



Zwischen Markt und Menschenrechten

Landreformen und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

von Armin Paasch

Die Zahl der Landlosen wird weltweit auf 500 Millionen Menschen geschätzt. Sie bilden das Gros der Unterernährten und absolut Armen. Notwendige Landreformen scheitern immer wieder am Widerstand von Großgrundbesitzern, aber auch an der neoliberalen Landpolitik multilateraler Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit. Alternativen zum dominierenden marktgestützten Landreformmodell der Weltbank sowie neue Initiativen auf internationaler Ebene sind dringend erforderlich. Der Zugang zu Land darf nicht dem Markt alleine überlassen werden. Landreformen sind eine menschenrechtliche Staatenpflicht.

Als im August 2002 die Regierungen in Johannesburg zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung zusammentraten, fanden öffentliche Straßendemonstrationen nur mäßigen Zulauf. Einzige Ausnahme bildete der „March of the Landless“ (Marsch der Landlosen), der mit rund 15.000 TeilnehmerInnen zur mächtigsten Demonstration gegen die südafrikanische Regierung seit 1994 geriet.

Der Kampf um Zugang zu Land bleibt in vielen Ländern einer der zentralen gesellschaftlichen Konflikte. Wie sich in Simbabwe, aber auch in Südafrika, Kolumbien und Brasilien beobachten lässt, wird er immer häufiger gewaltsam ausgetragen. Dass die internationale Gemeinschaft darauf keine adäquate Antwort hat, wurde auch auf dem Gipfel in Johannesburg deutlich. Wie bereits beim Welternährungsgipfel „Rom + 5“ einige Monate zuvor, fanden auch im Abschlussdokument von Johannesburg Landreformen kaum Erwähnung.

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit bietet derzeit keine Lösungen. Sie ist Teil des Problems. Denn durch die einseitige Förderung so genannter marktgestützter Landreformen verhindert sie radikalere und umfassendere Landreformen, die auch Enteignungen von Großgrundbesitzern einschließen. Wichtigste Protagonistin dieser Entwicklung ist die Weltbank.

Land als Ware

Bereits 1975 hatte die Weltbank in ihrem „Land Reform Policy Paper“ die ungleiche Landverteilung als ein Hin-

dernis für wirtschaftliches Wachstum und eine Ursache von Armut anerkannt. Konkrete Maßnahmen zur Förderung von Landreformen waren unter anderem aufgrund der Schuldenkrise und des neoliberalen „Konsenses von Washington“ in den folgenden zwanzig Jahren ausgeblieben.

Im Zuge der Bemühungen seit den 1990er Jahren, ihre Programme stärker an dem Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten, ist das Interesse der Weltbank an Landreformen neu erwacht. Die in diesem Bereich federführenden Wirtschaftswissenschaftler der Weltbank, Klaus Deininger und Hans Binswanger, betonen das hohe Potenzial umverteilender Landreformen zur Ernährungssicherung armer Haushalte, als Impuls für Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung sowie zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse in den betreffenden Ländern (1). Allerdings seien Landreformen in den vergangenen 20 bis 30 Jahren weitgehend fehlgeschlagen. Den Grund sehen die Wissenschaftler vor allem im „Zwangscharakter“ dieser Landreformen, der den Widerstand der Großgrundbesitzer heraufbeschworen habe. Daher propagieren Deininger und Binswanger das Modell einer auf freiwilligen Verhandlungen basierenden marktgestützten Landreform, die auf Enteignungen verzichtet. Mithilfe einer flexiblen Kombination aus Krediten und Subventionen sollen Zusammenschlüsse von landlosen Bauern dem verkaufswilligen Grundbesitzer Ländereien abkaufen und notwendige Erstinvestitionen zu deren Bewirtschaftung tätigen. Die sofortige Auszahlung des vollen Marktpreises soll Landbesitzer zum freiwilligen Verkauf bewegen,

die Landmärkte stimulieren und für die Begünstigten darüber hinaus den Anreiz zu einer effizienten und marktorientierten Produktion schaffen. Nur wer die zum Landkauf aufgenommenen Kredite zuzüglich Zinsen innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlt, darf das Land behalten. Auf diese Weise wird nach Meinung der Befürworter des Modells sichergestellt, dass das Land nur in die Hände effizienter Produzenten gerät.

Die Weltbank erhebt den Anspruch, durch das marktgestützte Modell die Ziele des wirtschaftlichen Wachstums und der nachhaltigen Armutsreduzierung miteinander in Einklang zu bringen. Erprobt wurde das Modell der marktgestützten Landreformen seit Mitte der 1990er Jahre vor allem in Kolumbien, Brasilien und Südafrika. Die Ergebnisse werfen ernste Zweifel auf, ob das Modell seinem Anspruch gerecht werden kann.

Magere Resultate

Unabhängige und Weltbank-interne Analysen belegen, dass die marktgestützten Landreformen in allen drei Ländern die von der Weltbank und/oder den Regierungen gesetzten Zielvorgaben weit verfehlt haben (2). Der Umfang der übertragenen Ländereien ist in allen drei Ländern sehr gering. In Kolumbien war das erklärte Ziel der Regierung, zwischen 1994 und 1998 eine Million Hektar Land umzuverteilen. Tatsächlich wechselten bis einschließlich 2001 lediglich 180.211 Hektar den Besitzer. Den 12.974 begünstigten Familien stehen über 2,8 Millionen Menschen gegenüber, die seit 1985 Opfer von Zwangsvertreibungen vor allem durch paramilitärische Einheiten geworden sind. In Südafrika wurden in dem Zeitraum zwischen 1995 und 1999 statt der angestrebten 29,7 Millionen Hektar nur 650.000 Hektar verteilt. Nur in Brasilien wurde das – freilich bescheidene – quantitative Ziel des Pilotprojekts „Cédula da Terra“, die Ansiedlung von 15.000 Familien, erreicht.

Entgegen der Hoffnung, dass die Auszahlung des vollen Marktpreises Großgrundbesitzer für eine Beteiligung an der Landreform gewinnen würde, haben in Brasilien und Kolumbien nur kleine und mittlere Betriebe ihr Land angeboten. In allen drei Ländern waren die übertragenen Ländereien überwiegend von schlechter Qualität und in marginaler Lage; besonders in Kolumbien und Brasilien wurden zudem überhöhte Preise registriert. In diesen beiden Ländern, wo die Begünstigten 100 bzw. 30 Prozent des Landpreises selber aufbringen müssen, sind die Aussichten auf eine rechtzeitige Rückzahlung der Kredite sehr gering, womit ihnen der Verlust des Landes und damit noch größere Armut und Hunger drohen.

Technische und finanzielle Unterstützung über den Landtransfer hinaus erhalten die Begünstigten nur in

Brasilien, wobei auch hier die gewährten Zuschüsse weitaus schneller aufgebraucht wurden als erwartet. „Die in das Projekt aufgenommenen Familien werden nicht nur arm bleiben, sondern darüber hinaus ihre Kredite nicht zurückzahlen können“, schlussfolgert Sergio Sauer, der eine umfassende Studie mehrerer brasilianischer NRO koordiniert hat (3). Letztendlich wurden in allen drei Ländern weder wirtschaftliche Effizienz noch soziale Gerechtigkeit erreicht.

Die „düstere Rolle“ der Entwicklungszusammenarbeit

Die marktgestützten Landreformprogramme drängen die Begünstigten in eine Verschuldungsspirale mit ungewissem Ausgang. Noch problematischer ist jedoch die Tatsache, dass die Weltbank durch die einseitige Förderung marktorientierter Ansätze staatliche Landreformen verdrängt, die auf Enteignung und angemessener Entschädigung von Großgrundbesitzern beruhen. So ging in Kolumbien der Einführung der marktgestützten Landreform eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeit staatlicher Enteignung voraus. In Brasilien wurden 2002 durch ein Präsidialdekret sowohl die an Landbesetzungen beteiligten Menschen als auch das besetzte Land von der Enteignung zu Zwecken der Agrarreform ausgeschlossen und damit das wichtigste Druckmittel der Landlosen-Bewegung kriminalisiert.

In Südafrika hatte die Weltbank, wenn auch an der Finanzierung nicht selber beteiligt, bereits durch intensive Beratung des ANC seit 1990 dazu beigetragen, dass Enteignungen als mögliches Instrument einer Landreform *a priori* ausgeschlossen wurden. In Brasilien und Kolumbien ging die Förderung marktgestützter Landreformen zudem mit massiven Budgetkürzungen für die staatlichen Agrarreforminstitute INCRA und INCORA einher. Krishna Ghimire vom UN-Forschungsinstitut für Soziale Entwicklung UNRISD weist darauf hin, dass diese Kürzungen in direktem Zusammenhang mit den von der Weltbank geforderten Strukturanpassungen und der Förderung marktgestützter Landreformen stehen: „Marktgestützte Landreformen werden im Tandem mit ökonomischen Strukturanpassungen lanciert, die Einschnitte in landwirtschaftliche Subventionen mit sich bringen“ (4). Diese Einschnitte schränken die Handlungsfähigkeit von Agrarreforminstituten und mithin die Erfolgsaussichten von Landreformen beträchtlich ein.

Ghimire zeigt auf, dass die Weltbank mit ihrem marktgestützten Ansatz darüber hinaus großen Einfluss auf die Landpolitik anderer wichtiger Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ausgeübt hat: „Die Ideologie von der Notwendigkeit privater

Landbesitzrechte, freier Märkte und der Zurückdrängung des Staates, die von der Weltbank und dem IWF vertreten wird, ist mehr oder weniger bedingungslos von der FAO, ILO und IFAD sowie vielen anderen Entwicklungsinstitutionen übernommen worden“ (5). Ghimire hebt hervor, dass internationale finanzielle und technische Unterstützung für den Erfolg umverteilender Landreformen entscheidend sein kann. In den letzten Jahren habe jedoch innerhalb internationaler Organisationen dahingehend eine „Konvergenz“ stattgefunden, „politisch unumstrittene Projekte zu fördern“ (6). Internationale Organisationen, schließt Ghimire, hätten in Bezug auf Landreformen eine „düstere Rolle“ gespielt.

Keith Griffin, Wirtschaftsprofessor an der *University of California*, bringt deren Einfluss auf den Punkt: „Heutzutage würde ein Land, das Landreformen mit ähnlichen Enteignungen [wie in Taiwan, Südkorea, Japan, China und Vietnam] durchführte, auf starken internationalen Widerstand stoßen und Gefahr laufen, keine Entwicklungshilfegelder und Kredite von Entwicklungsagenturen mehr zu erhalten“ (7). Entgegen der Weltbankrhetorik waren in diesen viel zitierten Fällen erfolgreicher Landreformen die Enteignung von Landbesitzern und die Subventionierung der begünstigten Pächter wesentliche Bestandteile, wie Griffin betont.

Kein Kurswechsel in Sicht

Gemeinsam ist den marktgestützten Landreformen in allen drei Ländern, dass sie gegen den massiven Widerstand von Nichtregierungs-, Bauern- und Landlosenorganisationen durchgesetzt wurden. Diese breite Opposition hat sich international durch die Agrarreform-Kampagne „Brot, Land und Freiheit“ zu Wort gemeldet. So fordern die internationale Menschenrechtsorganisation FIAN (*FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk*) und das weltweite Kleinbauernnetzwerk *La Via Campesina*, die Träger der Kampagne, einen Kreditstopp für marktgestützte Landreformprogramme. In Ländern, in denen Menschen aufgrund fehlenden Zugangs zu Land und in Ermangelung alternativer Einkommensmöglichkeiten Hunger leiden, sind Landreformen nach ihrer Auffassung eine völkerrechtliche Staatenpflicht. Sie ergibt sich aus dem Menschenrecht auf Nahrung, das in Artikel 11 des UN-Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert ist. Die einseitige Förderung marktgestützter Landreformen durch die Weltbank hingegen führe zu einer zunehmenden Kommerzialisierung von Land, einer Tabuisierung von Enteignungen, Budgetkürzungen für staatliche Landreformen und verhindere damit die volle Gewährleistung des Rechts auf Nahrung.

Auf die Kritik hat die Weltbank bislang lediglich mit Konsultationen reagiert, zuletzt in Form vier regionaler Workshops zwischen April und Juni 2002, von denen Bauernorganisationen und kritische NRO größtenteils ausgeschlossen blieben. Im *Policy Research Report* (PRR), den die Weltbank im Mai 2003 als Resultat der Konferenzen vorgelegt hat, wird das Scheitern der marktgestützten Landreformen in Kolumbien und Südafrika weitgehend eingeräumt (8). In beiden Fällen jedoch bleibt der PRR eine tiefergehende Ursachenanalyse schuldig. Für Brasilien zieht der PRR eine eher positive Bilanz des marktgestützten Programms, ohne dies jedoch in irgendeiner Form empirisch zu belegen.

Ein Kurswechsel bei der Weltbank ist kaum zu erwarten. Zwar akzeptiert der Bericht, anders als frühere Verlautbarungen der Weltbank, explizit Enteignungen mit angemessener Entschädigung als legitimes Instrument von Landreformen, allerdings nur als *letztes* Mittel nach Ausschöpfung aller marktkonformen Möglichkeiten. Für das Demokratiedefizit in der Weltbank ist es bezeichnend, dass der PRR laut Auskunft der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul vom Exekutivdirektorium allenfalls zur Kenntnis genommen werde: für ein eminent politisches Dokument eine sehr fragwürdige Prozedur.

Neue Initiativen notwendig

In Brasilien, Südafrika, Kolumbien und anderen Ländern haben Bauernorganisationen und andere Nichtregierungsorganisationen einen Stopp der marktgestützten Programme und die Umsetzung alternativer Ansätze eingefordert. Allgemeingültige Patentrezepte gibt es nicht. Positive wie negative Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen aber, dass menschenrechtsorientierte Landreformen mindestens vier Herausforderungen gerecht werden müssen:

1. In Ländern mit hoher Bodenkonzentration müssen Landreformen große und unproduktiv genutzte Ländereien an die Massen landloser Bäuerinnen und Bauern umverteilen. Die gesetzlich geregelte Enteignung solcher Ländereien, die ihre soziale Funktion nicht erfüllen, ist in den meisten Fällen ein unverzichtbares Instrument. Begünstigte von Landreformen müssen fruchtbare Böden erhalten, die für eine landwirtschaftliche Nutzung geeignet sind und deren Lage den Zugang zu lokalen Märkten erlaubt.
2. Landreformen dürfen sich nicht auf die Umverteilung von Land beschränken. Zur Landreform muss eine umfassende Agrarreform treten, die den Begünstigten Verfügung über andere produktive Ressourcen wie Saatgut, Wasser und Holz sowie Zugang

zu Dienstleistungen, günstigen Krediten und Zuschüssen, angepasster Technik und Infrastruktur sowie Ausbildungsmöglichkeiten gewährleistet. Nationale Agrarpolitiken müssen sich besonders an den Bedürfnissen kleinbäuerlicher Landwirtschaft ausrichten.

3. Landreformen müssen in erster Linie arme und von Hunger bedrohte Bevölkerungsgruppen begünstigen und damit zur Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung beitragen. Besonders die Landrechte von Frauen, indigenen Gemeinschaften und Nomaden sind in der Vergangenheit missachtet worden. Landreformen müssen sie deshalb in besonderem Maße begünstigen.
4. Um die Konkurrenzfähigkeit von Kleinbauern zu verbessern, ist ein radikaler Wandel der Weltagrarhandelsordnung notwendig. Die Subventionierung landwirtschaftlicher Exporte durch reiche Industrieländer muss gestoppt werden. Entwicklungsländer müssen zudem die Möglichkeit haben, ihre kleinbäuerliche Landwirtschaft und Grundnahrungsmittelproduktion vor billigen Importen zu schützen.

Wie Erfahrungen zum Beispiel in Brasilien und den Philippinen in den 80er und 90er Jahren gezeigt haben, ist der Grad sozialer und politischer Mobilisierung von unten ein wichtiger Erfolgsfaktor für Landreformen. Deshalb ist es besonders wichtig, dass Regierungen und multilaterale Institutionen den betroffenen Landlosen- und Kleinbauernorganisationen bei der Entwicklung und Durchführung von Landreformen eine zentrale Rolle einräumen. Durch eine aktive Unterstützung sozialer Bewegungen und reformwilliger Regierungen könnten auch multilaterale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit den Druck auf Großgrundbesitzer erhöhen und Landreformen fördern.

Eine Vorreiterrolle könnte in diesem Zusammenhang die EU übernehmen. Die Kommission hat im vergangenen Jahr eine eigene *Task Force* beauftragt, neue Leitlinien für die Landpolitik der EU zu entwickeln. Ziel ist eine bessere Abstimmung bilateraler Initiativen von EU-Mitgliedsländern einerseits und ein kohärentes Handlungskonzept für die Entwicklungszusammenarbeit der EU andererseits. FIAN hat den zuständigen Kommissar Poul Nielson in einem Brief aufgefordert, Bauernorganisationen und Nichtregierungsorganisationen in die Entwicklung dieser Leitlinien einzubeziehen. Obwohl Nielson in seinem Antwortschreiben verspricht, Partizipationsmöglichkeiten zu prüfen, sind konkrete Schritte bislang ausgeblieben. Sollten diese

nicht folgen, droht die Entwicklungszusammenarbeit der EU hinter den Weltbankstandards für „Partizipation“ noch zurückzufallen, was sich in der konkreten Umsetzung umso negativer niederschlagen würde. Die Bundesregierung sollte alles daran setzen, dies zu verhindern. Die Leitlinien müssen das Ergebnis einer breit geführten Debatte um die Erfordernisse menschenrechtsorientierter Land- und Agrarreformen sein (9).

Anmerkungen

- (1) Deininger, K.: Land Access & Markets. In: Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization, Hg. Morales, H.R. & J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute 2001, S. 347–356.
- (2) Borras, S. M.: Questioning Market-Led Agrarian Reform. Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. Journal for Agrarian Change, Bd. 3, Nr. 3 (Juli 2003), S. 367–394.
- (3) Sauer, S.: A Ticket to Land: The World Bank's market-based land reform in Brazil. Unveröffentlicht (2002). Präsentiert in Washington.
- (4) Ghimire, K. B.: Changing Rural Power Structures through Land Tenure Reforms: The current dismal Role of international Organizations. Canadian Journal of Development Studies, Bd. 13, Nr. 2 (2002), S. 249–269, hier: S. 263.
- (5) Ebenda, S. 264.
- (6) Ebenda, S. 265.
- (7) Griffin, K., A.R. Khan und A. Ickowitz: Poverty and Distribution of Land. Journal of Agrarian Change, Bd. 2, Nr. 3 (Juli 2002), S. 279–330.
- (8) Weltbank: Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Washington 2003: http://econ.worldbank.org/prr/land_policy/text-27809/
- (9) Zum Ganzen siehe auch vom Verfasser: Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive. Journal für Entwicklungspolitik, Bd. XIX, Nr. 1 (2003), S. 22–39. – Eine längere Fassung des vorliegenden Beitrags ist unter dem Titel „Landreformen: zwischen Markt und Menschenrechten“ als Dokumentation bei FIAN Deutschland e.V. erhältlich (Adresse siehe unten).

Autor

Armin Paasch ist Historiker (M.A.) und Agrarreform-Referent bei der deutschen Sektion der Menschenrechtsorganisation FIAN (FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk).

FIAN Deutschland e.V.
Overwegstr. 31
44625 Herne
Telefon: 0 23 23 / 91 92 663
Fax: 0 23 23 / 49 00 18
E-Mail: paasch@fian.de
www.fian.de

