



Moderne Landnahme

Eine Bewertung großflächiger Direktinvestitionen in Land aus menschenrechtlicher Perspektive

von Roman Herre

„In keinem Fall darf ein Volk seiner Existenzmittel beraubt werden.“ Dies ist in Artikel 1 des UN-Menschenrechtspaktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) festgeschrieben. Land und Wasser sind die grundlegenden Existenzmittel für die ländliche Bevölkerung in Entwicklungsländern und Grundlage der nationalen Ernährungssicherung. Zugang zu diesen Ressourcen sichert heute das Menschenrecht auf Nahrung von Milliarden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Nomaden und Fischern. Aber das Land ist heiß umkämpft: Investoren suchen verstärkt nach großen Landflächen zum Anbau von Grundnahrungsmitteln, Energiepflanzen oder als Geldanlage. In den letzten zwei Jahren wurden zwischen 15 und 30 Millionen Hektar Land in Afrika und Asien an ausländische Investoren veräußert – mit fatalen Folgen für die Menschen vor Ort. Diese Investitionen in Land, die auch als „Land Grabbing“ bezeichnet werden, widersprechen grundlegend einer am Menschenrecht auf Nahrung ausgerichteten Politik.

Die Zahl der Hungernden steigt wieder stark an. Heute hungern über eine Milliarde Menschen. Etwa 80 Prozent der Hungernden leben auf dem Land (1). Vor allem für Kleinbauern und -bäuerinnen, Landlose, Nomaden und indigene Gemeinschaften ist ein ausreichender Zugang zu produktiven Ressourcen Überlebensgrundlage. Hauptprobleme dieser Gruppen sind fehlender Zugang zu Land und Wasser sowie eine systematische Ausgrenzung bei Entscheidungen über ländliche Entwicklung und Landnutzung. Für das Menschenrecht auf Nahrung sind diese Fragen daher von zentraler Bedeutung. Die Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung heben diese Zusammenhänge hervor: „Dort, wo Armut und Hunger überwiegend in ländlichen Gebieten vorkommen, sollten sich die Staaten auf eine nachhaltige landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung mit Hilfe von Maßnahmen konzentrieren, die den Zugang zu Land und Wasser und zu geeigneter und erschwinglicher Technik [...] steigern, die Beteiligung der Armen an wirtschaftspolitischen Entscheidungen fördern [...]“ (2).

Eine Folge der Ernährungs- und Finanzkrise

Land wurde schon immer von ausländischen Investoren gekauft oder gepachtet. Auch die Probleme, die großflächige Landtransaktionen mit sich bringen, sind nicht

neu. Besonders lokale Gruppen und die ärmsten Teile der ländlichen Bevölkerung verlieren ihren Zugang zu Land und Wasser. Neu ist das Ausmaß der Landkäufe und Pachten. In den letzten zwei Jahren wurden zwischen 15 und 30 Millionen Hektar Land in Afrika und Asien an ausländische Investoren veräußert (3). Während traditionell in Hochpreisprodukte für den Weltmarkt investiert wurde, wird das Ackerland nun für den Anbau und Export von Grundnahrungsmitteln oder Energiepflanzen erworben. Ziel ist die Ernährungs- oder Energiesicherung der investierenden Länder. Beides Themen, die wegen der Preisanstiege bei Grundnahrungsmitteln im Jahr 2008, temporärer Exportstopps und den hohen Ölpreisen nun ganz oben auf der Agenda vieler wohlhabender Länder stehen. Daher treten neben der Privatwirtschaft vermehrt Nationalstaaten als Investoren auf. Oft ist eine Vermischung von Privatwirtschaft und staatlichen Akteuren zu beobachten (4).

Die lokale Energieversorgung oder die Ernährungs-sicherung in den Anbauländern spielen bei den Investitionen keine Rolle. Im Gegenteil lassen sich die Investoren den Export vertraglich zusichern, um auch im Fall der nächsten Preisexplosion von Exportstopps ausgenommen zu sein (siehe unten – Kasten II). Viele Ziel-länder der Investoren wie Madagaskar, Kenia oder die Philippinen müssen heute schon Nahrungsmittel importieren. Ein Extrembeispiel ist der Sudan. Das Land

Philippinen: Land für Investoren – nicht für Agrarreform

Auf den Philippinen kontrollieren wenige Familienklans große Teile des Landes. Seit 21 Jahren kämpfen Kleinbauern und Landlose im Rahmen der nationalen Agrarreform für ein eigenes Stück Land. Kleine Erfolge wurden schmerzvoll erkämpft (6). Bis heute warten 700.000 Kleinbauern auf die Zuteilung von Land. Noch immer sind über 1,1 Millionen Hektar nicht verteilt. Nun macht die Regierung Arroyo was bis dato nicht möglich schien. Sie verteilt Land in großem Stil. Nur nicht an jene, denen es laut Agrarreform zusteht: „Die Regierung ist schnell bei der Zuteilung von 600.000 Hektar Land an Ausländer, während die philippinischen Bauern und Bäuerinnen seit Jahrzehnten dafür kämpfen, dass sie Land zugeteilt bekommen“, so ein philippinischer Kleinbauernführer (7).

Tatsächlich sind die Philippinen ein wichtiges Zielland der Investoren. 2007 wollte sich China 1,24 Millionen Hektar Land sichern (8). Wegen massiver Proteste wurden die Verhandlungen auf Eis gelegt. Südkorea hat sich knapp 100.000 Hektar Land zum Reisanbau für die eigene Bevölkerung gesichert. Die japanische Pacific Bio-Fields hat jüngst 400.000 Hektar Land für Kokosnuss-Plantagen für 50 Jahre bekommen (9). Auf diesem Land leben heute Kleinbauern. Besonders kritisch ist zudem, dass die philippinische Regierung in den letzten Jahrzehnten einseitig die Exportlandwirtschaft gefördert hat. Heute muss Reis in großem Stil importiert werden. 2008 haben die Ärmsten die Folgen dieser Abhängigkeit leidvoll zu spüren bekommen. Der Reis wurde knapp und teuer. Viele konnten sich nicht mehr genug Reis kaufen, und das Land stand kurz vor einem Aufstand.

war 2008 der größte Empfänger von Nahrungsmittelhilfen des Welternährungsprogramms. Gleichwohl haben sich Südkorea 690.000 Hektar, die Vereinigten Arabischen Emirate 400.000 Hektar und Ägypten eine ähnliche Fläche Land gesichert, um dort Nahrungsmittel für ihren heimischen Markt anzubauen. Insgesamt haben 43 der 53 afrikanischen Länder ein Nahrungsmittelfizit, welches sie durch Importe ausgleichen müssen. Bei hohen Weltmarktpreisen wie 2008 eine katastrophale Abhängigkeit, die zwangsläufig zu mehr Hunger führt.

Mythos „leeres Land“

Neben der erhöhten Abhängigkeit führen diese Deals zur Verschärfung von Landkonflikten, zur Verdrängung und teilweise gewaltsamen Vertreibung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Fischern oder Nomaden. Angeheizt wird die Jagd nach Land durch Studien, die im Rahmen des Agrartreibstoffbooms gewaltige Flächen Land mit

fragwürdigen Methoden als ungenutzte oder marginale Flächen identifiziert haben (10). Auch viele nationale Regierungen haben durch solche Klassifizierungen die Nachfrage aktiv angeheizt. Dies hat oft fatale Folgen. Allein in Afrika südlich der Sahara leben 60 Millionen Nomaden, deren Weideland mit zu diesen Flächen zählt. Im Fokus ist auch „untergenutztes“ Land, welcher Maßstab auch immer für eine solche Bewertung angelegt sein mag. Viele dieser Flächen sind Gemeindeland und haben eine zentrale Aufgabe in lokalen Ernährungssystemen. Insbesondere Frauen benötigen diese Flächen zur Sicherung der Ernährung der Familie. Wenn sie wie im Norden Ghanas das Land an Investoren in Jatropha-Plantagen verlieren und es nicht mehr zum Sammeln von Wildfrüchten oder Brennholz nutzen können, hat das verheerende Auswirkungen auf die lokale Ernährungssicherung.

Keine Mitbestimmung – keine Transparenz

Höchst problematisch sind auch die Investitionsverträge selbst, die ihre eigene Geheimhaltung festschreiben. Transparenz und Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung sind damit ausgeschlossen. In Kenia beispielsweise teilte der Verantwortliche für Ernährungsprogramme lapidar mit, dass der Inhalt eines Vertrags mit Qatar über 40.000 Hektar bestes Ackerland im Tana-Delta nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sei.

Zudem binden die Verträge oft einseitig die nationalen Regierungen. Ausstiegs- oder Verlängerungsklauseln können nur von den Investoren wahrgenommen werden.

Bei Vertragsverstößen drohen gewaltige Regressforderungen, die durch internationales Investitionsrecht auch durchgesetzt werden können. Dieses parallele Rechtssystem unterhöhlt nicht selten die nationale Verfassung und behindert die Durchsetzung international eingegangener menschenrechtlicher Verpflichtungen, wie etwa die, den Zugang zu Land und Wasser für ländliche Hungergruppen zu fördern.

Hartes Investitionsrecht auf der einen Seite, schöne Versprechungen auf der anderen. Die Investoren versprechen oft Jobs und Infrastruktur im Gegenzug für eine kostenlose Nutzung des Landes. Diese Versprechen werden jedoch kaum vertraglich verankert. Eine großflächige Landwirtschaft in Monokultur schafft zudem in der Regel nur wenige Arbeitsplätze, gerade im Vergleich zur kleinbäuerlichen Landwirtschaft. In einigen Fällen haben Investoren sogar versucht, Arbeitskräfte direkt mitzubringen, um de-facto Agrar-Exklaven relativ wohlhabender Staaten in von Hunger und Arbeitslosigkeit geprägten Ländern zu schaffen.

Ein weiteres Muster lässt sich bei der Auswahl der Zielländer beobachten. Die meisten Länder sind geprägt durch schwache nationale Rechtssysteme und Korrupti-

on, besonders im Bereich der Landadministration. In einigen Fällen werden lokale Autoritäten als schwächstes Glied in der Kette ausgemacht. In Ghana beispielsweise werden die Schwächen traditioneller Landnutzungsordnungen von den Investoren aktiv ausgenutzt, um Land zu erwerben (11). Gäbe es eine öffentliche Debatte um die Nutzung der Flächen, in der die Betroffenen selbst eine zentrale Rolle spielen würden, könnten die Investoren kaum mit der Zuteilung solch riesiger Landflächen rechnen.

Madagaskar: Intransparenz und vage Versprechen

Der indische Konzern Varun Agriculture Sarl hat in Madagaskar im Frühjahr 2007 eine Fläche von 231.000 Hektar Land gepachtet, als alle über den 1,3 Millionen Hektar-Deal zwischen Daewoo und der Regierung redeten. Der zu Grunde liegende Vertrag ist einer der wenigen, die überhaupt an die Öffentlichkeit gelangten und enthält eine Reihe von höchst problematischen Punkten:

- Der Vertrag läuft über 50 Jahre und kann auf 99 Jahre verlängert werden.
- Der Export wird vertraglich abgesichert. Zwar ist im Vertrag je nach Anbauprodukt die Rede von 20 bis 100 Prozent Export. Werden nur Hülsenfrüchte angebaut, darf die gesamte Ernte exportiert werden. Zudem wird darauf verwiesen, dass man bei „besseren Verkaufsoptionen“ auch die gesamte Ernte exportieren kann.
- Der Vertrag enthält eine Schweigepflicht für die Beteiligten.
- Eine Ausstiegsklausel ist einseitig für Varun Agriculture Sarl festgehalten.
- Varun bezahlt keine Pacht, verspricht aber die Schaffung von Infrastruktur, ohne dass dies konkretisiert wird.

Viele dieser Punkte, wie die langen Laufzeiten, vage Versprechen bezüglich der Schaffung von Infrastruktur oder die vertragliche Absicherung des Exports, werden auch bei anderen Investitionen in Land kritisiert.

Freie Landmärkte als Voraussetzung

Die Liberalisierung der Landmärkte und Abschaffung von Restriktionen für ausländische Investoren sind wichtige Grundlagen vieler Deals. In Madagaskar wurde 2008 ein Gesetz verabschiedet, welches ausländischen Investoren erstmals erlaubt, riesige Landflächen für 99 Jahre zu pachten. Die philippinische Regierung will aktuell die Verfassung ändern, damit ausländische Investoren Land zu 100 Prozent besitzen dürfen.

Die Weichen für diese Entwicklungen wurden auch durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit gestellt. Besonders die Weltbank war mit ihrer Landpoli-

Folgerungen & Forderungen

- Land Grabbing führt zur Verschärfung von Landkonflikten sowie zur Verdrängung und Vertreibung von Kleinbäuerinnen und -bauern, Fischern und Nomaden; die Konzentration von Land in den Händen weniger nimmt dadurch zu.
- Die Klassifizierung von Flächen als „marginal“ oder „ungenutzt“ resp. „untergenutzt“ erhöht die Nachfrage und verschärft die Ernährungslage. Denn viele dieser Flächen werden als Gemeindeland genutzt und spielen eine zentrale Rolle in lokalen Ernährungssystemen.
- Im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen müssen Staaten den vorhandenen Zugang zu Land und Wasser schützen und aktiv zur Verbesserung des Zugangs für Landlose und Kleinbauern beitragen.
- Dies bedeutet besonders, traditionelle Landnutzungen zu respektieren und Land an Landlose zu verteilen.

tik ein Vorreiter für Privatisierung und Liberalisierung. Überholt wird sie aktuell durch den Millennium Challenge Account, einen Arm der US-amerikanischen Entwicklungshilfe, der sich wie es scheint in fast jedem afrikanischen Land in Landpolitik einmischt. Auch in Madagaskar hat er Privatisierung und Liberalisierung unterstützt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit befördert diese Entwicklung durch eine einseitige Ausrichtung ihrer Landpolitik. Gefördert werden ausschließlich technische Aspekte und administrative Reformen. Eine Landpolitik, welche das Recht auf Nahrung zu Grunde legt, wird hingegen nicht verfolgt (13).

Das Recht auf Nahrung als Bewertungsrahmen

In den letzten Jahren hat das Recht auf Nahrung als Ansatz für die Hungerbekämpfung an Bedeutung gewonnen. Einige Länder wie Mosambik versuchen das Recht auf Nahrung aktiv in ihre Politik zur Hunger- und Armutsbekämpfung zu integrieren und auch die Vereinten Nationen nehmen das Recht auf Nahrung mehr und mehr als Grundlage (14).

Staaten sind verpflichtet Menschenrechte durchzusetzen. Im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen müssen sie daher vorhandenen Zugang zu Land und Wasser schützen und aktiv zur Verbesserung des Zugangs für Landlose und Kleinbauern beitragen. Dies bedeutet besonders, traditionelle Landnutzungen zu respektieren und Land an Landlose zu verteilen. Die aktuellen Landdeals verschärfen dagegen die Konflikte um Land und führen zu einer weiteren Konzentration von Land in den Händen weniger, wie die Gegenüberstellung in Tabelle 1 zeigt.

Tab. 1: Das Recht auf Nahrung und großflächige Landnahmen: Grundlegende Widersprüche

Großflächige Landnahmen ...	Ländliche Entwicklung auf Grundlage des Rechts auf Nahrung ...
■ orientieren sich an den Bedürfnissen der Investoren.	■ stellt die von Hunger bedrohten/betroffenen Gruppen ins Zentrum.
■ sind gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Intransparenz.	■ ist transparent und gewährleistet den Zugang zu allen relevanten Informationen.
■ schließen die direkt Betroffenen meist aktiv aus.	■ fördert die Teilhabe der Betroffenen an Entscheidungsprozessen.
■ marginalisieren menschenrechtliche Staatenpflichten und nationale Verfassungen durch internationales Investitionsrecht.	■ fördert die Durchsetzung menschenrechtlicher Staatenpflichten.
■ konzentrieren die Kontrolle über Land und Wasser in den Händen weniger.	■ fördert eine gerechte und sozial verträgliche Verteilung von Land (zum Beispiel durch umverteilende Agrarreformen).
■ diskriminieren informelle und traditionelle Landnutzung.	■ respektiert traditionelle Landnutzungen.
■ erhöhen die Abhängigkeit vom Weltmarkt bei der nationalen Ernährungssicherung.	■ stärkt eine nachhaltige lokale und nationale Nahrungsmittelproduktion und -versorgung.

„Konstruktiv begleiten“ oder ablehnen?

„Kleinbauernförderung als echte Hungerbekämpfung“ war der Tenor vieler Debatten und Dokumente der letzten Jahre. Der Weltagrarbericht IAASTD hat das letzte Jahr nochmals unterstrichen. Auch der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, betont diesen Zusammenhang (16), und die Vereinten Nationen titelten kürzlich treffend „Landwirtschaft am Scheideweg“. Ein echter Politikwechsel schien nach jahrzehntelanger Diskriminierung der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelproduktion greifbar.

Nun wollen die mächtigsten Industrienationen (G8) und Weltbank diese Landdeals „konstruktiv begleiten“. In diesem Sinne stockt die Weltbank die Gelder für das Agrobusiness von drei auf vier Milliarden US-Dollar auf. Dabei wurde die Förderung dieses Bereichs schon in den letzten fünf Jahren versiebenfacht (17). Ein grundlegendes Umsteuern bei den Förderstrategien in Richtung einer nachhaltigen nationalen Nahrungsmittelproduktion, in deren Zentrum eine kleinbäuerliche Landwirtschaft steht, scheint damit wieder in die Ferne gerückt.

Anmerkungen

- (1) United Nations Hunger Task Force (2004): Halving Hunger by 2015.
- (2) FAO (2004): Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung.
- (3) Die Ackerfläche der gesamten Europäischen Union beträgt 97 Millionen Hektar (Eurostat 2007).
- (4) Private Investitionen werden in vielen Fällen durch Sovereign Wealth Funds (bspw. die Qatar Investment Authority) oder Entwicklungsbanken (bspw. die Japan Bank for International Cooperation) staatlich gefördert.

- (5) FAO (2009): Crop Prospects and Food Situation No. 3.
- (6) Kriminalisierung von und Gewalt gegen Agrarreform-AktivistInnen sind an der Tagesordnung. In den letzten Jahren wurden viele ermordet, die für ein Stück Land kämpften. Vgl. FIAN (2006): Running Amok. Landlord Lawlessness and Impunity in the Philippines; Report des UN-Sonderberichterstatters für außergerichtliche Hinrichtungen Philip Alston (2008).
- (7) <http://kilusangmagbubukid.org/print/219>.
- (8) Grain (2008): Seized! The 2008 land grab for food and financial security.
- (9) Reuters (18. Juni 2009): Manila OKs foreign firm to plant biofuel coconut.
- (10) Christopher Field et al. (2008): Biomass energy: the scale of the potential resource. In: Trends in Ecology and Evolution Vol. 23, No. 2.
- (11) Transparency International (2009): Global Corruption Barometer 2009.
- (12) Bakari Nyari (2009): Biofuel land grabbing in Northern Ghana.
- (13) Roman Herre (2009): Germany's Official Development Assistance in Land Policy.
- (14) Hervorzuheben sind die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung sowie die High Level Task Force der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Hungerkrise.
- (15) Olivier de Schutter (2008): Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security.
- (16) Financial Times (2009): IFC to boost agricultural lendings by 30 %; 2. August 2009.

Autor

Roman Herre
Stellvertretender Geschäftsführer von FIAN-Deutschland e.V.



Briedeler Str. 13
50969 Köln
E-Mail: r.herre@fian.de
www.fian.de