlungsprozess beteiligten Personen, Institutionen und NGOs sowie der bisherige Verhandlungsstand in Form des Deklarationsentwurfs können auf der Homepage¹²²⁰ des HRC eingesehen werden. Der Entwurf zeigt, dass zumindest nach dem jetzigen Stand vorgesehen ist, auf die einzelnen Rechte in eigenen Artikeln detailliert einzugehen. Auch dem Gleichbehandlungsprinzip und dem Schutz der Kleinbäuerinnen kommt in diesem Entwurf große Aufmerksamkeit zu.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die *Tenure Guidelines* der Gruppe der Kleinbauern im Vergleich zu den bereits behandelten Gruppen der Indigenen und Frauen sehr viel weniger Aufmerksamkeit schenken. Grund dafür könnten die bereits beschriebenen Bestrebungen zur Erarbeitung einer speziellen UN-Deklaration sein. Diese Deklaration wird die

¹²¹⁹ Vgl. Guideline 3.8 „Bei der Entwicklung dieser Strategien werden die Staaten ermutigt, sich mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen auf nationaler und regionaler Ebene, einschließlich der Kleinbauern und traditionellen Bauern, [...] mit dem Ziel abzustimmen, ihre aktive Mitwirkung an allen Aspekten der Agrar- und Nahrungsmittelproduktion zu fördern.“

¹²²⁰ Deklarationsentwurf online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/4thSession.aspx> (Stand: 28.07.2017).

Rechte der Kleinbauern sehr viel dezidierter regeln können, weshalb sich auch das Engagement betroffener Interessengruppen auf die Erarbeitung der Deklaration fokussiert haben könnte.

III. Weiterentwicklung staatlicher Pflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen

Im Zuge der Globalisierung haben transnationale Unternehmen als globale Akteure sowohl an Gewicht bei politischen Entscheidungen als auch an Einfluss mit Blick auf die Lebensgestaltung der Menschen gewonnen.¹²²¹ Aufgrund ihrer gestiegenen Relevanz, aber vor allem infolge zahlreicher Fälle, in denen international tätige Unternehmen insbesondere in Entwicklungsländern an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, wird die Frage nach ihrer Verantwortung für die Einhaltung von international geltenden Menschenrechtsstandards intensiv diskutiert. Neben dem Bestreben, Unternehmen selbst zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten, wie die Beispiele in *Teil 2 Kapitel 3 II.* gezeigt haben, stehen die Rolle sowie die Pflichten der „Heimatstaaten“ dieser im Ausland tätigen Unternehmen zur Debatte. Die Diskussion geht dabei über die klassische Vorstellung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, wonach Staaten lediglich innerhalb ihres Territoriums Menschenrechte zu schützen haben, hinaus.¹²²²

Die *Tenure Guidelines* befassen sich mit diesen Fragestellungen und enthalten Regelungen zur Verantwortung von Staaten und transnationalen Unternehmen mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen, die unter der Beteiligung von „heimischen“ Unternehmen in einem fremden Land verübt werden. In diesem Kapitel soll untersucht werden, inwieweit Regelungen und Grundsätze des Menschenrechtsschutzes in den *Tenure Guidelines* weiterentwickelt werden. Ein Fokus liegt dabei auf der Frage, ob die in den *Tenure Guidelines* enthaltenen staatlichen „Verpflichtungen“ als extraterritoriale Schutzpflichten¹²²³ zu klassifizieren sind. Damit wären die *Tenure Guidelines* das erste von Staaten verhandelte rechtliche Instrument, in denen die Staaten eine solche Verpflichtung anerkennen.

Die Untersuchung erfolgt in vier Schritten: Nach der Definition relevanter Begriffe beschäftigt sich dieser Abschnitt mit Beispielen von Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung von Unternehmen, sowie aktuell in der Wissenschaft anerkannte völkerrechtliche Pflichten im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen und Staaten im eigenen und fremden Territorium. In einem dritten Schritt wird die in der Wissenschaft geführte Diskussion über das Bestehen extraterritorialer Schutzpflichten mit Fokus auf dem ICESCR in

¹²²¹ Weilert, ZaöRV 69 (2009), 883 f.

¹²²² Krennerich, zfmR 2 (2012), 166, 177.

¹²²³ Ausführlich zu extraterritorialen Schutzpflichten: Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 57 ff.; Koenen, Wirtschaft und Menschenrechte, S 136 ff.; Krajewski, in: FS Klein, 1113, 1118 ff.

Grundzügen erläutert und bewertet. Zudem wird auf die Bedeutung und den Inhalt der „Maastrichter Prinzipien über die extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“ eingegangen. Der Abschnitt schließt mit einer Analyse der *Tenure Guidelines* mit Blick auf eine Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards und möglicher staatlicher extraterritorialer Schutzpflichten.

1. Definitionen

In den *Tenure Guidelines* werden in den relevanten Abschnitten die Begriffe „transnational corporations“ (transnationale Unternehmen), „home states“ (Heimatstaaten) und „host states“ (Gaststaaten) verwendet, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

Transnationale Unternehmen werden von internationalen Organisationen wie der UNCTAD und der OECD, aber auch in der Wissenschaft unterschiedlich definiert.¹²²⁴ Da es für die folgende Untersuchung nicht auf spezifische Merkmale wie etwa die quantitative Mindestbeteiligung von ausländischen Unternehmen ankommt, wird folgende aufs Wesentliche beschränkte Definition angewendet: „*Transnationale Unternehmen sind Organisationseinheiten, die bei der Teilnahme am wirtschaftlichen Erwerbsleben über die Grenze eines Landes hinaus in mindestens einem Land Aktivität entwickeln.*“¹²²⁵

Als Heimatstaat wird dabei gemäß der jeweiligen nationalen Regelung der Staat bezeichnet, in dem das Mutterunternehmen bzw. die herrschende Unternehmenseinheit ihren Sitz hat oder das Mutterunternehmen gegründet wurde (Sitz- und Gründungstheorie¹²²⁶).¹²²⁷

Als Gaststaat wird der Staat bezeichnet, auf dessen Territorium im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten die Verletzung von Menschenrechten zu erwarten ist oder diese bereits stattfindet.¹²²⁸ Es darf sich dabei nicht um den Heimatstaat dieses Unternehmens handeln.

2. Typische Fallkonstellationen

Die wachsende Aufmerksamkeit für menschenrechtsgefährdende Maßnahmen transnationaler Unternehmen in Gaststaaten hat dazu geführt, dass sich auch vermehrt Wissenschaftler mit diesen Fällen beschäftigen und diese in Fallstudien analysieren.¹²²⁹ Oft stehen diese

¹²²⁴ Ausführlich dazu *Koenen*, *Wirtschaft und Menschenrechte*, S. 43 ff.

¹²²⁵ *Epping*, in: *Ipsen*, *Völkerrecht*, 2. Kapitel, § 9 Rn. 16.

¹²²⁶ Dagegen konnte sich die Kontrolltheorie völkerrechtlich nicht durchsetzen, wie der IGH festgestellt hat, vgl. IGH, Urteil vom 05.02.1970, *Barcelona Traction*, I.C.J. Report (1970), S. 3, Abs. 70.

¹²²⁷ *Weilert*, *ZaöRV* 69 (2009), 883, 890.

¹²²⁸ *Lukas/Steinkellner*, *Unternehmen in Konfliktregionen*, S. 11.

¹²²⁹ So etwa: *Coomans/Künnemann*, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations; Kaleck/Saage-Maaß*, *Transnationale Unternehmen vor Gericht*, S. 52 ff.

Konstellationen im engen Zusammenhang mit dem in *Teil 4 Kapitel 1 I.* als Land Grabbing beschriebenen Phänomen. Im Folgenden werden einige Beispielfälle dargestellt:

Menschenrechtsgefährdende Situationen traten wiederholt im Zusammenhang mit großangelegten Infrastrukturvorhaben, dem Bau von Staudämmen oder der Einrichtung großer Industriestandorte auf.¹²³⁰ Folgen sind meist die Vertreibung der lokalen Bevölkerung, wie der Fall des Ilisu-Staudamms in der Türkei belegt.¹²³¹ Auch im „Fall Lahmeyer“ wurde dem deutschen Unternehmen, das maßgeblich an dem Bau des Merowe Staudamms in Nigeria beteiligt war, vorgeworfen, für die Überflutung von 30 Dörfern und die Vertreibung von 4.700 Familien verantwortlich zu sein.¹²³²

Die Erschließung von Abbaugebieten zur extraktiven Rohstoffgewinnung (Öl-, Gas-, Kohle- und sonstige Minenindustrien) und der großflächige Anbau von Rohstoffen für Biotreibstoff im Rahmen der Agrarindustrie ist ein zweiter großer Bereich, in dem Unternehmenstätigkeiten oft zu Menschenrechtsverletzungen führen.¹²³³ Meist ist es die Landbevölkerung – zum Teil indigene Völker –, die aufgrund des Abbaus der Bodenschätze in ihrem Land gezwungen werden, dieses zu verlassen.¹²³⁴ So geschehen in Ghana bei einem Goldminenprojekt eines ghanaischen Tochterunternehmens der kanadischen Bergbaufirma Golden Star Resources, wo die einheimische Bevölkerung nach der Aneignung des Landes durch den ghanaischen Staat ihr Land verlassen musste.¹²³⁵ Entschädigungszahlungen würden dabei meist nur ungenügend geleistet.¹²³⁶

Ein anderer betroffener Bereich ist der Nahrungsmittelsektor. Großangelegte Vorhaben gehen mit einem hohen Bedarf an Arbeitskräften und großflächigen Anbaugebieten einher, was zu Konflikten mit Menschenrechten führen kann. Wie im Fall der Kaweri Coffee Plantation Limited¹²³⁷ in Uganda ist die Konsequenz oft die Vertreibung der dort wohnenden Bevölkerung. Inadäquate Arbeitsbedingungen, nicht eingehaltene Sozialstandards oder Kinderarbeit sind weitere Missstände.¹²³⁸ Typische menschenrechtsgefährdende Konstellationen finden sich des Weiteren bei der Privatisierung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie der

¹²³⁰ *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1116.

¹²³¹ *Coomans/Künnemann*, Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations, S. 61 ff.

¹²³² ECCHR, Darstellung des Falls Lahmeyer, online abrufbar unter: <http://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/lahmeyer.html> (Stand: 28.07.2017).

¹²³³ *Saage-Maaß*, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, S. 8.

¹²³⁴ *Von Bernstorff*, AVR Bd. 49 (2011), 34, 45.

¹²³⁵ Ausführliche Darstellung *Saage-Maaß*, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, S. 8, 10.

¹²³⁶ Weitere Folgen des Rohstoffabbaus können die Verschmutzung des Grundwassers und andere Umweltkontaminierungen sein.

¹²³⁷ vgl. *Künnemann*, zfmR 2 (2012), 48, 56 f.

¹²³⁸ *Koenen*, Wirtschaft und Menschenrechte, S. 25.

Wasserversorgung.¹²³⁹ Oft sind Unternehmen in diesen Konstellationen nicht vor Ort selbst tätig, sondern agieren als Investoren. Die Fallkonstellationen haben meist gemein, dass die Vertreibung der lokalen Bevölkerung erfolgt, ohne dass Ersatzland angeboten oder eine angemessene Entschädigungszahlung geleistet wird. In der Konsequenz werden die Menschen ihrer Lebensgrundlage beraubt und Menschenrechte wie das Recht auf angemessenen Lebensstandard, das Recht auf Wohnen oder das Recht auf Nahrung werden verletzt.

Oft arbeiten die Investoren und Unternehmen mit den von Korruption geprägten un-demokratischen Regierungen zusammen.¹²⁴⁰ Typische Reaktion auf Proteste oder andere gewerkschaftlich organisierte Aktionen gegen beschriebene Menschenrechtsverletzungen sind staatliche oder private Repressalien, die zur Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, Einschüchterung oder gewaltsamen Übergriffen führen.¹²⁴¹

Bei der Geltendmachung von Rechtsansprüchen gegen Unternehmen sehen sich die Betroffenen oft mit mehreren Schwierigkeiten konfrontiert:

Zunächst muss ein Anspruch gegen das Unternehmen bestehen. Dies ist beispielsweise nicht der Fall, wenn die Enteignung durch den Staat vorgenommen und damit „legalisiert“ wurde, so zum Beispiel beim Fall der Golden Star-Bergwerke.¹²⁴² Liegt eine direkte Beteiligung der Unternehmen vor, etwa bei der Vertreibung und Einschüchterung der lokalen Bevölkerung, fehlen den Betroffenen oft im nationalen Recht des Gaststaates verankerte effektive Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.¹²⁴³ Bestehen die Rechte in der Theorie, so verhindern ineffiziente und korrupte Strukturen im Justiz- und Verwaltungsbereich die Durchsetzung. Hinzu kommt, dass die Gaststaaten oft kein Interesse daran haben, Unternehmen restriktiveren Regulierungen zu unterwerfen, weshalb Verantwortlichkeitslücken entstehen.¹²⁴⁴ Bereits in seinem Bericht¹²⁴⁵ vom April 2008 machte der damalige UN-Sonderberichterstatter *Ruggie* deutlich, dass der weltweite Globalisierungsprozess zu Regulierungslücken führt. Die Verantwortung für diese Regulierungslücken kommt neben den Gaststaaten auch den Heimatstaaten zu, da diese zwar meist über besser funktionierende Justizsysteme verfügen, es aber an effektiven Rechtsmitteln für Betroffene mangelt. Im Einzelnen hängt dies vom jeweiligen Rechtssystem ab. In Bezug auf Deutschland werden beispielsweise folgende rechtliche

¹²³⁹ *Saage-Maaß*, ECCHR Stellungnahme zum Thema „Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“, Öffentliche Anhörung (06.04.2011), S. 4.

¹²⁴⁰ *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1116.

¹²⁴¹ *Saage-Maaß*, ECCHR Stellungnahme zum Thema „Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“, Öffentliche Anhörung (06.04.2011), S. 4.

¹²⁴² *Saage-Maaß*, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, S. 8.

¹²⁴³ *Massoud*, in: *Nikol/Bernhard/Schniederjahn*, Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht, 37.

¹²⁴⁴ *Windfuhr*, zfmR 2 (2012), 95, 114.

¹²⁴⁵ A/HRC/8/5, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights (07.04.2008), Abs. 3.

Hindernisse für die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen genannt: fehlende Haftungsregelungen für Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe, unklare Sorgfaltspflichten der Mutterunternehmen in Bezug auf Tochterunternehmen, fehlende Klagemöglichkeiten für große Gruppen Betroffener sowie ein hohes Kostenrisiko.¹²⁴⁶

Fraglich ist, ob Heimatstaaten die Verantwortung und völkerrechtliche Verpflichtung zukommt, solche Schutzlücken durch eigene extraterritoriale Schutzpflichten zu schließen.

3. Umfang völkerrechtlicher Verpflichtungen

Das Thema Land Grabbing und die Rolle der Unternehmen hat die Diskussion über die Verantwortung von Heimatstaaten und Unternehmen für Menschenrechtsverstöße jenseits nationaler Grenzen, die auf das eigene Handeln oder Unterlassen zurückzuführen sind, in der Wissenschaft neu entfacht.¹²⁴⁷

Weitgehend anerkannt ist die Tatsache, dass den Staaten zum Schutz der Menschenrechte eine Achtungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflicht zukommt, die für das gesamte Menschenrechtssystem Anwendung findet.¹²⁴⁸ Ausgangspunkt der Diskussion ist die Annahme, dass ein Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen, welche auf internationalen Menschenrechtsabkommen basieren, nachkommt, indem er für die Einhaltung und Gewährleistung dieser Rechte Sorge trägt, soweit sich die Täter oder Opfer innerhalb seines Territoriums aufhalten.¹²⁴⁹ Dies gilt für alle Staaten, die das infrage kommende internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben. Daraus folgt, dass auch der Gaststaat die Aufgabe hat, dafür zu sorgen, dass auf seinem Territorium tätige Unternehmen menschenrechtsrelevante Regelungen, etwa bei der Land- und Wassernutzung oder im Arbeits- und Sozialrecht einhalten. Der Gaststaat verstößt damit gegen Menschenrechte, wenn er das Unternehmen bei Verstößen gegen diese Rechte gewähren lässt oder unterstützend tätig wird.¹²⁵⁰

Überwiegende Einigkeit herrscht darüber, dass Heimatstaaten neben der Pflicht, Menschenrechte innerhalb ihres Territoriums zu achten, zu gewährleisten und zu schützen, diese auch nicht in einem Gaststaat verletzen oder zu einer Verletzung beitragen dürfen, ihnen also eine extraterritoriale Achtungspflicht zukommt.¹²⁵¹ Fraglich ist, ob im Sinne der Pflichtentrias auch Gewährleistungs- oder Schutzpflichten des Heimatstaates über die eigenen Grenzen hinaus auf andere Territorien ausgeweitet werden können. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Staat

¹²⁴⁶ *Saage-Maaß*, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, S. 16 ff.

¹²⁴⁷ Vgl. *Coomans*, zfmr 2 (2012), 27.

¹²⁴⁸ *Eide*, in: *von Schorlemer*, Praxishandbuch UNO, 241, 251 f.

¹²⁴⁹ *Coomans*, zfmr 2 (2012), 27.

¹²⁵⁰ *Von Bernstorff*, 'Land Grabbing' und Menschenrechte, S. 39.

¹²⁵¹ *Krennerich*, Soziale Menschenrechte, S. 124.

dafür verantwortlich ist, zu verhindern, dass private Akteure die Rechte von Dritten verletzen, auch wenn die Menschenrechtsverstöße Menschen betreffen, die sich außerhalb des Territoriums befinden. Dabei geht es gerade nicht um solche Fälle, in denen das private Handeln dem Staat zugerechnet werden kann, etwa weil das Unternehmen eine hoheitliche Funktion erfüllt oder sich unter staatlicher Kontrolle befindet.¹²⁵² Wie die aufgeführten Fallkonstellationen bereits verdeutlicht haben, stellt sich die Frage nach Schutzpflichten gerade dann, wenn Unternehmen eigenständig handeln und keine Zurechnung möglich ist. Gleichwohl es in diesen Fällen oft so ist, dass der Staat trotzdem Unterstützungsmaßnahmen erbringt. Inwieweit diese staatliche Unterstützung bzw. dadurch erlangte Einflussmöglichkeit beim Thema der extraterritorialen Schutzpflichten relevant sind, soll noch erörtert werden.

Die Annahme einer extraterritorialen Schutzpflicht würde in den beschriebenen Fallkonstellationen den Staat beispielsweise verpflichten, Normen zur Regulierung der Unternehmenstätigkeit zu erlassen oder effektive Kontrollmechanismen einzurichten,¹²⁵³ um zu verhindern, dass heimische Unternehmen in anderen Staaten Menschenrechtsverletzungen begehen.

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit Unternehmen selbst an Menschenrechte gebunden sind. Eine unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtung kommt ausländischen Investoren oder anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen bereits aufgrund mangelnder Völkerrechtssubjektivität¹²⁵⁴ nicht zu.¹²⁵⁵ Um das Verhalten von Unternehmen zu beeinflussen, wurde in den letzten Jahren von internationalen Organisationen wie den UN oder der OECD auf Verhaltenskodizes zurückgegriffen.¹²⁵⁶ Die Versuche, Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen, wurden angesichts der Zunahme von Menschenrechtsverletzungen, an denen ausländische Unternehmen in Gaststaaten aktiv oder passiv beteiligt sind, intensiviert.

4. Diskussionsstand: Extraterritoriale Schutzpflichten mit Fokus auf ICESCR

Ursprung der Annahme einer extraterritorialen Schutzpflicht ist die Formulierung des Art. 55 c) UN-Charta, welche die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte ohne Beschränkung auf ein Staatsgebiet vorsieht und damit die Idee des universalen Charakters der

¹²⁵² Vgl. *Lukas/Steinkellner*, Unternehmen in Konfliktregionen, S. 14 f. Nach den Richtlinien der ILC erfolgt die Zurechnung unternehmerischer Tätigkeit, wenn das Unternehmen staatliche Funktionen ausübt, die ihm der Staat gemäß internationalen Rechts übertragen hat (Art. 5 ILC) oder das Unternehmen die Tätigkeit in staatlichem Auftrag oder unter staatlicher Kontrolle ausübt (Art. 8 ILC).

¹²⁵³ Weitere Beispiele für konkrete Maßnahmen vgl. *Kaleck/Saage-Maaß*, Transnationale Unternehmen vor Gericht, S. 43 f.

¹²⁵⁴ *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 61.

¹²⁵⁵ *Hennings*, Über das Verhältnis von Multinationalen Unternehmen zu Menschenrechten, S. 37.

¹²⁵⁶ *Herdegen*, Völkerrecht, § 13 Rn. 3.

Menschenrechte untermauert.¹²⁵⁷ Grundsätzlich lassen sich extraterritoriale Staatenpflichten aus verschiedenen Rechtsgrundlagen, d.h. sowohl regionalen Menschenrechtsinstrumenten wie der ECHR als auch internationalen Menschenrechtsinstrumenten wie dem ICCPR, dem ICESCR oder UN-Konventionen ableiten, sie unterscheiden sich jedoch in Form und Ausgestaltung erheblich voneinander,¹²⁵⁸ was gemeinsame Standards besonders schwierig macht. Im Folgenden sollen nicht alle umstrittenen Punkte der breiten Diskussion bis ins Detail analysiert werden, sondern lediglich auf die Hauptstreitpunkte und jene Aspekte eingegangen werden, die für die Bewertung und Analyse der *Tenure Guidelines* von Relevanz sind.

a) Extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsverträgen

Voraussetzung für die Annahme extraterritorialer Staatenpflichten ist zunächst, dass dem jeweiligen Menschenrechtsabkommen eine extraterritoriale Anwendung und damit auch Verpflichtung zukommt. Die überwiegende Anzahl der Menschenrechtsverträge – beispielsweise die ECHR¹²⁵⁹ oder der ICCPR¹²⁶⁰ – enthalten eine *Jurisdiction*-Klausel, eine sog. Hoheitsgewalt-Klausel, wonach die Staaten lediglich innerhalb ihrer *Jurisdiction* zu vertragsmäßigem Schutz der Menschenrechte verpflichtet sind.¹²⁶¹ Grundsätzlich ist eine Ausweitung der Hoheitsgewalt auf den extraterritorialen Bereich – Gebiet, Personen oder Sachen – unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Ausschlaggebend ist, ob dem Staat eine effektive Kontrolle über den Auslandssachverhalt samt involvierter Personen (*effective control-Test*) zukommt.¹²⁶² In der *Bankovic*-Entscheidung¹²⁶³ verschärfte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Anforderung an die effektive Kontrolle insoweit, dass er neben der umfassenden Kontrolle über einen Teil des fremden Territoriums und der Personen auch die dortige Ausübung öffentlicher Gewalt voraussetzte.¹²⁶⁴ In anderen Entscheidungen¹²⁶⁵ sah der EGMR von dieser strengen Anforderung für die Annahme der effektiven Kontrolle ab.¹²⁶⁶ Auch

¹²⁵⁷ Weber, Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten, S. 17, online abrufbar unter: <http://www.humanrights-business.org/files/literaturbericht.pdf> (Stand: 28.07.2017).

¹²⁵⁸ Burkard, Zum Spannungsverhältnis von Investitions- und Menschenrechtsschutz, S. 236.

¹²⁵⁹ Art. 1 ECHR: „The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section 1 of this Convention.“

¹²⁶⁰ Art. 2 Abs. 1 ICCPR: „Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex [...].“

¹²⁶¹ Zu diesem Ergebnis kommt Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 185.

¹²⁶² Von Bernstorff, AVR Bd. 49 (2011), 34, 48.

¹²⁶³ EGMR, *Bankovic und Andere gegen Belgien und 16 weitere Konventionsstaaten*, Entscheidung vom 12.12.2001, Beschwerde Nr. 52207/99.

¹²⁶⁴ Von Bernstorff, AVR Bd. 49 (2011), 34, 48.

¹²⁶⁵ Vgl. EGMR, *Issa und Andere gegen die Türkei*, Urteil vom 16.11.2004, Beschwerde Nr. 31821/96, Rn. 72 ff.

¹²⁶⁶ Vgl. Frowein, in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, Art. 1 Rn. 6.

das CCPR orientiert sich an dem Erfordernis der effektiven Kontrolle.¹²⁶⁷ Es scheint allerdings noch nicht endgültig geklärt, an welche Voraussetzungen der Tatbestand der effektiven Kontrolle gebunden ist.

Weder die Rechtsprechung noch das CCPR haben sich bisher mit der Frage der extraterritorialen Verpflichtungen des Staates bei Tätigkeiten eines transnationalen Unternehmens befasst. Das CESCR ist dagegen in einigen General Comments auf das Thema eingegangen, wie in den folgenden Ausführungen erkennbar.

b) Extraterritoriale Schutzpflichten auf Grundlage des ICESCR

Die Diskussion um die extraterritorialen Schutzpflichten auf Grundlage des ICESCR unterscheidet sich deutlich von den anderen Menschenrechtsverträgen. Hintergrund ist die normative Grundvoraussetzung in Art. 2 Abs. 1 ICESCR, welche im Vergleich zu den anderen Menschenrechtsverträgen weniger konkret ist und somit auch mehr Spielraum zur Interpretation und Ausweitung des Anwendungsbereichs lässt.

Art. 2 Abs. 1 ICESCR: „*Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation [...] with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.*“

Diese vage Formulierung gibt vielfach Anlass zur Diskussion. Umstritten ist nicht nur die Möglichkeit einer extraterritorialen Anwendung des Paktes, sondern auch, ob aus der Formulierung „to take steps“ das Vorliegen von Schutzpflichten abgeleitet werden kann.

aa) Schutzpflichten

Die Staaten werden in Art. 2 Abs. 1 ICESCR aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, „to take steps“, um die im Vertrag niedergelegten Rechte zu realisieren. Diese Aufforderung kann als Schutzpflicht in Form von positiven Handlungen gewertet werden.¹²⁶⁸ Vom Bestehen staatlicher Schutzpflichten hinsichtlich privater Eingriffe – so etwa in Form von unternehmerischer Tätigkeit – gehen sowohl das CESCR¹²⁶⁹ als auch Vertreter der Literatur¹²⁷⁰ aus. Dieser

¹²⁶⁷ CCPR/C/21/Rev. 1/Add 13, CCPR, General Comment 31 vom 26.04.2004, Abs. 10, „This means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of the State Party, even if not situated within the territory of the State Party.“

¹²⁶⁸ Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 112.

¹²⁶⁹ E/C.12/GC/19, CESCR, General Comment 19 vom 04.02.2008, Abs. 54; E/C.12/GC/18, CESCR, General Comment 18 vom 06.02.2006, Abs. 35.

¹²⁷⁰ Vgl. Weilert, ZaöRV (2009), 883, 889; Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 115 nimmt Schutzpflichten sowohl individueller als auch kollektiver Art an; Sepúlveda, IJHR 13 (2009), 86, 91.

Auffassung wird entgegengehalten, dass die Staaten – im Gegensatz zum ICCPR – im ICESCR bewusst keine Handlungs- und Schutzpflichten aufnehmen wollten, sondern lediglich eine Formulierung wählten, wonach Maßnahmen zur progressiven Realisierung der Rechte zu ergreifen sind, ohne diese zu konkretisieren.¹²⁷¹ Diese Einschätzung entspringt einer als überholt zu wertenden traditionellen Deutung des ICESCR,¹²⁷² welche davon ausgeht, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinter den bürgerlich-politischen Rechten zurückstehen und Abwehr- und Schutzrechte aus dem ICESCR ablehnt. Entgegen dieser Ansicht können dem ICESCR beispielsweise Rechte entnommen werden, die nicht nur ein Nicht-Intervenieren, sondern vor allem auch Schutzhandlungen des Staates bezwecken, beispielsweise der staatliche Schutz vor grenzenloser unternehmerischer Freiheit.¹²⁷³ In einigen Artikeln des ICESCR wird darüber hinaus auch direkt auf staatlichen Schutz hingewiesen, etwa mit Blick auf die Familie in Art. 10 ICESCR: „*The States Parties to the present Covenant recognize that: 1. The widest possible protection and assistance should be accorded to the family [...].*“ Die Schutzpflichten wurden vom CESCR wiederholt im Zusammenhang mit unternehmerischem Agieren hervorgehoben, etwa der Schutz vor Beeinträchtigung des Rechts auf Wasser durch private Versorger¹²⁷⁴.

Aus dem ICESCR ergeben sich somit staatliche Schutzpflichten.

bb) Extraterritorialer Anwendungsbereich

Dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 ICESCR ist im Gegensatz zum ICCPR keine Begrenzung des Anwendungsbereichs in Form von einem Territorium oder einer *Jurisdiction*-Klausel zu entnehmen. Da dies für den gesamten Vertragstext gilt, stellt sich die Frage, ob aus der fehlenden Einschränkung des Anwendungsbereichs auf die extraterritoriale Anwendung zu schließen ist und ob dies nach Maßgabe des *effective control*-Tests geschieht. Rechtsprechung, welche sich mit dem Anwendungsbereich des ICESCR beschäftigt hat, besteht nicht. Im Folgenden wird auf eine Stellungnahme, die der Internationale Gerichtshof (IGH) zu dem Thema im Rahmen eines Gutachtens abgegeben hat, die Äußerungen des CESCR und die Diskussion in der Literatur eingegangen.

Der IGH erklärte mit Blick auf die fehlende Regelung zum Anwendungsbereich im ICESCR in seinem Gutachten zur Israelisch-Palästinensischen Mauer folgendes: „*This may be explicable by the fact, that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial. However, it is not to be excluded that it applies both to territories over which a State party has sovereignty and*

¹²⁷¹ Koenen, *Wirtschaft und Menschenrechte*, S. 161.

¹²⁷² Vgl. Krennerich, *zfmr* 2 (2012), 166, 173 ff.

¹²⁷³ Weilert, *ZaöRV* (2009), 883, 889.

¹²⁷⁴ E/C.12/2002/11, CESCR, General Comment 15 vom 26.11.2002, Abs. 23.

*to those over which that State exercises territorial jurisdiction.*¹²⁷⁵ Aufgrund der Annahme des IGH, dass der ICESCR auch außerhalb des Territoriums bei einer Besetzung Anwendung finde und weitere beschränkende Ausführungen zu einer extraterritorialen Schutzwirkung fehlen, kommt *Krajewski* richtigerweise zu dem Schluss, dass die Sicht des IGH demnach nicht ausschließe, „*dass ein Staat menschenrechtliche Verpflichtungen in Bezug auf eine Situation hat, die auf seinem Territorium stattfindet, sich jedoch auf die Menschenrechtslage in einem anderen Land auswirkt.*“¹²⁷⁶ Grundsätzlich wird eine extraterritoriale Anwendung des ICESCR an das Kriterium „*exercise of territorial jurisdiction*“ geknüpft.¹²⁷⁷

Prägend in der Diskussion ist die ausführliche Beschäftigung des CESCR mit extraterritorialen Pflichten der Staaten. In einer Reihe von *General Comments* hat er die extraterritorialen Pflichten aus dem ICESCR entwickelt. Bereits im Jahr 2000 im *General Comment 14* zu dem Recht auf Gesundheit wies der Ausschuss auf Folgendes hin: „*State parties have to respect the enjoyment of the rights to health in other countries, and to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means.*“¹²⁷⁸ Vor allem mit dem *General Comment 15* zum Recht auf Wasser näherte sich der Ausschuss der Anerkennung einer extraterritorialen Schutzpflicht von Staaten bisher am weitesten an.¹²⁷⁹

„*Steps should be taken by States parties to prevent their own citizens and companies from violating the right to water of individuals and communities in other countries.*“¹²⁸⁰

Hier nahm das CESCR als erster UN-Ausschuss auch konkret Bezug auf die Unternehmen, wobei aus dem Wortlaut nicht eindeutig hervorgeht, ob mit der Formulierung „*their own [...] companies*“ lediglich Staatsunternehmen oder auch Unternehmen mit Unternehmenssitz in dem Land gemeint sind.

Zuletzt äußerte sich das CESCR im Rahmen der *General Comment 19* besonders deutlich. „*States parties should extraterritorially protect the right to social security by preventing their own citizens and national entities from violating this right in other countries.*“¹²⁸¹ Die Häufigkeit der Annahme von extraterritorialen Schutzpflichten durch das CESCR – immerhin in vier

¹²⁷⁵ ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, Abs. 112.

¹²⁷⁶ *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1118 f.

¹²⁷⁷ *Von Bernstorff*, AVR Bd. 49 (2011), 34, 55.

¹²⁷⁸ E/C.12/2000/4, CESCR, General Comment 14 vom 11.08.2000, Abs. 39.

¹²⁷⁹ *Von Bernstorff*, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, S. 21.

¹²⁸⁰ E/C.12/2002/11, CESCR, General Comment 15 vom 26.11.2002, Abs. 33.

¹²⁸¹ E/C.12/GC/19, CESCR, General Comment 19 vom 04.02.2008, Abs. 54.

General Comments – deutet darauf hin, dass hier eine „ständige Rechtsprechung“ geschaffen werden soll.¹²⁸²

Allerdings wirft die Formulierung „Steps should be taken“ und insbesondere die Verwendung des Hilfsverbs „should“ Fragen zum Rechtscharakter dieser Aufforderungen auf. Uneinigkeit herrscht darüber, ob es sich um eine wirkliche Rechtspflicht oder, wie *Ruggie* meint, eine rechtspolitische Aufforderung ohne Pflichtcharakter¹²⁸³ bzw. eine Anregung¹²⁸⁴ handelt.¹²⁸⁵ Angesichts der Tatsache, dass den *General Comments* des CESCR ohnehin keine Verbindlichkeit zukommt, ist die Diskussion zu vernachlässigen.

Abgesehen von den *General Comments* des CESCR machte *Ruggie* deutlich, dass seiner Ansicht nach keine völkerrechtliche extraterritoriale Schutzpflicht seitens der Staaten bestehe. Im Kommentar zum *Guiding Principle No. 2* heißt es: „*Gegenwärtig verpflichten die Menschenrechte Staaten grundsätzlich nicht, die extraterritorialen Tätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet ansässiger und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehender Unternehmen zu regulieren. Andererseits ist ihnen dies auch nicht generell untersagt, sofern dafür eine anerkannte Rechtsgrundlage vorhanden ist.*“¹²⁸⁶

Die Ansichten in der Literatur gehen weit auseinander. Teilweise wird das Bestehen von extraterritorialen Schutzpflichten auf Grundlage des ICESCR mangels extraterritorialer Geltung des ICESCR abgelehnt.¹²⁸⁷ Eine solche Interpretation würde dem Willen der Verhandlungspartner widersprechen.¹²⁸⁸ Dem kann entgegengehalten werden, dass es sich bei den Umständen des Vertragsschlusses lediglich um Erwägungen der ergänzenden Vertragsauslegung gemäß Art. 32 Wiener Vertragskonvention handelt.¹²⁸⁹ Völkerrechtliche Menschenrechtsverträge werden vielmehr dynamisch, an den Bedürfnissen des modernen Menschenrechtsschutzes orientiert ausgelegt, weshalb der ursprüngliche Wille zu vernachlässigen ist.¹²⁹⁰

¹²⁸² *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 117.

¹²⁸³ Vgl. A/HRC/11/13, Promotion of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Business and human rights: Towards operationalizing the „protect, respect and remedy“ framework, (22.04.2009).

¹²⁸⁴ Vgl. *Koenen*, Wirtschaft und Menschenrechte, S. 162.

¹²⁸⁵ *Von Bernstorff*, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, S. 21.

¹²⁸⁶ Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrecht, auf deutsch online abrufbar unter: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (Stand: 28.07.2017).

¹²⁸⁷ *Koenen*, Wirtschaft und Menschenrechte, S. 166.

¹²⁸⁸ *Dennis*, AJIL 99 (2005), 119, 127.

¹²⁸⁹ *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1119.

¹²⁹⁰ *Ebd.*

Mit Verweis auf die fehlende *Jurisdiction*-Klausel oder sonstige Beschränkungen des räumlichen Anwendungsbereichs und mit Bezugnahme auf das CESCR wird die Ableitung von extraterritorialen Schutzpflichten aus dem ICESCR in zunehmender Tendenz von Teilen der Literatur angenommen.¹²⁹¹ Ein weiterer Anhaltspunkt, der für eine extraterritoriale Anwendung spricht, wird in der Pflicht zur Zusammenarbeit im Menschenrechtsschutz gesehen, die nicht nur in Art. 2 Abs. 1 ICESCR, sondern auch in Art. 11 Abs. 1 und Art. 23 ICESCR angesprochen wird.¹²⁹² Neben den aufgeführten Argumenten wird deutlich, dass eine weite Anwendung in Teilen der Literatur gewollt und als nötig gesehen wird, „*denn die Rechte sind Antworten auf eine zunehmende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Globalisierung, der naturgemäß auch extraterritoriale Sachverhalte immanent sind.*“¹²⁹³

Bei Annahme einer solchen extraterritorialen Schutzpflicht der Staaten stellt sich die Frage, wie weit diese bei Handlungen durch transnationale Unternehmen reichen. Zweifellos können Staaten nicht unbeschränkt zur Verantwortung gezogen werden. Auch das CESCR nimmt in seinen Ausführungen Schranken für die Schutzpflichten an.¹²⁹⁴ Voraussetzung für Schutzpflichten ist, dass sich der Störer innerhalb der Jurisdiktion befindet,¹²⁹⁵ wobei auf die tatsächliche Einflussmöglichkeit abzustellen ist.¹²⁹⁶ Andere Male stellte das CESCR, wie der IGH, auf die effektive Kontrolle über die betroffene Bevölkerung ab.¹²⁹⁷

In der Literatur gibt es viele unterschiedliche Ansätze zur Beschränkung des Anwendungsbereichs.¹²⁹⁸ So wird etwa die Übertragung des *effective control*-Tests diskutiert,¹²⁹⁹ was die Konsequenz hätte, dass der Staat über die betroffenen Opfer und Akteure auf dem fremden Territorium eine faktische Kontrolle haben müsste. Dies ist in den dargestellten Fallkonstellationen gerade nicht der Fall. Eine direkte Anwendung des *effective control*-Tests ist jedoch bereits mangels gesetzlicher Grundlage abzulehnen. So führt *Papp* richtigerweise aus,

¹²⁹¹ *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 124; *Sepúlveda*, IJHR 13 (2009), 86, 91; *Sornarajah*, The International Law on Foreign Investment, S. 169.

¹²⁹² *Skogly*, Beyond National Borders, S. 11; *De Schutter*, Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, S. 19, online abrufbar unter: <http://198.170.85.29/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf> (Stand: 28.07.2017); *Skogly/Gibney*, HRQ 24 (2002), 781, 791.

¹²⁹³ *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 124 f.

¹²⁹⁴ *Ebd.*, S. 120.

¹²⁹⁵ E/C.12/GC/19, CESCR, General Comment 19 vom 04.02.2008, Abs. 54, „Where State parties can take steps to influence third parties within their jurisdiction to respect the right [...]“

¹²⁹⁶ *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 120.

¹²⁹⁷ E/C.12/1/Add. 90, CESCR, Concluding Observations: Israel, 23.05.2003, Abs. 31.

¹²⁹⁸ Vgl. dazu ausführlich *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 121 f.

¹²⁹⁹ *Von Bernstorff*, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, S. 23.

dass der *effective control*-Test eine Auslegung der *Jurisdiction*-Klausel etwa in Art. 2 Abs. 1 ICCPR darstellt, die dem Vertragstext des ICESCR nicht zu entnehmen ist.¹³⁰⁰

Insgesamt wird in der Literatur wohl überwiegend von der Notwendigkeit einer Beschränkung ausgegangen. Teilweise wird ein modifizierter *effective control*-Test in Erwägung gezogen, der auf eine faktische Einflussmöglichkeit auf die die Verletzung verursachende dritte Partei – hier das Unternehmen – abstellt.¹³⁰¹ Eine Weiterentwicklung und Konkretisierung dieses Ansatzes stellen die *Maastrichter Prinzipien*¹³⁰², insbesondere das *Maastrichter Prinzip Nr. 9*, dar. Staatliche Verpflichtungen sind danach anzunehmen, wenn Situationen vorliegen, bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates vorhersehbare Auswirkungen auf Menschenrechte innerhalb oder außerhalb des Territoriums haben oder wenn Staaten Einfluss nehmen und Maßnahmen für die Verwirklichung von Menschenrechten auch außerhalb ihres Territoriums ergreifen können.¹³⁰³ Demnach wird auch im Rahmen der *Maastrichter Prinzipien* auf die faktische Kontrolle über die Betroffenen verzichtet und auf eine Handlungs- und Einflussmöglichkeit des Staates abgestellt, um Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, wobei gemäß dem *Maastrichter Prinzip Nr. 9 b)* der Effekt vorhersehbar sein muss.

c) Maastrichter Prinzipien

Einen weiteren Schritt zur Festlegung und Definition extraterritorialer Staatenpflichten stellen die „Maastrichter Prinzipien über die extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“¹³⁰⁴ (*Maastrichter Prinzipien*) vom 28. September 2011 dar. Die Intention war dabei, das Konzept der Universalität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu verdeutlichen und den normativen Rahmen vollumfänglich und kohärent festzulegen.¹³⁰⁵ Nach mehrjähriger Zusammenarbeit einiger Universitäten (u.a. Universität Maastricht) und NGOs aus dem Bereich Menschenrechte sowie Zivilorganisationen

¹³⁰⁰ Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, S. 122 ff.

¹³⁰¹ Sornarajah, The International Law on Foreign Investment, S. 169.

¹³⁰² Ausführliche Ausführungen zu den Maastrichter Prinzipien folgen im nächsten Kapitel.

¹³⁰³ Maastrichter Prinzip Nr. 9: „Ein Staat hat Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in allen Situationen, a) in denen er Staatsgewalt oder tatsächliche Macht ausübt, ob dies nun in Übereinstimmung mit internationalem Recht erfolge oder nicht; b) bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach sich ziehe, sei dies innerhalb oder außerhalb seines Territoriums; c) in denen der Staat einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten in der Lage ist, durch seine exekutive, legislative oder judikative Gewalt und in Übereinstimmung mit internationalem Recht entscheidenden Einfluss auszuüben oder Maßnahmen zu ergreifen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums.“

¹³⁰⁴ Text der Maastrichter Prinzipien auf Deutsch, online abrufbar unter:

http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=62
(Stand: 28.07.2017).

¹³⁰⁵ Coomans, *zfmr* 2 (2012), 27, 28.

beschlossen die einzelnen Teilnehmer ein Dokument mit 44 Prinzipien.¹³⁰⁶ Diese *Maastrichter Prinzipien* können als Rechtserkenntnisquelle nach Art. 38 Abs. 1 lit. d) IGH-Statut bewertet werden, da neben einzelnen Lehrmeinungen auch Beiträge internationaler Expertengremien wie beispielsweise der International Law Association umfasst werden.¹³⁰⁷

Im *Maastrichter Prinzip Nr. 3* stellen die Verfasser zunächst fest, dass die staatliche Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte auch extraterritorial gilt. Der Umfang der extraterritorialen Verpflichtung wird in den *Maastrichter Prinzipien Nr. 8 bis 18* beschrieben. Es folgen Ausführungen zu staatlichen Achtungspflichten (*Maastrichter Prinzipien Nr. 19 bis 22*), Schutzpflichten (*Maastrichter Prinzipien Nr. 23 bis 27*), Gewährleistungspflichten (*Maastrichter Prinzipien Nr. 28 bis 35*).

Die *Maastrichter Prinzipien* gehen über die bestehende Spruchpraxis und die *Business Principles* mit der Annahme hinaus, dass eine staatliche Rechtspflicht zum Schutz besteht, wenn der Staat Einflussmöglichkeiten auf nicht-staatliche Akteure hat.¹³⁰⁸

„Staaten müssen Maßnahmen ergreifen und durchsetzen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit rechtlichen und anderen, einschließlich diplomatischen Mitteln in jedem der folgenden Umstände zu schützen: [...] c) bei Firmen, wenn die Gesellschaft oder ihre Muttergesellschaft oder beherrschende Gesellschaft im betreffenden Staat ihr Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort ihr hauptsächliches Geschäftsgebiet hat oder wesentliche Geschäftsfähigkeit ausübt.“ (*Maastrichter Prinzip Nr. 25*)

Zudem obliegt den Staaten nach den *Maastrichter Prinzipien* auch eine Regulierungspflicht, die im *Maastrichter Prinzip Nr. 24* beschrieben wird: „Alle Staaten müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie gemäß Prinzip Nr. 25 in der Lage sind, [...] den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Maßnahmen schließen Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtsprechungs- und andere Maßnahmen ein.“

Ausführlich behandelt werden ferner die extraterritorialen Gewährleistungspflichten: „Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu gewährleisten [...].“ Im *Maastrichter Prinzip 29* wird die Pflicht aller Staaten herausgestellt, mittels zielgerichteter, durchdachter und konkreter Schritte internationale Rahmenbedingungen für die universelle Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu schaffen. „Die Erfüllung dieser Pflicht soll u.a. erreicht

¹³⁰⁶ Windfuhr, *zfmr* 2 (2012), 95, 114.

¹³⁰⁷ Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, *Völkerrecht*, § 22 Rn. 5.

¹³⁰⁸ Windfuhr, *zfmr* 2 (2012), 95, 115.

werden durch: [...] Maßnahmen und politische Strategien jedes Staates im Rahmen seiner Außenbeziehungen, einschließlich Aktivitäten in internationalen Organisationen, und Maßnahmen und politische Strategien im Inland, die zur Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums beitragen können.“

Mehrere UN-Akteure haben sich seit dem Beschluss der *Maastrichter Prinzipien* auf diese bezogen. So etwa das Committee on the Rights of the Child (CRC)¹³⁰⁹ in seinem *General Comment 16*. Auch *de Schutter* und weitere UN-Experten forderten die Staaten auf, die *Maastrichter Prinzipien* anzuwenden.¹³¹⁰ Einzelne Beispiele zeigen, dass der Druck auf die Regierungen, extraterritoriale Staatenpflichten anzuerkennen, auch seitens der Wissenschaft steigt. So führte *Krennerich* in seiner Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“ aus, dass ein wichtiger Schritt zu einer kohärenten menschenrechtsbasierten Politik die Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten sei und prangert an, dass dies im Bericht lediglich in Bezug auf eine extraterritoriale Achtungspflicht zu entnehmen sei. „Es wäre zu begrüßen, wenn der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung extraterritoriale Staatenpflichten systematisch behandeln würde, zumal internationale Kontrollorgane dies zusehends einfordern. Ein wichtiges Referenzdokument stellen die rechtlich nicht-verbindlichen „Maastricht Prinzipien [...]“ dar, die extraterritoriale Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten umfassen – und auf die der zehnte Menschenrechtsbericht noch nicht eingeht.“¹³¹¹

Kritisiert wird an den *Maastrichter Prinzipien*, dass sie lediglich an Staaten als Pflichtenträger adressiert sind, nicht jedoch an transnationale Unternehmen oder Organisationen.¹³¹² Insgesamt betrachtet sind die *Maastrichter Prinzipien* nicht unumstritten, sondern stoßen sowohl politisch als auch juristisch auf Widerstände,¹³¹³ da insbesondere eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht in der Literatur nach wie vor überwiegend abgelehnt wird.¹³¹⁴ Es gilt zu beobachten, inwieweit sich die umfassende Anerkennung dieser Pflichten durchsetzt.

5. Regelungsinhalt der Tenure Guidelines im Vergleich

Nachdem die relevanten Fallkonstellationen, die rechtlichen Hindernisse sowie der Meinungsstreit über staatliche Schutzpflichten zur Lösung solcher Fälle erörtert wurden, sollen

¹³⁰⁹ CRC/C/GC/16, CRC, General Comment 16 vom 17.04.2013, Abs. 43.

¹³¹⁰ <http://www.srfood.org/es/human-rights-beyond-borders-un-experts-call-on-world-governments-to-be-guided-by-the-maastricht-principles> (Stand: 28.07.2017).

¹³¹¹ *Krennerich*, Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“, Öffentliche Anhörung (20.03.2013), Abs. 15.

¹³¹² *Coomans*, *zfmr* 2 (2012), 27, 46.

¹³¹³ *Krennerich*, *zfmr* 2 (2012), 166, 178.

¹³¹⁴ *Wagner*, *Menschenrechte in der Entwicklungspolitik*, S. 112.

auf dieser Basis die Regelungen der *Tenure Guidelines* bewertet werden. Festzustellen ist, welche Regelungen die *Tenure Guidelines* enthalten, die sich mit den dargestellten Problemen beschäftigen oder zumindest im Kontext zu ihnen stehen. Zudem soll analysiert werden, ob die empfohlenen Maßnahmen eine Weiterentwicklung des menschenrechtlichen Schutzes auch mit Blick auf die Annahme extraterritorialer Schutzpflichten darstellen. Dabei werden die *Tenure Guidelines* sowohl mit den *Business Principles* als auch mit den *Maastrichter Prinzipien* verglichen.

Die *Tenure Guidelines* greifen die Frage der Verantwortung von Staaten und Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte sowohl im Rahmen der *General Principles* in der *Leitlinie 3A.3.2* als auch im Investitionskapitel in der *Leitlinie 12.15* auf.

a) Verantwortung von Staaten und Unternehmen

Die *Leitlinie 3A.3.2, Satz 1* macht deutlich, dass neben den Staaten auch die Unternehmen in der Verantwortung gesehen werden, auf Menschenrechte zu achten: „*Non-state actors including business enterprises have a responsibility to respect human rights and legitimate tenure rights. Business enterprises should act with due diligence to avoid infringing on the human rights and legitimate tenure rights of others.*“ Im Gegensatz zu den *Maastrichter Prinzipien* sind somit auch die Unternehmen Adressat der Empfehlungen.

Neben Menschenrechten sind nach den *Tenure Guidelines* auch die „legitimate tenure rights“ durch Unternehmen zu respektieren, wodurch die *Tenure Guidelines* über den Wortlaut und Schutz der *Business Principles*¹³¹⁵ hinausgehen. Diese Ergänzung unterstreicht die Bedeutung, die den „legitimate tenure rights“ bei der Unternehmenstätigkeit zukommt. Die aufgezeigten Fallkonstellationen haben deutlich gemacht, dass die Vertreibung der lokalen Bevölkerung und damit die Nichtbeachtung bestehender Landrechte der Betroffenen zu den konfliktreichsten Bereichen im Zusammenhang mit menschenrechtsgefährdender Unternehmenstätigkeit gehört. Umso wichtiger ist es, dass die Verpflichtung der Unternehmen, diese Rechte zu berücksichtigen, hier neben den allgemeinen Menschenrechten hervorgehoben wird.

Auf das spezielle Problem von transnationalen Unternehmen, die in einem Gaststaat in Menschenrechtsverletzungen involviert sind und die Rolle, die dem Heimatstaat hier zukommt, wird in der *Leitlinie 3A.3.2, Satz 7* folgend eingegangen:

„*Where transnational corporations are involved, their home States have roles to play in assisting both those corporations and host States to ensure that businesses are not involved in abuse of human rights and legitimate tenure right.*“

¹³¹⁵ Vgl. Business Principle No. 11.

Im Vergleich zu dem *Maastrichter Prinzip Nr. 25*, in dem Staaten für solche Konstellationen konkrete Regelungspflichten auferlegt werden, sehen die *Tenure Guidelines* hier die Heimatstaaten in der Rolle der Unterstützer der Unternehmen und Gaststaaten. Die Formulierung ist beinahe wortwörtlich aus dem Kommentar¹³¹⁶ zu dem *Business Principle No. 7* entnommen. Die begriffliche Spezifizierung von Heimatstaaten wurde in den *Tenure Guidelines* somit in der Regelung selbst und nicht nur im Kommentar vorgenommen. Darin kann eine stärkere Betonung der extraterritorialen staatlichen Verantwortung gesehen werden.

Für die Fälle, in denen das Unternehmen dem Staat gehört, er dieses kontrolliert oder maßgebende Unterstützung erhält, gehen die *Tenure Guidelines* in der *Leitlinie 3A.3.2, Satz 8* mit Blick auf die Rolle der Staaten weiter: „*States should take additional steps to protect against abuses of human rights and legitimate tenure rights by business enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and service from State agencies.*“

Auch dieser Abschnitt wurde nahezu wortgleich von den *Business Principles*¹³¹⁷ übernommen. Zusätzlich führen die *Business Principles* lediglich Beispiele für den „substantial support“ und die „services from State offices“ auf: „*such as export credit agencies and official investment insurance or guarantee agencies.*“

b) Bereitstellung effektiver Rechtsmittel

Wie bereits erörtert, ist es wichtig, dass Heimatstaaten effektive Rechtsmittel auch für diejenigen Personen zur Verfügung stellen, deren Menschenrechte durch Unternehmen auf fremdem Territorium verletzt werden.

Die *Business Principles*, die *Maastrichter Prinzipien* und auch die *Tenure Guidelines* enthalten Regelungen zum Zugang zu Rechtsmitteln. In den *Business Principles* ist diesen ein ganzes Kapitel gewidmet. *Business Principle No. 25* ist überschrieben mit dem Titel „*Foundational Principle*“, weshalb der Regelungsinhalt schon aus systematischen Gründen als allumfassender Grundsatz auf die weiteren Regelungen zu übertragen ist. Zwar werden die Staaten verpflichtet, einen Zugang zu Rechtsmitteln zu gewährleisten, allerdings beziehen sich die *Business Principles* dabei ausdrücklich auf Rechtsverletzungen, die sich innerhalb ihres Territoriums oder ihrer Jurisdiktion ereignen, wie im *Business Principle No. 25* verdeutlicht wird:

„*As part of their duty to protect against business-related human rights abuse, States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative or other appropriate*

¹³¹⁶ „Where transnational corporations are involved, their „home“ States therefore have roles to play in assisting both those corporations and host States to ensure that businesses are not involved with human rights abuse, while neighboring States can provide important additional support“.

¹³¹⁷ Vgl. *Business Principle No. 4*.

means, that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy.“

Damit berücksichtigen die *Business Principles* nicht die Problematik, dass viele Opfer in den Gaststaaten effektiv keinen Rechtsschutz erlangen, weshalb es wichtig ist, zumindest im Heimatstaat des Unternehmens Rechte geltend machen zu können. Im Vergleich dazu betonen die *Maastrichter Prinzipien* die Verpflichtung des Heimatstaates, Rechtsmittel bereitzustellen:

„Wenn der Schaden aus einer angeblichen Verletzung auf dem Territorium eines anderen Staates als desjenigen eingetreten ist, in dem das Schaden stiftende Verhalten stattgefunden hat, muss jeder betroffene Staat dem Opfer Rechtsmittel gewähren.“ (Maastrichter Prinzip Nr. 37)

In den *Tenure Guidelines* wird der Zugang zu effektiven Rechtsmitteln im Zusammenhang mit negativen Beeinträchtigungen von Menschen- und Landrechten in der *Leitlinie 3A.3.2, Satz 6* gefordert:

„States in accordance with their international obligations, should provide access to effective judicial remedies for negative impacts on human rights and legitimate tenure rights by business enterprises.“

Bemerkenswert ist bei dieser Formulierung, dass die Staaten das Erfordernis des Zugangs zu Rechtsmitteln nicht auf bestimmte Rechtsverletzungen, wie sie in den *Business Principles* vorgesehen sind, bezogen haben. Konkret bedeutet dies, dass der Zugang zu Rechtsmitteln nicht nur für Menschenrechts- bzw. Landrechtsverletzungen gewährleistet werden soll, die auf dem eigenen Territorium oder innerhalb der eigenen Jurisdiktion stattfinden. Angesichts der Vielzahl von nahezu wörtlich übernommenen Regelungen der *Business Principles* kann dies auch nicht als Versehen der Staaten bewertet werden. Vielmehr haben sich die Staaten hier bewusst für eine über die Anforderungen der *Business Principles* hinausgehende Formulierung entschieden, die somit als Entwicklung in Richtung der *Maastrichter Prinzipien* zu werten ist.

c) Regelung zu Investitionen

Im vierten Abschnitt *Transfers and other changes to tenure rights and duties* gehen die *Tenure Guidelines* auf Investitionen (*Leitlinien 12*) ein. Dabei werden Staaten darauf hingewiesen, worauf bei verantwortungsvollen Investitionen¹³¹⁸ zu achten oder wie das Verfahren¹³¹⁹

¹³¹⁸ Zu verantwortungsvollen Investitionen werden in der Leitlinie 12.4 folgende Ausführungen gemacht: „Responsible investments should do not harm, safeguard against dispossession of legitimate tenure right holders and environmental damage, and should respect human rights. Such investments should be made working in partnership with relevant levels of government and local holders of tenure rights to land, fisheries and forests, respecting their legitimate tenure rights. They should strive to further contribute to policy objectives, such as poverty eradication; food security and sustainable use of land, fisheries and forests; support local communities; contribute to rural development [...].“

¹³¹⁹ Vgl. Leitlinie 12.5.

auszugestalten ist. Mit Blick auf die Diskussion zu extraterritorialen Schutzpflichten ist insbesondere die *Leitlinie 12.15* beachtenswert:

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

Die Regelung richtet sich an den Staat in seiner Rolle als Investor oder als Unterstützer von Investitionen im Ausland, wobei offengelassen wird, wen er dabei unterstützt oder welche Form diese Unterstützung hat. Darunter zu fassen sind beispielsweise Investitions Garantien. Es ist davon auszugehen, dass die Regelung auch solche Konstellationen umfasst, in denen ein nicht-staatliches Unternehmen von seinem Heimatstaat bei Investitionen im Ausland unterstützt wird, da die Staaten ansonsten eine Spezifizierung wie in der *Leitlinie 3A.3.2, Satz 8*¹³²⁰ vorgenommen hätten. Gemäß der *Leitlinie 12.15* sollten Staaten bei den Investitionen im Ausland darauf achten, dass diese im Einklang mit dem Schutz von Landrechten, der Förderung von Ernährungssicherheit und sonstigen bestehenden Verpflichtungen stehen. Damit werden die Staaten zur Verantwortung für Auswirkungen von Investitionen außerhalb ihres Territoriums gezogen.

Bemerkenswert, so *Bernstorff*, sei diese Regelung der *Tenure Guidelines*, da die Staaten zum ersten Mal das Bestehen menschenrechtlicher Verpflichtungen von Heimatstaaten im Zusammenhang mit dem extraterritorialen Handeln nationaler staatlicher, aber auch privater Unternehmen anerkennen, auch wenn ihre rechtsdogmatische Grundlage nicht deutlich werde.¹³²¹ Zu denken wäre an eine extraterritoriale Schutzpflicht. Dies soll im Folgenden untersucht werden:

Bei der Analyse der verbindlichen Menschenrechtsverträge wurde das Vorliegen einer extraterritorialen Schutzpflicht anhand zweier Merkmale geprüft: dem Bestehen einer Schutzpflicht und der extraterritorialen Anwendbarkeit des Vertrags. Eine Schutzpflicht könnte aus der Formulierung „*should ensure that their conduct is consistent with the protection of legitimate tenure rights [...]*“ abgeleitet werden. Neben dem Umstand, dass die Formulierung mit dem Hilfsverb „*should*“ bereits Zweifel an einer verbindlichen Pflicht hervorruft, widerspricht die rechtliche Natur der *Tenure Guidelines* als unverbindliches Instrument der Annahme einer klassischen verbindlichen Schutzpflicht. Auch wenn einem Soft Law-Instrument durchaus eine Bedeutung zukommt, insbesondere wenn es auf einem Konsensdokument der Staaten basiert, führt dies nicht zur Begründung von für Staaten verbindliche Pflichten.

¹³²⁰ „Business enterprises that are owned or controlled by the State.“

¹³²¹ Von *Bernstorff*, ‘Land Grabbing’ und Menschenrechte, S. 41.

Die Übertragung der Grundvorstellung einer extraterritorialen Schutzpflicht, welche – wie bereits dargestellt – aus verbindlichen völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen abgeleitet wird, auf eine unverbindliche Leitlinie ist rechtsdogmatisch nicht begründbar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die analoge Anwendung dieser rechtlich noch sehr umstrittenen Konstruktion auf eine unverbindliche Leitlinie in dem ohnehin komplexen Diskurs weitere Unklarheit geschaffen wird.

Auch wenn keine klassischen extraterritorialen Schutzpflichten aus den *Tenure Guidelines* abgeleitet werden können, ist der Inhalt der *Leitlinie 12.15* nicht zu unterschätzen. Ein Anhaltspunkt für die Bedeutung, die die Staaten den *Tenure Guidelines* beimessen, kann aus der Vehemenz, mit der sich gerade die afrikanischen Staaten für die Aufnahme einer solchen Formulierung eingesetzt haben, abgeleitet werden.¹³²² Die afrikanischen Staaten, die von solchen Investitionen besonders betroffen sind, versprechen sich somit durch die *Tenure Guidelines* eine Veränderung und messen dem Instrument durchaus Gewicht zu. Ferner kann der Beschluss von Soft Law einen ersten Schritt für eine progressive Entwicklung zu verbindlichem Recht darstellen und den Fortschritt erleichtern.¹³²³

Als Soft Law sind die Regelungen geeignet, Staaten bei Investitionen zur „moralischen“ Verantwortung im Sinne des „good faith“ zu erziehen. Die Staaten haben sich durch die schriftliche Niederlegung dieser Anforderungen erstmalig zu einer Verantwortung im Zusammenhang mit Unternehmenshandlungen mit extraterritorialen Auswirkungen bereit erklärt, weshalb von Bernstorff zu dem Schluss kommt: „Die Leitlinien haben hier mit der Legitimität eines zwischenstaatlich ausgehandelten Konsensdokuments menschenrechtliches Neuland betreten.“¹³²⁴

Darüber hinaus könnte der *Leitlinie 12.15* auch mit Blick auf den ICESCR eine besondere Bedeutung zukommen. Soft Law-Standards interagieren mit verbindlichem Vertragsrecht und können solches auch beeinflussen.¹³²⁵ Damit trägt Soft Law auch zu der Präzisierung und Weiterentwicklung verbindlicher Verträge bei.¹³²⁶ Ein gutes Beispiel sind die *RtAF Guidelines*, welche das Recht auf Nahrung konkretisieren und Empfehlungen zur Umsetzung machen. Zwar wird durch die *Leitlinie 12.15* keine spezielle Norm des ICESCR konkretisiert und auch eine konkrete Bezugnahme der *Tenure Guidelines* auf den ICESCR wie etwa bei den *RtAF Guidelines* ist nicht ersichtlich. Dennoch dienen die *Tenure Guidelines* samt der *Leitlinie 12.15* insbesondere der Realisierung von in der ICESCR geschützten Rechten, wie dem Recht auf

¹³²² *Ebd.*

¹³²³ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 502, 507.

¹³²⁴ Von Bernstorff, 'Land Grabbing' und Menschenrechte, S. 41.

¹³²⁵ Von Engelhardt, VRÜ 42 (2009), 502, 506.

¹³²⁶ Goldmann, Internationale öffentliche Gewalt, S. 59.

angemessene Nahrung oder dem Recht auf Wohnen.¹³²⁷ Somit könnte das CESCR in Fällen, wo es aufgrund einer staatlich geförderten Investition eines ausländischen Unternehmens zu einer extraterritorialen Gefährdung dieser im ICESCR niedergelegten Rechte kommt, auf die *Leitlinie 12.15* hinweisen und die Staaten auffordern, Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu treffen. Insbesondere mit Blick auf die im Zusammenhang mit dem ICESCR diskutierten extraterritorialen Schutzpflichten eignet sich *Leitlinie 12.15* für eine weitere Etablierung solcher extraterritorialen Pflichten.

Die Menschenrechtskompatibilität von Investitionen und die daraus für die Heimatstaaten entstehenden Pflichten – beispielsweise in Form einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung – rücken ohnehin bei der Diskussion über die Vermeidung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen in den politischen Fokus. Das CESCR hat beispielsweise in den *Concluding Observations* zu Deutschland im Juli 2011 seine „*Besorgnis darüber [erklärt], dass bei der Formulierung der Politik des Vertragsstaates im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen sowie bei der Förderung solcher Investitionen die Menschenrechte nicht gebührend berücksichtigt werden*“ und fordert Deutschland dazu auf, „*dafür Sorge zu tragen, dass seine Politik im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den Zielländern dienlich ist.*“¹³²⁸ In der Zukunft könnte das CESCR sich zusätzlich auf die – auch von Deutschland angenommene – *Leitlinie 12.15* berufen und damit den Druck auf Deutschland zur Einhaltung seiner menschenrechtlichen Zusagen erhöhen. Auch *Krajewski* kommt mit Verweis auf den ICESCR und die *Maastrichter Prinzipien* zum Schluss, „*dass menschenrechtliche Anforderungen an Investitionsgarantien mit dem gegenwärtigen Verständnis von Menschenrechten vereinbar sind, obwohl damit extraterritoriale Schutzpflichten begründet werden.*“¹³²⁹ Es besteht somit eine deutliche Tendenz, die Staaten zur Einführung einer Menschenrechtsprüfung gerade im Rahmen staatlich unterstützter Investitionen zu bewegen. Die *Leitlinie 12.15* könnte hier als Argumentationsgrundlage dienen.

6. Bewertung

Festzuhalten ist, dass einige UN-Akteure, Zivilorganisationen und eine wachsende Anzahl von Wissenschaftlern die Notwendigkeit sehen, für die eingangs festgestellten Konstellationen von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen Rechtslücken zu schließen und

¹³²⁷ Vgl. *Leitlinie 1.1*, Satz 2.

¹³²⁸ E/C.12/DEU/CO/5, CESCR, *Concluding Observations: Germany*, 12.07.2011, Abs. 11, deutsche Übersetzung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales online abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/bemerkungen-ausschuss-zum-5-staatenbericht.pdf;jsessionid=97263DBC2BB9B1866CFC8D1CC7BDF644?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 28.07.2017).

¹³²⁹ *Krajewski*, in: FS Klein, 1113, 1126.

Heimatstaaten zur Verantwortung zu ziehen. Um Menschenrechtsverletzungen durch Land Grabbing für die Betroffenen rechtlich einklagbar zu machen, wird unter anderem versucht, die klassisch am Territorium orientierten Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten extraterritorial auszudehnen. Die *Tenure Guidelines* stellen dafür nur teilweise ein wirksames Instrument dar.

Überwiegend orientieren sich die *Tenure Guidelines* hinsichtlich der Verantwortung von Staaten und Unternehmen am bestehenden Standard der *Business Principles*, was durch die Vielzahl der nahezu wörtlich übernommenen Abschnitte deutlich wird. Auffällig ist, dass die *Tenure Guidelines* an einigen Stellen extraterritoriale Sachverhalte klarer herausstellen und auch auf territoriale bzw. jurisdiktionelle Begrenzungen der *Business Principles* verzichten, wie bei der Bereitstellung effektiver Rechtsmittel. Als wirklicher Gewinn und Fortschritt für den Menschenrechtsschutz kann die *Leitlinie 12.15* bewertet werden.

Wenngleich die unverbindliche Rechtsnatur der *Tenure Guidelines* nicht zu klassischen Verpflichtungen der Staaten und somit auch nicht zu verbindlichen extraterritorialen Schutzpflichten führt, sind die Staaten im Sinne des „step-by-step approach“ einen weiteren Schritt in Richtung der Anerkennung extraterritorialer Schutzpflichten gegangen. Somit könnte der Leitlinie auch mit Blick auf die Weiterentwicklung des ICESCR eine Bedeutung zukommen.

IV. Ergebnis

Die *Tenure Guidelines* stellen mit Blick auf eine normative Weiterentwicklung kein „Wunderwerk“ dar. Überwiegend orientieren sich die Leitlinien an bestehenden Regelungen, vereinzelt werden diese aber konkretisiert oder gar weiterentwickelt.

Dass indigenen Völkern beim Thema Zugang zu Land ein besonderer Stellenwert zukommt, wird bereits durch ein eigenes Kapitel in den *Tenure Guidelines* deutlich. Mit Blick auf den Schutz Indigener entsprechen die Vorgaben überwiegend dem im Rahmen der UNDRIP beschlossenen Schutzstandard. Alle im Zusammenhang mit dem Zugang zu Land stehenden Fragestellungen wie Zwangsumsiedlung oder die vollumfängliche Partizipation von betroffenen Indigenen werden umfasst. Allerdings bleiben die *Tenure Guidelines* bei der Anerkennung von Landrechten hinter den Formulierungen der UNDRIP zurück. Die Rechte der Kleinbauern werden eher am Rand behandelt. Das für Indigene geltende Prinzip des FPIC wird im Rahmen der *Tenure Guidelines* nicht analog auf Kleinbauern angewendet. Es bleibt abzuwarten, ob die geplante UN-Konvention hier einen Fortschritt bringt. Ferner wurde auf die prekäre Situation vieler Frauen in Bezug auf Landrechte eingegangen. Dies betrifft in besonderem Maße indigene Frauen, deren Landrechte in einigen Staaten durch gesetzliche und gewohnheitsrechtliche Regelungen, vor allem im Bereich des Erb- und Familienrechts, beschränkt sind. Die *Tenure Guidelines* tragen dieser besonderen Gefährdungslage Rechnung und machen deutlich, dass

traditionelle Landrechte zwar anerkannt werden, aber im Konfliktfall hinter den Rechten der Frauen zurückstehen müssen. Der vielgelobte Austausch mit der Zivilgesellschaft scheint hier besondere Früchte getragen zu haben, da die Regelungen der *Tenure Guidelines* gezielt rechtliche Problemkonstellationen von Frauen aufgreifen und eindeutig regeln. Im Vergleich zu der verbindlichen UNCEDAW leisten die *Tenure Guidelines* vor allem einen Beitrag zur Konkretisierung bestehender Regelungen. Allgemeine Grundsätze werden auf die spezifischen Problematiken, die in Bezug auf Frauen und Landrechte bestehen, angewandt und ausdifferenziert.

In Bezug auf staatliche Pflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen wurde durch die Gegenüberstellung der *Tenure Guidelines* mit den *Business Principles* und den progressiven, aus der Wissenschaft stammenden *Maastrichter Prinzipien* deutlich, dass sich die *Tenure Guidelines* überwiegend an den *Business Principles* orientieren und diesen teilweise entsprechen. Eine besondere Aufmerksamkeit wird darüber hinaus der *Leitlinie 12.15* gewidmet. Zwar kann hieraus keine extraterritoriale Schutzpflicht abgeleitet werden, da es sich um unverbindliche Leitlinien handelt. Gleichwohl haben die Staaten hier einer Regelung zugestimmt, die ihnen die Verantwortung für Auswirkungen von Investitionen außerhalb ihres Territoriums zuschreibt. Dies stellt aus menschenrechtlicher Sicht durchaus einen Erfolg dar.

Somit kann den *Tenure Guidelines* in der Gesamtbetrachtung ein Beitrag zur normativen Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes nicht abgesprochen werden.

Kapitel 4: Tenure Guidelines im Verhältnis zu anderen Regelungen

Nach der normativen Analyse der *Tenure Guidelines* sollen diese nun im Verhältnis zu anderen Regelungen betrachtet werden.

I. Verhältnis der Tenure Guidelines zu den RtAF Guidelines

Den *Tenure Guidelines* und den *RtAF Guidelines* ist nicht nur gemein, dass sie beide als unverbindliche Leitlinien unter dem Dach derselben internationalen Organisation beschlossen wurden. Auch thematisch weisen sie eine deutliche Schnittmenge auf. Ziel beider Leitlinien ist die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und die Erreichung der Ernährungssicherheit. So heißt es etwa im Vorwort der *Tenure Guidelines*: „Der Zweck dieser Freiwilligen Leitlinien ist es, als Referenz zu dienen und eine Anleitung zur Verbesserung der Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern zu geben, mit dem übergeordneten Ziel, die Ernährungssicherheit für alle zu verbessern und die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit zu unterstützen.“

Darüber hinaus befassen sich die *RtAF Guidelines* auch mit dem Zugang zu Ressourcen und Vermögen¹³³⁰ und mit Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung¹³³¹, wobei auch ein Bezug zu dem Zugang zu Land hergestellt wird.

Fraglich ist, in welcher Relation die Leitlinien zueinander stehen. Die zeitliche Abfolge des Erlasses der Leitlinien könnte darauf schließen lassen, dass diese aufeinander aufbauen. Allerdings sprechen auch Argumente dafür, dass die *Tenure Guidelines* trotz der zeitlichen Nachfolge das Fundament für das Recht auf Nahrung darstellen sollen, indem sie den Zugang zu Land und damit auch zu Nahrung ermöglichen bzw. absichern.

Der inhaltliche Vergleich der Leitlinien ergibt, dass die *Tenure Guidelines* im Verhältnis zu den *RtAF Guidelines* das spezifischere Instrument sind und die in den *RtAF Guidelines* bereits aufgeworfene Landrechtsproblematik konkretisieren. Während die *RtAF Guidelines* Regelungen zu allen Bereichen, die im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung relevant sein könnten, umfassen, sind die *Tenure Guidelines* lediglich auf das Thema Landrechte bzw. Zugang zu Land begrenzt. Die *Tenure Guidelines* bieten Staaten konkretere Handlungsanweisungen dahingehend, welche Maßnahmen sie treffen müssen, um den Zugang zu Land und damit einen wichtigen Bestandteil für die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung zu gewährleisten.

II. Bedeutung der Verweise im Rahmen der Tenure Guidelines

Die *Tenure Guidelines* umfassen zahlreiche Verweise auf verbindliche und unverbindliche internationale Menschenrechtsabkommen bzw. Deklarationen wie beispielsweise die UDHR, auf die UNDRIP oder die ILO Nr. 169. Ein solches Beispiel stellt der Verweis in der *Leitlinie 12.7, Satz 1* dar:

„In the case of indigenous peoples and their communities States should ensure that all actions are consistent with their existing obligations under national and international law, and with due regard to voluntary commitments under applicable regional and international instruments, including as appropriate from the International Labour Organization Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.“

Weitere Verweise finden sich in den *Leitlinien 9.3, 24.2* und in der *Leitlinie 25.2*.

Diese Verweise werden von der Zivilgesellschaft im Rahmen der Bewertung der *Tenure Guidelines* als besondere Errungenschaft eingestuft.¹³³² Aufgrund der Verweise auf anerkannte internationale Menschenrechtsnormen seien die *Tenure Guidelines* trotz ihrer Unverbindlichkeit

¹³³⁰ Leitlinie 8 und Leitlinie 8 B der *RtAF Guidelines*.

¹³³¹ Leitlinie 2 der *RtAF Guidelines*.

¹³³² *Guffens/Kroff*, Richtlinien zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, S. 3.

auf nationaler und internationaler Ebene ein wichtiges Regelungsinstrument.¹³³³ Angesichts der hohen Bedeutsamkeit, die den Verweisen an dieser Stelle zugesprochen wird, gilt es zu klären, ob diesen eine rechtliche oder lediglich symbolische Relevanz zukommt. Insofern ist zunächst festzustellen, welchen Rechtscharakter die Verweise haben und ob ihnen eine rechtliche Wirkung zukommt, die über schlichte Symbolik hinausgeht.

Grundsätzlich sind Verweise in normativen Texten keine Seltenheit. Verweise innerhalb eines Gesetzbuches auf eine andere Norm sind in deutschen Gesetzbüchern als Standard-Technik zu bewerten. Eine konkrete Norm wird wörtlich oder entsprechend angewendet, um eine Wiederholung zu vermeiden. Dabei wird zwischen Rechtsfolgen- und Rechtsgrundverweisungen unterschieden.

Vorliegend handelt es sich aber um keinen Verweis auf eine andere konkrete Norm innerhalb eines Gesetzbuches oder Regelwerks. In den *Tenure Guidelines* wird vielmehr auf ein gesamtes anderes Regelwerk bzw. eine Deklaration verwiesen. Eine rechtliche Wirkung im Sinne einer Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweisung kann daraus nicht abgeleitet werden. Bereits die gewählten Formulierungen im Zusammenhang mit den Verweisen, wonach das staatliche Handeln lediglich im Einklang mit den zitierten Regelungsinstrumenten erfolgen soll, schließt eine rechtliche Konsequenz aus. Einer rechtlichen Aufwertung oder höheren Verbindlichkeit der *Tenure Guidelines* durch diese Verweise, wie sie die Zivilgesellschaft proklamiert, mangelt es an Grundlage.

Jedoch sind die Verweise nicht ohne Effekt. Zunächst werden die *Tenure Guidelines* und der jeweilige Regelungsinhalt dadurch in Verbindung zu bestehenden thematisch verwandten Regelungsinstrumenten gebracht und in die Menschenrechts-Systematik eingeordnet. „*They are anchored in existing obligations under international human rights law, explicitly mentioning the Universal Declaration of Human Rights [...] and establishing principles of implementation that make clear that the tenure of land, fisheries and forests is not a business matter, but fundamental right that must be recognized, respected and guaranteed.*“¹³³⁴

Darüber hinaus sind die Verweise auch für die bestehenden Regelungsinstrumente von Vorteil. Sie lenken die Aufmerksamkeit der Staaten und internationalen Akteure auf diese bereits länger bestehenden Regelungsinstrumente und setzen sie in einen aktuellen Kontext. Die Verweise können somit einen menschenrechtlichen Dialog zu bestehenden Regelungen neu aktivieren und damit auf die ausstehende Umsetzung internationaler Verpflichtungen

¹³³³ *Ebd.*

¹³³⁴ Guffens/Kroff/Seufert, in: Franco/Borras, Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, 222, 224, online abrufbar unter: https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf (Stand: 28.07.2017).

hinwirken.¹³³⁵ Damit führen die Verweise zu einer Effektivierung und vor allem Aktualisierung dieser Instrumente. Auch können die *Tenure Guidelines* dazu dienen, ältere Regelungen neu auszulegen, und stellen somit auch eine Interpretationshilfe und dogmatische Weiterentwicklung dar.

Auch wenn den Verweisen keine rechtliche Wirkung zukommt, sind sie mit Blick auf den menschenrechtlichen Gesamtzusammenhang somit durchaus von Bedeutung.

Kapitel 5: Bisherige Umsetzungsansätze

Um eine umfassende Bewertung der Umsetzung der *Tenure Guidelines* vornehmen zu können, ist der Zeitraum seit ihrem Beschluss nicht ausreichend lang. Allerdings sind erste Umsetzungsansätze zu beobachten, die Rückschlüsse auf die Akzeptanz dieses neuen Regelungsinstrumentes zulassen.

Nach dem Beschluss der *Tenure Guidelines* stellte des CFS Vorsitzende Yaya Olaniran fest, dass es nun Aufgabe der Unterstückerstaaten sei, diese in der Praxis umzusetzen. „*These changes won't be happen overnight. But we also know as a result of the extensive consultations by FAO and the CFS-led negotiation process, that there is a lot of buy in and support for the guidelines.*“¹³³⁶

Bereits während der Verhandlungen kündigte der Generaldirektor der FAO an, dass die Implementierung der Leitlinien künftig die Basis für jegliche Kooperationsprojekte der FAO im Landbereich sein werde, unabhängig ob dies mit staatlichen oder privaten Akteuren der Fall ist.¹³³⁷ Dass die Förderung der nationalen Implementierung durch konkrete Projekte ein ernsthaftes Anliegen der FAO und der Staaten ist, zeigen folgende Entwicklungen:

Der Elfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik führt die *Tenure Guidelines* insbesondere im Zusammenhang mit dem menschenrechtlichen Dialog mit der kambodschanischen Regierung für die künftige Entwicklungszusammenarbeit auf und beschreibt sie dabei als „Kernreferenz für das weitere Engagement im Landsektor“.¹³³⁸ Des Weiteren hat die deutsche Bundesregierung am Rande der Konferenz „Land and Poverty“ der

¹³³⁵ Geuder-Jilg, Voluntary Guidelines, S. 5, online abrufbar unter: http://www.e-alliance.ch/typo3conf/ext/naw_securedl/secureb5dd.pdf?u=0&file=fileadmin/user_upload/docs/All_Food/CFS/Facts_33_Voluntary_Guidelines.pdf&t=1433841554&hash=96efa83d0096799c37029d5593a9f3f1 (Stand: 28.07.2017).

¹³³⁶ FAO, Eigene Darstellung auf der Homepage online abrufbar unter: <http://www.fao.org/news/story/en/item/142587/icode/> (Stand: 28.07.2017).

¹³³⁷ Von Bernstorff, in: FS Riedel, 165, 168.

¹³³⁸ Elfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (Berichtszeitraum 1. März 2012 bis 28. Februar 2014), S. 101, online abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/692838/publicationFile/204864/MRB_11.pdf (Stand: 28.07.2017).

World Bank in Washington 2014 mit der Regierung von Sierra Leone und der FAO eine trilaterale Landpartnerschaft vereinbart, die das Ziel hat, die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis im Landsektor zu verbessern.¹³³⁹ Diese Landpartnerschaft wurde im Dezember 2015 unterzeichnet. Sie dient auch dazu, ein nationales Dialogforum aufzubauen, um die Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft in den Reformierungsprozess der nationalen Gesetzgebung im Landsektor zu institutionalisieren. Arbeitsgrundlage der Partnerschaft sind die *Tenure Guidelines*.¹³⁴⁰ Zurückzuführen ist diese Landpartnerschaft auf Unterstützungszusagen der G8 Staaten auf dem G8 Gipfel in Lough Erne. Den Entwicklungsländern wurde zugesagt, sie bei der nationalen Umsetzung der *Tenure Guidelines* im Rahmen von bilateralen Partnerschaften zu unterstützen. Das Thema Land-Governance bildete einen Schwerpunkt der britischen G8 Präsidentschaft 2013, wie dem „2013 UK G8 Presidency Report“¹³⁴¹ zu entnehmen ist. Neben der Ausarbeitung von konkreten Aktionsplänen, um einen höheren Grad an Transparenz in den gesamten Landtransaktionsprozess in Entwicklungsländern zu etablieren, wurde auch eine Global Donor Working Group on Land¹³⁴² gegründet, um die globale Koordination und einen gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, die Landpartnerschaften pro-aktiv zu unterstützen und den Prozess in Rechenschaftsberichten festzuhalten. Auch finanziell wird die Umsetzung der *Tenure Guidelines* unterstützt: Deutschland stellt beispielsweise drei Millionen Euro über drei Jahre der FAO für die Unterstützung der Umsetzung bereit und Frankreich will insgesamt ungefähr 2,5 Millionen Euro jährlich durch Programme zur landwirtschaftlichen Entwicklung und Ernährungssicherheit sowie der Förderung der *Tenure Guidelines* investieren.¹³⁴³ Auch Japan plant eine finanzielle Unterstützung der Umsetzung der *Tenure Guidelines* durch die World Bank.¹³⁴⁴

Die *Tenure Guidelines* werden international auf unterschiedlicher politischer Ebene aufgegriffen, wie etwa im Rahmen der G20 Gipfelerklärung 2012: „*Wir ermutigen zur Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung.*“¹³⁴⁵

¹³³⁹ BMEL, Pressemitteilung vom 26.03.2014, online abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2014/079-SC-SierraLeone.html> (Stand: 28.07.2017).

¹³⁴⁰ Ebd.

¹³⁴¹ Trade, Tax and Transparency, The 2013 UK G8 Presidency Report, online abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271676/G8_report_WEB_FINAL.PDF (Stand: 28.07.2017).

¹³⁴² Nähere Informationen online abrufbar unter: <https://www.donorplatform.org/about-land-governance.html> (Stand: 28.07.2017).

¹³⁴³ Trade, Tax and Transparency, The 2013 UK G8 Presidency Report, S. 14 f.

¹³⁴⁴ Ebd., S. 14.

¹³⁴⁵ G20 Gipfelerklärung Los Cabos 2012, Abs. 58, auf deutsch übersetzt durch die Bundesregierung, online abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/G20-loscabos-gipfelkommunique-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 28.07.2017).

Das CFS forderte durch den ECOSOC die UN-Generalversammlung auf, die *Tenure Guidelines* weiter zu unterstützen und die Weiterverbreitung bei allen UN-Gremien und UN-Agenturen sicherzustellen.¹³⁴⁶ Das CFS selbst begleitet die Umsetzung der *Tenure Guidelines* aufmerksam und ist die Plattform für den Austausch aller beteiligten Akteure.¹³⁴⁷ Der Umsetzungsstand der *Tenure Guidelines* war somit auch eines der Hauptthemen der 43. Sitzung des CFS im Oktober 2016.

Die konkreten und gezielten Bemühungen der Staaten, die Umsetzung der *Tenure Guidelines* zu unterstützen, sind ein großer Erfolg für die *Tenure Guidelines* und sprechen für den hohen Grad an Anerkennung, das diesem Regelungsinstrument und dem Thema an sich zukommt. Die Staaten haben die Notwendigkeit zu handeln erkannt und sehen in den *Tenure Guidelines* ein geeignetes Mittel, um tätig zu werden. Nicht zuletzt die Bereitschaft, die Umsetzung auch finanziell zu unterstützen macht deutlich, dass diese Leitlinien die Chance haben, zu einem sehr erfolgreichen Instrument zu werden.

Kapitel 6: Ergebnis

Ausgangspunkt der Untersuchung in Teil 4 war die Frage, ob die *Tenure Guidelines* ein geeignetes Regelungsinstrument darstellen, um auf die Menschenrechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit dem Phänomen Land Grabbing zu beobachten sind, zu reagieren.

Aus normativer Sicht wurde festgestellt, dass in den *Tenure Guidelines* Regelungen der UNCEDAW zum Schutz von Frauenrechten aufgegriffen und insbesondere in Bezug auf die Gewährleistung von Landrechten konkretisiert werden. Mit Blick auf die spezielle Problematik indigener Frauen kann von einer gewissen Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes gesprochen werden. Gleiches gilt für die Debatte um staatliche Verpflichtungen bei menschenrechtsverstoßendem Verhalten von Unternehmen, gerade mit Blick auf die Regelungen zu Investitionen wurden neue rechtliche Impulse gesetzt, die bestehende progressive Ansätze im wissenschaftlichen und politischen Diskurs – Maastrichter Prinzipien – bekräftigen können. Eine solch positive Bewertung erfolgt für die Regulierungen zum Schutz indigener Völker nicht. Auch wenn ihnen ein eigener Abschnitt gewidmet wird, orientieren sich die Regulierungen überwiegend an bestehenden rechtlichen Anforderungen und bleiben vereinzelt sogar hinter bestehenden Regelungen zurück. Die Problematik der Kleinbauern wurde dagegen nicht speziell herausgestellt, was angesichts der geplanten UN-Konvention zu vernachlässigen

¹³⁴⁶ *Mundro-Faure/Hilton*, FAO's first twelve months after endorsement of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure, S. 1.

¹³⁴⁷ Das CFS organisiert Treffen, an denen die verschiedenen stakeholder ihre Erfahrungen mit Blick auf die Umsetzung der *Tenure Guidelines* austauschen können, hier etwa im Rahmen einer Sitzung im Mai 2016 zu den Erfahrungen in Europa und Zentralasien: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/Events2016/ERC/CFS_MultiSH_en.pdf (Stand: 28.07.2017).

ist. Unter streng normativen Gesichtspunkten würde die Untersuchung mit Blick auf den Beitrag der *Tenure Guidelines* zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes zu einem durchwachsenen Ergebnis kommen.

Allerdings wurde bereits festgestellt, dass es für die Bewertung von Soft Law-Instrumenten lohnend sein kann, den Horizont über die rein normativen Feststellungen zu erweitern und weitere Aspekte zu betrachten. Die Wiederholung bestehender Regelungen anderer Resolutionen und Konventionen ist bereits als Aufwertung dieser Rechte einzuordnen. Selbst unkonkrete Verweise auf gesamte Deklarationen haben einen solchen Effekt. Zudem erleichtert die Zusammenführung der Rechte in Bezug auf Zugang zu Ressourcen in einem Regelwerk den Staaten, diese bei ihrem Agieren zu berücksichtigen. Negative Auswirkungen ihres Handelns wie bei Land Grabbing können damit verhindert werden.

Ohne eine ausführliche Analyse durchgeführt zu haben, lässt sich argumentieren, dass die Bemühungen der Staaten hinsichtlich der Umsetzung der *Tenure Guidelines* eine große Anerkennung zum Ausdruck bringen, die sich positiv auf die Effektivität auswirkt.

Bereits der gesamte Verhandlungsprozess wurde aufgrund der breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft und Betroffenen von allen Seiten lobend herausgesellt und sollte Vorbildfunktion für in Zukunft zu verhandelnde ähnliche Regelungsinstrumente haben. Konkrete Umsetzungsansätze stellen die neu entstandenen Länderpartnerschaften und die finanziellen Zusagen dar. Trotz eines vergleichsweise schwach formulierten Follow-Up-Mechanismus werden die Entwicklungen durch die Staaten selbst – etwa im G8-Verbund – vorangetrieben. Zudem übernimmt das CFS die wichtige Rolle, den Umsetzungsprozess zu beobachten und als Austausch-Plattform zu dienen. Insgesamt sind viele Anhaltspunkte zu erkennen, die darauf deuten, dass die *Tenure Guidelines* ein sehr erfolgreiches völkerrechtliches Instrument werden können.

Teil 5: Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Die beispiellose Euphorie verschiedener Akteure der internationalen Gemeinschaft beim Beschluss der unverbindlichen *Tenure Guidelines* im Jahr 2012 gab Anlass, dieses völkerrechtliche Instrument – Leitlinien – näher zu untersuchen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass speziell Leitlinien in der Völkerrechtswissenschaft bisher verhältnismäßig selten thematisiert wurden, soll diese Arbeit einen Beitrag zur Konkretisierung dieses Instruments und zur Bewertung zweier Leitlinien leisten.

In Teil 2 wurde dafür zunächst die Leitlinie als Soft Law-Instrument im Rahmen des Völkerrechts untersucht. Dies erforderte auch eine Auseinandersetzung mit der seit Jahrzehnten geführten wissenschaftlichen Diskussion um Soft Law. Die erste Erkenntnis der völkerrechtsdogmatischen Betrachtung ist allerdings, dass es kaum möglich ist, allgemein geltende formale oder inhaltliche Merkmale für Leitlinien von internationalen Organisationen oder Leitlinien auf Basis unverbindlicher Staatenvereinbarungen festzulegen, die das Regelungsinstrument klar definieren. Hintergrund ist auch die bestehende rechtstheoretische Uneinigkeit zu elementaren Fragen, wie etwa: Um was handelt es sich bei Soft Law und welche Regelungen werden dazu gezählt? In der Konsequenz gibt es keine einheitliche Definition von Soft Law. Gleichwohl wurde für diese Arbeit festgelegt, dass Soft Law lediglich auf Basis einer Entscheidung von Hoheitsträgern entstehen kann; was dementsprechend auch für Leitlinien gilt. Dieses Merkmal ermöglicht auch die Abgrenzung zu allgemeinen Veröffentlichungen von internationalen Organisationen, die ebenso den Titel Leitlinie tragen können, aber kein Soft Law-Instrument in dem Sinne darstellen. Die Betrachtung einiger Leitlinien unterschiedlicher internationaler Organisationen hat ergeben, dass es sich um kein neues Regelungsinstrument handelt, sondern bereits seit einigen Jahrzehnten zur Abgabe von Empfehlungen genutzt wird. Die verwendete Sprache und inhaltliche Strukturierung ist von Gesetzen nicht zu unterscheiden. Allerdings enthalten sie, entsprechend ihrer unverbindlichen Natur, überwiegend weiche Formulierungen wie „States should“.

Der Vergleich mit anderen Soft Law-Instrumenten hat gezeigt, dass allgemeine Aussagen über charakteristische Merkmale, die über ihre rechtliche Unverbindlichkeit hinausgehen, nur vereinzelt möglich sind. Während die Abgrenzung von allgemein formulierten Prinzipien aufgrund ihrer Konkretheit gelingt, ist die Unterscheidung zu Codes of Conduct an keinen klaren Kriterien festzumachen. Jede von Hoheitsträgern beschlossene Leitlinie muss demnach einzeln betrachtet werden.

Als Soft Law-Instrument kann Leitlinien im Völkerrecht eine politische und moralische Verbindlichkeit zukommen, die ihnen eine mit Hard Law vergleichbare Wirkung hinsichtlich der Befolgung verschafft. Welchen großen Einfluss Soft Law und damit auch Leitlinien auf die

Entwicklung eines gesamten Völkerrechtsbereichs haben können, wurde durch Beispiele des Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrechts belegt. Letztlich entsteht im Völkerrecht, aber auch in anderen Rechtsbereichen, angesichts der Zunahme von Soft Law-Regelungen unterschiedlichster Art und dem damit oft einhergehenden demokratischen Legitimationsdefizit das Bedürfnis, diese zu kategorisieren und einheitliche verfahrenstechnische Anforderungen festzulegen. Mit diesem Thema beschäftigen sich auch die Forschungen zum Global Administrative Law. Da ein großer Teil der völkerrechtlichen Leitlinien, etwa die *Tenure Guidelines*, und sonstiges Soft Law im Grunde nach Verwaltungsrecht darstellen, könnten die Überlegungen des Global Administrative Law, beispielsweise zur Schaffung einheitlicher Verfahrensvoraussetzungen für diese Instrumente, auch in die völkerrechtliche Diskussion übertragen werden, um hier neue Impulse zu setzen.

In Teil 3 wurde am Beispiel der *RtAF Guidelines* versucht, die Autorität und Effektivität von Leitlinien exemplarisch darzustellen. Unter Berücksichtigung ihrer umstrittenen rechtlichen Einordnung bietet sich die Untersuchung unter – im Völkerrecht bisher eher unüblichen – völkerrechtssoziologischen Aspekten an, um genauere Aussagen über ein solches Regelungsinstrument treffen zu können. Zur Anwendung kommt dabei die von *Miehsler* anhand von verschiedenen (auch soziologischen) Kriterien entwickelte Kategorie der Autorität eines Rechtsinstruments. Diese völkerrechtssoziologische Untersuchung in Anlehnung an *Miehslers* Kriterien hat ergeben, dass den *RtAF Guidelines* lediglich eine eingeschränkte Autorität zukommt, was insbesondere mit teilweise sehr schwachen Formulierungen und der geringen Anwendung durch die Staaten zu begründen ist. Gleichwohl gilt der Verhandlungsprozess der *RtAF Guidelines* als vorbildlich und hat die Messlatte hinsichtlich der Partizipation der Zivilgesellschaft und sonstiger Betroffener im Verhandlungsprozess hoch gesetzt.

Inhaltlich zielen die *RtAF Guidelines* unter anderem auf die nationale rechtliche Verankerung des Rechts auf Nahrung. Es wurde festgestellt, dass mittlerweile 30 Staaten das Recht auf Nahrung explizit in die Verfassung oder auch in Form von Rahmengesetzen rechtlich implementiert haben. Das Beispiel von Brasilien zeigte, wie eine solche Umsetzung vorbildlich erfolgt und welche Strukturen auf dieser Basis geschaffen werden können. Der Versuch, die Effektivität der *RtAF Guidelines* durch die Anzahl an nationalen verfassungsrechtlichen und rahmengesetzlichen Implementierungen des Rechts auf Nahrung darzulegen, gestaltete sich schwierig. Ein Zusammenhang zwischen den *RtAF Guidelines* und den jüngsten nationalen Rechtsetzungsentwicklungen nach 2004 lässt sich dennoch begründen. Es wurde zudem festgestellt, dass zur vollumfänglichen Ergründung solcher Fragestellungen sehr aufwendige Untersuchungen erforderlich sind.

Teil 4 der Arbeit befasst sich mit der Untersuchung der *Tenure Guidelines*. Eines der Ziele der *Tenure Guidelines* ist es, Menschen vor Rechtsverletzungen im Zuge von Landaneignungen oder Investitionen, d.h. vor negativen Folgen durch das Phänomen Land Grabbing zu schützen.

Es wurde festgestellt, dass einige Personengruppen von der Problematik besonders betroffen sind. Heraus kristallisiert haben sich die Gruppen der indigenen Völker, Frauen und Kleinbauern. Diesen Betroffenen wird in den *Tenure Guidelines* dementsprechend besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Es stellte sich dabei die Frage, ob die *Tenure Guidelines*, wie bei Soft Law-Instrumenten oft der Fall, Regelungen enthalten, die zum Ausbau des Menschenrechtsschutzes führen. Zum Vergleich wurden bei den Indigenen die Regelungen der UNDRIP und in Bezug auf den besonderen Schutz der Frauen die UNCEDAW herangezogen. Die Untersuchung der *Tenure Guidelines* hat deutlich gemacht, dass ihre Regelungen überwiegend dem bereits bestehenden Regelungsstandard anderer völkerrechtlicher Instrumente entsprechen. Im Bereich der Frauenrechte werden spezielle Problemkonstellationen indigener Frauen aufgegriffen und teils auch detaillierter als in der UNCEDAW geregelt. Der Schutz der indigenen Völker sticht durch ein eigenes Kapitel heraus und umfasst auch alle wichtigen Themenfelder. Allerdings stellen die *Tenure Guidelines* im Vergleich zu der UNDRIP keine Weiterentwicklung dar und bleiben etwa in Bezug auf die Anerkennung der Landrechte hinter den konkreten Regelungen der UNDRIP zurück. Die Gruppe der Kleinbauern wird in den *Tenure Guidelines* nur beiläufig behandelt, was auf den laufenden Prozess zur Erarbeitung der *UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* zurückgeführt wird. Die Chance, die für Indigene erarbeiteten Rechte, etwa das Prinzip FPIC, auch auf die Gruppe der Kleinbauern anzuwenden, wurde in den *Tenure Guidelines* vergeben.

Neben dem besonderen menschenrechtlichen Schutz einzelner Personengruppen wird in den *Tenure Guidelines* auch das Thema staatliche Pflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen thematisiert, weshalb die Problematik und rechtstheoretische Diskussion zu extraterritorialen Schutzpflichten, insbesondere mit Fokus auf den ICESCR erläutert wird. Die Regelungen zur Verantwortung von Staaten und Unternehmen und der Bereitstellung effektiver Rechtsmittel der *Tenure Guidelines* werden mit den *Business Principles* und den *Maastrichter Prinzipien* verglichen. Dabei orientieren sich die *Tenure Guidelines* deutlich an den Formulierungen der *Business Principles*, wobei die *Tenure Guidelines* extraterritoriale Sachverhalte stärker hervorheben. Abschließend sticht die Regelung zu Investitionen, die *Leitlinie 12.15* der *Tenure Guidelines* heraus. Sie stellt zwar keine staatliche extraterritoriale Schutzpflicht dar, da diese nicht aus unverbindlichen Leitlinien abgeleitet werden kann, ist aber trotzdem von besonderer Bedeutung. Erstmals haben die Staaten hier einer Regelung zugestimmt, die ihnen die Verantwortung für Auswirkungen von Investitionen außerhalb ihres Territoriums zuschreibt. Dies wird als großer menschenrechtlicher Erfolg angesehen.

Insgesamt stellen die *Tenure Guidelines* eine Zusammenstellung von Empfehlungen für die Regulierung und Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern dar, die von den Staaten in besonderer Weise angenommen werden. Die ersten Umsetzungsansätze, sowohl in Form von finanziellen Zusagen für die Unterstützung der Umsetzung der *Tenure Guidelines* als aber auch durch die Bildungen von Landpartnerschaften

einzelner Staaten zeigen, dass das Thema zu einer Priorität der internationalen Politik geworden ist.

Diese Entwicklung und vor allem auch der Vergleich mit den *RtAF Guidelines* zeigen, dass sich unverbindliche völkerrechtliche Instrumente in Form von Leitlinien durchsetzen und von Regierungen als nützliches Steuerungsinstrument im Rahmen des Völkerrechts akzeptiert werden können. Da der Abschluss verbindlicher Verträge zunehmend schwierig wird, scheinen *Leitlinien* eine echte Alternative darzustellen, um auf neu aufkommende Problemkonstellationen zu reagieren.

Aus juristischer Perspektive sind Leitlinien ein noch schwer greifbares Regelungsinstrument. Einheitliche Vorgaben hinsichtlich des Verfahrens etc. wären für die Einordnung und Bewertung solcher Instrumente wünschenswert. Derzeit können aus der Bezeichnung Leitlinie schwer Rückschlüsse auf das Regelungsinstrument gezogen werden. Daher kann es sinnvoll sein, solche völkerrechtlichen Instrumente ganzheitlich zu betrachten und über den engen völkerrechtsdogmatischen Prüfungsrahmen auch völkerrechtssoziologische Ansätze mit aufzugreifen. Trotz der Schwierigkeiten, die eine solche „fachfremde“ Untersuchung bereiten kann, zahlt es sich aus, auch solche Erkenntnisse bei der Bewertung eines Soft Law-Instruments mit einfließen zu lassen, die sich zwischen Recht und Politik befinden. Eine weitere wissenschaftliche Begleitung der *Tenure Guidelines* scheint angesichts der bereits festgestellten bemerkenswerten Umsetzungsansätze lohnend.

Literaturverzeichnis

ActionAid/IFSN, A brief introduction to the Voluntary Guidelines on the responsible governance of land, fisheries and forests in the context of National Food Security, 2012, online abrufbar unter:
http://www.sida.se/contentassets/bbedae149c1403da9ab5013b0dfa155/aa_ifsn_vgs_guide_23june2011.pdf (Stand: 28.07.2017)

Åhrén, Mattias, The Provisions on Lands, Territories and Natural Resources in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Introduction, in: *Charters, Claire/Stavenhagen, Rodolfo (Hrsg.)*, Making the Declaration work, International Work Group for Indigenous Affairs, Kopenhagen 2009, 200-215 [zit.: *Åhrén*, in: *Charters/Stavenhagen, Making the Declaration Work*]

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985

- Begriff und Geltung des Rechts, München 1992

Anseeuw, Ward/Wily, Liz Alden/Cotula, Lorenzo/Taylor, Michael, Land Rights and the Rush for Land, Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project, online abrufbar unter:
http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/ILC%20GSR%20report_ENG.pdf (Stand: 28.07.2017)

Arndt, Dominik E., Sinn und Unsinn von Soft Law, Prolegomena zur Zukunft eines indeterminierten Paradigmas, Baden-Baden 2011

Aust, Anthony, Handbook of International Law, 2. Auflage, Cambridge 2010

- The Theory and Practice of Informal International Instruments, ICLQ 35 (1986), 787-812

Baer, Susanne, Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit, Ausgangspunkt, Rahmen und Perspektiven einer Strategie, in: *Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hrsg.)*, Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik, Zwischenbericht aus der politischen Praxis, Frankfurt/Main 2002, 41-62 [zit.: *Baer*, in: *Bothfeld/Gronbach/Riedmüller, Gender Mainstreaming*]

Ballreich, Hans, Nachdenkliches über „soft law“, Seine mögliche Rolle bei internationalen Schutz des geistigen Eigentums, GRUR Int 1989, 383-388

Benz, Arthur, Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Eine Einführung, Wiesbaden 2004

Barelli, Mauro, The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, ICLQ 58 (2009), 957-983

-
- Barr, Michael/Miller, Geoffrey*, Global Administrative Law: The View from Basel, EJIL 17 (2006), 15-46
- Baxter, Richard R.*, International Law in „her infinite variety“, ICLQ 29 (1980), 549-566
- Beyerlin, Ulrich*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung, ZaöRV 54 (1994), 124-149
- Umweltvölkerrecht, München 2000
- Beyerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo*, International Environmental Law, Oxford 2011
- Bierzanek, Remigiusz*, Some Remarks on “Soft” International Law, PYIL 17 (1988), 21- 40
- Binder, Christina*, Die Landrechte indigener Völker unter besonderer Bezugnahme auf Mexiko und Nicaragua, Frankfurt/Main 2004
- Birnie, Patricia W./Boyle, Alan E./Redgwell, Catherine*, International Law & the Environment, 3. Auflage, Oxford 2009
- Birnie, Patricia W./Boyle, Alan E.*, International Law and the Environment, Oxford 1993
- Bleckmann, Albert*, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Köln u.a. 1995
- Blenk-Knocke, Edda*, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher Normenbefolgung, Die Kommunikation von Normen, Ebelsbach 1979
- Blokker, Niels*, Decisions of international organizations: the case of the European Union, NYIL 30 (1999), 3-44
- Blutman, László*, In the Trap of a Legal Metaphor: International Soft Law, ICLQ 59 (2010), 605-624
- Börnecke, Stephan/Beste, Andrea*, Die Ernte der Heuschrecken, Das weltweite Landgrabbing und die Verantwortung Europas, Häusling, Martin (Hrsg.), Wiesbaden 2012, online abrufbar unter: http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Studies/201_BroschuereLandgrabbing_Download.pdf (Stand: 28.07.2017)
- BMZ, Ernährung sichern. Zukunft ernten! 13 Themenblätter zu ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung, BMZ-Informationsbroschüre 4/2013, online abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/laendliche_entwicklung/Materialie234_Informationsbroschuere_04_2013.pdf (Stand: 28.07.2017)
- Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten

in Entwicklungsländern – „Land Grabbing“, Diskussionspapier [zit.: BMZ, Großflächige Landkäufe- und pachten in Entwicklungsländern]

- Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, Strategiepapier 2/2012, online abrufbar unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier316_2_2012.pdf (Stand: 28.07.2017)

Bne Saad, Madja, The Global Hunger Crisis, Tackling Food Insecurity in Developing Countries, London u.a. 2013

Bond, Johanna E., Women's Rights, Customary Law, and the Promise of the Protocol on the Rights of Women in Africa, in: *Fenrich, Jeanmarie/Gallizi, Paolo/Higgins, Traces E.* (Hrsg.), The Future of African Customary Law, Cambridge 2011, 467-493 [zit.: *Bond*, in: *Fenrich/ Gallizi/Higgins*, The Future of African Customary Law]

Borras, Saturnino M./Franco, Jennifer, Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab: Rethinking Land Issues, Reframing Resistance, Den Haag 2010, online abrufbar unter: <http://ramshorn.ca/sites/default/files/Borras%20%26%20Franco,%20Politics%20of%20Land%20Grab.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Bothe, Michael, „Soft Law“ in den Europäischen Gemeinschaften?, in: *Von Münch, Ingo* (Hrsg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag, Berlin u.a. 1981, 761-775 [zit.: *Bothe*, in: FS Schlochauer]

- Legal and Non-Legal Norms – a meaningful distinction in international relations? NYIL 11 (1980), 65-95
- Diskussionsbeitrag, in: *Kewenig, Wilhelm A.* (Hrsg.), Die Vereinten Nationen im Wandel, Berlin 1975

Boyle, Alan, Soft Law in International Law-Making, in: *Evans, Malcolm D.*, International Law, 3. Auflage, Oxford 2010, 122-140 [zit.: *Boyle*, in: *Evans*, International Law]

- Some reflections on the relationship of Treaties and Soft Law, ICLQ 48 (1999), 901-913

Bretschger, Roman, Unternehmen und Menschenrechte, Elemente und Potenzial eines informellen Menschenrechtsschutzes, Zürich 2010

Brownlie, Ian, Legal Effects of Codes of Conduct for MNEs: Commentary, in: *Horn, Norbert* (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises, Antwerp u.a. 1980 [zit.: *Brownlie*, in: *Horn*, Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises]

Brühl, Tanja/Rosert, Elvira, Die UNO und Global Governance, Wiesbaden 2014

Brunnée, Jutta, the Stockholm Declaration and the Structure and Processes of International Environmental Law, in: *Chircop, Aldo/McDorman, Ted L./Rolston, Susan J.*, The Future of Ocean Regime-Building, 41-62

Bugg, Stuart G./Simon, Heike, Langenscheidt Alpmann, Fachwörterbuch Kompakt Recht Englisch, 2. Auflage, Berlin u.a. 2009

Bultrini, Dubravka Bojic, Guide on legislating for the right to food, FAO, Rom 2009

Buntzel, Rudolf/Topor, Wollor E., Large-Scale Land Acquisitions in Liberia, Case studies and some legal aspects on the palm oil sector, Brot für die Welt, Berlin 2013

Burity, Valéria/Cruz, Luisa/Franceschini, Thaís, Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil, FAO, Rom 2011, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/016/ap555e/ap555e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Burkard, Eva-Maria, Zum Spannungsverhältnis von Investitions- und Menschenrechtsschutz, Verantwortlichkeiten im Bereich bilateraler Investitionsschutzabkommen für menschenrechtliche Standards, Baden-Baden 2013

Callenius, Carolin, Wenn Frauenpolitik salonfähig wird, verblasst die lila Farbe, Erfahrungen mit Gender Mainstreaming im Bereich internationaler Politik, in: *Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hrsg.)*, Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik, Zwischenbericht aus der politischen Praxis, Frankfurt/Main 2002, 63-80 [zit.: *Callenius*, in: *Bothfeld/Gronbach/Riedmüller*, Gender Mainstreaming]

Carrigan, Abby, The “Rights” Time: Civil Society reflections on the rights to adequate food, RTFN Watch 2014, 13-16

Cassese, Sabino, Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation, *International Law and Politics*, Vol. 37 (2005), 663-694

CFS, Report of the 41st Session of the Committee on World Food Security, Rom, 13.-18.10.2014, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/CFS41/CFS_41_Final_Report_EN.pdf (Stand: 28.07.2017)

Chinkin, Christine M., Normative Development in the International Legal System, in: *Shelton, Dinah*, Commitment and Compliance, The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, Oxford 2007, 21-42 [zit.: *Chinkin*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance]

- Remarks, PASIL 82 (1988), 389-393

- The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, *ICLQ* 38 (1989), 850-866

Civil Society, Synthesis Paper on the 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines,

- Progress, Obstacles and the way ahead, Rom 2014, online abrufbar unter:
http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper_en_final.pdf (Stand: 28.07.2017) [zit.: CS, Synthesis Paper on the 10 Years of the Right of Adequate Food Guidelines]
- Cobbah, Josiah A. M.*, African Values and the Human Rights Debate: An African Perspective, HRQ Vol. 9, No. 3 (1987), 309-331
- Collin, Peter H./Janssen, Sigrid/Kornmüller, Anke/Livesey, Rupert*, Fachwörterbuch Recht, Englisch-Deutsch, Deutsch-Englisch, 2. Auflage, Barcelona u.a. 2005
- Coomans, Fons*, Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, zfmr 2 (2012), 27-47
- Coomans, Fons/Künnemann, Rolf (Hrsg.)*, Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge 2012
- Costa, Sérgio*, Das politische System Brasiliens, in: *Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hrsg.)*, Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika – Eine Einführung, Wiesbaden 2008, 114-137 [zit.: *Costa*, in: *Stüwe/Rinke*, Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika]
- Cotula, Lorenzo*, Addressing the Human Rights Impacts of „Land Grabbing“, Brüssel 2014, online abrufbar unter:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU\(2014\)534984_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU(2014)534984_EN.pdf) (Stand: 28.07.2017)
- Cotula, Lorenzo/Vermeulen, Sonja/Leonard, Rebeca/Keeley, James*, Land grab or development opportunity? FAO/IFAD/IIED, Rom 2009, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- Cotula, Lorenzo/Oya, Carlos et al.*, Testing Claims about Large Land Deals in Africa: Findings from a Multi-Country Study, The Journal of Development Studies Vol. 50, No. 7 (2014), 903-925
- Creifelds, Carl*, Rechtswörterbuch, 22. Auflage, München 2017
- D'Aspremont, Jean*, Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials: A Rejoinder to Tony D'Amato, 3 EJIL 20 (2009), 911-917
- Da Silva, Virgílio Alfonso*, Schiedsrichter und Spieler. Die Rolle des Obersten Brasilianischen Gerichtshofs (STF) im Prozess der Demokratisierung in Brasilien, in: *Schmidt, Rainer/Da Silva, Virgílio Alfonso (Hrsg.)*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, S. 25-40, Baden-Baden 2012 [zit.: *Da Silva*, in: *Schmidt/Da Silva*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich]
- Da Fonseca Menezes, Francisco Antonio/Brait-Poplowski, Lucimara/Santarelli Roversi, Mariana Menezes*, Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien, Von Fome Zero zu Brasil

Sem Miséria, Brot für die Welt, Stuttgart 2012, online abrufbar unter: http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_sozialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf (Stand: 28.07.2017)

Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, Völkerrecht, Band I/1, Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte., 2. Auflage, Berlin u.a. 1989

- Völkerrecht, Band I/3, Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Auflage, Berlin u.a. 2002

De Schutter, Olivier, A Rights Revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean, Briefing Note 6, Rom 2012

- Achieving the right to food: from global governance to national implementation, 17.10. 2011, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/presentations/CFS37_Presentation_Global_RtF.pdf (Stand: 28.07.2017)
- Countries tackling hunger with a right to food approach. Significant progress in implementing the right to food at national scale in Africa, Latin America and South Asia, Briefing Note 1, Rom 2010, online abrufbar unter: http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_01_May_2010_EN.pdf (Stand: 28.07.2017)
- Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, online abrufbar unter: <http://198.170.85.29/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- From Charity to Entitlement: Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa, Briefing Note 5, Rom 2012

Deininger, Klaus/Byerlee, Derek et al., Rising Global Interest in Farmland, Can it yield sustainable and equitable benefits?, Weltbank, Washington 2011, online abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Deininger, Klaus, Challenges posed by the new wave of farmland investment, The Journal of Peasant Studies Vol. 38, No. 2 (2011), 217-247

Dennis, Michael, Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict and Military Occupation, AJIL 99 (2005), 119-141

Deutsch, Karl W., Analyse internationaler Beziehungen, Konzeptionen und Probleme der Friedensforschung, Frankfurt/Main 1968

Dieckert, Ulrich, Die Bedeutung unverbindlicher Entschlüsse internationaler

Organisationen, Diss. Hamburg 1993

Diggelmann, Oliver, Anfänge der Völkerrechtssoziologie, Die Völkerrechtskonzeptionen von Max Huber und Georges Scelle im Vergleich, Zürich 1998

Doehring, Karl, Völkerrecht, Ein Lehrbuch, 2. Auflage, Heidelberg 2004

Doeker, Günther, Internationale Beziehungen und Völkerrecht als Gegenstand der Forschung und Lehre, AVR Bd. 19 (1981), 401-418

Donner, Jochen/Rötten, Ulrike/Post, Uli, Welternährungsgipfel – Fünf Jahre später, Deutsche Welternährungshilfe, Bonn 2002

Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 8. Auflage, Berlin 2015

Dupuy, Pierre-Marie, Soft Law and the International Law of the Environment, MJIL 12 (1991), 420-435

Dworkin, Ronald, A Matter of Principle, Cambridge 1985

- Law's Empire, London 1986

Eberlei, Walter (Hrsg.), Zivilgesellschaft in Subsahara Afrika, Wiesbaden 2014

Eggen, Manuel, The Law on the Right to Adequate Food: A Necessary Step in the Fight against Food Insecurity and Malnutrition in Belgium, RTFN Watch 2014, 74-76

Ehricke, Ulrich, „Soft law“ Aspekte einer neuen Rechtsquelle, NJW 1989, 1906-1908

Eide, Asbjørn, Making Human Rights Universal in the Age of Economic Globalisation, in: *von Schorlemer, Sabine (Hrsg.)*, Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin u.a. 2003, 241-262 [*Eide*, in: *von Schorlemer*, Praxishandbuch UNO]

- The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels), FAO, Rom 2008, online abrufbar unter:
https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Bolet%20C3%20ADn%204/Right__Food_and_Biofuels.pdf (Stand: 28.10.2017)

Ellis, Jaye, Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law, LJIL 25 (2012), 313-334

Endres, Alexandra, Die Menschen essen das Falsche, Interview mit Olivier de Schutter vom 25.10.2013, DIE ZEIT, online abrufbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-10/recht-auf-nahrung-de-schutter> (Stand: 28.07.2017)

Epiney, Astrid/Scheyli, Martin, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998

Epping, Volker, in: *Ipsen, Knut (Hrsg.)*, Völkerrecht, 6. Auflage, München 2014 [*Bearbeiter*, in: *Ipsen, Völkerrecht*]

Errico, Stefania, The Controversial Issue of Natural Resources: Balancing States' Sovereignty with Indigenous Peoples' Rights, in: *Allen, Stephen/Xanthaki, Alexandra (Hrsg.)*, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, Oxford 2011, 329-339 [zit.: *Errico*, in: *Allen/Xanthaki*, Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples]

FAO, CEDAW-Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, A tool for gender-sensitive agriculture and rural development policy and programme formulation, Guidelines for Ministries of Agriculture and FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/017/i3153e/i3153e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

- Gender and Law, Women's rights in agriculture, Legislative Study 76, 2. Auflage, Rom 2007, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4311e/y4311e00.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- Gender Equality and Food Security, Women's Empowerment as a Tool against Hunger, Asian Development Bank, Mandaluyong 2013, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I, online abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0349e/i0349e.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume II, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i0351e.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- The Legal Status of Rural Women in Nineteen Latin American Countries, Rom 1994, online abrufbar unter: http://www.fao.org/docrep/u5615e/u5615e02.htm#P180_31927 (Stand: 28.07.2017).
- The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future – A Ten Year Retrospective on the Right to Food Guidelines, Rom 2014, online abrufbar unter: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/images/img_event/2014_VG10/Synthesis_Report_VG10_EN.pdf (Stand: 28.07.2017)
- The State of Food Insecurity in the World (2014), online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Fastenrath, Ulrich, Relative Normativity in International Law, 4 EJIL (1993), 305-340

FIAN/Welthungerhilfe, Screen State Action Against Hunger! How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?, online abrufbar unter: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2007.11_Screen_state_action_agai

nst_hunger_How_to_use_the_Voluntary_Guidelines.....pdf (Stand: 28.07.2017)

FIAN, Das Recht auf Nahrung in Nepal, Factsheet 2015/2, online abrufbar unter:
http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/publikationen/2015-2_FS_Nepal_web.pdf (Stand: 28.07.2017)

FitzGerald, Gerald F., The International Civil Aviation Organization – A Case Study in the implementation of Decision of a Functional International Organization, in: *Schwebel, Stephen M. (Hrsg.)*, The Effectiveness of International Decisions, Leyden 1971, 156-205 [zit.: FitzGerald, in: *Schwebel*, The Effectiveness of International Decisions]

Fodella, Alessandro, International Law and the Diversity of Indigenous Peoples, Vermont Law Review 30 (2006), 565-594

Friedrich, Jürgen, International Environmental “soft law”, The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law, Heidelberg u.a. 2013

Fritz, Simone, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, Berlin 2009

Frowein, Jochen Abr., The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations, ZaöRV 49 (1989), 778-790

- in: *Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang*, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Auflage, Kehl/Rhein 2009 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar]

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes, Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Auflage, Opladen u.a. 2014

Garner, Bryan, Black’s Law Dictionary, 9. Auflage, St. Paul 2009

Geuder-Jilg, Erwin, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests, A new tool for Governments and Civil Society Organisations to address land issues, Brot für die Welt/Missereor, Berlin 2012, online abrufbar unter:
http://www.e-alliance.ch/typo3conf/ext/naw_securedl/secureb5dd.pdf?u=0&file=fileadmin/user_upload/docs/All_Food/CFS/Facts_33_Voluntary_Guidelines.pdf&t=1433841554&hash=96efa83d0096799c37029d5593a9f3f1 (Stand: 28.07.2017)

Giersch, Carsten, Das internationale Soft Law, Eine völkerrechtsdogmatische und völkerrechtssoziologische Bestandsaufnahme, Berlin 2015

Golay, Christophe, Das Menschenrecht auf Nahrung einfordern, in: *FIAN (Hrsg.)*, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht, Reader zur Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung, Köln 2011, 8-10, online abrufbar unter:
http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/RaN/2011_reader_einklagbarke

it_recht_auf_nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017)

- The right to food and access to Justice, Examples at the national, regional and international level, FAO, Rom 2009, online abrufbar unter:
<http://www.fao.org/docrep/016/k7286e/k7286e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Golay, Christophe/Biglino, Irene, Human Rights Responses to Land Grabbing: a right to food perspective, TWQ Vol. 34, No. 9 (2013), 1630-1650

Goldmann, Matthias, Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority, GLJ Vol. 9, No. 11 (2008), 1865-1908

- Internationale öffentliche Gewalt, Handlungsformen internationaler Institutionen im Zeitalter der Globalisierung, Heidelberg u.a. 2015

Goodman, Leslee, The Right to Food: An Interview with Hilal Elver, The Moon Magazine (02.11.2014), online abrufbar unter: <http://moonmagazine.org/right-to-food-interview-hilal-elver-2014-11-02/4/> (Stand: 28.07.2017)

Graham, Allison/Aubry, Sylvain/Künnemann, Rolf/Monsalve Suárez, Sofía, Land Grab Study, online abrufbar unter: https://afrique-europe-interact.net/files/englisch_-_10_fianetal_land_grab_study_europeaninvolvement.pdf (Stand: 28.07.2017)

GRAIN, Land grabbing and the global food crisis, online abrufbar unter:
https://www.grain.org/bulletin_board/entries/4429-new-data-sets-on-land-grabbing (Stand: 28.07.2017)

Green, Joyce, Indigenous Feminism, in: *Green, Joyce*, Making Space for Indigenous Feminism, London u.a. 2007, 14-19 [*Green*, in: *Green*, Making Space for Indigenous Feminism]

Guffens, Claire/Kroff, Florence, Richtlinie zur Gewährleistung des Zugangs zu Land, Überblick über die neuen „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“, Berlin 2012, online abrufbar unter:
http://www.inkota.de/fileadmin/user_upload/Themen_Kampagnen/Ernaehrung_und_Landwirtschaft/Land_Grabbing/INKOTA_Studie_Richtlinien_Land_Grabbing_2012.pdf (Stand: 28.07.2017)

Guffens, Claire/Kroff, Florence/Seufert, Philip, The myth of good land and natural resource governance in Europe: What the case studies reveal and how the CFS Tenure Guidelines on land, fisheries and forests provide guidance to revise European land policies, in: *Franco, Jennifer/Borras, Saturnino M. (Hrsg.)*, Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, 2013, 222-233, online abrufbar unter:
https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf (Stand: 28.07.2017) [zit.: *Guffens/Kroff/Seufert*, in: *Franco/Borras*, Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe]

- Guggenheim, Paul*, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Friedens-Warte 29 (1929), 38-41
- Guzman, Andrew T./Meyer, Timothy L.*, International Soft Law, JLA (2010) Vol. 2, No. 1, 171-225
- Häberle, Peter*, Theorieelemente eines allgemeinen juristischen Rezeptionsmodells, JZ 1992, 1033-1043
- Häussler, Peter/Conrad, Francis/Podeszfa, Leana*, Wie Frauenrechte aufs Land kommen – Die Arbeit der „Barfußanwältinnen und Barfußanwälte“ in Tansania, Berlin 2009
- Hauff, Volker*, Unsere gemeinsame Zukunft, Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987
- Heinold, Alexander*, Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, Berlin 2011
- Heintschel von Heinegg, Wolff*, in: *Ipsen, Knut* (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Auflage, München 2014 [zit.: *Bearbeiter*, in: *Ipsen*, Völkerrecht]
- Hennings, Antje*, Über das Verhältnis von Multinationalen Unternehmen zu Menschenrechten, Eine Bestandsaufnahme aus juristischer Perspektive, Göttingen 2009
- Heusel, Wolfgang*, »Weiches« Völkerrecht, Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, Baden-Baden 1991
- Heydenreich, Cornelia*, Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Erfahrungen und Bewertungen, in: *Fonari, Alexander* (Hrsg.), Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen, München 2004, 41-48 [zit.: *Heydenreich*, in: *Fonari*, Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen]
- Heymann, Monika*, Einseitige Interpretationserklärungen zu multilateralen Verträgen, Berlin 2005
- Higgins, Rosalyn*, Problems and Process, International Law and How we use it, Oxford 1995
- Higgins, Tracey E./Fenrich, Jeanmarie*, Customary Law, Gender Equality, and the Family, The Promise and Limits of a Choice Paradigm, in: *Fenrich, Jeanmarie/Gallizi, Paolo/Higgins, Tracey E.* (Hrsg.), The Future of African Customary Law, Cambridge 2011, 423-445 [zit.: *Higgins/Fenrich*, in: *Fenrich/ Gallizi/Higgins, Tracey E.*, The Future of African Customary Law]
- Hofner, Barbara*, FAO, in: *Volger, Helmut* (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München u.a. 2000 [zit.: *Hofner*, in: *Volger*, Lexikon der Vereinten Nationen]

- Horn, Hans-Detlef*, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, Berlin 1989
- Hillgenberg, Hartmut*, Soft Law im Völkerrecht, ZEuS 1998, 81-102
- Hobe, Stephan*, Einführung in das Völkerrecht, 10. Auflage, Tübingen 2014
- Hooker, Michael B.*, Legal Pluralism, An Introduction to Colonial and Neo-colonial Laws, Oxford 1975
- Huarte Melgar, Beatriz/Nowrot, Karsten/Yuan, Wang*, The 2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Balanced Outcome or an Opportunity Missed?, Halle/Saale 2011
- Huber, Max*, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, JöR 4 (1910), 56-134
- Hübner Mendes, Conrado*, Bellen ohne zu beißen. Der Brasilianische Oberste Gerichtshof zwischen messianischer Rhetorik und schüchterner Praxis, in: *Schmidt, Rainer/Da Silva, Virgílio Alfonso*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, 105-136 [zit.: *Hübner Mendes*, in: *Schmidt/Da Silva*, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich]
- Hugger, Werner*, Die Erkenntnisleistung der experimentellen Rechtsetzungsmethodik, in: *Kindermann, Harald*, Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin u.a. 1982, 331-358 [zit.: *Hugger*, in: *Kindermann*, Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung]
- Independent Commission on Population and Quality of Life, Visionen für eine bessere Lebensqualität, Basel u.a. 1998
- Ingelse, Chris*, Soft Law?, PYIL 20 (1993), 75-90
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 27. Auflage, München 2015
- Jägers, Nicola*, Corporate Human Rights Obligations: in Search of Accountability, Antwerpen u.a. 2002
- Jarass, Hans*, in: *Jarass, Hans/Pieroth, Bodo*, Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, München 2016 [Bearbeiter, in: *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar]
- Jerusalem, Franz W.*, Völkerrecht und Soziologie, Jena 1921
- Joffe, Paul*, UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples: Canadian Government Positions Incompatible with Genuine Reconciliation, NJCL 26 (2010), 121-229
- Kaleck, Wolfgang/Saage-Maaß, Miriam*, Transnationale Unternehmen vor Gericht, Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika, Berlin 2008

- Kameri-Mbote, Patricia G.*, I want it and I want it now: Women and land in Africa
Perspectives 2/2013, 6-9
- Kaphengst, Timo/Bahn, Evelyn*, Land Grabbing, Der globale Wettlauf um Agrarland, Hamburg
2012
- Karl, Marilee*, Inseparable: The Crucial Role of Women in Food Security, Women in Action
No. 1 (2009), 8-14
- Kerr, Alastair James*, Inheritance in Customary Law under the Interim Constitution and under
the Present Constitution, SALJ 115 (1998), 262-270
- Kingsbury, Benedict/Casini, Lorenzo*, Global Administrative Law Dimensions of International
Organizations Law, International Organizations Law Review 6 (2009), 319-358
- Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico/Stewart, Richard B.*, The Emergence of Global
Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15-61
- Kirton, John J./Trebilcock, Michael J.*, Introduction: Hard Choices and Soft Law in
Sustainable Global Governance, in: *Kirton, John J./Trebilcock, Michael J. (Hrsg.)*, Hard
Choices, Soft Law, Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social
Governance, Aldershot 2004, 3-29 [zit.: *Kirton/Trebilcock*, in: *Kirton/Trebilcock*, Hard
Choices, Soft Law]
- Kiss, Alexandre/Shelton, Dinah*, International Environmental Law, 3. Auflage, Ardsley u.a.
2004
- Kiss, Alexandre*, Commentary and Conclusions, in: *Shelton, Dinah (Hrsg.)*, Commitment and
Compliance, The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, Oxford
2007, 223-242 [zit.: *Kiss*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance]
- Klabbers, Jan*, An Introduction to International Organization Law, 3. Auflage, Cambridge
2015
- International Law, Cambridge 2013
 - The Concept of Treaty in International Law, Leiden u.a. 2006
 - The Redundancy of Soft Law, NJIL 65 (1996), 167-182
 - The Undesirability of Soft Law, NJIL 67 (1998), 381-391
- Klein, Eckart*, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane, in:
Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „general comments“ zu den VN-
Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, 19 -31 [zit.: *Klein*, in: *Deutsches Institut für
Menschenrechte*, Die „general comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen]

- General Comments – Zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes –, in: *Ipsen, Jörn/Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.)*, Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschning, Köln u.a. 2001, 301-311 [zit.: *Klein*, in: FS Rauschning]

Klinski, Stefan, Aufgaben, Entwicklungen und Perspektiven eines globalen Rechts für Umwelt und Wirtschaft, in: *Mahnkopf, Birgit (Hrsg.)*, Management der Globalisierung, Akteure, Strukturen und Perspektiven, Berlin 2003, 299-322 [zit.: *Klinski*, in: *Mahnkopf*, Management der Globalisierung]

Knauff, Matthias, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, Tübingen 2010

Knobelsdorf, Valerie, Zimbabwe's Magaya Decision Revisited: Women's Rights and Land Succession in the International Context, *Colum. J. Gender & L.* Vol. 15, No. 3 (2006), 749-795

Knopp, Lothar, International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law, Berlin 2008

Knuth, Lidija/Vidar, Margret, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, FAO, Rom 2011, abrufbar unter:
<http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Köbler, Gerhard/Pohl, Heidrun, Deutsch-Deutsches Rechtswörterbuch, München 1991

Koeltz, Kristina, Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen, Eine Untersuchung „weicher“ Steuerungsinstrumente im Spannungsfeld Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin 2010

Koenen, Thomas, Wirtschaft und Menschenrechte, Staatliche Schutzpflichten auf der Basis regionaler und internationaler Menschenrechtsverträge, Berlin 2012

Kolvenbach, Walter, Bhopal – Storm over the Multinationals? *ZGR* 1/86, 47-69

Kommer, Steffen, Menschenrechte wider den Hunger, Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten, Baden-Baden 2016

Kort, Michael, Corporate Governance-Grundsätze als haftungsrechtlich relevante Verhaltensstandards? in: *Bitter, Georg/Marcus, Lutter/Priester, Hans-Joachim/Schön, Wolfgang/Ulmer, Peter (Hrsg.)*, Festschrift für Karsten Schmidt zum 70. Geburtstag, Köln 2009, 945-964 [zit.: *Kort*, in: FS Schmidt]

Kotzur, Markus, Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und die Rechte indigener Völker, *ZUR* 2008, 225-233

Krajewski, Markus, Menschenrechtliche Anforderungen an Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland, in: *Breuer, Marten/Epiney, Astrid/Haratsch*,

Andreas/Schmahl, Stefanie/Weiß, Norman (Hrsg.), Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, 1113-1126 [zit.: *Krajewski*, in: FS Klein]

- Wirtschaftsvölkerrecht, 3. Auflage, Heidelberg u.a. 2012
- Völkerrecht, Baden-Baden 2017

Krennerich, Michael, Soziale Menschenrechte, Zwischen Recht und Politik, Schwalbach 2013

- „Es gibt keine menschenrechtsfreien Politikbereiche!“, Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“, Öffentliche Anhörung (20.03.2013) [zit.: *Krennerich*, Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“, Öffentliche Anhörung (20.03.2013)]
- Soziale Menschenrechte – von der zögerlichen Anerkennung bis zur extraterritorialen Geltung, zfmr 2 (2012), 166-183

Kress, Daniela, Investitionen in den Hunger?, Land Grabbing und Ernährungssicherheit in Subsahara-Afrika, Wiesbaden 2012

Krisch, Nico/Kingsbury, Benedict, Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order, EJIL 17 (2006), 1-13

Künnemann, Rolf, Rahmengesetzgebung zum Menschenrecht auf Nahrung – Vorschläge und Kriterien für die weltweite Durchsetzung des Rechts auf Nahrung, Journal für Entwicklungspolitik Vol. 21 (2005) No. 3, 20-43

- Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft, zfmr 2 (2012), 48-62

Kunig, Philip, Deutsches Verwaltungshandeln und Empfehlungen internationaler Organisationen, in: *Hailbronner, Kai/Ress, Georg/Stein, Torsten (Hrsg.)*, Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, Berlin u.a. 1989, 529-551 [zit.: *Kunig*, in: FS Doehring]

Kurzke-Maasmeier, Stefan/Schonecke, Wolfgang, Land Grabbing und das Menschenrecht auf Nahrung, Politisch-ethische Analyse und Handlungsempfehlungen, Arbeitspapier Berliner Institut für christliche Ethik und Politik, Berlin 2010

La Via Campesina, The Committee on World Food Security (CFS): A new space for food policies of the world, Opportunities and limitations, online abrufbar unter: <http://viacampesina.org/downloads/pdf/en/report-no.4-EN-2012-comp.pdf> (27.03.2015) [zit.: La Via Campesina, The CFS].

Ladeur, Karl-Heinz, Die Internationalisierung des Verwaltungsrecht: Versuch einer Synthese, in: *Möllers, Christoph/Vosskuhle, Andreas/Walter, Christian (Hrsg.)*, Internationales Verwaltungsrecht, Tübingen 2007, 375-394

Leão, Marília Mendonça/Maluf, Renato S., Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of Building a Food and Nutrition Security System, Brazilian Action for Nutrition and Human Rights/Oxfam, Brasília 2012

Lehnert, Wieland, Afrikanisches Gewohnheitsrecht und die südafrikanische Verfassung, Die afrikanische Rechtstradition im Spannungsfeld zwischen dem Recht auf Kultur und anderen Menschenrechten, Berlin 2006

Leisner, Walter Georg, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, Minimum – Grundlagen – Förderung, Tübingen 2007

Lemke, Christiane, Internationale Beziehungen: Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder, 3. Auflage, Berlin u.a. 2012

Lisy, Kerstin/Finke, Emanuela/Hoensbroech, Anja-Rosa, Das Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union, Ein Instrument für die Rechte von Frauen in Afrika, GIZ/BMZ, Eschborn 2006, online abrufbar unter: <http://www.gender-in-german-development.net/custom/images/contentBilderGalerie/bilderGalerie1000493/GTZ-BMZ-Das-maputo-protokoll-der-afrikanischen-union-2006-DE.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Lukas, Karin/Hutter, Franz-Josef, Menschenrechte und Wirtschaft, Wien u.a. 2009

Lukas, Karin/Steinkellner, Astrid, Unternehmen in Konfliktregionen, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg 2012, online abrufbar unter: http://www.humanrights-business.org/files/unternehmen_konflikt.pdf (Stand: 28.10.2017)

Lux, Stefanie, Die UN-Menschenrechtsausschüsse, Arbeitsweise und Rechtsprechung auf dem Prüfstand, VN 5/2014, 208-214

Mahnkopf, Birgit, Politik (in) der Globalisierung, in: *Mahnkopf, Birgit (Hrsg.)*, Management der Globalisierung, Akteure, Strukturen und Perspektiven, Berlin 2003, 13-52 [zit.: *Mahnkopf*, in: *Mahnkopf*, Management der Globalisierung]

Mann, Trischa/Blunden, Audrey (Hrsg.), Australian Law Dictionary, Oxford 2010

Marquier, Julia, Soft law: Das Beispiel des OSZE-Prozesses, Diss. Bonn 2003

Massoud, Sofia, »Unternehmen und Menschenrechte« – überzeugende progressive Ansätze mit begrenzter Reichweite im Kontext der Weltwirtschaftsordnung, in: *Nikol, Ralph/Bernhard, Thomas/Schniederjahn, Nina (Hrsg.)*, Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht, Baden-Baden 2013, 37-68 [zit.: Massoud, in: *Nikol/Bernhard/Schniederjahn*, Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht]

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage München 2011

Mensah, Thomas A., Soft Law: A Fresh Look at an Old Mechanism, Environmental Policy and

Law 38 (2008), 50-56

Merry, Sally Engle, Legal Pluralism, *Law & Society Review* Vol. 22, No. 5 (1988), 869-896

Meyers, Reinhard, in: *Boeckh, Andreas (Hrsg.)*, Lexikon der Politik, Band 6, Internationale Beziehungen, München 1994 [zit.: *Meyers*, in: *Boeckh*, Lexikon der Politik]

Miclat-Teves, Aurea G., Laying the Ground for the Food Framework Law in the Philippines, *RTFN Watch* 2014, 68-70

Miehsler, Herbert, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in: *Schreuer, Christoph*, Autorität und internationale Ordnung, Berlin 1979, 35-61 [zit.: *Miehsler*, in: *Schreuer*, Autorität und internationale Ordnung]

Misereor/Global Policy Forum, Problematic Pragmatism. The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives, 2008

Moder, Karl-Heinz, „Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights“, Background paper to the FES side event at the 60th session of the UN-Commission on Human Rights on 25 March 2005, Genf, online abrufbar unter: http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/UN_Norms/25March04_UN-Norms_Background.pdf (Stand: 28.07.2017)

Möllers, Christoph, Internationales Verwaltungsrecht – Eine Einführung in die Referenzanalyse –, in: *Möllers, Christoph/Vosskuhle, Andreas/Walter, Christian*, Internationales Verwaltungsrecht, Tübingen 2007, 1-6 [zit.: *Möllers*, in: *Möllers/Vosskuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht]

Monsalve Suárez, Sofía/Aubry, Fabienne, Rethinking the Voluntary vs. Binding Divide: A Reflection after 10 Years of the Voluntary Guidelines on the Right to Food, *RTFN Watch* 2014, 22-25

Moore, Gerald, The Code of Conduct for Responsible Fisheries, in: *Hey, Ellen (Hrsg.)*, Developments in International Fisheries Law, Den Haag 1999, 85-105 [*Moore*, in: *Hey*, Developments in International Fisheries Law]

Muchlinski, Peter, Corporations in International Litigation: Problems of Jurisdiction and the United Kingdom Asbestos Cases, *ICLQ* 50 (2001), 1-24

Müller, Benny, Die Rechte indigener Völker und ihre Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit, Unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit mit Ecuador, Basel 2011

Müller, Jörg Paul, Vertrauensschutz im Völkerrecht, Köln u.a. 1971

- Munro-Faure, Paul/Hilton, Andrew*, Building on the consensus: FAO's first twelve months after endorsement of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure, online abrufbar unter:
https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2013/june_2013/munro-faure_hilton.pdf
 (Stand: 28.07.2017)
- Munro-Faure, Paul/Palmer, David*, An Overview of the Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure, LTJ No. 1 (2012), 5-18
- Murray, Jill*, A New Phase in the Regulation of Multinational Enterprises: The Role of the OECD, IndLJ 30 (2001), 255-270
- Mwambene, Lea*, Marriage under African customary law in the face of the Bill of Rights and international human rights standards in Malawi, AHRLJ 10 (2010), 78-104
- Ndulo, Muna*, African Customary Law, Customs, and Women's Rights, IJGLS Vol. 18, No. 1 (2011), 87-120
- Opp, Karl-Dieter*, Soziologie im Recht, Hamburg 1973
- Oppermann, Thomas/Kilian, Michael*, Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn in deutschen Umweltverfahren?, Berlin 1981
- Papp, Andreas*, Extraterritoriale Schutzpflichten, Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz und die deutsche Außenwirtschaftsförderung, Berlin 2013
- Petsonk, Carol Annette*, The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law, AUILR 5, No. 2 (1990), 351-391
- Phillips, Ralph W.*, FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981, FAO, Rom 1981, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/018/p4228e/p4228e.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- Radcliffe, Sarah A.*, Indigenous Women, Rights and the Nation-State in the Andes, in: *Craske, Nikki/Molyneux, Maxine (Hrsg.)*, Gender and the Politics of Rights in Latin America, New York 2002, 149-172 [zit.: *Radcliffe*, in: *Craske/Molyneux*, Gender and the Politics of Rights in Latin America]
- Raiser, Thomas*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 4. Auflage, Tübingen 2007
- Rams, Patricia*, Zur Debatte über die Einklagbarkeit der Rechts auf Nahrung, in: *FIAN (Hrsg.)*, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht, Reader zur Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung, Köln 2011, 6-8, online abrufbar unter:
http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/RaN/2011_reader_einklagbarke_it_recht_auf_nahrung.pdf (Stand: 28.07.2017) [zit.: *Rams*, in: *FIAN*, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht]
- Rehbinder, Manfred*, Rechtssoziologie, 8. Auflage, München 2014

Riedel, Eibe, Standards and Sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?, *EJIL* 2 (1991), 58-84

Rieth, Lothar, Global Governance and Corporate Social Responsibility, Opladen 2009

Röhl, Klaus F., Rechtssoziologie, Köln u.a. 1987

Rokos, Franziska, Der völkerrechtliche Schutz und Erhalt traditionellen Wissens indigener Gemeinschaften, Berlin 2014 [zit.: *Rokos*, Völkerrechtliche Schutz indigener Gemeinschaften]

Roth-Isigkeit, David, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen – ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht, *MRM* 2/2012, 196-210

Rotter, Manfred, Völkerrechtlicher Vertrag und außerrechtliche Abmachung, in: *Marcic, René/Mosler, Hermann/Suy, Erik/Zemanek, Karl* (Hrsg.), Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag, München 1971, 413-434 [zit.: *Rotter*, in: FS Verdross]

Rottleuthner, Hubert, Rechtstheorie und Rechtssoziologie, Freiburg u.a. 1981

Ruffert, Matthias, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: *Möllers, Christoph/Vosskuhle, Andreas/Walter, Christian* (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, Tübingen 2007, 395-419 [zit.: *Ruffert*, in: *Möllers/Vosskuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht]

Ruffert, Matthias/Walter, Christian, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2. Auflage, München 2015

Rwezaura, Bart, Tanzania: Building a New Family Law Out of a Plural Legal System, *U. Louisville J. Fam. L.* 33 (1994-1995), 523-540

Saage-Maaß, Miriam, Unternehmen zur Verantwortung ziehen, Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, ECCHR/Brot für die Welt/MISEREOR, Berlin 2014

- ECCHR-Stellungnahme zum Thema „Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, (06.04.2011) [zit.: *Saage-Maaß*, ECCHR Stellungnahme zum Thema „Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“, Öffentliche Anhörung (06.04.2011)]

Saalfrank, Jan, Die Harmonisierung des internationalen Handelsrechts, Eine Untersuchung des UN-Kaufrechts (CISG) durch deutsche und englische Institutionen vor dem Hintergrund des jeweiligen nationalen Handelsrechts, Hamburg 2012

-
- Sands, Philippe/Peel, Jaqueline*, Principles of International Environmental Law, 3. Auflage, Cambridge 2012
- Schachter, Oscar*, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, AJIL 71 (1977), 296-304
- Schaffer, Gregory/Ginsbury, Tom*, The Empirical Turn in International Legal Scholarship, AJIL 106 (2012), 1-46
- Schaffer, Gregory C./Pollack, Mark A.*, Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance, Minn. L. Rev. 94 (2010), 706 ff.
- Schermers, Henry G./Blokker, Niels M.*, International Institutional Law: Unity within Diversity, 5. Ausgabe, Leiden 2011
- Schindler Dietrich*, Contribution a l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du droit international, RdC 46 (1933), 233-326
- Schneider, Rafaël*, Hunger in der Welt, bpb, 16.06.2014, online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/welternaehrung/178487/hunger-in-der-welt> (Stand: 28.07.2017)
- Schreiber, Vera*, Introduction: What are International Standards?, in: *Nobel, Peter (Hrsg.)*, International Standards and the Law, Bern 2005 [zit.: *Schreiber*, in: *Nobel*, International Standards and the Law]
- Schreuer, Christoph*, Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte, Berlin 1977
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.)*, Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden 2006
- Schwager, Stefan*, Empfehlungen internationaler Organisationen besonders auf dem Gebiet der europäischen Raumordnung, Basel u.a. 1990
- Schwarz, Sebastian Henner*, Regulierung durch Corporate Governance Kodizes, Diss. Berlin 2005
- Schweisfurth, Theodor*, Völkerrecht, Tübingen 2006
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Loibl, Gerhard*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaft, 7. Auflage, Köln u.a. 2000
- Sepúlveda Carmona, Magdalena*, The obligations of 'international assistance and cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible

entry point to a human rights based approach to Millennium Development Goal 8, *IJHR* 13 (2009), 86-109

Shelton, Dinah, Commentary and Conclusions, in: *Shelton, Dinah (Hrsg.)*, Commitment and Compliance. The Role of non-binding Norms in the International Legal System, Oxford 2007, 449-463 [zit.: *Shelton*, in: *Shelton*, Commitment and Compliance]

- Normative Hierarchy in International Law, *AJIL* 100 (2006), 291-323

Simma, Bruno, Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Resolutionen der UN-Generalversammlung, in: *Bernhardt, Rudolf/Delbrück, Jost/von Münch, Ingo/Rudolf, Walter (Hrsg.)*, Fünftes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Band 2, Die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1981, 45-76 [zit.: *Simma*, in: *Bernhardt/Delbrück/von Münch/Rudolf*, Die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen]

Skjærseth, Jon Birger/Stokke, Olav Schram/Wettstad, Jørgen, Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of Interantional Environmental Norms, *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 3 (2006), 104-120

Skogly, Sigrun I./Gibney, Mark, Transnational Human Rights Obligations, *HRQ* 24 (2002), 781-798

Skogly, Sigrun I., Beyond National Borders, Antwerpen u.a. 2006

Sloan, Blaine, General Assembly resolutions revisited (forty years later), *BYBIL* 58 (1987), 39-150

Smis, Stefaan/Cambou, Dorothee/Ngende, Genny, The Question of Land Grab in Africa and the Indigenous Peoples' Right to Traditional Lands, Territories and Resources, *Loyola ICLR* 35 (2013), 493-535

Smith, Andrea, Indigenous Feminism without Apology, online abrufbar unter: <https://unsettlingamerica.wordpress.com/2011/09/08/indigenous-feminism-without-apology/> (Stand: 28.07.2017)

Söllner, Sven, The „Breakthrough“ of the Right to Food: The Meaning of General Comment 12 and the Voluntary Guidelines for the interpretation of the Human Right to Food, *Max Planck UNYB* 11 (2007), 391-415

Sornarajah, Muthucumaraswamy, The International Law on Foreign Investment, 3. Auflage, Cambridge 2010

Stephens, Phoebe, The Global Land Grab: An Analysis of Extant Governance Institutions, *International Affairs Review* Vol. XX, No. 1 (2011), online abrufbar unter: http://www.iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Pheobe_Stephens_-_The_Global_Land_Grab.pdf (Stand: 28.07.2017)

- Stiegler, Barbara*, Wie Gender in den Mainstream kommt, Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming, in: *Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hrsg.)*, Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik, Zwischenbericht aus der politischen Praxis, Frankfurt/Main 2002, 19-40 [zit.: *Stiegler*, in: *Bothfeld/Gronbach/Riedmüller*, Gender Mainstreaming]
- Sunder, Madhavi*, Piercing the Veil, Yale L. J. 112 (2003), 1399-1472
- Take, Ingo*, Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates, unterschiedliche Formen von global governance im Vergleich, Baden-Baden 2009
- Tammes, Arnold Jan Pieter*, in: *T.M.C. Asser Instituut (Hrsg.)*, Essays on International & Comparative Law in Honour of Judge Erades, Den Haag 1983, 187-195 [zit.: *Tammes*, in: FS Erades]
- Terz, Panos*, Die Völkerrechtssoziologie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. Defensio scientiae iuris inter gentes, Papel Político Bogotá 11 (2006), 259-303
- Thürer, Daniel*, «Soft Law» – eine neue Form von Völkerrecht?, ZSR 1985, 429-453
- Soft Law, in: *Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, Encyclopedia of Public International Law Volume IV, Amsterdam 2000, 452-460 [zit.: *Thürer*, in: EPIL IV]
- Titze, Anja*, Die Vereinten Nationen und indigene Völker, Zu Entstehung und Gehalt der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, VN 5/2007, 190-197
- Tully, Stephen*, The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, ICLQ 50 (2001), 394-404
- Tyagi, Yogesh*, The Human Rights Committee, Practice and Procedure, Cambridge 2011
- UN, Gender and indigenous peoples, Briefing Note No. 1, online abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Briefing%20Notes%20Gender%20and%20Indigenous%20Women.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- UN, Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender equality, 2001, online abrufbar unter: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- UN, Progress of the World's Women 2011-2012, In pursuit of Justice, online abrufbar unter: <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-en.pdf> (Stand: 28.07.2017)
- UN, Realizing women's rights to land and other productive resources, Genf 2013, online abrufbar unter:

<http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/11/ohchr-unwomen-land-rights-handbook-web%20pdf.pdf?v=2&d=20141013T121455> (Stand: 28.07.2017)

UNESCO, UNESCO and Indigenous Peoples: Partnership to Promote Cultural Diversity, 2006, online abrufbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135656M.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Unmüßig, Barbara, Zwischen Hoffnung und Enttäuschung, VN 4/1992, 117-122

Unser, Günther, Die UNO, Aufgaben, Strukturen, Politik, München 2004

Utz, Britta, Update oder Upgrade?, Eine Bilanz zur Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Berlin 2011

Vidar, Margret/Kim, Yoon Jee/Cruz, Luisa, Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food, FAO, online abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Volger, Helmut, Geschichte der Vereinten Nationen, 2. Auflage, Berlin u.a. 2008

Von Bernstorff, Jochen, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechts-widriges Handeln transnationaler Unternehmen: Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg 2010

- Extraterritoriale und menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, AVR Bd. 49 (2011), 34-63
- „Land-Grabbing“: Die UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure als Menschenrechtsstandard, in: *Hanschel, Dirk/ Keilmannsegg, Sebastian/ Kischel, Uwe/ Koenig, Christian/ Lorz, Ralph Alexander (Hrsg.)*, Mensch und Recht, Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, 165-180 [zit.: *Von Bernstorff*, in: FS Riedel]
- ‚Land Grabbing‘ und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg 2012, abrufbar unter: http://www.humanrights-business.org/files/landgrabbing_final_1.pdf (Stand: 28.07.2017)

Von Engelhardt, Marie, Opportunities and Challenges of Soft Law track to Economic and Social Rights – The Case of Voluntary Guidelines on the Right to Food, VRÜ 42 (2009), 502-526

Von Hahn, Anja, Traditionelles Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften zwischen geistigen Eigentumsrechten und der *public domain*, Berlin u.a. 2004

Wagner, Léonie Jana, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung, Wiesbaden 2017

Weber, Antje, Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – ein Literaturbericht, Duisburg 2009, online abrufbar unter: <http://www.humanrights-business.org/files/literaturbericht.pdf> (Stand: 28.07.2017)

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, Tübingen 1972

Weidmann, Karen, Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte, Berlin 2014

Weil, Prosper, Towards relative normativity in international law?, AJIL 77 (1983), 413-442

Weilert, Katarina, Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichweite völkerrechtlicher Standards, ZaöRV 69 (2009), 883-917

Weingärtner, Lioba/Trentmann, Claudia, Handbuch Welternährung, Deutsche Welthungerhilfe, Frankfurt am Main 2011

Weiss, Thomas G./Wilkinson, Rorden (Hrsg.), International Organization and Global Governance, London u.a. 2014

Welthungerhilfe, Frauen und Entwicklung, Fact Sheet (23.02.2015), online abrufbar unter: http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Themen/Frauen_und_Entwicklung/Factsheet_Frauen_2015_Welthungerhilfe.pdf (Stand: 28.07.2017)

Wengler, Wilhelm, „Nichtrechtliche“ Staatenverträge in der Sicht des Völkerrechts und des Verfassungsrechts, JZ (1995), 21-26

WFP, Gender Policy (2009), Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women in Addressing food and Nutrition Challenges, online abrufbar unter: http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp194044~2.pdf?_ga=2.76531157.1962600243.1494090939-475131268.1442763338 (Stand: 28.07.2017)

Wilke, Helmut, Global Governance, Bielefeld 2006

Windfuhr, Michael, Civil society groups working on the right to adequate food. A User's guide to the Voluntary Guidelines, SCN News 30 (2005), 21-26, online abrufbar unter: <http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/scnnews30.pdf> (Stand: 28.07.2017)

- Das Recht auf Nahrung: freiwillig oder verbindlich?, in: *Forum Umwelt & Entwicklung* (Hrsg.), Magere Bilanz – Deutsche Hungerpolitik zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel, Bonn 2006, 13-16 [zit.: Windfuhr, in: *Forum Umwelt & Entwicklung*, Magere Bilanz – Deutsche Hungerpolitik zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel]

- Ein wichtiges Instrument – Die Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern, Hintergrundinformation, Deutsches Institut für Menschenrechte, online abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Factsheets/hintergrundinfo_ein_wichtiges_instrument_die_freiwilligen_leitlinien_zur_verantwortungsvollen_verwaltung_von_boden_und_landnutzungsrechten_05_2012.pdf (Stand: 28.07.2017)
- Monitoring der Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, in: *Hanschel, Dirk/ Keilmannsegg, Sebastian/ Kischel, Uwe/ Koenig, Christian/ Lorz, Ralph Alexander (Hrsg.)*, Mensch und Recht, Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, 351-370 [zit.: *Windfuhr*, in: FS Riedel]
- Reform der Weltlandwirtschafts- und Welternährungsorganisation FAO (Food and Agriculture Organisation) Stand und Bewertung, Fact Sheet zum Welternährungsgipfel, Brot für die Welt, Stuttgart 2009, online abrufbar unter: http://www.inkota.de/fileadmin/user_upload/Themen_Kampagnen/Ernaehrung_und_Landwirtschaft/welternaehrungsgipfel/Reform%20FAO_Brot%20für%20die%20Welt.pdf (Stand: 28.07.2017)
- The right to food and the future of the FAO, RTFN Watch 2008, 20-23
- Water for Food: a Human Rights Obligation, How States can Manage Conflicts Between the Human Right to Water and the Human Right to Adequate Food, Deutsches Institut für Menschenrechte, online abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Study_Water_for_Food_a_Human_Rights_Obligation.pdf (Stand: 28.07.2017).
- Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten, *zfmr* 2 (2012), 95-118

Winkler, Inga, Die Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten – Fortschritt oder Rückschritt im Bereich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen?, *zmf* 2 (2011), 164-182

Wolpold-Bosien, Martin/Carrigan, Abby/Morena, M. Alejandra, The Right to Food Guidelines, Food Systems Democratization and Food Sovereignty, Reflections by Olivier de Schutter, RTFN Watch 2014, 17-21

Wollmann, Hellmut, Gesetzgebung als experimentelle Politik – Möglichkeiten, Varianten und Grenzen erfahrungswissenschaftlich fundierter Gesetzgebungsarbeit, in: *Schreckenberger, Waldemar (Hrsg.)*, Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung, 72-95 [zit.: *Wollmann*, in: *Schreckenberger*, Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung]

Xanthaki, Alexandra, The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and Collective Rights: What's the Future for Indigenous Women?, in: *Allen, Stephen/Xanthaki, Alexandra*

(Hrsg.), Reflections on the UN declaration on the rights of indigenous peoples, 413-431
[zit.: Xanthaki, in: Allen/Xanthaki, Reflections on the UN declaration on the rights of
indigenous peoples]

Zemanek, Karl, Is the term “Soft Law” convenient?, in: Hafner, Gerhard/Loibl, Gerhard/Rest,
Alfred/Sucharipa-Behrmann, Lilly/Zemanek, Karl (Hrsg.), Liber Amicorum, Ignaz Seidl-
Hohenveldern in honour of his 80th birthday, Den Haag u.a. 1998, 843-862 [zit.: Zemanek,
in: FS Seidl-Hohenveldern]

Zips-Mairitsch, Manuela, Verlorenes Land?, Indigene (Land)Rechte der San in Botswana,
Berlin 2009

