FIAN Fact Sheet 2010/1

Land Grabbing

Moderne Landnahme und das Recht auf Nahrung

„In keinem Fall darf ein Volk seiner Existenzmittel beraubt werden." Dies ist in Artikel 1 des UN-Menschenrechtspaktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschrieben. Land, Wasser und Saatgut 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, Nomaden und Fischern. Landverlust und die Konzentration von Land in den Händen weniger waren schon immer Kernprobleme dieser Gruppen und eine zentrale Ursache von Hunger in der Welt. Nun hat der Kampf um die Ressource Land eine neue Dimension erreicht: Agrarkonzerne, Nationalstaaten und Händler von Anlagefonds suchen vermehrt nach großen Landflächen zum Anbau von Grundnahrungsmitteln, Energiepflanzen oder als Geldanlage. Dieses auch als *Land Grabbing* bezeichnete Phänomen widerspricht grundlegend einer am Menschenrecht auf Nahrung ausgerichteten Politik.

Dass ausländische Investoren Land kaufen oder pachten ist nicht neu. Auch die Probleme, die großflächige Landtransaktionen mit sich bringen, sind bekannt: zunehmende Landkonzentration und Konflikte um Land auf Kosten lokaler Gemeinden und der ärmsten Teile der ländlichen Bevölkerung. Sie verlieren den Zugang zu Land und Wasser und damit die Möglichkeit, sich zu ernähren. Neu ist das Ausmaß der Landkäufe und Pachten. Zwischen 2006 und 2009 wurden nach Schätzungen zwischen 22 und 50 Millionen Hektar Land in Afrika, Asien und Lateinamerika an ausländische Investoren veräußert.[1] Zum Vergleich: Die Ackerfläche der gesamten Europäischen Union beträgt etwa 97 Millionen Hektar.[2]

Der Kontext: Preisexplosion bei Nahrungsmitteln und Förderprogramme für Agrartreibstoffe

Während traditionell in Hochpreisprodukte für den Weltmarkt investiert wurde, wird Land nun darüber hinaus für den Anbau von Grundnahrungsmitteln oder Energiepflanzen erworben. Ziel ist die Ernährungs- oder Energiesicherung der investierenden Länder (auch Offshore Farming genannt). Ursache für diese Umorientierung waren die Preisanstiege bei Grundnahrungsmitteln, temporär verhängte Exportstopps, der hohe Ölpreis und der damit verbundene massive Ausbau der Agrartreibstoffproduktion (Tab. 1). Neben der Privatwirtschaft (v.a. transnationale Konzerne) treten daher auch Nationalstaaten als Investoren auf. Oft ist eine Vermischung von Privatwirtschaft und staatlichen Akteuren zu beobachten.[3]

Die Ernährungssicherung oder Energieversorgung vor Ort spielt keine Rolle. Viele Investoren lassen sich den Export sogar vertraglich zusichern, um auch im Fall der nächsten globalen Preisexplosion oder lokalen Hungerkrise von Exportstopps ausgenommen zu sein.

	2005	2006	2007	2008	2009
Agrartreibstoffe (Mrd. Liter)	42	57	75	88	102
Getreidepreisindex (2002-04=100)	103	121	167	239	171

Tabelle 1: Globale Produktion von Agrartreibstoffen und Preisentwicklung bei Getreide[4]

Viele Zielländer von Investoren wie Madagaskar, Kenia oder die Philippinen müssen heute schon umfangreich Nahrungsmittel importieren. Insgesamt haben 43 der 53 afrikanischen Länder heute ein Nahrungsmitteldefizit, welches sie durch Importe ausgleichen müssen.[5] Diese Abhängigkeit vom Weltmarkt hat katastrophale Folgen. Innerhalb von zwei Jahren stiegen die Ausgaben der afrikanischen Länder allein für Getreideimporte um 130 Prozent (Tab. 2). Das strukturelle Problem der Weltmarktabhängigkeit führt zwangsläufig zu mehr Hunger. So stieg die Zahl der Hungernden 2009 trotz Rekordernten auf 1,02 Mrd. Menschen an.

	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9
Afrika	8.293	10.417	19.112	14.503
Asien	7.831	11.971	17.335	14.804
Europa	9	10	123	35
LIFDC	16.492	22.882	37.571	29.945

Tabelle 2: Aufwendungen für Getreideimporte (Mio. USD)[6,7]

1 Grain (2009). Land Grabbing and the Global Food Crisis; BMZ (2008). Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern.
2 Eurostat (2007).
3 Beispielsweise bei den Aktivitäten staatlicher Vermögensfonds (Sovereign Wealth Funds; bspw. die Qatar Investment Authority) oder nationaler Entwicklungsbanken (bspw. die Japan Bank for International Cooperation).
4 FAO (2009). Agricultural Outlook 2009.
5 FAO (2009). Crop Prospects and Food Situation Nr. 3.
6 FAO (2009). Crop Prospects and Food Situation Nr. 4.
7 LIFDC: Low Income Food Deficit Countries. Die Gruppe der armen Länder, die von Nahrungsmittelimporten abhängig sind.

Mythos leeres Land

Großflächige Investitionen in Land erhöhen nicht nur die Abhängigkeit vom Weltmarkt, sie führen auch zur Verschärfung von Landkonflikten und zur Verdrängung und teilweise gewaltsamen Vertreibung von KleinbäuerInnen, Fischern oder Nomaden. „Wissenschaftlich" legitimiert 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.[8] Auch 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 (etwa durch Sammeln von Wildfrüchten und für den Zugang zu Wasser und Brennholz).

Internationales Investitionsrecht erschwert die Durchsetzung der Menschenrechte

Höchst problematisch sind die Investitionsverträge selbst. Die Vertragsdetails unterliegen fast immer der Schweigepflicht. Transparenz und Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung sind damit ausgeschlossen. In Kenia beispielsweise teilte der Verantwortliche für Ernährungsprogramme mit, dass der Inhalt eines Vertrags mit dem Emirat Katar über 40.000 Hektar Land im Tana-Delta nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sei. Die lokale Bevölkerung wehrt sich gegen diesen Deal – bis heute ohne Erfolg.

Die Verträge binden oft einseitig die Regierungen vor Ort. Ausstiegs- oder Verlängerungsklauseln können nur von den Investoren wahrgenommen werden (vgl. Box Madagaskar). Bei Vertragsverstößen drohen Regressforderungen auf der Grundlage eines harten internationalen Investitionsrechts. Dieses parallele Rechtssystem unterhöhlt nicht selten die nationale Verfassung und behindert die Durchsetzung international eingegangener menschenrechtlicher Verpflichtungen, wie den Zugang zu Land und Wasser von marginalisierten ländlichen Gruppen zu schützen und aktiv zu verbessern.

Agrarexklaven statt Entwicklung

„Kleinbauernförderung als echte Hungerbekämpfung" war der Tenor vieler Debatten und Dokumente der letzten Jahre. Der Weltagrarbericht IAASTD hat dies 2008 nochmals unterstrichen. Ein echter Politikwechsel schien nach jahrzehntelanger Diskriminierung einer bäuerlichen Nahrungsmittelproduktion greifbar.

Auch die neuen Investoren versprechen Jobs, Infrastruktur, ländliche Entwicklung und damit Hunger- und Armutsbekämpfung. Konkrete Maßnahmen in diesem Bereich werden jedoch kaum vertraglich verankert. Zudem unterliegen diese Investitionen grundsätzlich anderen Interessen als denen der lokalen Bevölkerung. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Frage der Arbeitsplätze: Eine großflächige Landwirtschaft auf Basis von Monokulturen vernichtet Arbeitsplätze im Vergleich zu einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft.[13] In einigen Fällen wollen Investoren sogar ihre eigenen Arbeitskräfte mitbringen. Damit erinnern diese Deals eher an Agrarexklaven und eine Neuauflage des Kolonialismus als an eine partizipative, auf breite Teilhabe angelegte ländliche Entwicklung.

Schlüsselbereich Landgesetzgebung

Die Liberalisierung der Landmärkte und die Abschaffung von Restriktionen für ausländische Investoren sind wichtige Grundlagen vieler Deals. In Madagaskar wurde 2008 ein Gesetz verabschiedet, welches es ausländischen Investoren erstmals erlaubt, riesige Landflächen für 99 Jahre zu pachten. Die philippinische Regierung will 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 ist seit Mitte der 1990er Jahre ein Vorreiter für die Privatisierung von Land und die Liberalisierung der Landmärkte. Überholt wird sie aktuell von dem Millenium Challenge Account, einem Arm der US-amerikanischen Entwicklungshilfe, der besonders in Afrika sehr aktiv in die Landpolitik vieler Länder eingreift.[14] Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert diese Tendenz durch eine einseitige Ausrichtung ihrer Landpolitik auf technische und administrative Themen. Eine

Philippinen: Land für ausländische Investoren – keines für die Agrarreform

Auf den Philippinen kontrollieren wenige Familienklans große Teile des Landes. Seit 22 Jahren kämpfen Kleinbauern und Landlose im Rahmen der nationalen Agrarreform für ein eigenes Stück Land. Kleine Erfolge wurden schmerzvoll erkämpft.[9] Über 1,1 Millionen Hektar sind bis heute nicht verteilt. 700.000 Kleinbauern warten immer noch auf die Zuteilung von Land. Nun macht die Regierung Arroyo, was bis dato nicht möglich schien: Sie verteilt Land in großem Stil. Nur nicht an jene, denen es laut Agrarreformgesetzgebung 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".[10]
Tatsächlich sind die Philippinen ein wichtiges Zielland der Investoren. 2007 wollte sich China 1,24 Millionen Hektar Land sichern.[11] 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.[12] Auf diesem Land leben Bauern.

8 Vgl. Deutsche Bank (2009). Investing in Agriculture; Christopher Field et al. (2008). Biomass energy: the scale of the potential resource.

9 FIAN (2006). Running Amok: Landlord Lawlessness and Impunity in the Philippines.
10 Zitat eines Kleinbauernführers: http://kilusangmagbubukid.org/print/219
11 Grain (2008). Seized!
12 Reuters (18. Juni 2009). Manila OKs foreign firm to plant biofuel coconut.
13 Beispiel Brasilien: Auf 200 Hektar schafft eine bäuerliche Landwirtschaft 70 Arbeitsplätze, eine Sojamonokultur nur einen. Food First (2007). Myths of Agrofuels Transition.
14 Unter anderem Madagaskar und Mosambik.

Madagaskar: Intransparenz und vage Versprechen

Der indische Konzern Varun Agriculture Sarl hat in Madagaskar im Frühjahr 2009 231.000 Hektar Land gepachtet. Der zugrunde liegende Vertrag ist einer der wenigen, die überhaupt an die Öffentlichkeit gelangten[15] und enthält eine Reihe von höchst problematischen Regelungen:

- Extrem lange Laufzeit: 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. Bei ‚besseren Verkaufsoptionen' darf aber auch die gesamte Ernte exportieren.
- Der Vertrag enthält eine Schweigepflicht für die Beteiligten.
- Eine Ausstiegsklausel ist einseitig für Varun festgehalten.
- Varun bezahlt keine Pacht, verspricht die Schaffung von Infrastruktur, ohne dies zu konkretisieren.

am Recht auf Nahrung ausgerichtete Landpolitik ist nicht Inhalt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.[16]

Das Menschenrecht auf Nahrung als Bewertungsrahmen

160 Staaten haben den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ratifiziert. Sie haben sich damit verpflichtet, das Menschenrecht auf Nahrung national und durch internationale Zusammenarbeit durchzusetzen. Im Rahmen dieser menschenrechtlichen Verpflichtungen müssen sie vorhandenen Zugang zu Land und Wasser schützen und aktiv zur Verbesserung des Zugangs für Landlose und KleinbäuerInnen beitragen. Dies bedeutet besonders, traditionelle Landnutzungen zu respektieren und Land an Landlose zu verteilen. Die internationale Gemeinschaft muss dies im Rahmen ihrer extraterritorialen Staatenpflichten aktiv unterstützen. Die aktuellen Landdeals und die ihnen zugrunde liegende Landpolitik verschärfen hingegen die Konflikte um Land und führen zu einer weiteren Konzentration von Land in den Händen weniger.

Freiwilliger Verhaltenskodex keine Lösung

Auf Initiative Japans wollen die G8 zusammen mit der Weltbank diese Landdeals „konstruktiv begleiten". Ein freiwilliger Verhaltenskodex (Principles for Responsible Agricultural Investment, RAI) soll zusammen mit der Agrarindustrie entwickelt werden, um die negativen Auswirkungen der Investitionen zu minimieren.[17] Einerseits haben solche Kodizes in der Vergangenheit kaum Menschenrechtsverletzungen verhindert, zum anderen wird signalisiert, dass man diese Entwicklung grundsätzlich positiv bewertet. 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.[18] Ein grundlegendes Umsteuern bei den Förderstrategien in Richtung einer nachhaltigen nationalen Nahrungsmittelproduktion, in deren Zentrum eine kleinbäuerliche Landwirtschaft steht, scheint damit wieder in weite Ferne gerückt.

Großflächige Landnahme	Ländliche Entwicklung auf Basis des Rechts auf Nahrung
… orientiert sich an den Bedürfnissen der Investoren.	... stellt die von Hunger bedrohten/ betroffenen Gruppen ins Zentrum.
... ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Intransparenz.	... ist transparent und gewährleistet den Zugang zu allen relevanten Informationen.
... schließt die direkt Betroffenen meist aktiv aus.	… fördert die Teilhabe der Betroffenen an Entscheidungsprozessen.
... marginalisiert menschenrechtliche Staatenpflichten durch internationales Investitionsrecht.	… fördert die Durchsetzung menschenrechtlicher Staatenpflichten.
… konzentriert die Kontrolle über Land und Wasser in den Händen weniger.	... fördert eine gerechte und sozial verträgliche Verteilung von Land (zum Beispiel durch umverteilende Agrarreformen).
... diskriminiert informelle und traditionelle Landnutzung.	... respektiert traditionelle Landnutzungen.
… erhöht die Abhängigkeit vom Weltmarkt bei der nationalen Ernährungssicherung.	… stärkt eine nachhaltige lokale und nationale Nahrungsmittelproduktion und Vermarktung.

Tabelle 3: Grundlegende Widersprüche: Land Grabbing und das Recht auf Nahrung

15 Der Vertrag ist verfügbar unter http://farmlandgrab.org/2849
16 Roman Herre (2009). Germany's Official Development Assistance in Land Policy.
17 Round Table "Promoting Responsible International Investment in Agriculture", 23. Sept. 2009.
18 Financial Times (2. August 2009). IFC to boost agricultural lendings by 30%.

Ausblick

Hungernde schauen zu, wie eine satte Ernte an ihnen vorbei in wohlhabende Länder exportiert wird. Nur ein Bild aus der kolonialen Vergangenheit? Mike Davis hat in seiner Untersuchung zu den großen Hungerkatastrophen der spätviktorianischen Zeit aufgezeigt, welch katastrophale Auswirkungen der Aufbau einer auf den Export von Grundnahrungsmitteln ausgerichteten Infrastruktur haben kann.[19] Für die lokale Bevölkerung wurden damals die Folgen von Missernten und Nahrungsmittelknappheit extrem verstärkt. Allein in Indien verhungerten zwischen 1876 und 1878 weit über fünf Millionen Menschen. Heute kommt der Klimawandel verschärfend hinzu und Missernten werden zunehmen.

Seit Dezember 2009 steigen auch die Preise für Grundnahrungsmittel wieder an und der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, prognostiziert für 2010/11 eine neue Nahrungsmittelpreiskrise. Die internationale Staatengemeinschaft hat es versäumt, die Ursachen der Krise von 2008 (im Kern Agrartreibstoffförderung, Finanzspekulationen im Agrarsektor, die mangelnde staatliche Vorratshaltung an Nahrungsmitteln und fehlende Priorisierung der ländlichen Entwicklung) anzugehen.[20] So können Investitionsdeals inklusive Exportklauseln und die Kaufkraft wohlhabender Länder darüber entscheiden, wo in Zukunft gehungert und gestorben wird.

Fazit

- Land Grabbing führt zur Verschärfung von Landkonflikten, zur Verdrängung und Vertreibung von KleinbäuerInnen, Fischern und Nomaden.
- Die Konzentration von Land in den Händen weniger nimmt zu.
- Die strukturellen Ursachen von Hunger und Unterernährung (Landkonzentration, Abhängigkeit vom Weltmarkt, Förderung des Agrobussiness anstelle der bäuerlichen Landwirtschaft) werden verstärkt anstatt beseitigt.
- Land Grabbing bedroht die Ernährungssicherheit ganzer Staaten.

Forderungen

- Das Menschenrecht auf Nahrung muss in allem Fällen respektiert werden.
- Landpolitik muss sich primär an den Bedürfnissen der marginalisierten ländlichen Gruppen ausrichten:
  - Aktuelle Landnutzungen müssen respektiert werden.
  - Gemeinschaftliche Landnutzungsrechte und Restriktionen bei Landtransfers müssen Kernelemente einer Landpolitik sein, die vor Landverlust schützt.
  - Die Zuteilung von Land an Landlose muss Vorrang haben vor der Vergabe riesiger Landflächen an Investoren.
- Landdeals müssen transparent und für die Zivilgesellschaft zugänglich sein.
- Ein öffentlicher, informierter Dialog muss Entscheidungen über die Vergabe riesiger Landflächen vorausgehen.
- Großflächigen Landdeals muss eine obligatorische Menschenrechts-Prüfung vorausgehen, die von relevanten UN-Gremien zusammen mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen durchgeführt wird. Eine freiwillige Selbstverpflichtung der Investoren durch einen Verhaltenskodex lenkt von den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten ab.

19 Mike Davis (2005). Die Geburt der Dritten Welt.
20 Mike Davis (2005). Die Geburt der Dritten Welt.

FIAN Deutschland e.V.
Briedeler Strasse 13
50969 Köln

www.fian.de
fian@fian.de
Tel.: 0221-7020072

Mit freundlicher Unterstützung durch die
STIFTUNG UMWELT UND ENTWICKLUNG NORDRHEIN-WESTFALEN

Köln, Mai 2010
Redaktion: Roman Herre
Gestaltung: Uschi Strauß

FIAN, das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk, ist die internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung:

- Wir unterstützen Menschen, deren Recht auf Nahrung verletzt wird.
- Wir setzen uns bei Regierungen und den Vereinten Nationen für die Anerkennung des Rechts auf Nahrung und eine Stärkung des Menschenrechtssystems ein.
- Wir informieren und leisten Bildungsarbeit.

FIAN