

Chancen und Gefahren

Land- und ressourcenbasierte Großinvestitionen in Laos

Ausländischen Direktinvestitionen sind in Laos auf über eine Milliarde US-Dollar in die Höhe geschneilt. Ca. 90 Prozent entfielen auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, vor allem in den Bereichen Wasserkraft- und Mineraliengewinnung, sowie in die Forst- und Landwirtschaft via großflächiger Landpachten für Monokulturen.*

Timo Menniken & Oliver Schönweger

Im Anschluss an die Asienkrise hat Südostasien eine Dekade rasanten Wachstums erlebt. Gerade die kleinen, armen Staaten Laos und Kambodscha haben ihr Bruttoinlandsprodukt (BIP) um durchschnittlich acht Prozent pro Jahr gesteigert. Dieses Wachstum ist neben Produktivitätssteigerungen in den einheimischen Sektoren und einer Markttöfung vor allem auch dem massiven Anstieg ausländischer Direktinvestitionen zu verdanken.

In der vergangenen Dekade sind die ausländischen Direktinvestitionen in Laos exponentiell angewachsen, von weniger als 200 Millionen US-Dollar in 2004 auf mehr als eine Milliarde im Jahr 2008. Davon entfielen etwa 90 Prozent auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, vor allem in den Bereichen Wasserkraft- und Mineraliengewinnung, sowie in die Forst- und Landwirtschaft via großflächiger Landpachten für die Plantagenproduktion von Monokulturen, wie zum Beispiel Kautschuk oder Holz zur Papierherstellung.

Fakten

Zehn Staudämme operieren bereits in Laos und generieren 669 Megawatt (MW). Dies ist nur ein Bruchteil des realisierbaren Potentials, so dass gegenwärtig über 60 weitere Staudämme in Bau, in Planung oder im Stadium der Durchführbarkeitsstudien sind. Mindestens neun dieser über 60 Staudämme sind am Hauptstrom des Mekong geplant und sollen durchschnittlich die Energie eines großen

Atomkraftwerks (circa 1.500 Megawatt) liefern. Der laotische Minister für Industrie und Handel Nam Viyakeht meinte zu Beginn des Jahres 2010: »Falls es möglich ist alle Energieressourcen auszuschöpfen, kann Laos die Batterie Südostasiens werden. Wir können den Strom an unsere Nachbarn verkaufen. Laos könnte reich sein.«

Während dies teilweise noch Zukunftsmusik ist, bleibt die Land- und Forstwirtschaft der eigentliche Motor der laotischen Wirtschaft und macht mehr als 50 Prozent des BIP aus. Knapp 80 Prozent der laotischen Bevölkerung arbeiten in diesem Sektor. In den nördlichen Provinzen von Laos wird in Konzessionsvergaben und Vertragsanbau vor allem Kautschuk angebaut. Die chinesischen Provinzbehörden von Yunnan haben sogar einen Wirtschaftsentwicklungsplan für den Norden von Laos entwickelt, in denen die Produktion von Kautschuk und der Export nach China eine wichtige Rolle spielt. Die Hauptgründe für die massive Ausdehnung der Kautschukplantagen sind vor allem die zunehmende Nachfrage und Landknappheit in China, sowie politische Anreize auf beiden Seiten.

Die laotische Regierung hat aber auch in anderen Regionen von Laos großflächige Ländereien an ausländische Investoren verpachtet. Ein 30 Millionen US-Dollar schweres Projekt zum Beispiel wird durch den Investor *Viet Nam-Laos Rubber Joint Stock* mit einer Fläche von 150.000 Hektar umgesetzt. Es soll vor allem Kautschuk, aber auch Eukalyptus für den Export angepflanzt werden.

Weiterhin sind nach Angaben des Investitions- und Planungsministeriums gegenwärtig circa zwei Millionen Hektar an Investoren zur Mineraliengewinnung vergeben. In diesem Sektor, der in machen Jahren ein Viertel des laotischen Sozialprodukts erwirtschaftet, arbeiten weniger als 10.000 Menschen. Viele der größeren Minen erfordern große Investitionen und funktionieren nur auf der Grundlage sehr hoher technologischer Standards. Dies verhindert zum Einen die Einbindung einheimischer Arbeitskräfte, erschwert zum Anderen aber auch die Kontrollfunktion des laotischen Staates, der nur über ei-

Oliver Schönweger berät im Auftrag der GTZ seit 2008 die laotische Regierung im Bereich Bodenpolitik und Landmanagement.

Timo Menniken hat von 2007-2010 im Auftrag der GTZ die Mekong River Commission zur grenzüberschreitenden Wasser- und Klimapolitik beraten.

ne Handvoll Experten verfügt, die in der Lage sind, die Leistung der Minen auch in sozialer und ökologischer Hinsicht einzuschätzen.

Die Hauptinvestoren kommen vor allem aus den Nachbarländern China, Thailand und Vietnam, aber auch aus Süd-Korea und Japan. Vor einem Monat unterschrieb die laotische Regierung ein Abkommen mit einer kuwaitischen Delegation, um eine Studie in Auftrag zu geben, die sich mit der Möglichkeit des großflächigen Reisanbaus für den Export nach Kuwait beschäftigen soll. Herr Somchith Thongphanheuangsy, Verantwortlicher für die Studie, sprach von einer Fläche bis zu 4.000 Hektar, in denen man Bewässerungssysteme für die Reisproduktion errichten könnte, um in Zukunft genügend Reis für den kuwaitischen Markt exportieren zu können. Der chinesische Vizepräsident Xi Jingspings besuchte Anfang 2010 die laotische Regierung, um 18 neue Kooperations-Projekte, inklusive Infrastrukturerweiterung und Energieerzeugung, zu unterzeichnen. Ähnliche Abkommen und Verträge haben einige Golfstaaten und China auch in Kambodscha abgeschlossen, wo mehrere hunderttausend Hektar Land langfristig verpachtet werden sollen.

Chancen und Gefahren

Für Laos bedeutet der vor allem seit 2002 stark anschwellende Investmentboom Chancen durch neue Kapital- und Technologiezufuhr, sowie höhere Staatseinnahmen aus Investitionen in Land/Wasser und landwirtschaftliche Projekte. Richtig reinvestiert könnten diese Einnahmen eine Grundlage für Produktions- und Einkommenssteigerungen bilden und damit die Lebensbedingungen vor allem für die ländliche Bevölkerung verbessern. Der gerade verabschiedete siebte Fünf-Jahres-Entwicklungsplan (2011-2015) soll bis zur Hälfte über ausländische Investitionen finanziert werden. 21 Megaprojekte sind für diesen Zeitraum angekündigt worden, jeweils mit Kosten von über 50 Millionen. Vor allem in den Bereichen Energiegewinnung, Infrastruktur- und landwirtschaftliche Entwicklung wurde ausdrücklich der Privatsektor aufgerufen, sich aktiv zu beteiligen. Im laotischen Kontext sind damit vor allem ausländische

Investoren angesprochen, die eher über das notwendige Kapital verfügen, als inländische Investoren.

Großflächige und langfristige Landkonzessionen durch Investoren bergen aber auch weitreichende sozioökonomische und ökologische Risiken.

In Laos, und vor allem in den Gebirgsregionen, wo landwirtschaftlich nutzbare Flächen rar sind, ist in den letzten Jahren eine auffallende Vermehrung und Verschärfung von Landkonflikten zu verzeichnen, verbun-

den mit Umsiedlung der lokalen Bevölkerung und verstärkter Landflucht. In Laos, einem Land mit noch unzureichender Rechtssicherheit und kaum gesicherten Landrechten für den Grossteil der Bevölkerung, stellen die landintensiven Investitionen nicht selten eine Bedrohung für die langfristige Ernährungssicherung dar. Für viele marginalisierte Kleinbauern bedeutet der Verlust ihrer kleinen Parzellen häufig den Verlust ihrer Existenzgrundlage, das Ende der Selbstversorgung und den Anfang als Tagelöhner. Dieser Wechsel führt zwangsweise auch zu einem kulturellen und sozialen Wandel in der bäuerlichen Gesellschaft. Neben dem Verlust von Anbauflächen von Grundnahrungsmitteln sind auch traditionelle Weiderechte, Wassernutzungsrechte und Waldnutzungsrechte für Sammelprodukte, die besonders für Frauen eine große ökonomische Bedeutung haben, bedroht. Ökologische Risiken liegen vor allem in der Rodung von Waldbeständen zur Ausdehnung von Anbauflächen, den negativen Auswirkungen von Monokulturen in Großplantagen und der Übernutzung von Wasserressourcen bei großflächigem Bewässerungsfeldbau.

Problematisch sind ausländische Direktinvestitionen vor allem dann, wenn für die betroffene lokale Bevölkerung keine ausreichenden Kompensationen gezahlt werden und/oder keine zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden, weil entweder Investitionen wenig arbeitskräfteintensiv sind, oder weil Investoren Arbeitskräfte aus ihren Herkunftsländern mitbringen. Zum Beispiel leisten die Einnahmen durch Wasserkraftgewinnung einen wichtigen Beitrag zu dem relativ hohen und stabilen BIP-Wachstum, von durchschnittlich sechs bis sieben Prozent innerhalb der letzten zwei Dekaden, aber schaffen nach Beendigung der Konstruktionsarbeiten nur sehr wenige Arbeitsplätze, da die technologischen Standards zur Betreibung solcher komplexer Systeme die laotischen Ausbildungsstandards weit übertreffen.

Ein neues Megaprojekt, um nur ein Beispiel zu nennen, welches eine Zugverbindung von der südwestlichen chinesischen Provinz Kunming bis zur laotischen Hauptstadt Vientiane vorsieht, soll vorwiegend durch 20 chinesische Firmen erstellt werden und von den benötigten Arbeitskräften sollen vor allem chinesische Arbeitskräfte (geplante 64.000) für den Bau der Gesamtstrecke von den 400 Kilometern eingesetzt werden.

Viele der Probleme, die durch den Investitionsboom in Laos entstehen, ergeben sich aufgrund der unzureichenden Regierungskapazitäten. Durch strukturelle administrative Schwächen, unzureichende Kooperation zwischen den verschiedenen laotischen Ministerien und der daraus resultierenden Intransparenz verstärken vor allem großvolumige Investitionen schon bestehende Tendenzen im öffentlichen System zur Selbstbereicherung und einer opportunistischen Verteilung von Konzessionen.



aus: Political Cartoon by Add Daily News. Bangkok: o.J., S. 17

In vielen Fällen werden die Vertragsbedingungen mehr von den ausländischen Investoren, als von den laotischen Behörden und Verwaltungen diktiert, geschweige denn mit der betroffenen Bevölkerung abgesprochen. Zahlreiche Verträge (vor allem im Vertragsanbau für Kautschuk) in den nördlichen Provinzen sind nur in Chinesisch gehalten. Zudem sind Konzessionsverträge oft bis zu 75 Jahre lang gültig und die Pachtraten in Laos eine der niedrigsten innerhalb Südostasiens. Dies mag auch zum Teil erklären, warum in Laos nur ein Prozent des Brutto sozialproduktes (BSP) aus Landeinnahmen stammt, im Vergleich zu etwa 50 Prozent in China.

Das Interesse der Investoren – oft halbstaatliche Firmen – ist darüber hinaus vermehrt von einem Mix aus wirtschaftlichen und politischen Interessen gekennzeichnet, welche die Sicherung von Energie, Nahrung und Handelswege beinhalten können. Diese Vermischung politischer und wirtschaftlicher Interessen erschwert der laotischen Regierung eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Abwägung einzelner Investitionsprojekte, da die politischen Kosten oft verdeckt sind und erst langfristig kenntlich werden.

Positive Anzeichen

Doch die Regierung ist sich der zunehmenden Probleme bewusst und es gibt positive Anzeichen, dass es zu einem Umdenken in der Regierung von einem Fokus auf Quantität zu Qualität kommt.

Schon im September 2010 hat Dr. Kikeo Chanthaboury (Permanent Secretary of the Ministry of Planning and Investment) während einer Pressekonferenz festgestellt: «Ein wichtiger Schritt sowohl kurz- als auch langfristig ist es, nur die besten Firmen für Konzessionsinvestitionen auszuwählen». Einen Monat später organisierte die laotische Landbehörde im Oktober 2010 eine zweitägige Konferenz in der Hauptstadt Vientiane, mit Teilnehmern aus allen relevanten Ministerien und allen Provinzen, sowie dem Vize-Premierminister als Chairman, um über die laotische Politik-Strategie »transforming land into capital« zu diskutieren. Die Konferenz stellte eine wichtige Plattform dar, um offen über dieses Thema und die daraus resultierenden Problematiken zu diskutieren. Eines der Hauptfazit war, dass die Regierung vor allem an effizienter regulierenden Rahmenbedingungen arbeiten muss, um landintensive Investitionen besser zu steuern und zu verwalten. Weiterhin wurden die Wichtigkeit der Landsicherheit für die ländliche Bevölkerung und die dadurch resultierende Landtitelvergabe hervorgehoben. Zudem sollen vermehrt »principles for socially and ecologically responsible investment« eingeführt werden.

Im Zuge dieser Konferenz wurden auch erstmals neue Schätzungen zu der Anzahl an Investoren und verpachteten Flächen mitgeteilt. Von den circa 2.400



Asymmetrisch verteilte Entwicklung

Foto: O. Schönweger

Konzessions- und Pachtprojekten mit insgesamt bis zu 1,5 Millionen Hektar Fläche kommt ein Grossteil der Investoren aus dem Ausland. Die ausländischen Investitionen sind aber vor allem solche, die kapitalintensiver sind, sowie größere Landflächen in Anspruch nehmen.

Fazit

Investitionen schaffen Wachstum und Beschäftigung und müssen gefördert werden. Problematisch ist das schnelle, kaum regulierte Wachstum der Menge und des Volumens dieser Investitionen, sowie einer bis dato zugrundeliegenden »first come, first serve« Mentalität, die eine bewusste, auch auf die Erreichung sozialer und ökologischer Ziele ausgerichtete Investorenauswahl verhindert. Ein gesicherter Zugang zu Land und sichere Eigentums- und Nutzungsrechte sind entscheidende Voraussetzungen für Investitionen in nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und können beiden Seiten von Nutzern sein. Dadurch werden Produktionssteigerungen und positive Wirkungen auf die Ernährungssicherheit ermöglicht. Werden ausländische Direktinvestitionen in Land und landwirtschaftliche Projekte in Strategien der Armutsreduzierung eingebunden, können nicht nur negative Effekte minimiert, sondern auch zusätzliche Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für die Bevölkerung geschaffen werden. Durch effektive Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei Planung, Vertragsverhandlungen und Durchführung der Investitionsmaßnahmen können deren Belange der Einkommens- und Ernährungssicherung angemessen berücksichtigt werden. Vertragsvereinbarungen müssen dabei so gestaltet sein, dass sie bestehende, auch non-formale Landrechte berücksichtigen, Win-Win-Situationen für die Beteiligten herbeiführen und Prinzipien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit integrieren. Werden ausländische Direktinvestitionen auf diese Weise vereinbart und umgesetzt, können sie eine wichtige Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume in Laos spielen.

*) Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.