

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Bettina Rudloff

Kein schöner Land

Gesucht: Ein Schutzschirm gegen
Risiken aus europäischen und deutschen
Landinvestitionen in Entwicklungsländern

S 19
September 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|----|--|
| 5 | Problemstellung und Empfehlungen |
| 7 | In fremder Hand: |
| | Wer investiert wo und warum? |
| 7 | Was sind ausländische Landinvestitionen? |
| 9 | Europäische und deutsche Landinvestitionen |
| 9 | <i>Herkunft: Wer aus der EU investiert warum?</i> |
| 11 | <i>Zielland: Wohin wird aus der EU investiert?</i> |
| 13 | Risiken für das Zielland |
| 13 | Kleine Probleme, große Probleme: Was passieren kann |
| 13 | <i>Wirtschaft und Gesellschaft</i> |
| 14 | <i>Ökologie</i> |
| 14 | <i>Sicherheit</i> |
| 15 | Landkarte der Risiken: Wer ist besonders gefährdet? |
| 16 | Schutzschirm gegen Risiken |
| 16 | Vorhandene Regelwerke |
| 16 | <i>Sozioökonomische Risiken</i> |
| 19 | Exkurs: Landnutzungsregeln der Zielländer |
| 21 | <i>Ökologische Risiken</i> |
| 22 | <i>Risiken für die Sicherheit</i> |
| 23 | Regelungslücken |
| 26 | Was die Akteure besser machen können |
| 26 | Die internationale Gemeinschaft, die EU und Deutschland |
| 28 | Das Zielland als Schlüsselakteur |
| 31 | Anhang |
| 31 | Abkürzungsverzeichnis |
| 32 | Tabellen |

*Dr. Bettina Rudloff ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

Kein schöner Land

Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern

Als Fluch oder Segen – so gegensätzlich werden ausländische Investitionen in Agrarflächen von Entwicklungsländern je nach Standpunkt bewertet. Die Kritiker monieren, es handele sich um eine neue Form des Kolonialismus (Land Grabbing), der gerade den Ärmsten der Armen schade. Wohlhabende Ausländer würden sich auf Kosten der einheimischen Bevölkerung bereichern, die Umwelt nachhaltig zerstören und großen wirtschaftspolitischen Schaden anrichten, besonders in Afrika, wo überwiegend investiert wird. Die Befürworter wiederum heben hervor, der Wettlauf komme den Entwicklungsländern zugute, denn sie profitierten vom Kapitalzufluss und vom Know-how-Transfer.

Die Vertreter beider Sichtweisen stehen sich in der Debatte über ein Für und Wider ausländischer Landkäufe unversöhnlich gegenüber. Deshalb ist es dringend nötig, die Diskussion zu versachlichen.

Gibt es diesen Wettlauf um Agrarflächen überhaupt, und wenn ja, warum? Einige Entwicklungen sprechen deutlich dafür, dass die Nachfrage nach Boden steigen wird: Da die weltweit zur Verfügung stehende Fläche begrenzt ist, wird sie zum wertvollen Gut für den Handel zwischen Investoren und Zielländern. Denn schon seit langem ist ein Anstieg der Preise für Agrarprodukte zu beobachten, und dieser Trend wird sich fortsetzen – einschließlich der damit einhergehenden unvorhersehbaren Preisexplosionen, die immer wieder dramatische Versorgungsengpässe zur Folge haben. So ist der Aufkauf von großen Flächen auch Teil einer Versorgungsstrategie, die unabhängig von Preisschwankungen Nahrung sichern soll. Die Preise steigen vor allem, weil die Nahrungsproduktion der durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum steigenden Nachfrage hinterherhinkt. Dass große Agrarländer wie die Staaten der Europäischen Union und die USA Agrarkraftstoffe fördern, tut ihr Übriges – dies steigert die Nachfrage nach Agrarrohstoffen und treibt deren Preis und damit letztlich auch die Landpreise in die Höhe.

Trotz aller überzeugenden Vorstellungen von den Ursachen der steigenden Flächennachfrage ist die Faktenlage weiterhin unklar: Wir wissen nicht, wie

viel an Auslandsfläche es überhaupt gibt, und auch nicht, wer genau wohin und warum investiert. Diese Unsicherheit schränkt jede politische Empfehlung ein. Die Spannweite an vorliegenden Schätzungen zum globalen Ausmaß von ausländischem Landbesitz reicht von 3 bis fast 50 Millionen Hektar in den Jahren 2008 bis 2010.

Was genau bedeutet dies aber für uns in Deutschland und in der EU? Deutschland und die EU wurden in bisherigen Analysen vernachlässigt. Dabei entfielen schätzungsweise 2 Millionen Hektar der Auslandsflächen auf europäische Investoren, die vor allem in der Energiebranche tätig sind. Bevorzugte Zielländer der EU-Investitionen sind afrikanische Staaten.

Diese Staaten sind besonders anfällig für Versorgungsengpässe, ökologische Sünden und politische Spannungen. Diese Risiken könnten allerdings verringert werden, schon wenn man den Fundus bestehender Regeln beachten würde: Sie reichen von rechtlich bindenden Vorgaben für Investitionen und Handel bis zu freiwilligen staatlichen oder privatwirtschaftlichen Leitlinien. Für besonders effektiven und auch rigorosen Schutz können die Zielländer jedoch selbst sorgen – indem sie den Export von Nahrungsmitteln verbieten. Diese Option, die einer Enteignung der Investoren gleichkommt und zudem Weltmärkte irritiert, ist nach den Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) in Versorgungskrisen sogar ausdrücklich gestattet.

Es versteht sich, dass die EU alles daransetzen sollte, derart eklatante Eingriffe in das Marktgeschehen auch zum Schutz eigener Investoren zu verhindern. Prophylaktische Maßnahmen können Zielländer vor Situationen bewahren, in denen sie zu Exportverboten greifen müssten. Eine solche Prophylaxe könnte Ausgleichsfonds zur Finanzierung von Sozialsystemen in Krisenfällen, den Einsatz lokaler Arbeitskräfte oder dezentrale Nahrungsmittelhilfen umfassen. Nicht zuletzt sollte die EU die politische Förderung von Agrarrohstoffen zurückfahren, weil diese das Interesse an Landfläche im Ausland extrem verstärkt. Jenseits dieser Politikänderungen aber ist zunächst am dringlichsten, über Forschung und den Aufbau von Datensystemen überhaupt erst einmal den Bestand zu erfassen.

Schlüsselakteur indes bleibt das Zielland. Der Zugang zu Land und der Schutz vorhandener Eigentumsrechte sind eine Domäne nationalstaatlicher Souveränität. Wollen externe Akteure wie die EU und Deutschland darauf Einfluss nehmen, müssen sie Entwicklungskooperationen anbieten, um etwa Kataster-

systeme zu unterstützen, die Einbindung aller Betroffenen vor Ort in Landverhandlungen zu fördern oder die Erfassung von Landverkäufen zu initiieren. Letztlich aber ist es Sache der Zielländer, solche Optionen dann auch zu nutzen.

In fremder Hand: Wer investiert wo und warum?

Was sind ausländische Landinvestitionen?

Im Unterschied zu anderen Formen ausländischer Direktinvestitionen (ADI)¹ gibt es für die ADI in Land weder eine eigene Definition noch standardisierte Erhebungsverfahren oder Erfassungsgremien. Auch wird diese Investitionsform in bekannten Berichtsdokumenten, etwa des Internationalen Währungsfonds (IWF), nicht eigens ausgewiesen.

Landbezogene ADI werden von verschiedenen Organisationen eher qualitativ umschrieben. So definiert die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) diese als Transaktion durch einen ausländischen, privaten oder staatlichen Investor mit dem langfristigen Interesse, die Landnutzung zu kontrollieren und den Absatzmarkt zu bestimmen.²

Investitionstypen

Bei landbezogenen ADI herrschen zwei Typen vor: komplette Neuinvestitionen (Greenland Investments) und Zusammenführungen von Unternehmen bzw. Behörden des Herkunfts- und des Ziellands (Joint-Ventures). Fusionen und Übernahmen ausländischer Unternehmen (Mergers and Acquisitions) dagegen spielen kaum eine Rolle, da es in den typischerweise schwach entwickelten Zielländern kaum ausreichend großflächige landwirtschaftliche Betriebe gibt, die übernommen werden könnten.³

Investitionsakteure

Wer als Investor Land im Ausland erwerben darf, darüber bestimmen nationale Regelungen sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland. Gerade bei Land gibt es eine Vielzahl von Vorgaben – etwa dass nur staatliche Investoren kaufen oder pachten dürfen. In westlichen Ländern kaufen und pachten vor allem Privatfirmen aus dem Produktionssektor (Nahrungsmittel- und Energiebranche, Minensektor) oder in Vertrieb und Logistik tätige Firmen. Asiatische und arabische Staaten treten oft selbst als Käufer von Landflächen auf oder unterhalten Unternehmen für diesen Zweck.⁴

Zunehmend sind auch Akteure involviert, die kein eigenes Produktionsziel verfolgen, wie Banken und Versicherungsgesellschaften.⁵ Diese können über Anteile in Fonds an Produktionsfirmen mit Auslandsflächen beteiligt sein oder sie investieren in geschlossenen Fonds⁶ unmittelbar in solche Flächen. Eine Zuordnung von Investitionen dieser Akteure zu bestimmten Herkunftsländern ist extrem schwierig. Meist ist das einzelne Herkunftsland wegen komplexer internationaler Beteiligungen schwer zu identifizieren.

Landbezogene Auslandsinvestitionen haben Wachstumspotential

Der Anteil sämtlicher Formen von ADI im Agrarsektor an den gesamten weltweiten ADI war im Jahr 2009 mit nur 0,1 Prozent verschwindend gering.⁷ Allerdings

¹ Vgl. Internationaler Währungsfonds (IWF), *Foreign Direct Investment Statistics*, Washington, D.C. 2001, S. 152; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Paris 1999, S. 10.

² Die Investition kann in Form von Kauf und Pacht erfolgen, letztere ist meist auf 99 oder 100 Jahre ausgelegt. Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, Eschborn 2009, S. 9, <www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/gtz2010-0060en-foreign-direct-investment-dc.pdf> (eingesehen am 20.12.2010).

³ Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (Venro), *Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens?*, Venro-Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«, Bonn 2009.

⁴ Vgl. GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries* [wie Fn. 2], S. 13ff.

⁵ Vgl. zu einer Übersicht dieser Akteure: FIAN Deutschland e.V./Profundo, *German Investment Funds Involved in Land Grabbing* (Entwurf), Köln 2010, und Merian Research/CRBM, *The Vultures of Land Grabbing. The Involvement of European Financial Companies in Large-Scale Land Acquisition Abroad*, 2010, <<http://farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/11/VULTURES-completo.pdf>> (eingesehen am 22.8.2012).

⁶ Ein geschlossener Fonds kann in einem begrenzten (geschlossenen) Zeitraum Teileigentum an produktionsbezogenen Firmen bieten. Der Anteilseigentümer wird darüber Unternehmer. Vgl. etwa die AgrarINVEST-Fonds von Aquila Capital unter <www.aquila-capital.de/de/real-assets/landwirtschaft/aquila-agrarinvest-iii.html> (eingesehen am 9.5.2012).

⁷ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Genf 2009, S. 112.

Tabelle 1
Summe ausländischer Direktinvestitionen im Agrarsektor (Mrd. US-Dollar)

| | ADI-Zufluss im Agrarsektor | | ADI-Inlandsbestand im Agrarsektor | |
|---------------------------|----------------------------|------------|-----------------------------------|-------------|
| | 1989–1991 | 2005–2007 | 1990 | 2007 |
| Entwickelte Länder | 0,0 | 0,0 | 3,5 | 11,8 |
| Entwicklungsländer | 0,6 | 3,0 | 4,6 | 18,0 |
| Südosteuropa und GUS | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 2,2 |
| Welt | 0,6 | 3,3 | 8,1 | 29,8 |

Quelle: UNCTAD, *World Investment Report. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Genf 2009, S. 112.

zeigt sich ein großes Wachstum: So haben sich die Zuflüsse von ADI im Agrarsektor in den Jahren 2005 bis 2007 im Vergleich zu 1989 bis 1991 mehr als verfünffacht (Tabelle 1). Dieser Anstieg ist nahezu vollständig auf Investitionszuflüsse in Entwicklungsländern zurückzuführen. Die wichtigsten Zielländer dieser Zuflüsse sind Kambodscha, Laos, Malaysia, Ecuador, Tansania, Mosambik und Peru.⁸

Wie viel von diesen landwirtschaftlichen Auslandsinvestitionen nun aber speziell auf Landkäufe oder -pachten entfallen, bleibt unklar. Die Nahrungsmittelorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization, FAO) vermutet, dass Landinvestitionen mittlerweile den größten Anteil aller neuen ADI in der Landwirtschaft ausmachen.⁹ Ein Indiz dafür ist die vermehrte Flächenerschließung im Jahr 2009, nachdem zuvor jedes Jahr weniger Flächen neu genutzt worden waren.¹⁰

Große Datenunsicherheit

Erst seit 2011 werden die geschätzten Umfänge von Landinvestitionen auch durch öffentliche Stellen wie etwa der GIZ erfasst und in Kooperation mit lokalen Behörden im Projekt »Land Matrix« überprüft.¹¹ Bis dahin hatte lediglich die spanische Nichtregierungsorganisation GRAIN (Genetic Resources Action International) freiwillig gemeldete Daten und Pressemitteilungen ohne offizielle Überprüfung gesam-

melt. In Ermangelung anderer Daten wurden diese auch von großen Forschungsinstitutionen genutzt.¹²

Die verschiedenen Umfangsschätzungen klaffen weit auseinander, beziehen sich auf unterschiedlich lange Zeiträume und wurden unterschiedlich stark überprüft. Damit sind sie kaum vergleichbar (Tabelle 2): Die Schätzungen reichen von 3 bis zu 19 Millionen Hektar, und wenn man noch die geplanten Vorhaben hinzuzählt, kann der gesamte Umfang bis auf fast 50 Millionen Hektar steigen. Letzteres entspricht etwa 4 Prozent der gesamten aktuell genutzten Ackerfläche der Welt oder aber fast 8 Prozent der wertvollsten Flächen, die in der Regel dem Getreideanbau dienen.

Schätzungen weisen gerade für Afrika ein hohes Potential an noch neu zu erschließender Fläche im Umfang von 445 Millionen Hektar aus.¹³ Demgegenüber wirken alle Zahlen zu Auslandsinvestitionen sehr gering – entscheidend ist jedoch, ob tatsächlich in ungenutzte Fläche investiert wird. Oft ist deren Nutzbarmachung entweder teuer oder sie unterblieben wegen schlechter Qualität. In diesem Fall interessieren Investoren sich gerade für genutzte Flächen, was vielfältige Risiken birgt (siehe unten, S. 13ff).

Auch zu den Anteilen der verschiedenen Zweckbestimmungen der Landtransaktionen existieren divergierende Schätzungen: Die Weltbank nimmt an, dass nahezu 80 Prozent der Investitionsflächen der

⁸ Ebd., S. 113.

⁹ Food and Agriculture Organization (FAO), *Foreign Direct Investment – Win-Win or Land Grab?*, Rom 2009, S. 1.

¹⁰ Klaus Deininger, »Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment«, in: *Journal of Peasant Studies*, 38 (2011) 2, S. 217–247 (220).

¹¹ Ward Anseeuw u.a., *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*, Analytical Report Based on the Land Matrix Database, Bern/Montpellier/Hamburg: CDE/CIRAD/GIGA, *Land Matrix*, April 2012, <<http://landportal.info/landmatrix>>.

¹² Die umfassendste Datenbank der Nichtregierungsorganisation GRAIN sammelt diejenigen Land-ADI oberhalb von 5000 Hektar, für die überprüfte Pressemeldungen vorliegen, <www.grain.org/front_files/landgrab-2008-en-annex.pdf> (eingesehen am 23.7.2010), und <www.farmlandgrab.org> (eingesehen am 11.11.2010), Klaus Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland – Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, D.C.: Weltbank, Juli 2011, S. 50.

¹³ Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland* [wie Fn. 12].

Tabelle 2
Umfang weltweit realisierter oder beabsichtigter ADI in Land (Stand Mai 2012)
nach Angaben verschiedener Organisationen und Datenbanken

| | Realisiert bis 2009 bzw. 2010 | | Geplant/Status unbekannt | Summe realisiert und geplant | | |
|----------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| | Umfang in Mio. ha | Anteil an Acker- fläche (%; Summe global 1,2 Mrd. ha) | | Umfang in Mio. ha | Umfang in Mio. ha | Anteil an Acker- fläche (%) |
| GRAIN (2007–2010) | 19,0 | 1,6 | 13,0 | 32,0 | 2,7 | 5,2 |
| Weltbank (2008–2009) | 9,0 | 0,75 | 37,0 | 46,0 | 3,8 | 7,5 |
| GTZ (2000–2009) | 18,0 | 1,5 | k. A. | 18,0 | 1,5 | 2,9 |
| IFPRI (2006–2009) | 3,1 | 0,25 | 7,2 | 10,3 | 0,9 | 1,7 |
| Land Matrix (2008–2010) | 12,3 | 1,0 | 32,0 | 44,3 | 3,7 | 7,2 |

Quelle: GRAIN-Datenbank, <<http://farmlandgrab.org/>> (eingesehen am 2.3.2011); Klaus Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland – Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, D.C.: Weltbank, Juli 2011; GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, Eschborn 2009; Merian Research/CRBM, *The Vultures of Landgrabbing*, 2010, <<http://farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/11/VULTURES-completo.pdf>> (eingesehen am 15.12.2010); Ward Anseeuw u.a., *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rom, Januar 2012, S. 23.

Nahrungsmittelproduktion dienen und nur die verbleibenden 20 Prozent der Agrarspritproduktion.

Nach den Land-Matrix-Daten dagegen macht der Anteil von Agrarkraftstoffen mehr als 50 Prozent aus. Die Schätzung wird allerdings dadurch erschwert, dass sich viele Agrarrohstoffe je nach Marktlage flexibel sowohl als Nahrungs-, als Futtermittel oder Agrarkraftstoff nutzen lassen (»Flex Crops«).¹⁴

Europäische und deutsche Landinvestitionen

Unter den größten Herkunftsregionen weltweit agierender Investoren, aus denen zusammengenommen 90 Prozent aller Landinvestitionen stammen, belegte die EU nach den Daten von GRAIN in den Jahren 2007

bis 2010 mit 2,2 Millionen Hektar immerhin den zweiten Rang nach China mit 2,6 Millionen Hektar.¹⁵

Herkunft: Wer aus der EU investiert warum?

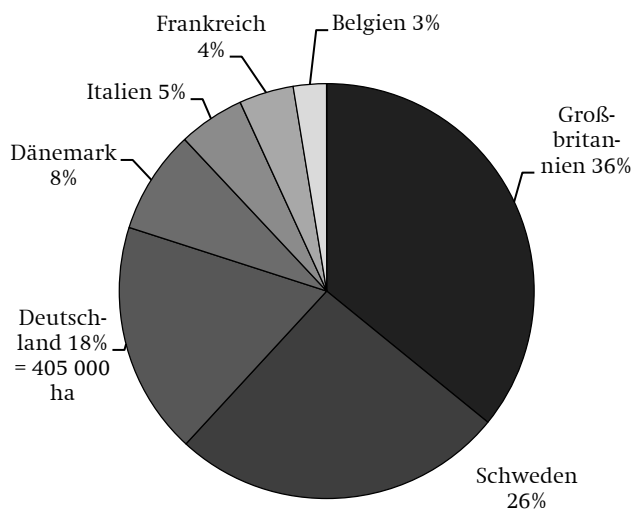
Im Zeitraum 2007 bis 2010 kommen Unternehmen in der Reihenfolge ihres Investitionsvolumens laut GRAIN-Datenbank aus Großbritannien, Schweden, Deutschland, Italien, Dänemark, Frankreich und Belgien.¹⁶ Deutsche Investitionen machen mit 405 000 Hektar nur 18 Prozent aller bekanntgewordenen europäischen Landinvestitionen aus (Grafik 1, S. 10).

¹⁴ Stephan Börnecke/Andrea Beste, *Die Ernte der Heuschrecken. Das weltweite Landgrabbing und die Verantwortung Europas*. Eine Studie im Auftrag von Martin Häusling, MEP, Wiesbaden 2012, S. 25ff, <www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Studies/201_BroschuereLandgrabbing_Download.pdf> (eingesehen am 1.8.2012).

¹⁵ Diese Daten basieren auf den von GRAIN als realisiert identifizierten Projekten in den Jahren 2007 bis 2010. Die jüngst veröffentlichten Daten des Projektes Land Matrix kommen zu anderen Ergebnissen: Danach zählt die EU nicht zu den fünf wichtigsten Herkunftsregionen; Anseeuw u.a., *Transnational Land Deals for Agriculture* [wie Fn. 11], S. 21.

¹⁶ Niederländische Investoren nutzen ausländische Flächen mehr über Nutzungsverträge (Vertragslandwirtschaft). Diese Investitionen sind in den Daten nicht enthalten, bei denen es immer um Eigentums- und Besitztransfer geht.

Grafik 1
Herkunftsländer europäischer Investoren von ADI in Land (% , 2007–2010), Summe 2,2 Millionen ha



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der GRAIN-Datenbank, <<http://farmlandgrab.org/>>.

Motive für den Landerwerb im Ausland ergeben sich aus den Standortvorteilen:¹⁷

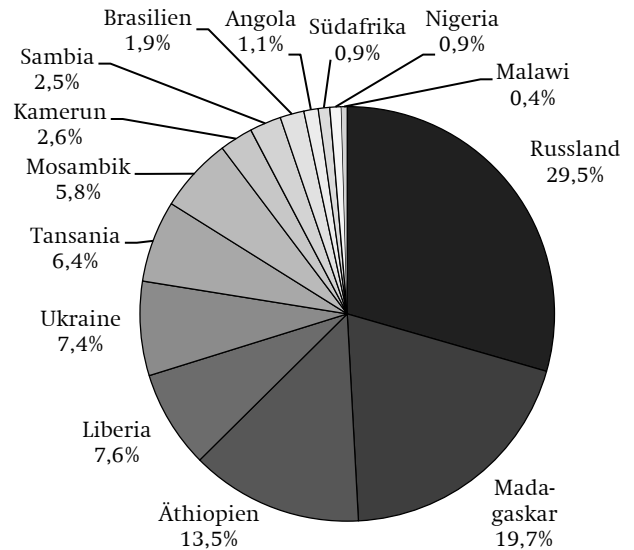
(1) *Resource-seeking*. In der Regel sucht ein relativ landarmer Staat Zugang zur Ressource Fläche in landreichen Staaten. In der EU wird Land politisch verknappert durch Vorgaben zum Agrarkraftstoffeinsatz. Die EU-Richtlinie 2009/28/EG (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) sieht bis 2020 einen steigenden Anteil von Treibstoff aus nachwachsenden Rohstoffen vor. Um diese EU-Vorgabe vollständig durch eigene Produktion zu erfüllen, müssten je nach Pflanzenart bis zu 70 Prozent der vorhandenen Agrarflächen dafür genutzt werden.¹⁸ Die Schätzungen zu getätigten Auslandsinvestitionen zeigen, dass hierfür aber ins Ausland ausgewichen wird: Die meisten europäischen Landinvestoren wollen demnach auf Auslandsflächen Agrarkraftstoffe produzieren (Tabelle 3, S. 32f).

(2) *Efficiency-seeking*. Große Unterschiede zwischen den Landpreisen in der Herkunfts- und der Zielregion machen Landinvestitionen insbesondere in Entwicklungsländern attraktiv. Während der Landpreis in der EU teilweise auf bis zu 30 000 Euro pro Hektar klettert, liegt er in Afrika oftmals nur bei einigen Hundert

¹⁷ Venro, *Ausländische Direktinvestitionen* [wie Fn. 3], S. 7.

¹⁸ David Laborde/Hugo Valin, »Assessing the EU Biofuel Land Use Change Effects: Estimates with the MIRAGE-BioF Model and Uncertainty«, Artikel vorgestellt auf der 14. GTAP Conference, Venedig, 16.–18.6.2011, S. 31.

Grafik 2
Zielländer von ADI in Land aus der EU (% , 2007–2010), Summe 2,2 Millionen ha



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der GRAIN-Datenbank, <<http://farmlandgrab.org/>>.

Euro.¹⁹ Auch Energiekosten sind in Zielländern oft geringer als im Land der Investoren. Niedrigere Lohnkosten spielen als Treiber für Auslandsinvestitionen in Fläche dann eine Rolle, wenn tatsächlich auch Arbeitskräfte vor Ort rekrutiert werden.

(3) *Barrier Hopping*. Für Investoren kann es interessant sein, Handelsschranken zu umgehen. Gerade im Agrarsektor gibt es mitunter hohe Zölle, die aber nicht fällig werden, wenn der Verkauf unmittelbar im Land der Produktion, also im Zielland selbst stattfindet. Auch besondere Zollabkommen fördern Investitionen zum Verkauf der Leistungen sowohl im Ziel- als auch im Herkunftsland. So bestehen für die typischen Anbauprodukte der EU auf ausländischen Flächen, wie Getreide und Palmöl (Tabelle 3, S. 32f), unterschiedliche Zollniveaus: Acht der Zielländer zählen zu den am schwächsten entwickelten Ländern, die unter das EU-Präferenzregime »Everything but Arms« (EBA) fallen. Diese können bis auf Waffen alle Produkte zollfrei (oder für viele Agrarprodukte gegen zumindest ver-

¹⁹ Vgl. Jürgen Hoffmann, »Knappes Agrarland wird langfristig teurer. BayWa-Chef Klaus Lutz rät Investoren zum Kauf von Ackerland«, in: *Welt Online*, 9.1.2010, <www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article5786701/Knappes-Agrarland-wird-langfristig-teurer.html> (eingesehen am 13.3.2011); Katie Hunt, »Africa Investment Sparks Land Grab Fear«, *BBC News*, 5.8.2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8150241.stm>> (eingesehen am 13.3.2012).

ringerten Zoll) in die EU einführen.²⁰ Für Palmöl gilt nur eine Zollminderung, während Getreide zollfrei importiert werden kann. Es ist zu erwarten, dass ausländische Firmen Flächen in solcherart begünstigten Zielländern kaufen, um bei Import in die EU in den Genuss der geringeren Zölle zu kommen. In Kambodscha etwa sind für Zucker entsprechende Exporte thailändischer Unternehmen in die EU bekanntgeworden.²¹ Die bislang marginalen Exporte von Getreide und Palmöl aus den Zielländern in die EU aber zeigen, dass dieses Motiv noch keine Rolle spielt.²²

Von den 29 investierenden Unternehmen aus der EU stammen 17 aus der Branche für alternative Energien (Tabelle 3, S. 32f). Hier dominieren vor allem junge Unternehmen, die erst seit 2004 auf dem politisch unterstützten Markt für nachwachsende Rohstoffe agieren. Die Mehrheit der Unternehmen engagiert sich in der Biodieselproduktion, nur drei betreiben Zuckerrohranbau zur Ethanolherzeugung. Lediglich elf Unternehmen stammen aus dem Nahrungsmittelsektor und kümmern sich oft um die gesamte Logistikstruktur um Produktion, Lagerung, Vermarktung und Vertrieb. Nur ein Unternehmen aus Großbritannien investiert in Weidehaltung für die Fleischproduktion (Madabeef Malagasy Company). Darüber hinaus dominiert in der Nahrungsmittelproduktion auf Auslandsflächen der Pflanzenanbau. Von den sechs bekannten aktiven deutschen Produktionsfirmen nutzen lediglich zwei ihre ausländischen Flächen zur Nahrungsmittelproduktion.

Zielland: Wohin wird aus der EU investiert?

Als Zielländer für europäische Investitionen im Zeitraum 2009 bis 2010 lassen sich 14 vor allem schwach entwickelte Länder, zumeist in Afrika, identifizieren.

Die Zielländer erhoffen sich aus den Landverkäufen vor allem makroökonomische Gewinne.²³

²⁰ Vgl. Council Regulation (EC) No 2820/98 of 21 December 1998 Applying a Multiannual Scheme of Generalised Tariff Preferences for the Period 1 July 1999 to 31 December 2001 and Amendments.

²¹ Vgl. Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV) (Hg.), *Stolen Land Stolen Future – A Report on Land Grabbing in Cambodia*, Brüssel 2011, und Börnecke/Beste, *Die Ernte der Heuschrecken* [wie Fn. 14], S. 18.

²² UN Comtrade Database, <<http://comtrade.un.org/db/>> (eingesehen am 2.6.2012).

²³ Vgl. Venro, *Ausländische Direktinvestitionen* [wie Fn. 3].

(1) *Realkapitalstockerhöhung.* Wegen ihres relativen Landreichtums ist es gerade für Entwicklungsländer attraktiv, Flächen anzubieten und darüber Kapital anzuziehen. Diese Kapitalquelle wurde im Zuge des Rückgangs landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe²⁴ in den letzten Jahrzehnten bedeutsamer. Der »Crowding-in«-Effekt kann zudem Zusatzinvestitionen über die ursprüngliche Landinvestitionen hinaus bewirken, wenn der Investor zum Beispiel auch die Infrastruktur wie etwa Zugangswege verbessert und lokale Akteure im Zielland ebenfalls in einer neu erschlossenen Agrarregion investieren.

(2) *Wachstumseffekt- und Beschäftigungsimpulse.* Ob ADI positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte haben, ist umstritten.²⁵ Vertreter der These positiver Wachstumsimpulse verweisen auf den »Trickle-down«-Effekt, dem zufolge sich Wachstum auf alle gesellschaftlichen Einkommensgruppen niederschlägt. Mit diesem Ziel verfolgen viele schwach entwickelte Länder eine offensive Wachstumsstrategie mittels ausländischer Investitionen und werden dabei auch durch Weltbankprogramme unterstützt.²⁶

In den Zielländern für Landinvestitionen aus der EU liegt der Anteil der Investitionen an der gesamtwirtschaftlichen Leistung im Schnitt bei 20 Prozent,²⁷ von einem hohen gesamtwirtschaftlichen Einfluss der Investitionsaktivitäten ist also auszugehen. Ihr Wirtschaftswachstum konnten diese Länder zwischen 2000 und 2007 von 4 auf 8 Prozent verdoppeln. Angola und Äthiopien erzielten 2007 sogar ein Wachstum von über 10 Prozent. Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise aber sank das Wachstum wieder auf das Ausgangsniveau.²⁸ Dieser Einbruch kann die Suche nach neuen Wachstumsimpulsen und damit auch den Landverkauf verstärken.

²⁴ Der Anteil der landwirtschaftlichen an der gesamten Entwicklungshilfe lag 2006 bei nur 3 Prozent. Seither stieg er zwar, liegt aber auch im Jahr 2010 in allen Ländern noch unter 10 Prozent. *OECD.Stat, Aid Activities*, <<http://stats.oecd.org/>> (eingesehen am 8.1.2011).

²⁵ Ebd., S. 15.

²⁶ So etwa in Madagaskar. Vgl. Lauren Ploch/Nicolas Cook, *Madagascar's Political Crisis*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 18.6.2012 (R40448), <www.fas.org/sgp/crs/row/R40448.pdf> (eingesehen am 29.8.2012).

²⁷ IWF, *World Economic Outlook Database*, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx> (eingesehen am 22.3.2012).

²⁸ Weltbank, *Africa Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/data-catalog/africa-development-indicators>> (eingesehen am 8.1.2011).

(3) *Staatseinnahmen*. Hat der Auslandsinvestor Grunderwerbssteuern zu entrichten, entstehen durch ADI zusätzliche Staatseinnahmen. Auch die Besteuerung von Erlösen oder der Verkauf staatseigener Flächen bringt Geld in die Staatskassen.

Gerade in Entwicklungsländern sind diese Effekte aber eher gering oder gegenläufig: Viele afrikanische Zielländer locken ausländische Investoren gerade mit Vergünstigungen wie der Befreiung von der Körperschafts- oder der Mehrwertsteuer in sogenannte Sonderwirtschaftszonen.²⁹ Werden auch noch Subventionen als Anreiz im Wettbewerb um Investoren gezahlt, entstehen überdies Haushaltsbelastungen.³⁰

(4) *Deviseneinnahmen*. Entwicklungsländer weisen vielfach Devisenlücken auf, vor allem aufgrund von Auslandsschulden. Diese können durch Kapitalimporte abgebaut werden. Der Kapitalzufluss durch eine Landinvestition erhöht zunächst unmittelbar den Devisenbestand im Zielland. Allerdings können auch Devisenkosten durch zusätzlich im Ausland finanzierte und zu importierende Vorleistungen, Arbeitskräfte oder Dienstleistungen anfallen. In der produktiven Phase nach der Investition ist entscheidend, ob für den Exportmarkt oder den Markt des Ziellands produziert wird. Anders als im ersten gibt es im zweiten Fall zwar keine Devisenzuflüsse, aber dafür sinken die Devisenabflüsse, da nunmehr weniger Nahrung importiert werden muss.³¹

In den meisten Zielländern der EU lag die externe Verschuldung im Jahr 2009 mit nur 25 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) deutlich unter jener der Vorjahre.³² Als Folge müssen Devisenzuflüsse in geringerem Maße direkt in die Schuldentilgung fließen und können stattdessen unmittelbar als produktives Kapital zum Beispiel für Investitionen genutzt werden.

(5) *Technologie- sowie Know-how-Transfer und Infrastruktureffekte*. Investoren können Produktivitätssteigerungen auch bei lokalen Akteuren auslösen, indem sie

29 Vgl. Nicolas Papadopoulos/Shavin Malhotra, »Export Processing Zones in Development and International Marketing: An Integrative Review and Research Agenda«, in: *Journal of Macromarketing*, 27 (Juni 2007) 2, S. 148–161, und Nicola A. V. Virgill, *Export Processing Zones: Tools of Development or Reform Delay?*, Dissertation George Mason University, Fairfax 2009, <http://digilib.gmu.edu/dspace/bitstream/1920/4509/1/Virgill_Nicola.pdf> (eingesehen am 29.8.2012).

30 Venro, *Ausländische Direktinvestitionen* [wie Fn. 3], S. 17.

31 Ebd., S. 10.

32 Weltbank, *World Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>> (eingesehen am 22.3.2012).

Technologien mitbringen, die die Ernteerträge insgesamt steigern. Auch positive Umwelt- und Arbeitseffekte lassen sich über bessere Produktionsbedingungen erzielen. Zudem können Investoren um das reine landbezogene Projekt herum in Bildung oder das Gesundheitssystem investieren.

(6) *Exportsteigerung im Agrarsektor*. Werden die Ergebnisse der Investition für den Export genutzt, so steigt die Exportleistung der Zielländer. Zudem könnte durch den »Crowding-in«-Effekt sogar noch mehr exportiert werden, als die ursprüngliche Investition erwarten lässt. Dies geschieht, wenn lokale Akteure mehr produzieren oder ausländische Akteure in technische Kapazitäten wie Labore zur Einhaltung von Exportstandards investieren. Auch Technologie- und Know-how-Transfer können sich positiv auswirken, wenn das Zielland von Standardsystemen und Vertriebskanälen des Investors profitiert. Werden nicht nur Agrarrohstoffe, sondern auch verarbeitete Produkte exportiert, kommt dies möglicherweise dem gesamten Verarbeitungssektor zugute, der in der Regel nicht nur kapitalintensiver ist, sondern auch höhere Arbeitsexpertise verlangt. In der Folge hebt sich dadurch auch das Ausbildungs- und Lohnniveau.

Insgesamt konnten die Zielländer in den letzten zehn Jahren steigende Exporte verzeichnen, die Wachstumsraten schwankten allerdings stark. Zwar machen Agrarexporte in wenigen Ländern den Großteil aller Exporte aus (in Äthiopien zum Beispiel fast 60 Prozent), in der Hälfte der Zielländer gingen aber die Ausfuhren zurück und sind insgesamt eher gering – etwa in Madagaskar, Mosambik und Malawi.³³ Sollten diese Exportrückgänge in schlechter Infrastruktur und Produktqualität begründet sein, könnten ADI in Land helfen. Einen Hinweis auf eine schwache Infrastruktur, die schlechte Qualität zur Folge haben kann, gibt die sehr geringe Zahl an Verarbeitungsunternehmen im Agrarsektor von Entwicklungsländern.³⁴ Neben Investitionen wären aber auch andere Maßnahmen nötig, um die Weiterverarbeitung zu stärken, die wiederum auch mehr lokale Arbeitskräfte binden kann: Hier ist der Abbau der sehr viel höheren EU-Zölle für verarbeitete Produkte gegenüber jenen für Rohprodukte entscheidend.

33 Wertmäßig in US-Dollar ausgedrückt. UN Comtrade Database, <<http://comtrade.un.org/db>> (eingesehen am 22.3.2012).

34 Pete Liapis, *Changing Patterns of Trade in Processed Agricultural Products*, Paris: OECD, 2011 (OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, Nr. 47), S. 34, <<http://dx.doi.org/10.1787/5kgc3mq19s6d-en>> (eingesehen am 29.8.2012).

Risiken für das Zielland

Sicherlich haben Land-ADI nicht per se negative Folgen. Je nach Ausgangssituation im Zielland und konkreter Ausgestaltung der Investition können sie auch Chancen bieten.³⁵ Diese umfassen alle genannten potentiellen Gewinne, die sich aus dem Angebot an Land ergeben.

Empirisch abgesicherte Befunde zum Verhältnis von Chancen und Risiken aus Landinvestitionen gibt es derzeit noch nicht.³⁶ Da es sich bei den Zielländern allerdings meist um Entwicklungsländer handelt, die besonders anfällig für ökonomische, gesellschaftliche und politische Verwerfungen sind, stehen im Folgenden die Risiken im Zentrum.

Kleine Probleme, große Probleme: Was passieren kann

Wirtschaft und Gesellschaft

(1) *»Crowding-out« und Investitionsrückgang im Agrarsektor.* In schwach entwickelten Zielländern kann es zur Verdrängung heimischer Produzenten kommen. Wenn es für Landeigentum keine Regeln gibt oder bestehende Regeln kaum durchgesetzt werden, ersetzt die Exportproduktion des ausländischen Investors die inländische Agrarproduktion. Insbesondere wenn der Agrarsektor gesamtwirtschaftlich relevant ist, kann eine Verdrängung unmittelbar eine große Dimension erreichen. Damit entfällt die Einkommens- und Investitionsgrundlage vieler heimischer Produzenten. Das klassische Motiv des Ziellandes für ADI, nämlich sogar über die Ausgangsinvestition hinaus als *»Crowding-in«* weitere Investitionen im Sektor zu erzielen, ist dann gerade bei landbezogenen ADI in Frage gestellt.³⁷ In den Zielländern ist der Agrarsektor mit mindestens 30 Prozent am BNE so bedeutsam, dass das Verdrängungsrisiko groß ist.

(2) *Exportschwächung lokaler Anbieter oder »Dutch Disease« durch Exportsteigerung.*³⁸ Der *»Crowding-out«* Effekt kann die Exportstärke von Produzenten des Ziellands verringern. Auch wenn viele der typischen Zielländer zurzeit wenig exportieren, kann das zukünftige Agrarexportpotential beeinträchtigt werden: Wenn die Investitionen der Auslandsfirmen von lokalen Firmen nicht für die eigene Qualitätssicherung nutzbar sind, werden lokale Firmen langfristig nicht konkurrenzfähig sein oder womöglich gar nicht erst in die Branche einsteigen.³⁹ Die Agrarexporte von Auslandsfirmen können weitere negative inländische Effekte verursachen: Durch steigende Exporte kann es zur Aufwertung der Währung des Ziellands kommen, was wiederum die Exportwettbewerbsfähigkeit auch anderer Sektoren einschränkt. Diese *»Dutch Disease«* durch Agrarexporte droht nicht in den Zielländern der EU, die wenig Agrargüter exportieren und deren Währungen in den letzten zehn Jahren sämtlich abgewertet und eben nicht aufgewertet wurden.⁴⁰

(3) *Armut- und Wettbewerbsrisiken.* Anders als es der Wachstumsanreiz durch ADI nahelegt, sind gerade landbezogene ADI mit Einkommens- und Beschäftigungsrisiken verbunden, da der Agrarsektor in vielen Zielländern eine gewichtige Rolle spielt: Ein Wegfall von Flächen, die zuvor in lokaler Nutzung waren, hat dann eine große Wirkung auf die gesamte Einkommensgenerierung der Volkswirtschaft. Dadurch kann die inländische Nachfrage auch außerhalb des Agrarsektors sinken. Der Wegfall einer für viele Menschen relevanten Einkommensgrundlage birgt zudem Armutsrisiken. Selbst wenn Bauern als Arbeiter im Rahmen der neuen Investitionsprojekte beschäftigt werden, können schlechte Arbeitsbedingungen zu Armut führen: Schätzungen weisen aus, dass von den derzeit weltweit 450 Millionen Landarbeitern, die

35 GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries* [wie Fn. 2], S. 9.

36 Einen ersten Versuch zur umfassenden Erhebung mittels Umfragen unternahm Anseeuw u.a., *Transnational Land Deals for Agriculture* [wie Fn. 11], S. 44.

37 Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland* [wie Fn. 12].

38 *»Dutch Disease«* bezeichnet ein Außenhandelsparadoxon, nach dem es trotz Exportstärke vor allem im Rohstoffsektor (Gas in den Niederlanden) als Folge einer Währungsaufwertung wiederum zu gesamtwirtschaftlichen Exporteinbrüchen kommt.

39 Venro, *Ausländische Direktinvestitionen* [wie Fn. 3], S. 17.

40 Vgl. IWF, *International Financial Statistics (IFS)*, 5.6.2012.

keine eigene Fläche besitzen, die Hälfte hungert.⁴¹ Negative Wettbewerbsfolgen drohen, wenn die zu meist sehr großflächigen Investitionsprojekte die Marktstruktur und damit die lokalen Preise beeinflussen. Nach Schätzung der Weltbank liegt die Größenordnung der von Auslandsinvestitionen betroffenen Flächen im Mittel bei 40 000 Hektar.⁴² Damit übersteigen diese Betriebe die lokale Größenordnung von Farmen in den meisten Zielländern um ein Vielfaches. Da die Auslandsinvestoren in der Regel sehr kostengünstig produzieren können, werden Kleinbauern oft vom Markt gedrängt.⁴³

(4) *Versorgungsrisiken.* Die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung in Zielländern kann sich verschlechtern, wenn Landerträge in das Investorland exportiert werden und nicht mehr für die inländische Versorgung zur Verfügung stehen. Diese Verdrängung ist umso wahrscheinlicher, wenn bisherige Eigentumsrechte an Landflächen nicht geschützt oder durchsetzbar sind, so dass vermeintlich frei verfügbare Flächen an Ausländer verkauft oder verpachtet werden. Die Trinkwasserversorgung gerade der ländlichen Bevölkerung ist in einigen typischen Zielländern bereits sehr schlecht: In Mosambik hat zum Beispiel nur etwa ein Drittel der Menschen auf dem Land Zugang zu sauberem Trinkwasser.⁴⁴ Der Anteil an Wasser, das für die Agrarproduktion genutzt wird, ist oft sehr hoch – auch als Folge mangelhafter Bewässerungstechnik. Nimmt die Flächennutzung durch ADI in einem Land zu, kann der landwirtschaftliche Wasserverbrauch noch weiter steigen, womit auch das Risiko von Trinkwasserknappheit größer wird. Der Grad des Mangels ist abhängig von der Bewässerungstechnik. Auch die Energieversorgung kann gefährdet sein, wenn zum Beispiel ein neuer Eigentümer Ansässigen untersagt, auf der Fläche Brennmaterial zu sammeln.⁴⁵

41 Olivier De Schutter, »How Not to Think of Land-Grabbing: Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland«, in: *Journal of Peasant Studies*, 38 (2011) 2, S. 249–279 (257).

42 Deininger, »Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment« [wie Fn. 10], S. 224.

43 De Schutter, »How Not to Think of Land-Grabbing« [wie Fn. 41], S. 260.

44 Erfasst für das Jahr 2004. Vgl. *The World's Water*, <www.worldwater.org/data.html> (eingesehen am 12.9.2011).

45 Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland* [wie Fn. 12], S. 90ff.

Ökologie

Steigt die landwirtschaftliche Produktion insgesamt, weil mehr Flächen genutzt werden oder auch die Nutzungsintensität zunimmt, sind Böden und Grundwasser schnell gefährdet, da mehr Wasser oder Düngemittel eingesetzt werden. Neben der Verfügbarkeit des Wassers sinkt auch seine Qualität. Zunehmend technisierte Bearbeitung und großflächige Monokulturen auf Auslandsflächen führen oftmals zu Bodenerosion und gefährden die Artenvielfalt. Auch eine stärkere Nutzung sensibler Naturschutz- oder Waldflächen kann Schäden verursachen. Schließlich können auch von ihren Flächen verdrängte Landwirte auf solche sensiblen Gebiete ausweichen. Für Brasilien wird geschätzt, dass nahezu 90 Prozent der umfangreichen Abholzung von rund 2 Millionen Hektar im Jahr illegal erfolgt und möglicherweise auf Verdrängung zurückzuführen ist.⁴⁶

Sicherheit

Alle ökonomischen Risiken können soziale Spannungen hervorrufen. Das konkrete Lebensumfeld kann durch Zuwanderung von Arbeitskräften anderer sprachlicher, ethnischer und religiöser Herkunft belastet werden – umso mehr, wenn deren Einkommen deutlich über jenem der lokalen Bevölkerung liegt.

Auch Umsiedlungen zur Durchführung von Investitionen finden statt. Das Projekt Land Matrix identifiziert zum Beispiel 40 Fälle, in denen es zur Vertreibung von bis zu 10 000 Menschen pro Investition kam.⁴⁷ Alleine in Kambodscha sollen gar eine Million Menschen von Vertreibung durch neue Landnutzung bedroht sein.⁴⁸ Solche Umsiedlungen können den Druck auf andere Gebiete erhöhen, etwa in Ballungszentren, die in den typischen Zielländern ohnehin explodieren. Dort können infolgedessen wiederum Spannungen und Versorgungsprobleme auftreten.

Soziale Probleme verbunden mit Versorgungsschwierigkeiten können als Katalysator für Unruhen fungieren oder aber politisch benutzt werden, um

46 Vgl. FAO/IFAD/UNCTAD/World Bank Group, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, extended version, 25.1.2010, S. 20, <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf> (eingesehen am 29.8.2012).

47 Anseeuw u.a., *Transnational Land Deals for Agriculture* [wie Fn. 11], S. 41.

48 Börnecke/Beste, *Die Ernte der Heuschrecken* [wie Fn. 14], S. 22.

Grafik 3

**Landkarte von Staaten, die mit Risiken aus EU-Landinvestitionen konfrontiert sind
(dunkel bzw. unterstrichen: hohe Anfälligkeit für alle Risikotypen)**



Widerstand zu mobilisieren.⁴⁹ Über solche versorgungsbezogenen Unruhen wurde im Kontext der Agrarpreiskrisen 2008 und 2011 aus fast 30 Ländern berichtet, darunter Madagaskar und Mosambik.⁵⁰

anfällig für alle genannten Risikobereiche sind die neun Staaten Äthiopien, Kamerun, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Nigeria, Sambia und Tansania (Tabelle 4, S. 34f, zu einzelnen Risikodimensionen).⁵²

Landkarte der Risiken: Wer ist besonders gefährdet?

Die Hälfte der Zielländer für EU-Investitionen in Landfläche gehört zu den am schwächsten entwickelten Ländern (Angola, Äthiopien, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Sambia), die neben massiver Armut auch Strukturschwächen aufweisen.⁵¹ Besonders

⁴⁹ Vgl. das Beispiel des Vorhabens von Daewoo in Madagaskar in: Martin Kurray/Bettina Rudloff/Carsten Schymik/Kai Striebing, »Landhunger und Fischsterben – Konkurrenz um Nahrungsmittel«, in: Stormy-Annika Mildner (Hg.), *Konfliktisiko Rohstoffe? Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Studie 5/2011), S. 59–89.

⁵⁰ Bettina Rudloff, *Volatile Agrarpreise – Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 26/2009), S. 20.

⁵¹ Liste der »Least-developed Countries« der Vereinten Nationen unter <www.unohrrls.org/en/ldc/25/> (eingesehen am 20.3.2012).

⁵² Andere Studien nutzen vergleichbare Indikatoren. Vgl. ODDO Securities, *Economic Report – Land Grabbing: Myth or Reality?*, Paris, Mai 2010, Annex 1; vgl. auch das OECD Risk Awareness Tool sowie Anseeuw u.a., *Transnational Land Deals for Agriculture* [wie Fn. 11], S. 11. Das Ausmaß der Anfälligkeit bestimmt sich dabei weniger durch einen methodisch-geschlossenen als einen pragmatischen Ansatz auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen. Dieser Ansatz ist damit ähnlich dem der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der EU zur Definition von Rohstoffen, die aus Sicht der EU kritisch sind. Vgl. *Report of the Ad-hoc Working Group on Defining Critical Raw Materials, Critical Raw Materials for the EU*, Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Unternehmen und Industrie, Version vom 30.7.2010, S. 28.

Schutzschirm gegen Risiken

Eine gute Regulierung von Auslandsinvestitionen soll die genannten Risiken minimieren. Ansätze dazu sind bereits in sehr unterschiedlichen Regelwerken enthalten, und dies sowohl für Herkunfts- wie für Zielländer. Gerade die Zielländer verfügen über das möglicherweise stärkste Schutzinstrument, das noch dazu von der Welthandelsorganisation (WTO) abgesichert ist: Bei deklariertem, jedoch nicht nachzuweisendem Versorgungsengpass kann ein Exportverbot verhängt werden. Zu solchen Exportverboten kam es im Zuge der letzten Agrarpreisspitzen in den Jahren 2008 und 2011 mehrfach. Exportverbote können nicht nur kontraproduktiv Preissteigerungen und Versorgungskrisen weiter verschärfen, sie schränken zudem rigoros Investorenrechte ein. Daher sollte diese drastische Schutzvorkehrung vermieden werden.

Vorhandene Regelwerke

Bestehende Regelwerke haben zumeist Einfluss auf mehrere der genannten Risikodimensionen. So können eher ökologisch motivierte Maßnahmen auch die Versorgungssituation beeinflussen, wenn sie zum Beispiel die Wassernutzung regeln. Die folgende Zuordnung orientiert sich am primär angesprochenen Risiko.

Sozioökonomische Risiken

Das entscheidende sozioökonomische Risiko sind Versorgungsengpässe, die bei hoher Bedeutung der Landwirtschaft oft gleichermaßen auch Armutsrisiken mit sich bringen. Fünf der 14 Zielländer von Landinvestitionen aus der EU hat die FAO als chronische Versorgungskrisenländer klassifiziert (Äthiopien, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mosambik, siehe Tabelle 4, S. 34f). Diese sind besonders anfällig für weitere Versorgungsgefährdungen.

Investitionsschutzregeln

Internationale und bilaterale Investitionsabkommen (BITs) schützen traditionell den Investor vor allem davor, ohne Entschädigung enteignet zu werden.⁵³ Eine einmal getätigte Investition in Landfläche darf hiernach nicht nachträglich eingeschränkt oder ausgesetzt werden. Der Investor darf zudem alle aus der Investition entstandenen Produkte und Leistungen exportieren. Ausländische Investoren sollen im Vergleich zu inländischen Investoren nicht schlechter gestellt sein (Inländergleichbehandlung). Auf WTO-Ebene regelt das Abkommen zu handelsbezogenen Aspekten von Investitionsmaßnahmen (TRIMS) Investorenrechte, für die BITs vor allem Ausnahmen spezifizieren: Gründe für die Aufhebung eines Exportrechts in BITs sind die Bedrohung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Nach bisherigen Streitfällen versteht man unter Bedrohung nationaler Sicherheit sowohl Krieg als auch ökonomische Krisen,⁵⁴ worunter auch ein Nahrungsmittelengpass fallen kann. Ebenso können Investitionsbedingungen etwa in Form von Umweltstandards Investorenrechte einschränken. Die Nutzung von Vorleistungen und der Einsatz von Arbeitskräften aus dem Zielland sind als verpflichtende Investitionsbedingungen jedoch wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung untersagt (»local content«-Verbot).⁵⁵

Die Weltbank initiierte ein Streitschlichtungsverfahren, nach dem im Unterschied zu internationalem Handelsrecht nicht nur die Vertragsstaaten, sondern

⁵³ Katja Gehne, »Responsible Investment through International Investment Law: Addressing Rights Asymmetries through Law Interpretation and Remedies«, in: Simone Heri u.a. (Hg.), *International Instruments Influencing the Rights of People Facing Investments in Agricultural Land*, Rom: International Land Coalition, Januar 2011, S. 88–131.

⁵⁴ Vgl. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *The ICSID Caseload – Statistics*, Issue 2012-2, <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/Servlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=CaseLoadStatistics>> (zuletzt eingesehen am 20.8.2012); UNCTAD, *The Protection of National Security in IIAs*, New York/Genf 2009 (UNCTAD Series on International Investment Policies for Development), <http://unctad.org/en/docs/diaeia20085_en.pdf> (eingesehen am 3.9.2012).

⁵⁵ TRIMS, Artikel III, 4.

auch private Akteure klagen können.⁵⁶ Die International Finance Corporation (IFC) der Weltbank finanziert viele Investitionen in Entwicklungsländern und hat eigene Standards entwickelt, um Nachhaltigkeitsbelange bereits bei der Finanzierungsvergabe zu berücksichtigen.⁵⁷

Die Defizite dieser Regelung erklären sich aus ihrem Ursprung. Primär soll der Investor vor der Souveränität des Ziellands geschützt werden, wobei die Regelung prinzipiell ab dann greift, wenn der Investor sein Hoheitsgebiet erreicht. Ausnahmen, die den Investorschutz schwächen und das Zielland stärken, sind bislang in BITs kaum enthalten.

Handelsregelungen und internationale Finanzhilfen

Auf WTO-Ebene regeln das Allgemeine Abkommen zu Handel und Zöllen (GATT) und das Agrarabkommen den internationalen Handel mit Agrargütern: Nach GATT Artikel XI Absatz 1 sind mengenmäßige Exportverbote oder -beschränkungen generell untersagt. Das Exportrecht der Investoren ist dadurch gewahrt. Allerdings gilt nach Artikel XI Absatz 2a, dass das Zielland sich bei Versorgungsengpässen sogar mittels Exportverbot schützen darf. Wertmäßige Exportbeschränkungen in Form von Exportzöllen sind ohnehin gestattet und sehr attraktiv, da sie nicht nur Güter im Land halten, sondern auch Einnahmen generieren. Auch abgesenkte Importzölle erhöhen das verfügbare Nahrungsmittelangebot im Zielland und folgen der WTO-Idee des Zollabbaus. Bilaterale Präferenzregime wie das EBA der EU gewähren oft besonders günstige Einfuhren speziell für Entwicklungsländer. Sie stärken die Teilhabe am Markt und darüber auch den Agrarsektor und die Versorgung.

Finanzielle Hilfen können versorgungsanfällige Länder unterstützen, wenn steigende Importkosten bei Preisspitzen Probleme verursachen: Kredite können dann große Haushaltsbelastungen in den betroffenen Ländern vermeiden helfen, die deren Sozial- und Nahrungsmittelprogramme gefährden oder die einen Anreiz geben, die kostenneutralen Exportverbote zu nutzen. Gerade im Rohstoffbereich gab es traditionell viele dieser Finanzhilfen (Box 1).

Defizitär an Handelsregeln ist vor allem, dass Auslösekriterien und zeitliche Fristen für Exportverbote

⁵⁶ ICSID, <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=ShowHome&pageName>AboutICSID_Home>.

⁵⁷ Vgl. International Finance Corporation (IFC), <www1.ifc.org>.

Box 1

Lange Tradition internationaler Finanzhilfen im Rohstoffhandel

Zwischenstaatliche Vereinbarungen zu Rohstoffzugang und -handel sowie zur Verteilung der Einnahmen gab es bereits im 19. Jahrhundert. Sie waren zunächst sehr interventionistisch geprägt; indem sie Exportquoten und Abnahmepreise garantierten. Entwicklungsländer initiierten 1974 ein Integriertes Rohstoffprogramm, das für 18 Rohstoffe Regelungen zur Erhöhung und Stabilisierung der Preise enthält. Auch ein Rohstofffonds wurde definiert, der bis heute die Diversifizierung des Handels von Entwicklungsländern unterstützt. Die EU setzte das Integrierte Rohstoffprogramm zum Teil in ihren Lomé-Abkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten um: So gab es seit den siebziger Jahren automatisierte Ausgleichssysteme, nach denen bei hohen Exporterlösen Rücklagen gebildet wurden. Aus diesen sollte bei rückläufigen Exporterlösen im Minen- (»Systemin«) und im Agrarsektor (»Stabex«) ein Ausgleich geleistet werden. Auf Druck der WTO wurden diese Ansätze in den Nachfolge-Abkommen (Cotonou) 2000 aufgehoben.

bislang fehlen. Daher können diese Regeln auch von großen Agrarexporturen mit Einfluss auf den Weltmarktpreis beliebig eingesetzt werden. In der Preiskrise 2008 heizten solche Handelsregeln Preissteigerungen und damit Versorgungsknappheiten nachweislich an, obwohl sie doch eigentlich vor ihnen schützen sollen.⁵⁸ Aber auch monetäre Begrenzungen wie Exportzölle können kontraproduktiv im Sinne von Preissteigerungen wirken, allerdings in geringerem Maße als Mengengrenzungen. Anders als für Importzölle gibt es hierzu keine definierten Obergrenzen durch die WTO. Finanzielle Transfers über Ausgleichsfonds werden aufgrund hoher Zinssätze selten genutzt. Präferenzregime, die Entwicklungsländer unterstützen sollen, können gleichzeitig Landkäufe anheizen. Bislang erfolgen kaum Agrarexporte aus den Zielländern in die EU. Prinzipiell könnte es aber für Akteure attraktiv werden, die hohen EU-Zölle

⁵⁸ Vgl. FAO, *The State of Food Security in the World. How Does International Price Volatility Affect Domestic Economies and Food Security?*, Rom 2011, S. 8.

für Agrarprodukte durch »Barrier Hopping« zu umgehen und also noch mehr in Land zu investieren.

Regeln für internationale Nahrungsmittelhilfen

Nahrungshilfen sind im WTO-Handelsregime verankert, da sie Handels- und Marktverzerrungen auslösen können. Die Nahrungsmittelhilfskonvention von 1999 definiert die jährlichen Mindestverpflichtungen der Geberländer. Von der WTO und dieser Konvention empfohlen (aber nicht vorgeschrieben) wird eine monetäre Ausgestaltung, so dass bei Versorgungskrisen im Land selbst oder in Nachbarregionen Nahrungsmittel eingekauft werden. Dies stärkt das lokale Angebot. Bei direkten Nahrungstransfers dagegen besteht die Gefahr, dass lokale Produkte verdrängt und Versorgungskrisen angeheizt werden. Die WTO definiert zudem Kriterien, wie nationale Reserven aufgebaut werden sollen. So dürfen keine – bzw. für Entwicklungsländer in nur begrenztem Umfang – produktionsmotivierenden Erzeugersubventionen geleistet werden.

Defizitär bei den Regelungen zu Nahrungsmittelhilfen ist, dass Versorgungskrisen ungenau definiert sind und nach wie vor physische, kontraproduktive Hilfen geleistet werden. Die Begrenzung der Erzeugerpreishilfen durch das WTO-Agrarabkommen ist ineffektiv, da es in produktionsschwachen Ländern einen ökonomischen Anreiz geben muss, ausreichende Mengen für die Bildung von Reserven zu mobilisieren.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten bieten vor allem weniger versorgungsdestabilisierende monetäre Hilfen an. Dennoch leisten nach wie vor große Geber – etwa die USA – vor allem physische Hilfen. Beim benötigten Hilfsumfang zeigen sich ebenfalls systematische Schwächen: In der Phase des größten Bedarfs und also bei hohen Preisen beispielsweise wird prinzipiell zu wenig Hilfe geleistet. Entweder verursacht das knappe Angebot auch von Hilfsmengen die hohen Preise, oder die hohen Exporteinnahmen aus kommerziellen Verkäufen sind für die Geberländer attraktiver. Auch die Zusammensetzung des Angebots richtet sich stark nach der Verfügbarkeit und damit eher nach der Produktion der großen Agrarproduzenten als nach den jeweiligen Bedürfnissen in Empfängerstaaten. Die Regelwerke werden dominiert von den Geberländern, so dass Entwicklungsländer und insbesondere Empfänger von Nahrungsmittelhilfen ihre Belange kaum geltend machen können.

Menschenrecht auf Nahrung als Leitprinzip

Nach dem Menschenrecht auf Nahrung⁵⁹ soll der Staat Zugang zu ausreichender Nahrung gewähren und darf dabei keine Maßnahme erlassen, die dieses Recht einschränkt (Respektpflicht). Er soll den Schutz vor Verletzung des Rechts durch private Akteure gewährleisten (Schutzpflicht) und sich auch aktiv dafür einsetzen, dass der Bevölkerung Zugang zu Ressourcen inklusive Nahrungsmittelhilfen und deren Nutzung ermöglicht wird (Gewährleistungspflicht). Schließlich soll er international kooperieren, wenn sich aus Gründen, die sich seinem Einflussbereich entziehen, das Recht auf Nahrung nicht durchsetzen lässt.⁶⁰

Weiter operationalisiert wird das Recht auf Nahrung durch zwei Leitlinienpakete der FAO:

(1) Die »Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung« von 2004 bieten Empfehlungen für einzelne Staaten und die internationale Staatengemeinschaft.⁶¹ Der Zugang zu ernährungsrelevanten Ressourcen hat hier eine zentrale Stellung. Staaten sollen den Schutz des Eigentums an Landfläche für heimische Akteure sicherstellen und dabei insbesondere die indigene Bevölkerung im Auge haben. Ebenfalls berücksichtigt wurde der Zugang zu anderen Ressourcen, die für die Agrarproduktion relevant sind, wie Wasser, Saatgut und Infrastrukturleistungen.

(2) Die »Freiwilligen Leitlinien zur verantwortlichen Landnutzung« wurden seit 2008 unter Einbeziehung von Investor- und Zielländern, Vertretern der Wirtschaft und Bürgerschaft und der Wissenschaft entwickelt und im Jahr 2012 fertiggestellt. Sie sollen als konkrete nationale und lokale Aktionspläne den praktischen Rahmen liefern, um nachhaltige Landnutzung vor Ort sicherzustellen.⁶² Generell zielen sie darauf ab,

⁵⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), Artikel 11.

⁶⁰ Rechtskommentar zu Menschenrechten von 1999. Vereinte Nationen, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, U.N. Doc. E/C.12/1999/5, 12.5.1999, <[www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)> (eingesehen am 12.11.2011).

⁶¹ FAO, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, verabschiedet in der 127. Sitzung des Rats der FAO, November 2004, <ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/y9825e/y9825e00.pdf> (eingesehen am 12.11.2011).

⁶² FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, 9.3.2012, <www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_en_Final_March_2012.pdf> (zuletzt eingesehen am 2.4.2012).

dass jede Landinvestition nach dem Kriterium ihrer Versorgungswirkung beurteilt werden muss und Alternativen zu bedenken sind. Weitere entscheidende Punkte sind der Schutz traditioneller, unverbriefter Landnutzungs- und Gemeinschaftsrechte, der Aufbau eines transparenten Erfassungswesens, die Nutzung transparenter und effizienter Mechanismen für Verpachtung und Verkauf inklusive der Ermittlung des Wertes von Land sowie die generelle Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten. Zudem soll es einzig bei klar definierten öffentlichen Aufgaben erlaubt sein, Eigentümer zu enteignen, die dabei jedoch zwingend zu entschädigen sind. Hauptadressat ist zwar der Staat, allerdings wird auch die Sorgfaltpflicht privater Akteure betont.

Parallel zu den FAO-Leitlinien stieß die Weltbank die »Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen« an.⁶³ Sie erfassen prinzipiell ähnliche Aspekte wie die Leitlinien der FAO, waren aber zumindest ursprünglich stärker an die Unternehmen als an den Staat gerichtet. Zudem werden, anders als von der FAO, Landinvestitionen nicht per se in Frage gestellt und daher nicht mit Blick auf Alternativen bewertet. Die Prinzipien wurden anfangs insbesondere von der FAO kritisiert und von einzelnen Staaten wie etwa Südafrika abgelehnt. Die inzwischen aktualisierte Version ist unter Beteiligung verschiedener VN-Organisationen entstanden.

Die EU entwickelt seit 2004 eigene »Land Policy Guidelines«, die in Entwicklungsprogrammen der EU und ihrer Mitglieder Landnutzungssysteme stärken sollen.⁶⁴ Der Schwerpunkt liegt auf der Erfassung von Landnutzungssystemen in Empfängerländern für Entwicklungshilfe sowie auf einem regelmäßigen Monitoring.⁶⁵ Deutschland definierte 2009 ähnliche Prinzipien für Landinvestitionen.⁶⁶

⁶³ FAO/IFAD/UNCTAD/World Bank Group, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources* [wie Fn. 46].

⁶⁴ Vgl. Christiane Gerstter u.a., *An Assessment of the Effects of Land Ownership and Land Grab on Development – with a Particular Focus on Small Holdings and Rural Areas*, Studie für den Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments, Brüssel, März 2011, S. 20, <www.europarl.europa.eu/committees/de/deve/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=43188> (eingesehen am 29.8.2012).

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries*, Bonn 2009 (Discourse 015), <www.bmz.de/en/

Die Zielländer haben bei der Umsetzung der Leitlinien die entscheidenden Freiheiten. Bestehende nationale Landnutzungsregeln weisen beim Schutz informeller Rechte, bei der Einbindung von Umwelt- und Sozialbelangen oder den konkreten Verfahren der Transaktion eine große Vielfalt auf (Exkurs, S. 19f).

Defizitär in den genannten Regelwerken ist, dass die vielen sehr konkret umsetzbaren Leitlinien nur empfehlenden Charakter haben, was eine Einklagbarkeit erschwert: Es gab bislang nur drei menschenrechtsbegründete Streitfälle, die einen Bezug zur Landnutzung haben und in denen auch ein Urteil gefällt wurde (Paraguay 1996 und 2005, Nigeria 2001, siehe Tabelle 5, S. 36). Lediglich in einem dieser Verfahren wurde das Urteil auch vollstreckt und Land an die indigene Bevölkerung zurückgegeben.⁶⁷ Zudem führte die parallele Entwicklung der Strategien von FAO und Weltbank zu unterschiedlichen Positionen insbesondere zu der Frage, wie stark private und staatliche Akteure angesprochen werden können oder sollen.⁶⁸ Ein wirklich rigoroser, aber bislang kaum konsensfähiger Schritt wäre, für die einzelnen Pflichten des Menschenrechts auf Nahrung das Prinzip der Extraterritorialität verbindlich zu machen. Hiernach müsste ein Staat dafür sorgen, dass Unternehmen aus seinem Territorium diese Pflichten auch bei Aktivitäten im Ausland erfüllen.

Exkurs: Landnutzungsregeln der Zielländer

Nutzungsrechte und Dokumentation. Oft fehlen bereits Katastersysteme als erste Informationsgrundlage. Gerade in afrikanischen Zielländern herrscht zudem vielfach informelles Gemeinschaftsrecht vor, auch wenn das formal ausgeschlossen ist (Sambia).⁶⁹ Für den Großteil des faktisch genutzten Landes fehlt jeglicher Eigentumstitel, solches Land wird Investoren dann auch als frei verfügbar angeboten. Da für vermeintlich freies Land keine Enteignung nötig ist, gibt es auch keine Entschädigungsansprüche. Oft existieren auch überlappende Nutzungsrechte, die noch

[publications/type_of_publication/strategies/diskurs015en.pdf](#)> (eingesehen am 29.8.2012).

⁶⁷ Im Jahr 2008 wurde ein Fakultativprotokoll von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) angenommen, das die Möglichkeit individueller Klagen stärkte.

⁶⁸ De Schutter, »How Not to Think of Land-Grabbing« [wie Fn. 41], S. 255.

⁶⁹ Deininger, »Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment« [wie Fn. 10], S. 237.

dürftiger erfasst sind – etwa Sekundärnutzungsrechte von Tierhaltern, die zu bestimmten Zeiten auf primär ackerbaulich genutzten Flächen gelten. Und selbst wenn der Erwerb formaler Eigentumstitel möglich ist, ist er für Kleinbauern oft zu kostspielig: Für Madagaskar und Tansania wird geschätzt, dass nur 10 respektive 7 Prozent der Eigentümer auch Eigentumsrechte besitzen.⁷⁰

Enteignung und Entschädigung. In einigen Zielländern dürfen private Akteure keine Landverkäufe oder -verpachtungen tätigen. Angebotenes Land muss entweder bereits in Staatseigentum oder aber zuvor enteignet worden sein (Äthiopien, Sudan, Tansania, Sambia).⁷¹ Ein Vorteil ist, dass eine klar definierte Behörde die Transaktion vornimmt und für die Einhaltung der Eigentumsregelungen sorgt. Gleichzeitig können kleine und eventuell schlecht informierte Landwirte vor der Nachfrage großer Investoren geschützt werden. Bei schwach definiertem Eigentum aber ist die Gefahr groß, dass Land per se als in Staatseigentum befindlich angesehen wird. In diesem Fall muss es weder zu Enteignung noch zu Entschädigung kommen. Entscheidend wäre dann, dass enteignete Kleinbauern Zugang zu funktionierenden Klage- und Streit-schlichtungsverfahren haben.

Information und Partizipation. Investitionsanfragen werden je nach Land von sehr unterschiedlichen Institutionen bearbeitet: In Mosambik werden Anfragen zu kleineren Objekten von der kommunalen Ebene behandelt, für größere müssen zentrale Behörden eingeschaltet werden. In Tansania muss die Kommune einer Umwidmung in Staatseigentum zustimmen, ohne die eine weitere Verpachtung nicht möglich ist. Bei einer eher dezentralen Verantwortlichkeit können lokale Akteure direkter einbezogen werden. Oftmals scheitern formale Beteiligungsverfahren aber daran, dass über das Vorhaben nicht rechtzeitig informiert wurde. Als Folge nehmen potentiell betroffene Akteure eine angebahnte Investition zu spät wahr und können für sie negative Auswirkungen nicht einmal abschätzen, geschweige denn abwenden. Informiert werden sollte über die genaue Lage der Fläche, den Umfang, die geplante Produktion, Zeitpläne sowie begleitende Investitionen in Infrastruktur. Nur wenn diese Informationen rechtzeitig vorliegen, können

Verhandlungen über Form und Höhe etwaiger Entschädigungen stattfinden.⁷²

Landbewertung. Die Entschädigung sollte nicht nur den einmaligen Landverlust, eventuelle Gebäude oder andere auf dem Land befindliche Infrastrukturen, sondern auch zukünftige Einnahmeverluste kompensieren.⁷³ Der Verlust der Rechte für Pächter wird meist gar nicht erfasst oder abgegolten. Die Entschädigung kann monetär oder in Form neuer Landzuweisung erfolgen, wie dies in Tansania und Sambia üblich ist. Gerade in Ländern, in denen es wie in Mosambik nur Staatseigentum gibt, werden oftmals sehr geringe Werte für Land angesetzt.⁷⁴ In Tansania werden Gebäude auf einer Landfläche sehr viel höher taxiert als der Grund selbst. Die konkreten Ausschreibungsverfahren können die Ermittlung des Werts für das Land unterstützen und Spielraum für Entschädigungen eröffnen: So tragen vorgeschriebene Mindestangebote dazu bei, dass sich im Wettbewerb eher höhere Preise durchsetzen.

Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialfaktoren. Mit Landnutzungsplänen können ganze Regionen ausgeschlossen oder im Gegenteil explizit für Agrarnutzung und Auslandsinvestitionen ausgewiesen werden. Auf diese Weise lassen sich Naturschutzflächen oder auch bestimmte soziale Strukturen schützen. Voraussetzung ist ein Register der faktischen Flächennutzung. Auch für die Landnutzungsplanung spielt die Beteiligung lokaler und von Änderungen betroffener Akteure eine Rolle: Nur wenn diese aktiv in die Nutzungsplanungen involviert sind, können Folgeeffekte von Veränderungen wahrgenommen und berücksichtigt werden. Nicht zuletzt bestimmt die eigene Umwelt- und Sozialgesetzgebung darüber, wie inländische und ausländische Akteure zu produzieren haben. Bereits bei Investitionsvergabe können Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen als Entscheidungskriterien fungieren, wie das in vielen Zielländern formal vorgesehen ist. Die Einhaltung dieser Kriterien wird jedoch selten überprüft: So konnte etwa in Tansania nur die Hälfte aller positiv beschiedenen Landinvestitionsvorhaben tatsächlich die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung nachweisen.⁷⁵ Ursache ist oft eine unklare oder nicht koordinierte Kompetenzverteilung in den Zielländern: Oft werden Umweltaspekte nicht von der zuständigen Umwelt-

⁷⁰ Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland* [wie Fn. 12], S. 102.

⁷¹ Ebd., S. 104.

⁷² So beispielsweise in der Ukraine. Ebd., S. 107.

⁷³ Ebd., S. 108.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Ebd., S. 122.

behörde geprüft, sondern von Behörden, die mit der Wirtschaftsförderung betraut sind.⁷⁶

Ökologische Risiken

Ökologische Risiken in der Landwirtschaft sind unmittelbar mit Versorgungsrisiken verbunden. Boden-erosion etwa verringert den Ertrag. Daher haben die im Folgenden behandelten Maßnahmen auch Einfluss auf sozioökonomische Risiken.

Gerade in diesem Feld haben sich viele Initiativen entwickelt, bei denen Unternehmen eine große Rolle spielen. Bereits auf dem Weltgipfel in Rio de Janeiro 1992 wurde die Verantwortung der Unternehmen für nachhaltige Entwicklung betont.⁷⁷ Entsprechende Initiativen unterscheiden sich im Themenspektrum, den konkreten Maßnahmen und dem Verpflichtungscharakter. Im Herbst 2011 veröffentlichte die EU-Kommission einen Aktionsplan, mit dem vorhandene internationale Ansätze koordiniert werden sollen. In dem Plan werden Maßnahmen vorgeschlagen, die die Teilnahme für Unternehmen attraktiver machen.

Initiativen zur Unternehmerverantwortung

Privatwirtschaftliches Unternehmensranking soll die Reputation von Unternehmen signalisieren. Der Index »RepRisk« etwa bewertet Unternehmen hinsichtlich ihrer Umwelt-, Sozial- und Governance-Performance und bezieht dabei die Beachtung von Berichtspflichten nach VN-Ansätzen mit ein.⁷⁸

Auch für die Phase der Projektfinanzierung gibt es Leitlinien mit Landbezug, zum Beispiel von der IFC. Sie können helfen, schon bei der Entscheidung über eine Kreditvergabe Nachhaltigkeitsbelange zu berücksichtigen.⁷⁹

Hauptdefizit ist die geringe Teilnahme von Unternehmen: Nur die Hälfte der an Landinvestitionen beteiligten EU-Unternehmen wurde über RepRisk bewertet, und dabei kamen auch nur geringe Defizite

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, Juni 1992, Kapitel 30.

⁷⁸ Siehe <www.reprisk.com/repriskhome> (zuletzt eingesehen am 29.8.2012).

⁷⁹ Beispiele für solche Leitlinien sind die »Performance Standards« der IFC, die sich explizit auf Landeffekte und Nutzungsrechte beziehen, die darauf gründenden »Equator Principles« für besondere Kredite und die »Santiago-Prinzipien«, die vor allem makroökonomische Folgen erfassen. Die »Finance Initiative« des VN-Umweltprogramms bietet ein Austauschnetzwerk, um Transparenz zu schaffen.

zutage (Tabelle 3, S. 32f). Für die einzelnen Landinvestitionen aus der EU lässt sich keine Anbindung an Leitlinien erkennen. Ursachen sind möglicherweise die undurchsichtige Vielzahl sehr unterschiedlicher Systeme und die Kosten der Nutzung.⁸⁰

Zertifizierungssysteme

Zertifizierungssysteme unterstützen die Einhaltung bestimmter Standards und können verpflichtend oder freiwillig sein.⁸¹

In der EU existiert eine solche Zertifizierung bei der Förderung von Agrarkraftstoffen: Die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energie aus dem Jahr 2009 gibt vor, dass die Verwendung erneuerbarer Energie inklusive Agrarkraftstoffe im Verkehrssektor bis 2020 auf insgesamt 10 Prozent steigen soll. Gleichzeitig wurden Nachhaltigkeitskriterien definiert, die auch auf Importe angewendet werden sollen.⁸² Nur entsprechend zertifizierte Produkte werden auf die Verwendungsquote angerechnet, die in der EU und den Mitgliedstaaten festgelegt wurde, und können in den Genuss von Vergünstigungen wie etwa eine Mineralölsteuerbefreiung kommen. Nach den geltenden Kriterien ist eine bestimmte Treibhausgaseinsparung gegenüber der Verbrennung fossiler Energieträger nachzuweisen. Zudem sollen Flächen mit hohem Naturschutzwert (zum Beispiel Grasland) und hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete) geschützt und Grundsätze der nachhaltigen Landwirtschaft eingehalten werden. Indirekte ökologische Risiken durch veränderte Landnutzung, etwa als Folge der Verdrängung von Bauern auf andere Flächen, werden ebenso wenig erfasst wie soziale Effekte.

Zu den sieben von der EU als kompatibel anerkannten Zertifizierungssystemen zählen zwei, die auch von den europäischen Unternehmen mit Landinvestitionen genutzt werden: Das deutsche System »International Sustainability & Carbon Certification« (ISCC)⁸³ ist

⁸⁰ Andere Initiativen zu Land-ADIs, an denen EU-Unternehmen nicht beteiligt sind, sind die »Global Compact Initiative« der VN, die »Principles for Responsible Investments« der OECD und die ISO-Norm 26000.

⁸¹ Initiativen ohne Beteiligung der EU-Unternehmen mit Land-ADI sind die »Global Reporting Initiative« und spezifisch für Soja der »Round Table on Responsible Soy«.

⁸² Artikel 17 bis 19 der Richtlinie 2009/28/EG. Vgl. auch Europäische Kommission, *Mitteilung zu freiwilligen Regelungen und Standardwerten im Rahmen des EU-Nachhaltigkeitskonzepts für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe*, 2010/C 160/01, 19.6.2010.

⁸³ »Durchführungsbeschluss der Kommission vom 19. Juli 2011 über die Anerkennung der Regelung »Round Table on

mit seinen sozialen Standards umfassender als der Ansatz der EU. Von den EU-Unternehmen, die Auslandsflächen unterhalten, nutzt nur das schwedische Unternehmen Sekab BT dieses System (Tabelle 3, S. 32).

Das Zertifikat des »Round Table for Sustainable Palm Oil« erfasst mehr als 100 nationale Indikatoren für nachhaltige Palmölproduktion. Danach sind die Einhaltung von Landnutzungsrechten und die Verfahren bei deren Verletzung zu dokumentieren. Weil Vorgaben zur Treibhausgasminderung fehlen, werden diese Standards nur als Teilumsetzung der EU-Vorgaben gewertet. Im sozialen Bereich aber gelten höhere Standards als nach den europäischen Vorgaben. Von den europäischen Unternehmen mit Auslandsflächen nutzt nur die britische Firma Equatorial Palm Oil dieses System (Tabelle 3, S. 32).

Das größte Defizit liegt auch hier in der geringen Teilnehmerzahl und der mangelnden Transparenz. Für die zertifizierten Unternehmen ist zudem nicht erwiesen, ob auch die individuelle Produktion auf den einzelnen Auslandsflächen zertifiziert ist. Es wird sich erst zeigen, ob sich die vielfältigen unterschiedlichen Systeme im Wettbewerb um den EU-Markt auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der EU-Vorgaben einpendeln. Damit würden dann zum Beispiel die schärferen sozialen Bestimmungen des ISCC mit der Zeit möglicherweise zumindest für den EU-Markt an Bedeutung verlieren.

Risiken für die Sicherheit

Das berühmteste Beispiel für Sicherheitsprobleme bei Landinvestitionen ist der Regierungsumsturz 2009 in Madagaskar, der in direktem Zusammenhang mit einem Investitionsvorhaben des koreanischen Konzerns Daewoo stand.

Risiken für die Sicherheit können aus sozioökonomischen Risiken resultieren, etwa wenn das plötzliche Auftreten von Einkommensungleichgewichten Spannungen hervorruft. Die nachfolgend vorgestellten Ansätze betonen Transparenz, Maßnahmen zur Schlichtung und Beteiligung sowie eine vorsorgende Abschätzung von Risiken.

Responsible Soy EU RED: zum Nachweis der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien der Richtlinien 2009/28/EG und 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2011/440/EU), in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 190, 21.7.2011, S. 83–84.

Transparenz und Einnahmenverteilung in Rohstoffinitiativen

Im Unterschied zu den historischen Abkommen für Rohstoffe (Box 1, S. 17) stehen in neuen Rohstoffinitiativen die Partnerschaft zwischen Investor- und Zielregion, die Partizipation aller Akteure und transparente Verfahren im Vordergrund.

Die EU-Rohstoffinitiative,⁸⁴ die sämtliche Rohstoffe außer Energie- und Agrarrohstoffe betrifft, soll für verbesserten Marktzugang, eine Unterstützung eigener EU-Produktion sowie die effizientere Verwendung und das Recycling von Rohstoffen sorgen. Inzwischen hat die Kommission an einer integrativen Rohstoffstrategie gearbeitet, die alle Rohstoffe und – vor allem auf französische Initiative – speziell Agrarrohstoffe sowie alle relevanten Politikfelder inklusive Handels- und Finanzmarktpolitik erfassen soll.⁸⁵ Enthalten sind auch Elemente für mehr Transparenz und die Unterstützung von schwach entwickelten Zielländern. Im Herbst 2011 hat die EU-Kommission zwei Richtlinienentwürfe zur Rohstofftransparenz ähnlich dem Dodd-Frank Act der USA vorgelegt. Darin wird für Öl, Gas, Mineralien und unverarbeitetes Holz größere Transparenz verlangt, die durch Berichtspflichten börsennotierter, aber auch umsatzstarker, nicht börsennotierter Unternehmen erreicht werden soll.⁸⁶ Diese Pflichten stärken den freiwilligen EITI-Ansatz und ergänzen ihn um andere Rohstoffe (Box 2).

Deutschland verfolgt seit 2010 eine eigene nationale Rohstoffstrategie, die entsprechend der alten EU-Rohstoffinitiative Agrarrohstoffe nicht abdeckt.⁸⁷ Zurzeit verhandelt Deutschland außerdem mit ausgewählten Partnerländern über bilaterale Abkommen für Rohstoffe, die aus deutscher Sicht kritisch sind, etwa Mineralien.

⁸⁴ Mitteilung der EU-Kommission, *Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern*, KOM(2008) 699 endgültig/2, 6.5.2010, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:de:PDF>> (eingesehen am 10.5.2012).

⁸⁵ Mitteilung der EU-Kommission, *Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials*, COM(2011) 25 final, 2.2.2011, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/communication_en.pdf> (eingesehen am 20.10.2011).

⁸⁶ Vorschlag für eine Änderung der Richtlinien 2004/109/EG, 78/660/EWG und 83/349/EWG.

⁸⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen*, Berlin, Oktober 2010, <www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung_property=pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

Box 2**Die EITI-Initiative im Minensektor**

Die »Extractive Industries Transparency Initiative« (EITI) wurde ursprünglich 2002 unilateral von Großbritannien gestartet, hat aber inzwischen 14 Teilnehmerstaaten (und 21 Kandidatenländer). Hauptziel ist es, durch Veröffentlichung aller Einnahmen und Ausgaben von Staat und beteiligten Unternehmen und durch laufende unabhängige Kontrollen der Finanzierung im Berg- und Minenbau Korruption zu vermeiden. Zudem sollen sämtliche gesellschaftlichen Akteure in die Projektplanungsprozesse einbezogen werden. Dadurch wird nicht nur die Datenlage für konkrete Projekte verbessert, auch über die Höhe der Entschädigungen kann besser verhandelt werden, wenn die Summe der Einnahmen bekannt ist. Dies stärkt die Verhandlungsmacht lokaler enteigneter Eigentümer.

Das entscheidende Defizit ist, dass Agrarrohstoffe in den meisten der neuen Rohstoffinitiativen ausgeklammert wurden. Einzige Ausnahme ist die integrative Rohstoffstrategie der EU. Damit könnten Regeln für den Zugang zu Land, die durch diese Ansätze vielleicht in anderen Sektoren angestoßen werden (Zufahrtswege zu Minen), Normencharakter generell auch für landwirtschaftliche Landnutzung erlangen. Und dies, ohne dass besondere Belange des Agrarsektors berücksichtigt werden. Falls diese Normen eher im Sinne eines leichteren Zugangs für den Investor wirken, können allerdings die genannten Verdrängungsrisiken steigen.

Streitschlichtungsoptionen und Risikoschätzung

Bereits in den siebziger Jahren entwickelte die OECD verschiedene Leitlinien für risikoanfällige Zielländer von Investitionen: Die »Guidelines for Multinational Enterprises« definieren Regeln, wie bei Investitionen, die mehrere Länder betreffen, Menschenrechte berücksichtigt werden sollen. Ein Streitbeilegungsmechanismus verpflichtet nationale Kontaktstellen dazu, im Falle einer Verletzung von Prinzipien eine gemeinsame Lösung zu finden. Erfahrungen zeigen, dass mit Hilfe dieses Instruments Konflikte erfolgreich beigelegt werden konnten.⁸⁸

⁸⁸ Vgl. Gehne, »Responsible Investment« [wie Fn. 53], S. 113.

Speziell für schwach regierte Regionen gibt es zudem ein Hilfsinstrument der OECD zur Abschätzung und Vermeidung von Risiken bei Investitionen, das »Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones«.⁸⁹ Die Initiative dazu entstand in Reaktion auf den Krieg in der Demokratischen Republik Kongo von 1998 bis 2003, bei dem es laut VN um die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen ging. Im Sinne dieses Instruments sind Staatengemeinschaft und private Akteure im Interesse der Krisenprävention verantwortlich für die nachhaltige Nutzung nationaler Ressourcen, und dafür wird die Einhaltung von Leitlinien empfohlen.⁹⁰

Zusätzlich bietet das »Policy Framework for Investments« der OECD einen Rahmen für die nationale Koordinierung investitionsrelevanter Politiken im Zielland. Ziel ist, Investoren eine Basis für Investitionsentscheidungen zu liefern. Dieser Klärungsprozess hilft aber auch dem Zielland, relevante Regime für Investitionen nach diesen Vorgaben für sich zu systematisieren. Zurzeit werden Länderbewertungen zum Investitionsklima in Afrika durchgeführt, die auch Zielländer für EU-Investitionen wie Sambia, Mosambik und Tansania einschließen.

Defizite bestehen im Nebeneinander vieler Systeme und insbesondere in der fehlenden Zusammenführung der rein länderbezogenen OECD-Ansätze mit den sach- und agrarbezogenen Systemen der FAO: So werden langjährige Erfahrungen der unterschiedlichen Akteure mit unterschiedlichem Fokus nicht optimal genutzt.

Regelungslücken**Datenerhebung, Notifizierung und Folgenabschätzung**

Nach wie vor ist das Bild von der Größenordnung der Landinvestitionen und den beteiligten Akteuren eher diffus. Bei anderen Auslandsinvestitionen erfassen zumindest öffentliche Instanzen wie der IWF die freiwillig gemeldeten Daten nach einheitlichen Verfahren. Transparenz und kontrollierte Erfassung sind daher ein wesentlicher erster Schritt, um überhaupt weitergehende Wirkungsanalysen durchführen und politische Empfehlungen ableiten zu können. Dieser

⁸⁹ OECD, *Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*, Paris 2006.

⁹⁰ *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2007/22, 25.6.2007, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/394/05/PDF/N0739405.pdf?OpenElement>> (eingesehen am 30.8.2012).

Ansatz fügt sich auch ein in aktuelle internationale Aktivitäten: Die G20 etwa will in Reaktion auf Agrarpreisvolatilitäten die für Agrarmärkte existierenden Informationssysteme verbessern und stärker koordinieren. Ende 2011 startete mit der Land Matrix endlich ein Projekt zur systematischen Erfassung von Landinvestitionen, das auch von der GIZ unterstützt wird und unbedingt weiterverfolgt werden sollte.⁹¹

Bei den Wirkungsanalysen von Landinvestitionen aber besteht noch Handlungsbedarf: Zwar existieren mittlerweile zahlreiche Arbeiten zur generellen Problematik, angefertigt von FAO, Weltbank oder der GIZ. Auch gibt es empirisch fundierte Studien mit Fallbeispielen aus einzelnen Ländern oder zu einzelnen Investitionen.⁹² Eine systematische Zusammenführung zu einem umfassenden Bild fehlt jedoch.

Internationale Vertragslandwirtschaft als Alternative

Im Falle der Vertragslandwirtschaft regeln Verträge die Abnahme von Agrarprodukten im Zielland durch ein ausländisches Unternehmen. Dabei gehen weder Eigentum noch das Recht zur Nutzung der Landfläche an einen ausländischen Investor über. Bislang fehlen systematische wissenschaftliche Analysen darüber, welche Vor- und Nachteile Vertragslandwirtschaft im Vergleich zu ADI für Zielland und Investor hat: Zwar kann die Einkommensgrundlage lokaler Bauern erhalten bleiben,⁹³ dennoch besteht die Gefahr, dass Risiken auf den Erzeuger übertragen werden. Er verliert seine Diversifizierungsmöglichkeit und hängt vom Auszahlungspreis eines einzelnen Abnehmers ab. Die Investoren haben ein Interesse an langfristig gleichbleibender Qualität und an festen Liefermengen, was viele der klein strukturierten Betriebe in Zielländern überfordert. Erst wenn solche Vor- und Nachteile bes-

ser bekannt sind, kann entschieden werden, ob und wie Vertragslandwirtschaft als Alternative zu ADI politisch unterstützt werden sollte – eine Idee, die im politischen Diskurs zu Land-ADI bislang vollständig fehlt.

Agrarkraftstoffe und Finanzmarktregelungen

Die allein im Zuge der EU-Förderung von Agrarkraftstoffen zusätzlich benötigte Fläche für nachwachsende Rohstoffe wird auf 5 Millionen Hektar geschätzt⁹⁴ und ist damit ein entscheidender Treiber für ADI in Land. Zwar sollen Nachhaltigkeitskriterien für Agrarkraftstoffe dazu beitragen, negative ökologische Auswirkungen einzudämmen – abgesehen davon, dass soziale Effekte nicht erfasst werden, kann die Zertifizierung auch als Handelsbarriere für investitionschwache Zielländer wirken. Diese sind dann dem Risiko ausgesetzt, von jenen Flächen verdrängt zu werden, die für den Anbau dieser Energieträger genutzt werden sollen, ohne an den Chancen teilhaben zu können, die sich für eigene Exporte böten. Nur langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Begünstigung von Agrarkraftstoffen eine komplexe Kette von Folgewirkungen nach sich zieht. Vor allem auf indirekte Folgewirkungen wie etwa das Ausweichen auf neue Flächen wird bislang kaum reagiert.

Bei Agrarspekulationen gab die G20 im Jahr 2011 unter französischem Vorsitz entscheidende Impulse und betonte vor allem die Wechselwirkungen zwischen Real- und Finanzmarkt und die Besonderheit von Agrarrohstoffen als essentielle Güter.⁹⁵ Die Gruppe empfiehlt für Rohstoffe die klassischen Mittel der Börse gegen Marktversagen: mehr Transparenz und Wettbewerb.⁹⁶ Hierzu soll insbesondere die Regulierung auch bisher unregulierter (Over-the-Counter-

⁹¹ Land Matrix verfügbar unter: <<http://landportal.info/landmatrix/get-the-idea>> (eingesehen am 2.2.2012).

⁹² Vgl. die Übersicht bei Ward Anseeuw u.a., *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rom, Januar 2012.

⁹³ Als ein erfolgreiches Beispiel gilt die mit niederländischem Kapital gegründete Firma Mali Biocarburant S.A. (MBSA), in der lokale Erzeugergemeinschaften gleichberechtigte Firmeninhaber sind. Land wurde nur für den Bau einer Mühle angekauft. Der Anbau der Energiepflanze *Jatropha* erfolgt im Wechsel mit Mais auf den Flächen der lokalen Bauern, so dass die Nahrungsmittelproduktion gesichert bleibt. Vgl. Center for Human Rights and Global Justice, *Foreign Land Deals and Human Rights: Case Studies on Agricultural and Biofuel Investments*, New York: New York School of Law, 2010, S. 83, <www.chrgj.org/projects/docs/landreport.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

⁹⁴ Vgl. etwa María Blanco Fonseca u.a., *Impacts of the EU Biofuel Target on Agricultural Markets and Land Use: A Comparative Modeling Assessment*, Luxemburg 2010 (Joint Research Centre [JRC] Reference Reports EUR 24449 EN), S. 47, <<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15287/1/jrc58484.pdf>> (eingesehen am 30.8.2012).

⁹⁵ Interagency Report, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy Report Including Contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2.6.2011, <www.worldbank.org/foodcrisis/pdf/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

⁹⁶ G20 Cannes Summit Final Declaration, *Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, 4.11.2011, <www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html> (eingesehen am 30.8.2012).

[OCT]) Transaktionen gestärkt und die Transparenz der Börsenakteure erhöht werden. Bei den kontrovers diskutierten Positionslimits in Form einer begrenzten Transaktion pro Akteur, wie sie an der Börse in den USA und jüngst speziell für Agrarprodukte auch an der indischen Börse praktiziert werden,⁹⁷ wird nur empfohlen, dass relevante Regulierungsstellen diese nutzen. Für eine verpflichtende Einführung solcher Limits etwa in Phasen von Preisbooms gibt es auch unter mexikanischer G20-Präsidentschaft bislang keinen Konsens.⁹⁸ Auf EU-Ebene wurde im Sommer 2011 parallel der Kommissionsvorschlag zu Märkten für Finanzinstrumente vorgelegt,⁹⁹ der ebenfalls Transparenz, Regulierung von OCT-Geschäften und nur die Möglichkeit von Positionslimits betont.¹⁰⁰ Auf Druck Frankreichs sind die Kapitel Finanzmarkt und Agrarrohstoffe immerhin nachträglich in die integrative Rohstoffinitiative der EU aufgenommen worden.

97 »NCDEX, MCX to Cut Position Limits in 4 Farm Items from Apr 10«, *Zeenews.com*, 5.4.2012, <http://zeenews.india.com/business/news/finance/ncdex-mcx-to-cut-position-limits-in-4-farm-items-from-apr-10_45345.html> (eingesehen am 16.6.2012).

98 Ebd.

99 Vgl. den noch nicht endgültig verabschiedeten Akt: EU-Kommission, *Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EMIR) über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister*, KOM(2011) 652 endgültig, Brüssel, 20.10.2011, sowie den im März 2012 provisorisch von Parlament und Rat angenommenen Akt: EU-Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister*, KOM(2010) 484 endgültig, Brüssel, 15.9.2010.

100 Mitteilung der EU-Kommission, *A Better Functioning Food Supply Chain in Europe*, KOM(2009) 591, Brüssel, 28.10.2009.

Was die Akteure besser machen können

Für die relevanten Akteure auf internationaler und EU-Ebene und im Zielland gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte, um Verbesserungen zu erreichen.

Die internationale Gemeinschaft, die EU und Deutschland

Eine verbindliche Änderung von *Handelsregeln* kann nur in den kaum mehr fortschreitenden Doha-Verhandlungen durch die WTO-Mitglieder erfolgen: Relevant wären Kriterien für exportbeschränkende Maßnahmen wie Exportzölle und -verbote. Vor allem rigide Verbote sollten nur aufgrund konkreter Auslöseschwellen und ausschließlich Entwicklungsländern möglich sein, die sich bei Preissteigerungen keine Importe leisten können und die den Weltmarktpreis ohnehin nicht weiter in die Höhe treiben. Eine Einigung auf neue Regelungen ist derzeit unwahrscheinlich. So kann nur an große Agrarexporteure appelliert werden, diese Schutzoption nicht zu nutzen und andere Maßnahmen auszuschöpfen, um die Versorgungssituation zu verbessern. Hier sollten die G20 als »Schwergewicht mit Preiseinfluss« auf den Agrarmärkten eine Vorreiterrolle übernehmen, wie sie es mit der Idee eines »Rapid Response Forums« (RRF) angestoßen haben. Dieses soll helfen, dass Politiken besser koordiniert werden, um Preisspitzen zu vermeiden. Insgesamt sollte eine künftige Agrarhandelspolitik die Belange der Entwicklungsländer deutlich stärker berücksichtigen. Zu denken wäre an den weiteren Abbau eigener Zölle vor allem für verarbeitete Agrarprodukte und an einen generellen Verzicht auf alle Formen subventionierter Exporte. Zwar sind die Subventionen der EU-Agrarpolitik zunehmend marktneutral, sie begünstigen EU-Agrarprodukte jedoch weiterhin gegenüber Produkten aus schwachen Entwicklungsländern.

Im *Investitionsbereich* ist die EU als Region mit den meisten BITs ein weltweit relevanter Akteur und kann potentiell auf das generelle Design dieser Verträge Einfluss nehmen.¹⁰¹ Gerade zurzeit besteht für die EU

101 Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten schlossen bis 2009 mehr als 1500 Abkommen, bei den USA waren es nur 48. Bei

die Möglichkeit, ein geändertes Modell zu nutzen, da eine neue Generation von EU-Investitionsabkommen ansteht: Nach dem Lissabonner Vertrag sind alle künftigen Abkommen von der gesamten EU abzuschließen, einzelne EU-Mitgliedstaaten dürfen dies nicht mehr.¹⁰² Bislang wurden in den nationalen BITs die Möglichkeiten für Ausnahmen vom Exportrecht nicht ausgeschöpft. Auch Umwelt- und Sozialbelange könnten gestärkt werden, indem man zum Beispiel Vorgaben für Umweltverträglichkeitsprüfungen von Investitionen verpflichtend macht.¹⁰³ Gerade bei Abkommen mit Entwicklungsländern sind solche Investitionsbedingungen oft ausgeschlossen.¹⁰⁴ Ebenso sollten Ausnahmen vom »local-content«-Verbot (vgl. oben, S. 16) für Entwicklungsländer geprüft werden. Investoren könnten verpflichtet werden, enteignete Bauern auf den erworbenen Flächen anzustellen, was zumindest etwas Einkommensdruck von ihnen nimmt. Aktuelle Vorschläge dafür, wie sich Auslandsinvestitionen bewusst nachhaltiger gestalten ließen, finden sich im »Investment Policy Framework for Sustainable Development« der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).¹⁰⁵

den 14 Zielländern für ADI in Land wurde nur in vier Fällen kein bilaterales Investitionsabkommen abgeschlossen. Dies betrifft die Zielländer Liberia, Madagaskar und Somalia (und die Herkunftsländer Großbritannien und Italien). Vgl. UNCTAD-Datenbank zu bilateralen Investitionsabkommen, <www.unctadxi.org/templates/docsearch___779.aspx> (zuletzt eingesehen am 20.11.2011).

102 »Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union« AEUV, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 83, 30.3.2010, S. 47–199, hier: Artikel 3 1 (e) und 207 (1); Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern*, KOM(2010) 344 endgültig, Brüssel, 7.7.2010.

103 Zum Vergleich bestehender nationaler BITs in der EU: Kommerskollegium, *Securing High Investment Protection for EU Investors. A Review of EU Member States' Model BITs*, Stockholm, Mai 2011, <www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2011/rapporter/report-securing-high-investment-protection.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

104 Andrew Newcombe/Lluís Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties: Standards and Treatment*, Austin u.a. 2009.

105 UNCTAD, *Towards a New Generation of Investment Policies. World Investment Report 2012*, New York/Genf 2012, <<http://>

Reformen für *Nahrungsmittelhilfen* im Rahmen der Nahrungsmittelhilfskonvention sind seit Sommer 2012 unterschriftsreif.¹⁰⁶ Monetäre Hilfen werden weiterhin nur als Regelfall vorgesehen, aber nicht vorgeschrieben. Die Planungssicherheit wird abnehmen, da die Verpflichtungen der Geber nicht mehr für die Dauer des Abkommens, sondern nur noch jährlich definiert werden. Dafür wurde aber die Beteiligung der Empfängerländer verbessert, die nun stärker in die Bedarfs- und Gestaltungsermittlung einbezogen werden sollen. Insgesamt wäre ein höheres Maß an Dezentralisierung internationaler Nahrungsmittelhilfen unter Nutzung regionaler Reservelager in Bedarfsländern hilfreich, damit stabile Mengen schnell und ohne hohe Transportkosten mobilisiert werden können. Zum Aufbau von Reserven sollte auf WTO-Ebene der sogenannte spezifische Ansatz für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment) gestärkt werden, damit diese Länder Subventionen zum Reserveaufbau in Zukunft nicht kürzen müssen. Die aktuelle Unterstützung einer regionalen Reserve durch die G20 ist ein richtiger Schritt. Die Erfahrungen daraus sollten dafür genutzt werden, die generelle Einrichtung solcher Reserven weiterhin zu fördern.

Bei den Landnutzungsregeln ist eine bessere Verzahnung der bestehenden und teilweise konkurrierenden Prinzipien der FAO und der Weltbank nötig. Auch die OECD-Ansätze zum generellen Investitionsklima in Zielländern könnten einbezogen werden. Damit würde der Katalog vielzähliger Ansätze verdichtet, Unternehmensentscheidungen ließen sich mithin besser vorbereiten. Der neue »Draft Policy Framework for Investment in Agriculture« der OECD¹⁰⁷ und darauf aufbauende Pilotprojekte in Burkina Faso¹⁰⁸ ergänzen bereits die ursprünglich nur ziellandbezogene Sicht der OECD. Erfahrungen sollten auch mit den VN

geteilt und genutzt werden, um die Leitlinien der FAO weiter zu verbessern. Eine Schärfung der extraterritorialen Anwendung menschenrechtlicher Pflichten würde die Investorregion stärker in die Verantwortung nehmen, da die EU zum Beispiel diese Pflichten dann auch für europäische Unternehmen im Ausland durchsetzen müsste. Die VN betont zwar die extraterritoriale Verpflichtung, eine Konkretisierung und Anwendung unterblieb bislang allerdings und wird sich völkerrechtlich auch nur nach und nach entwickeln können. Die »Land Policy Guidelines« der EU sollten gestärkt und auch auf Mitgliedstaatenebene expliziter in Entwicklungsprogrammen verankert werden.

Unternehmensbezogene Initiativen und Zertifikate mit Bezug zu Nahrung und Landnutzung gibt es vielfach. Am Beispiel der Menschenrechte zeigte sich, dass ein Bedarf besteht, diese unterschiedlichen Ansätze auch auf VN-Ebene zusammenzuführen: Der Sonderbeauftragte der VN für Menschenrechte und transnationale Unternehmen trug denn auch im Sommer 2011 alle Leitlinien für Staaten und Unternehmen zusammen und verdeutlichte auf diese Weise den bestehenden internationalen Konsens.¹⁰⁹ Auch nahrungs- und landbezogene Regelungen sollten gebündelt werden, um für mehr Übersichtlichkeit zu sorgen. Wenn zudem finanzielle Anreizsysteme oder Beratungsdienstleistungen für Unternehmen implementiert würden, wäre sicher auch mit deren vermehrter Teilnahme zu rechnen. Bessere Informationen zu den Initiativen helfen auch dem Verbraucher bei seiner Entscheidung für oder gegen ein Produkt. Die daraus sich möglicherweise ergebende Verbesserung der Marktposition wiederum ist für Unternehmen ein Anreiz, an der Zertifizierung teilzunehmen. Der EU-Aktionsplan zur sozialen Verantwortung bietet solche Anreize, indem etwa teilnehmende Unternehmen Hilfen beim Zugang zu Ausschreibungsverfahren erhalten.¹¹⁰ Und letztlich sollten alle Ansätze, die Entscheidungen über Investitionen im Ausland unterstützen, auch die Option aufzeigen, bei zu großen Risiken im Zielland (Grafik 3,

unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf (eingesehen am 30.8.2012).

106 FAC, »Meeting of the Food Aid Committee, London 11 June 2012«, Press release, 12.6.2012, <www.foodaidconvention.org/Pdf/p_r/facjune12.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

107 OECD, *Draft Policy Framework for Investment in Agriculture: Policy Guidance for Promoting Private Investment in Agriculture in Africa*, Paris 2011, <www.oecd.org/investment/investmentpolicy/47326520.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

108 OECD, *Revue des politiques de l'investissement agricole du Burkina Faso – Synthèse des résultats et des recommandations*, Paris 2011, <www.oecd.org/fr/investissement/investissementspourledeveloppement/47675583.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

109 *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, John Ruggie. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« Framework*, Menschenrechtsrat, 17. Sitzung, angenommen am 16.6.2011, <www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

110 Mitteilung der EU-Kommission, *Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)*, KOM(2011) 681 endgültig, Brüssel, 25.10.2011.

SWP Berlin

Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern
September 2012

S. 15) ganz auf eine Landinvestitionen zu verzichten oder sie durch wirksame Schutzmaßnahmen zu flankieren.

Zu *finanziellen Ausgleichsmechanismen* kann die EU ihre langjährige Erfahrung mit den rohstoffbezogenen Ausgleichsmechanismen im alten Stabex- und Sysmin-System (vgl. oben Box 1, S. 17) WTO-gemäß auf der internationalen Ebene zur Geltung bringen.

Die deutsche *Ressourcenstrategie* sollte wie das neue EU-Modell Agrarrohstoffe einbeziehen, da eben auch Regeln zur Landnutzung und zum Landzugang außerhalb des Agrarsektors normgebend wirken und insofern auch die landwirtschaftliche Nutzung von Landfläche beeinflussen können. Dafür müssten das Wirtschafts- und das Landwirtschaftsministerium zusammenarbeiten, die für unterschiedliche Rohstoffe zuständig sind. Die Initiative zum Verzicht auf Exportbegrenzungen sollte mit Blick auf große Agrarexporture verfolgt werden, die Einfluss auf den Weltmarktpreis haben. Für ein versorgungsanfälliges Zielland aber wäre dies ein Verzicht auf die effektivste Möglichkeit, sich zu schützen. Für etwaige Nutzungen sollten daher dringend Auslösekriterien definiert werden. Sowohl die EU als auch Deutschland betonen die Bedeutung transparenter Finanzflüsse bei Rohstofftransaktionen. Daher müssen die Transparenzrichtlinien unbedingt gefördert werden. Darüber hinaus könnte speziell für Agrarinvestitionen eine neue »Agricultural Transparency Initiative« ins Leben gerufen werden, um die Bauern in Entwicklungsländern beim Umgang mit besonders intransparenten Landinvestitionen und Flächenbewertungen zu unterstützen. Dabei könnte auf Erfahrungen in Zielländern zurückgegriffen werden, von denen manche in der »Extractive Industries Transparency Initiative« vertreten sind (siehe Box 2, S. 23, und Tabelle 3, S. 32, letzte Spalte).

Die EU sollte die besonders marktbeeinflussende Nachfragevorgabe für *Agrarkraftstoffe* aufheben und ohnehin mehr auf Technologien ohne direkten Landbezug setzen, zumal die Klimabilanz von Agrarkraftstoffen mittlerweile ohnehin kritisch bewertet wird. Damit die Nachhaltigkeitszertifizierung nicht als Handelsschranke gerade für Entwicklungsländer wirkt, sollte die EU im Rahmen der Entwicklungsförderung Hilfen zur Einhaltung der Standards leisten.

Eine Verbesserung der *Erfassung von Daten* für Landinvestitionen wurde mit der Land Matrix jüngst unter deutscher Beteiligung angestoßen. Dennoch sollten auch die Wirkungsanalysen einzelner lokaler Ergebnisse stärker zusammengeführt werden, um

ein geschlosseneres Bild von unterschiedlichen Zielländern, Investoren und den Bedingungen für die Sicherstellung eines niedrigen Risikoniveaus zu erhalten.

Die *internationale Vertragslandwirtschaft* kann durch Beratungs- und Finanzierungshilfen von Investoren gestärkt werden, damit die verlangten Qualitäten auch von kleinen Anbietern aus Entwicklungsländern zu erreichen sind. Die EU kann dafür ihre Erfahrung mit bestehenden Qualitätssicherungssystemen im Nahrungsmittelsektor einbringen (etwa GlobalG.A.P.¹¹¹). Auf diese Weise könnte das große Potential genutzt werden, um die Chancen ausländischer Flächennutzung auszuschöpfen, ohne dass die genannten Risiken der Eigentumsübertragung eintreten.

Bei *Agrarspekulationen* sollte gerade Deutschland als großer Akteur auf G20-Ebene die angestoßene Stärkung funktionsfähiger Märkte unterstützen, indem es Transparenz und Wettbewerb fördert und diese Aspekte auch auf EU-Ebene einbringt.

Das Zielland als Schlüsselakteur

Unabhängig vom konkreten Design einer Investition kann das Zielland Risiken rigoros ausschließen, indem es Auslandsbesitz an Land verbietet. Erlaubt es jedoch Landkäufe durch Ausländer, kann es sich durch *Investitions- und Handelsregeln* schützen: Zielländer sollten die Möglichkeiten zu Einschränkungen des Investortrechts stärker nutzen, um Risiken einzuhegen. Insbesondere die an Investitionen geknüpfte Bedingung, inländische Arbeitskräfte heranzuziehen, ist bislang nach WTO-Regeln verboten, kann aber ökonomische und politische Risiken verringern. Zielländer sollten sich darum bemühen, dass ihnen Ausnahmen vom »local content«-Verbot zugestanden werden. Die Beachtung von Umwelt- und Sozialbelangen ist zwar oft für Investitionen vorgeschrieben, hier mangelt es jedoch zumeist an der kontrollierten Umsetzung im Zielland. Im Falle von Versorgungskrisen lassen sich Exportverbote nutzen. Typische Zielländer für ADI in Land haben keinen Einfluss auf den Weltmarkt. So bietet diese Option Schutz, ohne dass sie einen Preisauftrieb verursacht. Dennoch sollten sich auch Zielländer für schärfere Auslösekriterien stark machen. Damit erhöhen sie die Akzeptanz dieser

111 Vgl. <www.globalgap.org>.

Box 3**Best Cases für nationale Landinvestitionsregime:
Peru und Mexiko**

In *Peru* wurden in den letzten 15 Jahren 235 000 Hektar vor allem an der Pazifikküste verkauft – zum größten Teil, aber eben nicht nur, an inländische Käufer. Eine starke Beteiligung lokaler Landwirte und ein besonderer Vergabemechanismus tragen zu einem fairen Wettbewerb bei. Eine unabhängige Organisation vertritt die Bauern in allen Landrechtsfragen und stärkt deren Eigentumsrechte. Bei allen Landkäufen werden die Rechte eines Investors zur Nutzung von Wasser direkt mitgeregelt. Das jährliche Nutzungsvolumen wird an die aktuelle Situation der Wasserverfügbarkeit angepasst. Für jede Enteignung gelten zudem klare zeitliche Fristen, bei deren Überschreitung sie ihre Rechtskraft verlieren. Die Transaktion von Landrechten selbst erfolgt durch eine Auktion, wobei die Regierung einen Mindestpreis festlegt, der die reale Knappheit und das Preisniveau für Land berücksichtigt. Eine Expertenkommission prüft die Zahlungsfähigkeit der Bieter; jeder Bieter muss eine Einlage zahlen, wodurch strategisches Bieten eingedämmt wird. Die geplante Transaktion wird veröffentlicht. Die Angebotshöhe dagegen bleibt vertraulich. Auf diese Weise wird Transparenz geschaffen und gleichzeitig ein Anreiz gegeben, tendenziell hoch

zu bieten, da Konkurrenzangebote unbekannt bleiben. Problematisch sind nach wie vor Mängel im Katastersystem.

In *Mexiko* werden seit den neunziger Jahren lokale Gremien an der Entscheidung über Landinvestitionen umfassend dezentral beteiligt. Auch kann ein Mix an Landtiteln vergeben werden, der sich zusammensetzt aus individuellen und haushaltsbezogenen Rechten und anteiligen Titeln an Kommunalflächen. Die Kommunen entscheiden über Transaktionen. Eine öffentlich finanzierte Ombudsperson unterstützt Bauern bei Konflikten und vertritt sie auch bei Gerichtsverfahren. Zudem können einzelne Bürger Einspruch gegen Landnutzungspläne erheben. Dadurch steigt der Anreiz für Investoren, auf lokaler Ebene frühzeitig Akzeptanz für die Landtransaktion zu suchen.

Quelle: Klaus Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland – Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, D.C.: World Bank, Juli 2011; Centre for Human Rights and Global Justice – New York School of Law, *Foreign Land Deals and Human Rights, Case Studies on Agricultural and Biofuel Investments*, New York 2010; Klaus Deininger, »Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment«, in: *Journal of Peasant Studies*, 38 (2011) 2, S. 238.

für sie stärksten Schutzoption. Zudem sollten sie eine andere Maßnahme intensiver nutzen, die der WTO-Logik des freien Handels entspricht: herabgesetzte Importzölle. Diese mehren das Nahrungsmittelangebot in Krisenzeiten, gerade weil viele Zielländer besonders hohe und damit mengenbegrenzende Agrarzölle erheben. Dafür müssen aber auch langfristig alternative Quellen für Staatseinnahmen erschlossen werden, die sich in Zielländern oft zu einem großen Anteil aus diesen hohen Zöllen speisen.

Für den Umgang mit *nationalen Nahrungsreserven* gelten Mali und Äthiopien als gute Beispiele, da sie ein wirksames Monitoring für entstehende Versorgungskrisen entwickelt, ihre Reserven aufgestockt und gute Erfolge mit klaren Vergabekriterien und Verteilungswegen, etwa in Schulen, erzielt haben.¹¹² Nationalen

Reserven sind aber bei gravierenden Versorgungsengpässen Grenzen gesetzt – durch regionale Kooperation lassen sich prinzipiell größere Mengen austauschen und die jeweiligen Überschüsse und Defizite ausgleichen. Während in Asien bereits eine überregionale Reisnotreserve geschaffen wurde, konnten in afrikanischen Staaten noch keine überregionalen Konzepte etabliert werden.¹¹³ Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft bauen zurzeit erst Reserven auf¹¹⁴ und werden dabei durch ein Pilotprojekt der G20 unterstützt.¹¹⁵

opinions/2011/0823_africa_food_shocks_kimenyi.aspx> (eingesehen am 30.8.2012).

113 Ebd.

114 Ebd.

115 Sophia Murphy, »The G-20's Opportunity on Food Reserves«, *Think Forward Blog*, 23.9.2011, <www.iatp.org/blog/201109/the-g-20s-opportunity-on-food-reserves> (eingesehen am 10.10.2011).

112 Mwangi S. Kimenyi/Nelipher Moyo/Jessica Smith, *A Regional Approach to Managing Africa's Food Shocks*, Washington, D.C.: Brookings, 23.8.2011, <www.brookings.edu/

Die Schlüsselrolle für die Regulierung der Risiken kommt den nationalen *Landnutzungsregeln* der Zielländer zu. Da sie jedoch sehr unterschiedlich sind, müssen sich Verbesserungen an deren individueller Ausgestaltung orientieren. Einige Zielländer definieren mit Unterstützung der EU gemeinschaftlich Leitlinien, wie zum Beispiel die Afrikanische Union gemeinsam mit den VN, der Afrikanischen Entwicklungsbank.¹¹⁶ Diese Leitlinien haben weniger den Charakter substantieller Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung von Landrechten, sie empfehlen vielmehr die Entwicklung einer individuell angepassten Landpolitik. Angesichts der Vielfalt sehr unterschiedlicher etablierter Systeme ist das auch sinnvoll.

Insgesamt verfügen die Zielländer über großen Spielraum, um Risiken aus Landinvestitionen durch den Erlass von Landnutzungsregeln gering zu halten. Solange es jedoch im Interesse der Regierungen oder Eliten in diesen Ländern liegt, kurzfristig Auslandskapital anzuziehen, werden weiterhin Schäden aus Landinvestitionen erwachsen. Diese Schäden wiederum können auch Renditen investierender Unternehmer aus dem Ausland mindern und deren Herkunftsländern Handelsverluste bescheren oder unkalkulierbar steigende Nahrungsmittelhilfen abverlangen. Nicht zuletzt kann in der Folge auch die Entwicklungshilfe der EU und der EU-Mitgliedstaaten an politischer Glaubwürdigkeit einbüßen.

Daher sollte es auch im Interesse der Herkunftsländer und der in Land investierenden Unternehmen selbst liegen, Risiken in den Zielländern zu vermeiden. Der erste Schritt ist es, Zielländer umsichtig auszusuchen. Dies kann auch heißen, letztlich ganz auf Investitionen in stark gefährdeten Zielländern zu verzichten. Kommt es zur Investition, gilt es, beim Investitionsdesign besondere regionale Belange zu berücksichtigen und flexible Schutzoptionen für die Zielländer zu gewähren.

Insgesamt könnte die EU auf einer freiwillige, extraterritoriale Anwendung des Menschenrechts auf Nahrung hinwirken: Entscheidungsträger sollten europäische Unternehmen offensiv in Diskurse zu nachhaltigen Investitionen und zu Problemen der Landnutzung einbinden und diese auch zum Verzicht

ermutigen, wenn die Risiken im Zielland zu groß erscheinen.

116 African Union/African Development Bank/Economic Commission for Africa, *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa. Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods*, Addis Abeba, September 2010, <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/35-EN-%20Land%20Policy%20Report_ENG%20181010pdf.pdf> (eingesehen am 30.8.2012).

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

| | | | |
|---------|--|--------|--|
| ADI | Auslandsdirektinvestition | SYSMIN | System zur Stabilisierung von Exporterlösen im Minensektor |
| APRODEV | Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe | TRIMS | Agreement on Trade-Related Investment Measures |
| BIT | Bilateral Investment Treaty | UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| BNE | Bruttonationaleinkommen | UNEP | United Nations Environment Programme |
| CDE | Centre for Development and Environment | Venro | Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. |
| CIRAD | Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement | VN | Vereinte Nationen |
| CRBM | Campagna per la riforma della Banca Mondiale | WFP | World Food Programme |
| CSR | Corporate Social Responsibility | WTO | World Trade Organization |
| EBA | Everything but Arms | | |
| ECOWAS | Economic Community of West African States | | |
| EITI | Extractive Industries Transparency Initiative | | |
| ESCR | International Network for Economic, Social & Cultural Rights | | |
| EU | Europäische Union | | |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations | | |
| FDI | Foreign Direct Investment | | |
| FIAN | FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk | | |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade | | |
| GIGA | German Institute of Global and Area Studies | | |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit | | |
| GRAIN | Genetic Resources Action International | | |
| GTAP | Global Trade Analysis Project | | |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit | | |
| GUS | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten | | |
| ICSID | International Centre for Settlement of Investment Disputes | | |
| IFAD | International Fund for Agricultural Development | | |
| IFC | International Finance Corporation | | |
| IFPRI | International Food Policy Research Institute | | |
| IFS | International Financial Statistics | | |
| IMF | International Monetary Fund | | |
| ISCC | International Sustainability & Carbon Certification | | |
| ISO | International Organization for Standardization | | |
| IWF | Internationaler Währungsfonds | | |
| JRC | Joint Research Centre | | |
| LDC | Least developed country | | |
| OCT | Over-the-Counter | | |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development | | |
| RRF | Rapid Response Forum | | |
| RSPO | Round Table on Sustainable Palm Oil | | |
| SADC | Southern African Development Community | | |
| STABEX | System zur Stabilisierung von Exporterlösen für Agrarerzeugnisse | | |

Tabelle 3

**Ausländische Landinvestitionen von EU-Unternehmen aus dem Produktionsbereich
(> 5000 ha, 2007–2010, Kauf und Pacht)**

| Land Σ ha, in 1000 | Firma | Umfang (1000 ha) | Zielland | Unternehmens- schwerpunkt | Grün- dungs- jahr | Unternehmer- Leitlinien | |
|---|---|---------------------|---------------------------------|--|-------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| | | | | | | Rep- Risk ¹ | Produkt- spezifisch |
| Vereinig- tes König- reich | Lonrho | 25 | Angola | Produktion/Vermarktung von Nahrungsmitteln in Afrika | um 1900 | 8 | – |
| | Equatorial Palm Oil | 170 | Liberia | Palmölproduktion | k. A. | 24 | RSPO ² Liberia EITI |
| | Madabeef Malagasy Company | 200 | Madagaskar | Tierhaltung zur Fleisch- produktion | k. A. | – | – |
| | Trans4mation Agric-Tech Ltd. | 40 20 10 | Madagaskar Nigeria Malawi | k. A. | k. A. | – | – Nigeria EITI |
| | Camec (Central African Mining & Explo- ration Company) | 30 | Mosambik | Zuckerrohranbau zur Ethanolproduktion | k. A. | 0 | – |
| | CAMS Group | 45 | Tansania | Biodieselproduktion, Export von Gemüse und Obst | 1972 | – | – |
| | D1 Oils | 60 45 | Tansania Sambia | Jatrophaanbau | 2004 | 0 | – |
| | Sun Biofuels Tanzania | 5,5 | Tansania | Biodieselproduktion | 2005 | 18 | – |
| | Chayton Capital | 10 | Sambia | Getreideproduktion | 2009 | – | – |
| | Lankom | 100 | Ukraine | Anbau Mais, Weizen, Soja und Sonnenblumen | 2005 | 0 | – |
| Σ= 802,5 | AgriFirma | 42 | Brasilien | Produktion Baumwolle, Kaffee, Mais und Soja | 2008 | – | – |
| Schweden | Sekab BT | 100 22 | Mosambik Tansania | Biodieselproduktion Ethanol aus Zuckerrohr | k. A. | 0 | ISCC |
| | Alpcot Agro | 128 | Russland | Nahrungsmittelanbau | 2006 | 11 | – |
| | Black Earth Farming | 331 | Russland | Nahrungsmittelanbau | 2005 | 0 | – |
| Σ= 581 | | | | | | | |

1 Ranking Monitoring der RepRisk (mit 0–24 als geringes Risiko und 50–74 als hohes Risiko), <www.reprisk.com/webshopsearch> (eingesehen am 18.11.2010).

2 Zertifizierung »Round Table on Sustainable Palm Oil« (RSPO), unter: <www.rspo.org/?q=countrystat/Germany&page=2> (eingesehen am 11.5.2012); UN Global Compact, unter: <www.unglobalcompact.org/participants/search> (eingesehen am 11.5.2012).

SWP Berlin

Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen
und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern
September 2012

Tabelle 3 (Fortsetzung)

**Ausländische Landinvestitionen von EU-Unternehmen aus dem Produktionsbereich
(> 5000 ha, 2007–2010, Kauf und Pacht)**

| Land Σ ha, in 1000 | Firma | Umfang (1000 ha) | Ziel- land | Unternehmens- schwerpunkt | Grün- dungs- jahr | Unternehmer- Leitlinien | |
|---------------------------------|---|---------------------|---------------|---|--------------------------------------|----------------------------|------------------------|
| | | | | | | Rep- Risk ¹ | Produkt- spezifisch |
| Deutsch- land | Acazis AG (bis 2010 Flora EcoPower) | 256 | Äthiopien | Produktion Non-Food-Öle für Kosmetik- und Phar- maindustrie und Biodiesel | 2006 | 12 | - |
| | Bärnstedt AG | 8 | Ukraine | Nahrungsmittel und nachwachsende Rohstoffe | k. A. | - | - |
| | EcoNiva (Deutsch- Russisches Unter- nehmen) | 100 | Russland | Milch- und Rindfleisch | 2003 | - | - |
| | Prokon | 10 | Tansania | Windparks und nach- wachsende Rohstoffe (Jatropha) | 1995 | 0 | - |
| | Sustainable Bio En- ergy Holding mbH | 11,6 | Ukraine | Nachwachsende Rohstoffe (Weizen, Raps, Soja) | 2007 | - | - |
| | Thyssen Krupp AG | 20 | Südafrika | Nachwachsende Rohstoffe (Raps) | Urspr.- firmen 1811 u. 1847 | 47 | - |
| $\Sigma= 405,6$ | | | | | | | |
| Italien | Fri-El Green Power | 30 | Äthiopien | Hauptsächlich Wind- energie, auch Biogas und Biodiesel | 1994 | 19 | - |
| | Delta Petroli | 50 | Madagaskar | Biodieservertrieb | 1979 | - | - |
| | Tozzi Renewable Energy | 100 | Madagaskar | Alternative Energien | 1990 | - | - |
| $\Sigma= 180$ | | | | | | | |
| Dänemark | Trigon Agri | 100 | Russland | Produktion, Lagerung und Vertrieb von Getreide | 2006 | 0 | - |
| | IDC Investment | 15 | Äthiopien | k. A. | k. A. | - | - |
| $\Sigma= 115$ | | | | | | | |
| Frank- reich | New Ecology Oils | 15 | Madagaskar | Jatrophaanbau | k. A. | - | - |
| | SOPREMAD | 35 | Madagaskar | Zuckeranbau für Ethanol- produktion | k. A. | - | - |
| | AgroGeneration | 45 | Ukraine | Getreideproduktion und -lagerung | 2007 | - | - |
| $\Sigma= 95$ | | | | | | | |
| Belgien | Socopalm | 58 | Kamerun | Palmölproduktion | 1968 | - | - |
| $\Sigma= 58$ | | | | | | | |

Quelle: Basierend auf GRAIN-Datenbank, <<http://farmlandgrab.org/>> (eingesehen am 11.11.2010); GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, Eschborn 2009; OECD, *Private Financial Sector Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure*, Paris 2010 (OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, Nr. 33); einzelne Websites der Unternehmen.

Tabelle 4

Landkarte des Risikos für EU-Zielländer (grau: hohe Anfälligkeit bei überdurchschnittlichen Werten)

| Zielland | Sozioökonomische Risikodimension | | | | | | |
|---------------------|--|---|----------------------------------|--|---|---|---|
| | % Nahrungs- mittel an Export (2010) ¹ | % Agrarsektor an BNP (2009) ² | % Land- bevölkerung (2009) | % Unter- ernährte an Bevölkerung (2005–2007) ² | % Ländlicher Zugang zu Trinkwasser (2008) ² | Krisenland nach FAO (2010) ³ | »Everything but Arms«- begünstigt |
| Angola | k. A. | 10 | 42,0 | 41,0 | 38,0 | – | √ |
| Äthiopien | 58,2 | 48 | 82,0 | 41,0 | 26,0 | √ | √ |
| Brasilien | 22,9 | 6 | 14,0 | 6,0 | 84,0 | – | – |
| Kamerun | 23,9 | 19 (2007) | 42,0 | 21,0 | 51,0 | – | – |
| Liberia | k. A. | 61 (2008) | 39,0 | 33,0 | 51,0 | √ | √ |
| Madagaskar | 23,0 | 29 | 70,0 | 25,0 | 29,0 | √ | √ |
| Malawi | 19,7 | 31 | 80,0 | 28,0 | 77,0 | √ | √ |
| Mosambik | 7,4 | 32 | 62,0 | 38,0 | 29,0 | √ | √ |
| Nigeria | 2,3 | 33 (2007) | 50,0 | 6,0 | 42,0 | – | – |
| Russland | 1,7 | 4 | 27,0 | – | 89,0 | – | – |
| Sambia | 3,9 | 9 | 64,0 | 43,0 | 72,0 | – | √ |
| Südafrika | 6,7 | 3 | 38,0 | – | 78,0 | – | – |
| Tansania | 17,0 | 28 | 74,0 | 34,0 | 45,0 | – | √ |
| Ukraine | 11,0 | 8 | 32,0 | – | 97,0 | – | – |
| Durchschnitt | 16,5 | 23 | 51,0 | 28,7 | 57,7 | 5 | 8 |

Quellen:

1 UN Comtrade Database, <<http://comtrade.un.org/db/>> (eingesehen am 10.11.2011).2 Weltbank, *Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>> (eingesehen am 12.11.2010).3 FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr. 3, Rom, September 2010.

Tabelle 4 (Fortsetzung)

Landkarte des Risikos für EU-Zielländer (grau: hohe Anfälligkeit bei überdurchschnittlichen Werten)

| Ökologische Risikodimension | | Politische Risikodimension | | | Flächendruck | |
|---|--|---|---|--|---|---|
| % Frischwasser Agrar an Gesamt- nutzung (2007) ² | % jährliche Ab- forstungsrate (2005–2010) ⁴ | Political In- stability Index (2010) ⁵ | % Land- bevölkerung an Gesamtbevöl- kerung (2009) ² | Bekannte Versor- gungsunruhen (2008–2010) ⁶ | % ADI an Getreidefläche (2009) ⁷ | % freie, kultivier- bare an gesamter Fläche (ohne Forst) (2010) ⁸ |
| 33 | 0,21 | 7,6 | 42 | – | 1,7 | 24 |
| 94 | 1,11 | 5,1 | 82 | – | 18,7 | 5 |
| 55 | 0,53 | 5,4 | 14 | – | 1,9 | 20 |
| 76 | 0,99 | 6,9 | 42 | – | 6,9 | 38 |
| 34 | 0,68 | 7,4 | 39 | – | 303,0 | k. A. |
| 97 | 0,55 | 7,1 | 70 | + | 99,0 | 60 |
| 84 | 0,99 | 5,7 | 80 | – | 0,5 | k. A. |
| 74 | 0,53 | 5,7 | 62 | + | 8,4 | 47 |
| 53 | 3,25 | 7,0 | 50 | – | 0,2 | k. A. |
| 20 | –0,01 | 6,5 | 27 | – | 2,65 | 12 |
| 76 | 0,33 | 7,8 | 64 | – | 20,4 | 50 |
| 63 | 0,05 | 7,0 | 38 | – | 3,95 | 5 |
| 89 | 1,16 | 5,9 | 74 | – | 16,0 | 19 |
| 51 | –0,27 | 7,6 | 32 | – | 8,9 | 10 |
| 64,1 | 0,8 | 7,1 | 51 | | 37,7 | 26 |

Quellen:

2 Weltbank, *Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>> (eingesehen am 12.11.2010).

3 FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr. 3, Rom, September 2010.

4 Mongabay, *Deforestation Rates 2010*, <<http://rainforests.mongabay.com/deforestation/>> (eingesehen am 12.11.2010), (Referenzwerte: Deutschland 0,00, Indonesien: –0,71).

5 Economist Intelligence Unit, *Political Instability Index*, <http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads> (eingesehen am 16.12.2010).

6 Pressemitteilungen gesammelt bei Earth Policy Institute, <www.earthpolicy.org> (eingesehen am 12.11.2010).

7 Eigene Berechnung auf Grundlage der GRAIN-Datenbank, <<http://farmlandgrab.org/>> (eingesehen am 11.11.2010), und Weltbank, *Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>> (eingesehen am 12.11.2010).

8 Berechnet aus Klaus Deininger u.a., *Rising Global Interest in Farmland – Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, D.C.: Weltbank, Juli 2011, S. 165ff.

Tabelle 5
Urteile in Klagen mit explizitem Bezug zum Menschenrecht auf Nahrung

| Verklagter Staat, Jahr des Urteils | Kläger | Inhalt | Urteilsinstanz | Urteil/Maßnahmen | Aktueller Stand |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---------------------------------------|
| Paraguay 1996 | Indigene Gemeinschaft Enxet-Lamenxay und Kayleyphapopyet | Missachtung traditioneller Landnutzungsrechte durch Landverkauf | Inter-American Court of Human Rights | Lösung vor Urteil | Schenkung neuer Land- flächen 1998 |
| Nigeria 2001 | Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights | Aufgrund von Ölbohrung im Ogomiland Gesundheits- gefährdung und veränderter Zugang zu Ressourcen | African Commission on Human and People's Rights | Verletzung Respekt- und Schutzpflichten | Nicht umgesetzt |
| Paraguay 2005 | Indigene Gemeinschaft der Yakye Axa | Missachtung traditioneller Landnutzungsrechte: Enteignung durch Landverkauf | Inter-American Court of Human Rights | Verletzung Gewähr- leistungspflicht Landrückgabe bis 2009 | Nicht umgesetzt |

Quelle: Datenbank des International Network for Economic, Social & Cultural Rights (ESCR), <www.escr-net.org/caselaw> (eingesehen am 20.10.2011).