

„LANDHUNGER“

Ausländische Großinvestitionen in Land

Impressum Positionspapier:

Herausgeber: Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.

Redaktion (verantwortlich): Ulrike Bickel, Alexa Emundts und Alicia Kolmans unter
Mitwirkung von Erwin Geuder-Jilg, Anja Mertineit und Armin Paasch

Erscheinungsort: Aachen

Datum: Mai 2010

Hinweis zum Urheberrecht:

Für jegliche Weiterverwendung und Vervielfältigung ist die Zustimmung einzuholen.

Inhaltsverzeichnis

Der neue Hunger nach Land	4
Gravierende Folgen für Mensch und Natur	5
Ernährungsunsicherheit	5
Asymmetrische Machtverhältnisse – ungesicherte Landrechte	5
Soziale Konflikte	5
Beeinträchtigung der Wasserversorgung	6
Verlust von Arbeitsplätzen infolge von Mechanisierung	6
Ökologische Schäden durch Monokulturen	6
Intransparenz, Demokratiedefizite und Korruption	7
Notwendige Weichenstellungen	7
Handlungsansätze für die deutsche Politik	8
Quellenangaben und weitere Literatur	10

Der neue Hunger nach Land

Infolge der Preisausschläge für Nahrungsmittel in 2007 und 2008 sowie der wachsenden Nachfrage nach Agrarrohstoffen zur Energiegewinnung ist das Interesse an Landinvestitionen im Ausland rasant angestiegen. Zwar hat es ausländische Landkäufe oder Landpacht bereits lange zuvor gegeben, aber Anzahl und Größenordnung haben in den letzten Jahren enorm zugenommen.

Die meisten dieser Investitionen erfolgen durch den Privatsektor, angezogen durch die Aussicht auf lukrative Gewinne mit Landspekulationen oder steigende Lebensmittel- und Energiepreise. Die entsprechenden Unternehmen stammen aus unterschiedlichen Ländern, bspw. den USA, Schweden oder Großbritannien, aber auch aus China, Südkorea und Saudi Arabien (GÖRGEN ET AL., 2009; S. 4/5).

Aus verschiedenen Gründen sind auch einige Regierungen verstärkt an Land im Ausland interessiert: Zwar sind die Weltmarktpreise für viele Agrarrohstoffe seit 2008 wieder gesunken, doch für die Zukunft wird insgesamt ein leichter Anstieg vorausgesagt, vor allem aber zunehmende Preisschwankungen. Staaten mit einer hohen Bevölkerungszahl (z. B. China, Indien) oder geringen eigenen Land- und Wasserressourcen (z. B. die Golfstaaten) sorgen sich um die zukünftige Versorgung ihrer Bevölkerung mit ausreichend Nahrungsmitteln und mit anderen Agrarrohstoffen. Sie wollen diese Produkte daher im Ausland anbauen bzw. über Vertragslandwirtschaft anbauen lassen. Andere Länder, wie z. B. EU-Staaten, sind an der Produktion von Biodiesel und -Ethanol interessiert, da in den eigenen Ländern die Flächen zur Erfüllung einer bis 2020 anvisierten Beimischungsquote von 10% für Agrosprit nicht ausreichen.

Zielländer sind afrikanische, asiatische und teils auch osteuropäische Staaten mit großen Flächen an fruchtbarem Land, das offiziell wenig genutzt wird. Diese Länder erhoffen sich durch die Investitionen einen wirtschaftlichen Aufschwung und – je nach Vertragsvereinbarung – den Ausbau von Infrastruktur, Deviseneinnahmen oder Arbeitsplätze. Oftmals sind einheimische Eliten oder nationale Unternehmen in Landkäufe oder -pacht involviert, entweder als Unterhändler für ausländische Investoren oder um sich selbst Landflächen anzueignen.

Laut einer FAO/IFAD-Studie (COTULA ET AL., 2009; S. 4) wurden seit 2004 allein in fünf afrikanischen Ländern (Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan) Vereinbarungen über annähernd 2,5 Mio. ha Land abgeschlossen, wobei nur Verträge über Flächen ab 1.000 ha und keine noch laufenden Landverhandlungen berücksichtigt sind. Schätzungen des IFPRI gehen davon aus, dass seit 2006 insgesamt Verhandlungen über Transaktionen von 15 bis 20 Mio. ha landwirtschaftlich nutzbarer Fläche in Entwicklungsländern geführt wurden, in die ausländische Investoren involviert sind (in: DE SCHUTTER, 2009; S. 5).

Auch deutsche Unternehmen haben bereits Landverträge in Afrika abgeschlossen. So hat beispielsweise die Firma FloraEcopower (jetzt umbenannt in Acasis AG) mit Sitz in München 56.000 ha für die nächsten 50 Jahre in Äthiopien gepachtet, zur Produktion von Öl (aus Anpflanzungen von Jatropha und Castorbohnen) für die Kosmetik- und Pharmaindustrie und zur Herstellung von Biodiesel (FLORAECOPOWER, 2008).

Gravierende Folgen für Mensch und Natur

Misereor sieht die aktuelle Entwicklung zunehmender Landvergaben an ausländische Unternehmen und Regierungen mit großer Besorgnis aufgrund folgender Risiken und Entwicklungen:

Ernährungsunsicherheit

Zielländer der Investitionen sind Staaten, deren Bevölkerung zu einem großen Teil selbst von der Landwirtschaft lebt und in denen zugleich die Nahrungsversorgung sehr kritisch ist (z. B. Madagaskar, Sudan, Pakistan, Äthiopien) und infolge des Klimawandels immer schwieriger wird. Länder, wie der Sudan und Äthiopien, gehören zu den größten Empfängern von Nahrungsmittelhilfe über das UN-Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP). Die von den Investoren angebaute Nahrungsmittel sind hingegen zu einem Hauptteil für den Export bestimmt. So erlaubt z. B. der Sudan, dass rund 70% des von ausländischen Investoren angebaute Getreides exportiert wird (THE ECONOMIST, 2009). Das fruchtbare Land geht der Produktion für die Binnen- und Regionalmärkte verloren. Für benachteiligte Bevölkerungsschichten würde dies Armut und Hunger weiter erhöhen. Das international verankerte Menschenrecht auf Nahrung, für das ein gesicherter und gerechter Zugang zu Land eine wichtige Grundlage ist, wird verletzt.

Entgegen Verlautbarungen der Investoren ist das beanspruchte Land fast nie ungenutzt. Zudem visieren die Investoren vorzugsweise fruchtbare Gebiete mit Zugang zu Wasser und Anbindung an Transportwege in den Zielländern an, die von der Lokalbevölkerung am intensivsten genutzt werden.

Manche Länder wie Ruanda weisen schon jetzt eine hohe Bevölkerungsdichte auf; die Landknappheit war mit ein Auslöser für den blutigen Bürgerkrieg 1994, bei dem ein Zehntel der Bevölkerung getötet wurde. Andere Länder, z. B. Sambia, sind weniger dicht bevölkert, verdoppeln aber ihre Bevölkerung alle 20 Jahre. Das Land, das jetzt für bis zu 99 Jahren verpachtet wird, wird bald als Ackerfläche zur Ernährung der kommenden Generationen fehlen.

Asymmetrische Machtverhältnisse – ungesicherte Landrechte

Die ärmeren Bevölkerungsschichten profitieren wenig von den Investitionen und sind in vielen Fällen die Verlierer. Denn die Machtverhältnisse zwischen ausländischen Investoren und Kleinbauern / Landnutzern sind extrem ungleich verteilt, insbesondere wenn die Investoren durch die Empfänger-Regierung oder nationale Eliten unterstützt werden. Noch dazu verfügen die seit Generationen ansässigen Bauern und Dorfgemeinschaften selten über schriftlich fixierte Landtitel, sondern nutzen ihr Land auf Grundlage traditioneller Bewirtschaftungsrechte. In Afrika sind nach Schätzungen der Weltbank nur 2-10 % des Landes in formalem Landbesitz, und dies ist hauptsächlich auf städtische Gebiete beschränkt (in: COTULA ET AL., 2009; S. 75). Da ihre Landrechte formal nicht abgesichert sind, können die angestammten Bauernfamilien diese Rechte kaum verteidigen, haben keinen rechtlichen Anspruch auf Entschädigungen und können von Investoren versprochene soziale Maßnahmen, Arbeitsplätze, etc. später nicht einklagen – es drohen Landvertreibungen und der Verlust ihrer Existenzgrundlage, der sie oft zwingt, in die Slums der Städte abzuwandern.

Und dort, wo nationale Vorschriften die Zustimmung der betroffenen Lokalbevölkerung bei Landinvestitionen bereits vorsehen, wie z. B. in Tansania und Mosambik, werden diese in der Realität nicht zufrieden stellend umgesetzt (COTULA ET AL., 2009; S. 72/73).

Soziale Konflikte

Land hat eine hohe wirtschaftliche und emotionale Bedeutung und damit ein hohes Konfliktpotenzial über Generationen hinweg. Auch wo Landnahmen legal getätigt wurden, aber von den angestammten Bewohnern als illegitim angesehen werden, sind Konflikte vorprogrammiert. Die Konzentration von

Land in wenigen Händen bei gleichzeitigem Anwachsen der Zahl von Landlosen und Arbeitslosen ist Zündstoff für gewalttätige Auseinandersetzungen. Bei einigen Landverhandlungen hat sich der Unmut der lokalen Bevölkerung bereits offen gezeigt. So beispielsweise in Madagaskar, wo es 2008 infolge der Vertragsverhandlungen zwischen der Regierung und dem südkoreanischen Konzern Daewoo Logistics über die Verpachtung von 1,3 Mio. ha Agrarland (= ca. die Hälfte der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche des Landes) für 99 Jahre zu massiven Protesten kam. Diese legten das Vorhaben zunächst auf Eis und trugen zudem zum Regierungswechsel in Madagaskar bei. Zurzeit laufen aber offensichtlich Verhandlungen mit einer neu gegründeten Tochterfirma desselben südkoreanischen Unternehmens. Darüber hinaus wurden 465.000 ha Land zur Reisproduktion an das indische Unternehmen Varun International verpachtet (De Schutter 2010: 6).

In Kenia hat sich die Lokalbevölkerung gegen Pläne der Regierung gestellt, 40.000 ha fruchtbaren Landes im Delta des Tana-Flusses zum Anbau von Gemüse und Obst an den Golfstaat Katar zu vergeben. Als Gegenleistung wollte Katar unter anderem den Hafen der nahe gelegenen Stadt Lamu ausbauen (THE INDEPENDENT, 2009).

In Mosambik hat sich die Bevölkerung gegen die Ansiedlung von tausenden chinesischen Landarbeitern für die Bearbeitung gepachteter Flächen zur Wehr gesetzt (VON BRAUN & MEINZEN-DICK, 2009; S. 1).

Auf den Philippinen hat das japanische Unternehmen Pacific Bio-Fields 2009 für die nächsten 50 Jahre 400.000 ha Land zur Bewirtschaftung von Kokosplantagen gepachtet. Südkorea und Bahrain hatten sich schon 2008 100.000 bzw. 10.000 ha zum Reisanbau für ihre eigene Bevölkerung gesichert. Dabei warten in den Philippinen noch immer 700.000 Kleinbauern auf die Zuteilung von 1,1 Millionen Hektar im Rahmen des seit 1988 laufenden Agrarreformprogramms CARP (HERRE, 2009; S. 15).

Beeinträchtigung der Wasserversorgung

Plantagenwirtschaft erfordert in trockeneren Gebieten Bewässerung. Da Investoren beim Zugang zu Wasser auf Kosten der Bevölkerung bevorzugt werden, entstehen Wasserkonflikte. Ärmere Stadtviertel werden von der Wasserversorgung abgeschnitten, um die Blumenindustrie zu versorgen. Selbst Flüsse werden umgeleitet oder enorme Wassermengen abgepumpt, um Plantagen in anderen Gebieten zu bewässern (z.B. São Francisco-Fluss in Brasilien).

Verlust von Arbeitsplätzen infolge von Mechanisierung

Landwirtschaftliche Investoren versprechen oftmals, viele neue Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Erwartungen werden häufig nicht erfüllt, weil der agroindustrielle Anbau stark mechanisiert ist und weniger Arbeitsplätze schafft, als durch die Vertreibung von Bauern verloren gehen. Auf der höheren Verwaltungsebene –dies gilt im Falle Chinas selbst für die einfachen Arbeitskräfte– bringen ausländische Konzerne häufig ihr eigenes Personal mit.

Ökologische Schäden durch Monokulturen

Investiert wird zumeist in einen großflächigen, industriellen Plantagen-Anbau, der den Einsatz von Kunstdünger und chemischen Pflanzenschutzmitteln mit sich bringt. Monokulturen zerstören die Artenvielfalt und schädigen die Böden. Erfahrungen mit dem Soja-, Mais-, Baumwoll- und Zuckerrohranbau in Brasilien und Argentinien zeigen, dass eine langjährige Ausbeutung von fragilen Böden durch Monokulturen am Ende eine Wüstenlandschaft hinterlässt. Pestizide gelangen oft ins Grundwasser und vergiften die Flüsse. Wo Wälder für Großplantagen gerodet oder Feuchtgebiete entwässert werden, verursacht dies auch dramatische Klimaveränderungen.

Diese Entwicklung hin zu einer kapitalintensiven, industrialisierten Landwirtschaft, die einseitig auf eine Erhöhung der Produktivität ausgerichtet ist, steht dem in 2008 veröffentlichten Weltagrarbericht

entgegen. Dieser stellt heraus, dass zur Bekämpfung von Hunger und Armut neben der produktionstechnischen auch die soziale und ökologische Funktion von Landwirtschaft berücksichtigt werden muss, was unter anderem die Einbindung der Kleinbauern in die Agrarentwicklung erfordert, sowie die Notwendigkeit, Ressourcen schonende Methoden im Rahmen einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion anzuwenden.

Intransparenz, Demokratiedefizite und Korruption

Viele Landverhandlungen werden intransparent geführt, so dass der Zugang zu verlässlichen Informationen äußerst eingeschränkt ist und verbreitete Daten mit Vorsicht zu behandeln sind. Manche Verträge beinhalten Vorgaben über den Verkauf eines Teils der Produktion auf dem lokalen Markt und über soziale Begleitmaßnahmen (z. B. Schulbau). Andererseits erheben Regierungen häufig nur einen niedrigen bis keinen Pachtzins und gewähren den Konzernen vielfältige Vergünstigungen wie Steuererleichterungen, ohne Bestimmungen zur Ernährungssicherung (Mindestverbleib eines Teils der Agrargüter im Land) festzulegen. Dies kommt einem Ausverkauf der nationalen Souveränität gleich. Da die Verträge so gut wie nie offen gelegt werden, können die konkreten Vertragsbedingungen durch die Zivilgesellschaft nur schwer beurteilt werden.

Zu einem Großteil erfolgen die aktuellen Landinvestitionen in Ländern, die schwache oder keine demokratischen Strukturen aufweisen. Hier ist es besonders schwierig durchzusetzen, dass Landvergaben auf Grundlage von sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Wirkungsanalysen erfolgen, die an Strategien zur Armutsreduzierung orientiert sind, und dass eine transparente Information und gleichberechtigte Einbeziehung der Lokalbevölkerung erfolgt.

Notwendige Weichenstellungen

Um menschenrechtlichen, sozialen, ökologischen und ethischen Standards gerecht zu werden, müssen bei Landinvestitionen folgende Grundprinzipien respektiert werden.

- Das Menschenrecht auf Nahrung muss in allen Fällen respektiert werden. Landwirtschaftliche Investitionen für den Export dürfen nicht die Ernährungssouveränität der Bevölkerung gefährden. Vorrang muss immer die Produktion von Nahrungsmitteln für die heimische Bevölkerung haben.
- Aktuelle Landnutzungen der lokalen Bevölkerung, ob rechtlich abgesichert (formell oder traditionell) oder informell, dürfen in keinem Fall übergangen werden. Gegen ihren Willen darf kein Land verpachtet oder verkauft werden. Auch bestehende Landreformprogramme dürfen durch Landvergabe an ausländische Regierungen oder Unternehmen nicht unterlaufen werden. Die auf dem Land ansässige Bevölkerung muss vor einem Vertragsabschluss adäquat informiert und konsultiert werden, und – im Falle ihrer freien Zustimmung – bei Verlust von Landbesitz fair (d. h. mindestens durch qualitativ gleichwertiges Land hinsichtlich Bodenfruchtbarkeit, Wasserverfügbarkeit und Zugang zu infrastruktureller Anbindung an anderem Ort) kompensiert werden (WELTBANK, 2001).
- Die ökologischen und klimatischen Folgen großflächiger Monokulturen, vor allem infolge der Rodung von Wäldern oder der Nutzung von Feuchtgebieten, müssen vermieden werden. Dies umfasst die Auswirkungen auf Böden, Wasserqualität und -quantität, Luft und Klima. Stattdessen muss die ökologische Nachhaltigkeit bei Investitionen in Land gewährleistet werden.
- Investitionsmodelle, die auf der Produktion durch die einheimischen Kleinbauern aufbauen (z. B. Vertragsanbau; Ankauf der Ernte zu garantierten Mindestpreisen), können für diese bei gerechter Vertragsgestaltung eine Chance auf sichere Absatzmöglichkeiten bedeuten und sind der Pacht oder dem Kauf von Land in den meisten Fällen vorzuziehen.

- Investoren müssen sich vertraglich verpflichten, für ihre Beschäftigten mindestens die für den Agrarbereich relevanten Konventionen der Internationalen Labour Organisation (ILO) einzuhalten. Zudem sollten Investoren und Regierungen Produktionssysteme fördern, die ausreichend arbeitsintensiv sind und dadurch lokale Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten oder schaffen.
- Verträge, die große Landflächen unter die Kontrolle ausländischer Interessen oder einheimischer Eliten stellen, sollten der Unterzeichnung einer öffentlichen Debatte im Parlament und in den Medien unterzogen werden, angemessene Einspruchsfristen für eventuell Betroffene sowie zivilgesellschaftliche Anwälte vorsehen. Für jeden Vertrag über eine großflächige Landvergabe muss als Entscheidungsgrundlage zuvor eine menschenrechtliche Folgenabschätzung mit besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Nahrung vorgenommen werden. Die Vertragsbedingungen müssen transparent sein, und Auflagen/Verpflichtungen der Investoren müssen darin eindeutig definiert und festgeschrieben werden, damit sie einklagbar sind (inkl. Sanktionsmechanismen für den Fall einer Nicht-Beachtung der Verpflichtungen).

Handlungsansätze für die deutsche Politik

- Landnutzungsrechte und Agrarpolitik sollten bei den Verhandlungen mit beteiligten und betroffenen Regierungen zur Sprache kommen, wie vom BMZ in einem in 2009 veröffentlichten Diskussionspapier ausgeführt. Gleichzeitig sollte das Ministerium über die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) technische Hilfe für eine Reform der Landgesetze anbieten, um traditionelle Landnutzungsrechte effektiv gesetzlich zu verankern und zu schützen und Rechtshilfe für die Opfer ungerechter Landnahmen zu ermöglichen.
- Bemühungen von UN-Organisationen wie der FAO, auf der Grundlage des Rechts auf Nahrung auch "Freiwillige Richtlinien für die Nutzung von Land und anderen Ressourcen" zu erstellen, sollten von der Bundesregierung aktiv unterstützt werden. Durch einen globalen Verhandlungsprozess mit allen Regierungen kann damit eine wichtige Grundlage geschaffen werden, auf die sich auch die Betroffenen in den jeweiligen Ländern berufen können. Die EU-Richtlinien zu Landpolitik aus dem Jahr 2004 sind hierfür eine nützliche Grundlage.
- Die Bundesregierung sollte die standortgerechte, kleinbäuerliche Landwirtschaft sowie die einheimische Verarbeitung und Vermarktung in den Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit stellen. Im Rahmen multi- und bilateraler Handelsabkommen muss armen Entwicklungsländern zur Gewährleistung ihrer Ernährungssicherheit die Möglichkeit zugestanden werden, ihren eigenen Wirtschaftsraum zu schützen, und es müssen verbindliche Rechtsrahmen für die Verantwortung deutscher Unternehmen bei Investitionen im Ausland geschaffen werden.
- Langfristig müssen das internationale Recht weiter entwickelt, das Recht auf Nahrung juristisch einklagbar und Verstöße dagegen geächtet werden. Ein wichtiger Schritt ist das Zusatzprotokoll zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, das ein Individualbeschwerdeverfahren festlegt und 2008 durch die UN-Vollversammlung angenommen wurde. Die Bundesregierung sollte es so bald wie möglich ratifizieren.

Was macht Misereor?

Neben der Bewusstseinsbildung und Lobbyarbeit in Deutschland arbeitet Misereor daran, lokale Partnerorganisationen über die Entwicklungen zu Landvergaben in den jeweiligen Ländern zu informieren und sie bezüglich der Risiken für die lokale Bevölkerung zu sensibilisieren, da diese Informationen vor Ort zum Teil viel schwerer zugänglich sind als von Deutschland aus. Durch die Unterstützung von Organisationen der ländlichen Bevölkerung und Rechtsberatung stärkt Misereor darüber hinaus deren Fähigkeiten, sich gegenüber Landnahmen zu wehren. Misereor unterstützt Partner auch bei Radioprogrammen, Kampagnen und politischer Lobbyarbeit, um Öffentlichkeit und Politiker für Landkonflikte und kritische Fälle von Landnahme zu sensibilisieren und dem Recht auf Nahrung und dem Zugang zu Land für benachteiligte Gruppen in politischen Entscheidungen mehr Gewicht zu verleihen.

Quellenangaben und weitere Literatur:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ (2009):
Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und –pachten in
Entwicklungsländern – ‚Land Grabbing‘. Bonn.

Cotula, L.; Vermeulen, S.; Leonard, R. and Keeley, J. (2009):
Land grab or development opportunity? –Agricultural investment and international land deals in Africa. IIED, FAO,
IFAD, London/Rome.

De Schutter, O. (2009):
Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights
challenge. UN General Assembly, New York.

Flora Ecopower Holding AG (2008):
<http://www.floraecopower.com/produkte.html>

Grain (2008):
Seized! The 2008 land grab for food and financial security. Barcelona
<http://www.grain.org/go/landgrab>

Görgen, Dr. M.; Rudloff, Dr. B.; Simons, Dr. J.; Üllenberg, A.; Vöth, S.; Wimmer, L. (2009):
Foreign Direct Investment (FDI) in Land in developing countries. GTZ, Eschborn.

Herre, R. (2009):
Investoren bedienen, Agrarreformen ignorieren. In: FoodFirst 3/09, Köln 2009.

International Fund for Agricultural Development - IFAD (2008):
Improving access to land and tenure security. Rome.

International Institute for Sustainable Development – IISD (2009):
A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water.

Songwe, V.; Deininger, K. (2009):
Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges. Weltbank, Washington.

The Economist (2009):
Buying farmland abroad. Outsourcing's third wave.
Druckausgabe vom 23.05.2009.

The Independent (2009):
Wish you weren't here: The devastating effects of the new colonialists.
<http://www.independent.co.uk/environment/nature/wish-you-werent-here-the-devastating-effects-of-the-new-colonialists-1767725.html>

von Braun, J.; Meinzen-Dick, R. (2009):
Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing countries: Risks and Opportunities.
International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington.

Weltagrarbericht (2008):
International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development.
<http://www.agassessment.org/>

Weltbank (2001):
Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement.
<http://go.worldbank.org/64J6NBJY90>