SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Neuer "Landraub" in Afrika?

Lay, Jann; Nolte, Kerstin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lay, J., & Nolte, K. (2011). *Neuer "Landraub" in Afrika?* (GIGA Focus Afrika, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-288871

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

Nummer 1
2011
ISSN 1862-3603

AFRIKA

Neuer „Landraub“ in Afrika?

Jann Lay und Kerstin Nolte

Landpachten indischer Investoren in Madagaskar wecken erneut Ängste der Bevölkerung, meldet die madagassische Online-Zeitung *La Gazette*. Bereits 2009 war ein ähnliches Geschäft geplatzt und hatte zum Sturz des Präsidenten geführt. Damals hatte das südkoreanische Unternehmen Daewoo versucht, 1,3 Millionen Hektar Land – das entspricht in etwa der Fläche von Thüringen – für 99 Jahre zu pachten.

Analyse

Medien und Nichtregierungsorganisationen berichten vermehrt über sogenannte „Landnahmen“ (*land grabbing*), den Ausverkauf afrikanischen Agrarlandes an ausländische Investoren. Auch die Weltbank und die Welternährungsorganisation (FAO) beschäftigen sich mit landwirtschaftlichen Großinvestitionen. Diese Debatte basiert bislang allerdings auf unzureichenden Informationen. Erste Forschungsergebnisse zeigen, dass das schlichte Bild des Landraubs für die Exportproduktion nicht zutrifft – die Realität ist viel komplexer.

- Das Phänomen landwirtschaftlicher Großinvestitionen ist nicht neu. Aktuell wächst jedoch die Nachfrage nach der knappen Ressource Agrarland. Zudem treten neue und auch staatliche Investoren, etwa aus der Golfregion, auf.
- Ein Problem ist bisher die Intransparenz der Vergabepraxis. Allerdings entsteht durch die Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit erheblicher Druck auf Regierungen und Investoren, größere Transparenz herzustellen.
- Die möglichen Auswirkungen von Agrarinvestitionen sind vielfältig. Zu klären sind jeweils Fragen der Landnutzung, der Zugriffsrechte auf Land und der Kompensationsregelungen, wenn Konflikte mit der lokalen Bevölkerung vermieden werden sollen. Doch können solche Investitionen auch zur dringend benötigten Steigerung der Produktivität der afrikanischen Landwirtschaft beitragen.
- Erste Forschungsergebnisse legen nahe, dass weder das Bild des gierigen „Landräubers“, der Land stiehlt und Produkte exportiert, noch das Bild des wohltätigen Investors, der sich vor allem um die Entwicklung der ländlichen Räume Afrikas sorgt, richtig ist. Daher ist weder eine ausschließlich positive Bewertung noch eine grundsätzliche Ablehnung ausländischer Agrarinvestitionen sinnvoll.

Schlagwörter: *Landwirtschaft*, *Landnahme*, land grabbing, *Nahrungsmittelsicherheit*, *Agrarinvestitionen*

open access

Neokoloniale Landnahme?

Das Schlagwort *land grabbing*, Landnahme oder Landraub, in Afrika taucht immer häufiger in der öffentlichen Debatte auf – worum aber geht es in dieser Diskussion? Der eingangs erwähnte Fall des südkoreanischen Unternehmens Daewoo in Madagaskar sorgte 2009 für ein internationales Medienecho.[1] Auf mehr als der Hälfte der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche Madagaskars sollten Nahrungsmittel angebaut und direkt nach Seoul verschifft werden. Die Bevölkerung fürchtete um die Nahrungsmittelsicherheit und die Existenz der Subsistenzlandwirtschaft und sie wehrte sich erfolgreich gegen den Ausverkauf. Kürzlich ist Madagaskars Agrarland erneut ins Interesse ausländischer Investoren gerückt und die Ängste der Bevölkerung wurden wieder geweckt.[2]

Solche und ähnliche Berichte prägen die Diskussion um das Thema und erklären wohl auch die verbreitete Annahme, dass es sich hierbei um eine weitere Begleiterscheinung der Globalisierung handelt, die Entwicklungsländern – und insbesondere den Ärmsten in diesen Ländern – eher schadet als nützt. Daher auch der Begriff des *land grabbing* oder der Landnahme, der unterstellt, dass hier jemandem – armen Bauern in Entwicklungsländern – Land weggenommen wird.

Grundsätzlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass einige dieser geplanten Großinvestitionen in die Landwirtschaft von Entwicklungsländern Elemente eines solchen „Diebstahls" haben, der möglicherweise sehr negative Konsequenzen für ein Land oder auch die direkt betroffenen Bauern haben kann. Ob dies aber tatsächlich der Fall ist, hängt von einer Reihe von Bedingungen ab, die im Folgenden genauer beleuchtet werden.

Genau genommen wird Land zunächst nicht einfach gestohlen oder billig eingekauft, sondern gepachtet – wie auch im nicht realisierten Vorhaben von Daewoo seinerzeit geplant. Die Pachtverträge und Verhandlungsprozesse bleiben allerdings oft intransparent. Dies lässt darauf schließen, dass unter Umständen zu niedrige Pachtzinsen verlangt werden und Entscheidungen ohne die derzeitigen Nutzer des Landes getroffen werden. Wie man sich hier einigt, ob beispielsweise Korruption ins Spiel kommt, hängt vor allem davon ab, wer sich in den Verhandlungen gegenübersitzt.

Auf der einen Seite des Verhandlungstisches sitzen die Investoren. Manche Quellen sprechen von ausländischen *und* inländischen Investoren, in der Regel geht es in der aktuellen Diskussion aber vor allem um ausländische Investoren. Es handelt sich um staatliche oder private Unternehmen, ebenso gibt es Mischformen oder Wirtschaftsgemeinschaften. Die Investoren kommen aus allen Weltregionen, in die Schlagzeilen geraten aber vor allem die Investoren aus China, Indien oder aus den Golfstaaten (z. B. Katar, Saudi-Arabien). Es gibt allerdings auch Investoren aus Industriestaaten, so beispielsweise aus den USA oder Großbritannien. Auch deutsche Investoren sind in der Landwirtschaft afrikanischer Länder tätig.[3] Diese sehr unterschiedlichen Investoren einigt der Wunsch, Zugang zu Agrarflächen vor allem in Afrika,[4] aber auch in Südostasien, Osteuropa und Lateinamerika zu erlangen, um dort Nahrungsmittel, Viehfutter oder Biokraftstoffe zu erzeugen.

Auf der anderen Seite des Verhandlungstisches sitzen zumeist Regierungsvertreter der Zielländer. In den seltensten Fällen sitzt die direkt von der Investition betroffene Bevölkerung mit am Tisch, wie etwa die Bauern, die im Investitionsgebiet leben und arbeiten. Leider ist für viele der betroffenen Länder die Annahme berechtigt, dass die gewählten oder selbsternannten Regierungsvertreter die Interessen der Bevölkerung nur unzureichend wahrnehmen.

Einer der zentralen Gründe dafür, warum die Rechte der möglicherweise Betroffenen nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen werden, liegt in der unzureichenden Definition von Landrechten. Insbesondere in Afrika ist Landbesitz oft nicht klar definiert und es existieren Mischformen von staatlich kodierten (formellen) und staatlich anerkannten informellen Rechten. Nicht selten gehört Land formell der Regierung oder wird als kommunales Land durch lokale, sogenannte traditionelle Führer (*chiefs*) verwaltet. Einzelne Bauern haben oft nur traditionelle oder gewohnheitsrechtliche Nutzungsrechte – und damit keinen formellen Landtitel. Investoren beantragen Landtitel und sind dann

1 Siehe z.B. *BBC*, Madagascar Leader Axes Land Deal, 19. März 2009; *The Financial Times*, Daewoo's Planned Madagascar Farm in Doubt, 18. März 2009.

2 Siehe z.B. *La Gazette*, Agribusiness: Les Indiens s'intéressent toujours à Madagascar, 17. Januar 2011.

3 Das gilt zum Beispiel für die deutsche Firma Acazis AG, die in Äthiopien für 50 Jahre 56.000 Hektar Land zum Anbau von Castor-Pflanzen gepachtet hat. Aus Castor-Pflanzen wird Öl gewonnen, das nicht für die Nahrungsmittelproduktion geeignet ist, siehe <www.acazis.com> (2. Februar 2011). Das Erste Deutsche Fernsehen berichtete am 24. Oktober 2010 („Landgrabbing – Wettlauf um Ackerland") auch von indirekter Beteiligung deutscher Anleger über Investmentfonds.

4 Nach dem jüngsten Weltbankreport zu diesem Thema (World Bank 2010) richtete sich im Jahr 2009 mehr als 70% der Nachfrage auf Land in afrikanischen Staaten.

aufgrund fehlender gesetzlicher Verankerung traditioneller Rechte gegenüber den titellosen Kleinbauern im Recht. Damit ist eine Enteignung oder Vertreibung der Besitzer beziehungsweise Landnutzer zumindest im Sinne formeller Gesetze rechtens. Länder in Afrika könnten aus diesem Grund ein besonders beliebtes Ziel von Investoren sein. In der Tat berichtet der jüngste Weltbankbericht zum Thema, dass Investoren besonders solche Länder auswählen, in denen Landrechte und Regierungsführung schlecht ausgebildet sind (WB 2010: xiv).

Die Probleme um Landrechte entstünden erst gar nicht, wenn afrikanische Staaten nicht über riesige ungenutzte Flächen potenziellen Agrarlandes verfügen würden. Dieser Eindruck kann entstehen, wenn man sich die Bevölkerungsdichte vieler afrikanischer Länder ansieht, in denen es tatsächlich große fruchtbare Flächen gibt, die landwirtschaftlich nicht genutzt werden, wie beispielsweise in Mosambik und Sambia. Oft muss dieses Land jedoch noch infrastrukturell erschlossen werden und erfordert zunächst Investitionen, beispielsweise die Trockenlegung von Sümpfen oder das Anlegen von Bewässerungsanlagen. Das erschlossene fruchtbare Land ist in den meisten Ländern dicht besiedelt.

Dass sich die Verfügbarkeit von Agrarflächen in den einzelnen Ländern deutlich unterscheidet, zeigen erste eigene Forschungsresultate:[5] So interessieren sich etwa Investoren in Mali, Kenia und Sambia für sehr unterschiedliche Arten von Agrarflächen, je nach dem, was dort genau produziert werden soll. Die Jatrophapflanze, aus der Biokraftstoff gewonnen wird, gilt als äußerst anspruchslos, Reis hingegen benötigt große Mengen an Wasser. Sambia hat vergleichsweise viel landwirtschaftlich nutzbares Land und ist in vielen Gebieten relativ dünn besiedelt. Hier zeigen die Investoren Interesse an fruchtbarem Land mit gutem Anschluss an die Infrastruktur. Die fruchtbaren Gegenden Kenias sind wesentlich dichter besiedelt, so dass Land neu erschlossen werden muss, etwa durch die Trockenlegung von Sumpfgebieten. Diese Gebiete eignen sich dann besonders gut zum Reisanbau. In Mali wiederum ist zwar Land reichlich vorhanden, doch ist die Bewässerung das große Problem. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Investoren hier auf Bewässerungsregionen am Niger. Es ist unter solchen Umständen durchaus möglich, dass den lokalen Kleinbauern nur „Restland" zur Eigennutzung übrig bleibt. Zumindest in Mali und Sambia bleibt der Bevölkerung nur das Land, das die Investoren nicht wollen, fern von Infrastruktur und/oder ohne Bewässerungsmöglichkeiten.

Solche existenziellen Folgen können sich für Kleinbauern ergeben, wenn deren Interessen in den Verhandlungen nicht hinreichend vertreten werden. Tatsächlich geht es in diesen Verhandlungen meist nicht primär um die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung, nicht einmal um den Preis beziehungsweise den Pachtzins. Oftmals bekommen Investoren das Land sogar ohne monetäre Gegenleistung. Sie verpflichten sich dann zu bestimmten Maßnahmen, insbesondere Investitionen in die Infrastruktur vor Ort. So wurde in Kenia lange Zeit über eine mögliche Investition Katars im Tana River Delta verhandelt. Als Gegenleistung sollte Katar den Hafen von Lamu ausbauen. Inzwischen sind die Verhandlungen jedoch geplatzt.[6] Im Rahmen eines bilateralen Investitionsvertrags zwischen Mali und Libyen kann Libyen 50 Jahre lang kostenlos auf 100.000 Hektar malischem Land Reis anbauen. Im Gegenzug verpflichtet sich Libyen dazu, die für das Agrarprojekt nötigen Infrastrukturmaßnahmen im Office du Niger durchzuführen.[7] Libyen ist ein wichtiger Handelspartner Malis. Wie in diesem Fall werden Landpachtverträge gelegentlich im Rahmen übergreifender bilateraler Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Agrargroßinvestitionen: Kein neues Phänomen

Die aktuelle Medienberichterstattung über das Thema suggeriert, landwirtschaftliche Großinvestitionen seien ein neues Phänomen. Dies trifft jedoch nicht zu: So ist China bereits seit den 1950er Jahren in der afrikanischen Landwirtschaft aktiv (Brautigam 2009: 253ff.). Europäische Investitionen haben ihre Wurzeln teilweise in der Kolonialzeit, wurden aber auch nach der Unabhängigkeit durchgehend getätigt, wie zahlreiche Beispiele aus den 1950er bis 1970er Jahren dokumentieren.

Seit einigen Jahren sind allerdings steigende Investitionen zu beobachten, das gilt nicht nur für neue Projekte, sondern auch für bereits bestehende Unternehmungen. So existiert zum Beispiel in Mali seit 1996 ein Gemeinschaftsunternehmen

5 Zwischen Oktober und Dezember 2010 wurde im Rahmen des GIGA-Projekts „Landnahmen und nachhaltige Entwicklung" eine erste Sondierungsreise nach Sambia, Kenia und Mali durchgeführt; in diesen Ländern werden verschiedene Fälle von Investitionen untersucht.

6 Siehe z.B. *The Guardian*, Qatar Looks to Grow Food in Kenya, 2. Dezember 2008; *The Daily Nation*, How China Pushed Qatar out of Sh400bn Lamu Port Deal, 10. Dezember 2010.

7 Vgl. das Abkommen zwischen Mali und Malibya: „Convention d'investissement dans le Domaine agricole entre la République du Mali et La Grande Jamahiriya arabe Libyenne populaire et socialiste", 2008.

im Zuckerrohranbau (40 Prozent hält der malische Staat, 60 Prozent ein chinesisches Staatsunternehmen), das seine Anbaufläche im Jahr 2010 um 20.000 Hektar ausgedehnt hat.[8] Solche Erweiterungen sowie neuere Landnahmen sind teilweise auch auf die Strukturreformen der 1990er Jahre zurückzuführen. Viele Regierungen ermutigen seither ausländische Investoren zu Agrarinvestitionen. So gab es etwa in Sambia in den 1990er Jahren im Zuge der Wirtschaftsliberalisierung eine regelrechte Investitionswelle in der Landwirtschaft; vor allem südafrikanische und simbabwische Investoren wurden gezielt angelockt.

Es ist zu vermuten, dass Agrarinvestitionen größeren Umfangs in den letzten zehn Jahren zugenommen haben, weil die Preise für Agrarprodukte gestiegen sind. Manche Länder fürchten aufgrund dieser Entwicklung um ihre Versorgungssicherheit in Bezug auf Lebensmittel. Ausgelöst wird dieser Trend durch steigende Einkommen in Schwellenländern, die forcierte und subventionierte Erzeugung von Biokraftstoffen, das zunehmende Bevölkerungswachstum insbesondere in Indien und im Nahen Osten sowie den Klimawandel. Diese Faktoren erhöhen den Druck auf die Ressource Agrarland und geben damit unter Umständen Anlass zur Landspekulation.

Vor diesem Szenario ist davon auszugehen, dass es in einer globalisierten Weltwirtschaft tatsächlich zu vermehrten Investitionen in Agrarflächen kommt. Trotz der erhöhten Aufmerksamkeit, die das Thema in den Medien erhält, gibt es jedoch keine gesicherten und vor allem keine vollständigen Informationen. Dies spiegelt sich auch im jüngsten Weltbankbericht wider, der aus Mangel an Alternativen in vielen Bereichen auf den *blog* der Nichtregierungsorganisation GRAIN verweist.

So ist festzuhalten: Die unzulänglichen Regierungsleistungen in den Zielländern, insbesondere in Bezug auf Land und Landrechte, lassen darauf schließen, dass bei Verhandlungen über große Agrarinvestitionen die Interessen des Ziellandes nicht ausreichend berücksichtigt werden. Diese Gefahr besteht vor allem im subsaharischen Afrika. Eine Prüfung der World-Governance-Indikatoren ergibt,[9] dass die Region in allen Regierungsbereichen negative Werte aufweist. Dies bestätigt die bereits oben erwähnte Aussage der Weltbank: Investoren wählen vor allem Länder mit schwacher Regierungsleistung.

Inwieweit die Investoren diese Gegebenheiten zu ihrem Vorteil und unter Umständen zum Nachteil des betroffenen Landes und der direkt betroffenen lokalen Bevölkerung nutzen, ist jedoch eine offene Frage. Denn nicht nur die Zielländer weisen sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen auf, sondern auch die Investoren selbst bilden keine homogene Gruppe.

Klar ist, dass eine Reihe von Faktoren darüber entscheidet, zu welchem Ergebnis die Investitionsverhandlungen führen und welche Wirkungen von ihnen ausgehen. Hierbei spielen nicht nur die länderspezifischen Bedingungen eine Rolle, sondern auch die Motivation und die Ziele der Investoren. Unter Umständen herrscht zwischen Investoren und Zielländern ein sehr ungleiches Kräfteverhältnis und letztere sind auf die Investitionen so sehr angewiesen, dass sie ihre Interessen nur unzureichend durchsetzen können. Ob eine Investition die Bezeichnung *land grabbing* verdient, ist letzten Endes eine empirische Frage.

„Landraub" oder Entwicklungschance?

Theoretisch sind sowohl positive als auch negative Auswirkungen denkbar. Daher gehen die Meinungen zu den Auswirkungen von Agrarinvestitionen auch weit auseinander: Vor allem die Medien und Nichtregierungsorganisationen (NRO) warnen vor den Gefahren des *land grabbing*, während internationale Organisationen wie die Welternährungsorganisation (FAO) und die Weltbank auch auf die Möglichkeiten verweisen, die diese Investitionsvorhaben bieten.

Es wird befürchtet, dass insbesondere arme Teile der Bevölkerung unter den Investitionen zu leiden haben. Wenn Land nicht rechtmäßig den Besitzer wechselt beziehungsweise traditionelle Besitzrechte nicht anerkannt und Verhandlungen über die Köpfe der Bevölkerung hinweg geführt werden, sind vor allem Kleinbauern die Leidtragenden, denn sie verlieren mit dem Land ihre Lebensgrundlage. Allerdings mangelt es gerade in der Landwirtschaft armer Länder an Investitionsmitteln zur Steigerung der Produktivität und zur Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion und -sicherheit. Über die konkreten Wirkungen von Agrarinvestitionen entscheidet deshalb eine Reihe von Mechanismen:

8 Wir beziehen uns auf die SUKALA-(Complexe Sucrier Du Kala Superieur SA – Mali)Investition, die 2007 im Namen einer neuen société anonyme (Aktiengesellschaft) N-Sukala eine Erweiterungsinvestition um 20 000 Hektar getätigt hat.

9 Die World Governance Indicators berücksichtigen folgende Faktoren: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law und Control of Corruption.

Zugang zu Land

In Afrika spielt die Verfügbarkeit über Land eine enorm wichtige Rolle. Für viele Haushalte ist es die Lebensgrundlage (Subsistenzwirtschaft). Darüber hinaus kann Land bei einer Kreditaufnahme als Sicherheit dienen. Wenn Kleinbauern infolge von Agrarinvestitionen von ihrem Land vertrieben werden, ohne dass sie eine ausreichende Kompensation erhalten, verlieren sie ihre Existenzgrundlage. Aber auch wenn sie für ihre Verluste kompensiert werden, bleibt zu befürchten, dass sie unfruchtbareres oder schlechter an Infrastruktur angebundenes Land erhalten. In einem Negativszenario gehört dann alles „gute" Land den Investoren und die lokale Bevölkerung hat nur zum „schlechten Rest" Zugang. Besonders betroffen können bei solchen Prozessen ohnehin benachteiligte Gruppen sein. Diskriminierung bei der Landvergabe, etwa von bestimmten ethnischen Gruppen oder Frauen, ist in vielen Ländern Afrikas ein Problem, das durch die verstärkte Landnutzung verschärft werden könnte. Die mit dem Zugang zu Land verbundenen Probleme illustriert der Fall Sambia. Nur sechs Prozent der Landmasse sind sogenanntes *state land*, das mit offiziellem Landtitel vergeben wird. 94 Prozent des Landes gelten als *customary land*. Dieses Land wird in der Regel von Dorfvorstehern (*village/community chiefs*) verwaltet und dann der lokalen Bevölkerung zur Nutzung überlassen. Seit dem Land Act von 1995 ist es – mit Einverständnis des *chief* – möglich, für solches „Gemeinschaftsland" (*customary land*) einen Pachtvertrag über 99 Jahre zu bekommen. Diese Regelung verleiht den *chiefs* eine hohe Verhandlungsmacht; bei den Verhandlungen mit großen kommerziellen Farmen und ausländischen Investoren werden die Bedürfnisse von Kleinbauern unter Umständen nicht berücksichtigt (Jayne et al. 2009: 8ff., 29ff., 35).

Ein Ungleichgewicht im Besitz von Land, mit dem besten Land in den Händen weniger Investoren und dem schlechten Land in den Händen vieler Kleinbauern, führt möglicherweise zu vermehrten Konflikten. Eine wachsende Anzahl armer Bauern konkurriert um eine schrumpfende Agrarfläche. Die traditionellen Konflikte zwischen Viehhirten und sesshaften Bauern, oft auch zwischen ethnischen Gruppen, verschärfen sich. Konkrete Beispiele für entsprechende Konflikte, die durch externe Investitionen ausgelöst wurden, sind uns zwar nicht bekannt, aber in der Investitionsregion Tana River Delta in Kenia – mehrere ausländische Investoren interessieren sich für die Region, einige haben bereits Pachtverträge unterzeichnet, andere verhandeln noch – wachsen Ängste in der Bevölkerung vor einem Zuwachs an Konflikten.[10]

Produktivität und Technologietransfer

Die Produktivität der afrikanischen Landwirtschaft ist im internationalen Vergleich sehr gering: Afrika südlich der Sahara hatte im Jahr 2008 einen Getreideertrag von 1.230 Kilogramm pro Hektar beerntetem Land.[11] Im gleichen Zeitraum liegt der Weltdurchschnitt bei 3.707 Kilogramm pro Hektar. Auch andere Entwicklungsregionen weisen im Vergleich höhere Werte auf, etwa Ostasien und Pazifik (nur Entwicklungsländer) 4.890 und Lateinamerika 3.599 Kilogramm pro Hektar.[12] Das Engagement eines Investors kann zum vermehrten Einsatz von modernen, die Produktivität steigernden Technologien und Verfahren führen (Maschinen und Düngemitteln), die unter bestimmten Bedingungen auch einheimischen Bauern zur Verfügung gestellt werden. Letzteres trifft vor allem dann zu, wenn Vertragslandwirtschaft (*contract farming)* betrieben wird und lokale Bauern das Land des Investors eigenständig bewirtschaften, aber über Abnahmeverträge an ihn gebunden sind und über ihn Zugang zu Dienstleistungen und technischer Ausstattung haben (Ochieng 2010; Glover 1987).

Arbeitsmarkteffekte

Landwirtschaftliche Investitionen haben das Potenzial, Arbeitsplätze zu schaffen. Kritiker befürchten aber, dass vor allem Arbeitskräfte aus anderen Regionen oder sogar aus dem Ausland eingestellt werden. Zudem kommt es auf die Art der Arbeit an: Handelt es sich um dauerhafte und qualifizierte Arbeitsplätze oder um kurzfristige Gelegenheitsjobs im Niedriglohnsektor? Vor allem chinesische Investoren sind dafür bekannt, auf afrikanischem Boden chinesische Arbeitskräfte einzusetzen. Dafür fand sich bislang allerdings keine Bestätigung: Die vier von den Autoren besuchten chinesischen Investitionen (in Mali und Sambia) – wie auch fünf andere Investitionen – setzen auf lokale Arbeitskräfte. Die Führung des Betriebs liegt jedoch in der Hand von Personal aus den Herkunftsländern der Investoren. Besonders hoch qualifiziertes Personal ist in der Regel nur außerhalb der Investitionsre-

10 Dies ist ein Ergebnis der ersten Interviews in der Region. Auch im Report der Eastern Africa Farmers Federation wird die Furcht vor einem Zuwachs an Konflikten ausgedrückt (Makutsa 2010).

11 Dazu zählen Weizen, Reis, Mais, Gerste, Hafer, Roggen, Hirse, Sorgho, Buchweizen und Mischgetreide.

12 Die Daten sind aus den World Development Indicators der Weltbank entnommen (cereal yield, kg/ha).

gion, etwa in den Hauptstädten, zu rekrutieren. Die oft formulierte These, Investoren würden ihr Personal mitbringen, ist demnach zumindest nicht im Regelfall zutreffend. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass Teile der ländlichen Bevölkerung ausschließlich auf ihre Arbeitskraft als Einkommensquelle angewiesen sind. In Sambia beispielsweise ist ein Viertel der ländlichen Bevölkerung nahezu landlos (Jayne et al. 2009).

Infrastruktur
Ein wesentliches Argument der Befürworter ausländischer Agrarinvestitionen ist der mögliche Zugewinn an Infrastruktur. So wird von Investoren berichtet, die Straßen ausbauen, Schulen und Krankenhäuser gründen und bei größeren Infrastrukturprojekten helfen, wie im eingangs erwähnten Beispiel aus Kenia mit dem Ausbau des Hafens in Lamu. Vor allem der Zugang zu Märkten – ein großes Problem für Kleinbauern in Afrika – spielt hier eine wichtige Rolle. Wird etwa eine Straße gebaut oder ausgebessert, ermöglicht dies einen wesentlich schnelleren Transport der Waren zu lokalen Märkten und erschließt den Bauern neue Märkte.

Nahrungsmittelverfügbarkeit und -sicherheit
Nahrungsmittelsicherheit ist im afrikanischen Kontext ein sehr sensibles Thema: Bei über 230 Millionen Hungernden auf dem Kontinent hat die Nahrungsmittelproduktion grundsätzlich Priorität. Zudem ist eine höhere Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln nicht gleichbedeutend mit einer besseren Versorgung der armen Bevölkerung. Prinzipiell kann eine erhöhte Produktivität der lokalen Landwirtschaft zu einer höheren Nahrungsmittelverfügbarkeit in der von einer Investition betroffenen Region führen. Dies gilt allerdings nur, wenn es sich tatsächlich um Nahrungsmittelproduktion handelt und wenn die Produkte auf den lokalen Märkten verkauft werden. Denkbar ist auch das Gegenteil, die Erzeugung von Biokraftstoffen oder der reine Export der Produkte, was für die libysche Investition in Mali zu gelten scheint (GTZ 2009: 18ff.). Dadurch entfallen Agrarflächen für die lokale Produktion und die Nahrungsmittelsicherheit ist gefährdet. In den von den Autoren untersuchten Fällen spielen sowohl Grundnahrungsmittel wie Reis oder Weizen eine Rolle als auch Pflanzen für Biokraftstoffe, insbesondere Zuckerrohr; der reine Export der Produkte ist in diesen Fällen die Ausnahme, fast immer sind die Produkte vorrangig für den lokalen Markt bestimmt.

Umwelt
Ein weiteres Problem kann eine zusätzliche Umweltbelastung sein. Kommerzielle Landwirtschaft geht in der Regel mit Umweltbeeinträchtigungen einher: Wenn das Land zuvor nicht bebaut war, werden zunächst Wälder abgeholzt oder Sumpfgebiete trockengelegt, um Anbauflächen zu schaffen. Monokulturen, Bewässerung – vor allem die Entnahme von Grundwasser in wasserarmen Regionen –, der Einsatz von Pestiziden, erhöhter Energiebedarf etc. können Ökosysteme negativ beeinflussen.

All diese Wirkungsmechanismen sollten bei den Verhandlungen und der Ausgestaltung der Verträge über Agrarinvestitionen in Betracht gezogen werden. Wichtig sind jedoch nicht nur die Inhalte der Verträge, wichtig ist auch die langfristige Sicherung ihrer Einhaltung.

Die Rahmenbedingungen zählen
Wichtig erscheint zunächst eine Fundierung der inzwischen polarisierten Diskussion um ausländische Agrarinvestitionen. Vor allem ist es wenig sinnvoll, eine definitive Antwort auf die Frage finden zu wollen, ob diese Agrarinvestitionen generell gut oder schlecht sind. Ob Agrarinvestitionen positive oder negative Auswirkungen in den Zielländern haben, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Dabei spielen neben den nationalen Rahmenbedingungen auch die Motive der Investoren eine wichtige Rolle. Geschäfte afrikanischer Regierungen mit Großinvestoren, insbesondere mit Staatsunternehmen aus Asien und dem Nahen Osten, bestimmen die öffentliche Diskussion. Einige der von NRO und den Medien geschilderten Fälle machen es schwer, an die Möglichkeit zu glauben, dass alle Beteiligten gleichermaßen Gewinne und Vorteile davontragen. Unsere Recherchen deuten aber darauf hin, dass es neben Negativbeispielen eine Reihe von Projekten gibt, die das Potenzial haben, positive Auswirkungen auf das Zielland und die lokale Bevölkerung nach sich zu ziehen. Insbesondere gilt dies für viele kleinere private Investitionen in Afrika. Werden solche Agrarinvestitionen grundsätzlich verteufelt, kann dies zur Folge haben, dass den ländlichen Räumen Afrikas einer der Wege aus der Armut versperrt wird.

Ausländische Agrarinvestitionen können den entscheidenden Impuls für den dringend benötigten beschleunigten Entwicklungsprozess in den oft bitterarmen ländlichen Räumen Afrikas geben. Es gilt jedoch, Rahmenbedingungen zu schaffen, die sicherstellen, dass die Bevölkerung an diesem ex-

tern angestoßenen Entwicklungsprozess teilhat und die Zielländer insgesamt von den Investitionen profitieren. Hierbei kann und sollte Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag leisten, nicht jedoch in Form der direkten Subventionierung von Agrarinvestitionen deutscher Unternehmen.

Zu den Rahmenbedingungen gehört insbesondere die Transparenz der Planungs- und Investitionsprozesse, von der Aushandlung der Verträge bis zu deren Umsetzung. Landfragen, Landrechte und adäquate Kompensationsmechanismen für die betroffene lokale Bevölkerung sind dabei von entscheidender Bedeutung. Die Verantwortung hierfür liegt in den Händen der Regierungen der Zielländer. Das heißt, die nationalen Regierungen müssen für eindeutige Landbesitzverhältnisse sorgen. Die Landtitelvergabe sowie die Anerkennung traditioneller Eigentums- und Nutzungsrechte müssen in vielen Ländern besser gesetzlich verankert und umgesetzt werden. Außerdem können über Rahmengesetzgebungen wichtige Weichen gestellt werden. So können Zielländer etwa bestimmte Infrastrukturmaßnahmen, die Einbindung lokaler Bauern und Umweltverträglichkeitsanalysen einfordern.

In der Verantwortung der Regierungen der Zielländer liegt natürlich auch eine nicht unerhebliche Gefahr, denn in vielen Zielländern ist nicht sichergestellt, dass die Regierungen die Interessen der Bevölkerung im Sinn haben. Daher können Selbstverpflichtungen von Investoren ein geeignetes zusätzliches Instrument sein, um die Bevölkerung am Entwicklungspotenzial von Agrarinvestitionen teilhaben zu lassen. Solche Leitlinien (*codes of conduct*) und Prinzipien werden derzeit von verschiedenen Institutionen erarbeitet,[13] müssen aber noch internationale Anerkennung finden.

Auch bestehendes internationales Recht könnte stärker genutzt werden, um die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen von Agrarinvestitionen zu schützen. Hierzu gehört etwa das Menschenrecht auf Nahrung und die Einhaltung internationaler Umweltstandards und ILO-Konventionen (BMZ 2009).

Die Nachfrage nach Agrarland wird in Zukunft wahrscheinlich weiter wachsen. Die genannten Triebkräfte, wie zum Beispiel veränderte Konsumgewohnheiten einer größeren Mittelschicht, Klimawandel und die Produktion von Biokraftstoffen, nehmen zu. Demzufolge wird sich auch der Investitionstrend in die Landwirtschaft weiter verstärken. Eine aufgeklärte Diskussion über die Konsequenzen dieses Phänomens ist daher unverzichtbar. Hierbei gilt es vor allem die Rahmenbedingungen zu identifizieren, die dazu führen können, dass diese Entwicklung zu einer Chance für die ärmsten Regionen der Welt werden kann.

13 Siehe z.B. African Union 2009; BMZ 2009; De Schutter 2009.

Literatur

African Union (2009), *Declaration on Land Issues and Challenges in Africa*, 3. Juli 2009, Assembly/AU/Decl.1(XIII).

BMZ (2009), *Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern – "Land Grabbing"*, Diskussionspapier.

Brautigam, Deborah (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press.

Cotula, Lorenzo, Sonja Vermeulen, Rebecca Leonard und James Keeley (2009), *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, IIED, FAO, IFAD.

Schutter, Olivier de (2009), *Large Scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge*, United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/13/33/Add.2.

Glover, David J. (1987), Increasing the Benefits to Smallholders from Contract Farming: Problems for Farmers' Organizations and Policy Makers, in: *World Development*, 15, 4, 441-448.

GRAIN (2011), *Food Crisis and the Global Land Grab*, online: <www.farmlandgrab.org>.

GTZ (2009), *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Mali*, Eschborn: GTZ.

Jayne, Thomas S., Ballard Zulu, Gear Kajoba und Michael T. Weber (2009), *Access to Land, and Poverty Reduction in Rural Zambia: Connecting the Policy Issues*, Food Security Research Project Working Paper, 34.

Ochieng, Cosmas, Milton Obote (2010), The Political Economy of Contract Farming in Tea in Kenya. The Kenya Tea Development Agency (KTDA), 1964-2002, in: Barbara Harriss-White und Judith Heyer, *The Comparative Political Economy of Development: Africa and South Asia*, London: Routledge, 136-157.

Makutsa, Pauline (2010), *Land Grab in Kenya: Implications for Smallholder Farmers*, EAFF Research Report, Eastern Africa Farmers Federation, Nairobi.

World Bank (2010), *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, DC.

Die Autoren

Dr. Jann Lay ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Lateinamerika-Studien und Leiter des GIGA-Forschungsschwerpunkts 3 „Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung" sowie Juniorprofessor an der Georg-August-Universität Göttingen.

E-Mail: <lay@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/lay>

Kerstin Nolte ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien und arbeitet im Forschungsprojekt „Landnahmen und nachhaltige Entwicklung".

E-Mail: <kerstin.nolte@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/knolte>

GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsprojekt „Landnahmen und nachhaltige Entwicklung" untersucht in Kooperation mit dem Institut für Weltwirtschaft der Universität Greifswald seit 2010 das Phänomen landwirtschaftlicher Großinvestitionen. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert und von Jun.-Prof. Dr. Jann Lay geleitet.

GIGA-Publikationen zum Thema

Giesbert, Lena und Kati Schindler (2010), *Assets, Shocks, and Poverty Traps in Rural Mozambique*, GIGA Working Papers, 150, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Lay, Jann und Charles Ackah (2009): Gender Impact of Agricultural Liberalization: Evidence from Ghana, in: R. E. de Hoyos und M. Bussolo (Hrsg.), *Gender Aspects of the Trade and Poverty Nexus: A Macro-Micro Approach*, Washington D.C.: World Bank Publications, 217-246.

Lay, Jann, Ulf Narloch und Toman Omar Mahmoud (2009), Shocks, Income Diversification and Inequality in a Growing Economy: The Case of Burkina Faso, in: *African Development Review*, AERC-Cornell conference issue, 21, 1, 36-58.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons*-Lizenz *Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM