

# zfsö

## ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Christoph Deutschmann **3** Der kollektive Buddenbrooks-Effekt – Sozialstrukturelle Hintergründe der Wirtschaftskrise
- Ferdinand Wenzlaff **11** Vorläufer der Geldreform
- Daniel Pavlic **18** Die sozial-liberale Wirtschaftsordnung nach Maurice Allais
- Helmut Creutz **24** Geldschöpfung in öffentlicher Hand – Gedanken zum gleichnamigen Buch von Joseph Huber & James Robertson
- Dirk Löhr **40** Vollgeld, Freigeld und Assetpreisinflationen
- Fabian Thiel **55** „Landgrabbing“ – und was dagegen zu tun ist
- Dirk Lambach **60** Betriebliche Partnerschaft als unternehmerisches und gesellschaftliches Konzept
- 63** Bücher – Personalie – Veranstaltungen

# „Land grabbing“ – und was dagegen zu tun ist

Fabian Thiel

## 1 Land grabbing – das „Grapschen“ nach wertvollen Böden

Mitte November 2010 fand in Berlin eine Konferenz der Partei Bündnis 90/Die Grünen mit dem Titel „BodenLos“ statt. Thema war das populäre „land grabbing“ – die unrechtmäßige oder illegitime Landaneignung – und was dagegen getan werden könnte. Gewiss ist der aktuelle Trend, dass fremde Staaten und internationale Konzerne Land aufkaufen, nur die Spitze des Eisberges. Innerhalb einzelner Länder findet bereits häufig land grabbing statt, beispielsweise wenn Kleinbäuerinnen und Kleinbauern den Interessen nationaler Konzerne entgegenstehen und von ihrem Land vertrieben werden. Land grabbing wirft vielschichtige Aspekte auf wie etwa: Ausländische Investoren und schwache Governance-Strukturen (Beispiele: Madagaskar, Äthiopien und Angola); das Spannungsverhältnis zwischen Landreformen und der Industrialisierung der Agrarwirtschaft (Beispiele: Brasilien und Paraguay); „Die neue Landnahme“/Peak Soil als Herausforderungen und Fallstricke für die deutsche und internationale Entwicklungszusammenarbeit (Beispiel: Kambodscha; siehe dazu unten mehr) sowie das Phänomen der „Landnahme“ in Deutschland als Gefahr und gleichzeitig Chance der Investitionen in Ackerböden.

Land grabbing und ungleiche Landverteilung sind nicht nur ein Problem in den Entwicklungsländern. Auch in Osteuropa (z.B. Polen) sowie in Deutschland, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Ostfriesland, sind derzeit massive Landaufkäufe zu beobachten mit der Folge, dass kleine Agrarbetriebe zugrunde gehen könnten.<sup>1</sup> „Das Prinzip ist das Gleiche. Die Triebfedern sind die Gleichen. Dennoch sind die Auswirkungen von land grabbing hierzulande und in Entwicklungsländern nicht zu vergleichen. Überall verlieren Bauern den

Zugang zu Land und werden zum Aufgeben gezwungen. Hier werden sie schlimmstenfalls in Hartz IV gedrängt, anderswo kann der Verlust der eigenen Scholle den Tod bedeuten“, so der Bundestagsabgeordnete Thilo Hoppe in seinem Eröffnungsreferat der „BodenLos“-Tagung. Ländliche Armut, geringe Produktivität der lokalen bäuerlichen Landwirtschaft und die Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung erzeugen eine verzeifelte Bevölkerung, die für gewaltsame Zwecke mobilisiert werden könnte. Das Risiko, schlummernde Konflikte zu wecken und zu verschärfen, ist hoch, weil land grabbing oft in Ländern mit defizitären Governance-Strukturen stattfindet.<sup>2</sup>

## 2 Dimensionen des land grabbings

Die neue Form der Landnahme macht somit auch vor Deutschland und Süd-Europa (Beispiel: Wanderarbeiter in Spanien) nicht halt. Besonders deutlich manifestiert sie sich indessen in Äthiopien, Brasilien, Kambodscha, Kamerun, Madagaskar, Mali, Mongolei, Mosambik, Laos, Südsudan, Sambia, Tansania, Uganda und Vietnam. Berichte großflächiger Landaneignungen durch private und staatliche Investoren häufen sich; bei der Wiedergabe von Flächenangaben aus den zu Grunde liegenden Pachtverträgen und „Foreign Direct Investment“ (FDI)-Vereinbarungen ist allerdings Vorsicht geboten. Transparenz und Good Governance gehören nicht unbedingt zu dem boomenden „FDI-Geschäft“. Einigermaßen gesichert sind Landnahmen in Äthiopien (4 Bio.USD-Investment aus Indien für Landwirtschaft, Blumen, Zucker); Madagaskar (1,3 Mio. ha Landpachtung durch einen Investor aus Süd-Korea für Maisanbau); Mali: 100.000 ha Landleasing durch einen libyschen Investor für Reisproduktion; Sudan: 690.000 ha Landpachtung durch einen Investor aus Südkorea (Weizen). Weitere eindrucksvolle Beispiele

stellen Tansania, Sambia und Kambodscha dar. In Tansania wurden 500.000 ha Land zu bislang unbekanntem Zweck von Investoren aus Saudi-Arabien gepachtet, während in Sambia 2 Mio. ha Ackerboden von chinesischen Investoren geleast wurden zum Zwecke des Jatropha-Anbaus (Energiepflanzenplantagen; Biosprit). In Kambodscha schlagen u. a. eine 100.000 ha Landpacht durch vietnamesische Investoren (Kautschukplantagen) sowie eine 315.000 ha umfassende „Economic Land Concession (ELC)“ für ein einheimisches Unternehmen zu Buche.<sup>3</sup> In Kambodscha machen die ELC immerhin schon 36% des der Bevölkerung zur Verfügung stehenden fruchtbaren Ackerlandes aus (siehe Tabelle 1). Im Durchschnitt sind allerdings lediglich 10% der ELC-Flächen genutzt; die restlichen Böden liegen vertragswidrig brach. Wird eine ELC durch ein Firmenkonglomerat – etwa ein Joint Venture – erworben, können die Unternehmensanteile innerhalb eines solchen Konsortiums gehandelt werden. Es steht daher zu vermuten, dass ein überwiegender Teil der ELC-Anteile aus rein spekulativen Gründen beantragt und gehalten wird.

Die effektive Umsetzung von Landreformen ist besonders wichtig, um kleinbäuerlichen und indigenen Familien und Gemeinden entsprechende Rechtssicherheit in Zugang und Nutzung des Bodens zu gewährleisten. Die Beispiele Brasilien und Paraguay zeigen jedoch, dass Landreformen auch bei hierzu positiv eingestellten Regierungen sehr schwer gegen die Interessen der Großgrundbesitzer sowie bei weiterhin bestehenden Patronage-Strukturen durchzusetzen sind. Einen weiteren Anknüpfungspunkt bietet sich für afrikanische Staaten in der stärkeren Einbindung der Afrikanischen Union (AU) in die internationale Diskussion um land grabbing an. Die AU könnte z. B. Fonds für Staaten schaffen, die ausländischen Regierungen und Investoren entsprechendes Ackerland zur Verfügung stellen. Derartige Fonds oder auch Foren könnten sich auf gemeinsame Regeln und Bedingungen verständigen, so dass zumindest der aktuelle „Unterbieterwettbewerb“ im Sektor der FDI weitest möglich eingedämmt wird.<sup>4</sup>

### 3 Folgen und Opfer des land grabbings: Wem gehört das Land?

Das Problem des sozial ausgewogenen Landzugangs ist in Asien, Afrika und Lateinamerika unverändert drängend und wird sich in naher Zukunft noch erheblich verschärfen. Auf Grund des rasanten Bevölkerungswachstums werden dort viele Menschen im familiengründungsfähigen Alter neu in den Bodenmarkt eintreten und Wohnung sowie fruchtbares Landwirtschaftsland zur Ernährungssicherung benötigen, wenn sie auf Grund der derzeitigen Wirtschaftskrise und ihrer langfristigen Folgewirkungen keine auskömmliche Beschäftigung in der Industrie finden sollten. Im Augenblick ist völlig unklar, wie diese Land-Nachfrage auch nur annähernd befriedigt werden kann. Landreformen – manchmal auch als „Bodenbesitzreformen“ bezeichnet – zielen in erster Linie ab auf die Umgestaltung bestehender Eigentums- und Nutzungsrechte am Grund und Boden unter der Prämisse der Schaffung von „tenure security“, also von sicheren Nutzungsrechten. Von besonderer Wichtigkeit bei jeder Land-

Year 2010	ha	Total
Total Area of Cambodia	18.103.500	
Agricultural Land	5.356.000	30% of total area
Fertile Land	3.807.000	21% of total area
Economic Land Concessions (ELC)	1.400.000	19% of agriculture land 36% of fertile land
Foreign Direct Investments (FDI)	300.000	29% of ELC
Wood production	108.368	36% of FDI
Agro fuels, especially Jatropha	91.200	30% of FDI
Food production	66.400	22% of FDI
Others	35.000	12 % of FDI

**Tabelle 1: Foreign Direct Investments (FDI) und Economic Land Concessions (ELC) in Kambodscha**

(Quellen: <http://www.mekong.net/cambodia/facts.htm>; <http://www.maff.gov.kh/elc>; eigene Berechnungen)

reform ist mithin ihr eigentumspolitischer Überbau, der die Vielfalt der Eigentums-, Besitz- und Leasingrechte widerspiegelt sowie die Bodenordnung nebst ihrer Weiterentwicklung und Anpassung.

Das Raumbispiel Kambodscha macht auf eindrucksvolle Weise klar, dass Landreformen weit mehr umfassen als lediglich die technische – gleichsam „neutral-unpolitische“ – sowie finanzielle Förderung der Erstellung von Grundbuch- und Katastersystemen. Geber sollten ihr Augenmerk daher zukünftig verstärkt auf die bodenpolitische Seite von Landreform und Landmanagement richten und entsprechende angewandte Forschung unterstützen.<sup>5</sup> Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist aufgefordert, seinen Förderansatz für Land orientierte Projekte eigentumspolitischer als bislang auszurichten. Wie muss ein national konsentiertes Landrecht zugeschnitten sein, damit Vertreibungen, Umsiedlungen, willkürliche Enteignung ohne Kompensationszahlung und land grabbing vermieden werden, so dass Sicherheit der Nutzungsrechte für die lokale Bevölkerung gewährleistet ist?

Das Land befindet sich rechtlich oftmals zwar weiterhin noch im Staatseigentum, kann aber Privaten zu deren Nutzung zunächst durch Pacht- und Leasingverträge überlassen werden und später durch Verkauf in „volles“ Privateigentum umgewandelt werden (z.B. Kambodscha). Bei derartigen Eigentumstransaktionen stellen sich analoge Probleme wie bei der Enteignung: Nach welchen Kriterien entscheidet sich, wann ein Interesse der jeweiligen Staaten nicht oder nicht mehr vorliegt, und der betreffende Boden folglich privatisiert werden darf? Vor allem: Welche Institution entscheidet hierüber? Es gibt in vielen Staaten bislang noch keine verlässliche Übersicht über die öffentlichen Grundstücke sowie über Nutzungsrechte an ihnen wie etwa Holz-, Jagd- oder Fischereirechte. Die Staaten haben keine kohärente eigentumspolitische Strategie. Vermögensübertragungen wie etwa Grundstücksverkäufe aus dem öffentlichen Portfolio geschehen nicht selten rein willkürlich – kurzum: es herrscht eigentumsrechtliche und eigentumspolitische Ver(w)irrung. Landgesetze und

Verfassungen stellen einerseits die Basis für die Schaffung und den Schutz von Staatseigentum, Privateigentum, Besitzrechten und Leasing sowie für die Maßnahmen der Registrierung dieser Rechte dar. Andererseits nehmen viele Länder ihren ordnungspolitischen Auftrag, der sich aus dem Grundsatz „Privateigentum verpflichtet“ ergibt, (noch) nicht hinreichend genug wahr. Die Rahmen gebende Gesetzgebung, die Verwaltung und die Jurisdiktion stellen sich nach wie vor als intransparent und nicht unabhängig dar. Wichtige bodenpolitische und planungsrechtliche Entscheidungen erfolgen im Schatten des Rechts, wodurch überhaupt erst die Grundlagen für land grabbing geschaffen werden. Der Grundstückseigentümerwechsel erfolgt oftmals auf der Basis politischer und persönlicher Patronage innerhalb der vom Staat faktisch nicht kontrollierten – damit weitgehend straflosen – „rich and powerful people“<sup>6</sup> und folgt damit einer unheilvollen Verquickung von politischen Entscheidungsträgern, Planungsbehörden und einflussreichen Projektentwicklern. All diese Tatbestände führen zu einer keineswegs nachhaltigen Bodenpolitik, die idealiter „Good Governance“-Grundsätzen gehorcht.

#### 4 Landreformen als Wege zur Vermeidung von land grabbing

Eine innovative Variante zur Weiterentwicklung und Anpassung des Planungssystems, der Bodenordnung und des Bodenrechts in den von land grabbing betroffenen Staaten stellt das Modell eines „Sozialen Nutzungsrechts“ („Social Tenure Domain Model“; STDM) dar. Das STDM zielt ab auf die rechtliche Anerkennung und vor allem auf die technische Registrierung flexibler Landnutzungsrechte zu Gunsten unterprivilegierter ländlicher Bevölkerungsteile, die aus Kostengründen keinen Zugang zu „vollen“ Privateigentumsrechten nebst zugehöriger Landtitel haben, denen ein solcher Zugang verwehrt wird oder die in akute Landkonflikte involviert sind.<sup>7</sup> Die Nutzungsrechte sind als ein flexibles „Kontinuum“ zu verstehen (siehe Abbildung 1), das den Bogen von informellen hin zu formellen Landrechten spannt; die Rechte ändern sich je nach Erfordernis und Situation.

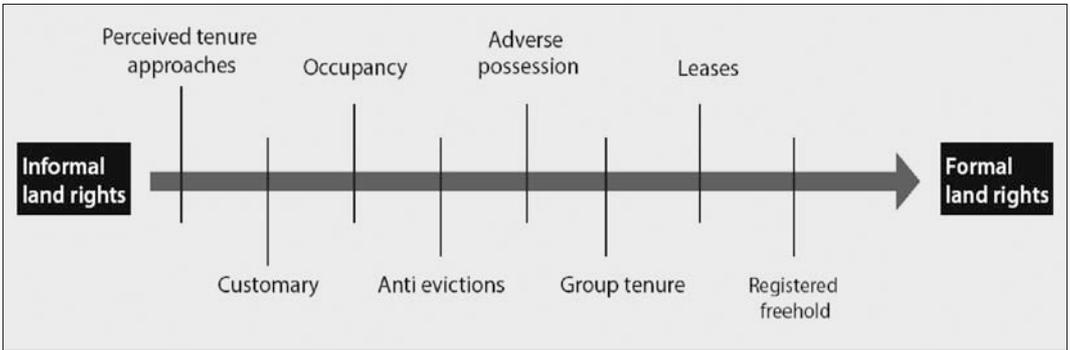


Abbildung 1: Das Kontinuum der Landnutzungsrechte als STDM

Das klassische individualisierte Bodenprivatigentum stellt gleichsam den Ausnahmefall dar. Das STDM ist jedoch nicht als global rechtsverbindlicher Rahmen oder gar als „Schablone“ der Anerkennung von (Gruppen-)Eigentums-, Besitz- oder Leasingrechten zu interpretieren. Für Entwicklungsländer könnte das STDM aber durchaus eine Bereicherung und eine sinnvolle Alternative zur herkömmlichen systematischen, langwierigen und aufwendigen Landregistrierung bedeuten und einen wertvollen Beitrag zur „tenure security“ jenseits des vollen Privateigentums in informellen und/oder Landkonfliktgebieten leisten. Entsprechenden politischen Willen zur Anerkennung der Landnutzungsrechte vorausgesetzt, könnte STDM dazu beitragen, das insbesondere in den agrarisch geprägten Bereichen akute Problem der Vertreibung und Umsiedlung der dortigen Landtitellosen Bevölkerung zumindest etwas abzuschwächen. Eine Lösung für das Bodenrechtsproblem könnte darin bestehen, dass lokale Genossenschaften, Land Trusts oder Allmenden STDM-Rechte und einen entsprechenden Titel erwerben. Das dann entstehende soziale Nutzungsrecht in Form von Communal Land Rights müsste in einem Register verzeichnet sein und durch kommunale rechtsverbindliche Planung begleitet werden. Das STDM-Register braucht aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen kein vollwertiges und in allen Einzelheiten ausdifferenziertes Kataster zu sein. Entscheidend ist die rechtliche und politische Anerkennung jener Nutzungsrechte. Zwar gibt es in zahlreichen Staaten bereits erste „Social Housing“-Programme für informelle Sied-

lungsgebiete. Über deren Erfolgsaussichten herrscht aber Ungewissheit, die vor allem mit der unklaren Eigentumssituation vieler Grundstücke zu tun hat. Gemeinschaftliche Bodennutzungen sind zukünftig als zentraler Baustein der ländlichen Entwicklung wesentlich effizienter als bislang zu fördern. Umfassende politische Überzeugungsarbeit für den innovativen Einsatz gemeinschaftlicher Organisationsformen wie etwa Genossenschaften innerhalb der Landreform-Programme der Entwicklungszusammenarbeit – beispielsweise in Namibia, Kambodscha und Laos – ist unbedingt erforderlich. Produktions-, Einkaufs- und Kreditgenossenschaften befinden sich oftmals immer noch im Anfangsstadium. Sie könnten im Rahmen der ländlichen Entwicklung und lokalen privaten Wirtschaftsförderung als landwirtschaftliche Erzeugergenossenschaften gegründet werden, sodass insofern solidarisches Eigentum an den Produktionsmitteln entstände. Zusammenfassend dargestellt, bietet sich zur Eindämmung von land grabbing der in Tabelle 2 skizzierte „Instrumentenmix“ an.

Die Erstellung eines einheitlichen Bodenrechtsrahmens für Landreformen und Landpolitiken ist essenziell, um das gegenwärtige Defizit hinsichtlich einer systematischen Aufstellung bzw. Übersicht über die vorfindlichen Landrechtsstrukturen abzubauen. Wichtig ist ferner die Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen Privat- und Gemeineigentum und die Weiterentwicklung der kollektiven Landtitel nebst einer kommunal-partizipativen Planung (bspw. Communal Land Rights in Verbindung mit dem Social Tenure Domain Model;

Recht	Eindämmung von land grabbing durch Verfassungsrecht, Boden-, Planungs-, Gesellschafts-, Genossenschafts- und Steuerrecht; kommunales Eigentum
Ökonomie	Eindämmung von land grabbing durch Steuern und Abgaben zur Abschöpfung der „windfall profits“ aus der Boden- und Rohstoffnutzung, durch Subventionen, Verstärkungen, Securitization (Verbriefung) und durch (Mikro-) Kreditvergabe; Bodenwertsteuer
Raumplanung	Eindämmung von land grabbing durch die Aufstellung von Landnutzungsplänen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene
Kooperation/ Gemeinwesen- ökonomie	Eindämmung von land grabbing durch öffentliche Bodenfonds, (Produktions-) Genossenschaften, Allmenden, Commons, Stiftungen, Vereine, (Land-)Trusts und private Kapitalgesellschaften
Information	Eindämmung von land grabbing durch systematische Registrierung der Nutzungsrechte, Katasterisierung, digitalisierte Grundbücher sowie (3D-)Fernerkundung und Geoinformation

**Tabelle 2: Instrumentenmix zur Eindämmung von weltweitem land grabbing**

siehe oben Abbildung 1). Bodenrecht, soziale Bodenpolitik und Planung für Gemeinschaftsressourcen wie Land (aber auch für andere nicht-vermehrte Naturgüter und Rohstoffe) sind dann Gemeinwohl und „solidarity/community“ fördernd, wenn sie durch rechtliche und ökonomische Instrumente, durch Regelungen und unternehmerische Gesellschaftsformen wie Gemeineigentum, Commons und Allmenden, oder Genossenschaften Sozialkapital bilden. Gerade vor dem Hintergrund einer zukunftsfähigen Bewirtschaftung des Gemeinschaftsgutes „Land“, zur Reduzierung des urban sprawl, für eine zukunftsfähige Raumplanung und Bodenpolitik zur

Regulierung und Kontrolle des land grabbing, zur Armutsreduzierung und Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung müsste die Debatte um die Weiterentwicklung der Nutzungs- und Verfügungsrechte in Kambodscha nun intensiv von sämtlichen im Landsektor engagierten und einflussreichen Gebern geführt werden. Grundstückswertermittlung und ein (Bodenwert-)Steuersystem sind unabdingbare zusätzliche Elemente einer jeden Landreform, die für eine sozialgerechte Bodennutzung und eine gleichmäßige Verteilung der Landnutzungserträge zu sorgen hat.

**Anmerkungen**

- 1 Marohn: Land für die große Spekulation. In: Die Zeit, Ausgabe Nr. 7 vom 11.2.2010.
- 2 Vgl. die Ergebnisse der „BodenLos“-Tagung unter [http://www.gruene-bundestag.de/cms/entwicklungszusammenarbeit/dok/361/361829.wem\\_gehoert\\_das\\_land-seite~5.html](http://www.gruene-bundestag.de/cms/entwicklungszusammenarbeit/dok/361/361829.wem_gehoert_das_land-seite~5.html)
- 3 German Technical Cooperation (GTZ): Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Cambodia, 2009 (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2010-0061en-foreign-direct-investment-cambodia.pdf>), 25.4.2010.
- 4 Vgl. Endnote 2.
- 5 EU-Kommission: EU-Leitlinien für die Unterstützung bei der Planung und Reform der Bodenpolitik in Entwicklungsländern. KOM (2004) 686 endgültig. Brüssel, 2004.
- 6 Vgl. die beeindruckenden Berichte zu Kambodscha: Cambodian League for the Promotion and Defence of Human Rights (LICADHO): Land Grabbing & Poverty In Cambodia: The Myth Of Development. A LICADHO report from May 2009; Global Witness: Country for Sale. How Cambodia’s elite has captured the country’s extractive industries ([http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/713/en/country\\_for\\_sale](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/713/en/country_for_sale)), 25.4.2010.
- 7 United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) /Global Land Tool Network (GLTN): Secure Land Rights for All, Nairobi, 2008, S. 8.

**Immanuel Kant:  
Eine Erde für alle Menschen**

„Hospitalität (Wirtbarkeit) bedeutet das Recht eines Fremdlings, seiner Ankunft auf dem Boden eines anderen wegen nicht feindselig behandelt zu werden. ... Allen Menschen steht ein Besuchsrecht zu, sich zur Gesellschaft anzubieten vermöge des Rechts des gemeinschaftlichen Besitzes der Oberfläche der Erde, auf der ... sie sich ... doch nebeneinander dulden müssen, ursprünglich sich aber niemand an einem Orte der Erde zu sein mehr Recht hat als der andere. ... Die Natur hat für die Menschen in allen Erdgegenden gesorgt, daselbst leben zu können.“

Zum ewigen Frieden (1795), Stuttgart 1984/2008, S. 21-31.