



FOTOS: JOCHEN SCHÜLLER

Kontrolle ist besser

Land(Control)grabbing in Mexiko
– ein eher untypischer Fall

Über Landgrabbing, den Verkauf bzw. die Verpachtung riesiger Landflächen, vorzugsweise in den Ländern des Südens, ist in den letzten fünf Jahren viel geschrieben, aber noch längst nicht alles gesagt worden. Insbesondere im kritisch-akademischen Bereich wurden in den letzten Monaten wichtige Analysen publiziert, unter anderem im *Canadian Journal of Development Studies*, dessen komplette Dezember-Ausgabe 2012 dem Thema Landgrabbing in Lateinamerika gewidmet ist.¹ Darin werden neueste Entwicklungen benannt und Definitionen erweitert. Für Mexiko ist das Phänomen des *Land control grabbing* relevant, da Mexiko bisher nicht als typisches Beispiel für Landgrabbing galt, aber auch dort Umverteilung von Land in großem Maßstab stattfindet.

Das Klischee der Jahre 2008/09, demzufolge in erster Linie finanzstarke Länder mit prekärer Eigenversorgung (China, Südkorea, Golfstaaten) Ländereien aufkaufen, um ihre Nahrungsversorgung gegenüber den Fluktuationen der Weltmarktpreise abzuf puffern, ist längst nicht mehr allein gültig. Thomas Fritz (2010) und andere Autoren heben hervor, dass inzwischen private Investoren in Scharen auf den rollenden Zug aufgesprungen und mittlerweile bis zur Lok vorge drungen sind. Hohe Renditen, die nicht nur locken, sondern auch realisiert werden, sind die treibende Kraft. Als die Nichtregierungsorganisation GRAIN im Oktober 2008

VON PETER CLAUSING

erstmals Alarm schlug, war von weltweit 20 Millionen Hektar die Rede, die innerhalb von weniger als zwei Jahren den Besitzer gewechselt hatten. Im vorigen Jahr bezifferte GRAIN die Summe der verkauften bzw. verpachteten Flächen auf 80 bis 227 Millionen Hektar – genauere Schätzungen sind aufgrund der Undurchsichtigkeit der Geschäfte nicht verfügbar (zum Vergleich: Die landwirtschaftliche Nutzfläche der 27 EU-Länder beläuft sich auf rund 160 Millionen Hektar). Dabei deckt diese Statistik noch nicht einmal die in Lateinamerika besonders wichtigen Bereiche des Leasing und des Vertragsanbaus mit ab. Schon seit Jahren bemühen sich die Weltbank, die Welternährungsorganisation (FAO) und andere Institutionen, diesen globalen Landraub mit Hilfe unverbindlicher Empfehlungen diskursiv in „verantwortungsbewusste Agrarinvestitionen“ zu verwandeln. Im Rahmen dieser diskursiven Verwandlung spielte das Beispiel Mexiko eine wichtige Rolle.² Bezeichnend ist auch die extrem eng gefasste Definition von Landgrabbing, die von der FAO für eine Reihe von Studien gewählt wurde, die sie zu Lateinamerika in Auftrag gab und die 2010 veröffentlicht wurden. Als Landgrabbing galten nur Transaktionen von über 1000 Hektar unter unmittelbarer Beteiligung ausländischer Regierungen. Gemessen an diesen Kriterien gab es Landgrabbing nur in zwei der 17 untersuchten Länder Lateinamerikas und der Karibik. In Wirklichkeit gibt es jedoch in fast allen dieser 17 Länder eine massive Landumverteilung. Der inzwischen erreichte Umfang des Landgrabbing in Lateinamerika widerlegt ferner die verbreitete Auffassung, dass sich die Investoren vor allem Länder mit „schwachen Regierungen“ aussuchen, wobei dann vorzugsweise an Afrika gedacht wird. Das ohnehin fragwürdige Bild von Staaten als Opfer des Landgrabbing wird mit den für Lateinamerika

1) Die Beiträge sind unter <http://www.tni.org/print/article/land-grabbing-latin-america> zugänglich.

2) www.welt-ernaehrung.de/wp-content/uploads/2011/11/124_05_Clausing-u-Goschenhofer.pdf

präsentierten Befunden aufgelöst. Saturnino M. Borrás Jr. und seine MitautorInnen betonen in ihrem Übersichtsbeitrag in der oben genannten Ausgabe der kanadischen Fachzeitschrift unter Verweis auf die FAO-Studie aus dem Jahr 2010, dass Regierungen häufig große Landtransaktionen unterstützen, weil sich daraus Möglichkeiten für eine Art der „nationalen Entwicklung“ ergeben, wie sie von den Eliten der betreffenden Länder bevorzugt wird. Nur bei drohendem Legitimitätsverlust aufgrund öffentlicher Proteste zeigen diese Regierungen gelegentlich die Bereitschaft, den Landkauf durch ausländische Investoren zu bremsen.³ Doch egal ob es ausländische InvestorInnen oder nationale Eliten sind, die das Land unter ihre Kontrolle bringen, Leidtragende sind immer jene Teile der Bevölkerung, die ihre Lebensgrundlage verlieren. Diese Erkenntnis trifft auf Brasilien ebenso zu wie auf Äthiopien und Mecklenburg-Vorpommern.

Widerstand gegen Landgrabbing sehen Borrás und MitautorInnen bei zwei verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Einerseits handelt es sich um diejenigen Menschen, die sich der physischen Enteignung und Vertreibung widersetzen (insbesondere Indígenas und z.B. die AktivistInnen der brasilianischen Landlosenbewegung), und zum anderen jene, bei denen die Enteignung bereits erfolgt ist und die versuchen, sich mit den neu entstandenen Verhältnissen zu arrangieren, indem sie für akzeptable Arbeits- und Lebensbedingungen kämpfen. Ob daraus eine gemeinsame, antikapitalistische Front entsteht, müsse sich erst noch erweisen.

Saturnino Borrás und seine Kollegen weisen auf zwei ungenügend beachtete Phänomene hin, die im Verlauf der neuen Landnahme sichtbar geworden sind. Da ist zum einen die Bevorzugung sogenannter *Flex crops* („Flexkulturen“) durch die LandinvestorInnen. In Lateinamerika sind das vor allem Ölpalmen, Sojabohnen und Zuckerrohr. Der Begriff Flexkulturen bezieht sich auf Fruchtarten, die wahlweise zur Produktion von Lebensmitteln oder Agrotreibstoffen verwendet werden können – je nachdem, was auf dem Weltmarkt gerade den besseren Preis erzielt. Deren Bevorzugung gegenüber anderen Feldfrüchten wird als marktwirtschaftliche Antwort auf die Mehrfachkrise (Finanz-, Ernährungs-, Klimakrise) betrachtet. Außerdem machen Borrás & Co. darauf aufmerksam, dass mit dem Fokus auf

Landverkäufe und langfristige Pachtverträge die tatsächliche Situation unvollständig abgebildet wird. Sie prägen deshalb den Begriff des *Land control grabbing* und schlossen damit bislang ungenügend beachtete Prozesse der Umverteilung ein. Dazu zählen das Leasen von Flächen sowie der Vertrags-

anbau, bei dem die Ländereien der KleinbäuerInnen auch ohne physische Enteignung kontrolliert werden können. Auch in diesem Zusammenhang verdient Mexiko besondere Beachtung.

Soziale Kämpfe und ausgefeilte Strategien zur Spaltung sozialer Bewegungen bzw. zu deren Kooptierung haben in Mexiko eine lange Tradition. Im Ergebnis dieser Dualität blieben die von der Weltbank beeinflussten Bemühungen, das kollektive Landeigentum der *Ejidós* und der indigenen Gemeinden in Mexiko für die Privatisierung zu öffnen, auf halbem Wege stecken. Das Ganze begann mit einem im Februar 1990 veröffentlichten Dokument zur Landwirtschaftspolitik Mexikos, in dem die Weltbank dazu riet, die Unterschiede zwischen privatem und kommunalem Landeigentum zu beseitigen. Daraufhin wurde 1993 von der mexikanischen Regierung das Landprivatisierungsprogramm PROCEDE gestartet. Bei einer zehn Jahre später von unabhängigen ForscherInnen gezogenen Zwischenbilanz war festzustellen, dass sich weder die schlimmsten Befürchtungen der PrivatisierungsgegnerInnen noch die Träume der VerfechterInnen einer Privatisierung verwirklicht hatten. Mit der Änderung des Artikels 27 der mexikanischen Verfassung und des dazugehörigen Agrargesetzes (am 26.2.1992) wurde zunächst der rechtliche Rahmen für die Privatisierung geschaffen und der jahrzehntelange Prozess der Landumverteilung für beendet erklärt. Nun waren Privatisierung, Verkauf und Langzeitverpachtung des zuvor unveräußerlichen *ejido*-Bodens (im Zuge der Bodenreform vergebene Gemeinde-land) möglich. Die strikten Beschränkungen für den Erwerb von Land durch AusländerInnen blieben bestehen. Die von den politischen Eliten erhoffte Landkonzentration, verbunden mit einer Zunahme privater Investitionen in den Agrarsektor, blieb über weite Strecken aus. Der mit einer Erneuerung des Boden-

katasters verbundene juristische Prozess erwies sich als konfliktreicher und komplizierter als erwartet. Ursprünglich sollte das Vorhaben Ende 1994 abgeschlossen sein. Später setzte der damalige Präsident Zedillo das Ziel, PROCEDE mit dem Ende seiner Amtszeit (November 2000) abzuschließen. Doch selbst im Oktober 2003 waren erst 80 Prozent aller *Ejidós* und indigenen

Gemeinden (auf die Fläche bezogen sogar nur 65,7 Prozent) für den Landmarkt registriert.

Hier nun setzt der argumentative Kopfstand der Weltbank ein, wie er unter anderem von ihrem Chefökonom Klaus Deininger praktiziert wird. Angesichts der alarmierenden



Die Ölpalme: ihr Anbau impliziert zumeist Ausbeutung

3) Eine Übersicht über solche mehr oder weniger wirksamen Einschränkungen wurde im Februar 2013 von GRAIN veröffentlicht: <http://www.grain.org/article/entries/4655-land-ceilings-reining-in-land-grabbers-or-dumbing-down-the-debate>

Schlagzeilen über die negativen Folgen des Landgrabbing in anderen Teilen der Welt wurde Mexiko in einem von ihm mitverfassten Bericht aus dem Jahr 2011 als positives Beispiel aus dem Hut gezaubert, weil dort erstens angeblich die rechtliche Situation in Bezug auf Land vorbildlich ist, zweitens die von der Weltbank untersuchten Fallbeispiele erfolgreiche Projekte darstellen und drittens „einige große Investoren (Nestlé, Bimbo, Maseca, Comercial Mexicana, Monsanto und Pepsi) die Verfügbarkeit von technischen Lösungen und von Märkten durch Partnerschaften mit lokalen Gruppen erhöht haben“. Abgesehen vom Zweifel daran, was diese „großen Investoren“ zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, umfassten die untersuchten mexikanischen Fallbeispiele mit ihrer positiven Signalwirkung Flächen zwischen 2070 und 3066 Hektar – im Kontrast zu durchschnittlich 74 354 Hektar bei den anderen 18 im genannten Weltbankbericht aufgeführten Beispielen (verteilt auf die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Mosambik, Tansania, Ukraine und Sambia). Gekrönt wird die von der Weltbank vollzogene Verdrehung der Tatsachen schließlich dadurch, dass Mexiko von Deininger im Kontext freiwilliger Selbstverpflichtungen bei Landgeschäften als Positivbeispiel angeboten wird. Dabei sind es gerade nicht freiwillige Selbstverpflichtungen, sondern juristische Beschränkungen, die in Mexiko den Transfer von Landflächen an Ausländer ab einer bestimmten Größe verbieten.

Insofern überrascht es nicht, dass auch Robles Berlanga (siehe Fußnote 1) für Mexiko bestätigt, dass dort Landgrabbing im klassischen Sinne nicht stattfindet. Er erhärtet diese Schlussfolgerung durch die Auswertung von statistischem Material. Dabei ist zu beachten, dass das Datenmaterial inzwischen sechs Jahre alt ist und auf der achten landwirtschaftlichen Erhebung des mexikanischen Amtes für Statistik und Geografie (INEGI) beruht. Neuere Daten gibt es aber bislang nicht. Diesen statistischen Angaben zufolge wurden von 1997 bis 2007 insgesamt zwar 3 Millionen Hektar Land verkauft, doch 82,4 Prozent aller Verkäufe fanden innerhalb der *ejidos* statt, also zwischen den Mitgliedern ländlicher Gemeinden. Auch führten die Verkäufe laut seiner Analyse eher zu einer weiteren Fragmentierung als zu der von den neoliberalen Planern erhofften Konzentration des Landeigentums.

Anders liegen die Verhältnisse bei Landnutzungsvereinbarungen. Davon war eine im Vergleich zu den Landverkäufen doppelt so große Fläche betroffen. Für mehr als 6,3 Millionen Hektar (30 Prozent der landwirtschaftlich aktiv genutzten Fläche Mexikos) waren im Jahr 2007 solche Verträge abgeschlossen worden. Diese verteilten sich auf rund 1,5 Millionen Hektar Verpachtung, 2,7 Millionen Hektar Leasing, 0,7 Millionen Hektar Vertragsanbau und 1,4 Millionen Hektar anderweitiger Nutzungsüberlassung.

Durch solche Verträge treten die eigentlichen (rechtlichen) Eigentümer des Landes die Kontrolle an Dritte ab. Dies ist das Einfallstor für ausländische Unternehmen. In erster Linie sind das US-amerikanische Firmen, aber auch Nestlé (Schweiz) und Danone (Frankreich), wobei diese Konzerne ihre Präsenz in Mexiko schon vor vielen Jahren etablierten. Vertragsanbau ist ein zunehmend genutztes Geschäftsmodell. Die Firmen sichern sich, ohne dass sie das Land selbst besitzen müssen, die Verfügungsgewalt über das,

was darauf wächst, stellen gegebenenfalls Inputs wie Saatgut, Dünger und anderes zur Verfügung und beeinflussen so die Art und Weise der Produktion. Das oben beschriebene Ausmaß der Landnutzungsvereinbarungen verdeutlicht, dass Land(Control)grabbing auch ohne Besitzerwechsel in großem Umfang möglich ist.

Im Jahr 2007 befand sich der überwiegende Teil des zur Nutzung überlassenen Landes in den nördlichen Bundesstaaten, wobei der Vertragsanbau bei Landnutzungsvereinbarungen nur mit 10 Prozent ins Gewicht fiel. Dieser Anteil dürfte inzwischen schon gewachsen sein und in der Zukunft noch weiter wachsen. So setzte zum Beispiel die Regierung von Chiapas 2006 einen Prozess in Gang, mit dem bis zum Jahr 2020 eine Fläche von 900 000 Hektar für die Erzeugung von Biomasse erschlossen werden soll, vorrangig durch die Anpflanzung von Ölpalmen, für die die Regierung teilweise kostenlos Setzlinge abgab. Bereits im Jahr 2008 waren in Chiapas 35 000 Hektar mit Ölpalmen bepflanzt. Schwerpunkte stellen die Regionen von Palenque, Marqués de Comillas und der lakandonische Urwald dar. Bis 2012 waren 100 000 Hektar als Zwischenziel geplant. Ob dieses Ziel mittlerweile erreicht bzw. überschritten worden ist, ist derzeit nicht zu erfahren. Der Anbau von Ölpalmen bedeutet implizit Vertragsanbau, dessen prinzipiell ausbeuterischer Charakter in zahlreichen Publikationen beschrieben wurde. Selbst die Weltbank beschreibt im oben erwähnten Bericht bezüglich des Vertragsanbaus „das Alleinanspruchsgehabe von verarbeitenden Unternehmen, die de facto das lokale Monopol für den Kauf der Produktion haben“, als Problem. Mit der Umsetzung dieses Projekts wird sich bis 2020 die über Vertragsanbau bewirtschaftete nationale Fläche allein durch den Zuwachs in Chiapas mehr als verdoppelt haben.

Eine weitere Art von Landnutzungsvereinbarungen sind die 24 182 Bergbaukonzessionen, die der mexikanische Staat bis 2010 vergeben hat. Diese umfassen mehr als 49 Millionen Hektar, rund ein Viertel des nationalen Territoriums. Zumeist handelt es sich dabei um kommunales Land. Quantitativ betrachtet ist der Bereich also noch bedeutsamer als die über Nutzungsvereinbarungen landwirtschaftlich bewirtschaftete Fläche. Auch was den sozialen Zündstoff angeht, sind diese Konzessionen hoch brisant. Nicht selten sind von Indigenas bewohnte Territorien betroffen, aber eine Konsultation der lokalen Bevölkerung, wie sie in der von Mexiko ratifizierten Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vorgeschrieben ist, findet meist nicht statt. Im Jahr 1992 wurde ein neues Bergbaugesetz verabschiedet und 1993 verschwand durch weitere Gesetzreformen die Obergrenze für ausländische Beteiligungen im Bergbausektor. Internationalen Unternehmen war es fortan möglich, Bergbauvorhaben hundertprozentig allein zu kontrollieren. Luis Hernández Navarro verweist in seinem kürzlich auf Deutsch erschienenen Buch (siehe Rezension in der *ila* 361) auf Angaben des mexikanischen Wirtschaftsministeriums, denen zufolge 757 Bergbauprojekte von 286 ausländischen Konzernen betrieben werden. Gold und Silber sind die bevorzugten Minerale, die abgebaut werden. Die in der Erde schlummernden Goldreserven werden auf 83 Milliarden US-Dollar geschätzt. Mexiko liegt auf Platz 12 der globalen Goldproduktion. ■