



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ)
GmbH
Abt. 4250 / Division 4250

**STUDY FOR THE GUIDING PRINCIPLES:
LAND TENURE IN DEVELOPMENT COOPERATION**

**STUDIE ZUM ORIENTIERUNGSRAHMEN:
BODENRECHT UND BODENORDNUNG**

Titel / Title: Bodenrecht und Bodenordnung in der
Entwicklungszusammenarbeit -
Orientierungsrahmen
Zusammenfassung und Arbeitspapier

Jahr / Year: 1998

Study of the Sector Project:

**The Importance of
Land Tenure in
Development Cooperation**

Studie des Sektorprojekts:

**Die Bedeutung von Bodenrecht
und Bodenordnung in
Entwicklungsländern**

VORWORT

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit hat in enger Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren einen Orientierungsrahmen auf dem Gebiet Bodenrecht und Bodenordnung in Entwicklungsländern erstellt. Dieser richtet sich an alle, die sich für den Bereich Bodenrecht und Bodenordnung in der EZ interessieren oder damit beschäftigt sind.

In Verbindung mit dem deutschen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Orientierungsrahmen effektivere Wege zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation der Menschen in den Partnerländern. Ferner ermutigt er verstärkte Partizipation der Zielgruppen und unterstützt Rechtssicherheit am Boden in Entwicklungsprozessen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren internationale Vereinbarungen aktiv unterstützt und ermutigt, die die Landrechtssituation und die Zugangsrechte zu Land für benachteiligte Gruppen betreffen. Die wichtigsten Abkommen im folgenden:

Agenda 21 (Rio-Konferenz 1992)

Weltgipfel zur Sozialentwicklung (Kopenhagen 1995)

Weltfrauenkonferenz (Beijing 1995)

Habitat II Konferenz (Istanbul 1996)

Welternährungsgipfel (Rom 1996)

Der Orientierungsrahmen stellt keine abgeschlossene Arbeit da. Er wird ständig erweitert und ergänzt. Sein Hauptbeitrag in der EZ ist es, im Kontext der aktuellen internationalen Diskussion spezifisches Fachwissen zu verbreiten und Bodenrecht und Bodenordnung in der entwicklungspolitischen Diskussion zu systematisieren. Er bietet Unterstützung für Prozesse der Entscheidungsfindung in der Politik und in Entwicklungsprojekten. Ferner dient der Orientierungsrahmen der Anregung von Diskussionen über Ziele, Pflichten und Instrumente unterschiedlicher Landpolitik in verschiedenen kulturellen und sozialen Kontexten.

Auf den folgenden Seiten werden die Hauptideen und -konzepte des Orientierungsrahmens zusammengefaßt. Die Originalversion wurde 1997 in deutscher Sprache veröffentlicht und umfaßt etwa 220 Seiten. Eine CD-Rom enthält 20 Fallstudien zu Bodenrechtsfragen. Die englische Fassung des Orientierungsrahmens befindet sich im Druck und wird ab Ende März 1998 verfügbar sein.

Bodenrecht und Bodenordnung Ein Orientierungsrahmen

Zusammenfassung - Arbeitspapier

1. Bodenrecht und Bodenordnung in der Entwicklungszusammenarbeit: akute Problemlagen, Lösungsansätze

Die **Bodenfrage** wird gegenwärtig weltweit neu diskutiert und beurteilt. Problemen von Bodenrecht und Bodenordnung wird damit wieder eine größere Bedeutung für den Entwicklungsprozeß beigemessen. Denn **Boden- bzw. Ressourcenpolitik** sind Schlüsselgrößen für die künftige ökonomische und soziale Entwicklung in Lateinamerika, Asien, Afrika und in Transformationsländern. Der Ausbruch akuter **Bodenkonflikte** ist nur ein Indikator für einen weitaus komplexeren Prozeß.

Funktionierende Bodenrechtssysteme sind essentiell für effiziente Agrarproduktion, eine diversifizierte Landnutzung in ruralen Raum sowie die Abfederung der Dynamik sektoralen Wandels und von Verstädterung. Eine nur einseitige Fokussierung auf Erfordernisse **wirtschaftlicher Effizienz** bei der Ausgestaltung von Bodenordnungen sollte dabei nicht den Blick verstellen für die zentrale Bedeutung von Bodenrecht und Bodenpolitik im Hinblick auf **Gleichheit** und **sozialen Ausgleich** sowie einen **umweltverträglichen Entwicklungsprozeß**.

Der vorliegende Orientierungsrahmen zu Bodenrecht und Bodenordnung in der **Entwicklungszusammenarbeit** (EZ) wurde konzipiert als Hilfestellung zur effektiven Umsetzung deutscher EZ mit dem Ziel der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation der Menschen in den **Partnerländern** und zur Förderung ihrer Partizipation am Entwicklungsprozeß. Er soll dazu beitragen:

- der Diskussion um Bodenrecht und Bodenordnung einen systematischen Rahmen zu geben und dabei auch spezifisches technisches Wissen zu vermitteln;
- Unterstützung in der Entscheidungsfindung in der Projekt- und Programmarbeit zu bieten;
- eine kritische Diskussion über Ziele, Aufgaben und Instrumente von Bodenpolitik in unterschiedlichem sozialen und kulturellen Kontext anzuregen.
- die Weiterentwicklung einer zukunftsweisenden Bodenpolitik voranzutreiben.

2. Leserschaft

Der Orientierungsrahmen zielt damit darauf ab, nicht nur konzeptuelle und Informationsbedürfnisse, sondern auch operationale und Beratungsbedürfnisse zu befriedigen. Dies geschieht auch mit dem Ziele, eine breite Auseinandersetzung mit Fragen zu Bodenrecht und Bodenordnung in der EZ anzuregen.

Deshalb richtet sich der Orientierungsrahmen an

1. **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EZ in Partnerländern** oder im Inland, die Programmen und Projekten tätig sind;

2. **Entscheidungsträger/-innen** in Partnerländern;
3. **Entwicklungspolitiker/-innen** und Entscheidungsträger/-innen in Geberländern.

Der Orientierungsrahmen soll damit Entscheidungsträger/-innen bei der Formulierung oder Überarbeitung umfassender und komplexer Bodenpolitikkonzepte in ihren Ländern unterstützen. Gleichmaßen sollte er auch bei Politiker/-innen in Geberländern das Verständnis für die vielschichtigen Zusammenhänge zwischen funktionsfähiger Bodenordnung und Zielen der Entwicklungszusammenarbeit wecken und vertiefen.

3. Brisanz der Bodenfrage und Neubewertung bodenrechtlicher Probleme

Für eine wachsende Zahl von, Politikern, Wissenschaftlern oder Planern kommt das erneute Aufbrechen der **Bodenfrage** nicht überraschend. Sie sehen es als unausweichliche Konsequenz der systematischen **Vernachlässigung** und **Unkenntnis** hinsichtlich bedrückende Landkonflikte sowie von (Boden-)Markt- und Politikversagen in den letzten Jahrzehnte.

Bisher durchgeführte Bodenreformen in **Lateinamerika** konnten im Angesicht extrem ungleicher Landverteilung, illegaler Besiedlung ('squatting') und der Zerstörung natürlicher Ressourcen durch marginalisierte Kleinbauern in empfindlichen Ökosystemen keine Abhilfe schaffen. Hierbei handelt es sich um eine tickende Zeitbombe im Bezug auf ökonomische Effektivität, Gleichheit und Umwelterhalt. Die illegale Besiedlung 'offener Flächen' ist ein Sicherheitsventil für verspätete oder ausbleibende Reformen mit der Folge der schnellen Umwandlung von Regenwäldern in Ackerflächen, der Verringerung von Biodiversität und der Bedrohung der 'global commons'. Indigene Völker sind im besonderen betroffen von Landraub und Landkonflikten. Die illegale Besiedlung in (sub-)urbanen Gebieten beschwört neue Konflikte innerhalb der städtischen Bodenordnung.

Die neo-liberale Wunderwaffe, durch die zur Lösung der Landfrage einer breiten Bevölkerung über marktorientierte Landreformen der Zugang zu Boden verschafft wird, konnte bisher noch nicht in breitem Rahmen umgesetzt werden. Gegenwärtig protestieren vielmehr Landlose vermehrt und gehen zu gewaltsamen Aktivitäten bis hin zu Landinvasionen über. Wenn derartige Trends anhalten, werden sich sowohl Rechtsunsicherheit als auch Ressourcenkonflikte verschärfen und die sozio-ökonomische Entwicklung, z.B. durch verringerte ausländische Investitionsbereitschaft, verhindern.

**World Food Summit (Rome 1996)
Plan of Action**

Establish legal and other mechanisms, as appropriate, that advance land reform, recognise and protect property, water, and user rights, to enhance access to the poor and women to resources. Such mechanisms should also promote conservation and sustainable use of natural resources (such as land, water, and forests), lower risks, and encourage investment.

(FAO, 1996)

Werden Bodengesetzgebung sowie Bodenordnung mit dem rasanten sozio-ökonomischen Wandel in **asiatischen Ländern** schritthalten können? Umverteilende Bodenbesitzreformen waren zweifellos ein -zu wenig beachteter- Eckpfeiler des „East Asian miracle“ in der Vergangenheit; aktuell besteht jedoch die drängende Nachfrage nach Instrumenten zur Landadministration und -entwicklung, um beispielsweise die Umweltprobleme in den schnell wachsenden Wirtschaften Südostasiens bewältigen zu können. Unvollendete Boden- und Pachtreformen gefährden beispielsweise auf dem indischen Subkontinent landwirtschaftliche Produktivitätsfortschritte, aber auch die politische Stabilität.

Die Betriebsgrößen in Asien nehmen, bedingt durch Bevölkerungsdruck und Vererbungsregeln ab. Mittlerweile ermangelt es etwa drei Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe an ausreichenden Flächen zur Erwirtschaftung ihres Lebensunterhalts. Wie können langfristige agrarische Investitionen und Bodenschutzmaßnahmen gesichert werden, wenn das Interesse an Landbewirtschaftung schwindet und in Zukunft der Zugang zu Einkommen anstelle des Zugangs zu Land die Nachfrage bestimmen wird? Wie kann die Registrierung von Boden als Privateigentum landesweit Produktionsanreize und nachhaltiges Landmanagement sichern, wenn bestehende autochthone Rechte unbeachtet bleiben, ebenso wie die Potentiale lokalen kollektiven Handels oder der Zwang zu stärkerer Dezentralisierung? Existiert bereits eine Bodenpolitik, die der dramatischen Bodenkonversion, der Landnahme durch mächtige Interessengruppen und neuen, miteinander konkurrierenden Funktionen von Boden (inflationssichere Investitionen für den Lebensabend, Freizeit-, Umweltgut) Rechnung tragen kann?

Die globale Krise in Bodenrecht und Bodenordnung, die einher geht mit zunehmender Landlosigkeit, unsicheren Besitzverhältnissen und Landvertreibung, hat mittlerweile auch **Afrika** erreicht. Zum Teil entzündeten Auseinandersetzungen um Land und den damit zusammenhängenden Ressourcen alarmierende, teils gewalttätige lokale Landkonflikte, die zu Bürgerkriegen eskalieren können. Die wahre Tragödie ist weniger die der „Commons“ als vielmehr die des Staates, der beim Aufbau einer funktionsfähigen Bodenordnung oft völlig versagt hat, die den Interessen aller Bürger, von Frauen, mobilen Tierhalter, Waldnutzern und anderen Rechnung trägt. Die meisten Regierungen ignorieren den engen Zusammenhang zwischen lokalspezifischem, autochthonen und zentral-staatlichem Recht immer noch; schwankten lange zwischen semi-feudalen, sozialistischen bzw. kapitalistischen Experimenten mit jeweils importierten und unmodifizierten

Rechtssystemen. Sie unterschätzen die Bedeutung eines minimal erforderlichen ordnungsrechtlichen Rahmens und die sozialen Folgekosten seiner Mißachtung, was sich besonders in rent-seeking Strategien der Bürokratie, Korruption und willkürlicher Landaneignung durch neue und alte Eliten manifestiert.

In **Transformationsländern** fürchtet die ländliche Bevölkerung die mannigfaltigen Risiken, die mit individualisierter Landnutzung als Familienbetrieb einher gehen und sich vornehmlich in der Einbuße der relativen Sicherheit innerhalb der ehemaligen staatlich gelenkten Staatsbesitz äußert. Kritische Entscheidungsträger befürchten Bodenakkumulation und -spekulation durch neue, vornehmlich städtische Eliten. All jene, die direkt von Entstaatlichung betroffen sind, hinterfragen weitaus stärker als externe Berater, ob Privateigentum tatsächlich der Katalysator für Zugang zu Kredit, für Investitionen und umweltverträgliche Produktion sein kann. Ein unvollständiger und inkonsistenter ordnungsrechtlicher Rahmen auch als Folge einer schablonenhaften und rigiden Politikberatung schafft ein institutionelles Vakuum und Rechtsunsicherheit, die von Investitionen in Boden abschreckt. Wieviel Restitution von enteignetem Land und welche Entschädigungszahlungen sind möglich angesichts fiskalischer Beschränkungen und der Gefahr neuer sozialer Konflikte? Welche Substitute bietet die Reformpolitik für die ökonomischen und sozialen Funktionen der alten Kollektiven deren ehemaligen Mitglieder?

Die neo-klassische Theorie fordert zu Recht eine Politik der **korrekter Preissignale** bei verzerrten Bodenmärkten als Meilensteine für Anreize zu langfristigen Investitionen, eine erhöhte Nahrungsmittelproduktion und effektivere Landnutzung. Wo jedoch **Verfügungsrechte** (property rights) bislang unzureichend definiert sind und Millionen von Kleinbauern, Pächtern, Landlosen, illegalen Siedlern oder Flüchtlingen keinen Zugang zu Kredit haben, gerät Politikberatung an ihre Grenzen.

Die Neue Institutionenökonomie verlangt entsprechend nach der Einrichtung von Bodenrechts- bzw. Ressourcenrechtssystemen, die auf klar definierten individuellen und gemeinschaftlichen Verfügungsrechten und einem umfassenden Rechtsrahmen basieren. Beides ist jedoch nicht einfach umzusetzen: weder in einem 'landlord'-Dorf in Indien, in 'shifting cultivation'-Systemen in Laos, in den 'favelas' von Sao Paolo, auf Weideland im Sahel oder in ehemaligen sozialistischen Produktivgenossenschaften in Rußland oder der ehemaligen DDR.

4. Bodenrecht und Bodenordnung: Leitbilder und Konzepte

Boden ist mehr als nur ein Produktionsfaktor oder ein Wirtschaftsgut: es schließt **andere Werte** ein, wie Heimat, Ort der Ahnen, Land als Überlebensgrundlage, als Voraussetzung für individuelle Freiheit. Boden ist ein Objekt der Besteuerung und begehrt von Regierungen oder Interessensgruppen. Es ist ein Instrument zur Machtausübung und von Abhängigkeit, eine Quelle für Konflikt und Krieg. Das **soziale Geflecht um Boden** ('social construction of land') wird im Kontext von marktwirtschaftlichen Reformen, von Globalisierung und im Licht der Sozialpflichtigkeit von Boden im Rahmen weitreichender struktureller Veränderungen in (post-)industriellen und industrialisierenden Wirtschaften neu beurteilt.

Bodenrechtssysteme basieren weltweit auf **Werten** und **Normen**. Sie können nicht von ihrem **sozialen und kulturellen Kontext** getrennt werden. Deshalb basiert der Orientierungsrahmen auf vier **Prinzipien**, die auch als Maßstab für die Bewertung real existierender Bodenordnungen bzw. deren Reformen dienen:

1. *Rechtssicherheit*,
2. *Rechtstaatlichkeit* und Menschenrechte,
3. Politische *Partizipation* der Bevölkerung in Landfragen,
4. *Definition von Eigentum* in marktwirtschaftlichen Systemen.

Rechtssicherheit ist eine zentrale Vorbedingung für kalkulierbare Risiken im individuellen Entscheidungsprozeß. Sie erfordert eine eindeutige, klare, Vertrauen schaffende und berechenbare Gesetzgebung, um Landtransfers und Landnutzung zu regeln sowie die institutionalisierte Durchsetzung von Rechtsansprüchen an Land in Konfliktsituationen und die Beschränkung und Berechenbarkeit staatlichen Handelns.

Rechtstaatlichkeit beinhaltet Achtung der Verfassung eines Landes, der Menschenrechte und der **Gewaltenteilung** basierend auf einem unabhängigen parlamentarischen System; sie umfaßt eine Judikative und Gerichte, die ausschließlich dem Gesetz verpflichtet sind und selbstverständlich auch die Respektierung von autochthonen Rechtssysteme. Wie die Erfahrungen aus der Geschichte in Europa klar demonstrieren, ist die öffentliche Diskussionen über die Gesetzgebung unabdingbar für die allgemeine Akzeptanz neuer Bodenrechtssysteme. Jedes neues Gesetz wird nur dann die nötige Anerkennung finden, wenn es mindestens so differenziert wie die überkommenen Regelungen ist.

Ohne die **Partizipation** jener, die von bodenrechtlichen Veränderungen betroffen sind, können indigene Institutionen und lokales Wissen nicht in den Prozeß des Wandels integriert werden und werden die Veränderungen nie auf Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen. Stärkere Partizipation muß Hand in Hand gehen mit **Dezentralisierung** und verstärkter Anwendung des **Subsidiaritätsprinzips**. Nur Partizipation kann sicherstellen, daß rechtliche Reformen auch die Komplexität der existierenden ökonomischen und sozialen Textur widerspiegeln.

In der Vergangenheit wurde die Definition von **Eigentum** als ein fundamentales Unterscheidungskriterium zwischen markt- und planwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen festgemacht. Vom rechtlichen Standpunkt aus ist Eigentum universell zu definieren und nicht bezogen sein auf verschiedene Subjekte (Individuum, Staat, Gemeinde, Stiftung). Eigentum muß **allen Marktteilnehmern** verfügbar sein, den Staat inbegriffen. Eigentum sollte deshalb niemals mit **Privatisierung** verwechselt werden. Sie stellt nur eine Form des Landtransfers unter mehreren dar (nämlich vom Staat an private Akteure). Eigentum kann nur im Zusammenspiel mit **anderen Rechtskörpern**, beispielsweise dem Vertragsrecht, dem Familien- und Erbrecht, dem Steuer- und dem Wasserrecht übertragen werden. Persönliches Eigentum sollte zudem nicht zum Ende staatlicher Aktivitäten führen: denn insbesondere Bodeneigentum ist sozialer Verantwortlichkeit und Einschränkungen unterworfen. (**Sozialpflichtigkeit des Eigentums** im Grundgesetz, § 14,2).

Obwohl ein breites Spektrum von Bodenrechtssystemen in Partnerländern existiert, können alle auf **vier Idealtypen von Eigentumssystemen** reduziert werden: Privateigentum, Staatseigentum, Gemeinschaftseigentum und (in der Theorie) Systeme mit freiem Zugang zu Ressourcen. Der Orientierungsrahmen diskutiert deshalb Leitideen und Schlüsselkonzepte und damit auch die leitenden, sozio-ökonomische Nutzen und Kosten sowie Probleme als Folge von Markt-, Staats- und Politikversagen.

Bodenrecht und Bodenordnung müßten immer in einem **breiteren Kontext** aller natürlichen Ressourcen im Hinblick auf ihren ökonomischen Nutzen gesehen werden. Diese Studie betont deshalb die Wechselwirkungen Bodenrecht und anderen natürlichen Ressourcen wie Wasser, Weideland und Wälder. Es wäre von daher angemessen, den weiteren Begriff der **Ressourcenrechte** anzuwenden und sich nicht allein auf Bodenrecht zu beschränken.

Frauen sind hinsichtlich des Zugangs und der Nutzung von Boden im allgemeinen in einer **schwächeren Rechtsposition** als Männer; häufig können sie lediglich **sekundäre Rechte** ausüben. Die Landlosigkeit unter alleinstehenden Frauen nimmt ständig zu. Bei der Registrierung sind Frauen im Vergleich zu Männern im Nachteil, da zumeist nur Männer als Haushaltsvorstand anerkannt werden. Bei Bodenkonflikten können Ansprüche von Frauen vor Gericht nur schwer durchgesetzt werden. Im Transformationsprozeß oder nach Strukturanpassung verlieren Frauen zuerst ihren Arbeitsplatz, häufig ohne Rückzugsmöglichkeiten auf eigenes Land, um den Lebensunterhalt zu sichern. Andererseits sind Frauen nicht länger bereit, als passive Opfer bodenrechtliche Diskriminierung hinzunehmen, sondern schließen sich zusammen, um gemeinsam Land zu kaufen.

Autochthone Bodenrechtsordnungen stehen weiterhin im Mittelpunkt kontroverser Diskussionen über ökonomische, soziale und ökologische Effektivität bzw. Beschränkung. Damit ist es eine der größten Herausforderungen für die Bodenpolitik eines jeden Landes und für die Entwicklungszusammenarbeit, inmitten schnellen Wandels in angemessener Art und Weise indigenes Bodenrecht anzuerkennen und angemessen zu integrieren.

5. Bodenordnung im Brennpunkt - Lehren der Vergangenheit, Herausforderungen für die Zukunft

Bodenordnung und natürliche Produktionsgrundlagen: Wechselbeziehungen und Konflikte

Anwachsende ökologische und soziale Probleme sind die Hauptursachen für beschleunigte, zumeist ungeplante Veränderungen in Bodenordnung und Agrarverfassung mit hohen ökonomischen und sozialen Folgekosten. **Verarmte** und **marginalisierte landhungrige Kleinbauern** können keine nachhaltigen Landnutzungsmuster praktizieren, was als direkte Folge verschärfte Erosion, den Verlust des Bodenwerts und anwachsenden Bodendruck nach sich zieht. Unsichere, in Frage gestellte Rechte am Boden verhindern zudem effektive, langfristige Ressourcenschutzmaßnahmen, wie das Pflanzen von Bäumen in afrikanischen Ländern.

Die schnelle **Ausbreitung des Ackerbaus** in Weidegebiete manifestiert häufig das Endstadium eines vollständigen Zusammenbruchs autochthoner **pastoraler Bodenrechtssysteme**, soziale Entwurzelung bis hin zur Abwanderung aus (semi-) ariden Standorten. Kommerzieller Holzeinschlag oder neue technische Infrastruktur gefährden **tropische Wälder** und zwingen lokale Nutzer, die Baumbestände in quasi anarchischen Weise auszubeuten - häufig in offenem Konflikt mit der staatlichen Forstverwaltung. Der Ausweis neuer **Nationalparks** entwurzelt darüber hinaus **lokale Ressourcennutzer und -nutzerinnen**. Zu den drückenden Problemen in Bewässerungsgebieten zählen **erhöhter Wasserbedarf** und mehr und mehr **umkämpfte Zugangsrechte zu Wasser**, die zu übermäßiger Wasserentnahme, Versalzung und nachfolgenden Ertragsdepressionen führen.

Wachsende Landknappheit, Bodenkonversion und langfristiger struktureller Wandel

Die weiter **anwachsende Weltbevölkerung** muß ernährt werden; ebenso wie eine erhöhte Nachfrage nach Nahrungsmitteln in Menge und Qualität zu befriedigen ist. Als Folge davon werden zusätzliche Flächen in Kultur genommen, die sich weniger zum Ackerbau (marginale Weidegebiete) oder zur Tierproduktion (Steilhänge) eignen und hohe Opportunitätskosten aufweisen (Regenwald). Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, daß jährlich Ackerland in der Größe der Niederlande durch **Über- oder Fehlnutzung** für die landwirtschaftliche Produktion verloren geht. Mehr und mehr Land wird im Zuge des **sektoralen Wandels** benötigt für Siedlungsgebiete, Straßen, Industrieanlagen und Erholungsgebiete. Außerlandwirtschaftliche Aktivitäten und ein abnehmendes Interesse an der Landbewirtschaftung werden zukünftig mehr denn je **funktionierende Pachtmärkte** erforderlich machen.

Bodenordnung, landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung:

Die Bodenordnung ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für Betriebsgrößen-, Produktionsstruktur, für Produktivität, Arbeitskräfteeinsatz, Kapitalbildung sowie die ökonomische Entwicklung anderer Sektoren im ländlichen Raum, wie dem Dienstleistungsbereich. **Kleinbauern** müssen ihr Land effizienter als andere nutzen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, wobei sie jedoch oftmals massiven Beschränkungen und mangelnden Entscheidungsalternativen unterliegen durch **fehlenden Zugang zu technischen Neuerungen und Beratungseinrichtungen**. Besonders aufgrund dieser Ursachen brechen oftmals die Erträge nach Agrarreformen ein, wie aktuell wieder in den Transformationsländern Osteuropas abzulesen ist.

In **Agrargesellschaften** bestimmt sich die **Einkommensverteilung** primär durch den Grundbesitz mit weitreichender Abhängigkeit der (Land-)Armen von (Land-) Reichen, die bis hin zu wirtschaftlicher Ausbeutung geht. Entsprechend können auch in Asien miteinander verknüpfte Arbeits-, Kredit-, und Pachtverträge nicht allein unter Effizienzbedingungen analysiert werden, sondern auch unter dem Aspekt des Gleichheitsziels, wenn man **gebundene Arbeitverhältnisse** und **Mehrfachabhängigkeit** nicht ausblenden will.

Bodenordnung und soziale Sicherheit:

In agrarischen Gesellschaften begründet sich soziale Sicherheit in erster Linie durch **klar definierte und verlässliche Eigentumsverhältnisse an Boden**. In vielen Regionen der Welt zerfallen traditionelle Bodenrechtssysteme mittlerweile rapide als Folge der Wirkungen von Vererbungsregeln (Asien), durch illegale Landverkäufe angestammter Eliten (Afrika) oder den Zusammenbruch ehemaliger sozialistischer Kooperativen in Transformationsländern, ohne daß alternative Systeme zur sozialen Sicherung vom Staat oder anderen gesellschaftlichen Gruppen angeboten werden können.

Bodenkonflikte

Neben den spektakulären gewalttätigen Bodenkonflikten bestehen die **vergessenen täglichen Auseinandersetzungen** um Zugang zu Land oder dessen Nutzung (über 40% der Haushalte in *Nicaragua* sind in akute oder andauernde Landkonflikte verwickelt). Diese Konflikte verhindern effiziente nachhaltige Landnutzungsmuster, untergraben bestehende sozio-ökonomische Beziehungen und verschärfen die ablehnende Haltung breiter Schichten gegenüber dem Staat.

Als Folge von Reformprozessen und der Neuformulierung von Politik gewinnen mächtige **Interessen- bzw. Machtgruppen** (wieder) an Gewicht; da jeder Versuch der Umverteilung von Macht beträchtliche Opposition und neue Konflikte hervorruft. In einigen asiatischen oder afrikanischen Ländern sichert sich beispielsweise das **Militär** die Verfügungsgewalt über Waldgebiete, in anderen stehen **mafia-ähnliche Interessengruppen** hinter der Registrierung von städtischen Grundstücken ("Landwäsche"). In Transformationsländern hat sich das **überkommene Führungs-Management der Kollektive** unbeschadet in das neue System herüber retten können. Entwicklungszusammenarbeit, die erfolgreich sein will, muß sich mehr denn je derart ablaufender Prozesse bewußt sein und diese mit einbeziehen.

Agrarreformen: eine unerledigte Herausforderung:

Die lange Geschichte der vielen fehlgeschlagenen und wenigen erfolgreichen Bodenbesitzreformen ('Landreform') sowie der Bodenbewirtschaftungsreformen ist mittlerweile gut dokumentiert. Neben anderen Ursachen für Fehlschläge sind die massiven Implementierungsprobleme und die erfolgreichen Vermeidungsstrategien von reformunwilligen Interessengruppen zu nennen.

Bei der Implementierung der Reformen erweisen sich unzureichende Finanzmittel, eine unvollständige Gesetzgebung bei konfligierenden Rechtsansprüchen, die unzureichende Kompetenz der Durchführungsorganisationen, die Korruption von Beamten und politische Hürden im Gesetzgebungsprozeß als wichtige Hemmnisse. Um die politische Ökonomie von Agrarreformen verstehen zu können, bedarf es deshalb auch einer vertieften Analyse der Vorgehensweise von Interessensgruppen.

Neu- und Umsiedlungsprogramme

Entwicklungszusammenarbeit ist weiterhin gefordert bei **organisierten Neu- und Umsiedlungsprogrammen**, um den Bevölkerungsdruck zu reduzieren (Indonesien), zur Überwindung von Landlosigkeit (Brasilien, Kenia), bei der Bewältigung der Folgen von Neulandgewinnung z.B. durch Bewässerung oder als Folge von

Waldrodung, der Seßhaftwerdung mobiler Tierhalter. Auch große Staudammprojekte haben Umsiedlungen zur Folge (Indien, China). Diese Programme sind **teuer**, ihre **Opportunitätskosten** werden häufig nur zum Teil berücksichtigt.

Entstaatlichung und Transformationsökonomien

Strukturanpassung und **Transformation** gehen zwangsläufig weltweit einher mit Programmen zur Entstaatlichung. Die Privatisierung von Boden oder seine Rückgabe an Gemeinschaften bzw. Gemeinden, funktionierende Landmärkte und eine Neudefinition der Rolle von Staat und Verwaltung sind **Schlüsselemente** in diesem Prozeß. Als Beispiele seien die Auflösung staatlicher Betriebe und Kollektive in *Osteuropa* und der *ehemaligen Sowjetunion* genannt, ebenso wie die Reprivatisierung der 'Ejidos' in *Mexiko*, die Schaffung von Märkten für Landnutzungsrechte in *Vietnam* oder die Anerkennung indigener gemeinschaftlicher Rechte in *Tansania*.

Die Auflösung staatlicher Landwirtschaftsbetriebe mit Lohnarbeit und der Produktivgenossenschaften stellt die Frage nach alternativen Formen der Organisation der Landbewirtschaftung. Wirtschaftlicher Erfolg und die Erfüllung sozialer Funktionen von **landwirtschaftlichen Familienbetrieben**, von autonomen **Genossenschaften** oder **Privatunternehmen** im **Agro-Business** hängen entscheidend ab von gesicherten Verfügungsrechten am Boden, entweder in Form von Privateigentum oder als langfristige Pachtverträge (z.B. Erbpacht). Deren Einrichtung erfordert wiederum einen komplexen Rechtsrahmen, in den Vertrags-, Familien-, Erb-, Gemeinde- und Steuerrecht integriert sind.

Ein derartiger, **neu etablierter nationalstaatlicher Rechtsrahmen** ist oftmals **inkonsistent** und **überfrachtet** mit Detailregelungen, die noch dem alten Kontroll- und Befehlssystem entspringen. So führen umfassende Beschränkungen für Landmärkte zu **grauen Märkten**“, auf denen die Akteure zusätzliche Risikoprämien zu zahlen haben. Unter den involvierten Interessengruppen sind häufig die alten Eliten und städtische Gruppen die „**Gewinner**“ im Transformationsprozeß, dagegen gehören Frauen, die meist nur unzureichend über ihre Rechte informiert sind, Kleinbauern, die sich kostspielige Verfahren zur Landregistrierung nicht leisten können und die vielen Mitglieder der ehemaligen Kollektiven zu den „**Verlierern**“.

Bodenmärkte: Ursprung, Funktion und Trends:

Aktuellste Entwicklungen im Bereich Bodenrecht und Bodenordnung unterstreichen die **grundlegende Rolle von Bodenmärkten** für den Transfer von Eigentums- und Nutzungsrechten. Ein funktionierender Markt, auf dem Land erworben, verkauft, verpachtet und beliehen werden kann, erleichtert die Herausbildung **optimaler Betriebsgrößen**, den **Wandel von Agrarstrukturen** und **Innovationsprozesse**. Bevölkerungswachstum, neue Technologien, expandierende Produktmärkte, der Ausbau von Infrastruktur- und Kommunikationsnetzen, Verstädterung und ein abnehmendes Interesse an der Landbewirtschaftung sind wichtige Triebkräfte für die Ausdifferenzierung von Bodenmärkten.

6. Bodenpolitik: Leitbilder und Zielsetzungen

Wie gezeigt sind die Probleme im Bereich Bodenrecht und Bodenordnung **komplexer Natur** und in vielfältiger Weise miteinander **verknüpft**. Um die daraus erwachsenden Herausforderungen bewältigen zu können, ist eine kohärente und konsistente Bodenpolitik notwendig, die auch für breite Bevölkerungsschichten transparent und nachvollziehbar ist. Sie sollte auf **klaren Leitbildern und Prinzipien** basieren und klar definierten, teils universell anerkannten, teils national, regional oder gruppenspezifisch ausgerichteten Zielsetzungen folgen. Ein Bündel langfristig gültiger und weitgehend widerspruchsfreier **Politikinstrumente** ist entsprechend aus den Zielen zu entwickeln.

Bodenpolitik versteht sich dabei als Teil **umfassenderer politischer und ökonomischer Reformen** als Konsequenz der Transformation von einer Zentralverwaltungs- zu einer Marktwirtschaft, von Demokratisierung und Dezentralisierung oder von Wachstumsstrategien, die Verteilungsfragen einbeziehen. Jede für das anstehende neue Jahrhundert konzipierte Bodenpolitik muß dabei die Vorgaben der **internationalen Konferenzen** und teils völkerrechtlich bindenden **Konventionen** zu Bodenrechts- und Ressourcenfragen in Rechnung stellen, wie sie in der Agenda 21, im Welternährungsgipfel, in Habitat II oder der Weltfrauenkonferenz niedergelegt sind.

Die drei Eckpfeiler einer rationalen Bodenpolitik müssen sein: 1) **Effizienz** und die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, 2) **Gleichheit** und soziale Gerechtigkeit, und 3) **Umwelterhalt** und nachhaltige Bodennutzung.

Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen: Um wirtschaftliche *Effizienz* zu erzielen bedarf es eines einheitlichen und konsistenten Ordnungs- und Rechtsrahmens, der gleichen Zugang zu und Nutzung von Land für private und juristische Personen, für Kollektive wie für den Staat sicherstellt. Darüber hinaus bedarf es effektiver Bodenmärkte, die wiederum ein funktionstüchtiges, aber kostspieliges System der Bodenverwaltung und -entwicklung bedingen. Um das *Gleichheitsziel* zu erreichen ist ein klares Bekenntnis zur Sozialpflichtigkeit von Bodeneigentum erforderlich, ebenso wie die Anerkennung autochthoner bzw. sekundärer Rechte sowie die Legalisierung von informellen Siedlungen. Eine Bodenpolitik, die *Umwelterhalt* zum Ziel hat, muß darüber hinaus den Grad staatlicher Intervention in Bodenmärkte festlegen, um auch die Interessen zukünftiger Generationen zu schützen und Modelle für ein **Regelwerk zur Landnutzung** (code of land use) entwickeln zu können.

Eine Bodenpolitik, die auf die oben genannten Ziele abzielt, muß damit auch die Rolle derjenigen **Gruppen stärken**, die bisher vernachlässigt und marginalisiert wurden: sie muß auf **Armutsbekämpfung** und auf **Gendergerechtigkeit** ausgerichtet sein ebenso wie auf die Verbesserung des rechtlichen Status **indigener Gruppen**.

**Programme of Action of the World Summit for Social
Development (Copenhagen, 1995)**
Improved access to productive resources and infrastructure:

Expanding and improving land ownership through such measures as land reform and improving the security of land tenure, and ensuring the equal rights of women and men in this respect, developing new agricultural land, promoting fair land rents, making land transfers more efficient and fair, and adjudicating land disputes.

(UN 1995)

Sind einmal die grundlegenden Leitlinien für Bodenpolitik formuliert und -im Idealfall- auch in ihren Widersprüchen geklärt, kann Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur **Identifizierung** der zur Zielerreichung erforderlichen **Instrumente** leisten. Die zentrale Herausforderung bleibt dabei die Fortentwicklung und Verbesserung vorhandener Instrumente in Partnerländern, deren Anpassung an lokale Bedingungen und die Zusammenstellung eines **geeigneten Policy-Mix**, das effizient, effektiv und damit finanziell vertretbar ist.

7. Instrumente der Bodenpolitik

Instrumente zur Schaffung und Erhöhung von Rechtssicherheit: Eine inkonsistente und widersprüchliche bodenrechtliche Rahmengesetzgebung bedarf der **Harmonisierung**, wenn man bedenkt, daß in einigen Ländern bis zu 2.000 Gesetze, Dekrete, und Anordnungen mit Bezug zum Boden existieren. In anderen Fällen sind Gesetzeslücken zu schließen. Dies beinhaltet den leichteren Zugang zu **Information** über Land und größere **Transparenz** bei Landtransfers und vertraglichen Vorgaben.

Instrumente zur Bodenverwaltung: Ein wachsender Aufgabenbedarf für EZ in Ländern mit dynamischer Wirtschaftsentwicklung, wie in Südostasien, Lateinamerika, im südlichem Afrika oder auch in Transformationsländern, entsteht für die Errichtung einer umfassenden, effizienten Bodenverwaltung von der zentralen bis zur lokalen Verwaltungsebene.

Systeme zur Landregistrierung und Kataster werden dringend in dicht besiedelten Gebieten, im Falle aktiver Landmärkten und bereits differenzierter sozio-ökonomischer Strukturen benötigt. Sie sind zweifellos notwendige, kaum aber hinreichende Instrumente, um nachhaltige ländliche und städtische Entwicklung sicherzustellen. Ihre Vorzüge und **Nutzen** sind mittlerweile wohlbekannt; die **Risiken** und **Kosten**, die mit ihrer Einrichtung verbunden sind, werden dagegen häufig ignoriert: eine freiwillige Landregistrierung erreicht nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung; sie bevorzugt Männer gegenüber Frauen sowie städtische gegenüber ländlichen Gruppen; die laufenden Unterhaltskosten sind hoch; Landregistrierung wird immer dann keine Produktivitätsfortschritte nach sich ziehen, wenn es an angepaßten Technologien und Förderungseinrichtungen mangelt. Damit stellt sich

die zentrale Frage, wie zukünftig formale mit informellen, weniger kostspieligen Registrierungssystemen kombiniert werden können?

Da Boden neben seinem ökonomischen Wert noch weitere wichtige Funktionen erfüllt, unterliegen **Bodenmärkte** in allen Ländern bis zu einem gewissen Grad **staatlicher Kontrolle**. Das gilt auch für **Pacht-** und **Vermietungsgeschäfte**. Regelwerke, wie das deutsche *Grundstückverkehrsgesetz* oder *Vorkaufsrechte* können helfen sicherzustellen, daß landwirtschaftlich genutzte Flächen in den Händen von Landwirten bleiben und nicht von „absentee landlords“ zu Spekulationszwecken genutzt werden. Dabei beinhalten Aktivitäten zur Steigerung der Effizienz, der Transparenz und der Wahrnehmung der sozialen Funktionen von Landmärkten folgendes: Klärung der Rolle des privaten und des öffentlichen Sektors, Evaluierung und Prüfung existierender Institutionen und Organisationen zum Bodentransfer, Capacity Building und Aus- und Weiterbildung von Personal der Bodenverwaltung, ein Geringhalten der Besteuerung bei Landtransfers, etc.

Bislang wurde die Rolle der **Bodenbevorratung** zur indirekten Steuerung von Bodenmärkten oder für (Natur-)Schutzgebiete vernachlässigt. Ziel ist es, Boden zur für besondere Zielgruppen und Zwecke zur Verfügung zu stellen, beispielsweise zur Landentwicklung in Gemeinden oder zu Einflußnahme auf die Entwicklung von Bodenpreisen. Die Bodenbevorratung kann weiterentwickelt werden als ein Instrument zur Erleichterung der künftigen Bereitstellung von Land für spezielle landwirtschaftliche Zwecke, für Transport-, Erholungs- oder Umweltziele oder zum Grundstückstausch. Wie auch bei anderen Instrumenten sind detaillierte **Kosten-Nutzen-Analyse** erforderlich, einschließlich der Überprüfung möglicher alternativer Mechanismen.

Transparente Bodenmärkte, Entschädigungen bei Enteignung, die Besteuerung von Boden oder seine Beleihung erfordern ein System der **Bodenbewertung**, um den aktuellen Marktwert (oder dessen Substitute) bestimmen zu können. In die Bodenbewertung gehen unter anderem das vorherrschende Eigentumssystem (Freiheit des Transfers), seine Lage, Entwicklungsperspektiven oder spezifische Risiken ein.

Fiskalische Instrumente: Sie beinhalten die Bodensteuer (Grundsteuer), Steuern auf Wertzuwachs von Boden sowie Steuern oder Gebühren für Landtransaktionen. Die Grundsteuer kann eine wichtige Einkommensquelle für die Gemeindeverwaltung oder lokale Autoritäten sein. In der Entwicklungszusammenarbeit kann die Bodensteuer besonders im Dezentralisierungsprozeß, bei der Gemeindeförderung und im Rahmen von Steuerreformen Bedeutung erlangen. Neben ihren direkten (eingeschränkten) fiskalischen Wirkungen kann sie (negative) Anreizfunktionen ausüben, um Boden für unterschiedliche Zielsetzungen zur Verfügung zu stellen (Bauvorhaben, Industrie) oder um Bodenspekulation zu zügeln.

Instrumente zum Institutionen- und Organisationenaufbau: In städtischen und ländlichen Gebieten, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie in autochthonen und 'modernen' Bodenrechtssystemen stellen die existierenden Regularien und die Organisationen zu ihrer Durchsetzung oftmals ein Hindernis für Reformen in Richtung effizienterer und gerechterer Alternativen dar. Die **Reform einer zentralistischen Bodenverwaltung** und eine klarere Abgrenzung und

Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Institutionen und Organisationen sind wichtig für die erfolgreiche Implementierung jeder neuen Bodenpolitik. Derartige Reformen müssen Ansätze zur Integration von lokalen Verwaltungen und Interessenvertretern beinhalten, um auch eine vielschichtige **Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren** zu ermöglichen, um Qualitätssicherung und erhöhte Rechenschaftspflicht zu gewährleisten sowie die Systeme zum Informationsaustausch und der Vernetzung zu verbessern.

Instrumente zur Landentwicklung: Eine Reihe von Instrumenten, einzeln oder in Kombination genutzt, haben sich bewährt, um die Weiterentwicklung der Bodenordnung in ländlichen Gebieten und in agrarischen Strukturen zu unterstützen: dazu gehören die **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung** (AEP) als ein Instrument zur Planung und Entscheidungsfindung in Kombination mit ländlicher Regionalentwicklung, Flurbereinigung oder Dorfentwicklungsprojekte in Gebieten, die schnellen strukturellen Wandel unterliegen. Es ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob sie bei abweichenden Rahmenbedingungen in Partnerländern effektive Lösung anbieten, wenn es gilt, auch tiefgreifende agrarstrukturelle Defizite zu überwinden.

Die **Flurneuordnung** ist das umfassendste Bodenordnungsinstrument zur Entwicklung des ländlichen Raumes und zur Beseitigung von Mängeln der Agrarstruktur unter Berücksichtigung bestehender Eigentumsrechte und -verhältnisse. Flurneuordnung erfüllt ebenso wichtige Funktionen in Bewässerungs- und Siedlungsprogrammen, bei der Einrichtung kleinbäuerlicher Betriebsstrukturen oder für Naturschutzprojekte. Einige asiatische Länder haben bereits Erfahrungen diesbezüglich gesammelt.

Community Land Trust (CLT), Kenya

A tenure model

The CLT is a result of various efforts of exploring adequate tenure systems. A combination of traditional African and Islamic land tenure systems were modified and adjusted to the local situation of the Bondeni squatter settlement. The tenure model is based on communal ownership. The community owns the land and the members of the community act as Trustees with no right of ownership to the land but usufructary rights. Officially, the rights to the land are secured by registering it in the name of the community. Each individual owner of structures is owner of the developments and improvements undertaken on the land plots. These developments and improvements but not the land itself can be inherited and bequeathed. The land cannot be sold but the developments made on it. Land and development have been split up. The basic principle of this model is to secure tenure sustainable for the whole community which in effect will allow individuals to benefit. Speculation and forces of a land market are reduced.

(Lüthi, C. 1995)

Die **Landnutzungsplanung** basiert auf der Idee, daß Entwicklung ein „bottom-up“ Prozeß ist, der Selbsthilfe und Selbstverantwortung zwingend einschließt. Es handelt sich um eine interdisziplinäre Aufgabe zur Vergrößerung der Planungs- und Umsetzungskapazitäten. Landnutzungspläne werden in erster Linie von lokalen Zielgruppen erarbeitet und umgesetzt, wobei sie von Vertretern der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden. Dabei berührt jede Umsetzung der Landnutzungsplanung die bestehenden Bodenrechte von Individuen und Gemeinschaften. Häufig können unterschiedliche Interessen nur durch Konsenslösungen und durch die Befolgung lokale entwickelter Regeln und Handlungsprinzipien oder durch Anwendung gesetzlicher Maßnahmen wie Flurbereinigung und Flurneuordnung in Einklang gebracht werden.

Instrumente der städtischen Landadministration: In städtischen Regionen fehlt es oftmals an eindeutigen Informationen über die aktuelle bodenrechtliche Situation. Der Aufbau von Land-Informationssystemen ist deshalb eine Vorbedingung für effiziente Stadtplanung und Stadtentwicklung. Ein Konzept für die sub-urbane Entwicklung stellt dabei das Konzept des **Guided Land Development** (GLD) dar. Hierbei sollen staatliche Stellen die notwendige Infrastruktur in Form von Straßen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bereitstellen, vor die private städtische Entwicklung einsetzt.

Instrumente zur Begleitung und Umsetzung von Agrarreformen und Transformationsprozessen: Agrarreformen sind im Regelfall Bestandteil eines umfassenderen politischen und ökonomischen Reformprozesses und verlangen

deshalb ein Bündel komplementärer Instrumente der Bodenpolitik. Im Falle von **Bodenbesitzreformen** gilt es, die existierende Eigentümerstruktur großer Einheiten zu identifizieren, um rechtsstaatliche Enteignungsverfahren einleiten zu können. Im Falle von **Bodenbewirtschaftungsreformen** bedürfen die oft unerfahrenen Neubauern vielfältiger Unterstützung durch Beratungsdienste, Fortbildung, Kredit- oder Vermarktungsprogramme.

Neue Anstöße für das sensible Politikfeld der Landreformprozesse werden von staatlich gesteuerten **marktorientierten Verhandlungsmodellen** erwartet: der Zugang zu Land erfolgt hier direkt durch die Interessenten über den Bodenmarkt, Leitlinien für angemessene Bodenpreise werden erstellt, lokale Autoritäten überwachen die Verhandlungen, während die Finanzierung durch die nutznießende Zielgruppe selbst bereitzustellen ist.

Die zu einem großen Ausmaß unterschätzte aber entscheidende Bedeutung von eindeutigen einseitigen Regulierungen für schnelle Transformation wurde während der Deutschen Wiedervereinigung deutlich. Klare Regulierungen werden benötigt, um ehemalige sozialistische Produktionskooperativen aufteilen und umwandeln zu können. Klare Regulierungen garantieren eine Weiterführung der Produktion oder erlauben legale Berufungsverfahren und Schiedsgerichtskommissionen. Beispielhaft ist die Privatisierung: Sie kann in drei Phasen eingeteilt werden und beginnt mit langfristigen Leasingverträgen. Diese basieren auf überzeugenden Geschäftsplänen und personeller Qualifizierung, sowie Kauf zu Vorzugspreisen für jene Pächter, die ökonomische Erfolge nachweisen können. Ferner geplante aber vorsichtige Verkäufe von Land auf Landmärkten, die wirksame Pächterverträge respektieren und den Zusammenbruch auf dem Markt während der Transformationsphase vermeiden.

5. Die entscheidende Rolle der Konfliktlösung

Alle formellen und informellen Formen der Beilegung von Landkonflikten sollten gestärkt werden, um Gerechtigkeit und Gleichheit vor dem Gesetz in Übereinstimmung mit traditionellen Regeln zu erreichen. Viele Dispute sind dem Ausschluß von lokalen Nutzern und Gemeinschaften und der Unkenntnis autochthoner Institutionen direkt zuzuordnen. Die ökonomischen Gewinne von abgewendeten oder gelösten Ressourcenkonflikten sind schwer einzuschätzen. Sie zahlen sich jedoch als Anreiz für Investitionen und im Hinblick auf Planungssicherheit, sozialem Frieden und Politischer Stabilität aus.

Existierende Modelle und Normen für die Lösung von Bodenrechtskonflikten sind ein Spiegelbild der vorherrschenden Rechtsprobleme. Auch sind sie schnellen Veränderungen unterworfen. In buddhistischen Ländern sind die Ideale von Harmonie und Gleichgewicht tief verwurzelt. Eine Erneuerung solcher Werte wie Kooperation, Ruf und Vertrauen in der Forschung von kollektiven Aktivitäten in der Nutzung von gemeinschaftlichen Weidegebieten, sozialer Waldnutzung oder Wassernutzervereinigungen findet gegenwärtig statt. Sind die neuen (oder

wiederentdecken) Erkenntnisse schon angemessen in der Entwicklungszusammenarbeit überdacht worden?

In den oben genannten Fällen befassen sich in erster Linie Komitees oder Gewährsmänner (?) als anerkannte Schiedsrichter für die Schlichtung von Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene. Die Anerkennung der autochthonen Instrumente für die Schlichtung von Konflikten in der staatlichen Gesetzgebung und die Überbrückung der Kluft zwischen den beiden Rechtssphären ist eine große Herausforderung für die Zukunft.

Die häufig von Entwicklungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen unterstützten Versuche, traditionelle Rechte zu kodifizieren sind zwar gut gemeint, können aber in starren Konventionen gipfeln, die zu Lasten der Anpassungsfähigkeit, die sonst für autochthone Gesetze typisch ist, gehen.

Regierungsinitiativen, Entwicklungszusammenarbeit und lokale Selbsthilfe schaffen permanent neue Körperschaften zur Lösung von Konflikten oder reaktivieren bereits existierende. Landkonflikte sollten von der exekutiven Ebene getrennt betrachtet werden, um ihre Autorität und Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Traditionelle Autoritäten (beispielsweise Gewährsmänner (?) oder Ältestenräte sollten anerkannt und aktiv eingebunden werden. Ferner ist es erstrebenswert, außergerichtliche Formen der Schlichtung und Aussöhnung zu unterstützen.

Der aktive Grundsatz dieser außergerichtlichen Lösungen zieht das Schlichten dem Richten vor. Dies schließt Konferenzen am runden Tisch mit verschiedenen Akteuren und Interessensgruppen, beispielsweise Hirtenräte und Vorgehensweisen wie Facilitation, Vermittlung, Versöhnung oder Verhandlung ein.

9. Training, angewandte Forschung und Wissenssysteme

Eine der grundlegenden Ziele von Bodenordnungsprogrammen und Projekten ist es, Erfahrungen auszutauschen und Wissen zu verbreiten:

Das Profil von Langzeit- und Kurzzeitexperten, die sich mit Bodenordnung und Bodenrecht auseinandersetzen, ist bereits in der Diskussion: ein ausschließlich technischer Standpunkt führt in eine Sackgasse; mehr Verständnis ist erforderlich für sehr komplexe institutionelle Lernprozesse und zum Verständnis verschiedener Standpunkte und Interessen von Akteuren und interdisziplinären Aspekten. Seminare für Experten der technischen und finanziellen Kooperation in Entwicklungsorganisationen und Partnerländern sowie von Entscheidungsträgern in Partnerländern zur Bewußtseinschaffung werden entwickelt.

Bildungsmaßnahmen und Trainingskurse sollten jedoch nicht beschränkt sein auf die höchsten akademischen Ebenen (M.Sc. Programme und Ph.D. Studiengänge wie in Cambridge, Göttingen, Madison oder Marburg). Kurse müssen auch für Landadministratoren auf mittleren Verwaltungsebenen entwickelt werden. Trainingsmaßnahmen werden in den Bereichen Landverwaltung (Landbewertung, Eigentumssteuern und Gebühren, Registrierungsprozeduren, Planungstechniken), Struktureller Wandel (Verbesserung landwirtschaftlicher Strukturen, einstweilige Regulierungen), Konfliktlösung und Verhandlungstechniken, Rechtssicherheit und Verknüpfung von Bildung und Training, usw. angeboten.

Angewandte Forschung auf dem Gebiet der Bodenordnung/ Bodenrecht:

In vielen Partnerländern bedarf die Fähigkeit zur angewandten Forschung in verschiedenen Bereichen immer noch der Verbesserung. Diese Länder sollten in der Stärkung ihrer Forschungsbemühungen, zum Beispiel durch neue Formen der Partnerschaft unterstützt werden. Obwohl viele Bodenrechts- und Bodenordnungsprobleme und Streitfragen einmalig auf ein bestimmtes Land zutreffen, haben die Partner Hauptproblemfelder gemeinsam: weitere Entwicklung von Konzepten für Landpolitik, staatliche Enteignung, Privatisierung, Landnutzungskonflikte und innovative Annäherungen an die Lösung von Konflikten, Auswirkungen strukturellen Wandels, marktunterstützte Agrarreform, genderbezogene Landkonflikte, Dezentralisierung, Leistungsfähigkeit der Institutionen verantwortlich für den Landtransfer.

Überbrückung der Kluft zwischen indigenem und wissenschaftlichem Wissen:

Bis jetzt hat das wissenschaftliche Wissen insbesondere auf der lokalen Ebene nicht genügend zur nachhaltigen Entwicklung beigetragen, da indigenes Wissen unterschätzt wurde. Die Verbindung der beiden Wissenssysteme bedeutet ein Einbeziehen traditioneller Information über primäre und sekundäre Rechte und Landnutzungserfahrung. Methoden, die entwickelt werden, müssen die Empfindlichkeit und die Zuverlässigkeit der Information, beispielsweise tribale Landgrenzen, Plätze der Ahnen, indigene Orte und Namen von Plätzen berücksichtigen.

10. Neue Bereiche der Zusammenarbeit und Ausblick

Multilaterale und bilaterale Institutionen können in enger Zusammenarbeit mit nationalen Interessenvertretern in Landfragen durch vereinten Kräfteinsatz bei der Implementierung einer neuen Landpolitik eine aktive Rolle übernehmen, wenn sie sich an folgende Prinzipien halten: Eigentum des Partnerlandes anerkennen, Herstellung von Konsens zwischen den Gebern über die Prinzipien einer nationalen Landpolitik, Teilen von Information, Vernetzung aller Interessenten, Abstimmungen über Verpflichtungen und ergänzende Co-Finanzierungsmodelle, Verbindung von lokalem Sachverständnis und Förderung von Kooperationsmodellen (Sachverstand, Training und Forschungskapazitäten).

Neue Formen und Gebiete der Zusammenarbeit sollten mit einer verbesserten Koordination der Geber beginnen. Das Prinzip der Eigentümerschaft im Entwicklungsprozeß ist damit direkt verbunden. Nachhaltige Reformen sind nur möglich, wenn sie partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Land durchgeführt werden. Ein Land kann sich nur eine umfassende und akzeptierte Landpolitik leisten und nicht ein Politiksortiment, das von verschiedenen Gebern gefördert wird.

Innerhalb der Gebergemeinschaft ist eine feiner abgestimmte Koordination zwischen der technischen und der finanziellen Kooperation notwendig. Offenheit ist gefragt gegenüber einer öffentlich-privaten Partnerschaft (?), insbesondere im Hinblick auf die Kosten eines funktionierenden Landverwaltungssystems, verbesserter Integration eigener Experten für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen den

Partnerländern, eine neue Qualität der Vernetzung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit, Nichtregierungsorganisationen, das System der UN gleichermaßen wie die Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die in besonderen internationalen Initiativen den Höhepunkt erreichen könnten.

Die beste Landpolitik ist kein Panacea für alle Hauptprobleme in einer sich schnell wandelnden natürlichen und sozio-ökonomischen Umwelt mit starken Auswirkungen auf Bodenordnungssysteme. Was sind die Aussichten und insbesondere die Herausforderungen für die Zukunft?

- Neue und unterschiedliche Landnutzungsmuster werden weiterhin zum Vorschein kommen. Deshalb sollte Bodenordnung betrachtet werden als Teil eines umfassenden Systems des Ressourcenmanagements und der Ressourcenpolitik.
- Der Streitpunkt um Wasserrechte, häufig verknüpft mit Bodenordnung, erfordert mehr Aufmerksamkeit.
- Mehrfachbeschäftigung wird schnell an Bedeutung hinzugewinnen. Dies erfordert eine aktive Politik regionaler Entwicklung, weit über die Bodenordnungsproblematik hinaus.
- Transparenz in allen Landangelegenheiten und verbesserter Zugang zu Information.
- Arbeitsplätze im nichtlandwirtschaftlichen Bereich werden nicht ausreichen, um Landkonflikte zu verringern. Dies erhöht die Nachfrage nach innovativen Mechanismen zur Konfliktlösung.
- Obwohl Dezentralisierung von großer Bedeutung ist, ist sie nicht **die** Lösung schlechthin. Das Augenmerk sollte nicht nur auf Grassroot-Ebene gerichtet sein, da Probleme im Bereich Bodenrecht und Bodenordnung nicht nur auf regionale Gebiete beschränkt sind. Das Prinzip der Subsidiarität sollte bei der Errichtung von Institutionen und Organisationen Anwendung finden.
- Wie der Bericht der Weltbank von 1997 hervorhebt, muß die Rolle des Staates neu definiert werden. Die Regierung muß eine bewußtere, aktivere Rolle auch auf den Landmärkten spielen.
- Nationen unterliegen in zunehmendem Maß internationaler Politik und Richtlinien, die dem UNCED Prozeß folgen.
- Die Suche nach angemessenen Rahmen für staatliche Intervention für ein bestimmtes Land ist ein Lernprozess, in dem Entwicklungszusammenarbeit bestenfalls eine Abkürzung im Bereich Versuch-und-Irrtum darstellt.
- Eine abschließende Evaluierung der marktgesteuerten Landreform muß immer noch gemacht werden. Dies spricht die Frage an nach der angemessenen Politikmischung für Reformen, die Umverteilung, Beschäftigung und/oder Sozialpolitik beinhaltet.
- Für die Zukunft autochthoner Rechte müssen mehr innovative und Kreative Fähigkeiten mobilisiert werden.
- Eine weitreichendere und nachhaltigere Harmonisierung der verschiedenen Annäherungen verschiedener Geber ist ein Ziel für sich. Sie muß in Erinnerung behalten, die Prinzipien, die in den UN-Konferenzen der letzten Dekade ausgearbeitet wurden, in Erinnerung behalten.

Der Orientierungsrahmen bleibt in Bearbeitung. Seine Ergebnisse und Vorschläge müssen fortlaufend kritisch analysiert, revised und updated werden.

Weiterführende Information:

Ausführlichere und aktuelle Information als Diskussionsgrundlage kann aus folgenden Quellen bezogen werden:

- Publikation: Bodenrecht und Bodenordnung – Ein Orientierungsrahmen – (247 Seiten mit beigefügter CD-Rom) ist erhältlich in deutscher Sprache (GTZ 1997). Die englische Fassung wird ab März 1998 vorliegen.
- 20 Grundlagenstudien, durchgeführt im Auftrag der GTZ. Sie bilden die Grundlage des Orientierungsrahmens und sind auf CD-Rom erhältlich.
- Wichtige Aspekte der weiterführenden Diskussion zu Bodenrecht und Bodenordnung werden dokumentiert in den Fortschrittsberichten (proceedings) der folgenden internationalen Konferenzen, die durch die GTZ unterstützt werden:
- OSS/ECA/GTZ (ed.) Land Tenure Issues in Natural Resource Management (Sub-regional workshop in Addis Ababa vom 11. Bis 15. März 1996), Paris.
- BPN/GTZ Internationaler workshop on the implementation of rural land consolidation, Indonesia 3 to 5 October 1995.
- UCT/GTZ/FILSA International conference on land tenure development in Southern Africa, Capetown 27 to 29 January 1998.
- Die neueste Information über Aktivitäten in Entwicklungen zu Bodenrecht/Bodenordnung sind verfügbar auf folgender Homepage: <http://www.gtz.de/lamin/>

Für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte:

GTZ

Willi Zimmermann

Fax: +496196 79 7153

Phone: + 49 6196 79 1311

e-mail: willi.zimmermann@gtz.de

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH