



Executive Stakeholder Summary

Projektnummer

406840_161905

Projekttitel

Bessere Steuerung transnationaler Landkäufe

Projektleiter

Stephan Rist, Universität Bern

Weitere
Projektverantwortliche

Peter Messerli, Universität Bern
Stefan Mann, Agroscope

Ort, Datum: Bern, 17.04.2018

Hintergrund

Weltweit erhalten immer mehr Agrarinvestoren, Investitions- und Staatsfonds durch Konzessionen, Pacht oder Kauf Zugang zu grossen landwirtschaftlichen Nutzflächen. Das Projekt untersuchte die typischen Auswirkungen, die von grossflächigen Landinvestitionen ausgehen, sowie ausgewählte Möglichkeiten, diese Dynamiken zu einer nachhaltigeren Entwicklung zu beeinflussen.

Der Kauf, die Pacht und das Leasing grosser Landflächen durch private und staatliche Investoren haben in den vergangenen Jahren starke Aufmerksamkeit erhalten. Die Zielregionen dieser Investitionen liegen meist in Ländern des globalen Südens, wohingegen die Investitionen und Nachfrage nach Agrarprodukten vorwiegend aus Ländern des globalen Nordens stammen. Die grossflächigen Landakquisitionen haben die Landnutzung in ihren Zielregionen erheblich verändert. Fruchtbare Böden erfüllen dabei viele Funktionen, unter anderem zur Produktion von Nahrungsmitteln, als Lebensraum von Mensch, Tier und Pflanzen, als Speicher von Kohlenstoff und zur Regulierung des Wasserhaushalts. Landakquisitionen erhöhen die Nachfrage vor allem nach der Produktionsfunktion und verändern den Zugang zu Boden. Damit machen sie Boden zu einer zunehmend knappen und umstrittenen Ressource. Sie haben oft zu Konflikten zwischen Kleinbauern, lokalen Eliten und den Investoren um Zugang zu Land, Boden und Wasser geführt und bestehende Ungleichheiten weiter verstärkt.

Gegenwärtig gibt es eine unüberschaubar gewordene Zahl von Fallstudien zu den Auswirkungen grossflächiger Landakquisitionen. Wie sieht eine Gesamtbilanz positiver und negativer Auswirkungen von derartigen grossflächigen Landakquisitionen aus, wenn die grosse Anzahl von Einzelfallstudien in einer Gesamtschau betrachtet wird? Worauf sind unterschiedliche Auswirkungen zurückzuführen? Welche Empfehlungen ergeben sich daraus für die Ressourcen- und Entwicklungspolitik? Dies sind zentrale Fragen denen dieses Forschungsprojekt nachgegangen ist.

Ziel

Das Hauptziel bestand darin, zu einem verbesserten Verständnis über die Entstehung, die Entwicklung, die Vermeidung und die Bewältigung von Konflikten um Boden und Land bei grossflächigen Landakquisitionen beizutragen.

Hierzu wurden drei Metaanalysen von Fallstudien aus mehr als 20 Ländern Afrikas, Südostasiens, Lateinamerikas und Osteuropas durchgeführt. Sie verfolgten folgende drei Teilziele:

- 1) die archetypischen Prozesse und Auswirkungen von Landakquisitionen auf lokale Lebensgrundlagen verstehen;
- 2) Auswirkungen von Landakquisitionen auf Böden qualifizieren und quantifizieren; und
- 3) verstehen, warum ausgewählte Handlungsoptionen in manchen Kontexten diese Dynamiken zu einer nachhaltigeren Entwicklung beeinflussen können, während sie in anderen Kontexten fehlschlagen.

Darüber hinaus wurde eine analytische Methode entwickelt und angewendet, um Handlungsmöglichkeiten in komplexen Netzwerken zu identifizieren und analysieren zu können.

Resultate

Auswirkungen von Landakquisitionen auf lokale Lebensgrundlagen

Grosse Landakquisitionen können die lokalen Lebensgrundlagen in ihren Zielregionen massgeblich verändern. Wissenschaftliche Fallstudien dokumentieren negative Auswirkungen sehr viel häufiger als positive Auswirkungen.

Unsere erste Metaanalyse hat gezeigt, dass Landakquisitionen negative Auswirkungen am häufigsten dadurch entfalten, dass sie den Zugang für lokale Akteure zu Landressourcen einschränken, ohne dass dieser Verlust ausgeglichen werden kann (“enclosure”). Zudem entstehen negative Auswirkungen durch Vorteilnahme durch lokale und staatliche Eliten (“elite capture”) sowie die Marginalisierung verletzlichere Bevölkerungsschichten (“selective marginalisation”). Diese Prozesse werden regelmässig dadurch ermöglicht, dass die Möglichkeiten zur Teilhabe *innerhalb* der betroffenen Gemeinschaften ungleich verteilt sind. In Debatten wird Land – oftmals fälschlicherweise – als marginal oder ungenutzt dargestellt und die Entwicklungschancen hingegen als – oftmals übermässig – positiv geschildert. Regelmässig gründet sich die Legitimität von Landakquisitionen auf der Unterstützung durch Regierungen oder lokalen Eliten in den Zielländern. Negative Auswirkungen betreffen überproportional häufig verletzlichere Bevölkerungsschichten, insbesondere Frauen, vormalige Migranten, und Personen mit geringen Fähigkeiten beziehungsweise Repräsentation in lokalen Gemeinschaften.

Langfristige und verbreitete Vorteile für Einheimische entstehen nur unter sehr spezifischen Bedingungen. Damit sich internationale Landdeals für die einheimische Bevölkerung überhaupt positiv auswirken können, müssen zentrale Voraussetzungen erfüllt sein: Der Verlust aktiv genutzten Bodens für Einheimische muss minimal sein. Das Geschäftsmodell des Landdeals muss eine hohe Arbeitsintensität aufweisen. Auch marginalisierte Gruppen müssen an der Aushandlung und Implementierung des Geschäfts wahrhaft teilhaben können und die Arbeit als abhängig Beschäftigter muss lokal dauerhaft als eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo bewertet sein. Die Analyse identifizierte zudem erste Evidenz dafür, dass lokale Widerstandsbewegungen und staatliches Handeln in Zielländern die lokalen Lebensgrundlagen schützen können. Dies wurde in der dritten Metaanalyse genauer untersucht.

Auswirkungen auf Boden als natürliche Ressource

Die ausgewählten Fallstudien der zweiten Metaanalyse zeigen eine grosse Variation der Auswirkungen von Landakquisitionen auf Bodenparameter: Die Bodendichte nimmt im Allgemeinen zwischen 10 und 30 Prozent zu, wobei grössere Auswirkungen vor allem durch die Nutzung schwerer Maschinen beobachtet wurden. Nährstoffgehalte nehmen bis zu 50 Prozent ab, wobei die Nutzung von Düngern dies ausgleicht oder gar zu einer Erhöhung des Nährstoffgehalts führt. Der Kohlenstoffgehalt verringert sich im Mittel zwischen 5 und 40 Prozent und die organische Bodensubstanz reduziert sich im Mittel zwischen 20 und 50 Prozent. Über die Zeit zeigt sich gemäss der Analyse regelmässig ein Rebound-Effekt, bei dem Verluste von Nährstoffen, Kohlenstoff und organischer Bodensubstanz teilweise, jedoch nur selten vollständig kompensiert werden können.

Handlungsoptionen für nachhaltigere Entwicklung im Kontext von grossen Landakquisitionen

Die dritte Metaanalyse von Fallstudien untersuchte Handlungsoptionen für eine nachhaltigere Entwicklung im Kontext grosser Landakquisitionen. Die umfassendste Evidenz aus den untersuchten Studien betrifft Strategien von kollektivem Handeln in betroffenen lokalen

Gemeinschaften. Lokales kollektives Handeln erwies sich als dann effektiv, wenn betroffene Gemeinschaften die Möglichkeit hatten, einen Landdeal de facto auch abzulehnen, Unterstützung durch Zivilgesellschaftsorganisationen erhalten haben und lokale Eliten mit Nachdruck und im Interesse ihrer Gemeinschaften – anstelle einer eigenen Vorteilnahme – gehandelt haben. Lokales kollektives Handeln betroffener Gemeinschaften konnte nur dann effektiv mit staatlichen Stellen vernetzt werden, wenn es sich um eine staatliche Stelle handelt, die innerhalb des Staatsapparats des Ziellands einflussreich ist und eine klare Agenda für den Schutz lokaler Landrechte hat. Zudem war lokales kollektives Handeln dann effektiver, wenn öffentliche Protestbewegungen es unterstützten und lokale Akteure mit Nachdruck agiert haben, weil es sich um für sie hochrelevantes Land handelt.

Lokales kollektives Handeln war hingegen ineffektiv, wenn ein geringes Sozialkapital in betroffenen Gemeinschaften die Selbstorganisation behinderte, der Zugang von lokalen Gemeinschaften zu staatlichen Entscheidungsträgern schwach war oder die Regierungspolitik eindeutig auf grossflächige Landinvestitionen ausgerichtet war. Landakquisitionen haben auch zu gewaltsamen Konflikten um Land beigetragen, insbesondere in Kontexten, in denen betroffene lokale Gemeinschaften keinen Zugang zu politischer und rechtlicher Unterstützung hatten, kein Zugang zu Verhandlungsoptionen bestand oder der Zugang von Investoren zu Land mit gewaltsamen Mitteln herbeigeführt oder verteidigt wurde.

Methode zur Analyse von Netzwerken von Governance-Arenen

Entscheidungsprozesse in zahlreichen, vernetzten Governance-Arenen beeinflussen die Dynamiken und Auswirkungen grosser Landakquisitionen. Auf Basis des Konzepts des Netzwerks von Handlungssituationen haben wir eine Methode erarbeitet, um Handlungsmöglichkeiten und Interdependenzen zu analysieren. Mit ihrer Hilfe konnten wir im Fall des Investments von Addax Bioenergy in Sierra Leone zeigen, wie Auswirkungen dieser Landakquisition zurückzuführen sind auf vernetzte Interaktionen in lokalen Arenen zur Anbahnung des Landdeals, zur Implementierung des Landdeals und hinsichtlich der Widerstandsaktivitäten sowie in transnationalen regulatorischen Räumen, u.a. im Roundtable for Sustainable Biofuels und durch Regularien von Entwicklungsbanken.

Indikatoren für eine nachhaltige Nutzung von Boden und Land in Landdeal-Situationen

Aus den Ergebnisse der Metaanalysen leiteten wir ein Indikatorenset ab, das jene 10 Indikatoren umfasst, die am häufigsten mit Ressourcenkonflikten in Landdeal-Situationen assoziiert sind. Die Indikatoren zeigen zentrale Anknüpfungspunkte, um Konflikten um Boden und natürliche Ressourcen im Kontext von Landakquisitionen zu vermeiden oder zu überwinden.

Bedeutung für die Forschung

Die vom Projektteam erstellten multidimensionalen Metaanalysen zu grossen Landakquisitionen, schaffen eine Gesamtschau der unübersichtlich gewordenen Evidenz aus Fallstudien. Die gewonnenen Einsichten ermöglichen es, die kontextspezifischen Befunde aus Einzelfallstudien systematisch in eine globale Gesamtschau von Dynamiken und Auswirkungen von Landakquisitionen zu stellen. Dies verdeutlicht, inwiefern konkrete Einzelfälle typische Merkmale von Landakquisitionen aufweisen, und inwiefern der spezifische sozial-ökologische Kontext eines Falls de facto einen Unterschied macht. Die identifizierten Muster ermöglichen zudem eine verfeinerte Betrachtung des Phänomens der Landakquisitionen, die über generalisierende Narrative

vom «Globalen Land Grab» deutlich hinausgehen, indem sie die vielfältigen Dynamiken aufzeigen, die kontextspezifisch ablaufen. Der Ansatz der Netzwerke von Governance-Arenen ermöglicht schliesslich die Weiterentwicklung von Netzwerk-Analysen in den Nachhaltigkeitswissenschaften.

Bedeutung für die Praxis

Die gefundenen archetypischen Muster zeigen auf, welche Dynamiken und Auswirkungen typischerweise von Landakquisitionen ausgehen, und in welchen Kontexten bestimmte Prozesse besonders häufig auftreten. Eine solche Wissensgrundlage über archetypische Muster kann Entscheidungsprozesse in den Ursprungsländern und Zielländern von Landakquisitionen sowie in internationalen Arenen unterstützen, indem sie eine empirisch fundierte und zugleich kontextsensitive Generalisierung von Evidenz aus Einzelfallstudien zu Landakquisitionen bereitstellen. Die archetypischen Prozesse dabei auf, welche Risikofaktoren besonders relevant für negative Auswirkungen von Landakquisitionen sind, und welche Erfolgsfaktoren mit einer Stärkung von nachhaltigen Lebensgrundlagen verbunden sind. Das Indikatorenset kondensiert diese Erkenntnisse in einem Set von 10 Indikatoren. Die Ergebnisse zu den Handlungsoptionen zeigen auf, wie lokale Bewegungen in den Zielregionen von Landakquisitionen unterstützt werden können, um eine nachhaltigere Entwicklung zu fördern. Der Ansatz der Netzwerke von Governance-Arenen ermöglicht darüber hinaus die Verortung von Handlungsoptionen und –limitationen in komplexen Governance-Netzwerken.

Empfehlungen

In der Gesamtschau der Fallstudienevidenz zeigt sich, dass grosse Landakquisitionen in vielen Kontexten zu gravierenden negativen Auswirkungen auf Lebensgrundlagen in ihren Zielregionen geführt haben. Die oft anfänglich kommunizierten Erwartungen hinsichtlich lokaler Entwicklungschancen als Folge grosser Landakquisitionen erwiesen sich hingegen in vielen Fällen als überhöht, sei es weil effektive Erfolge durch Landakquisitionen nur einem begrenzten Anteil der betroffenen lokalen Akteure zugute kommen, während der Verlust an Zugang zu Land und Boden lokale Lebensgrundlagen in Fragen stellen, oder weil Geschäftsmodelle langfristig nicht erfolgreich waren, ihre anfängliche Implementierung jedoch kritische Pfadabhängigkeiten geschaffen hat. Auf Basis dieser Erkenntnisse eignen sich grosse Landakquisitionen in vielen sozial-ökologischen und politisch-ökonomisch-institutionellen Kontexten nicht als nachhaltige Entwicklungsstrategie.

Die Anwendung des entwickelten Indikatorensets kann als Frühwarn-Tool dienen, indem es in Zielregionen grosser Landakquisitionen Akteure und Ressourcensysteme mit kritischen Vulnerabilitäten identifiziert.

Kollektives Handeln in betroffenen lokalen Gemeinschaften ist ein geeigneter Ansatzpunkte für die Sicherung nachhaltiger Lebensgrundlagen im Angesicht von Landakquisitionen, sofern lokale Eliten den Interessen aller betroffener lokaler Akteuren – gerade auch historisch marginalisierten Akteuren – Rechenschaft schuldig sind, das Sozialkapital in lokalen Gemeinschaften hoch ist, politische, rechtliche und ökonomische Ressourcen für lokales kollektives Handeln gegeben sind und Opportunitäten für die Repräsentation von lokalen Interessen in der staatlichen oder privatwirtschaftlichen Entscheidungsfindung gegeben sind. Als Ansatzpunkt zur Förderung nachhaltiger Lebensgrundlagen ist lokales kollektives Handeln hingegen wenig

erfolgsversprechend, wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind. In diesem Fall wären Initiativen über nationale oder internationale Mechanismen vielversprechendere Ansatzpunkte.