

# LANDNUTZUNG UND ENTEIGNUNG IN OST- UND SÜDOSTASIEN

## WELCHE ROLLE SPIELT DAS RECHT?

Marc Spitzkat / David Grebe

Verspiegelte Hochhäuser und Einkaufszentren, vielspurige Autobahnen, ausgedehnte Fabriken und Industrieanlagen – China im Osten und die Tigerstaaten im Südosten Asiens modernisieren sich grundlegend. Parallel zum Aufbau von Infrastruktur wandelt sich die traditionelle Wald- und Agrarlandschaft mit ihren kleinteiligen Reis- und Kornfeldern durch Rodungen, Bergbau und die Anlage von Monokulturen in atemberaubendem Tempo. Die Lebensbedingungen von Millionen Menschen sind betroffen. Doch nicht für alle bringt der Fortschritt Verbesserungen. Unter anderem sind mangelnde rechtsstaatliche Strukturen dafür verantwortlich, dass viele Chancen für nachhaltige Entwicklung nicht genutzt und wertvolle natürliche Ressourcen verschwendet werden.

Die Modernisierung und Industrialisierung in Ost- und Südostasien hat beeindruckende Ausmaße und vollzieht sich mit großer Geschwindigkeit.<sup>1</sup> Forciert wird die Entwicklung vor allem durch Globalisierung und Bevölkerungswachstum. Die Auswirkungen gerade auf die Art der Landnutzung sind enorm: In den Städten machen alte Quartiere modernen Entwicklungsprojekten wie Hochhausblöcken und Einkaufszentren Platz, während stadtnahe Ackerflächen mit Wohnhäusern und Industrieanlagen bebaut werden. Straßen und Bahntrassen erschließen diese neuen Gebiete und verbinden die Städte mit ihrem Umland. Dort sind die Veränderungen oft noch gravierender. Ursprüngliche Wälder



Marc Spitzkat leitet das Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung in Asien mit Sitz in Singapur.



David Grebe ist Student der Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Er war Praktikant im Rechtsstaatsprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

1 | Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014. Beyond the Middle-Income Trap*, 2013, S. 2 ff., <http://www.oecd.org/site/seao/Pocket%20Edition%20SAEO2014.pdf> [10.12.2014].

werden gerodet, um Holz zu gewinnen und die Flächen für Landwirtschaft oder Bergbau nutzbar zu machen. Monokulturen verdrängen die traditionelle Feldwirtschaft; besonders Palmölplantagen bedecken in Malaysia und Indonesien mittlerweile ganze Landstriche. Den betroffenen Ländern gelingt es allerdings nur teilweise, mit dem neu gewonnenen Reichtum Armut wirksam zu bekämpfen und eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen.



Die weltweit wachsende Nachfrage nach Palmöl hat in Ländern wie Indonesien und Malaysia zu einem massiven Ausbau der Plantagen geführt. Auch aufgrund rechtsstaatlicher Defizite kann diese Entwicklung nicht als nachhaltig bezeichnet werden. | Quelle: Mokhamad Edliadi for Center for International Forestry Research (CIFOR), flickr ©①③③.

Grund hierfür sind Defizite in rechtsstaatlichen Strukturen und guter Regierungsführung. Auch wenn sich die Mechanismen und Prozesse zur Änderung der Landnutzung von Staat zu Staat und von Fall zu Fall unterscheiden, sind regionale Gemeinsamkeiten deutlich zu erkennen: Eigentum und Nutzung von Land sind zumeist nur mangelhaft rechtlich geregelt, die Beziehung zwischen förmlichen und nicht-förmlichen Landrechten ist ungeklärt und politische Entscheidungen werden zugunsten großer

agrarwirtschaftlicher Projekte getroffen.<sup>2</sup> Wirtschaftliche und gesellschaftliche Nachteile sowie ökologische Probleme sind die Folge.

## **ENTWICKLUNGEN IN DER LANDNUTZUNG**

Verantwortlich für die sozioökonomischen und ökologischen Probleme ist eine Reihe von Entwicklungen, die mit den strukturellen Rechtsstaatsdefiziten in den betroffenen Ländern einhergehen.

### **Wachsende Investitionen in Agrarland**

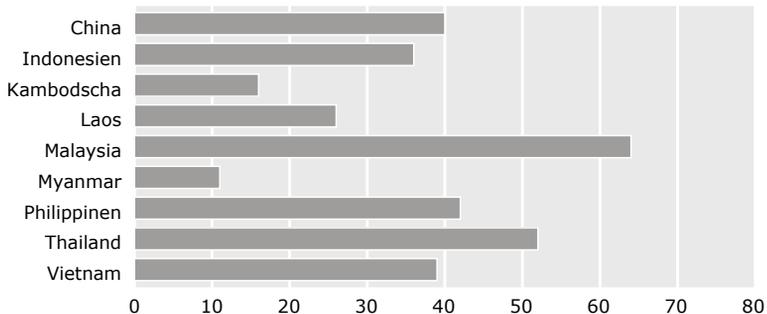
Seit einiger Zeit werden durch Regierungen oder Unternehmen im großen Stil Ländereien erworben und einer geänderten landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt, was häufig mit der Verdrängung der bisherigen Nutzer verbunden ist. Geschieht dies rechtswidrig oder zumindest mit sozial negativen Auswirkungen, wird auch von *land grabbing* gesprochen.<sup>3</sup> Ausländische Investitionen in Agrarland spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Sie sind weltweit von weniger als einer Milliarde US-Dollar in den Jahren 1989 bis 1991 auf über drei Milliarden US-Dollar in den Jahren 2005 bis 2007 gestiegen. Inzwischen ist dabei der Anteil von Schwellenländern am Gesamtvolumen der Auslandsdirektinvestitionen aufgrund ihrer liberaleren Wirtschaftspolitik wesentlich größer als der von Industrienationen.<sup>4</sup> In Südostasien sind besonders Indonesien, Kambodscha, Laos und die Philippinen betroffen. Grund

- 2 | Vgl. John Cherry, „The Great Southeast Asian Land Grab. Disputes over land tenure threaten social harmony in a number of ASEAN countries“, *The Diplomat*, 08.08.2013, <http://thediplomat.com/2013/08/the-great-southeast-asian-land-grab> [10.12.2014].
- 3 | Der Begriff wird unterschiedlich verwendet, zunehmend wird aber nicht mehr zwischen ausländischen und inländischen Akteuren differenziert. Vgl. Saturnino M. Borras Jr./Jennifer C. Franco, *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam, Transnational Institute, 2011, S. 21, <http://tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf> [10.12.2014]. Wichtig erscheint die Feststellung, dass nicht alle Investitionen in Agrarland diese negative Konnotation verdienen.
- 4 | Vgl. Roel R. Ravanera/Vanessa Gorra, *Commercial pressures on land in Asia: An overview*, Rom, International Land Coalition, 2011, S. 8, [http://landcoalition.org/sites/default/files/publication/909/RAVANERA\\_Asia\\_web\\_11.03.11.pdf](http://landcoalition.org/sites/default/files/publication/909/RAVANERA_Asia_web_11.03.11.pdf) [10.12.2014].

hierfür ist zum einen deren begrenzte landwirtschaftliche Produktivität. Zum anderen handelt es sich um demokratisch weniger konsolidierte Staaten mit geringerer Rechtssicherheit und großen Governance-Defiziten.<sup>5</sup>

Abb. 1

**Worldwide Governance Indicators:  
Rechtsstaatlichkeit 2013, Prozentränge**



Prozentrang im Vergleich zu allen bewerteten Ländern. Dabei entspricht 0 dem niedrigsten Wert.

Quelle: Weltbank, „Worldwide Governance Indicators“, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx> [11.12.2014]. Zur Methodologie siehe Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues“, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, 09/2010, <http://ssrn.com/abstract=1682130> [11.12.2014].

Nach Ansicht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen (VN) für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, sind „Entwicklungsländer generell ein besonders attraktives Ziel aufgrund der Annahme, dass Agrarflächen dort ausreichend zur Verfügung stehen, klimatische Bedingungen den Anbau von Nutzpflanzen begünstigen, Arbeitskraft preiswert und Land selbst noch relativ billig zu erwerben ist.“<sup>6</sup> Das genaue Ausmaß großflächiger

5 | Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern – „Land Grabbing“, *BMZ-Diskurs*, 014, 08/2009, S. 3; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Themendienst: Land Grabbing, 01.09.2011, Eschborn, S. 4.

6 | Olivier De Schutter, „Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge“, 11.06.2009, S. 3, <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/BriefingNotelandgrab.pdf> [10.12.2014]. Übersetzung der Verfasser.

Investitionen in Agrarland in Asien bleibt unklar, denn es mangelt an verlässlichen Informationen.<sup>7</sup> Die strenge Geheimhaltung der Vertragsverhandlungen verhindert häufig selbst dann die Bestätigung von Großprojekten, wenn darüber bereits in Medien spekuliert wird.<sup>8</sup> Während sich zahlreiche Studien mit *land grabbing* auf globaler Ebene befassen, existieren kaum umfassende Studien zu regionalen und nationalen Landakquisitionen in Asien.<sup>9</sup>

Tabelle 1

**Landwirtschaft in Südostasien und China**

	Landwirtschaftliche Nutzfläche in Prozent der Landfläche		Wertschöpfung der Landwirtschaft anteilig am BIP		Agrarland in Hektar/Person		Landwirtschaftlich Beschäftigte im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012*
China	55,60	54,80	15,06	10,08	0,09	0,08	50,00	34,80
Indonesien	26,04	31,19	15,60	14,50	0,10	0,09	45,30	35,09
Kambodscha	27,02	32,60	37,84	35,56	0,30	0,28	73,70	51,00
Laos	8,02	10,69	45,17	27,98	0,17	0,21	—	—
Malaysia	21,37	23,59	8,59	10,05	0,04	0,03	18,40	12,60
Myanmar	16,54	19,28	57,24	—	0,20	0,20	—	—
Philippinen	37,68	41,57	13,97	11,84	0,06	0,05	37,10	32,20
Thailand	38,82	42,79	9,02	12,27	0,25	0,24	48,80	39,60
Vietnam	28,23	34,97	22,73	19,67	0,08	0,07	65,30	47,40

\* Für China Wert von 2011, für Laos und Myanmar keine Daten verfügbar.

Quelle: Weltbank, Abb. 1.

7 | Vgl. Klaus Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington D.C., Weltbank, 2011, <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> [10.12.2014].

8 | Vgl. Roz-b. Guzman, „Global Land Grabbing. Eroding Food Sovereignty“, *Turning Point*, Nr. 12/2010, S. 14, [http://www.panap.net/sites/default/files/TurningPoint\\_GlobalLandGrabbing.pdf](http://www.panap.net/sites/default/files/TurningPoint_GlobalLandGrabbing.pdf) [10.12.2014].

9 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 2.

## **Verknappung von Agrarflächen und wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Brennstoffen**

Eine sozioökonomische Ursache für Investitionen in Agrarland ist die Verknappung von Agrarflächen. Hierfür sind die zunehmende Urbanisierung und die damit einhergehende Flächenversiegelung, aber auch der Klimawandel verantwortlich, der die Produktivität zahlreicher

### **Die ansteigenden Preise für Reis in den Jahren 2007 und 2008 im Zuge der Finanzkrise trafen besonders die importabhängigen Philippinen und Malaysia.**

Flächen negativ beeinflusst. Außerdem steigt der Bedarf an Landwirtschaftsflächen mit der erhöhten Nachfrage nach Nahrungsmitteln, weil auch die Bevölkerungen weiter wachsen.

Die Energie-, Nahrungsmittel- und Finanzkrise, die im Jahr 2007 zur Verdoppelung der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und zum Zusammenbruch der Immobilienmärkte führte, verstärkte den Trend und machte Agrarland für staatliche und private Investoren noch attraktiver.<sup>10</sup> Die ansteigenden Preise für Reis in den Jahren 2007 und 2008 trafen besonders die importabhängigen Philippinen und Malaysia. Durch Exportrestriktionen der größten Reisexporteure Indien, Thailand und Vietnam verschärfte sich die Situation. Im Zuge der Krise verhandelte die chinesische Regierung zahlreiche Investitionsprojekte im Bereich der Nahrungsmittelproduktion mit Myanmar, den Philippinen, Laos und Kasachstan. Im Austausch für landwirtschaftliche Flächen wurden diesen Ländern technologisches Know-how und Infrastrukturentwicklung angeboten.<sup>11</sup>

Ein weiterer Faktor, der Investitionen in Agrarland begünstigt, ist die wachsende Nachfrage nach Brennstoffen. Biobrennstoffe sind wichtiger Bestandteil der Energieversorgung in asiatischen Ländern, die keinen Zugang zu fossilen Brennstoffen oder aber wie China einen gewaltigen Energiebedarf haben, der die Erschließung möglichst vieler Energiequellen erfordert. Zudem werden sie im Kontext einer Politik, die alternative Energieträger fördert, auch von Industrieländern wie Deutschland zunehmend nachgefragt. Chinas Produktionsziele beispielsweise sind mit zehn Millionen Megatonnen an Bioethanol und zwei Millionen

10 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 1.

11 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 12; GRAIN, „Seized: The 2008 landgrab for food and financial security“, *Grain Briefing*, 24.10.2008, S. 3, <http://grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security.pdf> [10.12.2014].

Megatonnen Biodiesel bis 2020 die höchsten in ganz Asien und beeinflussen massiv die Bodennutzung in anderen asiatischen Schwellenländern.<sup>12</sup>

### **Urbanisierung und Industrialisierung**

Umwandlung von Landflächen und Enteignungen geschehen auch vor dem Hintergrund einer schnell voranschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung in der Region, vor allem in China. Städte dehnen sich aufgrund von Landflucht immer weiter in das Umland aus. Damit werden große, ursprünglich landwirtschaftlich genutzte Flächen zu Bauland für Wohn- und Industriegebiete umgewidmet. Nach Angaben der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik der VN (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) betrug die städtische Bevölkerung in Asien-Pazifik im Jahr 2010 754 Millionen Menschen, bei einer Verstädterung von 34 Prozent. Bis zum Jahr 2016 rechnen die Vereinten Nationen mit einer Verstädterung in der Region von 50 Prozent. Hauptanteil an diesem Zuwachs haben dabei die Schwellenländer.<sup>13</sup>

### **Rohstoffgewinnung**

Schließlich sind Investitionen in Bergbau, Wasserbewirtschaftung und Abholzung hauptsächlich für großflächige Landakquisitionen. Beispielsweise werden auf den Philippinen Mangrovenwälder und Uferland zunehmend für die Fischzucht nutzbar gemacht. Voraus gingen illegale Rodungen zur Gewinnung von Nutzholz. Die Fischzucht wurde zum Hauptgeschäft der lokalen Bevölkerung und erfolgt überwiegend lizenzlos.<sup>14</sup> Indonesiens Wälder werden nach Angaben von lokalen Nichtregierungsorganisationen nicht immer mit dem Ziel gerodet, den Anbau von Palmöl zu ermöglichen. Vielmehr verkaufen die Investoren lediglich das Nutzholz und lassen die Landfläche danach

**Auf den Philippinen werden Mangrovenwälder für die Fischzucht nutzbar gemacht. Voraus gingen illegale Rodungen zur Gewinnung von Nutzholz.**

12 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 16.

13 | Vgl. Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik der Vereinten Nationen (UNESCAP), „Factsheet: Urbanization Trends in Asia and the Pacific“, 06.11.2013, <http://unescap.org/sites/default/files/SPPS-Factsheet-urbanization-v5.pdf> [10.12.2014].

14 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 18.

brachliegen.<sup>15</sup> Bergbauvorhaben sind überall in der Region anzutreffen – gewaltige Tagebauprojekte großer nationaler oder internationaler Konzerne wie beispielsweise der Goldmine von Freeport in West-Papua werden dabei „ergänzt“ durch illegale kleine und mittlere Unternehmungen der lokalen Bevölkerung.



Die Fischzucht auf den Philippinen expandiert. Um das Uferland für Aquakulturen nutzen zu können, werden viele Mangrovenwälder (oft illegal) gerodet. | Quelle: Westly R. Rosario, WorldFish, flickr ©①②③.

## **RECHTLICHE DIMENSION – LANDRECHTE, ENTEIGNUNG UND KOMPENSATION**

Die rechtliche Dimension der kurz skizzierten Prozesse ist vielfältig und regional ausgesprochen heterogen. Dies liegt unter anderem an der unterschiedlichen Rechtstradition, die in jüngerer Vergangenheit geprägt war durch den anglo-amerikanischen (z.B. Malaysia, Philippinen) und den kontinental-europäischen (z.B. Indonesien, Thailand) Rechtskreis sowie das in kommunistischen Staaten verbreitete Rechtssystem (z.B. China, Vietnam). Rechtsakte reichen von öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren einschließlich der Beteiligung von Betroffenen bis hin zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von Entscheidungen der Behörden. Verfassungs- und grundrechtsrelevant sind dabei die Eigentumsrechte an Grund

15 | Vgl. ebd.

und Boden, die im Zuge der Änderung von Landnutzung nicht selten betroffen sind.<sup>16</sup> Probleme der Registrierung von Landtiteln sowie „Geschäften“ zwischen Regierungen und Investoren sind zwei Faktoren, die einen wichtigen Einfluss auf das weitere rechtsstaatliche Verfahren haben.<sup>17</sup>

### Registrierung von Landtiteln

In Entwicklungs- und Schwellenländern wurde Land früher überwiegend auf Grundlage traditioneller Bewirtschaftungsrechte genutzt. Diese Rechte waren und sind zum Teil bis heute nicht dokumentiert. Daher haben einheimische Landwirte Schwierigkeiten, sich gegen den Ankauf von Land durch staatliche oder private Akteure zu wehren. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen indigenen Völker in der Region, die teilweise noch als Jäger und Sammler bzw. durch Brandfeldwirtschaft ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die Sicherung von nicht-förmlichen Land- und Nutzungsrechten ist für sie von zentraler Bedeutung. Hervorzuheben ist allerdings, dass in den meisten asiatischen Staaten Gesetze oder Verfassungsvorschriften bestehen, die großflächige Landkäufe durch Ausländer verhindern.<sup>18</sup> Die Rolle des Staates als Unterhändler und „Enteigner“ zur Ermöglichung wirtschaftlicher Großprojekte, die oft durch ausländische Investoren finanziert werden, ist deshalb leicht zu unterschätzen. Hinzu kommt, dass das betroffene Land häufig formal Staatsland ist, auch wenn darauf Menschen siedeln.

**Einheimische Landwirte haben Schwierigkeiten, sich gegen den Ankauf von Land durch staatliche oder private Akteure zu wehren. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen indigenen Völker.**

16 | Dem Spannungsverhältnis von Landrechten, Enteignung und Kompensation widmete sich im April 2014 eine Konferenz des Rechtsstaatsprogramms Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unter dem Titel „Rechtsstaatliche Enteignung – Sicherung von Land- und Eigentumsrechten in Südostasien“, siehe <http://kas.de/rspa/de/events/58329> [15.12.2014]. Die Ausführungen der Verfasser hierzu beruhen auf den Ergebnissen dieser Konferenz. Eine detaillierte Darstellung der rechtlichen Besonderheiten in den Ländern von ASEAN und Ostasien ist an dieser Stelle allerdings nicht möglich.

17 | Vgl. Cherry, Fn. 2.

18 | Vgl. Raul Q. Montemayor, „Overseas Farmland Investments – Boon or Bane for Farmers in Asia?“, in: Michael Kugelman/ Susan L. Levenstein (Hrsg.), *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, S. 99, [http://wilsoncenter.org/sites/default/files/ASIA\\_090629\\_Land%20Grab\\_rpt\\_FINAL.pdf](http://wilsoncenter.org/sites/default/files/ASIA_090629_Land%20Grab_rpt_FINAL.pdf) [10.12.2014].

### „Geschäfte“ zwischen Regierungen und Investoren

In Agrarland investieren überwiegend Akteure aus Ostasien (China, Südkorea, Japan), die so ihren schnell steigenden Bedarf an Rohstoffen und Nahrungsmitteln decken wollen. Aus diesen Ländern sowie aus Singapur stammt oft auch das Kapital für den Bau von Einkaufszentren, Wohnanlagen und Infrastruktur. Es folgen Länder des arabischen Raums (Bahrain, Libyen, Kuwait, Katar, Saudi-Arabien) mit begrenzten Wasser- und Agrarressourcen. Zudem versuchen sich Ölkonzerne aus westlichen Industriestaaten Agrarflächen zu sichern, die dem Anbau von Ölpflanzen, Mais und Zuckerrohr dienen und eine künftige, erdölunabhängige Energieproduktion ermöglichen sollen.<sup>19</sup>

**Die Investitionsflüsse aus Schwellenländern wachsen stark und werden die Investitionsraten der Industrienationen zukünftig übertreffen.**

Von großer Bedeutung sind außerdem regionale Investitionsflüsse zwischen Schwellenländern von und in den „globalen Süden“. Sie machen fast 50 Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens in Südasien, Ostasien und Südostasien aus. Die Investitionsflüsse aus Schwellenländern wachsen stark und werden die Investitionsraten der Industrienationen zukünftig übertreffen.<sup>20</sup> Die größten Agrarinvestoren der Region sind Malaysias Sime Darby Berhad, der weltweit größte Palmölhersteller, die thailändische Charoen Pokphand Foods Public Company, die in China, Indien und den ASEAN-Staaten investiert, sowie die malaysische Kulim Berhad mit Investitionen in Palmöl und ölbasierten Chemikalien in Indonesien.<sup>21</sup>

Die an Großinvestitionen in Agrarland beteiligten Akteure sind nicht ausschließlich privat. Vielmehr kann es sich um rein staatliche Akteure, die durch Landwirtschaftsministerien vertreten werden, halbstaatliche Akteure (Staatsfonds) oder private Akteure handeln. Einheimische Entscheidungsträger sind oft aus Eigeninteresse am *deal-making* als Unterhändler für ausländische Investoren oder Partner in Joint Ventures beteiligt.<sup>22</sup> So ordnet die Philippines Agricultural Development and Commercial Corporation (PADCC), die dem Landwirtschaftsministerium

19 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 4.

20 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 10.

21 | Vgl. ebd.

22 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 5.

untersteht, interessierten Investoren konkrete Landwirte und Eigentümer zu.<sup>23</sup> Eine aktive Rolle bei der Suche nach Investoren nehmen asiatische Regierungen allerdings selten ein. Neben den Philippinen handeln die Regierungen Kambodschas, wo Agrarflächen überwiegend im Staatseigentum stehen, und Indonesiens, das bemüht ist, nominell unbewohntes Land in Papua zu verkaufen, ähnlich offensiv.<sup>24</sup> Allerdings sind tatsächlich unbewölkerte Agrarflächen in den meisten asiatischen Staaten rar.<sup>25</sup> Regierungen spielen auch mittelbar in rein privaten Investitionsvorhaben eine bedeutende Rolle, da sie häufig investitionsfördernde und -schützende Rahmenbedingungen wie Freihandelsabkommen oder bilaterale Investitionsschutzabkommen schaffen, auf deren Unterzeichnung oft die Änderung innerstaatlichen Rechts folgt.<sup>26</sup> Ähnliche Konstellationen ergeben sich für bedeutende Immobilien-, Infrastruktur- und Industrieinvestitionen sowie Vorhaben zur Bodenschatzgewinnung.

**Regierungen schaffen in privaten Investitionsvorhaben förderliche Rahmenbedingungen wie Freihandelsabkommen oder bilaterale Investitionsschutzabkommen.**

### **Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz**

Vor diesem Hintergrund ist es besonders schwierig, dem Verwaltungsrecht und der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen, die in der Regel Voraussetzung für die Genehmigung von Projekten der geschilderten Art sind, zu Geltung zu verhelfen. Ohnehin vorhandene Defizite, die zunehmend weniger im Bereich der Gesetzgebung als bei deren Implementierung bestehen, werden bei besonderem wirtschaftlichem (Eigen-)Interesse des Staates, das das Verfahren beeinflussen kann,

23 | Vgl. Riza Bernabe, „Private Sector Agricultural Land Investments: Impacts on Small Men and Women Farmers and on Food Security“, Oxfam Great Britain Philippines, 2010 (unveröffentlicht).

24 | Michiko Katagami zitiert nach: Megan Corrarino et al., *The Involvement and Responsibilities of International Financial Institutions in Asian Farmland Investment*, Yale Law School, 04/2011, S. 5, [http://www.law.yale.edu/International\\_Financial\\_Institutions\\_and\\_Asian\\_Farmland\\_Investment\\_Report.pdf](http://www.law.yale.edu/International_Financial_Institutions_and_Asian_Farmland_Investment_Report.pdf) [10.12.2014].

25 | Vgl. De Schutter, Fn. 6, S. 3.

26 | Vgl. Lorenzo Cotula, „Investment Contracts and Sustainable Development: How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments“, *Natural Resource Issues*, Nr. 20, 2010, S. 18, <http://pubs.iied.org/pdfs/17507IIED.pdf> [10.12.2014].

noch verstärkt. Mangelnde Kapazitäten in der Verwaltung und Korruption führen so dazu, dass die Belange der bisherigen Nutzer sowie der Umweltschutz gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden.

### **Grundrechtsschutz und Enteignung**

Ähnlich sieht es mit dem Schutz des Bodeneigentums vor Enteignung aus. Rechtsstaatlichen Standards genügt Enteignung in der Regel nur dann, wenn das Eigentum zu einem dem Gemeinwohl dienenden Zweck entzogen und eine angemessene Entschädigung gewährt wird. Hier bewirken schon Defizite in der Registrierung eine erste Einschränkung der Rechtsposition traditioneller Landnutzer. Diese wird in kommunistischen Staaten durch das dort gängige Eigentumsrecht noch erschwert, wonach Land grundsätzlich dem Staat bzw. seinen Untergliederungen gehört und nur Landnutzungsrechte vergeben werden (z.B. in China).<sup>27</sup> Schließlich gibt es zahlreiche Defizite bei der Bemessung der Entschädigung, die nicht selten nur aus einem Bruchteil des Marktwertes des betroffenen Landes besteht. Demgegenüber wird das Vermögen zumindest des ausländischen Investors oft durch internationales Investitionsschutzrecht vor dem Zugriff des Gastlandes geschützt.<sup>28</sup>

### **FOLGEN UND RISIKEN**

**Neben hohen ökonomischen Verlusten infolge von Landenteignung sehen sich die Betroffenen mit sozialer Zerrüttung konfrontiert.**

Die lokale Bevölkerung ist in der Regel nur dem nationalen Recht unterworfen und genießt dadurch zumeist einen wesentlich geringeren Eigentumsschutz. Sie wird durch Landakquisition nicht selten verdrängt und verarmt infolgedessen. Neben hohen ökonomischen Verlusten sehen sich die Betroffenen mit sozialer Zerrüttung konfrontiert. Die rechtlichen- und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen in Schwellenländern sind oft nicht auf die Abfederung dieser wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgerichtet. Häufig wird wenig bis keine Kompensation bereitgestellt, was nur zu einem Teil auf Schwierigkeiten

27 | Vgl. Asian Development Bank (ADB), *Compensation and Valuation in Resettlement: Cambodia, People's Republic of China, and India*, Rural Development Institute, 11/2007, S. 16.

28 | Vgl. Cotula, Fn. 26, S. 18.

bei der Bewertung von Gütern und Landflächen aufgrund der oben erwähnten mangelhaften Dokumentation zurückzuführen ist.<sup>29</sup> So kommen die Gewinne des Baubooms und der wirtschaftlichen Nutzung natürlicher Ressourcen nicht in dem wünschenswerten Maße breiten Gesellschaftsschichten zugute und werden durch hohe Kosten zur Beseitigung der dabei verursachten (sozioökonomischen und Umwelt-)Schäden volkswirtschaftlich betrachtet stark reduziert.



Die Landwirtschaft bleibt für viele Menschen in Südostasien eine Haupteinkunftsquelle. Doch immer mehr Kleinbauern müssen Agrar Großprojekten weichen. Die anschließende Suche nach Arbeit gestaltet sich schwierig. | Quelle: Dani Bradford, International Food Policy Research Institute (IFPRI), flickr ©@@.

### **Landbevölkerung**

Aus entwicklungspolitischer Perspektive können Investitionen in Agrarland zu Verschärfungen von Landkonflikten, Landflucht sowie Umsiedelung und Vertreibung lokaler Bevölkerung führen. Besonders in Ländern mit mangelnder Rechtssicherheit, Korruption und unsicheren Landrechten kann Fremdakquisition die Stabilität und den Frieden bedrohen.<sup>30</sup> Problematisch sind bereits die Ziele von Agrarinvestitionen, die in der Produktion von Biokraftstoffen und Nahrungsmitteln für die Märkte der Herkunftsländer der Investoren liegen. Die Wertschöpfung

29 | Vgl. ADB, Fn. 27, S. 3.

30 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 8.

im jeweiligen Erzeugerland bleibt somit auf die Erzeugung der Rohstoffe beschränkt.<sup>31</sup> Großflächige Landnahmen erschweren gleichzeitig die Erzeugung von Nahrungsmitteln im Erzeugerland für lokale Märkte. Dies wirkt sich auf das Preisniveau und die Beschäftigungssituation aus. Die Ernährungssicherung der lokalen Bevölkerung kann somit durch exportorientierte Nahrungsmittelproduktion gefährdet werden, sofern Eigenproduktion durch ausländische Investitionen verdrängt wird und ein Ausgleich durch Marktzukäufe nicht gegeben ist.<sup>32</sup>

Auch kann die Marginalisierung einheimischer Landwirte drohen, wenn sie ihre Existenzgrundlage verlieren. Entgegen der Annahme, dass Agrarinvestitionen Beschäftigung schaffen, können sie zu Erwerbslosigkeit aufgrund weitgehend mechanisierter Produktionsverfahren führen.<sup>33</sup> Das Lohneinkommen der in großflächig angelegten Nahrungsmittelprojekten beschäftigten Arbeiter liegt zwischen zehn und 50 Prozent dessen, was sie ursprünglich

**Der Einsatz von Maschinen und Düngemitteln reduziert den Bedarf an Arbeitskräften, ohne dabei neue Stellen in den Bereichen Weiterverarbeitung und Handel zu schaffen.**

als Kleinbauern erwirtschaften konnten.<sup>34</sup> Der Einsatz von Maschinen, Pflanzenschutz- und Düngemitteln reduziert den Bedarf an Arbeitskräften pro Flächeneinheit, ohne dabei neue Stellen in den Bereichen Weiterverarbeitung und Handel zu schaffen.<sup>35</sup> Nach Schätzungen der Weltbank wurden bisher nur 21 Prozent der in den Jahren 2003 bis 2008 vorgenommenen Landinvestitionen genutzt. Nach dem Sinken der Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt wurden Folgeinvestitionen nicht als dringlich erachtet. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten wurden nicht geschaffen. Das Land bleibt für den späteren Bedarf reserviert und kann somit nicht genutzt werden.<sup>36</sup> Neben sozialen Konflikten birgt kapitalintensive Agrarwirtschaft aufgrund von Rodung, industriellem Plantagenanbau sowie der Übernutzung von Wasserressourcen auch große ökologische

31 | Vgl. Helmut Goeser, „Land Grabbing. Ursachen, Wirkungen, Handlungsbedarf“, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 5-3010-204/11, 21.11.2011, S. 10, [https://bundestag.de/blob/192332/e135367c9c5de7bbfd987adda71c606/land\\_grabbing-data.pdf](https://bundestag.de/blob/192332/e135367c9c5de7bbfd987adda71c606/land_grabbing-data.pdf) [10.12.2014].

32 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 8.

33 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 2.

34 | Vgl. Goeser, Fn. 31, S. 10.

35 | Vgl. ebd.

36 | Vgl. ebd.

Risiken.<sup>37</sup> Investitionsprojekte werden überwiegend auf Flächen mit relativ guter Wasserversorgung angesiedelt, was betroffenen Kleinbauern den Zugang zu Ressourcen versperrt und sie zwingt, auf Kosten der Umwelt in Waldgebiete auszuweichen.<sup>38</sup>



*Squatting* bezeichnet die illegale, aber geduldete Besetzung von Land durch die Bevölkerung. Meist betrifft es Menschen, die zuvor ihr Land aufgrund fehlender Besitztitel verloren hatten. In Kambodscha ist *Squatting* auch Ausdruck unzureichender Armutsbekämpfung. | Quelle: Leo Fung, flickr ©©.

Häufig unerwähnt bleibt im Zusammenhang mit negativen Auswirkungen von landwirtschaftlichen Aktivitäten ein weiteres Phänomen: die radikale Umwandlung naturbelassener Flächen in Acker-, Weide- und Siedlungsland im Zuge illegaler, zum Teil aber geduldeter Besetzung von Staatsland durch die Bevölkerung (im Englischen als *squatters* bezeichnet). Diese ist auch zu einem nicht unerheblichen Anteil verantwortlich für illegalen Holzeinschlag, wie sich unter anderem in Kambodscha, Indonesien, den Philippinen und Thailand beobachten lässt.<sup>39</sup> Sie ist die Folge einer

37 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 2.

38 | Vgl. Goeser, Fn. 31, S. 10.

39 | Ausweislich des Online-Magazins *Mongabay* siedeln beispielsweise mehr als 100.000 Bauern in einem Nationalpark auf Sumatra und bauen dort Kaffee an. Vgl. Jeremy Hance, „Over 100,000 farmers squatting in Sumatran park to grow coffee“, *Mongabay.com*, 06.11.2012, <http://news.mongabay.com/2012/1106-hance-squatters-bukit-barisan.html> [10.12.2014].

unzureichend erfolgreichen Armutsbekämpfung sowie einer mangelnden staatlichen Überwachung von öffentlichem Land, die auch die Naturschutzgebiete einschließt. *Land grabbing*, d.h. die Vertreibung von Kleinbauern aus ihrem ursprünglichen Siedlungsgebiet, kann hierbei verstärkend wirken.

### Stadtbevölkerung

Auch die Stadtbevölkerung profitiert nicht immer von städtebaulichen Projekten, die in der Regel für finanzkräftige Kunden konzipiert sind – seien es Wohnanlagen oder Einkaufszentren. Ärmere Bevölkerungsschichten werden häufig aus städtischen, preisgünstigen Wohnlagen verdrängt und, wie im Falle Chinas, oft in großer Entfernung in Satellitenstädten neu angesiedelt. Damit ist zwar durchaus oft eine Verbesserung des Wohnstandards verbunden, die negativen sozialen Folgen insbesondere für ältere Menschen, die aus ihrem gewohnten Lebensumfeld gerissen werden, sind dennoch beachtlich.<sup>40</sup>



Ein Grund für Landkonflikte sind intransparente Vergabeverfahren für industrielle Großprojekte und Bergbau. Dagegen versucht sich die lokale Bevölkerung zu wehren, wie Proteste gegen eine Kupfermine in Myanmar 2012 zeigen. | Quelle: Jason Eppink, flickr ©<sup>1</sup>.

40 | Vgl. Sophia Lee, „Landnahme in China: Tod des brennenden Bauerns“, *Spiegel Online*, 21.02.2013, <http://spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-884154.html> [10.12.2014].

## Industrieanlagen und Bergbau

Das größte Risiko von Industrieansiedlung und Bergbau ist die mangelnde Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen, die zu Gesundheitsgefahren in der Bevölkerung wie auch zu erheblichen Kollateralschäden im Ökosystem führen und die Wasserversorgung und die landwirtschaftliche Produktion beeinträchtigen kann. An derartigen Projekten entzündet sich auch häufig der Widerstand der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie beispielsweise bei einem umstrittenen Kupferabbauprojekt in Myanmar.<sup>41</sup>

## NOTWENDIGKEIT VON RECHTSSTAAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Zusammenfassend<sup>42</sup> kann gesagt werden, dass rechtsstaatliche Defizite bei Genehmigungsverfahren und Enteignungen unausgewogene Investitionsentscheidungen begünstigen, die gesamtwirtschaftlich betrachtet jedoch nur bedingt vorteilhaft sind. Dies liegt daran, dass Kontroll-, Abwägungs- und Rechtsschutzmechanismen nur unzureichend zum Tragen kommen. Zum einen ist Gewaltenteilung in Form der Ressortverantwortung unterschiedlicher staatlicher Institutionen wie Ministerien und Fachbehörden nur ungenügend ausgeprägt, zum anderen wägen für Genehmigungen zuständige Behörden die zu berücksichtigenden Belange nicht in dem erforderlichen Maße ab. Dies zeigt sich oft schon an dem Verfahren: Sehr häufig wird, um vollendete Tatsachen zu schaffen, eine Entscheidung ohne Anhörungen getroffen. Mängel in Verfahren und Abwägung können ebenso häufig nicht erfolgreich gerichtlich geltend gemacht werden. Dabei spielen auch Defizite in der Unabhängigkeit der Justiz eine Rolle, die von fehlender Professionalität über strukturelle Abhängigkeit bis hin zu Korruption reichen. Wie bereits ausgeführt, sind auch die Eigentumsrechte in vielen Ländern nur so ausgeprägt,

**Investitionsentscheidungen können aufgrund rechtsstaatlicher Defizite unausgewogen sein und sich gesamtwirtschaftlich als nur bedingt vorteilhaft erweisen.**

41 | Vgl. Khin Pyae, „Authorities Open Fire on Myanmar Copper Mine Protesters“, *Radio Free Asia*, 15.11.2013, <http://rfa.org/english/news/myanmar/mine-11152013160128.html> [10.12.2014].

42 | So auch die Ergebnisse der Konferenz „Rechtsstaatliche Enteignung – Sicherung von Land- und Eigentumsrechten in Südostasien“, Fn. 16.

dass sie kein ernst zu nehmendes Hindernis darstellen. Schließlich ist es auch der Presse vielerorts untersagt, Projekte, aber auch eventuelle Gerichtsverfahren kritisch zu begleiten. Journalisten leben unter anderem auf den Philippinen und in Kambodscha gefährlich. Erst unlängst wurde in Kambodscha wieder ein Journalist erschossen aufgefunden, der über illegalen Holzeinschlag berichtet hatte.<sup>43</sup> Die Ergebnisse solcher Fälle sind Entscheidungen, die wirtschaftliche und soziale Interessen nur sehr einseitig bedienen und damit auf lange Sicht keine nachhaltige Entwicklung begünstigen.

43 | Vgl. Reporter ohne Grenzen (US-Chapter), „Reporter Shot Dead While Investigating Illegal Logging“, 13.10.2014, <http://en.rsf.org/cambodia-reporter-shot-dead-while-13-10-2014,47099.html> [10.12.2014].