

Großflächige Landakquisitionen für Agrarinvestitionen

Hintergrund

Land hat als landwirtschaftliches Produktionsgut und lukratives Investitionskapital in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, was in einem weltweiten Anstieg großflächiger Agrarinvestition durch nationale und transnationale Investoren zum Ausdruck kommt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits führen zunehmende Urbanisierung und Landdegradation infolge von Umweltverschmutzung und Klimawandel zur Reduktion der verfügbaren Flächen. Andererseits tragen langfristige Trends wie der Anstieg der Weltbevölkerung und sich weltweit verändernde Ernährungsgewohnheiten zu einem höheren Bedarf an Agrarland bei. Neben diesen strukturellen Entwicklungen schaffen vor allem auch volatile und steigende Preise für Agrarprodukte auf den Weltmärkten vermehrt Anreize für Agrarunternehmen und ressourcenarme Staaten, ihre eigene Versorgung durch Produktionsauslagerung in andere Länder zu sichern.

So führte unter anderem der Anstieg der Preise im Zuge der Nahrungsmittelpreiskrise in 2007/08 und der anschließenden Weltfinanzkrise ab 2009 um etwa jährlich 25% zu einem erheblichen Anstieg in der Nachfrage durch Agrarunternehmen und institutionelle Investoren nach Agrarland als Anlage oder Spekulationsgegenstand, gleichzeitig verschärfte auch der weltweit steigende Einsatz von Biokraftstoffen diese Entwicklung. In Folge dessen entdeckten Investoren vor allem Flächen in Entwicklungsländern, besonders in Subsahara-Afrika und Asien, als neue Produktionsstandorte und Anlagemöglichkeiten. Die erworbenen Flächen dienen dabei vor allem der landwirtschaftlichen Produktion von Nahrungsmitteln oder Energiepflanzen für nationale

Märkte oder den Export in internationale und regionale Märkte. In den letzten Jahren finden jedoch auch vermehrt großflächige Investitionen in Forstflächen statt.

Die Investoren sichern sich dabei das Land oftmals durch langfristige Pacht- oder Kaufverträge. Die Angaben über den aggregierten Umfang der Investitionen sind jedoch nicht eindeutig, was zum einen auf die unvollständige Datenverfügbarkeit und zum anderen auf unterschiedliche Begriffsdefinitionen zurück zu führen ist. Eine häufig verwendete Definition liefert die Land Matrix Initiative,¹ wonach eine Landakquisition als eine Übertragung von Landnutzungsrechten mittels Kauf, Pacht oder anderweitigen Zugeständnissen an einen in- oder ausländischen Investor verstanden wird. Die Landakquisition muss hierbei einem kommerziellen Interesse folgen, mindestens ein Volumen von 200 Hektar haben und potentielle Auswirkungen auf das Umfeld von Kleinbauern, der lokalen Bevölkerung oder wichtiger Ökosysteme haben. Nach Angaben der Land Matrix Initiative wurden seit dem Jahr 2000 weltweit mehr als 1.600 Landakquisitionen abgeschlossen, was einer Fläche von mehr als 48 Millionen Hektar Land umfasst (Stand August 2019). Andere Hochschätzungen beziffern die Gesamtfläche zwischen 30 bis 80 Millionen Hektar. Zielländer von Landakquisitionen sind meistens einkommensschwache Staaten, die oft von schwachen Regierungsstrukturen geprägt sind und die gute Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion aufweisen. Dabei ergeben sich mehrere regionale Muster. So finden großflächige Landakquisitionen insbesondere in Südamerika, Subsahara-Afrika, Südostasien und den post-sowjetischen Staaten Osteuropas statt. Die Länder, in denen besonders viele Investitionen getätigt werden, sind in Abbildung 1 dargestellt.



Abbildung 1: Zielländer großflächiger Landakquisitionen (Angaben nach Land Matrix, Stand August 2019)

Seit Beginn des rasanten Anstiegs großflächiger Landakquisitionen in Ländern des Globalen Südens wird die Entwicklung von einer heftig geführten Debatte begleitet, da die Folgen für die Zielländer und deren Bevölkerung umstritten sind. Einerseits betonen Befürworter, dass die Kapitalzuflüsse den oftmals strukturschwachen Agrarsektor von Entwicklungsländern stärken und somit zur landwirtschaftlichen Modernisierung und Armutsbekämpfung beitragen können. In diesem Kontext werden großflächige Agrarinvestitionen oft als förderlich für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen, da sie zusätzliche Arbeitsplätze und Steuereinnahmen schaffen können. Weiterhin können Investitionsprojekte zum Technologie- und Wissenstransfer sowie zur verbesserten Erschließung ländlicher Gebiete durch Infrastrukturmaßnahmen beitragen und somit einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eines Landes leisten.

Andererseits weisen die Kritiker darauf hin, dass großflächige Agrarinvestitionen negative Auswirkungen auf die Zielländer und die betroffene Bevölkerung haben können. In vielen Entwicklungsländern ist der Zugang zu Land für arme Haushalte essentiell zur Einkommensgeneration und Ernährungssicherung. Allerdings verfügen diese oftmals über keine gesicherten Landrechte, was sie einem hohen Risiko gegenüber Vertreibung und Enteignung infolge von großflächigen Landakquisitionen aussetzt. So werden insbesondere informelle Landnutzungsrechte oftmals nicht bei Transfers von Landrechten berücksichtigt, wodurch Vertriebenen oder Zwangsumgesiedelten häufig der Anspruch auf eine gerechte Kompensation verwehrt wird. Vor allem indigene Bevölkerungsgruppen und Frauen sind dabei von der Missachtung ihrer Landrechte betroffen. Weiterhin bezweifeln Kritiker, dass großflächige Agrarinvestitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung des Ziellandes beitragen, da häufig durch Mechanisierung nur wenige und schlechtbezahlte Arbeitsplätze entstehen und Investoren

von den Regierungen oftmals Steuervorteile gewährt werden. Gleichzeitig kann die Intensivierung der Landwirtschaft zum Verlust der Biodiversität und Degradation der Böden beitragen.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ Investitionen im Rahmen großflächiger Landakquisitionen können der ländlicher Bevölkerung Chancen bieten

Für viele Entwicklungsländer ergeben sich über neue Kapital- und Technologiezufuhr durch ausländische Investitionen bedeutende Chancen für Investitionen in die oftmals struktur- und kapitalschwacher Agrarsektoren. Steuereinnahmen durch Investitionen können eine Grundlage für Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenssteigerungen bilden und damit die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung verbessern. Dies bringt auch Chancen für die Modernisierung der Landwirtschaft und der Wertschöpfungsketten. Mit der Schaffung größerer Agrarbetriebe gehen Veränderung der Infrastruktur wie der Ausbau von Verkehrswegen und Energieversorgung einher. Werden großflächige Landtransfers und landwirtschaftliche Investitionsprojekte in Strategien der Armutsreduzierung eingebunden, können negative Effekte für die lokale Bevölkerung minimiert werden, wenn dadurch zusätzliche Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden.

■ Bestehende internationale Rechtsrahmen und Leitlinien minimieren Risiken

Trotz der Chancen, können großflächige Landkäufe, langfristige Pachten und illegale Landaneignungen die Existenz kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe gefährden. Sie verschärfen in vielen Fällen Landkonflikte und können mit der Umsiedlung oder Vertreibung der lokalen Bevölkerung einhergehen. Insbesondere in Ländern mit mangelnder Rechtssicherheit und ausgeprägter Korruption können großflächige Landakquisitionen negative Auswirkungen auf die langfristige Ernährungssicherung sowie Stabilität und Frieden haben. Aus bereits existierenden internationalen Rechtsnormen wie zum Beispiel den Menschenrechten auf Nahrung und dem Schutz vor Vertreibung sowie dem Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (FPIC) ergeben sich klare Verpflichtungen für Investoren und Regierungen. Zusätzlich sollten die bestehenden internationalen und

nationalen Rechtsnormen auf ihre Angemessenheit gegenüber den Risiken großflächiger Landakquisitionen überprüft und gegebenenfalls im konkreten Fall ergänzt werden. Verträge, die gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen und bestehende Rechte missachten, sind in der Regel juristisch anfechtbar. Sozial verträgliche, ökonomisch sinnvolle und ökologisch nachhaltige Prinzipien für großflächige Landakquisitionen werden in den „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit“ (VGGT) geregelt.

■ **Ausgestaltung der Vertragsbedingungen entscheidet über Chancen und Risiken**

Die jeweiligen Vertragsbedingungen sind entscheidend für die Ausgestaltung verantwortungsvoller Landakquisitionen und nachhaltiger Investitionen in die Landwirtschaft. Koppelt man diese mit angemessenen und fairen Formen der Vertragslandwirtschaft, sichert das für die beteiligten Bäuerinnen und Bauern den Marktzugang und den Absatz ihrer Produkte zu angemessenen Preisen und damit auch ihr Einkommen. Oft können mit Partnerschaften zwischen Investoren und lokalen landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Fördermaßnahmen mobilisiert werden. Dazu gehören unter anderem landwirtschaftliche Beratungs- und Trainingsmaßnahmen und der Ausbau der Infrastruktur, beispielsweise der Bau von Gesundheitszentren oder Straßen. Diese Fördermaßnahmen sind fester Bestandteil fairer und entwicklungsorientierter Verträge, die zur Nachhaltigkeit großflächiger Landakquisitionen mit beitragen.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ **Entwicklung und Umsetzung internationaler Leitlinien**

Internationale Leitlinien unterstützen Regierungen darin, Zugangsrechte zu Land und anderen natürlichen Ressourcen nachhaltig zu gestalten. Weiterhin können sie als Referenzrahmen für die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Landsektor dienen, um beispielsweise Regierungen und Investoren zur Rechenschaft zu ziehen. Wichtige Verfahrensvorschläge formulieren auch die Safeguards der internationalen Entwicklungsbanken, unter anderem die Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank. Wichtigste Leitlinien sind in diesem Zusammenhang insbesondere die VGGT und die „Prinzipien für verant-

wortungsvolle Agrarinvestitionen“ (RAI), welche beide vom Welternährungsausschuss der UN verabschiedet wurden. Die Umsetzung der VGGT wird derzeit von der GIZ unter anderem über Sensibilisierungsmaßnahmen für Investoren und Unternehmen, die in Partnerländern aktiv sind, unterstützt. Der von verschiedenen Gebern gemeinsam entwickelten Checkliste für Investoren „Analytical Framework for land-based investments in African agriculture“ kann als Referenzrahmen für verantwortungsvolle Agrarinvestitionen dienen. Über internationale Arbeitsgruppen, wie die „Global Donor Working Group on Land“, werden weitere Umsetzungsmaßnahmen koordiniert.

■ **Mit Landgesetzen und Landnutzungsplanung verbesserte Lebensgrundlagen schaffen**

Landakquisitionen finden im rechtlichen Rahmen der Zielländer statt. Durch Anpassungen im institutionellen Regelwerk ist es somit möglich, die Effekte der Investitionen zu beeinflussen. Die Sicherung und Anerkennung der Landnutzungs- und Besitzrechte der lokalen Bevölkerung sowie eine genaue Dokumentation der vorhandenen Ressourcen spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Mit Hilfe der systematischen Landregistrierung werden die Besitzrechte der ländlichen Bevölkerung sowohl für individuelle als auch für gemeinschaftliche Flächen besser gesichert. Des Weiteren kann durch Landnutzungsplanung auch zur effizienteren Nutzung und Bewirtschaftung von Flächen führen um somit das gesamte Produktionspotential zu erhöhen. Insbesondere partizipativ gestaltete Ansätze in der Landnutzungsplanung können zur Prävention und Lösung von Landkonflikten beitragen. In Laos werden insbesondere die Erarbeitung von fehlenden Durchführungsverordnungen hinsichtlich der Titelvergabe für die von Dorfgemeinden gemeinschaftlich genutzten Flächen (communal lands) unterstützt. Basierend auf der Klärung der aktuellen Nutzungs- und Besitzverhältnisse, auch in Abgrenzung von Staatsländereien, werden verfügbare Ressourcen und Entwicklungspotentiale analysiert. Geklärte Nutzungskonzepte werden für die dezentrale Entwicklungsplanung sowie für die Steuerung verantwortungsvoller privater und öffentlicher Investitionen bereitgestellt.

■ **Stärkung der Zivilgesellschaft in ihrer Kontroll- und Verhandlungsfunktion**

Die betroffene lokale Bevölkerung muss sich aktiv an Aushandlungsprozessen während und im Vorfeld von großflächigen Agrarinvestitionen beteiligen können. Diese Prozesse müssen inklusiv, zugänglich, transparent und effizient sein und auch die Beteiligung marginalisierter Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Auf diese

Weise kann die lokale Bevölkerung ihre Interessen in die Vertragsvereinbarungen einbringen und sie sozial und ökologisch nachhaltig mitgestalten. Weiterhin können nachhaltigere Partnerschaften durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Monitoring- und Kontrollmechanismen entstehen. Großer Handlungsbedarf besteht bezüglich der Aufklärung betroffener Gemeinden über ihre Rechte hinsichtlich der Mitwirkung an Konsultationen und Kompensationsverfahren, ihre Unterstützung in diesen Prozessen sowie bei der Einrichtung von Beschwerdemechanismen.

■ Förderung von Transparenz und Einbindung der Bevölkerung

Transparenz ist die Grundvoraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung der Betroffenen und eine nachvollziehbare Rechenschaftslegung. Die Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei der Planung, den Vertragsverhandlungen und der Durchführung großflächiger Landakquisitionen sind entscheidend für die Nachhaltigkeit von Investitionen. Konkret heißt das, dass im Rahmen großflächiger Agrarinvestitionen das Prinzip der freien, frühzeitigen und informierten Zustimmung der Bevölkerung eingehalten werden soll, geeignete Beschwerdemechanismen für betroffenen Bevölkerungsgruppen institutionalisiert sind und keine Zwangsenteignungen oder Vertreibungen stattfinden. Die Anerkennung der legitimen Landnutzungsrechte der Gemeinden sowie die Entwicklung eines Informationssystems für landbasierte Investitionen sind dabei wichtige Unterstützungsleistungen. Wesentliche Informationen der Investition und

relevante Prüfungen wie zum Beispiel die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung sollten daher vor Vertragsabschluss offengelegt und in die lokale Sprache übersetzt werden. Die Betroffenen sollten rechtzeitig und adäquat über effektive Kommunikation der zur Verfügung stehenden Konfliktlösungs- und Schlichtungsmöglichkeiten und über einzelne Schlichtungsfälle informiert werden. In der Praxis berät die GIZ zum Beispiel zu verantwortungsvollen Agrarinvestitionen in Äthiopien, wobei die Landinvestitionsagentur bei der transparenten und partizipativen Identifizierung geeigneter Investitionsflächen sowie deren ökologisch- und sozial verträglichen Verwaltung unterstützt wird und somit die Umsetzung der freiwilligen Leitlinien fördert.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Elke Matthaei
KC Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung
E Elke.Matthaei@giz.de

Beteiligte:
Andreas Lange, Felix Schilling, Jorge Espinoza

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2019