

Land Grabbing – Den Armen wird der Boden unter den Füßen weggezogen

Nr. 8/April 2009

Was ist ‚Land Grabbing‘?

Eine ausreichende Versorgung mit bezahlbaren Lebensmitteln ist nicht nur eine Herausforderung für Entwicklungsländer, sondern auch für Schwellen- und sogar Industrieländer. Die Zeit des Überflusses ist vorbei: Die weltweite Getreideproduktion bleibt zunehmend hinter der wachsenden Nachfrage zurück. Vor diesem Hintergrund hat sich ein Trend beschleunigt, der ‚Land Grabbing‘ genannt wird: Staatliche Akteure und private Investoren aus Industrie- und Schwellenländern sichern sich mittels langfristiger Pacht- oder Kaufverträge große Agrarflächen in Entwicklungsländern, um dort Nahrungsmittel und Energiepflanzen für den Export anzubauen. Nicht selten stoßen sie auf das Wohlwollen einheimischer Eliten, die großes Interesse an lukrativen Geschäften um Land zeigen. Eine riskante Gratwanderung zwischen notwendigen Investitionen in die Landwirtschaft und neo-kolonialer Landaneignung hat begonnen.

Wettbewerb um Agrarland und Waldgebiete

Eine Reihe von Faktoren sorgen für zunehmenden Druck auf Acker-, Weideland und Waldgebiete: Hohes Bevölkerungswachstum und veränderte Ernährungsgewohnheiten in bevölkerungsreichen Schwellenländern verstärken die Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Gleichzeitig gehen landwirtschaftliche Flächen durch Erosion, Versalzung und Besiedelung verloren, und vielerorts kommt es zu Ernteaussfällen als Folge des Klimawandels. Die Ernährungslandwirtschaft wird zunehmend durch den Anbau von Pflanzen zur Gewinnung von Bioenergie und Biomaterialien zurückgedrängt.

Diese Entwicklungen sowie die Nahrungsmittel- und Energiepreiskrise 2007/2008 haben noch einmal verdeutlicht, dass natürliche Ressourcen begrenzt sind und fruchtbares Land ein kostbares Gut ist. Bis 2030 müsste die heute verfügbare landwirtschaftliche Fläche um 515 Millionen ha wachsen, um eine ausreichende Produktion von Agrar-, Energie- und Forstzeugnissen zu sichern. Dieser riesige Bedarf kann nur zur Hälfte durch ungenutzte landwirtschaftliche Flächen gedeckt werden, anschließend bleibt als einzige Alternative die Umwandlung von Waldgebieten in Agrarland.

Landnahme zwischen Ernährungssicherung und Profitgier

Landflächen im Ausland zur landwirtschaftlichen Produktion zu kaufen oder zu pachten, ist kein neues Phänomen. Neu ist jedoch das Ausmaß und die Geschwindigkeit dieses Landenerwerbs sowie die dabei zu beobachtende massive Umgehung von Landrechten: So geriet etwa Madagaskar Anfang 2009 in die Schlagzeilen, weil die Regierung einen Vorvertrag mit dem südkoreanischen Konzern Daewoo Logistics über die Verpachtung von 1,3 Mio. ha Agrarland für 99 Jahre abgeschlossen hatte. Daewoo gab bekannt, dass beabsichtigt sei, auf dem gepachteten Land – etwa die Hälfte der gesamten landwirtschaftlichen nutzbaren Fläche Madagaskars – Mais und Palmöl für den Export nach Südkorea anzubauen. Nach massiven Protesten wurde das Vorhaben zunächst gestoppt.

Der Fall Südkorea-Madagaskar ist kein Einzelfall: Im Oktober 2008 veröffentlichte die NRO ‚Grain‘ einen Bericht, der über 100 Fälle von ‚Landnahme‘ aufzeigt: Investoren sind vor allem Regierungen der Industrie- und Schwellenländer, die selbst nicht über ausreichend Land und Wasser verfügen, um den einheimischen

Bedarf an Nahrungsmitteln, Energie- und Faserpflanzen abzudecken. So erwarben etwa die Golfstaaten Agrarland im Sudan, in Uganda, Ägypten, Kambodscha, Kasachstan und Pakistan. ‚Land Grabbing‘ geschieht in diesen Fällen nicht nur aus wirtschaftlichen Interessen, sondern auch mit politischer Zielsetzung - als Baustein einer „nationalen Ernährungssicherungs-politik“: Das chinesische Landwirtschaftsministerium hat 2008 einen ersten Entwurf zu einer zentralen Regierungspolitik vorgelegt, mit der chinesische Firmen aufgefordert werden, im Ausland Boden zu erwerben, um Chinas langfristige Versorgung insbesondere mit Sojaprodukten sicherzustellen.

Nicht nur Schwellenländer sind auf der Suche nach Land: Angeheizt durch die politische Förderung von Bioenergie (vor allem Biokraftstoff) in den USA und Europa erwarben auch deutsche Firmen Flächen im Ausland, um dort Pflanzen zur Energiegewinnung anzubauen (z.B. PROKON in Tansania, Flora Ecopower in Äthiopien).

Überdies werden neue Investmentfonds aufgelegt, um Agrarland in Übersee zur Nahrungsmittel- und Energieproduktion aufzukaufen oder zu pachten (so z.B. AgriCapital, Volumen 1 Milliarde US-Dollar, gegründet August 2008 durch drei Banken in den Arabischen Emiraten – Abu Dhabi Investment House, Ithmaar Bank, Gulf Finance House): Angesichts der schwankenden Ölpreise verspricht die Investition in Agrarland eine Diversifizierung des Portfolios und langfristig zuverlässige Gewinne.

Mehr und bessere Investitionen in Landwirtschaft sind gefordert

Investitionen in ländliche Entwicklung und Landwirtschaft in Entwicklungsländern sind dringend notwendig: Zurzeit leben etwa 75% der weltweit armen Bevölkerung in ländlichen Gebieten. Trotzdem ist der Anteil der internationalen Entwicklungshilfe, die für die Landwirtschaft ausgegeben wird, in den letzten beiden Jahrzehnten massiv gesunken. Während z.B. Deutschland heute 0,7% der Entwicklungshilfegelder für ländliche Entwicklung einsetzt, sind nach Schätzungen des Washingtoner Forschungsinstituts IFPRI 20-30% der weltweiten Entwicklungshilfe für Investitionen in Landwirtschaft und Ernährungssicherheit notwendig.

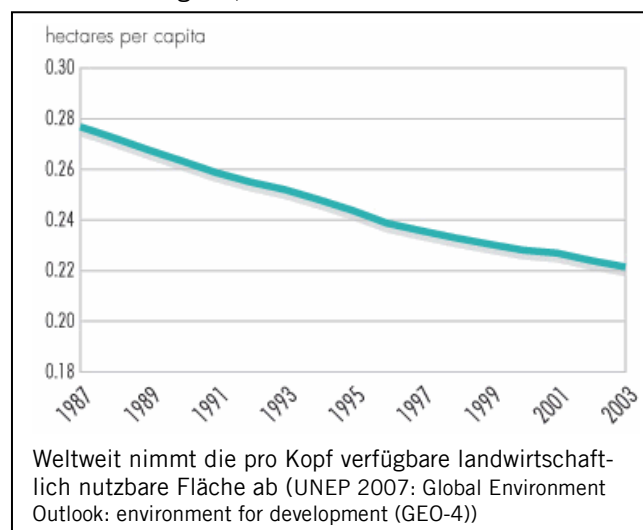
Vor diesem Hintergrund unternimmt die internationale Gemeinschaft neue Anstrengungen, um die globale Ernährungssicherheit voranzutreiben (allen voran die Vereinten Nationen mit dem *Comprehensive Framework for Action* vom Juni 2008). Im Rahmen dieser Initiativen gerät die Landwirtschaft in das Zentrum der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Entwicklungshilfe und staatliche Förderpolitik sind nicht ausreichend, um langfristige Entwicklung in ländlichen Räumen zu ermöglichen. Der Bau von Straßen, Brücken oder Bewässerungsanlagen nützt wenig, solange diese Räume nicht in wirtschaftliche Kreisläufe eingebunden werden. Vielfach fehlt der Zugang zu regionalen und internationalen Märkten. Hier können ausländische Investoren das fehlende Bindeglied sein, um lokale Strukturen mit Handelspartnern zu verbinden. Daher ist es notwendig, dass nicht nur durch gute Regierungsführung, sondern auch durch verantwortungsbewusste Unternehmen Investitionen im ländlichen Raum getätigt werden. Statt ‚Land Grabbing‘ können Regierungen Investitionen derart steuern, dass sie vor Ort zu mehr Einkommen und verbesserter Ernährungssicherheit beitragen.

Kambodscha: Verlust der Lebensgrundlage durch Agrar- und Forstkonzessionen

Viele der Akteure, die am ‚Land Grabbing‘ beteiligt sind, werben damit, bisher nicht genutztes Land zu bewirtschaften und so einen Beitrag zur globalen Ernährungssicherheit zu leisten. Wie weit der Anspruch von der Realität entfernt sein kann, zeigt Kambodscha.

Land, das „nicht genutzt“ wird, gibt es nur an Extremstandorten, beispielsweise im Hochgebirge. Wenn an ausländische Investoren vermeintlich freies Land verpachtet oder verkauft wird, so sind meist die Landrechte nicht festgestellt oder festgeschrieben. In Kambodscha etwa wurden während der Zeit der Roten Khmer (1975-1979) sämtliche Kataster-Unterlagen vernichtet. Seit Anfang der 90er Jahre ermöglichen Verfassung und Gesetzgebung, Landtitel registrieren zu lassen. Nur etwa 14% der geschätzten 4,5 Mio. Anträge sind jedoch bisher bearbeitet worden. Gleichzeitig ist es dem kambodschanischen Staat seit Anfang der 90er Jahre möglich, wirtschaftliche Landkonzessio-



nen an private Investoren zu vergeben, um öffentliche Einnahmen zu erhöhen und Entwicklung in armen ländlichen Regionen zu fördern. Die Landvergabe verlief in den meisten Fällen jedoch nicht im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und mit den genannten Zielsetzungen, sondern zur Bereicherung der korrupten Elite. Es wird geschätzt, dass bis Ende der 90er Jahre mehr als ein Drittel der ländlichen Bevölkerung von ihrem angestammten Land vertrieben wurde, um Raum für Agrarland- und Forstkonzessionen zu machen. Folgen sind weitere Verarmung und Hunger. Inzwischen werden mindestens 42% dieser Landkonzessionen von ausländischen Investoren gehalten. Besonders betroffen von der Konzessionsvergabe sind indigene Bevölkerungsgruppen: Zwar ist in Kambodscha (wie in vielen anderen Ländern auch) ihr Recht auf kollektiven Landbesitz und zur traditionellen Nutzung der natürlichen Ressourcen anerkannt, in der Praxis werden diese Rechte durch die Vergabe insbesondere von Forstkonzessionen und spätere Umwandlung von Waldgebieten in Plantagen jedoch immer wieder verletzt. Auch die Arbeit der Welthungerhilfe ist von der Landnahme betroffen: Kleinbauern in Projektgebieten werden vertrieben, damit Investoren ungehindert ihre Plantagen ausweiten können. Daher arbeitet die Welthungerhilfe mit der lokalen Nichtregierungsorganisation LICADHO zusammen, die durch ihre Menschenrechtsarbeit Opfer des ‚Land Grabblings‘ unterstützt.



Kambodschanische Kleinbauern in der Koh Kong Provinz sorgen sich um ihre Existenz

Gleichzeitig Nahrungsmittelimporteur und Landverpachter – geht das?

Es ist ja nicht verkehrt, wenn arme Länder die Investitionswelle nutzen, um Fortschritt und Entwicklung im ländlichen Raum zu fördern. Durch privatwirtschaftliche Finanzströme und technische Innovation können entscheidende Entwicklungsimpulse gesetzt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine gute Regierungsführung, die die Landwirtschaft und Landvergabe an Strategien zur Armutszureduzierung knüpft. Oftmals werden auf nationaler Ebene politische Prozesse zur Armutsbekämpfung angestrengt, mit denen eine Entwicklung auch der ländlichen Räume erreicht werden soll (sog. *Poverty Reduction Strategy Papers*). Leider sind Auslandsinvestitionen in die Landwirtschaft nur selten mit diesen Prozessen verknüpft.

Die im Rahmen von ‚Land Grabbing‘ angebaute Nahrungsmittel werden fast ausschließlich für den Export produziert. So kommen die Länder, die Agrarland zur Verfügung stellen, zwar zu Deviseneinnahmen, dies bedeutet jedoch insbesondere im Falle verantwortungsloser Regierungsführung und angesichts stark schwankender Weltmarktpreise nicht, dass auf dem heimischen Markt mehr Nahrungsmittel zur Verfügung stehen.

Gerade jene Staaten, die von Nahrungsmittelimporten abhängig sind, übergeben immer mehr Land an ausländische Investoren, ohne ausreichende Bedingungen für eine verbesserte Einkommens- und Ernährungssicherung ihrer eigenen Bevölkerung zu stellen. Selten werden die Agrar-Investitionen so gestaltet, dass eine echte Teilhabe der einheimischen Bevölkerung stattfindet: Zwar wird in manchen Fällen von ‚Land Grabbing‘ darauf hingewiesen, dass die Investitionen neue Erwerbsmöglichkeiten für Kleinbauern bieten, beispielsweise indem sie als Vertragsanbauer für den Investor tätig werden. Dieser Vertragsanbau ist jedoch oft nachteilig für die Farmer: Sie geraten schnell in die Abhängigkeit von einem einzigen Abnehmer, erzielen dadurch nur sehr niedrige Einnahmen und verschulden sich oft gegenüber den Firmen. Zusätzlich sinkt ihre Ernährungssicherheit in dem Maße, in dem sie den Anbau von Grundnahrungsmitteln aufgeben und vom Lebensmittelkauf abhängig werden. Die Alternative der Selbstversorgung ist damit abgeschnitten; zwar erwirtschaften die Bauern durch den Vertragsanbau Einkommen, doch gerade im Fall steigender Lebensmittelpreise stehen sie unter Umständen schlechter da als zuvor. Der Weg vom Kleinbauern zum billigen Arbeiter ist kurz; in einigen Fällen von ‚Landnahme‘ arbeiten die Bauern schließlich in sklavennähnlichen Arbeitsverhältnissen für die Investoren.

Noch weniger Entwicklungsimpulse setzen Investoren, die ihre eigenen Arbeitskräfte aus dem Ausland mitbringen: So arbeiten z.B. 3.000 chinesische Farmer im Rahmen eines PPP-Projektes in Kasachstan, und es ist geplant, bis zu 10.000 chinesische Farmer zur Umsetzung eines Projekts der chinesischen Regierung in Mosambik einzusetzen. Die heimische Landwirtschaft wird hierbei ohne Schaffung von neuen Einkommensmöglichkeiten für heimische Bauern verkauft. Damit verlieren Klein- und Subsistenzbauern nicht nur ihre Ernten und ihr Einkommen, sondern schlussendlich auch den Zugang zu angemessener Nahrung.

In Myanmar hat der Kauf von Land durch chinesische Firmen besonders dramatische Folgen: Bauern wurden von ihrem Land vertrieben, um dort die Ölpflanze *Jatropha* anzubauen – das Schwellenland benötigt Energie. Bereits zuvor waren die Bauern jahreszeitlich bedingter, zyklischer Ernährungsunsicherheit ausgesetzt, doch mit dem Entzug von Boden verloren sie ihre letzte Ernährungsgrundlage. Obwohl Myanmar großes landwirtschaftliches Ertragspotential hat, leistet das Welternährungsprogramm dort Nahrungsmittelhilfe, vor allem in Form von Schulspeisungen.

„Land Grabbing“ birgt sozialen und ökologischen Konfliktstoff: Infolge der „Landnahme“ bleibt häufig zu wenig Land übrig, um alle Bewohner der betroffenen Region zu beschäftigen und zu ernähren. Zudem versprechen Investoren nicht selten einzelnen Betroffenen Kompensationszahlungen und Geschenke und spalten so Gemeinschaften.

Schließlich stellt sich auch die Frage, ob das „Agrarmodell“, dass auf der Grundlage von „Landnahme“ praktiziert wird, nämlich die großflächige Produktion durch Agrarkonzerne, an sich nachhaltig ist und überhaupt auf Dauer zur globalen Ernährungssicherheit beitragen kann. Aus ökologischer Sicht ist der großflächige Anbau einzelner Kulturpflanzen unter hohem Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden eine potentielle Gefahr für Biodiversität, langfristige Fruchtbarkeit der Böden und natürlichen Wasserhaushalt. Der Weltagrarbericht (IAASTD, 2008) fasst zusammen, dass „ländliche Entwicklung“ bisher verkürzt im Sinne einer „Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität“ praktiziert wurde. Eine umfassende Agrarpolitik, die die heimischen Kleinbauern einbindet, sei vielversprechender zur Bekämpfung von Hunger und Armut.

Schlechte Regierungsführung und Korruption: Eine Einladung zum ‚Land Grabbing‘

„Land Grabbing“ wird durch verantwortungslose und korrupte Entscheidungsträger in Entwick-

lungsländern begünstigt. Auch die kambodschanische Regierung fördert die ‚Landnahme‘: Zwar gibt es nationale Armutsbekämpfungsstrategien und gesetzliche Rahmen für sozial verträglichen Landerwerb, doch diese werden weder beachtet noch umgesetzt. In vielen Entwicklungsländern sind Landtitel nicht formalisiert, illegale Landnahme kann angesichts machtloser oder korrupter Gerichte nicht verfolgt werden. Der Mangel an dokumentierten Landrechten und damit die erschwerte Durchsetzbarkeit ihrer Verletzung machen es ausländischen Investoren und heimischen Eliten leicht, sich Land für ihre Zwecke anzueignen. Dank einer relativ aktiven Zivilgesellschaft wird in Kambodscha auf das ‚Land Grabbing‘ öffentlich aufmerksam gemacht.

In anderen Ländern fehlen sowohl rechtliche Rahmenbedingungen für Landvergabe als auch Dokumentationen der Folgen von ‚Land Grabbing‘. Gleichzeitig wird zum Teil von Regierungen offensiv mit „reichen natürlichen Ressourcen“ wie etwa fruchtbarem Agrarland und Wasser geworben und Investoren mit einem „wohlwollenden Investitionsklima“ und „sehr günstigen Arbeitskräften“ angelockt. Insbesondere in fragilen Staaten, in denen weder Parlament noch Zivilgesellschaft eine Kontrollfunktion ausüben, sind Eliten versucht, sich durch großzügige Vergabe von Landkonzessionen zu bereichern und dafür die Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung zu kompromittieren.

‚Land Grabbing‘ verletzt das Recht auf Nahrung

Nach einem langen Schattendasein erlebt die Landwirtschaft eine Boomphase. Selten war das Interesse von Staaten und Unternehmen so groß, massiv in die Landwirtschaft zu investieren. Diese Investitionen werden dringend benötigt: Um 2030 alle Menschen ernähren zu können, muss laut Vereinten Nationen die Nahrungsmittelproduktion um 50 Prozent gesteigert werden. Statt ‚Land Grabbing‘ zu fördern, müssten die Regierungen der von Hunger betroffenen Länder das günstige Investitionsklima zur Umsetzung neuer und vor allem nachhaltiger Agrarpolitik nutzen.

Regierungen in den Entwicklungsländern dürfen nicht um jeden Preis ausländische Agrarinvestitionen befürworten: Sie müssen dafür Sorge tragen, dass Investitionsprojekte auf Grundlage sozialer, ökologischer - aber auch wirtschaftlicher - Wirkungsanalysen geplant und umgesetzt werden. Nach dem Grundsatz der „vorherigen, freien und informierten Zustimmung“ sollten die Analysen unter Beteiligung der Betroffenen (Bauernorganisationen, indigenen Gruppen, etc.) durchgeführt werden.

Im Sinne einer guten Regierungsführung müssen Entwicklungsländer ihre Handlungsspiel-

räume nutzen, um das Recht auf Nahrung durch neue Investitionen zu verwirklichen.

Die Verhinderung des Zugangs zu Nahrung und Ernährungsgrundlagen durch Landverlust infolge von ‚Land Grabbing‘ stellt eine gravierende Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung dar. Sowohl die Investoren als auch die Regierungen tragen dafür die Verantwortung, dass der Zugang zu Nahrung nicht durch Enteignung von Land verwehrt wird.

Für Unternehmen werden Investitionen in die Landwirtschaft langfristig nur rentabel sein, wenn sie in einem günstigen Umfeld getätigt werden.

Auch in Entwicklungsländern ist es daher im eigenen Interesse der Unternehmen, soziale, ökologische und wirtschaftliche Kriterien anzuwenden: Investitionen, die Unruhen hervorrufen, Böden, die in wenigen Jahren degradieren und Wasservorkommen, die überbeansprucht werden, sind nur kurzfristig oder gar nicht wirtschaftlich. Folglich können Investitionen in die Landwirtschaft der Entwicklungsländer für Unternehmen und Regierungen langfristig nur erfolgversprechend und profitabel sein, wenn sie sich einem nachhaltigen Agrarkonzept verpflichten, das Armutsreduzierung, Ernährungssicherheit, Wahrung der Menschenrechte und ökologische Nachhaltigkeit einschließt.

Autoren

Constanze von Oppeln
Referentin Ernährungspolitik
Email: constanze.vonoppeln@welthungerhilfe.de

Dr. Rafaël Schneider
Referent für Entwicklungspolitik
Email: rafael.schneider@welthungerhilfe.de

Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Str.1
D-53173 Bonn
Phone: +49-228-2288-0
Fax: +49-228-2288-188