

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Investitionen in Land und das Phänomen des “Land Grabbing”

Herausforderungen für die Entwicklungspolitik



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Position der deutschen Entwicklungspolitik: Chancen verantwortungsvoller Investitionen nutzen, <i>Land grabbing</i> vermeiden	5
2. Künftiges Engagement der deutschen Entwicklungspolitik	7
Schaffung einer soliden Informationsgrundlage	7
Erarbeitung und Umsetzung internationaler Leitlinien	7
Unterstützung von Partnerländern bei Bodenpolitik und Landmanagement	8
Aus- und Fortbildung von Fachkräften	9
Zusammenarbeit mit dem Privatsektor	9
Einforderung von Nachhaltigkeit	10
3. Hintergrund	11
Wettbewerb um weltweit knapper werdende Land- und Wasserressourcen	11
Informationslücken: viele Meldungen, wenig Transparenz	11
Zielländer: Überwiegend Staaten mit schwachen Governancestrukturen	11
Eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Motiven	13
4. Bewertung	15
Chancen verantwortungsvoller Investitionen nutzen, <i>Land Grabbing</i> vermeiden: Sechs Grundprinzipien	15
Notwendigkeit realistischer und transparenter Bewertungen	20
5. Bibliografie	21

Vorwort

Ländliche Entwicklung und Landwirtschaftsförderung gehören in die Mitte aller Entwicklungsstrategien, an ihnen führt kein Weg aus Armut, Hunger und Unterentwicklung vorbei. In keinem anderen Sektor hat ein investierter Euro einen so großen Effekt auf Armutsminderung wie in der Landwirtschaft. Diese empirisch gut belegte Tatsache war leider lange in Vergessenheit geraten. Dieser Vernachlässigung haben wir ein Ende gesetzt. Wenn jetzt Investitionen in die Landwirtschaft des Südens steigen und Entwicklungspartner die Bedeutung des ländlichen Raumes wiederentdecken, ist die Freude bei Entwicklungspolitikern groß – endlich tritt das ein, worauf wir gewartet haben.

Derlei positive Trends dürfen aber nicht durch Fehlentwicklungen begleitet oder gar völlig konterkariert werden. Aber genau eine solche Fehlentwicklung droht. Wenn jetzt Ländereien in Entwicklungsländern in großem Stil gekauft oder langfristig gepachtet werden und dies in einer Form geschieht, dass Menschen ihrer Rechte beraubt werden, statt sie in fairer Weise am Nutzen der Investition teilhaben zu lassen, wenn hierbei natürliche Ressourcen ausgebeutet statt nachhaltig genutzt werden – dann muss uns das alle alarmieren. Hier muss entschieden gegengesteuert werden.

Landinvestoren, egal woher sie kommen, tragen gesellschaftliche Verantwortung. Dass diese Verantwortung in einer eng vernetzten Welt in der Regel mittel- und langfristig auch dem eigenen Unternehmenserfolg dient, hat sich leider noch nicht überall herumgesprochen. Wichtiger noch als das Verhalten der Investoren ist aber die Rolle der Länder, in denen solche Landkäufe und Landpachten getätigt werden. Sie müssen sich der Herausforderung stellen, das verantwortungslose "Grabschen" von Land, das sogenannte *Land Grabbing*, zu verhindern und stattdessen das Investitionsinteresse in eine Richtung zu lenken, bei der es nur Gewinner, aber keine Verlierer gibt.

Von *Land Grabbing* sind vor allem Länder mit schwachen Institutionen, schlechter Regierungsführung und verbreiteter Korruption betroffen. Wenn eine entwicklungsförderliche Bodenpolitik lediglich an schwachen staatlichen Kapazitäten, nicht aber am politischen Willen scheitert, kann Entwicklungszusammenarbeit sehr gut helfen: Die Unterstützung bei der Bildung solcher Kapazitäten gehört zu unserem Kerngeschäft. Bodenpolitikberatung sowie Aufbau von Landregistrierung und Landnutzungsplanung können zu einer soliden Basis beitragen, die Länder gegen verantwortungslose Landinvestitionen wappnet. Bei fehlendem politischem Willen oder gar bei Komplizenschaft politischer Eliten mit einheimischen oder ausländischen Landinvestoren dagegen stellt sich die Situation erheblich schwieriger dar. Hier wird Entwicklungspolitik nur mit dem Mut zum beharrlichen Regierungsdialog, mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kräfte und mit international gebündeltem Einsatz etwas erreichen können. Freiwillige internationale Leitlinien und Prinzipien, wie sie sich jetzt abzeichnen, sind ein wichtiger Schritt, reichen alleine aber bei Weitem nicht aus.

Weltweit sollen in der letzten Dekade bereits ca. 200 Millionen Hektar Land, mehr als das Fünffache der Fläche Deutschlands, für Investitionen vergeben worden sein. Davon entfallen angeblich mehr als 130 Millionen Hektar allein auf Afrika. Dies können nur äußerst grobe Schätzungen sein, und hier liegt schon ein Teil des Problems: Wer Arges tut, der scheut das Licht. Viele "Deals" bleiben im Verborgenen. Daher werden wir uns nachdrücklich für mehr Information und Transparenz im Landsektor einsetzen. Nur so wird es möglich sein, unverantwortliche Landinvestitionen im Einzelfall beim Namen zu nennen und anzuprangern. Nur so werden wir eine weltweite Kultur ethischen Verhaltens und politischer Kontrolle im Landsektor entwickeln können.

Analog zu unserer kürzlich veröffentlichten Position zu Biokraftstoffen haben wir nun unsere Position zu Investitionen in Land und zum Phänomen des "Land Grabbing" grundlegend neu formuliert, um auch hier der aktuellen Dynamik in diesem Bereich gerecht zu werden. Diese Position soll uns in den kommenden Jahren leiten bei unserem Engagement für eine bedeutende Sache: Die große Chance des gegenwärtigen Interesses an Investitionen in Land und Landwirtschaft in Entwicklungsländern wirklich zum dauerhaften Nutzen aller Beteiligten zu nutzen. Die Mobilisierung privaten Kapitals in großem Umfang zum Zweck einer dauerhaften

Beseitigung von Armut, Hunger und Unterentwicklung – das ist unser Ziel. Dieses Ziel lohnt und rechtfertigt den Einsatz der öffentlichen Mittel, die der Entwicklungspolitik zur Verfügung stehen.



Hans-Jürgen Beerfeltz

Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

1. Position der deutschen Entwicklungspolitik: Chancen verantwortungsvoller Investitionen nutzen, *Land Grabbing* vermeiden

Die Nachfrage nach Agrargütern für die Nahrungproduktion und zunehmend auch für die stoffliche und energetische Nutzung steigt. Damit wächst auch der Wettbewerb um den knapper werdenden Boden. Vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern sichern sich internationale, aber auch einheimische Investoren mittels langfristiger Kauf- oder Pachtverträge große Ländereien. Dies geschieht meist, um dort Nahrungsmittel oder Energiepflanzen vor allem für den Export anzubauen. In Erwartung weiter steigender Agrar- und Bodenpreise wird Land aber auch zunehmend zu einem Spekulationsobjekt für Anleger.

Berichte häufen sich, dass viele dieser großflächigen Ländkäufe und -pachten erhebliche Nachteile für die betroffenen Länder und die ortsansässige Bevölkerung mit sich bringen. Sie gehen mit Vertreibungen einher, belasten die Umwelt und gefährden die lokale und nationale Ernährungssicherheit. Diese Form der Aneignung von Land wird in den internationalen Schlagzeilen als *Land Grabbing* bezeichnet. Aufgrund der besonderen Rolle, die der Ressource Wasser in diesem Kontext zukommt, wird zunehmend auch von *Land and Water Grabbing* gesprochen.

Dabei bieten landwirtschaftliche Investitionen für Entwicklungsländer enorme Chancen, wenn hierbei grundlegende menschenrechtliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Prinzipien befolgt werden. Solche Investitionen können zu Kapital- und Technologietransfer, erleichtertem Marktzugang und besserer Infrastruktur, Produktivitätssteigerung, Einkommensgenerierung und somit zur Verbesserung der Ernährungssicherheit führen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verurteilt verantwortungsloses und rein spekulatives *Land Grabbing* und setzt sich dafür ein, dass diese Form

der Aneignung von Land unterbunden wird. Das BMZ vertritt die Position, dass Investitionen in Land und in Landwirtschaft so gestaltet werden müssen, dass sie einen dauerhaften Nutzen für die Entwicklung der Zielländer und die betroffene Bevölkerung versprechen. Aus Sicht des BMZ ist ein solcher entwicklungspolitischer Nutzen dann gewährleistet, wenn solche Investitionen folgende Prinzipien befolgen:¹

1. **Partizipation, Transparenz und Rechenschaftslegung:** Die lokale Bevölkerung ist möglichst früh und umfassend in Planungen und Verhandlungen einzubeziehen. Verkauf und Verpachtung kann nur mit freier, frühzeitiger und informierter Zustimmung der Betroffenen erfolgen.
2. **Anerkennung bestehender Land- und Wasserrechte:** Bestehende, auch traditionelle und gewohnheitsrechtlich anerkannte und gemeinschaftliche Land- und Wasserrechte sind anzuerkennen und in Kauf- und Pachtverträgen festzuschreiben. Sie müssen durch die zuständigen Institutionen und die beteiligte Bevölkerung akzeptiert sowie durch entsprechende Mechanismen garantiert und bei Verstoß sanktioniert werden.
3. **Menschenrechtskonformer Umgang mit Umsiedlungen und Entschädigungen:** Umsiedlungen sind nur dann zulässig, wenn deren Unvermeidbarkeit für die Durchführbarkeit der Investition nachgewiesen wird. In einem solchen Fall müssen die Umsiedlungen im Einklang mit den *United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-based*

¹ In Anlehnung an die im Positionspapier "Biokraftstoffe" formulierten Prinzipien. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Biokraftstoffe. Chancen und Risiken für Entwicklungsländer. Bonn/Berlin 2011

Evictions and Displacement bzw. mit den entsprechenden Standards der Weltbankgruppe erfolgen.

4. **Uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte auf Nahrung und Wasser:** Die Ernährungssicherheit für die lokale und nationale Bevölkerung und deren Zugang zu Trinkwasser und solchem für die landwirtschaftliche Produktion dürfen nicht gefährdet werden.
5. **Schutz und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen:** Die angestrebte neue Landnutzung darf den Erhalt der Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit und Wasserressourcen sowie weiterer Ökosystemleistungen nicht gefährden.
6. **Gerechte Teilhabe am Nutzen der Investition:** Die Beteiligung der unmittelbar betroffenen lokalen Bevölkerung und der Zielländer insgesamt an der Wertschöpfung in Form von Einkommen schaffenden Arbeitsplätzen, die sozialen Mindeststandards entsprechen, aber auch in Form einer allgemeinen Belebung der ländlichen Wirtschaft und der Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen muss sichergestellt sein.

Das BMZ setzt sich in den zuständigen internationalen Institutionen dafür ein, dass diesen Prinzipien allgemeine Geltung verschafft wird. Partnerländer der bilateralen Zusammenarbeit werden dabei unterstützt, Rahmenbedingungen für die entwicklungsförderliche Ausgestaltung großflächiger Landkäufe und -pachten im Sinne dieser Prinzipien zu entwickeln. Die deutsche Entwicklungspolitik wirkt an der Entwicklung von Instrumenten zur Sicherstellung von menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Standards mit. Sie trägt dazu bei, die Informationslücken rund um das Phänomen des *Land Grabbing* zu schließen und investiert in die Aus- und Fortbildung von Fachkräften im Bereich Bodenpolitik und Landmanagement.

Im Juli 2013 wird das BMZ über den Erfolg seines Engagements für eine Vermeidung von *Land Grabbing* und für eine Förderung verantwortungsvoller Investitionen in Land berichten.

2. Künftiges Engagement der deutschen Entwicklungspolitik

Um die sich im Zusammenhang mit großflächigen Landkäufen und -pachten für Entwicklungsländer ergebenden Chancen zu nutzen und die Risiken eines verantwortungslosen und spekulativen *Land Grabbing* einzudämmen, ist eine vorausschauende politische Steuerung erforderlich. Das ist in erster Linie Aufgabe der Zielländer der Investitionen und insbesondere ihrer Regierungen. Die deutsche Entwicklungspolitik kann jedoch in wichtigen Bereichen unterstützen.

SCHAFFUNG EINER SOLIDEN INFORMATIONSGRUNDLAGE

Die deutsche Entwicklungspolitik wird sich für mehr Information und Transparenz im Landsektor einsetzen. Sie wird dazu beitragen, detaillierte Informationen über großflächige Landkäufe und -pachten zu generieren und somit eine solide Grundlage für politisches Handeln zu schaffen. Verschiedene Multistakeholderplattformen zu Landthemen², in denen das BMZ als Gründungsmitglied aktiv mitwirkt, betreiben hierzu einen sehr intensiven Austausch. Das BMZ unterstützt desweiteren den Aufbau einer umfangreichen webbasierten Datenbank, die eine solide Informationsbasis über einheimische Vertragspartner, ausländische Investoren, angefragte und erworbene Flächen, die geplante Nutzung sowie den Verhandlungsstatus bilden soll³.

² In Deutschland: DEU Arbeitsgruppe Land im Arbeitskreis Welt-ernährung (Mitglieder sind z.B. BMZ, BMELV, GIZ, DIE, Misereor, FIAN, OXFAM, Welthungerhilfe und Justitia et Pax); in Europa: EU Working Group on Land (Mitglieder sind u.a. Niederlande, Schweden, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Finnland, Belgien, Dänemark, Österreich und die Schweiz)

³ Die Daten werden voraussichtlich Anfang 2012 veröffentlicht. Investitionen aus einigen Beispielländern sind bereits unter <http://www.commercialpressuresonland.org/land-deals/search> einzusehen.

ERARBEITUNG UND UMSETZUNG INTERNATIONALER LEITLINIEN

Im Rahmen der Aktivitäten der Bundesregierung wird das BMZ entwicklungspolitische Belange in die Erarbeitung und Umsetzung internationaler Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Landressourcen einbringen. Dabei werden in Zusammenarbeit mit multilateralen Institutionen, anderen bilateralen Gebern, Partnerregierungen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft Mindestanforderungen für Staaten und Investoren definiert. Die Investitionen sollen dadurch stärker mit geltenden Menschenrechten, den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung sowie mit Ressourcenschutzaspekten in Einklang gebracht werden. Prinzipien guter Regierungsführung sind dabei anzuwenden. Das BMZ gestaltet vor allem folgende drei Initiativen aktiv mit:

Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security:

Die sich momentan beim UN Committee on World Food Security (CFS) in der abschließenden Abstimmung befindlichen freiwilligen Leitlinien sollen dazu beitragen, den sicheren und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen für die heimische Bevölkerung zu gewährleisten. Konkret geht es beispielsweise um Anerkennung und Schutz von kodifizierten wie gewohnheitsrechtlich anerkannten, individuellen und gemeinschaftlichen Eigentums- und Nutzungsrechten, Verbesserung von institutionellen Strukturen in der Landverwaltung, Korruptionsbekämpfung sowie Empfehlungen zur verantwortungsvollen Gestaltung von Investitionen mit Landbezug. Dabei stehen das Verbot der Verletzung bestehender Rechte und die Beachtung der menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem

Recht auf Nahrung im Vordergrund. Die Leitlinien sind das erste internationale, unter Einbeziehung aller Akteure abgestimmte Instrument zu diesem politisch sensiblen Themenfeld. Sie richten sich vorrangig an Staaten aber auch an nichtstaatliche Akteure wie den Privatsektor und die Zivilgesellschaft. Die Bundesregierung unterstützt die Erarbeitung der Leitlinien und wird sich auch für die Implementierung der Leitlinien auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene einsetzen.

Principles for Responsible Agricultural Investment that Respect Rights, Livelihoods and Resources (PRAI):

Die Initiative wurde im Nachgang des G8-Gipfels in L'Aquila 2009 von Japan, Weltbank, FAO, International Fund for Agricultural Development (IFAD) und United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ins Leben gerufen. Ziel ist die Erarbeitung von Prinzipien zur rechtlichen und politischen Ausgestaltung von Investitionen in die Landwirtschaft. Außerdem soll die Initiative Investoren eine Orientierung für sozialverantwortliches Handeln bieten.

Framework and Guidelines on Land Policy in Africa: Die *African Land Policy Initiative* wurde von der Kommission der African Union (AU) mit Unterstützung der Economic Commission for Africa (ECA) und der African Development Bank (AfDB) ins Leben gerufen. In Konsultation mit den Mitgliedsländern der AU wurden Leitlinien zur Bodenpolitik entwickelt und verabschiedet; nun werden Fragen der Umsetzung diskutiert. Das BMZ unterstützt den Prozess vor allem über den Europäischen Entwicklungsfonds.

UNTERSTÜTZUNG VON PARTNERLÄNDERN BEI BODENPOLITIK UND LANDMANAGEMENT

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat eine lange Tradition in der Unterstützung des Aufbaus integrierter und effizienter staatlicher Verwaltungsstrukturen. Sie wird diese Erfahrung gezielt dafür einsetzen, Partnerländern Unterstützung beim Kapazitätsaufbau anzubieten, um verantwortungsloses *Land Grabbing* zu unterbinden und statt dessen Chancen eines Investitionsinteresses in Land und Landwirtschaft zu nutzen. Dies geschieht vor allem über folgende Ansätze:

Nationale Bodenpolitiken: Die deutsche EZ wird Partnerländer bei der Erarbeitung und Umsetzung nationaler Bodenpolitiken unterstützen. Ziel ist hierbei die Entwicklung gerechter, armuts- und konfliktmindernder nationaler Bodenpolitiken, die in der Gesetzgebung des jeweiligen Landes verankert sind und durch entsprechende Institutionen umgesetzt werden.

Landnutzungsplanung: Die deutsche EZ wird Partnerländer bei der Erstellung und der Umsetzung von Landnutzungsplänen unterstützen. Ziel ist die Entwicklung situationsgerechter Pläne, die zu einem Ausgleich von Interessen und der Regelung von Konflikten bei konkurrierenden Nutzungsinteressen führen und dabei die biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen erhalten. Diese Landnutzungspläne bilden die Grundlage für Entscheidungen über die Inanspruchnahme von Flächen und eventuellen Konzessionsvergaben.

Landregistrierung: Die deutsche EZ wird Partnerländer bei der Erarbeitung und Umsetzung der Landregistrierung unterstützen. Die Registrierung von kommunalen und individuellen Landrechten (hierunter fallen z.B. die Vergabe von Land-

titeln und Nutzungszertifikaten sowie lokale Landnutzungsvereinbarungen) ist häufig ein wichtiger Bestandteil von umfassenden Landreformen. Durch die Klärung, Dokumentation und Formalisierung von Landrechten wird die Rechtssicherheit für lokale Nutzer erhöht. Besonderes Augenmerk wird auf die Sicherung von Landeigentums- bzw. -nutzungsrechten indigener Gemeinschaften und besonders vulnerabler Gruppen wie von Frauen geführten Haushalten gelegt.

Neben der Beratung staatlicher Stellen werden auch nicht-staatliche Organisationen unterstützt, die sich dafür einsetzen, die Interessen der lokalen Bevölkerung und insbesondere marginalisierter Bevölkerungsgruppen gegenüber ihren Staaten, aber auch gegenüber Investoren zu vertreten. Hierzu gehört u.a. der Aufbau von Kapazitäten im Bereich der gewaltfreien Konfliktbearbeitung, die im Umfeld großflächiger Landkäufe und -pachten konfliktpräventiv zum Einsatz gebracht werden können.

AUS- UND FORTBILDUNG VON FACHKRÄFTEN

Die deutsche EZ wird in die Aus- und Fortbildung von Entscheidungsträgern aus Behörden in Partnerländern im Bereich Bodenpolitik und Landmanagement investieren. Vor Ort werden sie direkt z.B. im **Umgang mit Geoinformationssystemen** oder beim **Aufbau von nationalen Ausbildungszentren** unterstützt. In Deutschland wird der Studiengang **Land Management and Land Tenure an der Technischen Universität München** gefördert, der sich ebenfalls an Fachkräfte aus Partnerländern richtet und diese auch zum professionellen Umgang mit großflächigen Landkäufen und -pachten befähigen soll.

ZUSAMMENARBEIT MIT DEM PRIVATSEKTOR

Die deutsche EZ wird die **Umsetzung von partnerschaftlichen Geschäftsmodellen** unterstützen, wie etwa Vertragslandwirtschaft, Pachtverträge mit Gewinnbeteiligung der Landbesitzer, Joint-Ventures oder Managementverträge, bei denen ein Unternehmen das Land im Auftrag der lokalen Bauern und Landbesitzer bewirtschaftet. Durch solche Modelle, bei denen Kleinbauern in die Wertschöpfungskette eingebunden werden, können viele der genannten Risiken von großflächigen Landkäufen und -pachten vermieden werden. Durch sie werden Werte und Prinzipien wie der Aufbau langfristiger, fairer Geschäftsbeziehungen, die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure sowie Ressourceneffizienz und der Erhalt von Ökosystemen und deren Leistungen realisiert.

Die deutsche EZ wird sich auch dafür einsetzen, dass sich die Problematik rund um die Ressource Land in der **Weiterentwicklung von markt-basierten Standardsystemen** widerspiegelt und diese z.B. über Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft breitenwirksam angewandt werden. Der *Roundtable on Sustainable Biofuels*, der *Roundtable on Sustainable Palm Oil*, der *Roundtable on Responsible Soy*, der *Forest Stewardship Council* oder auch die *Better Sugarcane Initiative* haben Aspekte von Landmanagement und Landrechten bereits in ihre Kriterienkataloge aufgenommen. Sie beinhalten beispielsweise das Prinzip der freien, frühzeitigen und informierten Zustimmung (*Free, Prior and Informed Consent*), um die lokale Bevölkerung in die Verhandlungen einzubinden. Außerdem setzt die deutsche EZ auf die **Förderung von Dialog- und Sensibilisierungsforen**, die Möglichkeiten zum Austausch mit dem Privatsektor bieten.

EINFORDERUNG VON NACHHALTIGKEIT

Das BMZ wird bilaterale Vorhaben der EZ, in deren Kontext Kauf oder Pacht von Land eine Rolle spielen, nur dann billigen und Unterstützung privater Investitionen in diesem Bereich nur dann gewähren, wenn der entwicklungspolitische Nutzen und die menschenrechtliche, ökologische und soziale Unbedenklichkeit der Maßnahme außer Frage steht.

Über das **Auftragsverfahren** stellt das BMZ sicher, dass die im Rahmen der bilateralen EZ über die deutschen Durchführungsorganisationen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit geförderten Vorhaben den Strategien des Ministeriums entsprechen. Die in diesem Papier dargelegten Positionen stehen insbesondere im Einklang mit den Strategiepapieren *Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung sowie Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*. Für das Geschäft im eigenen Risiko von der KfW Entwicklungsbank (KfW), Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) mbH und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH mit ihrem Geschäftsbereich International Services dienen die BMZ-Strategien als Richtschnur. Im Übrigen ist die Durchführung dieser Geschäfte an internationale Standards (wie etwa die International Finance Corporation (IFC) Standards) gebunden.

Weltbank und regionale Entwicklungsbanken wenden ihre jeweils eigenen Standards zur Beurteilung von Vorhaben an, bei denen Kauf und Pacht von Land zum Zwecke landwirtschaftlicher Investitionen eine Rolle spielen. So werden etwa für alle Projekte der International Bank for Reconstruction and Development/International Development Association (IBRD/IDA) die sogenannten *Safeguards* und für alle Projekte der International Finance Corporation/Multilateral Investment Guarantee Agency (IFC/MIGA) die *Performance Standards* angewandt. Das BMZ wirkt aktiv an der Weiterentwicklung der jeweiligen bankinternen Konditionen und Standards mit und setzt sich dafür ein, dass menschenrechtliche, ökologische und soziale Prinzipien grundsätzlich zur Bedingung ihrer Projekte gemacht werden. Darüber hinaus ist das BMZ in die Entwicklung der Länder- und Sektorstrategien der Entwicklungsbanken eingebunden, welche wiederum Grundlage für die Ausrichtung konkreter Vorhaben sind. Wenn Projektvorschläge zum Beispiel aufgrund der politisch sensiblen Situation oder eines hohen Kreditvolumens im Board behandelt werden, wird das BMZ auch in Zukunft seine Position konkret in die Diskussion einzelner Vorhaben einbringen.

3. Hintergrund

WETTBEWERB UM WELTWEIT KNAPPER WERDENDE LAND- UND WASSER-RESSOURCEN

Die Zahl der weltweit Hungernden betrug 2010 ca. 925 Mio. Menschen. Ernährungssicherung bleibt somit eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Aber neben Nahrungs- und Futtermitteln wird auch Biomasse – sowohl zur stofflichen (z.B. Baumwolle für Kleidung) als auch zur energetischen Nutzung (z.B. Mais für Biokraftstoff) – vermehrt nachgefragt. Diese verschiedenen Nutzungsinteressen stehen im wachsenden Wettbewerb um die knapper werdenden Land- und Wasserressourcen. Durch die Ausdehnung von Siedlungsflächen und die damit einhergehende Flächenversiegelung, nicht nachhaltige Ackerbewirtschaftung, Überweidung, Desertifikation und negative Folgen des Klimawandels wird der Druck auf den Produktionsfaktor Boden und damit verbundene natürliche Ressourcen zusätzlich erhöht.

INFORMATIONSLÜCKEN: VIELE MELDUNGEN, WENIG TRANSPARENZ

Das Phänomen des *Land Grabbing* mit belastbaren Zahlen zu hinterlegen gestaltet sich schwierig. Laut dem Bericht des *Global Commercial Pressures on Land Research Project*⁴ sollen weltweit zwischen den Jahren 2000 und 2010 bislang ca. 200 Mio. ha Land für Investitionen vergeben worden sein – mehr als das Fünffache der Fläche Deutschlands, wobei über 130 Mio. ha auf Afrika entfallen. Die Größe der vergebenen landwirtschaftlichen Flächen entspricht oft einem erheblichen Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Zielländer⁵. Allerdings wird das Land bisher in lediglich 20 Prozent der Investitionsvorhaben tatsächlich produktiv genutzt (Weltbank 2011). Alle diese Zahlen sind jedoch mit großen Unsicherheiten behaftet. Die Brisanz des Themas

führt zu einer hohen medialen Aufmerksamkeit und einer Flut an Informationen aus unterschiedlichen Quellen. Die allgemeine Berichterstattung stützt sich überwiegend auf Meldungen der internationalen Medien sowie der Presse in den betroffenen Ländern. Aus diesen Meldungen ist oftmals nicht zu erkennen, ob es sich bei den beschriebenen Landtransaktionen um bereits unterzeichnete Verträge, um laufende Verhandlungen oder um Investitionsabsichten handelt. Verbindliche und detaillierte Informationen über Art und Inhalte der Verträge und über den Verhandlungsstand werden weder von staatlichen Stellen noch von Investoren pro-aktiv bereitgestellt. Insgesamt herrscht damit ein hohes Maß an Intransparenz. Internationale Forschungs- und Entwicklungsorganisationen (u.a. Weltbank, International Food Policy Research Institute (IFPRI), International Institute for Environment and Development (IIED), FAO, IFAD, GIZ) bemühen sich, diese Informationslücke zu schließen, einen umfassenden Überblick über die Auswirkungen von großflächigen Landkäufen und -pachten zu erlangen und vorhandene Governance-Defizite anhand empirischer Länderfallstudien aufzudecken⁶.

ZIELLÄNDER: ÜBERWIEGEND STAATEN MIT SCHWACHEN GOVERNANCESTRUKTUREN

Viele von großflächigen Landkäufen und -pachten betroffenen Länder gehören zu der Gruppe der

⁴ *Land Rights and the Rush for Land* (IIED, CIRAD, ILC, 2011), <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

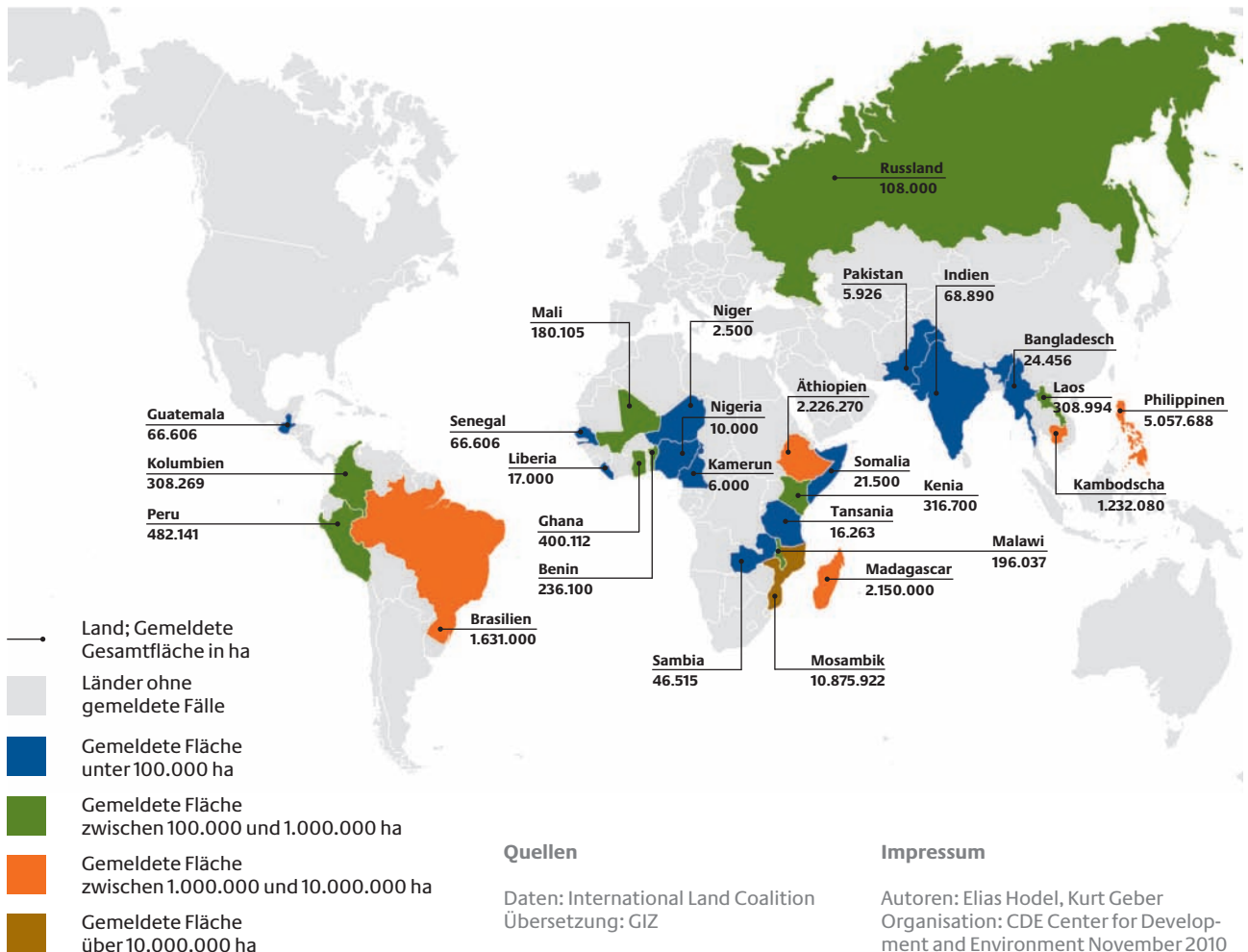
⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Zahlen auf nicht vor Ort verifizierten Medienberichten beruhen und sich z.T. auf zwar angefragte, aber (noch) nicht vergebene Konzessionen beziehen.

⁶ Relevante Studien sind hier u.a. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa* (IIED, FAO, IFAD, 2009), *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* (WB, 2011), *Land Rights and the Rush for Land* (IIED, CIRAD, ILC, 2011) und *Foreign Direct Investment (FDI) in Land* (GTZ, 2010).

ärmsten Entwicklungsländer: Sie haben mit teilweise gravierender Unterernährung und ländlicher Armut zu kämpfen, die Landwirtschaft produziert auf sehr niedrigem Ertragsniveau, sie leiden meist unter schlechter Regierungsführung wie einer schwachen Justiz und weisen häufig Defizite bei ihren Bodenpolitiken und Landnutzungsplanungen auf. Viele von ihnen sind oder waren in gewalttätige Konflikte involviert. Der Großteil der betroffenen Länder sind Flächenstaaten in Sub-Sahara Afrika: Hier liegen etwa zwei Drittel der weltweit von großflächigen Landkäufen und -pachten betroffenen Flächen.

Nach den verfügbaren Informationen sind folgende Partnerländer der deutschen EZ besonders von großflächigen Landkäufen und -pachten betroffen: Äthiopien, Ghana, Kambodscha, Kolumbien, Laos, Liberia, Mosambik und die Philippinen. Vergleichbare Entwicklungen sind aber auch in vielen weiteren Ländern (siehe Karte) zu beobachten. Es wird deutlich, dass es sich bei großflächigen Landkäufen und -pachten um ein weit verbreitetes und schwer zu kategorisierendes Phänomen handelt und nicht ausschließlich nur Staaten mit schwachen Governance-Strukturen betroffen sind.

Großflächige Landkäufe und -pachten. Gemeldete Flächen



EINE VIELZAHL VON AKTEUREN MIT UNTERSCHIEDLICHEN MOTIVEN

Bei Investoren, die großflächige Landkäufe und -pachten tätigen, kann man zwischen staatlichen, halb-staatlichen und privaten Akteuren unterscheiden. Die Mehrzahl der Investitionen wird vom Privatsektor getätigt, d.h. von Agrarunternehmen in zunehmendem Umfang aber auch von Investitionsfonds. In vielen Fällen sind nationale Eliten oder Unternehmen in den Entwicklungsländern an solchen Geschäften beteiligt, z.B. als Partner in Joint Ventures oder als Intermediär für ausländische Investoren. Kauf- oder Pachtverträge werden teilweise direkt zwischen Regierungen (z.B. vertreten durch ihre Landwirtschaftsministerien oder staatliche Agrarentwicklungsgesellschaften) ausgehandelt oder von Staatsfonds sowie (mehrheitlich) staatlichen Unternehmen abgeschlossen. Zudem fördern einige Staaten die Investitionstätigkeit privater Investoren durch gezielte Unterstützung, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen oder indirekte Beteiligungen von Staatsfonds an Investitionen der Privatwirtschaft. Auch Entwicklungsbanken fördern Investitionsvorhaben durch Finanzierungen.

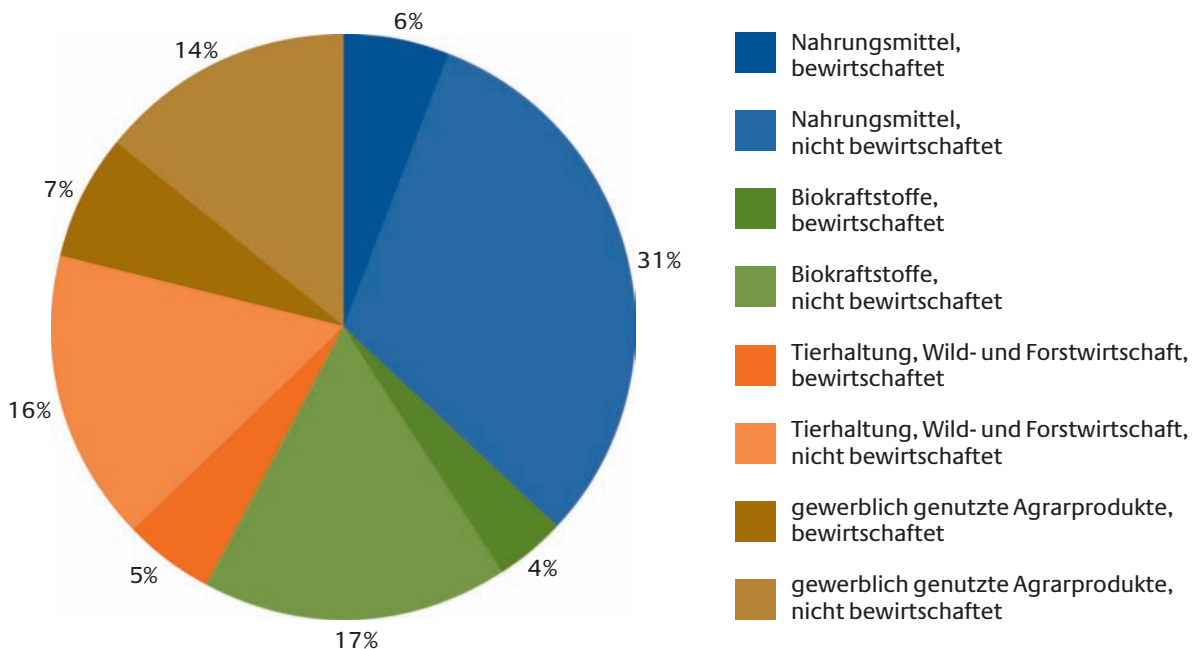
Großflächigen Landkäufen und -pachten liegen unterschiedliche Interessen zugrunde. Diese lassen sich wie folgt kategorisieren:

- Die Auslagerung der Nahrungsmittelproduktion zur jeweiligen eigenen Ernährungssicherung sowie auch zur Sicherung von Wasserrechten in Drittländern ist eine Strategie jener Staaten, die nur über unzureichende eigene landwirtschaftliche Produktionsflächen und Wasserressourcen verfügen. Hierzu zählen vor allem Länder mit hohem Bevölkerungsdruck und starkem Wirtschaftswachstum (vorwiegend ostasiatische Länder wie China, Südkorea
- und Japan, aber auch Länder wie Südafrika und Vietnam), daneben aber auch Länder mit extrem begrenzten Land- bzw. Wasserressourcen, aber hoher Kapitalverfügbarkeit durch Ölreichtum (Bahrain, Libyen, Kuwait, Katar, Saudi-Arabien). Solche Länder sind in hohem Maße von Nahrungsmittelimporten und von der Weltmarktpreisentwicklung abhängig. Der Exportstopp einiger Nettoexporteure von Nahrungsmitteln als Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise 2008 sowie stark schwankende Nahrungsmittelpreise haben das Streben dieser Importländer nach größerer Unabhängigkeit vom Weltmarkt für Agrarprodukte weiter verstärkt.
- Die weltweite Nachfrage nach Biomasse zur energetischen Nutzung, aber auch nach Futterpflanzen sowie nach Agrarrohstoffen zur stofflichen Nutzung hat Entwicklungsländern in den Mittelpunkt des Interesses von Agrarinvestoren gerückt. Diese stammen vor allem aus Industriestaaten. Energieinvestoren etwa erwerben Flächen mit dem Ziel, großflächig Energiepflanzen und schnell wachsende Baumarten für die nationalen und internationalen Bioenergiemärkte anzubauen. Vielerorts vorhandene Beimischungsquoten für Agrartreibstoffe, etwa die Richtlinie der Europäischen Union (EU) zur Förderung der erneuerbaren Energien (2009/28/EG), steigende Ölpreise, sowie Ausstiegsbestrebungen aus der Atomenergie bieten zusätzliche Anreize, Investitionen in den Anbau von Energiepflanzen zu tätigen bzw. zu fördern.
- Neue Investitions- und Spekulationsmöglichkeiten: Privatwirtschaftliche Investitionsfonds, die in Agrarflächen investieren, um mit der agro-industriellen Produktion Gewinne zu erzielen und aufgrund der Flächenverknapp-

pung auch an der Wertsteigerung des Landes zu partizipieren, sind ein attraktives Produkt der Finanzmärkte. Selbst wenn bisher kaum gesicherte Erkenntnisse über die Auswirkungen der jüngsten Finanzkrise auf die lang-

fristigen Entwicklungen vorliegen, so ist die Annahme plausibel, dass die Erwartung weiter steigender Landpreise weitere Landkäufe und -pachten nach sich ziehen und die Spekulation antreiben wird.

Großflächige Landkäufe und -pachten. Flächennutzung und Produktionsstaus



Quelle: Deininger/Byerlee (2011)

4. Bewertung

CHANCEN VERANTWORTUNGSVOLLER INVESTITIONEN NUTZEN, LAND GRABBING VERMEIDEN: SECHS GRUNDPRINZIPIEN

Die wirtschaftlichen, politischen, sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Auswirkungen, die großflächige Landkäufe und -pachten für die lokale Bevölkerung und die Region haben, hängen stark von den regulativen Rahmenbedingungen, der Ausgestaltung der Verträge und deren Umsetzung ab. Durch verantwortungsvolle Investitionen kann gerade in ländlichen Gebieten die Lebenssituation der betroffenen Bevölkerung verbessert werden. In vielen Entwicklungsländern gibt es ein großes, bislang gar nicht oder nicht ausreichend genutztes landwirtschaftliches Potential, das sich über eine entwicklungsorientierte Landnutzungsplanung und landwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen sowie die verstärkte Inwertsetzung von öffentlichen Umweltgütern⁷ mobilisieren ließe. Viele Entwicklungsländer können jedoch die damit verbundenen Investitionen nicht eigenständig aufbringen; weshalb solche von externen Geldgebern häufig unabdinglich sind. Nicht nachhaltige oder der örtlichen Bevölkerung nicht zugute kommende Investitionen können die Lebenssituation der betroffenen Bevölkerung aber auch erheblich verschlechtern.

Die deutsche Entwicklungspolitik ist der Überzeugung, dass im Zusammenhang mit großflächigen Landkäufen und -pachten die Einhaltung folgender Grundprinzipien Voraussetzung ist, um die Potenziale von Investitionen in nachhaltige landwirtschaftliche Vorhaben zu verwirklichen und den Risiken großflächiger Landkäufe und -pachten erfolgreich zu begegnen.

1. Partizipation, Transparenz und Rechenschaftslegung

Die lokale Bevölkerung sollte möglichst früh und umfassend, d.h. bereits bei der Erstellung von Bodenpolitiken und Landnutzungsplanungen sowie bei Planungen landwirtschaftlicher Vorhaben einbezogen werden. Vertragsverhandlungen sind transparent und unter systematischer Beteiligung der relevanten Interessenvertreter, wie etwa der Zivilgesellschaft, insbesondere aber auch der lokalen Landnutzer, zu führen. Vor allem Bevölkerungsgruppen, die in Entscheidungsprozessen häufig benachteiligt werden (etwa Frauen, die beim Zugang zu Land und Wasser oft in Abhängigkeitsverhältnissen stehen und ihre Interessen nicht angemessen einbringen können), sollten die Verhandlungen mitgestalten. Die Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen Land an einen Investor verkauft oder verpachtet wird, sollte nur mit der freien, frühzeitigen und informierten Zustimmung (*Free, Prior and Informed Consent*) der Betroffenen erfolgen. Um deren politische Teilhabe sicherzustellen, sind der investitionsbegleitende Aufbau bürgernaher Verwaltungen, die effiziente Bereitstellung kommunaler Dienst- und Infrastrukturleistungen sowie die Förderung von Capacity Development Maßnahmen im Bereich der Rechenschaftslegung wichtig.

2. Anerkennung bestehender Land- und Wasserrechte

Haben in den betroffenen Gebieten die Landeigentums- und Nutzungsrechte (z.B. solche für Weiden, Wege, Wasser und Sammelprodukte wie Feuerholz und Medizinalpflanzen) keine formalrechtlichen Grundlagen oder sind sie nur unzureichend dokumentiert, kann der lokalen Bevölkerung kaum Schutz vor Risiken wie Landkonflikten, entschädigungsloser Umsiedlung und Vertreibung geboten werden. Daher sind bestehende Land- und Wasserrechte anzuerkennen und in Kauf- und

⁷ Potentiale hierzu zeigt z.B. die internationale Initiative *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* auf <http://www.teebweb.org/>.

Pachtverträgen festzuschreiben. Dies ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Investitionen der betroffenen Bevölkerung nicht schaden sondern nützen. Die Herausforderung wird in Afrika besonders deutlich: Während *de jure* das für eine Konzession beantragte Land oft Staatsland ist, wird es *de facto* gewohnheitsrechtlich seit Generationen von lokalen Ackerbauern und Viehhaltern genutzt. Das heißt, dass auch informelle und traditionelle Landeigentums- und Landnutzungsrechte zu respektieren sind und diese auch mit Blick auf künftige Nutzungen in den Verträgen gewährleistet werden müssen. Frauen werden sowohl im modernen als auch im traditionellen Bodenrecht, insbesondere hinsichtlich Eigentumsfragen, häufig benachteiligt. Eine Anerkennung traditioneller Rechte darf aber nicht zur Perpetuierung von Diskriminierung beitragen. Vielmehr muss ein gleichberechtigter Zugang zu Land und Wasser unabhängig von der Rechtsform gewährleistet werden. Hierfür ist die Registrierung kommunaler und individueller Land- und Wasserrechte ein zentrales Element, die wiederum grundlegend für die Erstellung und Umsetzung von Bodenpolitiken und Landnutzungsplänen sind. Die entsprechenden Rechte müssen durch die zuständigen Institutionen sowie die beteiligte Bevölkerung akzeptiert und durch die notwendigen Mechanismen umgesetzt und garantiert, sowie bei Verstoß sanktioniert werden.

Die Forderung nach Anerkennung und Festschreibung von Land- und Wasserrechten ist auch ein wichtiger Hebel, um die Bevölkerung frühzeitig in Verhandlungen einzubeziehen und ggf. Vorgaben für eventuell notwendige Entschädigungen zu machen.

3. Menschenrechtskonformer Umgang mit Umsiedlungen und Entschädigungen

Zwangsumsiedlungen von Menschen sind ein großer Konfliktherd und sollten unbedingt vermieden werden. Doch selbst entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen können im Einzelfall Umsiedlungen notwendig machen, wenn sie für die Durchführbarkeit der Investitionen unvermeidbar sind. Damit diese im Einklang mit den Menschenrechten vonstattengehen, müssen sie im Einklang mit den *UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement* bzw. mit den entsprechenden Standards der Weltbankgruppe stehen. Sie schreiben die vorherige Prüfung aller Alternativen zur Zwangsumsiedlung, den besonderen Schutz vulnerabler Gruppen und die vorherige Konsultation der betroffenen Bevölkerung vor. Wer Land, Wohnraum oder Einkommensquellen aus Land verliert, muss auf der Basis einer gleichwertigen Lebensgrundlage entschädigt werden. Betroffenen Menschen müssen Beschwerdemöglichkeiten und ein Rechtsweg eingeräumt werden, wobei hier für indigene Völker besondere Regeln und Rücksichtnahmen gelten.

Schutzbedürftig sind insbesondere die Bewohner von Gebieten mit traditionellen Eigentums- und Nutzungsrechten und hier insbesondere vulnerable Gruppen wie Indigene, Migranten und Witwen, da für sie der Boden meist die einzige Subsistenzgrundlage darstellt. Gibt es wenig Ausweichflächen und herrscht eine hohe Bevölkerungsdichte ist das Risiko besonders hoch, dass sie auf degradierte Flächen abgedrängt werden. Vor allem in Ländern, die mit mangelnder Rechtssicherheit und Korruption zu kämpfen haben, können großflächige Landkäufe und -pachten zu Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsvertreibungen führen sowie diese in Ländern mit bereits bestehenden Konflikten noch verschärfen. Dadurch können sie eine Bedrohung für Stabilität und Frieden einer Region oder eines Landes darstellen.

4. Uneingeschränkte Achtung von Menschenrecht auf Nahrung und Menschenrecht auf Wasser

Die Ernährungssicherheit der lokalen und nationalen Bevölkerung sowie deren Zugang zu Trinkwasser und solchem für die landwirtschaftliche Produktion dürfen nicht gefährdet werden. Bei einer großflächigen Investition in Land muss die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Nahrung und Wasser für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet bleiben.

Insbesondere wenn durch die Investition Flächen für Exportprodukte gebunden werden, die vorher der landwirtschaftlichen Produktion für die heimischen Märkte und der Subsistenzwirtschaft dienen, kann dies beim Fehlen von Ausgleichsflächen zu einer Verschärfung der ohnehin häufig prekären Ernährungssituation der lokalen Bevölkerung führen und die Verwirklichung ihres Rechts auf Nahrung behindern. Durch die (Über-) Nutzung von Wasserressourcen können weitere Zugangs- und Verteilungskonflikte entstehen bzw. bestehende verschärft werden; auch die Verwirklichung des Rechts auf Wasser ist hierdurch in Gefahr. Sind individuelle Einkommenszuwächse durch die gleichberechtigte Teilhabe betroffener Bevölkerungsgruppen am Nutzen bzw. den Gewinnen der Investition nicht gegeben oder angemessene Entschädigungs- oder Wiedergutmachungsvereinbarungen nicht getroffen oder umgesetzt, werden diese negativen Effekte verstärkt.

Das bedeutet jedoch nicht, dass Investitionsvorhaben grundsätzlich dann abzulehnen sind, wenn die angestrebte Agrarproduktion reinen Exportzwecken dient. Sicherlich hilft – vor allem bei kurzfristiger Betrachtung – die Orientierung der Produktion an den Bedürfnissen des heimischen Marktes oder zumindest eine gemischte Ausrichtung auf heimische und ausländische Märkte, die Risiken wachsender Ernährungsunsicherheit

“vor Ort” zu mindern. Aber der entscheidende Punkt – und das gerade in langfristiger Perspektive – ist nicht die Frage, ob eine Investition auf lokale oder internationale Märkte zielt, sondern die Frage, ob eine Investition der betroffenen Bevölkerung eine faire Teilhabe am Nutzen der Maßnahme und über die Schaffung von verlässlichem Einkommen die Möglichkeit bietet, Nahrungsmittel auf lokalen Märkten käuflich zu erwerben. Vor allem inklusiver Geschäftsmodelle (siehe Punkt 6) erscheinen im Zusammenhang mit einer Investition in Land als ein geeignetes Mittel, der Bevölkerung zu dieser fairen Teilhabe und zu verlässlichem Einkommen zu verhelfen.

5. Schutz und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Bei großflächigen Landkäufen und -pachten müssen negative Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Wald, Biodiversität, Ökosysteme, Klima) vermieden bzw. weitestgehend minimiert werden. Hierbei ist vor allem auch die große Bedeutung von Ökosystemleistungen für die Ernährungssicherung zu berücksichtigen. Die Einhaltung von Standards und Prinzipien der Nachhaltigkeit wie auch die strategische Prüfung der Umweltverträglichkeit der Bodenpolitik bzw. Landnutzungsplanung sind dafür eine wichtige Voraussetzung.

Werden bei der Planung und Nutzung von Flächen die natürlichen Ressourcen nicht hinreichend geschützt oder nicht nachhaltig genutzt, entstehen erhebliche Gefahren für Natur und Umwelt. Insbesondere in Staaten mit schwacher Regierungsführung ist dieses Risiko erheblich. Es drohen vor allem Übernutzung und qualitative Verschlechterung der Boden- und Wasserressourcen (z.B. durch Überdüngung, übermäßigen Eintrag von Pestiziden und Sedimenten aus Erosion), Rückgang der biologischen Vielfalt und eine Beschleunigung des

Klimawandels durch den Verlust von CO₂-Senken. Letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn Ökosysteme mit einer hohen Kohlenstoffbindung (z.B. Wälder, Moore), in Ackerland umgewandelt werden. Den abzuwehrenden Risiken stehen jedoch auch Chancen für Natur und Umwelt gegenüber, die es zu nutzen gilt. So können im Zuge von Investitionen in Land degradierte Flächen wieder für die Landwirtschaft rehabilitiert werden. Durch Bepflanzung kann die Erosion dieser Böden eingedämmt und ihre Kapazität zur Speicherung von Wasser und CO₂ verbessert werden. Weiterhin können die rehabilitierten Flächen genutzt werden, um bestehende Ökosysteme zu verbinden (Ökokorridore), was den Erhalt der biologischen Vielfalt unterstützt. Dafür sind zwar erhebliche Investitionen zur Flächenvorbereitung nötig, doch können entsprechende Anreize für Investoren z.B. über eine Kopplung an regierungsseitige Investitionsförderprogramme gesetzt werden.

6. Gerechte Teilhabe am Nutzen der Investitionen

Um sicherzustellen, dass die unmittelbar betroffene lokale Bevölkerung ebenso wie das Zielland insgesamt von einer landwirtschaftlichen Investition profitiert, ist eine entwicklungs- und armutsorientierte sowie menschenrechtskonforme Ausgestaltung von Verträgen erforderlich. Einige wesentliche Aspekte, an denen sich eine faire Nutzenteilung der Investition festmachen lässt, sind: direkte Schaffung von Mindeststandards entsprechenden Arbeitsplätzen, Anwendung partnerschaftlicher Kooperationsmodelle, Gewinnbeteiligungen, Belebung der ländlichen Wirtschaft, Erhöhung staatlicher Entwicklungsressourcen und Sicherstellung eines volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens.

Arbeitsplätze: Da Einkommen schaffende Arbeitsplätze, die sozialen Mindeststandards entsprechen, einen wichtigen Mechanismus zur Teilhabe der lokalen Bevölkerung darstellen, sollten die Verträge klare Vorgaben dazu machen. Neben der Gewähr-

leistung von ILO-Kernarbeitsnormen, den OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen, dem UN Global Compact und anderen freiwilligen Standards, sollten sie eine Verpflichtung des Investors, eine Mindestanzahl an Arbeitsplätzen zu schaffen, und einen Vorrang lokaler vor ausländischen Arbeitskräften enthalten. Die Verpflichtung des Investors zur Ausbildung lokaler Arbeitskräfte sollte insbesondere dann vertraglich festgeschrieben werden, wenn mechanisierte Produktionsverfahren zum Einsatz kommen sollen.

Partnerschaftliche Kooperationen: Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Realisierung fairer Nutzenteilung kann in vielen Fällen der Aufbau partnerschaftlicher Kooperationen zwischen Investor und verschiedenen anderen lokalen Akteuren sein. Inklusive Geschäftsmodelle, zum Beispiel Vertragslandwirtschaft oder Mentorenmodellen, stellen Modelle von Partnerschaften dar, die sich durch enge Kooperationen zwischen lokalen Mitarbeitern, Zulieferern und verarbeitendem Gewerbe, dem integrierten Qualitätsmanagement und Beratungs- wie Trainingsangebote entlang der Wertschöpfungskette auszeichnen. Lokale Arbeitskräfte können so ihre Expertise (z.B. zu Anbau- und Verarbeitungstechniken) ausbauen. Auch der Ausbau sozialer und technischer Infrastruktur (zum Beispiel Gesundheitszentren, Schulen und Straßen) sowie die Registrierung bzw. Formalisierung von kommunalen und individuellen Landrechten (etwa Übernahme von Gebühren für die Vergabe von Landtiteln und Nutzungszertifikaten durch den Investor) kann integraler Bestandteil solcher Modelle sein. Ortsansässige Kleinbauer erhalten im Rahmen inklusiver Geschäftsmodelle Zugang zu Wissen, Kapital und Märkten. Wenn Sie hierbei etwa ihre Produktqualität erhöhen (z.B. durch die Nutzung verbesserten Saatguts oder das Heranführen an Produktstandards), können sie höhere Marktpreise erzielen und so ihre Einkommenssituation verbessern.

Gewinnbeteiligungen: Eine Teilhabe der lokalen Bevölkerung am Nutzen der Investition in Land kann zum Beispiel durch Kapitalbeteiligungen erreicht werden. So kann eine Bauernvereinigung oder eine andere lokale Organisation ihre Landnutzungsrechte gegen Anteile am Unternehmen eintauschen und so in den Genuss einer Gewinnbeteiligung kommen. Sowohl die Arbeitsplatzvergabe als auch die Gewinnbeteiligung sollten im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit gestaltet werden. Zur Gewährleistung einer transparenten und gemeinwohlorientierten Nutzung der Staatseinnahmen bietet es sich an, Abgaben wie etwa eine Gewerbesteuer bei fiskalischer Dezentralisierung direkt den betroffenen Gemeinden zukommen zu lassen.

Maßnahmen zur allgemeinen Belebung der ländlichen Wirtschaft: Investitionen in Land haben das Potential, zusätzliche Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Lokale Produzenten können durch Produktions- und Produktivitätssteigerungen sowie bessere Absatzmöglichkeiten ein höheres Einkommen erzielen. Lokale Arbeitskräfte können durch zusätzliche Arbeitsplätze vor- und nachgelagerten Produktionsschritten einer Erwerbsarbeit nachgehen. Insgesamt steigt somit die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen, Ersparnisse zu bilden und Investitionen zu tätigen. Durch allgemeine Steigerung der Kaufkraft bieten sich schließlich Chancen einer wirtschaftlichen Diversifizierung zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum. Ein solches Potential zur allgemeinen Belebung der ländlichen Wirtschaft ist vor allem dann gegeben, wenn die Investition in Land begleitet ist durch ebenfalls privatwirtschaftliche Investition in die ländliche Infrastruktur (vor allem Elektrifizierung und Wegebau) und in Ausbildung von Arbeitskräften.

Erhöhung staatlicher Entwicklungsressourcen und Sicherstellung eines volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens: Die Erhebung von Nutzungslizenzen, Produktionssteuern und Exportzöllen bietet die Möglichkeit, Staatseinnahmen zu erhöhen und diese der Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge zufließen zu lassen (z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur). Auch durch diese Erhöhung staatlicher Entwicklungsressourcen können die Rahmenbedingungen für eine weitere Belebung der Wirtschaft verbessert werden. Gleichzeitig muss jedoch das Risiko abgewehrt werden, dass Landinvestoren im Rahmen von Investitionsförderprogrammen sehr hohe Subventionen in Form von Steuerbefreiungen, Handelspräferenzen oder nicht kostendeckenden Wasserpreisen gewährt und dadurch die erwarteten positiven Auswirkungen in Form von Arbeitsplätzen, Steueraufkommen und Technologietransfer konterkariert werden. Werden die Flächen nicht nachhaltig genutzt, gehen wichtige Ökosystemleistungen verloren, die im Rahmen von volkswirtschaftlichen Betrachtungen jedoch verstärkt in Wert gesetzt werden sollten⁸. Darüber hinaus muss darauf geachtet werden, dass Vergünstigungen, die Investoren z.B. durch Förderungen aus ihren Herkunftsländern und von internationalen Entwicklungsbanken erhalten, nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung und damit zur Verdrängung von Kleinbauern aus den lokalen Märkten führen.

⁸ Die ökonomische Bewertung einer nicht nachhaltigen Nutzung landwirtschaftlicher Flächen untersucht das BMZ im Rahmen der Studie "The Economics of land degradation" (Veröffentlichung in 2012). Potenziale einer stärkeren Inwertsetzung von Ökosystemleistungen zeigt z.B. die international Initiative "The Economics of Ecosystems and Biodiversity" (TEEB) auf: <http://www.teebweb.org/>.

NOTWENDIGKEIT REALISTISCHER UND TRANSPARENTER BEWERTUNGEN

Werden großflächige Landkäufe und -pachten unter Einhaltung der sechs Grundprinzipien vereinbart und umgesetzt, können sie aus entwicklungspolitischer Sicht eine wichtige Rolle bei der Entwicklung ländlicher Räume spielen.

Für eine realistische Einschätzung der Chancen und Risiken sollte vor den Vertragsverhandlungen sowohl eine Analyse des volkswirtschaftlichen Nutzens als auch eine objektive Bewertung der menschenrechtlichen, sozio-ökonomischen und ökologischen Verträglichkeit durchgeführt werden⁹. Die Nachhaltigkeit sollte über Zertifizierungssysteme kontinuierlich nachgewiesen und kommuniziert werden.

Ergebnisse von Prüfungen und Evaluierungen sollten nicht nur den Investoren und politischen Entscheidungsträgern, sondern auch der betroffenen Bevölkerung und der breiten Öffentlichkeit in adäquater Form zugänglich sein. Der Zivilgesellschaft kommt sowohl hinsichtlich der Information über Chancen und Risiken großflächiger Landkäufe und -pachten als auch bei der Kontrolle der Vertragsverhandlungen, der Implementierung der Verträge und der Auswirkungen der Investition eine wichtige Rolle zu. Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere der Betroffenen selbst, sollten aktiv an den Vertragsverhandlungen beteiligt werden und wo nötig auch aktiv in der Ausübung ihrer Kontrollfunktion unterstützt werden. Dabei muss auf die gleichberechtigte Repräsentanz der betroffenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Männern und Frauen, geachtet werden.

⁹ Wirksame Instrumente stellen hierbei die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung, die menschenrechtliche Risikoprüfung (Human Rights Impact Assessment) und die Sozialfolgenabschätzung (Poverty and Social Impact Assessment) dar. Als wichtige Referenz sollten die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen entsprechend des *VN Framework for Business and Human Rights* "Protect, Respect, Remedy" herangezogen werden.

5. Bibliografie

Alden Wily, Liz; Anseeuw, Ward; Cotula, Lorenzo und Taylor, Michael (2012): Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project (iied, CIRAD, ILC).

von Braun, Joachim und Meinzen-Dick, Ruth (2009): "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. The International Food Policy Research Institute (IFPRI). IFPRI Policy Brief 13.

Cotula, Lorenzo (2011): Land deals in Africa: What is in the contracts? iied (International Institute for Environment and Development).

Cotula, Lorenzo und Leonard, Rebecca (2010): Alternatives to land acquisitions: Agricultural investment and collaborative business models. iied (International Institute for Environment and Development).

Cotula, Lorenzo und Vermeulen, Sonja (2010): Making the most of agricultural investment: A survey of business models that provide opportunities for smallholders. iied (International Institute for Environment and Development).

Cotula, Lorenzo und Vermeulen, Sonja et al. (2009): Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa. iied (International Institute for Environment and Development), FAO (Food and Agriculture Organization), IFAD (International Fund for Agricultural Development).

Deininger, Klaus und Byerlee, Derek (2011): Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? Weltbank, Agriculture and Rural Development.

Deininger, Klaus und Songwe, Vera (2009): Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenge. Weltbank, Agriculture & Rural Development Notes, Land Policy and Administration, Issue 45.

GIZ (2011): Land Use Planning: Concept, Tools and Applications

GIZ (2011): Assessing the contractual arrangements of large-scale land acquisitions in Mali with special attention to water rights.

GRAIN (2008): Seized: The 2008 landgrab for food and financial security. Weblink: <http://www.grain.org/briefings/?id=212>.

Jamart, Clara et al. (2009): Commercial Pressures on Land Worldwide – Issues and Conceptual Framework. ILC (International Land Coalition).

Mann, Howard und Smaller, Carin (2009): A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water. International Institute for Sustainable Development (IISD), Foreign Investment for Sustainable Development Program.

de Schutter, Olivier (2009): Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge. VN Special Rapporteur on the Right to Food.

von Oppeln, Constanze und Schneider, Rafaël (2009): Land grabbing – poor people are losing the ground beneath their feet. Deutsche Welthungerhilfe 'in Brief' No. 8.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Redaktion

BMZ, Referat Ländliche Entwicklung; Welternährung

Gestaltung

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

Stand

Januar 2012

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0
Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Tel. + 49 (0) 30 18 535 - 0
Fax + 49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de