

Sicherung von Landrechten

Hintergrund

Nach Schätzungen der Weltbank hat ca. 70% der Weltbevölkerung keinen Zugang zu formalen Landregistrierungssystemen.¹ Nur ca. 30 Länder weltweit verfügen über eine funktionierende Landverwaltung.² In Afrika sind lediglich 10% der Landflächen registriert.³ Der Zugang zu Land wird in ländlichen Gebieten überwiegend durch Nutzungsrechte nach lokalem Gewohnheitsrecht geregelt. Gleichzeitig ist eine steigende Nachfrage nach Land und eine Zunahme großflächiger Agrarinvestitionen zu beobachten. Weltweit waren ca. 50 Mio. ha. Land bereits Ziel von Investoren, 10 Mio. ha. davon in Afrika.⁴

Aufgrund des Bevölkerungswachstums in Afrika von ca. 2,3% pro Jahr ist absehbar, dass die Nachfrage nach Land sowohl für urbanes Wachstum als auch für die Landwirtschaft weiter steigen wird. Insbesondere periurbane Räume stehen durch das Wachstum der Städte massiv unter Druck. Nachhaltiges Landmanagement unter diesen Bedingungen bedeutet neben der Sicherstellung von rechtssicherem Zugang zu Land auch eine verbesserte Raum- und Landnutzungsplanung (siehe Positionspapier „Integrierte Raum- und Landnutzungsplanung“).

Landrechte bewegen sich auf einem Kontinuum (siehe Abb. 1).⁵ Auf der einen Seite des Kontinuums sind Landrechte informell für Individuen oder Gruppen definiert. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen registrierte Landtitel für Gemeinschaften (z.B. indigene Gruppen) oder Individuen, die in einem modernen Landregistrierungssystem erfasst sind. Zwischen diesen beiden Polen existieren weitere Formen von Rechten.

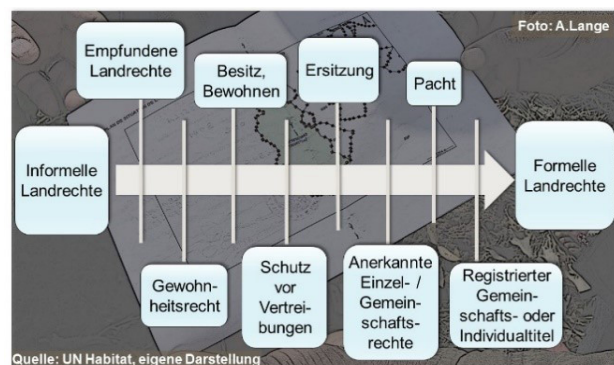


Abbildung 1: Das Kontinuum der Landrechte (Quelle: UN-Habitat, eigene Darstellung. Foto: A. Lange)

Ein verlässlicher Zugang zu Land schafft Anreize für nachhaltiges Wirtschaften und begünstigt Investitionen. Dies fördert die wirtschaftliche Produktivität. So stiegen auf registrierten Flächen in Kambodscha und Äthiopien die Erträge um bis zu 35% im Vergleich zu nicht registrierten Haushalten.⁶ In Ruanda investierten registrierte Haushalte doppelt so viel in Dämme oder Terrassierung.⁷ Gesicherte Landrechte sind somit eine wesentliche Voraussetzung für Ernährungssicherung.

Häufig stehen sich zwei unterschiedliche Landrechtssysteme gegenüber: Das auf gemeinschaftliche Nutzung ausgerichtete und lokal verankerte traditionelle und das an Privateigentum orientierte staatliche (oder moderne) Bodenrecht. Ländliche Regionen sind oft durch traditionelles Bodenrecht geprägt. Traditionelle Autoritäten teilen den einzelnen Gruppen bzw. Individuen Rechte zu, üblicherweise ohne schriftliche Dokumentation. Da das moderne Bodenrecht vieler Länder das traditionelle

Bodenrecht nicht ausreichend respektiert, entstehen mitunter gewaltsame Konflikte.

In traditionellen Systemen bleibt die Sicherung der Rechte von Frauen eine große Herausforderung. Frauen verfügen oft nur aufgrund familiärer Beziehungen zu einer männlichen Person über gesicherte Nutzungsrechte. Bei Erbschaftsfragen oder Scheidung werden Frauen oft benachteiligt. Häufig existieren politische oder kulturelle Vorbehalte, Frauen gleichberechtigten Zugang zu Land einzuräumen. Teilweise widersprechen sich moderne Gesetzgebung und traditioneller Brauch z.B. im Scheidungs- und Erbschaftsrecht.

In weiten Teilen Afrikas sind weniger als 10% der Landbesitzer Frauen, obwohl diese ca. die Hälfte der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft stellen. Dabei investieren Frauen mehr in Ernährung, Bildung und Gesundheit der Familie als Männer. In Ruanda investierten von Frauen geführte und registrierte Haushalte dreimal mehr in bodenkonservierende Maßnahmen als nicht registrierte Haushalte unter männlicher Führung.⁸ Die OECD schätzt, dass Kinder in Ländern mit gendersensitiven Landrechtssystemen zu 60% weniger von Hunger bedroht sind.⁹

Für indigene Gruppen hat Land einen besonders hohen traditionellen, religiösen und sozialen Stellenwert. Die Sicherung ihrer kollektiven Rechte erweist sich meist als sehr effektiv. So fällt die Entwaldungsrate in registrierten indigenen Gebieten im brasilianischen Amazonas 11-mal geringer aus als in anderen Gebieten.¹⁰

In den letzten Jahren haben sich Regierungen immer wieder über traditionelle Rechte hinweggesetzt und Land nationalen oder internationalen Investoren zugesprochen.¹¹ Dies geschah teilweise ohne Entschädigung der bisherigen Nutzer und führte in einigen Fällen zu Zwangsumsiedlungen (siehe Positionspapier „Großflächige Landkäufe“).

Eine unsichere Rechtslage und ein nicht-inklusives Registrierungssystem begünstigen Korruption. Transparency International schätzt, dass weltweit jeder Fünfte in den letzten Jahren Bestechungsgelder im Zusammenhang mit Landtransaktionen gezahlt hat. In Afrika ist jeder Zweite davon betroffen.¹²

Das traditionelle System kommt daher zunehmend an seine Grenzen. Die Herausforderungen einer sich modernisierenden Wirtschaft und veränderte Lebensweisen

(z.B. Migration in die Städte, Ausbau der Infrastruktur, steigende Investitionen) sowie das Bevölkerungswachstum erfordern eine bessere Dokumentation und rechtliche Absicherung von Landrechten. Hinzukommt, dass den Zielgruppen oftmals weder internationale Leitlinien noch der nationale rechtliche Rahmen ausreichend bekannt sind. Erst wenn die Bevölkerung ihre Rechte kennt, kann sie für sie eintreten.

In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals* - SDGs) wurde die Sicherung von Landrechten fest verankert. Die SDG-Ziele 1.4, 15.1 und 15.3 beinhalten den gleichberechtigten Zugang zu Land sowie dessen nachhaltige Nutzung. Die SDG-Ziele 2.3 und 2.4 betonen die Bedeutung von Landrechten für steigende Produktivität, Einkommen und Resilienz gegenüber dem Klimawandel. Ziel 5.a fordert gleichberechtigten Besitz und Kontrolle über Land für Frauen.

Weitere internationalen Normen und Richtlinien zur Sicherung von Landrechten sind beispielsweise die „Freiwilligen Leitlinien für das Recht auf Nahrung“ der Welternährungsorganisation (FAO), die „Initiative für Rahmenbedingungen und Leitlinien für Landpolitik in Afrika“ der Afrikanischen Union und der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (AU/ UNECA), die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“ (VGGT), die „Prinzipien für verantwortungsvolle Agrarinvestitionen“ (RAI), die „Kothari-Leitlinien“ (Schutz vor Vertreibung) und die „ILO-Konvention 169“ (Rechte indigener Völker).

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ Ohne sichere Landrechte keine nachhaltige Entwicklung

Rechtssicherheit und langfristige Nutzungs- und Eigentumsperspektiven sind zentrale Voraussetzungen für Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung sowie eine nachhaltige und produktive Landwirtschaft. Der Zugang zu Grund und Boden muss sozial ausgewogen gestaltet werden. Wir vertreten die gleichberechtigte Anerkennung und Formalisierung der verschiedenen möglichen Formen von Landrechten entsprechend des Länderkontexts. Dazu gehören auch traditionelle Landrechte

sowie die von traditionellen Autoritäten eingesetzten Landverwaltungen. Diese sollten formal anerkannt und in das moderne System eingebunden werden, da dies zur sozialen und politischen Stabilität beiträgt.

■ Rechte von Frauen stärken

Traditionelle Systeme entsprechen nicht immer den menschenrechtlichen Standards z.B. in Bezug auf die Rechte von Frauen. Deshalb sollten bestimmte Schutzmaßnahmen (*safeguards*) bei der Projektumsetzung beachtet werden. Es ist wichtig, durch Aufklärung und Beratung der Partner, Zielgruppen und traditionellen Autoritäten für eine Stärkung der Rechte von Frauen zu werben. Die Kommunikation der positiven Wirkungen von Rechten für Frauen sollten im Vordergrund stehen.

■ Akzeptanz und alternative Ansätze fördern

Landtitel oder Zertifikate allein reichen zur Sicherung von Landrechten nicht aus. Sie müssen auch von den zuständigen Institutionen und der beteiligten Bevölkerung akzeptiert werden. Dies erfordert Veränderungen im Bewusstsein und Verhaltensänderungen sowohl auf Seiten der umsetzenden Behörden als auch bei den Zielgruppen. Zusätzlich braucht es Sanktionen, damit Verstöße gegen das Landrechtssystem geahndet werden können. Auch alternative Ansätze wie lokale Nutzungsvereinbarungen zwischen allen beteiligten Gruppen können die Sicherung von Landrechten bewirken. Dies gilt besonders für Gebiete, in denen beispielsweise Katastersysteme zu lokalen Nutzungssystemen in Widerspruch stehen oder bedingt durch hohe Anlaufkosten nur langfristig realisierbar sind.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ Rechtlichen Rahmen stärken

Die GIZ unterstützt Regierungen beim Aufbau rechtlicher und institutioneller Strukturen. In Kambodscha entstand mit Hilfe der GIZ z.B. ein Weißbuch der Landpolitik (*white paper land policy*), das für die kambodschanische Regierung handlungsleitend wurde. Namibia verabschiedete 2015 die Durchführungsbestimmungen für das Gesetz zum flexiblen Landrechtssystem (*Flexible Land Tenure Act*). Dadurch wurden Grundlagen für die weitere Umsetzung von Landpolitiken gelegt. Da internationale Leitlinien wie die VGGT oft nicht in nationales

Recht umgesetzt sind, empfehlen wir, den Partner bei der Identifizierung und Schließung dieser Lücken zu beraten. Dies sollte gemeinsam mit der Zivilgesellschaft erfolgen. Dadurch konnte z.B. auf den Philippinen ein wichtiger Teil der Landgesetzgebung mit den VGGT abgeglichen und in den politischen Prozess eingepreist werden.

■ Das Bewusstsein verändern

Je nach lokalem Kontext können bereits einfache Maßnahmen wie die Übersetzung von wichtigen Teilen von Gesetzestexten oder internationalen Richtlinien in lokale Sprachen sehr wirksam sein, um die Bevölkerung über ihre Rechte aufzuklären. Die umsetzenden Behörden und politischen Entscheidungsträger müssen für die Belange der Zielgruppen sensibilisiert werden. Ohne diese Maßnahmen fehlt auf allen Seiten meist die Bereitschaft, sich aktiv zu beteiligen. Häufig kommen dafür Radio-sendungen, Theateraufführungen oder auch Filme in lokalen Dialekten und Sprachen zum Einsatz (z.B. in Namibia, Benin, Uganda oder Laos).

■ Landrechte formalisieren

Es ist möglich, unterschiedliche Eigentums-, Nutzungs- oder Besitzformen zu formalisieren, wie Projekte mit deutscher Unterstützung z.B. in Kambodscha (3 Mio. Parzellen) und Georgien (1,4 Mio. Parzellen) zeigen. In Namibia wurden ca. 160.000 Parzellen im traditionellen Land vermessen, ein Drittel des gesamten Staatslandes von Burundi konnte inventarisiert werden. In Peru profitierten 19 indigene Gemeinschaften von der kollektiven Registrierung ihres Landes.

Der Registrierungsprozess sollte bestehende Ungerechtigkeiten nicht zementieren. Vielmehr sind Regeln nötig, um auch Rechte für benachteiligte Gruppen dauerhaft zu sichern. Daher sollten zwischen Eigentümern und Nutzern Vereinbarungen für die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die an das Land gebunden sind, geschlossen werden. Die Registrierung sollte an die Bedürfnisse der Eigentümer, Besitzer und Nutzer sowie die administrativen Fähigkeiten des Landes angepasst werden. Die Internationale Vereinigung der Vermessungsingenieure (FIG) empfiehlt daher die Anwendung des „*Fit-for-Purpose*“-Ansatzes. Die Genauigkeit der Vermessung und der administrative Aufwand der Registrierung der Rechte sollten im ländlichen Raum 20-30 US-Dollar pro Parzelle nicht überschreiten, um das Verhältnis zum Parzellenwert zu wahren und eine nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten. Der Aufbau und die Kapazitätsstärkung der Landverwaltung muss vom politischen Willen des

Partners getragen sein. Ein entsprechendes IT-System zum Geodatenmanagement ist für die Datenpflege nötig.

■ Konflikte bearbeiten

Nachbarschaftskonflikte z.B. in Bezug auf den Grenzverlauf von Grundstücken können im Rahmen der Registrierung oft auf lokaler Ebene gelöst werden. Ungelöste Fälle sollten durch Schlichtungsmechanismen auf regionaler oder nationaler Ebene bearbeitet werden. Erfolgreiche Beispiele sind die administrative commissions in Kambodscha oder die communal land boards in Namibia. Die Einbindung der Gerichte kann je nach Länderkontext erfolgen. Konfliktfälle sollten im Monitoring digital erfasst werden. Asymmetrische Konflikte zwischen mächtigen und eher armen und schwachen Parteien lassen sich jedoch meistens nicht lösen.

■ Zugang zu Land für Frauen

Frauen sollten bei allen Initiativen und Maßnahmen gesondert berücksichtigt werden. Eine besonders wirksame Maßnahme ist die Ausstellung von Registrierungsdokumenten speziell für Frauen bzw. wo möglich, für Männer und Frauen gemeinsam. So wurden 70% aller registrierten Landtitel in Laos entweder für Männer und Frauen gemeinsam oder nur für Frauen ausgestellt.

■ Landrechte in Wert setzen

Projekterfahrungen haben gezeigt, dass flankierende Maßnahmen sinnvoll sind, um gesicherte Landrechte besser in Wert zu setzen. So konnten Nutznießer der Landreform in Namibia durch Trainingsmaßnahmen ihre Produktivität steigern. Die Sicherung von Landrechten kann auch als unterstützende Maßnahme in Vorhaben der ländlichen Entwicklung oder der Unterstützung von Landschafts- oder Bodenrehabilitierung zum Einsatz kommen.

Literatur

GIZ. 2017. Understanding, preventing and solving land conflicts. Eschborn.

GIZ. 2016. Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future. Eschborn.

GIZ. 2015. Land Management and Land Administration Projects in Southeastern Europe. Eschborn.

GIZ. 2014. A Decade of Communal Land Reform in Namibia. Windhoek.

UN Habitat. 2016. Fit-For-Purpose Land Administration: Guiding Principles For Country Implementation. Nairobi.

¹ World Bank. 2017. "Why Secure Land Rights Matter" <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter>

² Lemmen, Christiaan. 2010. The Social Tenure Domain Model. A pro-poor land tool. International Federation of Surveyors.

³ GIZ 2016

⁴ vgl. Landmatrix.org

⁵ vgl. UN Habitat. 2016. Fit-For-Purpose Land Administration: Guiding Principles For Country Implementation. Nairobi.

⁶ Markussen, Thomas. 2008. Property Rights, Productivity, and Common Property Resources: Insights from Rural Cambodia. World Development, 36, 11: 2277-2296; Melesse, Mequanint B./Bulte, Erwin. 2015. Does land registration and certification boost farm productivity? Evidence from Ethiopia. Agricultural Economics 46: 757-768.

⁷ Daniel Ayalew Ali/Klaus Deininger/Markus Goldstein. 2011. Environmental and Gender Impacts of Land Tenure Regularization in Africa. Pilot evidence from Rwanda. Policy Research Working Paper 5765, The World Bank, Washington D.C.

⁸ Siehe Ali et al. 2011.

⁹ OECD Development Centre. 2012. At Issue: Do Discriminatory Social Institutions Matter for Food Security?

¹⁰ Oxfam, International Land Coalition, Rights and Resources Initiative. 2016. "Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth". Oxford: Oxfam.

¹¹ BMZ 2012: Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“.

¹² Women, Land and Corruption. Resources for Practitioners and Policy-Makers. Transparency International. 2018.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Dr. Andreas Lange
KC Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung
E andreas.lange@giz.de

Beteiligte:
Klaus Ackermann, Jana Arnold, Jorge Espinoza, Matthias Hack, Anita Hernig, Elke Matthaei

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2019