

# Die Gier nach Land

## Aggressive Landaneignung als Menschenrechtsverletzung

**Das Thema aggressive Landaneignung (englisch *land grabbing*) findet mittlerweile seinen Niederschlag in Berichten der Vereinten Nationen, der FAO (*Food and Agriculture Organization*) oder der Weltbank. Darin drückt sich die Besorgnis aus, dass globale Prozesse zunehmend über Nahrungssicherung und Ernährungsmuster entscheiden, mit einem hohen Potential für sozialen Unfrieden.**

**Theodor Rathgeber**

So befindet sich die Erzeugung von Nahrungsmitteln in Konkurrenz mit der Pflanzenproduktion für Futtermittel oder für Agrokraftstoffe. Die Flächenkonkurrenz nimmt zu, Bodenpreise steigen teilweise dramatisch. Nahrungsmittel werden knapp und teuer und zum Gegenstand der Börsenspekulation. So begann der Investitionsboom nicht zufällig mit dem steilen Preisanstieg von Reis, Mais und Weizen im Jahr 2008. Ansteigende Weltbevölkerung, Verstädterung und die erhöhte Nachfrage nach Lebensmitteln lassen in diesem Segment einen sicheren Gewinn erwarten. Schließlich ließ die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise die Verfügbarkeit von verlässlichen Geldanlagen schrumpfen. Der Erwerb von Land ist hingegen eine ziemlich lukrative Investition.

Die politisch herrschenden Eliten im Norden wie im Süden nehmen die aggressive Landaneignung anscheinend in Kauf. Es sind Regierungen und Verwaltungen, die Landflächen zur Verfügung stellen. Die Zeitschrift *Economist* berichtet aus Ägypten, Angola, Äthiopien, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Sudan, Tansania und Uganda, dass dortige Regierungen in großem Stil Pachtlizenzen für Ackerland vergeben. Aus Asien liegen Berichte vor allem aus Indonesien, Kambodscha, Laos, Pakistan, den Philippinen, Thailand und Vietnam vor. In Südamerika sind Argentinien, Brasilien, Kolumbien oder Paraguay betroffen. Private Investoren wie Goldman Sachs oder DWS Invest Global Agrobusiness

(Deutsche Bank) finanzieren Zuckerrohranbau in Brasilien, Kambodscha und Thailand, den Anbau von Ölpalmen in Nigeria, Ghana, Elfenbeinküste, Gabun, Indonesien und Malaysia. Die Werbung streicht den Bedarf an Kapitalinvestitionen in Entwicklungsländern heraus. Investitionen in die Landwirtschaft kommen als Chance für ein besseres Leben daher, fließen jedoch in den Erwerb von bestem Ackerland mit ausreichend Wasser und Zugang zum Markt oder Exporthafen, während Infrastrukturarbeiten nicht vorgesehen sind.

Für die lokale Bevölkerung sind die Folgen meist dramatisch. Formale, belegbare Besitz- und Pachtitel sind eher die Ausnahme. Tradierte Zugänge zu Land, Wasser und Wegen werden im Streitfall nicht als Gewohnheitsrechte anerkannt. Der Zufluss großer Geldströme seitens der Investoren konzentriert nicht nur die Kontrolle über Land und Wasser, sondern strukturiert die Entscheidungsprozesse über die zukünftige Gestaltung des Gebiets vor. Die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen ist nur eingeschränkt oder gar nicht vorgesehen. Gleichzeitig wird die traditionelle Landnutzung – sichere Grundlage der lokalen Ernährung – als rückständig und überkommen verunglimpft.

### **Es stehen elementare, existentielle Rechte der Bevölkerung auf dem Spiel**

Allein aus dieser kurzen Beschreibung lässt sich un schwer der Schluss ziehen, dass für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung elementare, existentielle Rechte auf dem Spiel stehen: Der Zugang zu Land und Ressourcen, Nahrung, angemessenes Wohnen, Wasser, die eigenständige kulturelle Entwicklung, die Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten, das Recht auf Information und Konsultation, letztlich die Selbstbestimmung. Einiges davon ist völkerrechtlich in den beiden Menschenrechtspakten –

Der Autor ist als wissenschaftlicher Autor Gutachter für Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie Lehrbeauftragter der Uni Kassel und berät das Forum Menschenrechte zum UN-Menschenrechtsrat.

Zivil- und Sozialpakt – garantiert. Die sozialen Aspekte sind im wesentlichen im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 in Artikel 11 (Sozialpakt) festgeschrieben: »das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [an], einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen«. Da viele asiatische Staaten beide Pakte ratifiziert haben, müssten solche Aspekte zumindest bei Verhandlungen zwischen Regierungen über Landnutzung und Landvergabe eigentlich zugrunde gelegt werden.

Dies sind nicht nur theoretische Ansprüche. Der UN Ausschuss zur Überprüfung des Sozialpakts (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*; CESCR) forderte Kambodscha im Jahr 2009 auf, seinen Konsultationspflichten aus dem Sozialpakt zwecks Einhaltung der sozialen Grundrechte der betroffenen Bevölkerung nachzukommen. Es ging um einen Vertrag mit der Regierung Kuwaits über Landnutzung (E/C.12/KHM/CO/1)\*. Ähnlich forderte der UN Ausschuss zur Überprüfung des Abkommens gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*; CERD) Indonesien im Jahr 2007 auf, die kommunalen Landrechte der lokalen Bevölkerung auf Kalimantan, im Streit um die Einrichtung von Palmölplantagen, deutlicher zu beachten und widerstreitende, nationale Gesetze entsprechend den internationalen Verpflichtungen zu ändern (CERD/C/IDN/CO/3)\*. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte – eine vergleichbare Einrichtung gibt es in Asien auf absehbare Zeit bedauerlicherweise nicht – verurteilte im Jahr 2001 den Staat Nicaragua, die Landrechte der indigenen Gemeinschaft *Awas Tingi* bei Fremdnutzung vorrangig in Rechnung zu stellen. Ähnlich urteilte der gleiche Gerichtshof im Jahr 2009 gegen Chile, dessen Regierung ihren Informationspflichten bei Forstkonzessionen in Patagonien nicht nachgekommen war.

#### **Richtlinien zur Landnutzung unter Menschenrechtsgesichtspunkten**

Neben den UN Vertragsausschüssen beschäftigte sich der UN-Menschenrechtsrat in seiner siebten Sondersitzung im Mai 2008 mit den dramatisch gestiegenen Nahrungsmittelpreisen. In der Resolution A/HRC/S-7/1 wurde der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung beauftragt, internationale Regelungen zum Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und deren Zugang zu Land etwa mittels der FAO herbei zu führen. Ähnlich nahm die zehnte Sondersitzung des Menschenrechtsrates im Februar 2009 anlässlich der Finanz- und Wirtschaftskrise die internationale

Struktur der Wertschöpfung ins Visier, um demgegenüber das Recht auf Leben, angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Wohnen und Wasser in den Vordergrund zu stellen. Die Resolution A/HRC/S-10/1 beauftragte die Sonderberichterstatter zu den Themen Nahrung, Wohnen, Gesundheit, Armut und Migration, solche Folgen zu untersuchen, zu dokumentieren und letztlich eine Richtlinie zum Schutz solcher Rechte gegen die börsenorientierte Inwertsetzung von Land und Ressourcen zu erarbeiten. Zusammen mit den Sonderberichtstattern zu angemessenem Wohnen und den Rechten indigener Völker sind Richtlinien zur Landnutzung unter Menschenrechtsgesichtspunkten in Arbeit.

Auch hier ist der Rekurs auf menschenrechtliche Standards nicht nur Anspruch geblieben. Die Teilnahme des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung an der FAO-Konferenz zur Welternährungssicherheit im Juni 2008 hatte bei der FAO erstmals den Blick auf den kleinbäuerlichen Anbau als wichtigen Beitrag zur Nahrungssicherheit weltweit gelenkt. Im Bericht an den Menschenrechtsrat im Jahr 2009 entwickelte der Sonderberichterstatter Olivier de Schutter erste Vorschläge, um bei Landverkäufen und Verpachtungen Menschenrechtsstandards als Leitprinzipien zu nehmen (A/HRC/13/33/Add. 2)\*. Demzufolge sollten Änderungen in der Landnutzung ausdrücklich auf dem freien, bewussten und vorherigen Einverständnis der lokalen Bevölkerung beruhen. Ebenso sollten auch die informellen Landrechte und Landnutzungen berücksichtigt, Umsiedlung nur als äußerste Ausnahme vorgesehen, die arbeitsintensive Bewirtschaftung des Bodens gefördert und durch die neue Nutzung ein Mindestanteil an Nahrungsmitteln für den lokalen Markt angebaut werden. Schließlich sollten die Verträge über Kauf oder Pacht mit sanktionierbaren Verpflichtungen für die Investoren einhergehen.

Zwei Jahre später, im März 2011, kam Olivier de Schutter in seinem Bericht an den Rat zum Schluss, dass bei angemessenen Investitionen in Kleinbauern, gerade in Ländern mit Nahrungsmittelknappheit, diese ihre Produktion mit ökologischen Anbaumethoden binnen zehn Jahren verdoppeln könnten (A/HRC/16/49)\*. Diese Erfahrungen und Erkenntnisse setzen sich in sozialen Bewegungen zur Landreform fort. Die weltweit organisierte Kleinbauern- und Landarbeiterbewegung *La Via Campesina* proklamiert unter dem Motto der »Ernährungssouveränität« nicht nur das Recht auf Nahrung, sondern umfassend den Zugang zu und die Kontrolle über natürliche Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut. Selbstversorgung sowie lokaler und regionaler Handel sollen Vorrang vor Export und Welthandel haben. Diese Aspekte sind auch Teil der Kampagne zugunsten eines internationalen Übereinkommens für die Rechte der Kleinbauern (*International Convention of the Rights of Peasants*).

**Nicht von ungefähr sorgen sich  
Weltbank und FAO um den sozialen Frieden**

Im Kontext der aggressiven Landaneignung verabschiedete die Weltbank im März 2010 »Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen«, die eine freiwillige Selbstverpflichtung für Konzerne darstellen. Die FAO wollte bis Herbst 2011 Leitlinien zur Land- und Ressourcennutzung auf freiwilliger Basis erarbeiten, um die seit 2008 verhandelt wird. Unmittelbar ausgelöst wurden die Verhandlungen durch den Kauf von Agrarland im großen Stil in afrikanischen und asiatischen Staaten durch China und die Golf-Staaten. Im Oktober 2011 konnte sich allerdings der Ausschuss für Lebensmittelsicherheit (*UN Committee on World Food Security*, CFS) noch nicht auf Maßnahmen gegen den Aufkauf von Acker- und Weideflä-

ring zu diesen Richtlinien einzuführen, obgleich sie völkerrechtlich nicht bindend sind. Olivier de Schutter zeigte sich gleichwohl optimistisch, da seines Erachtens inzwischen drei Viertel der Richtlinien im Konsens ausgearbeitet sind.

Neben der Weiterentwicklung völkerrechtlicher Standards wird auch in Asien die Fähigkeit zur sozialen Mobilisierung wesentlich darüber entscheiden, inwieweit die Gier nach Land durch Großinvestoren eingedämmt und an Menschenrechtsstandards mit Vorrang für die lokale Bevölkerung ausgerichtet werden kann. Die Selbstorganisation der lokalen Bevölkerung, die Kenntnis um international gültige Normen sowie Rechtshilfe und Netzwerkbildung wären solche Beiträge. Auch in Asien sind Landrechtsfragen politisch sensible Themen, die aus Sicherheitsgründen manchmal besser auf dem diplomatischen Par-



chen durch ausländische Investoren einigen. Streitpunkt waren vor allem die Richtlinien für Großinvestitionen und bilaterale Investmentabkommen, die den Schutz der Investition vor allen anderen Rechten sowie einen eigenen, internationalen Streitschlichtungsmechanismus beinhalten.

Erst im Jahr 2012 wird es einen nächsten Anlauf geben, die aggressive Landaneignung zu regulieren. Ein zentrales Prinzip dieser Richtlinien wird die Anerkennung bestehender Landrechte sein, ein weiteres, dass Investitionen die Nahrungssicherheit der lokalen oder regionalen Bevölkerung nicht gefährden dürfen, und diese Bevölkerung zu konsultieren ist. Strittig ist der Vorschlag, eine Berichtspflicht sowie ein Monito-

kett zur Sprache kommen. Die erwähnten UN Ausschüsse, die Sonderberichterstatter sowie das Länderprüfverfahren *Universal Periodic Review* (UPR) beim Menschenrechtsrat bieten solche Plattformen mit Aussicht auf reale Wirkung.

**Anmerkung**

\*) Es handelt sich um die Dokumentnummern, unter denen die Texte / Resolutionen im UN Archiv registriert sind.