

Konflikte um Ressourcen am Beispiel ausländischer Landinvestitionen und illegaler Fischerei

Von
Bettina Rudloff,
Stiftung Wissenschaft und Politik
in Berlin (SWP)
2012

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung - Aktuelle Situation und Prognose für die globale Nahrungsmittelversorgung	2
2 Agrar- und Fischereiressourcen als Konfliktressourcen oder Basis für Ressourcenkonflikte?	4
2.1 Konfliktrisiken am Beispiel ausländischer Landinvestitionen	6
2.1.1 Relevanz und Akteure.....	6
2.2 Nachhaltigkeitsrisiken von ausländischen Landinvestitionen	9
2.1.3 Der Konfliktfall Madagaskar.....	12
2.2 Konfliktrisiken am Beispiel illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei	15
2.2.1 Relevanz und Akteure.....	15
2.2.2 Nachhaltigkeitsrisiken von illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei.....	16
2.2.3 Der Konfliktfall globale illegale Überfischung	19
3 Ausblick - Mehr Nachhaltigkeit zur Konfliktprävention	23

1 Einleitung - Aktuelle Situation und Prognose für die globale Nahrungsmittelversorgung

Gegenwärtig besteht weder bei Agrar- noch bei Fischprodukten akute Knappheit, die die ausreichende Versorgung der Welt mit Nahrungsmitteln gefährden würde. Noch gibt es kontinuierliche Produktionssteigerungen, die allerdings abnehmen: Im Agrarsektor sind die jährlichen Wachstumsraten von drei Prozent in den sechziger Jahren auf unter ein Prozent seit 2000 gesunken.¹ Der Fischereisektor erlebte zwischen 1950 und 1990 die Vervierfachung der weltweiten Wildfischfangmenge, mittlerweile stagnieren jedoch auch hier die Zuwächse.²

Bei Agrarprodukten wird davon ausgegangen, dass zur Versorgung der steigenden Nachfrage die aktuelle Produktion bis zum Jahr 2030 um 50 Prozent zu erhöhen ist.³

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln wird durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum schneller steigen als es das Angebot vermag – die global zur Verfügung stehende Landfläche ist begrenzt und große Produktionssteigerungen durch angewandte Forschung sind nur bei geringer Produktivität im Ausgangszustand - etwa in Afrika - möglich.

Zudem wird sich die – vor allem in OECD-Ländern politisch geförderte – Verdrängungskonkurrenz zwischen Nahrungsmitteln und Agrarkraftstoffen⁴ zugunsten des Anbaus von Agrarkraftstoffen verschärfen.

Durch die weltweite Handelsliberalisierung, die mit dem Agrarabkommen aus der letzten WTO-Verhandlungsrunde initiiert wurde, kam es zum Abbau der staatlichen Produktionsförderung und der Überschüsse. Kommt es im Kontext solch sinkender Überschüsse zu unerwarteten Ernteeinbrüchen etwa durch Großwetterereignisse, fehlen schnell mobilisierbare Mengen.

Hieraus resultiert der Trend, dass das Preisniveau von Agrarrohstoffen weiter steigen wird – oder zumindest auf einem hohem Niveau bleibt – und es wegen fehlender Überschüsse ver-

¹ Joachim von Braun, *Food and financial crises. Implications for Agriculture and the Poor*, Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2008, S. 7.

² FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, Daniel Pauly, Villy Christensen, Sylvie Guénette, Tony J. Pitcher, Ussif Rashid Sumaila, Carl J. Walters, R. Watson, Dirk Zeller: Towards sustainability in world fisheries, in: *Nature*, 418 (8.8.2002), S. 689-695, hier S. 691; Shelley Clarke, *Understanding China's Fish Trade and Traceability System*, Hong Kong: TRAFFIC East Asia, 2009.

³ Ralf Südhoff, *Der Hunger der Welt*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 25.8.2010, S. 2. Vgl. auch die Pro-Contra-Debatte „Kann ökologische Landwirtschaft die Welt ernähren?“ im Modul Nachhaltigkeit der FES Online Akademie.

⁴ Auch Agrokraftstoffe genannt: Kraftstoffe mit einem Anteil Biomasse. Salopp auch als „Biosprit“ bekannt.

mehrt zu Preisspitzen (starker Preisanstieg) kommen kann.⁵ Diese zeigten sich in der sogenannten Preiskrise 2008 und mehr noch Anfang 2011, als das historisch höchste Preisniveau seit Erfassung durch die Welternährungsorganisation (FAO, engl.: Food and Agriculture Organization) erzielt wurde.⁶ Diese Preisspitzen treffen vor allem versorgungsschwache Entwicklungsländer, die Preissprünge weder durch erhöhte Eigenproduktion noch durch zusätzliche teurer gewordene Nahrungsmittelimporte ausgleichen können.

Auch bei *Fisch* sorgt das globale Bevölkerungswachstum für eine steigende Nachfrage und gerade bei steigenden Einkommen wird vermehrt Fisch nachgefragt, so dass wirtschaftliches Wachstum in Schwellenländern den Verbrauch erhöhen wird.⁷ Einer Ausweitung der Fangmengen sind allerdings Grenzen gesetzt: Schon heute sind 50 Prozent der weltweiten Fischbestände voll ausgenutzt und 25-30 Prozent überfischt.⁸ Bei konstanten Fängen könnten daher bis 2048 sämtliche derzeit befischte Bestände zusammenbrechen.⁹ Die stark expandierende Aquakultur¹⁰ kann dem Nachfrageüberhang entgegenwirken. Allerdings ist auch diese Form der Fischerei angewiesen auf eine nachhaltige Bewirtschaftung der tendenziell sinkenden wilden Fischbestände und anderer Ressourcen, da zur Nach- und Aufzucht ausreichende Wildbestände und eine hohe Gewässerqualität notwendig sind. Insgesamt werden auch für Fisch wegen der wachsenden Nachfrage und des sinkenden Angebots steigende Preise erwartet.¹¹

Im Folgenden werden zunächst die prinzipiellen Konfliktformen im Kontext von Nahrungsmittelversorgung und deren unterschiedliche Bedeutung für Agrarrohstoffe und Fisch aufgezeigt: für Agrarrohstoffe wird am Beispiel von ausländischen Landinvestitionen abgeleitet, wie sich Nachhaltigkeitsrisiken in Konflikten niederschlagen können. Für Fische werden diese möglichen Konfliktfolgen am Beispiel illegaler Fischerei aufgezeigt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Maßnahmen zur Vermeidung von Konflikten um Ressourcen an ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten der Nachhaltigkeit ansetzen sollten.

⁵ Bettina Rudloff, *Aufstand der Ausgehungenerten. Preisexplosionen, Versorgungskrisen, Brotkrawalle: Wie sie entstehen und was wir dagegen tun können*, in: *Internationale Politik*, (November-Dezember 2009) 11-12, S. 38-44.

⁶ FAO, *Global food price monitor*, 8 November 2011.

⁷ Lena Westlund, *Future prospects for fish and fishery products, Forecasting fish consumption and demand analysis: a literature review*, in: FAO Fisheries Circular No. 972/5, 2005.

⁸ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, S. 38.

⁹ National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), *Scenarios for 2035: long-term trends, challenges and uncertainties facing NOAA*, Washington DC 2009, S. 27; World Wide Fund For Nature (WWF) Deutschland, *Fisch in Teufels Küche*, in: WWF-Bericht über die weniger schmackhaften Nebenwirkungen der Fischerei, Frankfurt/Main 2008, S. 11.

¹⁰ Vereinfacht: kontrollierte Aufzucht statt Fang in Weltmeeren.

¹¹ Audun Lem, *Global Trade Overview*, FAO Workshop, Favignana 28. bis 29. September 2009.

2 Agrar- und Fischereiresourcen als Konfliktressourcen oder Basis für Ressourcenkonflikte?

Konflikte im Zusammenhang mit Ressourcen - Klima- und Wasserkriege - wurden in jüngster Zeit vermehrt öffentlich diskutiert.¹² Was aber macht genau das Ausbrechen eines Konfliktes über Ressourcen aus und sind solche Konflikte tatsächlich rein ressourcenbedingt?¹³

Als *Ressourcenkonflikte* lassen sich angelehnt an generelle Konfliktdefinitionen¹⁴ solche Auseinandersetzungen beschreiben, in denen es unmittelbar um die Konkurrenz um knappe Ressourcen geht, die zu eigenen Gunsten entschieden werden soll.¹⁵

Bei *Konfliktressourcen* dagegen steht nicht die faktische Konkurrenzsituation im Zentrum. Vielmehr wird eine Ressource als Ventil oder Katalysator instrumentalisiert, um eigene Machtinteressen durchzusetzen.¹⁶

Agrarrohstoffe: Bislang indirekte Ressourcenkonflikte und Fälle von Konfliktressourcen

In der Kategorie Ressourcenkonflikte sind bei Agrarprodukten vor allem Konflikte relevant, die sich nicht aus der direkten Nutzung der Ressource, sondern aus dem internationalen Handel mit der Ressource ergeben. Solche Handelskonflikte machen seit der Reform der Streitverfahren auf WTO-Ebene im Jahr 1995 etwa 30 Prozent aller überhaupt abgeschlossenen Handelsdispute aus. Bei Fischprodukten dagegen ist der Anteil mit nur drei Prozent sehr viel geringer.¹⁷ Direkte Ressourcenkonflikte etwa um die Verteilung von Agrarrohstoffen oder Land sind bislang weniger und zumeist lokal begrenzt aufgetreten.

Als Konfliktressource dagegen scheint Nahrung immer schon eine große Rolle gespielt zu haben: als Brotunruhen sind diese in Phasen politischer Umbruchsituationen in Europa vor allem im 18. Jahrhundert bekannt – so zum Beispiel der „Mehlkrieg“ auf Pariser

¹² Follath, Erich (Hrsg.), *Der neue Kalte Krieg: Kampf um die Rohstoffe*, München: Goldmann Verlag, 2008, 349 Seiten; Welzer, Harald, *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, Frankfurt: S. Fischer Verlag, Juli 2008; Feist, Silvia (Hrsg.), *Weltmacht Wasser*. Weltreporter berichten, München, 2009.

¹³ Systematische und vergleichende Untersuchungen für verschiedene Ressourcen und ihre Konflikteigenschaften wurden an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) im Forschungsschwerpunkt „Konkurrenz um knappe Ressourcen“ gemacht, unter <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/ressourcenkonkurrenz.html>. Vgl. auch das Glossar mit Begriffsdefinitionen unter <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/ressourcenkonkurrenz/glossar.html>.

¹⁴ Vgl. Heidelberger Institut für Konfliktforschung, unter http://hiik.de/de/methodik/methodik_ab_2003.html.

¹⁵ Vgl. Stormy-Annika Mildner (Hrsg.), *Konfliktisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S. 13.

¹⁶ *Ibid.*, S. 68.

¹⁷ WTO, *Disputes Database*, unter http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#results.

Wochenmärkten zu Beginn der Französischen Revolution.¹⁸ Auch bei dem historisch großen Preissprung Anfang 2011 spielten Proteste zumindest zu Beginn der Umbrüche in der arabischen Welt in Ägypten und Jordanien nachweislich eine Rolle.¹⁹

Fisch: Bislang vor allem Fälle internationaler Ressourcenkonflikte

Bei Fisch dagegen sind zwischenstaatliche Ressourcenkonflikte schon lange bekannt, die aus der Konkurrenz um den Zugang zu und die Nutzung von Fischgründen entstehen. Ein berühmtes Beispiel sind die drei „Kabeljaukriege“ Islands gegen Großbritannien und Deutschland zwischen 1952 und 1976.²⁰ Die Gewaltanwendung beschränkte sich dabei aber auf das Kappen von Fischernetzen, die Festnahme von Trawlerbesatzungen und die Präsenz von Kriegsschiffen.

Wechselwirkung zwischen Konfliktressource und Ressourcenkonflikt

Oftmals ist aber auch keine eindeutige Interpretation davon möglich, ob es sich um Ressourcenkonflikte handelt oder Ressourcen instrumentalisiert werden als Konfliktressource. Vielmehr scheinen sich beide Konflikttypen zu beeinflussen – die Instrumentalisierung einer Ressource zur Konfliktressource erscheint erst möglich, wenn bereits Eigenschaften eines Ressourcenkonflikts vorliegen.

In Zukunft zunehmende Ressourcenkonflikte bei Agrar- und Fischprodukten zu erwarten

Ausgehend von den Versorgungsprognosen kann sich das bisherige Konfliktmuster in Zukunft ändern, so dass es vermehrt zu Ressourcenkonflikten kommen kann:

Der Zukunftstrend bei Agrarprodukten ist durch erhöhte Preisvolatilität (starkes Auf und Ab der Preise) gekennzeichnet – vor allem in Form von Ausschlägen nach oben. Deshalb werden vermehrt Versorgungsstrategien gegen temporäre Hungerkrisen relevant. Eine solche Strategie sind Auslandsinvestitionen in Landfläche („land grab“)²¹, die Konfliktrisiken bergen.

¹⁸ Vgl. zu historischen Nahrungsmittelunruhen John Walton, David Seddon, *Free Markets and Food Riots, The Politics of global Adjustments*, Oxford UK, Cambridge USA, 1994.

¹⁹ Vgl. Angenendt, S.; Rudloff, B., *Mehr als sieben magere Jahre? Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches Risiko*, SWP-Aktuell 2011/A 08, Februar 2011.

²⁰ Ulrich Groenke, *Kabeljaukrieg*, in: *Island* 8 (Oktober 2002) 2, S. 24-31.

²¹ Der Begriff „Land grab“, zu übersetzen mit „Land an sich reißen“, wird in den Medien verwendet, aber im Folgenden wertneutral durch den ökonomischen Fachbegriff der ausländischen Direktinvestition in Land ersetzt.

Bislang sind im Unterschied zu den bekannten Hungerunruhen Konflikte im Kontext solcher Investitionen kaum öffentlich wahrgenommen worden. Als einziges prominentes Beispiel ist der Fall Madagaskar bekannt, bei dem es in Folge einer Landinvestition sogar zum gewaltsamen Regierungsumbruch (2009) kam. Steigen diese Investitionen in Zukunft, so können auch damit verbundene Risiken steigen.

Für Fisch dagegen deutet der Zukunftstrend auf eine globale, extreme Verknappung oder sogar den Zusammenbruch der Bestände hin. Obwohl die Überfischung der Weltmeere vielfach bereits auf legale Weise erfolgt, trägt auch die illegale, ungemeldete und unregulierte (IUU) Fischerei erheblich zur Ressourcenverknappung bei.

2.1 Konfliktrisiken am Beispiel ausländischer Landinvestitionen

2.1.1 Relevanz und Akteure

Ausländische Direktinvestitionen in Landfläche (Land-ADI) erfolgen entweder in Form eines Zukaufs oder einer langfristigen Pacht von bis zu 99 Jahren durch einen ausländischen Investor.

Schätzungen zum globalen Umfang schwanken aufgrund der unsicheren Datenlage – es gibt keine verpflichtende Notifizierung und so basieren Schätzungen lediglich auf Pressemitteilungen.²² Diese geschätzten Umfänge schwanken für das Jahr 2009 zwischen 9 und 19 Mio. Hektar (ha) bereits durchgeführter Landkäufe und -pachten.

Diese Umfänge können als Mindestangaben verstanden werden, da zum einen meist nur Projekte oberhalb von 5000 ha erfasst werden und zum anderen ein Teil der bekannten Projekte und Vorhaben nicht in Fläche, sondern im monetären Wert angegeben sind. Zählt man noch geplante Vorhaben hinzu und solche, bei denen der Status der Umsetzung unbekannt ist, so kann der gesamte Umfang bis auf fast 50 Mio. ha steigen.²³

Nach konservativer Schätzung machen die bereits realisierten Vorhaben 19 Mio. ha im Zeitraum 2007-2010 aus. Dieser Umfang entspricht etwas mehr als einem Prozent der Fläche, die derzeit weltweit landwirtschaftlich genutzt wird.

²² GRAIN Datenbank zu Pressemitteilungen, unter <http://farmlandgrab.org/>.

²³ World Bank, *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington 2010.

Akteure und Motive

Land-ADI können die Versorgung mit Nahrungsmitteln oder Agrarkraftstoffen im Heimatland der Investitionsakteure (Investorregion) sichern. Diese Versorgungsstrategie ist gerade angesichts der Zunahme von Preispeaks (Preisspitzen) interessant, da hohe Preise andere Strategien begrenzen. Importe werden teurer und Nahrungsmittelhilfen bei hohen Preisen knapp (wenn sie eingekauft werden müssen) oder aus Gebersicht wegen alternativer hoher Exporteinnahmen (durch Verkauf) unattraktiv.²⁴

Die Typen von Akteuren sind auf beiden Seiten – Investitionsinteressent und -anbieter – vielfältig und umfassen

- Unternehmen des Agrar- und des Energiesektors,
- einzelne Landwirte,
- Genossenschaften,
- Anlagefonds, aber auch
- Regierungen und Regierungsbehörden.²⁵

Die regionale Konzentration der Akteure hängt unmittelbar mit dem Produktionspotential eines Landes zusammen, das durch die natürliche Ausstattung mit Land und Wasser, durch deren Produktivität oder auch durch politische Anreize bestimmt ist.

Investorregionen

China beheimatet 20 Prozent der Weltbevölkerung, für die jedoch nur 12 Prozent der weltweit kulturfähigen Landfläche zur Versorgung zur Verfügung stehen.²⁶ Insgesamt machen chinesische Investitionen mit 15 Prozent aller Land-ADI weltweit den größten Anteil aus.

Hauptmotiv chinesischer Land-ADI ist der Anbau von Nahrungsmitteln.

Investitionen aus EU²⁷-Mitgliedstaaten liegen mit 13 Prozent der weltweiten Land-ADI auf dem zweiten Rang. Hauptgrund für die EU-Staaten, auf ausländische Flächen auszuweichen, ist nicht der eigene absolute Flächenmangel. Vielmehr machen Kostenvorteile ausländische

²⁴ Unabhängig vom Versorgungsziel dienen Land-ADI auch der Kapitalanlage beziehungsweise dem Erzielen von Spekulationsgewinnen privater Anleger.

²⁵ ODDO Securities, *Economic Report – Land grabbing: myth or reality*, 2010, S. 10, unter http://farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/06/Ece_148506a.pdf.

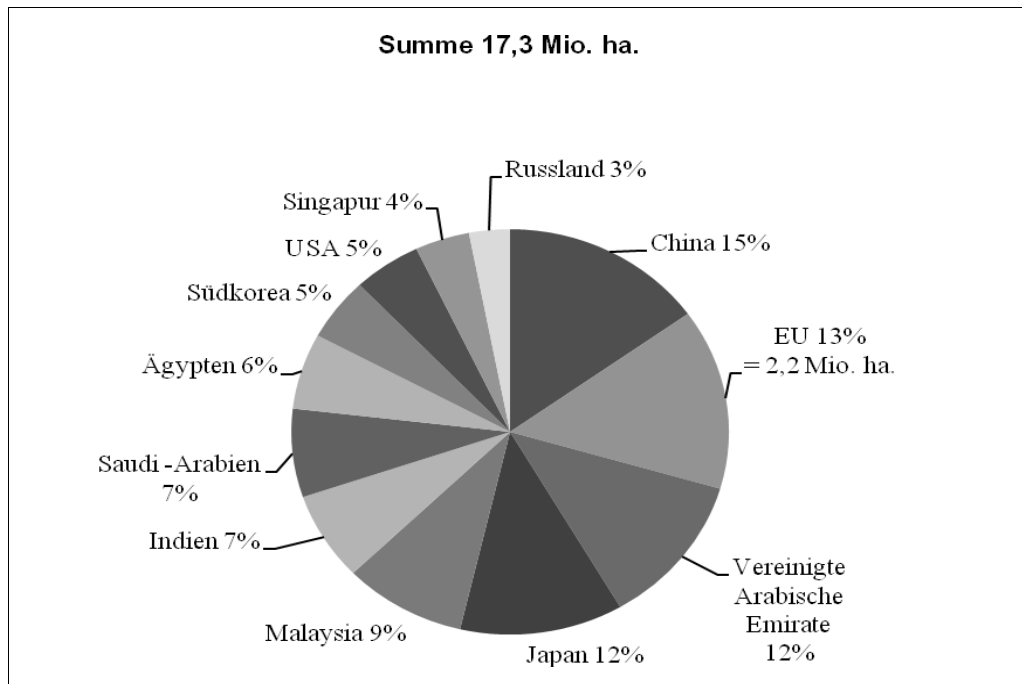
²⁶ Ibid, S.7f.

²⁷ EU: Europäische Union

Landflächen attraktiv: Neben hohen Agrarsubventionen, die zu hohen Landpreisen in der EU beitragen, führt die politische Unterstützung nachwachsender Rohstoffe zu wachsender Konkurrenz zwischen der Nahrungsmittel- und Agrarkraftstoffproduktion.

Hauptmotiv der Land-ADI in Zielländern für europäische Investitionen ist daher auch der Anbau von Agrarkraftstoffen.

Übersicht 1: Globale Player bei Land-ADI %, (Investitionen > 5000 ha, 2007-2010)



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der GRAIN Datenbank zu Pressemitteilungen, unter: <http://farmlandgrab.org/>.

Zielregionen

Die meisten Land-ADI finden weltweit in relativ land- und wasserreichen Staaten statt:

- afrikanische Länder südlich der Sahara, wie Sudan oder Äthiopien, sind die größte Zielregion,
- gefolgt von asiatischen Ländern wie Kambodscha oder Laos.²⁸

In 13 Staaten wurden bislang Investitionen von EU-Unternehmen bekannt, wozu wiederum vor allem afrikanische Staaten zählen.

Hauptmotiv von Zielländern ist es, über Land-ADI ausländisches Kapital anzuziehen.

²⁸ Basierend auf Joachim von Braun, Ruth Meinzen-Dick, „Land Grabbing“ by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, IFPRI Policy Brief 13, April 2009 und GRAIN Datenbank.

Gerade in Entwicklungsländern ist der Agrarsektor zunehmend unterkapitalisiert: In der langen Phase eher geringer Agrarpreise bis etwa 2003 sank die Attraktivität landwirtschaftlicher Anlageformen. Der Anteil agrarbezogener Hilfen an der gesamten Entwicklungshilfe sank von 1990 bis 2008 um zwei Drittel²⁹, die Finanzkrise macht einen raschen Anstieg unwahrscheinlich. Land-ADI sind daher eine selbst zu steuernde Möglichkeit, Kapital in den Agrarsektor zu kanalisieren.³⁰

2.2.2 Nachhaltigkeitsrisiken von ausländischen Landinvestitionen

Land-ADI sind nicht per se mit negativen Folgen verbunden, sondern können je nach Ausgangssituation im Zielland und konkreter Ausgestaltung der Investition (z.B. hohes Lohnniveau, Ausbildung, Umweltschutz) auch Chancen bieten. Mit Blick darauf, mögliche Konflikte zu vermeiden, stehen im Folgenden allerdings die Risiken für Zielländer im Vordergrund.

Land-ADI können in Zielländern sowohl zu Ressourcenkonflikten führen als auch Land zur Konfliktressource machen. Das Auftreten beider Konflikttypen scheint dabei umso wahrscheinlicher, je stärker sozioökonomische, ökologische und politische Nachhaltigkeit vor Ort verletzt wird.

Sozioökonomische Risiken

Die *Nahrungsmittelversorgung* der Bevölkerung in Zielländern kann sinken, wenn Land-ADI Flächen nutzen, die zuvor für den eigenen Nahrungsmittelanbau vor Ort genutzt wurden. Werden die ausländischen Flächen nunmehr für den Export in das Investorland genutzt, so sinkt die verfügbare Nahrungsmittelmenge im Zielland. Dies ist umso wahrscheinlicher, wenn bisherige Eigentumsrechte an Landflächen nicht geschützt oder nicht durchsetzbar sind, so dass vermeintlich frei verfügbare Flächen ans Ausland verkauft oder verpachtet werden.

In einigen Zielländern für europäische Investitionen ist bereits ein sehr großer Anteil der produktivsten Flächen zur Getreideproduktion in ausländischer Hand. In Madagaskar macht dieser Anteil fast 100 Prozent aus. Zudem sind viele Zielländer von der FAO hinsichtlich ihrer Versorgungssituation ohnehin als Krisenländer klassifiziert, so dass für die heimische Bevöl-

²⁹ OECD, ODA Datenbank, unter http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR.

³⁰ Andere Motive sind neue Steuerquellen sowie Technologietransfer und Zusatzinvestitionen in die ländliche Infrastruktur. ODDO Securities, *Economic Report – Land grabbing: myth or reality*, 2010, S. 15f.

kerung das Risiko einer weiteren Versorgungsverschlechterung durch Land-ADI besonders hoch ist (z. B. Äthiopien, Liberia, Madagaskar, Mosambik).³¹

Die *Trinkwasserversorgung* ist in einigen typischen Zielländern gerade für die ländliche Bevölkerung bereits sehr schlecht: In Mosambik hat zum Beispiel nur etwa ein Drittel der Menschen auf dem Land Zugang zu sauberem Trinkwasser.³² Insbesondere ist der Anteil an Wasser, der für die Agrarproduktion genutzt wird, oft sehr hoch – etwa bei 96 Prozent in Madagaskar³³ – was auch durch schlechte Bewässerungstechniken begründet ist. Steigt die Flächennutzung durch Land-ADI, so wird der agrarische Wasserverbrauch steigen, was das Risiko für knappes Trinkwasser weiter erhöhen kann.

Die *Energieversorgung* ist demselben Risiko ausgesetzt, indem über Flächenverdrängung eigene nachwachsende energetische Rohstoffe nicht mehr genutzt werden können. Zum Beispiel kann durch neugeregeltes Eigentum ausgeschlossen werden, dass lokal Ansässige auf der Fläche Brennmaterial sammeln.

Das *Armutsrisiko* durch einen Wegfall von Flächen, die zuvor in lokaler Nutzung waren, ist dann hoch, wenn der Agrarsektor im Zielland eine dominante Rolle als Einkommensgrundlage spielt. Dann bestehen für die Einheimischen wenig Einkommensalternativen, und eine Reduzierung der Selbstversorgung betrifft sofort eine große Bevölkerungsgruppe. Selbst wenn lokale Bauern als Arbeiter in den neuen Investitionsprojekten unterkommen, so führen schlechtere Arbeitsbedingungen oft dennoch zu Armut. Schätzungen weisen aus, dass von den derzeit weltweit 450 Mio. landlosen Landwirtschaftsarbeitern die Hälfte hungert.³⁴ Auch indirekte Effekte sind möglich, wenn die zumeist sehr großflächigen Investitionsprojekte die Marktstruktur und damit die Preise beeinflussen. Damit kann selbst dann die Einkommensgrundlage von Bauern verloren gehen, wenn es zu keiner Flächenverdrängung kommt.

Da die Auslandsinvestoren in der Regel sehr kostengünstig produzieren können, sind Kleinbauern möglicherweise nicht mehr in der Lage, auf den lokalen Märkten zu konkurrieren.³⁵

³¹ FAO, *Countries in Crisis Requiring External Assistance, Rom 2010*, unter <http://www.fao.org/giews/english/hotspots/index.htm>.

³² World Water, unter <http://www.worldwater.org/data.html>.

³³ Vgl. World Bank, *World Development Indicators*, unter <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>.

³⁴ Olivier de Schutter, *How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland*, in: *Journal of peasant studies*, Vol. 28: 2, S. 257, 2011.

³⁵ Ibid., S. 260.

Ökologische Risiken

Steigt die landwirtschaftliche Produktion oder deren Intensität insgesamt, etwa indem Auslandsinvestoren zum Beispiel mehr Wasser oder Düngemittel nutzen, können Böden und Grundwasser gefährdet sein. Weiterhin können für die Umwelt und die Artenvielfalt sensible Gebiete wie Naturschutz- oder Waldflächen verstärkt genutzt werden.

Gerade wegen der oftmals sehr großflächigen Auslandsprojekte besteht ein großes Risiko für die Bodenqualität und die Artenvielfalt durch Monokulturen. Aber auch von ihren Flächen verdrängte lokale Landwirte können durch Erschließung neuer Flächen Belastungen auslösen.³⁶

Politische Risiken

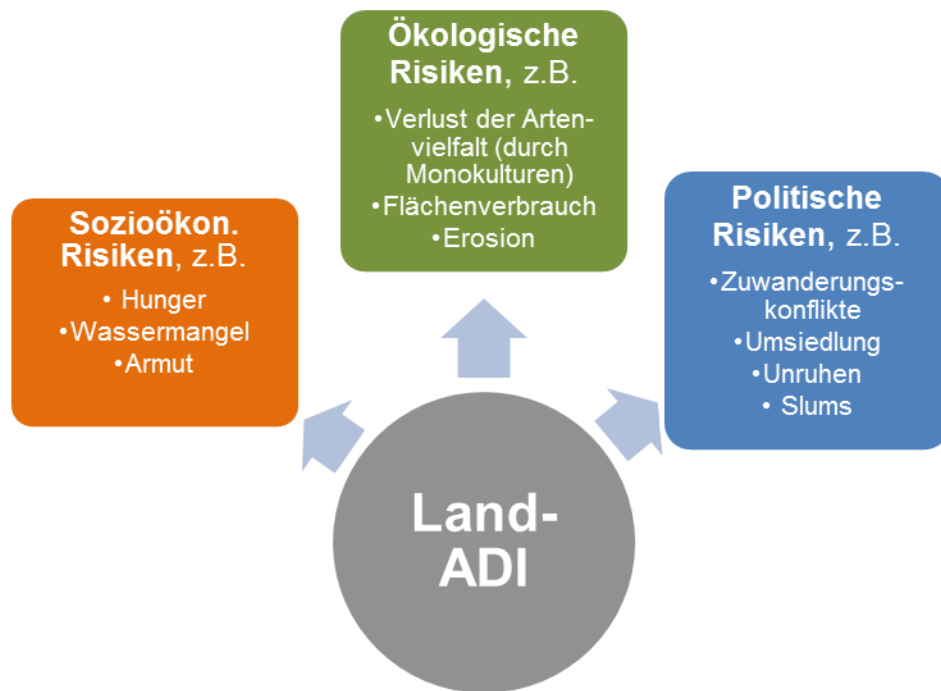
Alle sozioökonomischen Risiken können zu sozialen Spannungen führen. Gesellschaftliche Lebensabläufe können durch Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte mit anderem sprachlichem, ethnischem und religiösem Hintergrund belastet sein – umso mehr, wenn deren Einkommen deutlich oberhalb der eigenen liegt. Aber auch Umsiedlungen zur Durchführung der Investitionen finden statt, so dass ganze Dörfer ihre Wurzeln verlieren. Pläne für solche Umsiedlungen sind aus Pakistan bekannt, wo Umsiedlungen tausender Dörfer geplant waren, bevor das entsprechende Investitionsvorhaben wegen Überschwemmungen aufgegeben wurde.³⁷ Dadurch kann es auch zu Zuwanderungen in die gerade in den typischen Zielländern ohnehin explodierenden Ballungszentren kommen und dort wiederum urbane Versorgungsprobleme auslösen.

Solche sozialen Probleme verbunden mit Versorgungsschwierigkeiten erhöhen das Risiko, dass Versorgungsprobleme als Katalysator für Unruhen fungieren oder aber von der Opposition auch gezielt genutzt werden, um Widerstand zu mobilisieren (Konfliktressource).

³⁶ In Brasilien wird geschätzt, dass fast 90 Prozent der hohen Abforstung von 18.000 km² im Jahr illegal ist. Weltbank, FAO, IFAD, UNCTAD, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources – extended version*, S. 20.

³⁷ Centre for Human Rights and Global Justice, *Foreign Land Deals and Human Rights at New York School of Law, Case Studies on Agricultural and Biofuel Investments*, New York 2010, S. 79.

Übersicht 2: Nachhaltigkeitsrisiken bei Land-ADI



2.1.3 Der Konfliktfall Madagaskar

In Madagaskar waren 2009 Schätzungen zufolge 1,7 Millionen Hektar Land in ausländischer Hand.³⁸ Investoren kommen aus Japan, Indien, Australien, Libanon, Südafrika und der EU. Es dominiert der Anbau von Pflanzen zur Agrarkraftstoffherzeugung vor allem durch europäische Investoren aus Großbritannien und Italien. Nahrungsmittel werden hauptsächlich durch Investoren aus Libyen, Malaysia und Indien angebaut.³⁹ Zunehmend relevant wird auch die Holzgewinnung durch ausländische Investoren, da Madagaskar über seltene und industriell wertvolle Baumbestände verfügt.⁴⁰

Im Jahr 2008 verhandelte das südkoreanische Unternehmen Daewoo Logistics mit der madagassischen Regierung über die Pacht von weiteren 1,3 Millionen Hektar Land. Diese geplante Landinvestition zur Produktion von Mais und Palmöl hätte das ohnehin große Volumen an

³⁸ Zur ausführlichen Analyse vgl. Bettina Rudloff, Martin Kurray, „Land grab“ als Versorgungsstrategie mit Risikopotential, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): Konfliktisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S.67-76.

³⁹ GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Madagascar*, 2009, S. 14ff, unter <http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/gtz2010-0063en-foreign-direct-investment-madagascar.pdf>.

⁴⁰ Draper, Robert, *Ein Wunderland wird geplündert*, in: Spiegel, 29. August 2010.

Land-ADI in Madagaskar auf fast drei Millionen erhöht und damit das südkoreanische Unternehmen dort zum größten Land-Investor gemacht.⁴¹

Das Vorhaben erfuhr hohe internationale Aufmerksamkeit und so großen nationalen Widerstand, dass der Vertrag letztlich nicht unterzeichnet wurde.⁴² Dieser Widerstand spitzte sich schließlich bis zum Regierungsumbruch 2009 zu.⁴³

Hohe Anfälligkeit für einen Ressourcenkonflikt im Vorfeld

Madagaskar weist typische Merkmale vieler afrikanischer Entwicklungsländer auf. Die Wachstumsrate des Bruttonationaleinkommens (BNE) liegt mit drei Prozent im Durchschnitt der Jahre 2001-09 sogar unter dem afrikanischen Durchschnitt von 5,3 Prozent.⁴⁴ Madagaskar zählt zu den am schwächsten entwickelten Ländern mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von nur 457 US-Dollar. Die Bevölkerung wächst jährlich um drei Prozent, und fast 70 Prozent der 20 Millionen Einwohner lebt von 1,25 US-Dollar am Tag und damit unterhalb der Armutsgrenze.⁴⁵ Der Agrarsektor ist mit einem Anteil von 26 Prozent am BNE im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern zwar relativ klein, beschäftigt aber etwa 80 Prozent der madagassischen Arbeitskräfte und hat damit entscheidende Bedeutung für die Subsistenz der ländlichen Bevölkerung.⁴⁶

Umweltkatastrophen wie Zyklone und Dürren sowie schlechte Bewässerungen tragen immer wieder zu temporären Versorgungsengpässen in Madagaskar bei.

Nach der madagassischen Verfassung ist ausländisches Landeigentum ausgeschlossen. Allerdings reicht es formal aus, wenn die Investition über ein Unternehmen nach madagassischem Recht abgewickelt wird. Landbesitz in Madagaskar ist traditionellerweise Familienbesitz und wird vererbt. Mit der französischen Kolonialherrschaft wurden Katastersysteme zwar eingeführt, allerdings nach der ersten Republikgründung 1960 nicht weiter genutzt. So gibt es heute kein umfassendes Erfassungssystem – weder für die Eigentumsverhältnisse noch für die Nut-

⁴¹ ODDO Securities, *Economic Report – Land grabbing: myth or reality*, 2010, S. 11.

⁴² SeFaFi, Terres Malgaches, *Comment gerer nos terres?*, Dezember 2008, http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/comment__gerer__nos_terres.pdf.

⁴³ Lauren, Ploch, *Madagascar's 2009 Political Crisis*, Congressional Research Service, März 2009, S. 8, unter <http://www.fas.org/spp/crs/row/R40448.pdf>.

⁴⁴ ADB, OECD, 2010, *African Economic Outlook 2010*, http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_publsdt_aeo2010.shtml

⁴⁵ World Bank, Poverty headcount ratio at \$1.25 a day, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY>.

⁴⁶ World Bank, *Development Indicators*, unter <http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>.

zungs- und Anbaumuster.⁴⁷ Bis 2005 gehörte Land ohne nachweisliche Eigentumsrechte automatisch dem Staat. Dies wurde formal dahingehend geändert, dass ein Großteil des unbefriedeten Landes entweder bisherigen Nutzern oder den Kommunen zugewiesen wurde. Allerdings wird geschätzt, dass insgesamt nur zehn Prozent der Landwirte über gesicherte Eigentumsrechte verfügen.⁴⁸

Instrumentalisierung als Konfliktressource

Der zum Zeitpunkt der Investitionsanfrage von Daewoo amtierende Präsident Madagaskars, Marc Ravalomanana, setzte seit 2002 stark auf eine liberale Wirtschaftspolitik und holte generell ausländische Direktinvestitionen ins Land. Gleichzeitig jedoch förderte er den Umweltschutz über das Verbot von Brandrodung sowie die Ausweitung von Schutzgebieten und bekämpfte Korruption und schlechte Regierungsführung.⁴⁹

Eine Verfassungsänderung im Jahr 2007 sprach dem Präsidenten größere Macht zu, was diesem zusammen mit Korruptionsverdächtigungen viel Kritik einbrachte. In diese Phase fielen die Investitionspläne Daewoos, die die generelle Kritik am Wirtschaftskurs des Präsidenten anheizten, der Wachstum vor allem durch Auslandskapital und weniger durch Armutsbekämpfung zu erreichen versuchte.⁵⁰

Nachdem eine Fernsehstation der Opposition geschlossen wurde, organisierte diese Demonstrationen, die immer größere Ausmaße annahmen.⁵¹ Am 7. Februar 2009 stürmten schließlich Tausende von Demonstranten den Präsidentenpalast, wobei mindestens 30 Menschen erschossen wurden.

Die politische Krise hat auch negative ökonomische Folgen: insgesamt brachen Investitionen und Tourismus ein.⁵² Die Steuereinnahmen fielen seit März 2009 um etwa 30 Prozent⁵³ und internationale Hilfsgelder wurden eingestellt.⁵⁴

⁴⁷ GTZ, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Developing Countries*, 2009, Eschborn, S. 31.

⁴⁸ IWF, *Poverty Reduction Strategy Paper- Annual Progress Report for 2007 and First Semester of 2008*, 2008, S. 20f.

⁴⁹ Lauren, Ploch, *Madagascar's 2009 Political Crisis*, Congressional Research Service, März 2009, unter <http://www.fas.org/spp/crs/row/R40448.pdf>, S. 7f.

⁵⁰ Richard, Marcus, *Madagascar 2008*, in: Andreas Mehler, Henning Melber, Klaas van Walraven (Hrsg.), *Africa Yearbook 2008: politics, economy and society south of the Sahara in 2008*, Vol. 5, 2009, S. 433–440(435f.).

⁵¹ Otilia Maunganidze, *Madagascar: Anatomy of a Recurrent Crisis, Situation Report*, Institute for Security Studies, Oktober 2009, unter <http://www.iss.org.za/uploads/MADAGASCAR15OCT09.PDF>, S. 2f.

⁵² Auswärtiges Amt, *Madagaskar Wirtschaft*, November 2009, unter <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Madagaskar/Wirtschaft.html>.

⁵³ World Food Programme, *Madagascar Food Security Monitoring System Quarterly Bulletin, 2nd Quarter 2010*, S. 1, unter <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp220752.pdf>.

2.2 Konfliktrisiken am Beispiel illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei

Die aktuelle Knappheit bei Fisch wird in Zukunft zunehmen – möglicherweise sogar bis hin zur Ausrottung der Weltmeerbestände – und darüber die Konkurrenz um die Ressource verschärfen.⁵⁵

2.2.1 Relevanz und Akteure

Die Überfischung der Weltmeere findet meist legal in bestehenden Regelsystemen, die oftmals sogar explizit Nachhaltigkeit anvisieren, statt.

Aber vor allem sogenannte illegale Fischerei scheint zuzunehmen. „Illegal“ erfasst eine Dimension aller irregulären Fischereiaktivitäten, die als „illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei“ oder kurz IUU-Fischerei zusammengefasst werden.

Die Welternährungsorganisation FAO prägte die Definition von IUU-Fischerei⁵⁶ und bezeichnet

- *illegale Fischerei* als alle Tätigkeiten von Fischereiakteuren, die gegen die für sie geltenden Regelwerke in nationalen Hoheitsgewässern, im Zuständigkeitsbereich regionaler Fischereiorganisationen (RFMO) oder auf hoher See nach Maßgabe des Völkerrechts verstoßen.
- *Ungemeldete Fischerei* betrifft alle Fangtätigkeiten, die der zuständigen nationalen Behörde unter Verstoß gegen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht oder unzureichend gemeldet wurden.
- *Unregulierte Fischerei* ist nicht illegal, sondern extra-legal, weil sie Fangtätigkeiten von Fischern umfasst, die gegen für sie nicht geltende Regelwerke verstoßen.

Neben den unmittelbaren Schäden, dem Zusammenbruch von Fischbeständen, resultieren aus IUU-Fischerei auch mittelbare Schäden: illegale Fischerei verfälscht die offiziellen Fangstatistiken und macht damit wissenschaftliche Analysen zu Fischbeständen weniger verlässlich.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Die folgende Analyse der IUU-Fischerei basiert auf Carsten Schymik, Kai Striebinger, *Illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei*, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S.77-87.

⁵⁶ FAO IPoA-IUU: *International plan of action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, unter <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.HTM>, Rom 2001, hier: Punkte 3.1 bis 3.3.

Da diese die Grundlage für Empfehlungen von Fangmengen sind, können wissenschaftlich empfohlene Fangmengen (z.B. durch ICES, dem International Council for the Exploration of the Sea) dann zu groß geraten, was wiederum die Überfischung verschärft.⁵⁷

Nicht erfasst durch die FAO-Definition sind rechtmäßig ungemeldete Fischerei etwa durch Hobby- und Sportfischerei und Rückwürfe als nicht intendierte Fänge. Wenn Rückwürfe wie etwa bislang in der EU möglich sind, so zählen die entsprechenden Mengen nach der FAO-Definition nicht als IUU. Damit verringern die oftmals nicht überlebensfähigen rückgeworfenen Fische zwar die Bestände, was aber nicht erfasst ist.

Pauly et al. schätzen das globale Ausmaß von IUU-Fischerei gemäß FAO-Definition für den Zeitraum zwischen 1980 und 1999 auf jährlich 30-40 Millionen Tonnen.⁵⁸ Dies entspricht einem geschätzten Gesamtwert an Verlusten von jährlich neun bis 25 Milliarden US-Dollar.⁵⁹

Die Hauptakteure der illegalen Fischerei sind Hochseefischer mit großen Fangkapazitäten.⁶⁰

Über das Ausmaß rechtmäßig ungemeldeter Fischerei außerhalb der FAO-Definition weisen Einzelfallstudien darauf hin, dass diese Form ungemeldeter Fischerei ebenfalls einen hohen Teil globaler Fänge ausmacht.⁶¹ Die Rückwürfe schätzt die FAO für die Phase 1980 bis 1999 auf etwa 20 Millionen Tonnen.⁶²

2.2.2 Nachhaltigkeitsrisiken von illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei

Sozioökonomische Risiken

Die Reduzierung von Fischbeständen birgt nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Risiken. Zwar erscheint es kurzfristig attraktiv, alle Einkommensoptionen sofort und voll-

⁵⁷ FAO/Kevin Bray, *A Global Review of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, Sydney 2000 (AUS:IUU/2000/6), unter <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3274E/y3274e08.htm>, S. 22.

⁵⁸ Daniel Pauly, Villy Christensen, Sylvie Guénette, Tony J. Pitcher, U. Rashid Sumaila, Carl J. Walters, R. Watson, Dirk Zeller, *Towards sustainability in world fisheries*, in: *Nature* 418 (8.8.2002), S. 689–695, hier S. 691.

⁵⁹ David J. Agnew, John Pearce, Tony J. Pitcher, Ganapathiraju Pramod, *The Global Extent of Illegal Fishing*, London und Vancouver 2008, S. 1.

⁶⁰ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, S. 27.

⁶¹ Dirk Zeller, Shawn Booth, Peter Craig, Daniel Pauly, *Reconstruction of coral reef fisheries catches in American Samoa, 1950–2002*, in: *Coral Reefs*, (2006) 25, S. 144–152. Jeffrey Wielgus, Dirk Zeller, Dalila Caicedo-Herrera, Rashid Sumaila, *Estimation of fisheries removals and primary economic impact of the small-scale and industrial marine fisheries in Colombia*, in: *Marine Policy*, 34 (2010), S. 506–513; Divya A. Varkey, Cameron H. Ainsworth, Tony J. Pitcher, Yohanis Goramb, Rashid Sumaila, *Illegal, unreported and unregulated fisheries catch in Raja Ampat Regency, Eastern Indonesia*, in: *Marine Policy*, 34 (2010), S. 228–236.

⁶² FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*.

ständig abzuschöpfen, selbst wenn die Fangmenge größer ist als es für die Regeneration der Bestände optimal wäre („maximum sustainable yield“).

Langfristig jedoch führt die Reduzierung der Fischbestände aber zu Verlusten, wenn wegen Zusammenbruchs der Bestände die Einkommensbasis wegfällt. Diese träfen einzelne Akteure unterschiedlich: es würden zunächst wohl unrentable Überkapazitäten abgebaut, was in der Regel eine Verdrängung von Kleinfischern durch kostengünstigere größere Flotten bedeutet.

Diese ökonomischen Risiken durch Verdrängung können ähnlich wie bei ausländischen Landinvestitionen zu sozialen Spannungen führen. Auch wenn traditionelle Kleinfischer in andere Einkommenszweige ausweichen – etwa in die Landwirtschaft – können in der Folge Spannungen zwischen bereits lokal ansässigen und neuen Landwirten entstehen.

Die Bedeutung der Fischerei ist in den meisten Volkswirtschaften selbst bei umfassender Berücksichtigung aller vor- und nachgelagerten Bereiche viel geringer als die der Landwirtschaft: im globalen Mittel macht der Anteil am BNE nur 2,8 Prozent aus und liegt auch für ein traditionelles Fischfangland wie Island nur bei 5 Prozent. In Entwicklungsländern macht die Fischerei im Schnitt 3,5 Prozent des BNE aus.⁶³ Für einzelne Staaten allerdings leistet die Fischerei einen überragenden gesamtwirtschaftlichen Beitrag – auf den Seychellen etwa stammen 30 Prozent des BNE aus der Fischerei.⁶⁴

Ähnlich unterschiedliche Muster zeigen sich für Fischfang als Beschäftigungssektor: weltweit verdoppelte sich die Zahl der Fischer von 1990 bis 2008 auf 44 Mio. Dieser Anstieg ist vor allem auf asiatische und insbesondere chinesische Fischer zurückzuführen, während in Europa und Nordamerika die Zahl der im Fischfang Tätigen im gleichen Zeitraum sank.⁶⁵

Illegale Fischerei ist gleichzeitig Ursache und Folge zunehmender Bestandsverringerung und erwarteter Verluste daraus: in dem Maße, wie schwindende Bestände zu strengeren Fangbestimmungen führen und dadurch die Anforderungen an und Kosten der legalen Fischerei stei-

⁶³ Worldbank, FAO, World Fish Center, *The Hidden Harvest. The global contribution of capture fisheries*, Agriculture and Rural Development Department Sustainable Development Network, Conference Edition, June 2010, S. 88f.

⁶⁴ Ibid, S. 91.

⁶⁵ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, S. 27f.

gern, wird der ökonomische Anreiz für illegale Fangtätigkeiten verstärkt, wodurch sich wiederum ökonomische Risiken erhöhen.⁶⁶

Ökologische Risiken

Während politisch definierte Fangquoten sich auf Populationen einzelner Arten beziehen und Zugangsregelungen territorial bestimmt sind, so sind aus ökologischer Sicht Fischbestände miteinander verbunden und halten sich nicht an administrativ-regulatorische Grenzen.

Veränderungen in Ökosystemen sind durch die Beutekette und Wanderungsbewegungen komplex. Bestandsveränderungen haben Einfluss auf andere sowohl maritime Arten als auch Arten an Land, für die Fisch eine Nahrungsgrundlage bietet. Auch können verursachte Artenwanderungen Fischpopulationen durch neu eingeführte Fischseuchen oder -parasiten gefährden.⁶⁷ Eine systematische Analyse dieser Wechselwirkungen ist sehr komplex und begrenzt durch die ohnehin unsichere Datenlage über Bestände.

Zu dieser generellen Unsicherheit kommen die Schwierigkeiten, die Auswirkungen des Klimaeffektes auf maritime Ökosysteme zu erfassen.⁶⁸ Mögliche Effekte erstrecken sich von der unmittelbaren Änderung des Lebensumfelds durch Anstieg der Wassertemperaturen und Änderung des Salzgehalts bis zu mittelbaren Effekten wie klimatisch veränderte Fischfänge oder andere Schifffahrtsaktivitäten.⁶⁹

Politische Risiken

Historische Konflikte um Fischbestände entstanden vor allem im Kontext von Territorialkonflikten und somit Zugangsregeln zu Fischbeständen. Aktuellere Konflikte wurden als Piratenkonflikte z.B. am Horn von Afrika bekannt. Überfischung spielt dabei als ein Element einer komplexen Wirkungskette vieler politischer und ökonomischer Faktoren eine Rolle.⁷⁰

⁶⁶ Ussif Rashid Sumaila, J. Alder J., H. Keith, *The cost of being apprehended fishing illegally: empirical evidences and policy implications*, in: OECD (Hg.), *Fish piracy. Combating illegal, unreported and unregulated fishing*, Paris 2004, S. 201-230, S. 221.

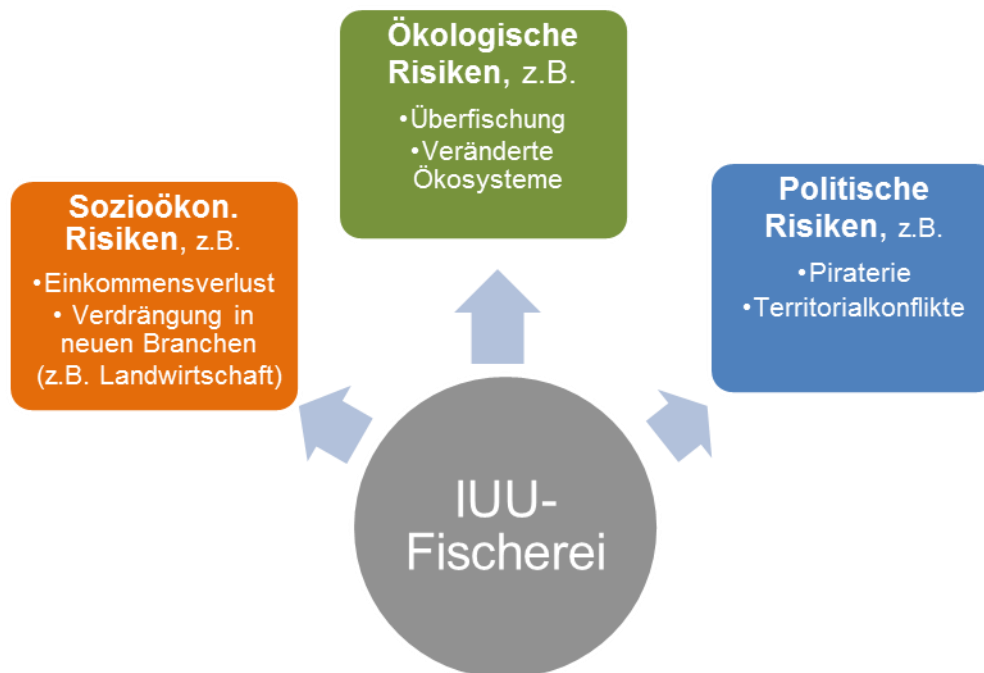
⁶⁷ Am Beispiel Grönländischer Gewässer siehe Kjartan Hoydal, *The RFMO approach – NEAFC Mandate in the Polar region* (presentation at the "International Arctic Fisheries Symposium" in Anchorage Alaska, 19-21 October 2009).

⁶⁸ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, S. 115f.

⁶⁹ Erik J. Molenaar, Robert Corell, *Background Paper Arctic Fisheries*, Arctic TRANSFORM, 2010 unter http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/arctic_fisheries_en.html.

⁷⁰ Bettina Rudloff, Anette Weber, *Somalia und der Golf von Aden*, in: Stefan Mair (Hrsg.): *Piraterie und maritime Sicherheit: Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten*, SWP-Studie 2010/ S 18, S. 36-45.

Übersicht 3: Nachhaltigkeitsrisiken bei IUU-Fischerei



2.2.3 Der Konfliktfall globale illegale Überfischung

Konflikte durch illegale Fischerei werden vermutlich gerade in internationaler Ausprägung zunehmend relevanter. Dabei verdrängen meist ausländische große Flotten einheimische traditionelle Fischer in Territorialgewässern. Vor allem in Afrika kommt es immer wieder auch zu direkten Zusammenstößen mit Toten und Verletzten.⁷¹ Solche illegalen Fangaktivitäten können die Einkommens- und Lebensgrundlage der lokalen Bevölkerung zerstören, wodurch ein Konfliktpotential entsteht, das sich in Protesten, sozialen Unruhen und Gewaltausbrüchen entladen kann.⁷²

Der Anreiz zu illegalen Fangaktivitäten verstärkt sich in dem Maße, wie der zu erwartende Gewinn größer ist als bei legalen Fangaktivitäten. Die Erwartung hoher Gewinne korrespondiert mit einer relativ geringen Wahrscheinlichkeit, entdeckt und bestraft zu werden. Die ille-

⁷¹ FAO, *Poachers routed by community patrols*, FAO Newsroom Focus, Februar 2003, unter <http://www.fao.org/english/newsroom/focus/2003/sflp4.htm>; Oceana, *European trawlers are destroying the oceans*, o.O. 2004, unter http://eu.oceana.org/sites/default/files/reports/european_trawlers_destroying_oceans.pdf, S. 56f.

⁷² Als Beispielfälle Indien, die Philippinen und Thailand bei Robert Pomeroy, John Parks, Richard Pollnac, Tammy Campson, Emmanuel Genio, Cliff Marlessy, Elizabeth Holle, Michael Pido, Ayut Nissapa, Somsak Boromthana-rat, Ngyuen Thue Hue, *Fish wars: Conflict and Collaboration in Fisheries Management in Southeast Asia*, in: *Marine Policy*, 31 (2007), S. 645-656, hier S. 646f.

gale Fischerei ist sehr mobil und findet in einem großen räumlichen Gebiet statt, das kaum umfassend zu kontrollieren ist.

So kommt es auch vor allem in fragilen Staaten mit schwachen Governancestrukturen zu IUU-Fischerei.⁷³

Ein öffentlich bekanntgewordenes Beispiel ist die Piraterie vor der Küste Somalias. Einige Studien ergeben, dass die Piraterie als Reaktion auf illegale Fischerei in den somalischen Küstengewässern entstanden ist.⁷⁴ Andere Studien kommen dagegen zu dem Ergebnis, dass illegale Fangaktivitäten instrumentalisiert wurden. Da die Fischerei in den Herkunftsregionen der Piraten nur von untergeordneter Bedeutung für die lokale Wirtschaft ist, könne deren Wegbruch faktisch kein Motiv für Piraterie sein.⁷⁵ Eindeutig scheint jedoch, dass es am Horn von Afrika tatsächlich Raubfischerei in erheblichem Ausmaß gab, bevor dort Piraterie zunehmend bekannt wurde.⁷⁶

Ähnlich wie in dem Fall zu Land-ADI in Madagaskar verweist das Beispiel Somalia auf prinzipiell beide Formen von Konflikttypen, die durch illegale Fischerei entstehen können.

Bestehende Regime gegen illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei

Die internationale Wahrnehmung des Problems der illegalen Fischerei stieg seit den neunziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts: Der Weltgipfel in Rio de Janeiro und eine internationale Konferenz über verantwortungsbewusste Fischerei in Cancún initiierten ab 1992 einen Prozess, in dessen Zuge weltweit Initiativen und Vereinbarungen gegen Überfischung und illegale Fischerei entwickelt wurden.⁷⁷

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen (UN, engl.: United Nations) verabschiedete 1995 ein Übereinkommen über den Erhalt wandernder Fischbestände.⁷⁸ Die FAO beschloss

⁷³ David J. Agnew, John Pearce, Ganapathiraju Pramod, Tom Peatman, Reg Watson, John R. Beddington, Tony J. Pitcher, *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, in: *PLoS ONE* 4 (2009) 2: e4570, S. 4f.; Marine Resources Assessment Group (MRAG), *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries. Final Report*, London, July 2005.

⁷⁴ Birgit Mahnkopf, *Piratenhatz am Horn von Afrika*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*, 2010/1, S. 58-81.

⁷⁵ Bettina Rudloff, Annette Weber, *Somalia und der Golf von Aden*, in: Stefan Mair (Hrsg.), *Piraterie und maritime Sicherheit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Studie 18/2010), S. 36-45.

⁷⁶ Spiegel-Online, *Piraterie stärkt Fischbestände*, 12. Januar 2010, unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,671468,00.html>.

⁷⁷ OECD, *Short History of International Actions and Initiatives against IUU Fishing Activities*, unter http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_33901_23460248_1_1_1_1,00.html.

⁷⁸ UN Fish stocks agreement: *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish*

1993 das so genannte „Compliance Agreement“ über die Hochseefischerei,⁷⁹ 1995 den freiwilligen „Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei“⁸⁰ und im Jahr 2001 den freiwilligen „Internationalen Aktionsplan zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung von IUU-Fischerei“ (FAO IPoA-IUU).⁸¹

Die empfohlenen Maßnahmen reichen von Schwarzen Listen für Flotten, die nachweislich an IUU-Fischerei beteiligt sind, über Zugangsverbote zu Häfen bis hin zu Importverboten für Fisch aus IUU-Staaten und Exportverbote für inländische Fischereiakteure. Es wird zudem empfohlen, einen nationalen Aktionsplan zur konkreten Umsetzung aufzulegen. Außer der EU haben dieses bislang nicht einmal zehn Staaten getan.

Die Europäische Union legte 2002 einen eigenen Aktionsplan gegen IUU-Fischerei vor,⁸² der durch entsprechende Verordnungen umgesetzt wurde.⁸³ Gegenüber Drittländern wird hier nach vom Flaggenstaat⁸⁴ ein Zertifikat entlang der gesamten Produktionskette verlangt, das nachweist, dass nationale Gesetze zur Bekämpfung von IUU-Fischerei vorliegen. Zudem wird die Kontrollhäufigkeit für EU-Inspektionen definiert. Ohne Zertifikat oder bei nachgewiesener Verletzung werden Importe untersagt. Die EU führt nunmehr Schwarze Listen sowohl über IUU-Fischereiboote als auch über Staaten, die IUU-Fischerei dulden. Auch Strafen für IUU-Vergehen im Wiederholungsfall sind vorgesehen.

Auch für inländische Fischer ist ein Fangdokument entlang der gesamten Produktionskette erforderlich.

Alle Initiativen weisen dem Flaggenstaat die Hauptrolle bei der Bekämpfung illegaler Fischerei und der Durchsetzung einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung zu. Nur Schiffe, die

Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, unter

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm.

⁷⁹ *Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas*, unter <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/x3130m/X3130E00.HTML>.

⁸⁰ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, unter <http://www.fao.org/docrep/005/v9878e/v9878e00.HTML>.

⁸¹ Siehe IPOA unter: <http://www.fao.org/fishery/ipoa-iuu/npoa/en>.

⁸² Europäische Kommission, *Communication from the Commission: Community action plan for the eradication of illegal, unreported and unregulated fishing*, Brüssel, 28.5.2002 (COM(2002) 180 final), unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0180en01.pdf.

⁸³ *Verordnung (EG) Nr. 1005/2008* gegenüber Drittländern sowie *Verordnung (EG) 1224/2009* gegenüber eigenen Fischern.

⁸⁴ Der Staat, in dessen Schiffsregister das Schiff verzeichnet ist.

keine Flagge führen, unterliegen auch keiner staatlichen Kontrolle. Dies sind aber immerhin 8,5 Prozent aller Fischereischiffe.⁸⁵

Aber auch bei der Beflaggung gibt es Mechanismen, die dazu führen, dass die Verantwortungshoheit unterwandert wird: Mithilfe von „Gefälligkeitsflaggen“ („flags of convenience“) können sich Schiffe mit geringem Kostenaufwand in sogenannten offenen Registern eintragen lassen und so meist der Durchsetzung der Regeln entgehen. Solche Registrierungen können in manchen Staaten sogar ganz ohne die Angabe des Schiffseigentümers erfolgen. Bestehende Registrierungen können auch schnell geändert oder neu beantragt werden, falls es zu Auffälligkeit und Strafverfolgung kommt.⁸⁶

Zurzeit bieten vor allem Honduras, Panama und Kambodscha solche Gefälligkeitsflaggen. Ein Teil der so registrierten Schiffe ist nachweislich in illegale Fischereiaktivitäten verwickelt.⁸⁷ Auch Schiffe der EU nutzen vermutlich Gefälligkeitsflaggen: von Greenpeace wurden auf der Schwarzen Liste von illegal fischenden Schiffen neun italienische und vier spanische registrierte Schiffe identifiziert.⁸⁸

Die UN-Übereinkommen stärken generell eine dezentrale Verantwortung für das Bestandsmanagement. Danach sollen regionale Fischereiorganisationen (RFMO) ihr Hoheitsgebiet regeln. Hiernach dürfen zum Beispiel nur Mitglieder einer RFMO oder Staaten, die deren Bestimmungen akzeptieren, im Geltungsbereich dieser RFMO fischen.⁸⁹ Bei Einhaltung dieser Bestimmung würde extra-legale Fischerei sinken können, da prinzipiell kein Schiff aus Nicht-Mitgliedstaaten ohne Erlaubnis im Gebiet einer RFMO fangen dürfte. Auch haben Mitgliedstaaten einer RFMO gestärkte Kontrollrechte, indem sie zum Beispiel Inspektionen an Bord von Schiffen von Nicht-Vertragsparteien durchführen dürfen.⁹⁰

Auf nationaler Ebene gibt es vereinzelt schärfere Reaktionen auf IUU-Fischerei: Australien nutzt seit Kurzem ein bewaffnetes Küstenwachtschiff, das mit im Nahkampf geschulten Fi-

⁸⁵ Carsten Schymik, Kai Striebinger, *Illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei*, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S. 83.

⁸⁶ EJF, *Lowering the Flag: Ending the use of Flags of Convenience by Pirate Fishing Vessels*, London 2009; EJF, *Pirate Fish on Your Plate – Tracking illegally-caught fish from West Africa into the European market*, London 2007, S. 10-11.

⁸⁷ Carsten Schymik, Kai Striebinger, *Illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei*, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S. 83.

⁸⁸ Greenpeace, *International Blacklist*, unter <http://blacklist.greenpeace.org>.

⁸⁹ UN Fish stocks agreement, Artikel 8-4.

⁹⁰ Ibid, Artikel 21.

schereikontrolleuren bemannt ist.⁹¹ Gleichzeitig wurden die Strafen für illegalen Fischfang drastisch erhöht. In der Folge sind die Festnahmen in Verbindung mit illegaler Fischerei zunächst sprunghaft auf 216 angestiegen (2005-2006), um anschließend deutlich auf 27 (2008-2009) zu fallen.⁹²

Gleichzeitigkeit von Ressourcenkonflikt und Konfliktressource

Die perspektivisch zu erwartende absolute Verknappung bis hin zum Zusammenbruch der Fischbestände birgt Gefahr für beide Konfliktformen – Ressourcenkonflikte *und* Konfliktressourcen.

Bekanntgewordene historische Fischereikonflikte zwischen Staaten können durch wachsende transnationale Governancestrukturen wie die RFMOs eingeeht werden.

Die illegale Fischerei dagegen verursacht neue Konfliktmuster. Diese Konflikte kommen vor allem in zumeist fragilen Staaten vor, wenn Raubfischerei die Lebensgrundlage lokaler Kleinfischer zerstört und diese entweder gewaltsam gegen andere im Staat vorgehen oder deren Existenzängste instrumentalisiert werden.

3 Ausblick - Mehr Nachhaltigkeit zur Konfliktprävention

Konflikte um Ressourcen sind unmittelbar mit Nachhaltigkeitsrisiken verbunden. Eine Vermeidung oder Kompensation von Nachhaltigkeitsrisiken kann präventiv die Wahrscheinlichkeit für Konflikte eindämmen. Einige aktuelle Aktivitäten auf internationaler Ebene und auch auf Ebene der EU gehen in diese Richtung, wobei ein Schlüsselakteur der für Konflikte anfällige Staat bleibt.

Agrarrohstoffe: Landregime im Zielland zur Konfliktprävention

Auf Ebene der WTO und in bilateralen Abkommen dominieren Regelungen zum Schutz des Investors, dem Zugang zu Investitionsmärkten und Nutzung der Investitionsleistung gestattet wird. Nur bei Nahrungsmitteln kann allerdings das prinzipielle Exportrecht des Investors eingeschränkt werden, wenn Versorgungskrisen auftreten.

⁹¹ Carsten Schymik, Kai Striebinger, *Illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei*, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): *Konfliktisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011.

⁹² Australian National Audit Office, *Illegal Foreign Fishing in Australia's Northern Waters*, Audit Report No.23 (2009–10), S. 15.

Entscheidend sind vor allem nationale Regelungen im Zielland etwa

- zur Zulassung von Auslandsbesitz an Land,
- zur Landnutzungsplanung,
- zum Eigentumsschutz,
- zur Beteiligung lokaler Akteure oder
- zur Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Investitionsprojekten.

Diese sind in typischen Zielländern oft nicht vorhanden oder aber fehlt es an politischer und rechtlicher Durchsetzungskraft. Eine Verbesserung kann durch internationale Kooperation unterstützt werden: Aktuelle Aktivitäten der Vereinten Nationen sowie der Weltbank zur Stärkung von Landnutzungsrechten etwa wie die „Principles for responsible Agricultural Investments“ (RAI) betonen die Bedeutung der Nachhaltigkeit von Landnutzungssystemen zum Schutz ansässiger Bauern.⁹³ Auch die EU-Maßnahmen zur Landnutzungspolitik integrieren Landnutzungssysteme und -rechte in Entwicklungsprojekte.⁹⁴

Allerdings wird immer entscheidend bleiben, dass auch das Zielland oder vielmehr die in Investitionsvorhaben eingebundenen Akteure im Zielland überhaupt ein Interesse an mehr Eigentumsschutz haben.

Fischerei: Schutz der Fischbestände und strafrechtliche Maßnahmen zur Konfliktprävention

Die bestehenden Maßnahmen gegen IUU-Fischerei beruhen nach wie vor auf dem Durchsetzungswillen der Flagggstaaten und können durch Gefälligkeitsflaggen unterwandert werden. Bei erwarteter weiterer Verknappung der Fischbestände wird die Attraktivität von IUU noch weiter steigen, um aus Eigeninteresse die größtmögliche Rendite schnell abzuschöpfen.

Daher sollten zunächst Maßnahmen gegen eine weitere Verknappung verschärft werden: Hier kommt der EU eine besondere Verantwortung zu, weil ihre Mitgliedstaaten eine der größten Fischereifloten der Welt unterhalten und darüber hinaus den größten Absatzmarkt für Fischereiprodukte anderer Länder darstellen.

⁹³ Vgl. World Bank, Kurzübersicht unter <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/node/256>

⁹⁴ EU, *Land Policy Guidelines- Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries*, 2004 unter http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_Land_Guidelines_Final_12_2004_en.pdf.

Die aktuelle Diskussion über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) bietet hier die Chance für neue Weichenstellungen. Der erste Entwurf der Kommission zu einer Reform der GFP von Juli 2011 betont so auch

- klare Zeitpläne zur Erholung von Fischbeständen,
- die verpflichtende Ausrichtung an den wissenschaftlich bislang nur empfohlenen Fangmengen sowie
- eine Ausrichtung der Regulierungsinstitutionen auf ökosystemare anstatt verwaltungsbezogene Grenzen hin.

Des Weiteren sollen Überkapazitäten weiter abgebaut werden und Rückfänge vollständig vermieden werden. Gegenüber Drittstaaten wird die Berücksichtigung von sozialen Aspekten betont.⁹⁵

Neben diese generellen Schutzmaßnahmen ist aber auch eine schärfere Antwort auf erfolgte IUU-Fischerei nötig, als es bislang der Fall ist. SCHYMIK schlägt vor, illegale Fischerei im Sinne international organisierter Kriminalität einzustufen.⁹⁶ Dies verlangt dann ähnliche Maßnahmen wie gegen Schmuggel oder Drogenhandel. Danach sollte IUU-Fischerei als Straftat mit empfindlichen Strafen anstatt nur wie bislang mittels Handelsmaßnahmen geahndet und mittels Polizei und Grenzschutz umgesetzt werden.

Textveröffentlichung: März 2012

Dr. Bettina Rudloff ist promovierte Agrarökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin (SWP). Ihre aktuellen Forschungsthemen an der SWP umfassen Auslandsinvestitionen in Landfläche und deren Auswirkung für Entwicklungsländer sowie sicherheitspolitische Aspekte von Versorgungs-, Agrar- und Fischereipolitiken.

⁹⁵ Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik*, 13.7.2011, Kom (2011) 417 endg., Brüssel.

⁹⁶ Carsten Schymik, Kai Striebing, *Illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei*, in Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): *Konfliktrisiko Rohstoffe- Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, SWP-Studien 2011/S 05, Februar 2011, S. 87.