

ERNÄHRUNGSSICHERHEIT: INNOVATIVE UND BREIT ABGESTÜTZTE STANDARDS

EDITORIAL

In den letzten zehn Jahren wurden weltweit Landflächen im Umfang von rund fünfzig Mal der Grösse der Schweiz in Konzession vergeben. Solche Landvergaben führen immer häufiger zu Spannungen und Gewalt. Ausserdem können die politischen Fragen, welche an den Zugang zu Land geknüpft sind, ebenfalls eine Bedrohung für die Ernährungssicherheit in vielen Ländern darstellen.

Die DEZA geht dieses Thema auf verschiedenen Ebenen an. Zum einen engagiert sie sich stark in der Landwirtschaft, indem sie z. B. Kleinbauern in Afrika südlich der Sahara, in Zentral-, Süd- und Ostasien sowie in Lateinamerika unterstützt. Die Land-, Weide- und Waldgouvernanz steht in direktem Zusammenhang mit der Verhütung und Bewältigung von Konflikten. Wo die DEZA aktiv ist, fördert sie die Beteiligung aller betroffenen Akteure und die Selbständigkeit der ländlichen Gemeinschaften.

Andererseits setzt sich die DEZA seit 2008 für die Ausarbeitung einer Gesamtstrategie im Bereich der Landgouvernanz ein. Sie engagiert sich für die Schaffung und Umsetzung eines Regelwerks für Nutzungs- und Besitzrechte an Land und weiteren

natürlichen Ressourcen, und sie beteiligt sich an der Erarbeitung von Kriterien für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen.

In enger Zusammenarbeit mit weiteren Staaten, dem Privatsektor, NGOs und anderen öffentlichen und privaten internationalen Institutionen begleitet die DEZA die Umsetzung der 2012 verabschiedeten freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung von Boden- und Landnutzungsrechten. Die Schweiz war zudem federführend bei den Verhandlungen zur Erarbeitung der Grundsätze für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen (Principles for Responsible Agricultural Investments, RAI), die im August 2014 in Rom erfolgreich abgeschlossen wurden.

Die nachfolgenden Beiträge beleuchten das Engagement der DEZA und die bisher wichtigsten Ergebnisse. Noch bleiben zahlreiche Herausforderungen im Bereich der Ernährungssicherheit bestehen. Die Schweiz wird den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum nutzen, um Lösungen zu finden.

Dominique Favre
Stv. Vize-Direktor

GUTE PRAKTIKEN DER LAND-GOUVERNANZ

Zur Veranschaulichung bestimmter Flächen dient heute häufig ein Fussballfeld als Masseinheit. Aber wie stellt man sich 52 218 949 Fussballfelder vor? Das entspricht der Fläche aller Agrarlandkäufe – effektiv, geplant oder gescheitert – weltweit. Eine Fläche neunmal so gross wie die Schweiz. Die Zahlen, die nur eine Grössenordnung angeben, stammen von der Website der Initiative Land Matrix. Genaue Zahlen sind schwer erhältlich.

Sicher ist dagegen, dass der Umfang der kaum kontrollierten Transfers zunimmt und die Ernährungssicherheit der schwächsten Bevölkerungsgruppen gefährdet. Der Welternährungsausschuss (CFS) hat einige Grundsätze zur Regelung dieser Investitionen verabschiedet (siehe S. 3). Damit die Regeln aber greifen, muss die Landbewirtschaftung klar definiert werden: Dies ist das Ziel der Leitliniensammlung des CFS vom Jahr 2012, welche jetzt erste Wirkung zeigt.

Bewusstseinsbildung

Die globale Ernährungskrise von 2008 – das Resultat einer Kombination aus regionalen Missernten, steigenden Rohstoffpreisen und Spekulation – wirkte wie ein Elektroschock: In den Entwicklungsländern werden Millionen Hektar Kulturland für den industriellen Anbau, nicht nur für Lebensmittel, umgenutzt, um Devisen zu beschaffen – obwohl drei Viertel aller Armen weltweit auf dem Land leben. Knapp 90 % leben von der Landwirtschaft, meistens ohne gesicherte Landrechte an den bewirtschafteten Parzellen. Diese Bewusstseinsbildung ist als Teil der breiteren Reflexionen anlässlich der Vorbereitung der Konferenz Rio+20 zu sehen: Die Weltbevölkerung wächst, aber wir leben in einer endlichen Welt, die wir schonend bewirtschaften müssen. In diesem globalen Kontext entstanden schliesslich 2012 die «Freiwilligen Leitlinien für eine verantwortungsvolle Landgouvernanz».



Reisfelder neben einem Dorf in Laos. Natürliche Ressourcen wie Land und Wasser sind begrenzt. Verantwortungsvolle Investitionen sind deshalb besonders wichtig.

Das Dokument wurde nach breiten internationalen Befragungen vom CFS verfasst: Die zwischenstaatliche Plattform in Rom beschäftigt sich mit Nahrungs- und Ernährungssicherheit. Als Vorstandsmitglied wirkte die Schweiz aktiv an der Ausarbeitung des Textes mit. Hauptziel der Leitlinien ist es, in den Entwicklungsländern Zugang und Kontrolle der ärmsten ländlichen Bevölkerungsgruppen zu den Naturressourcen zu sichern.

Konkrete Empfehlungen

Die Textsammlung von über 40 Seiten beschreibt «international anerkannte Praktiken» zur Verbesserung der Landgouvernanz. Die Leitlinien beziehen sich auf Land, Wälder und Fischerei. Laut der Einführung sind sie «übereinstimmend mit den bestehenden innerstaatlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen auszulegen».

Zur rechtlichen An- und Zuerkennung der «Rechte und Pflichten der Landnutzung» empfehlen die Leitlinien das Anlegen von Grundbüchern, den Schutz bestehender Rechte (auch sekundärer wie Sammeln), gleiche Rechte für Männer und Frauen, den Schutz gegen illegale Zwangsvertreibungen usw. Erwähnt wird die Nutzung des öffentlichen Raums sowie der «soziale, kulturelle, spirituelle, ökonomische, ökologische und politische Wert des Landes, der Fischerei und der Wälder für die indigenen Völker (...)». Deren Rechte sind laut dem diesbezüglich ausführlichen Kapitel besonders bedroht.

Das Gros der Leitlinien bezieht sich natürlich auf die «kommerzielle» Übertra-

gung und Neuverteilung von Rechten, die transparent, diskriminierungsfrei und legal verlaufen müssen. «Die Staaten müssen sicherstellen, dass sie als Vermittler von kommerziellen Landtransaktionen die Landrechte der Kleinproduzenten schützen.» Zudem sollen die Investitionen zu Armutsbeseitigung, Ernährungssicherheit und nachhaltiger Nutzung von Land, Fischerei und Wäldern beitragen.

Die Textsammlung erwähnt unter anderem Fragen zu Enteignung, Grundbesitzverwaltung und Massnahmen angesichts des Klimawandels sowie für den Fall von Notsituationen und Naturkatastrophen. Auf lokaler Ebene betreffen die Empfehlungen auch Rechtskollisionen unter Familienmitgliedern oder zwischen Nutzern, beispielsweise Bauern und Viehzüchternomaden.

Internationale Legitimität

Sind die Leitlinien nützlich und anwendbar? Diese Frage ist berechtigt, denn sie sind freiwillig und zudem äusserst vorsichtig – überwiegend im Konditional – formuliert. «Es war die einzige Möglichkeit, um einen Text zu erhalten, zu welchem sich alle einig sind. Das erleichtert die konkrete Anwendung», erklärt der DEZA-Programmbeauftragte Alexandre Ghélew, der an den Verhandlungen teilgenommen hat. Der Text legitimiert sich durch die breiten vorhergehenden Befragungen, bei denen der CFS federführend war. 2009 wurde der CFS, der aus Mitgliedern der Vereinten Nationen bestand, reformiert und «für alle Stakeholder (Privatsektor, Zivilgesellschaft, internationale Organisationen, Forschung

usw.) geöffnet»; Ziel ist das «gemeinsame und koordinierte Engagement» für die Ernährungssicherheit.

Zwischen 2009 und 2010 wurden auf etwa 15 Sitzungen in 133 Ländern die Meinungen von über 1000 Personen aus allen betroffenen Kreisen eingeholt. Darauf folgte eine ergänzende elektronische Befragung. Auf dieser Grundlage verhandelten die Staaten über die Leitlinien.

Zusätzliche Legitimität gewinnt das Dokument mit der Annahme durch die Konferenz Rio+20, den G8, den G20 und die UNO-Generalversammlung. Multinationale Unternehmen wie Nestlé, Coca Cola und Cargill haben die Absicht bekundet, den Text anzuwenden. «Für die Kleinproduzenten, NGOs oder Parlamente ist der Text ein wichtiges Instrument zur Sicherung und Durchsetzung ihrer Landrechte», betont Alexandre Ghélew. «Die Anwendung erfordert aber den langfristigen politischen Willen für einen offenen Dialog.»

Langfristige Auswirkungen

Die Veränderungen infolge der Umsetzung der Leitlinien zeigen sich über Generationen hinweg. Derzeit befassen sich nationale Workshops mit der konkreten Anwendung. Auf den Philippinen beispielsweise zeigte im März 2014 ein Treffen mit 120 Teilnehmern verschiedenster Herkunft, dass die zahlreichen nationalen Bodengesetze stark fragmentiert sind, was Konfliktstoff birgt.

Die Schweiz wendet viele Empfehlungen der Leitlinien besonders bezüglich der Anerkennung der Gewohnheitsrechte seit langem an. Bereits in den 90er-Jahren setzte sich ein DEZA-Programm im Niger für die gemeinsame Nutzung der Ressourcen durch Bauern und Viehzüchternomaden ein. Gegenwärtig führt die DEZA unter Anwendung der Leitlinien in vier Mekong-Anrainerstaaten ein regionales Projekt durch. Ziel: Den Zugang und die Kontrolle der ländlichen Bevölkerung – besonders der ethnischen Minderheiten – über ihr Agrarland, ihre Wälder und Fischerei zu sichern.



Zu den Programmen der Armutsbekämpfung in ländlichen Gebieten gehört auch die Aufklärung der lokalen Bevölkerung über ihre Landrechte wie hier in Laos.

DREI FRAGEN AN ...



Robynne Anderson, Geschäftsführerin des Sekretariats des «International Agri-Food Network», der Koordinationsstelle für den Privatsektor-Mechanismus des UNO-Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS) in Rom. Aufgewachsen auf einem bäuerlichen Familienbetrieb in Manitoba (Kanada), befasst sie sich heute auf internationaler Ebene mit Fragen der landwirtschaftlichen Entwicklung.

Gemäss einem Dokument der FAO¹ war der Privatsektor bei den Verhandlungen über die Leitlinien nicht sehr aktiv. Er war präsenter, als die Grundsätze diskutiert

¹ Reaching Consensus on the Governance of Tenure. Working Paper No.25, 2014.

ZEHN GRUNDSÄTZE FÜR VERANTWORTUNGSVOLLE INVESTITIONEN

Agrarinvestitionen in den Entwicklungsländern wurden lange kaum thematisiert. Heute gelten sie als wesentliches Instrument im Kampf für Ernährungssicherheit – ob sie von Kleinproduzenten, multinationalen oder lokalen Privatunternehmen, Staaten oder internationalen Institutionen getätigt werden. Allerdings müssen sie Kriterien zur Verbesserung der Ernährungssicherheit erfüllen.

Die im letzten Oktober verabschiedeten «Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Land- und Ernährungswirtschaft» sind als Referenzrahmen gedacht. Sie wurden unter der Ägide des Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS) in Rom ausgehandelt und ergänzen die 2012 beschlossenen Leitlinien über die Landnutzung (siehe S. 1).

Übereinstimmung mit den Leitlinien

Die Grundsätze gelten für den ganzen Agrarsektor, von der Produktion bis zum Verbrauch von Lebensmitteln und Nicht-Lebensmitteln aus Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft oder Fischerei. Investitionen müssen durch «die Steigerung der nachhaltigen Produktion von gesunder, nährstoffreicher, abwechslungsreicher

wurden. Warum das?

Dank des Engagements der Schweizer Regierung und der hervorragenden Arbeit der Vorsitzenden Christina Blank konnten alle Akteure einen echten Beitrag zu den Grundsätzen leisten.

Der Privatsektor wurde in die Verhandlungen über die freiwilligen Leitlinien einbezogen und hat sein Engagement ausgebaut, als der CFS einen Sitz für ihn schuf. An der Plenartagung des CFS 2014 war der Privatsektor z. B. mit einer über 80-köpfigen Delegation vertreten.

Die Leitlinien (VGGT) und die Grundsätze (RAI) sind freiwillig und nehmen Bezug auf universelle Menschenrechte oder andere allgemein anerkannte Dokumente, Verträge und Übereinkommen. Würde der Privatsektor verbindlichere Regelungen begrüßen?

Wie die Mitgliedstaaten, die an den Verhandlungen teilnahmen, ist auch der Privatsektor der Ansicht, dass die Staaten die

und kulturell verträglicher Nahrung zur Ernährungssicherheit beitragen und Verluste und Abfälle verringern». So tragen sie zu «inklusive» Wirtschaftsentwicklung und Armutsbeseitigung bei, fördern die Gleichstellung der Geschlechter, bewirtschaften die Ressourcen nachhaltig, respektieren das Kulturerbe und das traditionelle Wissen, um nur die Hauptpunkte zu nennen. Schliesslich sehen die Grundsätze das Öffentlichkeitsprinzip der Investitionen mit einem Klagemechanismus sowie die Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Folgen vor.

Koordination der Verhandlungen durch die Schweiz

Wie die Leitlinien sind auch die Grundsätze freiwillig. Ihr Hauptvorteil: Es gibt sie! Sie bilden die Frucht eines langwierigen Konsenses, dank dem die beteiligten Akteure eine gemeinsame Sichtweise festlegten. 2010 hatten vier Organisationen (FAO, IFAD, UNCTAD und Weltbank) eine erste Version der Grundsätze zusammengestellt. Sie wurde vor allem von Nichtregierungsorganisationen als Top-Down-Vision, welche die Landnahme zu Lasten der örtlichen Gemeinschaften legitimieren würde, heftig kritisiert.

Wie auch zu den Leitlinien fand zur aktuellen Version eine breite Befragung statt. Die Schweiz hat als Vorstandsmitglied des

Befugnis und die Verantwortung haben, günstige Rahmenbedingungen für landwirtschaftliche Investitionen zu schaffen und verbindliche Gesetze zu erlassen.

Unrechtmässige Landaneignungen (Land Grabbing) sind in den letzten Jahren immer mehr zu einem Thema geworden. Was können und werden agrarindustrielle Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren, tun, damit die Leitlinien und Grundsätze eingehalten werden?

Der Privatsektor unterstützte die Erarbeitung der Grundsätze für verantwortliche Investitionen in die Land- und Ernährungswirtschaft. Er wird auch bei der Umsetzung mitwirken, denn es muss unbedingt mehr in die Landwirtschaft investiert werden, gerade in den Entwicklungsländern. Jetzt muss der Fokus auf den Kapazitätsaufbau, den Informationsaustausch und die bestmögliche Umsetzung der Leitlinien und Grundsätze – durch Regierungen, Unternehmen und andere Akteure – gelegt werden.

CFS den unlängst abgeschlossenen Prozess koordiniert. Die Grundsätze stimmen nahtlos mit dem Einsatz zur Verringerung von Armut und globalen Risiken – ein Teil des Mandats der DEZA – überein. Die DEZA wendet die meisten Prinzipien (und Leitlinien) in ihren globalen, regionalen und nationalen Aktivitäten bereits an.

Erfolgsmodelle

Modelle für kommerzielle Investitionen mit Respekt für die lokalen Gemeinschaften sind möglich und zahlen sich aus. Ein Bericht der Weltbank und der UNCTAD von April 2014 beleuchtet die Auswirkungen von «verantwortungsvollen» grossen Agrarinvestitionen auf die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und auf die lokalen Gemeinschaften. Die Studie untersuchte 39 Agrar- und Lebensmittelunternehmen, die in Afrika und Asien unterschiedlichste Modelle anwenden. «Die finanziell und operationell erfolgreichsten Unternehmen erzielen tendenziell auch die positivste Auswirkung auf die Wirtschaft des Gaststaates (...) – als Folge von intelligenten Ansätzen der Sozial- und Umweltverantwortung», hält der Bericht fest. Die Anwendung der Grundsätze sollte diese Vorgehensweise fördern.

DARUM GEHT ES

1 In den Entwicklungsländern wird immer mehr Agrarland für die kommerzielle Produktion von Lebensmitteln und Nicht-Lebensmitteln gekauft - häufig auf Kosten der lokalen ländlichen Bevölkerung, deren Rechte kaum oder gar nicht anerkannt werden.

2 Die globale Ernährungskrise von 2008 zeigte auch auf, dass in den Entwicklungsländern Investitionen in den Agrarsektor zugunsten der ärmsten ländlichen Gemeinschaften fehlen. Als Reaktion auf diese doppelte Feststellung verabschiedete der Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) mit Sitz in Rom zwei Referenzdokumente.

3 Der allen betroffenen Kreisen zugängliche CFS veröffentlichte 2012 nach umfassenden internationalen Befragungen Leitlinien über die verantwortungsvolle Landgouvernanz, die im Oktober 2014 mit Grundsätzen für verantwortungsvolle Investitionen in die Land- und Ernährungswirtschaft ergänzt wurden.

4 Als Vorstandsmitglied des CFS nahm die Schweiz vor der Annahme der Leitlinien und Grundsätze aktiv am globalen und regionalen politischen Dialog teil. Die Schweiz führte die Verhandlungen zu den Grundsätzen. Die DEZA ist mit den darin empfohlenen wesentlichen Massnahmen seit langem vertraut.

5 Die Leitlinien und Grundsätze sind freiwillig, aber aufgrund der vielen Befragungen vor der Erarbeitung und der allen Interessierten zugänglichen, sehr offenen Verhandlungen breit abgestützt. Der Wert der beiden Dokumente wurde international anerkannt, u. a. von der UNO-Generalversammlung und von multinationalen Grossunternehmen. Dies erleichtert die Anwendung vor Ort. Ihre Wirkung zeigt sich jedoch erst über Generationen hinweg.



Roggenernte in Bangladesch. Die weltweite Ernährungssicherheit hängt weitgehend von den Kleinbauern ab.

INNOVATIVE PROJEKTE

(www.deza.admin.ch/projekte)

Landnutzung regulieren

Unter der ungenügenden Regulierung der Landnutzung am Horn von Afrika leiden vor allem verletzte Bevölkerungsgruppen wie die nomadischen Viehhalter, welche die grössten Landnutzer der Region sind. Die DEZA unterstützt die afrikanischen Institutionen dabei, eine regionale Landgouvernanz-Strategie zu formulieren und umzusetzen.

Qualitätsstandards für Investitionen in die Landwirtschaft entwickeln

In Zusammenarbeit mit Regierungen, internationalen und lokalen Investoren, der Zivilgesellschaft und ParlamentarierInnen engagiert sich die DEZA für Rahmenbedingungen, die für Investitionen in die Landwirtschaft in Entwicklungsländern gelten. So wird ein Umfeld für Investitionen geschaffen, welche die Ernährungssicherheit schützen, Landbesitz und Ressourcenrechte achten und damit die Lebensgrundlage von lokalen Gemeinschaften und Kleinbauern verbessern.

Sicheren und gleichberechtigten Zugang zu natürlichen Ressourcen ermöglichen

Im weltweiten Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen und natürliche Ressourcen benötigt die arme ländliche Bevölkerung Interessensvertreter. Die DEZA unterstützt die globale Allianz International Land Coalition, welche sich in 50 Ländern auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene für einen gleichberechtigten und sicheren Zugang zu Land einsetzt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DEZA, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
info@deza.admin.ch, www.deza.admin.ch

Fotos Adrian Gnägi / DEZA, Touravanh Hook / DEZA, Scott Wallace / Weltbank

Diese Publikation ist auch auf Französisch und Englisch erhältlich.