

Potsdamer Frühjahrsgespräche 2011

„Wider den Hunger“: Schlüsselfaktor Landpolitik

Die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen

15. - 16. April 2011, Hotel Voltaire, Potsdam



Kurzbericht

Mangelnde Ernährungssicherheit ist eines der drängendsten Probleme der heutigen Zeit. Zentrale Faktoren für Ernährungssicherheit sind der Zugang und die Nutzung von Land, was besonders für die durch Subsistenzwirtschaft geprägten Staaten in Subsahara-Afrika gilt. Unter dem Titel „Land Policy: A Key Factor in Combating Hunger“ griffen die Potsdamer Frühjahrsgespräche 2011 die Verbindung von Ernährungssicherung und Landpolitik auf und diskutierten insbesondere die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen bei der Etablierung regionaler Konzepte für eine verantwortungsvolle Landpolitik. Veranstaltet wurde die internationale Konferenz am 15. und 16. April 2011 von der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Kooperation mit der Dag Hammarskjöld Foundation, dem Renner-Institut und der Zeitschrift WeltTrends. Die Veranstaltung wurde unterstützt durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Land Brandenburg.

Bei der Diskussion um Land und seine Bedeutung müssten sehr viele unterschiedliche Ebenen in Betracht gezogen werden, betonte Günter Nooke, G8-Afrikabeauftragter der Bundeskanzlerin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in seiner Begrüßungsrede. Landfragen berührten ethische, soziale, ökonomische und ökologische Aspekte, gleichzeitig besitze Land durch seine machtpolitische und identitätsstiftende Bedeutung auch eine politische und kulturelle Dimension. Ousseini Salifou, Kommissar für Landwirtschaft, Umwelt und Wasserressourcen bei der Economic Community of West African States (ECOWAS), pflichtete Nooke bei und fügte die Metapher der Erde hinzu, die ihre Bewohner mit Hilfe von Land „füttere“. Aus diesem Grund seien Fragen von Ernährungssicherheit besonders mit Agrarpolitik verbunden, wie David Nabarro, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Ernährungssicherheit und Ernährung, in einer Videobotschaft erläuterte. Die einzelnen nationalen Regierungen seien in der Pflicht, durch eine verant-

Mitveranstalter


giz

in Kooperation mit

 **RennerInstitut**


Dag Hammarskjöld
Foundation

WeltTrends
Zeitschrift für internationale Politik

 Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Die Potsdamer Frühjahrsgespräche 2011 wurden vom
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ) gesponsert

wortungsvolle Land- und Agrarpolitik die Versorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Dafür sei ein umfassender Governance-Ansatz notwendig, bei dessen Ausarbeitung besonders die afrikanischen Regionalorganisationen einen zentralen Stellenwert einnehmen würden.

Land als begehrtes Gut

Dr. Prosper Matondi, Geschäftsführer des Ruzivo Trust, erläuterte grundlegende Herausforderungen im Bereich Landpolitik, die er besonders in fehlenden oder unklaren Eigentums- und Nutzungsrechten von Land identifizierte: In afrikanischen Staaten sei Land vielfach ungleich verteilt, besonders Frauen blieben meist gänzlich von Landbesitz ausgeschlossen. Land müsse unterschiedliche Bedürfnisse erfüllen – Ackerbau, Viehzucht, Forstwirtschaft, Tourismus –, was häufig zu großer Konkurrenz um die zur Verfügung stehenden Flächen führe. Diese habe sich in den letzten Jahren massiv verstärkt durch das so genannte land grabbing, das großflächige Leasing und den Erwerb von Land durch nationale und internationale Regierungen und Investoren, die in zahlreichen Fällen zu Vertreibung und Enteignung der lokalen Bevölkerung geführt hätten. Der wirksamste Schutz vor land grabbing sind laut Dr. Matondi sichere Eigentums- und Nutzungsrechte der betroffenen Bevölkerung.

In afrikanischen Staaten sei das meiste Land in staatlichem Besitz, erläuterte Angeline Munzara von der Ecumenical Advocacy Alliance. Daneben gebe es aber auch individuelle und kommunale Formen von Landbesitz und Landnutzungsrechten, wobei besonders kommunale Landrechte einen zentralen Stellenwert einnahmen. Nationale Regierungen müssten die bestehenden Rechte bei der Erarbeitung ihrer Landpolitik integrieren und damit die Bevölkerung vor Enteignung schützen. In einer kontroversen Debatte zweifelten einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer den zentralen Stellenwert kommunaler Landrechte an und erklärten, dass auch diese bestimmte Bevölkerungsteile vom Landbesitz ausschließen und von lokalen Autoritäten in manchen Fällen missbräuchlich angewendet würden. Dr. Michael Brüntrup vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik hob die Chancen einer Privatisierung von Agrarland hervor, verbunden mit der Vergabe individueller Landtitel. Dr. Matondi erläuterte, dass es bei Landkäufen durch ausländische Investoren keine Konsultationen mit der betroffenen Bevölkerung vor Ort gebe und lokale Organisationen fehlten, die die Rechte von Landbesitzern gegenüber ausländischen Investoren vertreten könnten. Problematisch seien auch korrupte lokale und nationale Politiker, die großflächigen Landkauf absegneten. Vielfach gebe es gar keine nationale Landpolitik, die durch die Sicherung von Eigentums- und Nutzungsrechten die Bevölkerung vor derartigen Problemen schütze. Land grabbing sei daher vor allem ein Resultat schlechter Governance in den betroffenen Staaten. Für die Problemlösung entscheidend ist daher Dr. Matondi zufolge der Aufbau verantwortlicher und partizipativer Governance-Strukturen, flankiert von der Einrichtung lokaler Institutionen, um eine größtmögliche Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zu erreichen.

Investitionen in Land: Chance oder Risiko?

Grundsätzlich waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Potsdamer Frühjahrsgespräche darin einig, dass Investitionen in den Agrarbereich unabdingbar seien. Sowohl ausländische Geber als auch nationale Regierungen selbst hätten es über Jahrzehnte versäumt, in den Agrarsektor zu investieren. Dr. Leonard Mizzi, Referatsleiter in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission, betonte daher das Bestreben der EU, ländliche Entwicklung in den folgenden Jahren verstärkt zu fördern. Der Streitpunkt entzündete sich weniger an Agrarinvestitionen im Rahmen von EZ-Programmen, sondern an privaten Investitionen in Land und Ackerbau: dies führe zur Vertreibung der lokalen Bevölkerung und Verdrängung von Kleinbauern durch die Ansiedlung großer ausländischer Agrarbetriebe. Doch auch diese Formen von Investitionen böten eine Chance, wie Maren Kneller vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erläuterte: Durch Investitionen und Unternehmensansiedlung würden neue Arbeitsplätze und Infrastruktur bereitgestellt, zudem profitiere das betreffende Land von wirtschaftlichem know-how, das ausländische Investoren und Unternehmer mitbrächten. Auch Michael Windfuhr, stellvertre-

tender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, sprach sich gegen ein Schwarz-Weiß-Denken hinsichtlich ausländischer Investitionen in Afrikas Agrarsektor aus, warnte aber dennoch vor den negativen Auswirkungen, die sich in vielen afrikanischen Ländern gegenwärtig deutlich zeigten. Ein wichtiges Instrument für die Bewertung von „guten“ und „schlechten“ Investitionen sei für ihn das Menschenrecht auf Nahrung, das als Analyseinstrument zur Bewertung ausländischer Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Ernährungslage der Bevölkerung angewendet werden könne. Dennoch zweifelte Jesinta Kunda von der Zambia Land Alliance positive Auswirkungen ausländischer Investitionen an und beschrieb Fälle von Vertreibung und Enteignung in ihrem Heimatland Sambia. Auch Constanze von Oppeln von der Welthungerhilfe warf die Frage auf, in welchen Ländern diese vermeintlich positiven Auswirkungen ausländischer Investitionen denn tatsächlich zu beobachten seien. Dr. Rogier van den Brink von der Weltbank erweiterte die Debatte um die Ebene der landwirtschaftlichen Produktionsform: Aus ökonomischer Sicht sei familienbetriebener Ackerbau sinnvoll, das Problem sei aber der fehlende Marktzugang für den Absatz der Produkte. An diesem Punkt könnten ausländische Investoren ansetzen und durch ihr Kapital den Aufbau lokaler und regionaler Märkte befördern.

Regionale Initiativen als Problemlösung?

Welche Chancen bieten afrikanische Regionalorganisation zur Bewältigung der diskutierten Herausforderungen im Bereich Ernährungssicherheit? Dr. Hubert Ouedraogo von der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) stellte das von der Afrikanischen Union (AU) entworfene Strategiepapier „Framework and Guidelines on Land Policy in Africa“ vor. Ziel der AU sei es, Landpolitik auf die nationale Agenda der Mitgliedsstaaten zu setzen, eine Plattform für Erfahrungsaustausch bereitzustellen und durch Konsensbildung hinsichtlich zentraler landpolitischer Fragen regionale Lösungsansätze zu erarbeiten. Landpolitik sei allerdings Aufgabe nationaler Regierungen, weshalb der Weg dieses kontinentalen Strategiepapiers hin zur Implementierung auf nationaler Ebene entscheidend sei.

Dr. Yacouba Sanon aus der Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung bei der ECOWAS erläuterte die Tätigkeiten seiner Regionalorganisation im Bereich Landpolitik. Die ECOWAS sei darum bemüht, nationale Agrar-Investitionspläne in ihren Mitgliedsstaaten zu unterstützen und den Aufbau regionaler Märkte zu fördern. Ähnlich wie Dr. Ouedraogo betonte er die Eigenverantwortung des afrikanischen Kontinents. Diese griff auch Dr. Abebe Haile Gabriel von der African Union Commission auf und fügte den genannten Initiativen das Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) hinzu, das auf der Grundlage einer agrarbasierten Entwicklungsagenda für Afrika den Agrarsektor stärken solle. Die grundlegende Frage sei jedoch, wie diese afrikanischen Initiativen mit weiteren Prozessen auf internationaler Ebene abgestimmt werden könnten. Noel de Luna, Vorsitzender des Committee on World Food Security (CFS) der Food and Agriculture Organization (FAO), hob die „Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources“ hervor, die seine Institution derzeit ausarbeite und deren Inhalt nun in einem offenen Konsultationsprozess kommentiert werden könne. Er rief die afrikanischen Regionalorganisationen zu mehr Beteiligung innerhalb des CFS auf. Dr. Gabriel forderte seinerseits, dass internationale Organisationen wie die FAO keine Parallelstrukturen errichten sollten und in ihren landpolitischen Initiativen Bezug zu bereits bestehenden afrikanischen Strategien nehmen sollten. Einig waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Potsdamer Frühjahrsgespräche darin, dass bestehende landpolitische Initiativen harmonisiert werden müssten. Dabei könnten afrikanische Regionalorganisation eine vermittelnde Funktion einnehmen und durch regionale Lösungsansätze eigene Impulse setzen.

Autorin: Bentje Woitschach