

Rudolf Buntzel-Cano  
Peter Lanzet  
Walter Marschner

Land Gottes,  
**Land Gottes,  
Land für alle**  
Land **Agrarreform und Armutsbekämpfung**  
für alle

**EED-Dokumentation**

**Rudolf Buntzel-Cano/Peter Lanzet/Walter Marschner**

**Land Gottes, Land für alle**

**Agrarreform und Armutsbekämpfung**

Ein Beitrag zur Welternährungskonferenz „Rom 5 Jahre danach“

**Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)**

Ulrich-von-Hassell-Str. 76

53123 Bonn

Redaktion: Hans Spitzeck in Zusammenarbeit mit Norbert Glaser

Grafische Gestaltung: Angelika Fritsch

Februar 2002

Preis: 4,00 EUR (incl. MWST ) zzgl. Versandkosten. Bestellungen an die Adresse der Zeitschrift

**Zeitschrift**

**epd-Entwicklungspolitik**

Emil-von-Behring-Straße 3

60439 Frankfurt/Main

Diese Publikation erscheint als Nr. I/2002 in der Reihe „epd-Entwicklungspolitik: Materialien“.

Die „Materialien“ sind ein Zusatzangebot der Zeitschrift epd-Entwicklungspolitik (siehe hintere Umschlagseite innen)

ISSN 0177-5510

Printed in Germany. Alle Rechte vorbehalten.

Rudolf Buntzel-Cano/Peter Lanzet/Walter Marschner

## **Land Gottes, Land für alle**

Agrarreform und Armutsbekämpfung

Ein Beitrag zur  
„Welternährungskonferenz Rom 5 Jahre danach“

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sind 800 Millionen Menschen unterernährt, müssen 1,2 Milliarden mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen. Das Gros der Hungernden lebt auf dem Lande, dort wo Nahrung angebaut wird. Doch vielerorts ist den Armen der Zugang zu Ackerflächen verschlossen. Das erklärt, warum 70 Prozent der hungernden Kinder in Ländern leben, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren. Agrarreformen verkörpern eine Hoffnung auf eine gerechtere und nachhaltige Entwicklung. Können sie dazu beitragen, den Hunger zu bekämpfen: mittels rechtem Ressourcenzugang, starker sozialer Mobilisierung und einer selektiven Struktur- und Förderpolitik? Die vorliegende Broschüre reflektiert den thematischen Dialog des EED und die Erfahrungen seiner Partner.

Im Juni 2002 findet die Nachfolgekonzferenz zum Welternährungsgipfel von 1996 statt. Bei diesem „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ werden Agrarreformen ein Thema sein, ein viel zu wenig beachtetes – wie zu befürchten steht. Angesichts der Bedeutung der Agrarreform für die Armutsbekämpfung will der EED mit der Vorlage dieser Broschüre versuchen, die Aufmerksamkeit für das Thema zu erhöhen. Bei der Vorbereitung der Konferenz arbeitet der EED mit der AG Landwirtschaft des „Forums Umwelt & Entwicklung“, dem „AK Armutsbekämpfung“ des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Ökumenischen Rat der Kirchen (ÖRK) zusammen. Dabei wurde deutlich, dass Alternativen zur marktzentrierten Agrarreform der Weltbank nötig sind. Den Begriff einer „am Menschen orientierten Agrarreform“ als anzustrebende politische Alternative mit politischem Inhalt zu füllen, ist eine gemeinsame Aufgabe, zu der die vorliegende Broschüre einen Beitrag leisten will.

\*\*\*

Walter Marschner ist Pastor der Evangelischen Kirche Lutherischen Bekenntnisses in Brasilien (IECLB) und Mitglied der Landpastoral im brasilianischen Bundesstaat Paraná. Er promoviert in Religionssoziologie an die Universität Hamburg. Dr. Rudolf Buntzel-Cano und Peter Lanzet sind entwicklungspolitische Referenten beim EED.

Februar 2002

# Inhalt

<i>Walter Marschner</i> Land Gottes, Land für alle . . . . .	7
<i>Peter Lanzet</i> Die Bekämpfung der Armut braucht Agrarreformen . . . . .	10
<i>Rudolf Buntzel-Cano</i> Agrarreformen in den globalen Auseinandersetzungen . . . . .	13
<i>Peter Lanzet</i> Neue Strategien für Agrarreformen . . . . .	19
Dokumentation: Erklärung von Bonn über den „Zugang zu Land“ . . . . .	33

## Land Gottes, Land für alle

*„Auf den Straßen dieser Welt  
die in Arm und Reich geteilt  
ziehn wir müde hin und her  
bis der Tod uns gar ereilt  
auf der Suche nach dem Ort  
wo wir unser täglich Brot können  
essen ohne Not  
frei vom Druck der Reichen,  
brüderlich vereint.“<sup>1</sup>*

Morgengrauen. Ein neuer Tag beginnt. Früh muss Edivaldo los, um sich auf den Weg zur Arbeit zu machen. „Früher als der Hahn ...“, sagt Edivaldo, „... muss ich aufstehen. Der Laster wartet nicht auf mich. Wenn ich nicht am Weg stehe, fährt er einfach vorbei!“. Gesagt, getan. Schon hört man in der Ferne den Lärm eines alten Lasters. Ohne sich von den noch schlafenden Kindern verabschieden zu können, klettert er auf die Ladefläche des Lasters. Dort sind schon andere Passagiere.

Die Sitzplätze auf der Ladefläche sind schon besetzt, so muss sich Edivaldo im Stehen durchschütteln lassen wie seine Schicksalsgenossen. Sie sind auf dem Weg in die Fremde, um bei der Ernte eines Großgrundbesitzers zu arbeiten. Sie sind Tagelöhner, auf Portugiesisch „Boias Frias“, was „kaltes Essen“ bedeutet. Alle bringen ihr Essen mit. Sie werden es in der Mittagspause auf dem Feld kalt zu sich nehmen. Wie dem Kleinbauern Edivaldo geht es in Brasilien Tausenden von Vätern, die ihre Familien verlassen müssen, manche monatelang, um für sich und ihre Familien das Überleben zu sichern. Sie haben kein Stück Land. Und wenn sie einige Hektar Land besitzen, dann

ist es so schlecht zu bebauen, dass es nicht zum Überleben reicht. Ihnen bleibt als einziger Ausweg nur, auf den Laster zu steigen, um auf fremdem Land Beschäftigung zu finden. So hat sich ein Volk gebildet, das sich in ständigem Exodus in seinem eigenen Land befindet.

Eigentlich sollte es genügend Boden in Brasilien geben. Das Land ist 24 Mal so groß wie Deutschland hat aber nur doppelt so viel Menschen. Land zu bearbeiten ist der Inbegriff der Träume für Millionen landloser Brasilianer, der „Sem Terra“ (Ohne Land). Andererseits können die kleinen Familienbetriebe oft nicht mit den Großgrundbesitzern und den Importen aus den USA oder der EU konkurrieren. Nicht wenige haben deshalb in den vergangenen Jahrzehnten aus purer Not ihre Höfe in den Bundesstaaten Rio Grande do Sul und Santa Catarina aufgegeben und sind viele Tausend Kilometer in neue Siedlungsgebiete nach Mato Grosso oder in das Amazonasgebiet gezogen. Für nicht wenige endete die Reise in den Favelas der Städte.

Schicksal? Mangel an Fleiß? Nachlässigkeit? Es lässt sich nicht so einfach erklären. Brasilien wäre eigentlich ein reiches und fruchtbares Land. Doch über 30 Millionen Menschen hungern. Sie hungern, weil der gesellschaftliche Reichtum ungleich verteilt ist. Das gilt ganz besonders für den Landbesitz. 191 Großgrundbesitzer verfügen über mehr Land als zwei Millionen Bauern zusammen. 4,8 Millionen Kleinbauernfamilien besitzen nur das Land, auf dem ihre Hütten stehen.

Auch Edivaldo musste sich nach einer Alternative für seine Familie umsehen. Immer, wenn er aus der Ferne zurückkam, merkt er, dass die Lage auf dem eigenen kleinen Hof

---

<sup>1</sup> Peregrino nas Estradas, frei nach Domingos dos Santos, O.P., Brasilien

schlimmer geworden war. Aus dem eigenen Ackerland war nicht mehr herauszuholen. Und so geriet Edivaldo in den Teufelskreis der Verschuldung. Nachbarn waren bereits von ihrem Stück Land vertrieben worden.

Im Juni 1996 trat Edivaldo mit mehreren anderen Schicksalsgenossen - Tagelöhner, Landlosen, Pächtern, Slumbewohnern der großen Städte - in die Bauernorganisation und Landlosenbewegung „Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra“ (MST) ein. Zusammen waren sie an der größten Landbesetzung in der Geschichte Brasiliens beteiligt. Gemeinsam mit mehr als 3000 anderen Familien marschierten sie auf die Ländereien der Fazenda Giacometti, eine der gewaltigsten Latifundien im Land mit der kolossalen Größe von 83.000 Hektar. Sie haben ein Stück der Fazenda besetzt, um ihren Familien ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Acht Monate lang haben die Bauern auf dem besetzten Land, unter miesesten Lebensbedingungen, gezeltet. Wo es tags zuvor nichts außer Büschen gab, errichteten sie aus Bambus und schwarzer Plastikfolie Hütten. So entstand ein skurril aussehendes Dorf. Ohne die Beteiligung anderer solidarischer Bauern und der kirchlichen Gemeinden der Gegend, die mit Lebens- und Finanzmitteln konkrete Hilfe leisteten, hätten die 3000 Familien diese Wartezeit nicht durchhalten können. Doch so und Dank der hervorragenden Organisation der Landlosen im Zeltlager gelang es den Bauern, ein großes Stück der Fazenda in ihre Verfügungsgewalt zu bekommen.

Die Besetzung der Fazenda schaffte ein juristisches Faktum. Das staatliche Institut für Agrarreform sah sich gezwungen, ein Landprüfungsverfahren einzuleiten, das das Gebiet des Latifundiums abgrenzte. Der Eigentümer wurde mit Wertpapieren aus dem Staatsvermögen entschädigt.

„... unsre Augen werden neues Leben schauen, unsre Hände Land bebauen, nicht vergeblich war der Kampf!“

Diese Geschichte ist kein einmaliges Ereignis in der Geschichte der Agrarreform Brasiliens. Sie ist eine von verschiedenen Erfahrungen der Landlosenbewegung MST, die durch solche Landbesetzungen seit Jahren die Regierung zwingt, das Agrargesetz umzusetzen. Die Landlosenbewegung kann sich dabei auf die brasilianische Verfassung berufen, derzufolge alles Land einen sozialen Zweck erfüllen muss. Für viele der ärmsten Brasilianerinnen und Brasilianer ist die Landlosenbewegung die einzige Hoffnung, dem Hunger und der Gewalt der Favelas zu entfliehen. In den zweiundzwanzig Jahren seines Bestehens hat der MST so die Ansiedlung von zirka 280.000 Familien erreicht.

Welche Kräfte, welche Überzeugung stehen bei solchen Menschen in Hintergrund, dass sie bei all ihrer Not wieder Hoffnung schöpfen? Die Äußerung der Bauern, wonach „Land Leben ist“, macht deutlich, dass sie Land nicht mehr nur als Mittel, sondern als Lebensraum ansehen. Der Kampf um Land zielt nicht nur auf eine bloße Landverteilung, sondern auf die Befreiung bestimmter Orte, wo Menschen einen neuen Sinn für ihre Existenz stiften. Nicht selten wird das Land als „Mutter Erde“ beschrieben, die alle Menschen in Schutz nimmt und allen das Leben erhält. Das Land kann andererseits „vergewaltigt werden“ durch das räuberische Ausnutzen der Spekulanten und Großgrundbesitzer, so die bäuerliche Betrachtung.

Das geltende landwirtschaftliche Modell basiert auf der ökonomischen und politischen Zusammenarbeit von Kapitaleigentum und Landeigentum. Land und landwirtschaftliche Politik werden bloße Instrumente der Kapitalbildung. Die Lebenspraxis der kleinen Landarbeiter geht von einem anderen

Verständnis aus. In ihrem traditionellen Verständnis, das die Produktion familienbezogen organisiert, verbinden sie die Produktion für den lokalen und regionalen Markt mit der Deckung ihres direkten Lebensbedarfs (Subsistenzwirtschaft). Für sie ist das Land Ort der Produktion und Reproduktion des Lebens. Land erhält eine existenzielle Dimension. In diesem Kontrast zwischen „Land für Spekulation“ und „Land für Leben“ artikulieren sich die Utopien der Landarbeiter.

„Land ist Leben!“ „Das Land gehört Gott allein“ „Gott räumt uns dieses Stück Land ein,

damit wir weiter in Würde Leben können“, sagen die Landarbeiter. Antworten wie diese findet man zahlreich in den Ökumenischen Gottesdiensten in den Zeltlagern und Siedlungen. Die Wiederholung des biblischen Exodus lässt sich in der Geschichte der Landlosen erkennen.

„Gott hat unter uns gezeltet, er hat den Schrei meiner Familie und unseres Volkes gehört“, erklärte mir Edivaldo am Tisch, als ich nach der ersten Ernte auf dem besetzten Land von ihm zum Essen eingeladen wurde.

## Die Bekämpfung der Armut braucht Agrarreformen

Man stelle sich vor, verschiedene Entwicklungspolitiken wie Agrarreformen, Abbau von Handelsschranken oder die Entschuldung würden auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 6 (ungenügend) bezüglich ihrer unmittelbar arbeitsreduzierenden Wirkungen gemessen. Wer würde nicht annehmen, dass bei einer solchen Bewertung die Agrarreform eher und direkter zu 1 tendiert als andere Politikinstrumente. Denn immer noch lebt die Mehrheit der Menschen, die mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen müssen, auf dem Land.

Könnte die größtmögliche Anzahl von Landlosen, Landarmen sowie Kleinbauern und -bäuerinnen in den armen Ländern rechtlich gesichert auf eigenem Land leben und in nachhaltiger Weise darauf produzieren, würde das mit einiger Sicherheit das Ende des ländlichen Hungers und eine weitgehende Reduzierung der ländlichen Armut bedeuten. Eine Perspektive hätte ein solcher Ansatz freilich nur, wenn er durch staatliche und globale Agrar- und Agrarmarktpolitik gefördert und nicht durch Agrardumping und hohe Importzölle behindert würde.

### Agrarreform als EED-Advocacyaufgabe

Es gibt kein anderes entwicklungspolitisches Instrument, welches so gut wie die Agrarreform dazu geeignet ist, in den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer den Menschen eine gesicherte Ernährung, Beschäftigung und Einkommen zu gewährleisten. Trotz anhaltender Tendenz zur Landflucht - vor allem in Lateinamerika, aber auch in anderen Regionen - leben immer noch etwa 53 Prozent

der Menschen in den Entwicklungsländern auf dem Land<sup>1</sup>. Sie erwirtschaften dort aber nur einen unterproportionalen Teil des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Armut ist vor allem ländlich und weiblich. Arbeitsbekämpfung bedeutet daher zuallererst Agrarreform und ländliche Entwicklung in einer Perspektive der Neugestaltung der etablierten Rollen von Männern und Frauen.

Das Wissen um die Bedeutung des Zugangs zu ländlichen Ressourcen für die Arbeitsbekämpfung bildet eine der Grundlagen der regionalen Förderprogramme des EED. Diese haben seit den 70er Jahren ihren Schwerpunkt in der ländlichen Entwicklung. Bereits 1995 war der EED Teil eines Dialogprozesses seiner brasilianischen Partner zur Frage „Land und Demokratie“, bei dem insbesondere die Auswirkungen der Strukturen der internationalen Beziehungen und die wachsende Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der ländlichen Entwicklung untersucht wurden.

1999 identifizierte der EED die Menschenrechte und den Zugang der Armen zu Ressourcen als seine zentralen Advocacyaufgaben. Für die Arbeit am Thema Ressourcenzugang wurde eine Arbeitsgruppe gegründet. Sie konzentrierte das Themenfeld auf Agrarreform, identifizierte die prioritären Themen der Partner in diesem Handlungsfeld und plante und begleitete ein Dialogprogramm mit befreundeten Organisationen in ausgewählten Ländern.

1. Im Frühjahr 2001 fanden Workshops der Partner des EED zur Frage der Agrarreform in Bangladesch, Bolivien und Georgien auf na-

<sup>1</sup> FAO: FAOSTAT, Database Results 2001

<sup>2</sup> Die Berichte der Partner über diese Debatten können über die Web Site des EED ([www.eed.de](http://www.eed.de)) in englischer, spanischer und deutscher Sprache aufgerufen und heruntergeladen werden.

tionaler Ebene statt<sup>2</sup>. Der Text „Die Bekämpfung der Armut braucht Agrarreformen“ in dieser Broschüre zieht die Lehren aus den in diesen Veranstaltungen zusammengetragenen Erfahrungen der drei Länder für die Aufgaben einer armutsorientierten Agrarreform.

2. Ebenfalls in 2001 hat der EED sich intensiv an der Ausrichtung einer internationalen Konferenz unter staatlicher und nichtstaatlicher Beteiligung zur Frage des Landzugangs<sup>3</sup> im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Armutsbekämpfung (AKA) beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beteiligt.

Die Konferenz nahm die „Erklärung von Bonn“ an (siehe S. 32). Zentrale Aussagen der Bonner Erklärung kritisieren das Modell der insbesondere von der Weltbank geförderten marktgestützten Agrarreform (MLAR). Die Erklärung fordert eine Umverteilung von Land, zur Ernährungssicherung. Auch Enteignungen sollten, allerdings auf der Basis geltender Gesetze, erfolgen können. Die Konferenz verlangte ferner ein Ende des EU-Agrardumpings. Außerdem sollte die Rolle der Zivilgesellschaft gestärkt, die in vielen Ländern begonnenen Dezentralisierungs- und Demokratisierungsansätze erweitert und vertieft und die Menschenrechte durchgesetzt werden. Gleichzeitig beharrte die Konferenz auf der gewaltfreien Lösung von Landkonflikten durch Beteiligung und Ausgleich.

3. Im Anschluss an die internationale Konferenz führte der EED gemeinsam mit dem katholischen Hilfswerk Misereor und der Menschenrechtsorganisation FIAN ein Treffen von

NROs und sozialen Bewegungen durch<sup>4</sup>. Dabei wurde die Erklärung von Bonn über den Zugang zu Land von den Süd-Partnern begrüßt. Begründung: Die Erklärung nehme eher die Menschen und ihre Bedürfnisse in den Blick als die des Marktes. Einige Teilnehmende waren sogar der Ansicht, die Erklärung sei geeignet, die weitere Umsetzung des marktgestützten Agrarreformmodells der Weltbank zu verlangsamen, ja zu blockieren.

Es wurde positiv vermerkt, dass dem Dokument trotz heftiger Debatte die kritischen Formulierungen zum marktgestützten Modell der Agrarreform der Weltbank erhalten geblieben sind. Das gebe dem Statement politisches Profil und werde eine Rolle bei der Welternährungskonferenz im Juni 2002 spielen. Das Treffen verabredete regionale Zusammenarbeit bei agrarreformbezogenen Ereignissen. Aktivitäten, Termine wurden ausgetauscht und die Nutzung einer Internet-Plattform für die weitere Debatte vereinbart.

Die Bonner Erklärung eignet sich als Referenzrahmen, um die sieben Verpflichtungen der Welternährungskonferenz von 1996 (etwa den „Code of Conduct“ für die Pflicht der guten Regierungsführung im Bereich der Ernährungssicherung oder für die Forderung nach der Einrichtung einer Food Box durch die Welthandelsorganisation WTO) zu überprüfen. Trotz der Kürze bezieht sie auch die von der Agrarpolitik berührten Politikfelder (Menschenrechte, Dezentralisierung, Zivilgesellschaft etc.) umfassender mit ein als etwa das Statement der philippinischen Landreformkonferenz vom Juli 2001. Beide Erklärungen teilen die Einschätzung der marktgestützten Agrarreformen<sup>5</sup>.

3 International Conference: Access to Land: Innovative Agrarian Reform for Sustainability and Poverty Reduction, Bonn (19.-23.March 2001). Die Dokumente der Konferenz können unter <http://www.monolayout.de/> im Internet aufgerufen werden.

4 Das Treffen fand am 24./25.März 2001 in Bonn statt. Bericht/Protokoll verschickt auf Anfrage FIAN Deutschland: Tel. +49-2323-49 00 99, Fax -49 00 18, e-mail: [fian@home.ins.de](mailto:fian@home.ins.de), Overwegstr. 31, D-44625 Herne, Germany, Homepage: [www.fian.de](http://www.fian.de)

5 ICARRD-Konferenz, 5.-8. Dezember 2000, Manila, Philippinen

Auch der Aktionsplan der Bundesregierung, der einen Beitrag zur Halbierung der Armut bis zum Jahre 2015 leisten will, unterstreicht die Bedeutung von Agrarreformen für die Armutsbekämpfung. Entsprechend richtet er seine Politik an den Kleinbauern und -bäuerinnen aus. Die vergleichsweise gute Berücksichtigung agrarpolitischer Fördermaßnahmen und agrarmarktpolitischer Schutzmaßnahmen ist sicherlich auch den Ergebnissen der Bonner Konferenz zu verdanken. Für das Vertrauen des Aktionsplans im Bereich Ernährungssicherung auf die stark dynamisierende Wirkung unternehmerischen, marktorientierten Handelns bleibt der Aktionsplan aber eine Erklärung schuldig, was umso weniger schlüssig

wirkt, da sich Ernährungssicherung weitgehend im informellen Sektor vollzieht.

Beim internationalen NRO-Treffen wurde deutlich, dass die Alternativen zur marktgestützten Agrarreform noch zu schemenhaft und wenig detailliert sind. Keiner der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wusste den bei diesem Treffen eingeführten Begriff der „Peoples Oriented Agrarian Reform“ als anzustrebende politische Alternative zu MLAR mit klaren politischen Inhalten zu füllen. Das bleibt eine gemeinsame Aufgabe, an der weiterhin von verschiedenen Seiten gearbeitet werden muss.

## Agrarreformen in den globalen Auseinandersetzungen

Der entwicklungspolitische Stellenwert von Agrarreformen hat sich in den vergangenen fünf Entwicklungsdekaden immer wieder und teilweise grundlegend geändert. Nachdem es um das Konzept in den 80er Jahren ganz ruhig geworden war, scheint es jetzt wieder auf-erstanden. Es kommt aber in einem ganz neuen Gewand daher: als marktgesteuertes Vorhaben.

Die Weltbank hat dafür das Konzept der „market led agrarian reforms“ (MLAR) entwickelt. Deren Pilotphase ist vorbei, jetzt soll die Förderung hochgefahren werden. Mit MLAR will die Weltbank die Grundvoraussetzungen für funktionierende Bodenmärkte schaffen: der Boden soll zum „besten Wirt“ wandern. Der Modernisierungstypus des „progressive farmer“, bekannt aus der indischen „Grünen Revolution“, erlebt damit fröhliche Urständ. Die Experten der Weltbank vermuten aufgrund des Überlebensdrucks ein hohes Innovationspotenzial bei den Kleinbauern. Mit dem Wachstumsansatz, so ihre Erwartung, könne daher ein armutsorientierter Umverteilungseffekt einhergehen.

Doch die Weltbank ist nicht der alleinige Akteur der internationalen Agrarentwicklung. In welchen anderen Bereichen globaler Strukturpolitik werden ebenfalls Akzente für Agrarreformen gesetzt? Haben sie ihren unverrückbaren Platz im landwirtschaftlichen Globalisierungsprozess?

### Welternährungsgipfel 1996

Der von der FAO organisierte Welternährungsgipfel 1996 in Rom – wie dessen Beschlüsse umgesetzt werden, beobachtet die „Kommission für Ernährungssicherheit“ – verabschiedete zwei Dokumente:

1.) die „Rom Erklärung zur Ernährungssicherung auf der Welt“<sup>1</sup>, und

2.) den Aktionsplan des Welternährungsgipfels<sup>2</sup>

Beim „Welternährungsgipfel - Fünf Jahre danach“ im Juni 2002 in Rom soll das in den vergangenen fünf Jahren Erreichte überprüft werden. Welche Aussagen machen die beiden Dokumente zur Agrarreform?

Der Erklärung des Welternährungsgipfels 1996 zur Hungerfrage kommt ein ähnlicher Rang bei wie der „Earth Charter“ von Rio de Janeiro 1992 zur globalen Entwicklungs- und Umweltproblematik oder der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen zur Menschenrechtsfrage zu: sie hat Grundgesetzcharakter. In ihr taucht das Wort „Agrarreform“ oder „Landreform“ nicht auf – was eine Schwäche ist. Gleichwohl läutete die Erklärung einen wichtigen Paradigmenwechsel ein: weg von der Nachfrage-Angebots-Gleichung für Nahrungsmittel auf der Welt (bei der stets die „Bevölkerungsexplosion“ eine wichtige Rolle spielt, der so genannte Wachstumsansatz), hin zum Menschenrecht auf Nahrung, das als ein Recht des Zugangs zu Nahrung (Verteilungsansatz) verstanden wird.

Die Ursache von Hunger und Unterernährung wird in der Armut gesehen, die durch mehr Demokratie, eine gute Regierungspolitik und Investitionen in die menschliche Entwicklung beseitigt werden kann. Das Plädoyer für „verbesserten Zugang zu produktiven und finanziellen Ressourcen“ erscheint in der Erklärung gemeinsam mit der Anerkennung der

---

1 Siehe Internet-Adresse  
[www.fao.org/docrep/003/w361/w361e00.htm](http://www.fao.org/docrep/003/w361/w361e00.htm)  
2 ebenda

Wichtigkeit der Bauern, Frauen, Fischer, indigenen Völker und ihren jeweiligen Organisationen. Gleichzeitig erstaunt, dass eine Landwirtschaftsorganisation wie die FAO die zentrale Ursache in Bezug auf die spezifischen Armutsprobleme der Landbevölkerung, nämlich die Frage nach dem Zugang zum „Boden“, gar nicht erwähnt. Trotzdem ist der Grundansatz der Erklärung zu begrüßen, denn er leitet direkt zu Maßnahmen der Agrarreform über, auch wenn dies nicht explizit erwähnt wird.

Dagegen geht der Aktionsplan erheblich weiter. In der Verpflichtung Nummer 2, die die Armutsbekämpfung und den Zugang zu Nahrungsmitteln für alle anspricht, taucht als konkrete Maßnahme auf: „der gleiche Zugang von Mann und Frau zu Land und anderen natürlichen und produktiven Ressourcen, insbesondere, wo erforderlich, durch die wirksame Umsetzung einer Landreform und die Förderung einer wirksamen Nutzung der Ressourcen.“ Die – isoliert betrachtet – befriedigende Erwähnung, zusammen mit der dutzendfach versprochenen echten Partizipation der Betroffenen an allen Entscheidungen, steht im Gesamtkontext des Aktionsplans gleichwohl aber recht verloren da. Denn der Katalog der nötigen Aktionen ist kaum überschaubar und gleicht eher einer beliebigen Einkaufsliste. In dieser befinden sich auch Maßnahmen, die eher das alte Paradigma der Produktivitätssteigerung durch Kapitalinvestitionen und neueste Technologien stärken (Wachstumsansatz).

Die Erklärung des parallel tagenden Forums der Nichtregierungsorganisationen in Rom 1996 spricht dagegen eine sehr viel klarere Sprache zu Gunsten konsequenter Agrarreformen. Diese kommt der Bonner Erklärung sehr nahe: „Die Konzentration von Vermögen

und Macht muss zurückgeschraubt und weitere Konzentration in Zukunft verhindert werden. Insbesondere gilt: Agrarreformen zu Gunsten der ländlichen Armen, die das Land bebauen, müssen unmittelbar umgesetzt und die Priorität auf die integrierte ländliche Entwicklung gelegt werden<sup>3</sup>.“

In dem jetzt vorliegenden „Entwurf für die Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels - Fünf Jahre danach“ (WEG+5)<sup>4</sup> wird zwar der Aktionsplan noch einmal bestätigt, aber trotz betonter Wiederholung von vielen Einzelaussagen des Aktionsplans bleiben Agrarreformen unerwähnt. Nur unter § 3 kommen sie noch einmal ins Spiel: „Die Armutsreduktionsstrategien müssen Maßnahmen zur Produktionssteigerung und zum Zugang zu Nahrung, Wasser, Land, Krediten und Technologien einbeziehen“. Es liegt nun an den NROs darauf zu drängen, dass Agrarreformen in dem Text explizit erwähnt werden und den ihnen gebührenden herausgehobenen Stellenwert erhalten. Das wird schwer, weil der Text an dieser Stelle nicht mehr in Klammern steht, das heißt die Verhandlungen darüber als abgeschlossen angesehen werden.

Dagegen ist für das parallel zum WEG+5 geplante NRO-Forum die Forderung nach verbesserten Zugangsrechten zu Land, Wasser und Biodiversität eines von fünf Schwerpunktthemen. In der Vorbereitungskonferenz der NROs im September 2001 (Havanna) wurde die Bedeutung von Agrarreformen als eines der Hauptmittel zur Bekämpfung des Hungers sehr klar zum Ausdruck gebracht. Die größte Bedrohung für die Welternährung wurde darin gesehen, dass „Menschen die Selbstbestimmung über ihre Ressourcen und Lebensumstände verlieren“. „Ausgrenzung“ (Exclusion) lautet das Schlüsselwort. Dafür machten die NROs die Globalisierung, die neoliberale Politik und besonders die Privati-

---

3 Profit for a Few or Food for All? A Statement by the NGO FORUM to the World Food Summit, Rome November 17, 1996  
4 unveröffentlichtes Manuskript der FAO, zu erhalten über das BMVEL, Ref. 615

sierung und den forcierten landwirtschaftlichen Strukturwandel verantwortlich.

Sie forderten stattdessen „Ernährungssouveränität“. Diese müsse „die Umsetzung radikaler Prozesse umfassender Agrarreformen beinhalten, mit gleichen Zugangsrechten zu Ressourcen, primär Land, Wasser und Wälder.“ In Ablehnung des Weltbankansatzes der „marktgeleiteten Agrarreform“ betont ihre Erklärung, dass „Agrarreformen eine Verpflichtung nationaler Regierungen sein müssen, als unmittelbare Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung und für die Verpflichtung zur Armutsbekämpfung.“ Weiter heißt es: „Wir lehnen die Politik und die Programme zur Kommerzialisierung des Bodens ab, die von der Weltbank als Ersatz für echten staatliche Agrarreformen verfolgt werden<sup>5</sup>.“

Der tatsächliche Stellenwert von Agrarreformprogrammen in der praktischen Arbeit der FAO ist gering und in den vergangenen Jahren stark geschrumpft. Dies ist umso bemerkenswerter, als das Thema in den 70er Jahren einen prominenten Status eingenommen hatte und die „Weltkonferenz zu Agrarreform und Ländliche Entwicklung“ (WCARRD) 1978 für zusätzliche Schubkraft sorgte. Als Ergebnis der Konferenz wurde 1980 eine neue Abteilung innerhalb der FAO geschaffen, die dann aber immer mehr schrumpfte, bevor sie in der Bedeutungslosigkeit verschwand.

In der heutigen Internet-Selbstdarstellung der FAO kommt das Thema Agrarreform so gut wie gar nicht vor. Nur unter vielen Verweisen taucht es schließlich als ein Thema auf, zu dem die FAO Publikationen nachweisen kann. Bei deren Lektüre fällt auf, dass die meisten Veröffentlichungen dem Weltbankansatz der „marktgeleiteten Agrarreformen“ das Wort reden. Als Instrument zur Armut- und

Hungerbekämpfung werden Agrarreformen seitens der FAO nicht gesehen. Zwischen Wort und Tat gibt es bei der FAO offenkundige Widersprüche.

## WTO und Agrarreform

Vom 9. bis 14. November 2001 fand in Doha (Katar) die Ministerratstagung der WTO statt. Sie leitete eine neue Welthandelsrunde ein. Viele NROs sehen den Welternährungsgipfel und die WTO-Agrarverhandlungen - die jetzt als Teil der Runde in Genf auf Hochtouren laufen - im Zusammenhang. Welche Botschaft haben sie im Hinblick auf das Thema Agrarreform und WTO?

Die Verbindung von Welternährungsgipfel und WTO-Agrarverhandlungen ist indirekt und sie ist abstrakt, weshalb sie auf den ersten Blick nicht besonders schlüssig wirkt. Auch Handelspolitiker wollen diese Verbindung nicht sehen. In den 42 eingebrachten Positionen verschiedener Regierungen und Ländergruppen in die WTO-Verhandlungen zur Landwirtschaft - gut zwei Drittel stammen von Entwicklungsländern - tauchen Agrarreformen mit keinem Wort auf. Das ist nicht verwunderlich, denn es geht der WTO um Handelsfragen. Agrarreformen aber sind nationale agrarpolitische Maßnahmen, die eigentlich nicht handelsrelevant sind. So fallen die Staatsausgaben für die Umsetzung von Agrarreformen unter die Rubrik „ländliche Entwicklung“, die sich in der Kategorie „Grüne Box-Maßnahmen“ befindet, das heißt, es handelt sich um Subventionen, die nicht als „handelsverzerrend“ betrachtet werden und deswegen keinen Verpflichtungen zum Subventionsabbau unterliegen. Insofern könnte man sagen, dass die WTO keine Bedeutung für die Agrarreformdebatte hat.

Andererseits steht die WTO für Bemühungen, die Agrarpolitik weltweit im Sinne der Liberalisierung zu harmonisieren. Dabei ist nicht so

---

<sup>5</sup> Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty, Havana (Cuba), September 7, 2001; siehe unter Internet-Adresse: [www.forumfoodsovereignty.org/anexoseng.htm](http://www.forumfoodsovereignty.org/anexoseng.htm)

sehr entscheidend, ob die rechtlichen Verpflichtungen, die die Entwicklungsländer bisher eingegangen sind, wirklich binden, oder ob sie nur ordnungspolitisch ein gewisses Modell der Agrarentwicklung nahe legen. Nach einhelliger Meinung liegt die eigentliche Bedeutung der WTO darin, dass sie es geschafft hat, überall auf der Welt die Logik nationaler agrarpolitischer Konzepte auf das Modell der Weltmarktintegration umzupolen. Subventionsabbau, Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenz, Privatisierung gewisser Leistungen, Verbot der quantitativen Restriktionen und anderer staatlicher Marktinterventionen, globale Harmonisierung der Standardsetzung bei Betriebs- und Nahrungsmitteln sind die Instrumente der WTO.

Jede einzelne Maßnahme mag ohne direkten Bezug zu Agrarreformen stehen, aber in der Gesamtheit folgen sie einer Modelllogik, die auf unbedingtes Wachstum in der Landwirtschaft setzt: über den effizienten Anbau von Exportkulturen, den Ausstieg aus Nahrungsmittelkulturen, die international nicht konkurrenzfähig sind usw. Dieses Paradigma steht dem Grundansatz von Agrarreformen diametral entgegen. Beim Liberalisierungsansatz hat die Agrarstrukturfrage nur eine abgeleitete Funktion und reine Effizienzbedeutung, ist aber keiner Armutsorientierung verpflichtet. Wenn die Liberalisierung wie im Fall von Mexiko zur massenhaften Verdrängung von Kleinbauern mit ihren Reis- und Maiskulturen führt, gleichzeitig aber eine Umnutzung des Landes für Exportkulturen und eine Bodenbesitzkonzentration bewirkt, dann ist dies das Gegenteil von dem, wofür Agrarreformen stehen.

Die Opposition zur WTO („Take Agriculture out of WTO“) in den Entwicklungsländern versteht sich als eine Kraft, die politische Rahmenbedingungen für ein agrarreformfreundliches Klima schaffen will. Wenn agrarreformbewegte NROs und Bauernorganisationen gegen die WTO opponieren, dann geht es nicht

um konkrete Forderungen zu den Vertragsverhandlungen, sondern um die Ablehnung des Gesamtmodells. Ein reformistischer Lobbykurs gegenüber der WTO erscheint diesen Kräften nicht nötig und machbar und ist für Agrarreformen unproduktiv.

### Agrarreformen im Welternährungsansatz

Die NROs sehen die Agrarreform als eine der fünf Hauptforderungen in der Strategie gegen Hunger und Armut. Es geht ihnen um eine Änderung des WTO-induzierten weltmarkt-orientierten Paradigmas der Agrarentwicklung. Die anderen Forderungen sind:

- 1.) „Ernährungssouveränität“ als Kernforderung, insbesondere die Herausnahme des Grundnahrungsmittelbereichs aus dem WTO-Vertragswerk. Jedes Land soll das Recht haben, den Grad seiner Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln selbst zu bestimmen und danach seine Agrarpolitik auszurichten.
- 2.) Eng verbunden damit ist das „Recht auf Nahrung“. Jedes Land hat die Pflicht, den Hunger zu bekämpfen durch eine Armutsorientierung aller Politikbereiche.
- 3.) Das geschieht mit Hilfe von ökologisch ausgerichteten Produktionsmethoden,
- 4.) durch partizipatorische Prozesse sowie die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft.

Alle NRO-Ansätze zur Bekämpfung des Hungers ranken sich um diese fünf Kernbereiche. Innerhalb des NRO-Lagers gibt es allerdings hinsichtlich der WTO abweichende Einschätzungen. Während die meisten Süd-NRO wenig Verständnis für die hohen landwirtschaftlichen Unterstützungsniveaus in den OECD-Ländern haben, gibt es auf Seiten der meisten europäischen NROs ein gewisses Verständnis für bestimmte Subventionen, soweit sie nicht handelsverzerrend sind und „guten Zwecken“

dien (Umwelt-, Verbraucher-, Tier-, Kleinbauernschutz, Regionalisierung).

Das asiatische NRO-Netzwerk „Focus of the Global South“, das Third World Network, das South Centre und einige andere sind mit den grundlegenden Positionen der G 77-Staaten bei den WTO-Agrarverhandlungen einig, dass

1.) die Flächen- und Tierprämien in der EU abgeschafft gehören, und

2.) die so genannten „nicht-handelsverzerrenden Subventionen“ in ihrer absoluten Höhe gedeckelt werden sollen - wenigstens so lange, wie nicht gesichert ist, dass die Produkte der damit geförderten Agrarbetriebe nicht auf den Weltmärkten erscheinen. Hierunter fallen eine ganze Reihe von Subventionen, die angeblich marktneutral sind, weil sie nicht an Preise, Mengen, Produktionsfaktoren oder einzelnen Erzeugnissen ansetzen (Agrarforschung, Ausbildung, Not- und Katastrophenhilfe, ländliche Entwicklung, Vermarktungshilfen, Umwelt usw.).

Ein europäisches NRO-Treffen zur Vorbereitung auf den „Welternährungsgipfel – fünf Jahre danach“ vom 15./16. Oktober 2001 in Brüssel, das von berufsständischen Interessen dominiert war, plädierte dafür, die Forderung nach Agrarreformen auch auf die EU zu übertragen. Agrarreformpolitik würde dann für die EU bedeuten, dass der landwirtschaftliche Strukturwandel gebremst, die Landkonzentration verhindert und der vereinfachte Zugang zu Land für Berufsanfänger gefördert wird. Diese Forderungen halte ich für entwicklungspolitisch kontraproduktiv, weil sie neue Subventionsfässer für Europas Landwirtschaft aufmacht.

### Konversion des Agrarprotektionismus

Der EED setzt sich zusammen mit Misereor und Brot für die Welt für einen Abbau des Agrarprotektionismus im Norden und eine

Umschichtung der riesigen Agrarsubventionsmittel zu Gunsten der nachhaltigen Landwirtschaft, ländlichen Entwicklung und Welternährung im Süden ein. Bisher ist die Unterstützung der Bauern im Süden „negativ“ ist, das heißt sie werden vom Staat und Wirtschaft „geplündert“, die Unterstützung im Norden dagegen „positiv“: sie werden subventioniert. Gleichzeitig haben die meisten Entwicklungsländer ihre Importbeschränkungen schon unter den Auflagen des Internationalen Währungsfonds abgebaut.

Internationaler Agrarhandel bedeutet deshalb die massive Eroberung der Agrarmärkte des Südens durch die geschützte und subventionierte Ernährungswirtschaft der Industrieländer. Solange diese grundlegende Asymmetrie in der Weltlandwirtschaft existiert, werden alle gut gemeinten Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (inklusive Agrarreformen) wirkungslos bleiben. Die der Weltagrarwirtschaft zu Grunde liegenden Strukturen der Anreize, Preisbildung und Handelsregeln sind so diskriminierend gegenüber den Bauern im Süden, dass die Bauern des Südens entweder in den Ruin/zur Aufgabe der Landwirtschaft getrieben werden, oder aber sich in die Subsistenzproduktion zurückziehen.

Das gilt im Grunde auch für die Bauern in der EU, ja selbst in den USA: Würden sie nicht mit Hilfe der Steuerzahler „künstlich“ am Leben gehalten, könnten sie nicht existieren. Denn die Marktpreise liegen weitgehend unter den Selbstkosten. Die Gesamtunterstützung der OECD-Länder für ihre Landwirtschaften belief sich 1999 auf 360 Mrd. US-Dollar. Das ist doppelt so viel, wie alle Agrarexporte der Entwicklungsländer zusammen, und gleichzeitig rund 30 Mal mehr, als die gesamte landwirtschaftliche/ländliche Entwicklungshilfe der OECD-Länder.

Diese Ungleichgewichtigkeit in der Welternährungsordnung muss sich grundsätzlich än-

dern, wenn Hunger und ländliche Armut wirklich bekämpft werden sollen. Die einzige Kraft, die dazu in der Lage wäre, ist die WTO. Ansatzweise hat sie damit bereits begonnen: So zielen die neuen Verhandlungen hauptsächlich auf den Abbau des Agrarprotektionismus in den OECD-Staaten. Für die Entwicklungsländer sollen dagegen erhebliche Nachbesserungen auch zum Eigenschutz ihrer Ernährungssysteme ausgehandelt werden.

Während La Via Campesina und andere NROs die WTO-Politik mit Blick auf Agrarreformen für kontraproduktiv halten, kommen wir mit vielen anderen Süd-NROs zu einer fast gegensätzlichen Sicht: Die WTO-Agrarverhandlungen könnten durch den Abbau der globalen Asymmetrie neue Freiräume für Agrarreformen im Süden eröffnen. Voraussetzung dafür ist, dass

- 1.) der neue Agrarvertrag der WTO für den Abbau des Agrarprotektionismus im Norden wirklich greift,
- 2.) und im Süden zu keinen weiteren Liberalisierungszwängen führt. Im Gegenteil. Es müssen Finanzmittel und Freiräume vom Norden auf den Süden umverteilt werden.

Ob es gelingt, in diesem Sinne den WTO-Verhandlungen in Genf einen Impuls zu geben, hängt wesentlich von der weltpolitischen Lage ab. Der 11. September hat zu einer Veränderung der Kräfteverhältnisse geführt. Die Forderung nach einer „Friedensdividende“ der nördlichen Agrarpolitik etwa ist Bestandteil der Bundestagsresolution zur Entsendung von Truppen nach Afghanistan vom 16. November 2001. Die Aktion der deutschen kirchlichen Hilfswerke hat so schon politische Schlagkraft, noch ehe sie wirklich begonnen hat.

In dem Maße, in dem der Agrarprotektionismus und die Überschussproduktion im Norden abgebaut wird (d.h. das weltweite Agrardumping endet), in dem Maße steigen die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel, erhalten die Bauern im Süden wieder positive Marktanreize. Dann machen auch Investitionen in Agrarreformen besonders in solchen Südländern großen Sinn, in denen die Landbesitzverhältnisse extrem ungleich sind. In diesen Ländern muss die aus den reduzierten Agrarsubventionen finanzierte zusätzliche Entwicklungshilfe der OECD-Länder zur Ankurbelung der Selbstversorgung prioritär in die Förderung von Agrarreformen investiert werden.

## Neue Strategien für Agrarreformen

Partner des EED in Asien, Lateinamerika und Osteuropa haben im Frühjahr 2001 Debatten zur Frage nationaler Agrarreformen begonnen. Über deren Ergebnisse berichtet der folgende Beitrag aus der Sicht des EED<sup>1</sup> in seinem ersten Teil. Daran schließen sich im zweiten Teil Überlegungen über die Erfordernisse der Agrarreformpolitik zur Armutsbekämpfung auf verschiedenen regionalen Ebenen an. Die Argumentation gründet sowohl in den Ergebnissen der Länderdebatten, als auch auf den Erfahrungen des EED in der Zusammenarbeit mit seinen überseeischen Partnern.

### I. Agrarreformansätze in Bangladesch, Bolivien und Georgien

#### **Bangladesch**

Bangladesch, ein Land wenig größer als Bayern aber mit einer Bevölkerung von über 130 Millionen Menschen, versorgt sich weitgehend selbst. Diese erstaunliche Tatsache dürfte nur zum geringen Teil einer umsichtigen Agrarpolitik, eher schon der Fruchtbarkeit des bengalischen Flussdeltas und den ausgeklügelten Methoden der traditionellen Landwirtschaft zuzuschreiben sein. Eine fünfköpfige Familie kann auf einem Hektar Land ein Auskommen oberhalb der Armutsgrenze erwirtschaften<sup>2</sup>. Nachhaltige Anbauintensivierung scheint hier kaum noch möglich. Im Norden und Osten des Landes und in den Chittagong Hill Tracts gibt es aber Landstriche, deren landwirtschaftliche Produktivität erhöht und nachhaltiger gestaltet werden muss.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Agrarreform in Bangladesch gehört es, Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit Landkonflikten zu bekämpfen. Dafür ist die Schaffung funktionierender Institutionen für die Dokumentation des Bodeneigentums und für die Landgerichtsbarkeit sowie die Bekämpfung der Korruption erforderlich. Die illegale Vertreibung von Menschen (z. B. werden mittels physischer Gewalt kommerzielle Makrelenfarmen oder Teakholzplantagen etabliert) muss ein Ende haben. Es erscheint geradezu grotesk, dass – nach Erkenntnissen des landesweit organisierten Agrarreformnetzwerkes ALRD – solche Farmen über Kredite der Asian Development Bank (ADB) im Namen der Modernisierung der Agrarstrukturen finanziert werden. Weitere wichtige Aufgaben bestehen in der rechtlichen Anerkennung und sozialen Durchsetzung gleicher Erb- und Eigentumsrechte der Frauen und der Schaffung von zukunftsfähigen, selbstverwalteten Existenzgrundlagen für die ethnischen Gruppen auf eigenen Territorien.

Weiterhin ist es Aufgabe der Politik, Staatsland zu erfassen und an Bedürftige umzuverteilen, Landeigentum zu überprüfen und steuerlich unter einer einzigen Familiensteuernummer zu registrieren sowie die bei 7,5 Hektar liegende Obergrenze für Landbesitz weiter zu verringern. Eine öffentlich geführte Agrarreformdebatte ist erforderlich, damit die Frage der sozialen Verantwortung und Gerechtigkeit in der Politik wieder stärker unterstrichen wird, die durch die übermäßig betonte Orientierung auf Mikrokredite für Arme, insbesondere Frauen, tendenziell ausgeblendet worden war.

<sup>1</sup> Die Berichte der Partner über diese Debatten können über die Web Site des EED ([www.eed.de](http://www.eed.de)) in englischer, spanischer und deutscher Sprache aufgerufen und heruntergeladen werden.

<sup>2</sup> Aussage des landesweiten Landreformnetzwerkes ALRD (Association of Land Reform and Development), Dacca (Bangladesch)

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Bangladesch, darunter die Partner des EED, sind stark motiviert, ihre Zielgruppen für Umverteilungs- und Transparenzfragen zu mobilisieren und die erforderliche Lobby- und Advocacyarbeit in Bangladesch, aber auch gegenüber der Asian Development Bank oder multilateralen Organisationen zu leisten.

Fragen der Umverteilung von Land und der transparenten Regierungsführung behalten auch künftig ihre Bedeutung in Bangladesch. Ins Gewicht fallende Beiträge zur Reduzierung der ländlichen Armut dürften aber eher von gewerblichen und industriellen Initiativen zu erwarten sein, denn die Bodenressourcen sind weitgehend ausgeschöpft. Nur noch wenig Staatsland und Land in illegaler Nutzung wäre auf eine große Zahl von landhungrigen Familien umzuverteilen.

Um nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung und Einkommen auf dem Lande in spürbarem Umfang zu erweitern, muss die ländliche Gewerbeentwicklung und Industrialisierung noch stärker zum Schwerpunkt der Politik werden. Auch in diesem Sektor haben die NROs gute Modelle entwickelt, z.B. in den Bereichen Weiterverarbeitung von Lebensmitteln, Herstellung von Baumaterialien, lokale Dienstleistungen, ländliches Gewerbe - einschließlich der notwendigen Bildungsansätze. Diese Initiativen stoßen jedoch bald an die Grenzen von Kapital, Kompetenz und Bedarf. Zusätzliche Finanzmittel können zur Überwindung dieser Grenzen nur beitragen, wenn sie auf der Grundlage eines umfassenderen Konzepts der Reform agrarischer Strukturen und ländlicher Entwicklung sowie der Integration der Stadt-Land-Dynamik zur Verfügung gestellt werden.

Aber die NROs wenden sich nur langsam den produktiven Sektoren stärker zu. Sie haben einen erheblichen Teil der eigentlich dem Staat zufallenden sozialpolitischen Aufgaben übernommen und können diese nur langsam

an dezentrale Strukturen oder an die Regierung abgeben. Dennoch wird es notwendig sein, dass die NROs auf die Finanz-, Wirtschafts-, Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik im Sinne von Wachstum und sozialer Entwicklung einwirken. Auf dezentraler Ebene wird es zunehmend ihre Aufgabe werden, mikroregionale Entwicklungspläne bei der Umsetzung zu begleiten, die unter Beteiligung von Organisationen der Bevölkerung erstellt werden.

Am Beispiel Bangladeschs wird auf Grund der großen Bevölkerung mehr als in anderen Entwicklungsländern deutlich, dass Agrarreformen sowohl die Reform der existierenden agrarischen Strukturen als auch den Ausbau nicht-agrarischer ländlicher Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten unter einem Konzept der ländlichen Entwicklung erforderlich machen.

## **Bolivien**

Das vor fünf Jahren unter einer anderen Regierungskoalition verabschiedete Landreformgesetz („Ley INRA“) und seine Umsetzung wird in Bolivien stark kritisiert. Dennoch bildet es den kleinsten gemeinsamen Nenner der unterschiedlichen ethnischen und sozialen Gruppen des Landes ab. Im Zentrum des Gesetzes steht die katasterbezogene Erfassung des gesamten Bodens, in deren Verlauf die Rechtsansprüche jedes einzelnen Grundbesitzes auf Rechtmäßigkeit geprüft werden. Das Bodeneigentum wird dabei vermessen und in einem neuen Kataster registriert. Bisher gezahlte Grundsteuern und die produktive Nutzung des Grundbesitzes sind wichtige Kriterien, die einen Anspruch auf Eigentum begründen. Ein etwaiger früherer, illegaler Erwerb von Grundbesitz schließt von künftigem Eigentum aus. Land, das die Kriterien nicht erfüllt, fällt an den Staat zurück, der es mittels Auktionen umverteilt. Für indigene Bevölkerungsteile werden im östlichen Tiefland Territorien ge-

schaffen, deren Nutzung und Unterverteilung von ihnen autonom entschieden wird.

Die politischen Vertreter der mehrheitlich indigenen Bevölkerung in der Andenregion fordern die Zusammenlegung von Landstrichen zu ethnisch definierten Territorien, auf denen sie die langersehnte politische Selbstbestimmung ihrer Völker ohne die postkolumbianischen Immigranten realisieren wollen. Die Zunahme der Andenbevölkerung erhöht den demographischen Druck auf die zur Verfügung stehenden Böden in den Bergtälern, weshalb sich eine lebhaftere interne Umsiedlung in das östliche Flachland entwickelt hat. Diese wird von den dort ansässigen sehr kleinen ethnischen Gruppen mit Sorge betrachtet wegen der möglichen Überfremdung und wegen zusätzlicher Konkurrenz für eigene, beträchtliche territoriale Ansprüche.

Gemeinsam wollen die bäuerlich-indigenen Gruppen den zunehmenden Bodenverbrauch und politischen Einfluss mehrerer tausend Hektar großer landwirtschaftlich-industrieller Unternehmen zur Exportproduktion von Soja, Rindfleisch und Baumwolle zurückdrängen.

Diese Agrarunternehmen sind sich ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft bewusst. Sie wollen im Prinzip keine Obergrenze für Ländereien anerkennen. Erst recht akzeptieren sie nicht, dass die Standards der Landproduktivität erhöht werden, die - wie bereits erwähnt - eine der Voraussetzungen für Eigentumsansprüche an Land in Bolivien darstellen. Die Unternehmen fordern eine Änderung des Ley INRA.

Ginge es nach ihnen, wäre es künftig auch der indigenen Bevölkerung auf ethnisch ausgewiesenem Land möglich, Boden zu verkaufen. Ferner soll für die ethnisch identifizierten Territorien gelten, was in Bezug auf Eigentumsansprüche für die übrigen Böden gilt: Eigentum an Land wird nur dann auf Dauer

gesetzlich geschützt, wenn es auch produktiv genutzt wird. Die Unternehmen fordern gleiches Recht für alle, bezwecken damit aber den Ausverkauf der ethnischen Territorien, noch ehe diese richtig entstanden sind.

Aufgabe von Basisorganisationen und NROs ist es, sich an der Grundlegung der Rechtmäßigkeitsklärung und katasterbezogenen Erfassung des Grundeigentums, grundsätzlich und nicht nur auf Einladung der Landvermesser, zu beteiligen. Wenn der Boden vermessen, die dokumentengestützte oder mündliche Geschichte des Bodenerwerbs nachvollzogen wird, muss u.a. auch Öffentlichkeit darüber herbeigeführt werden, ob die Standards der produktiven Landnutzung erfüllt werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass der Missbrauch der Kriterien bei der Rechtmäßigkeitsklärung die Glaubwürdigkeit des Gesamtprozesses unterminiert. Die Kriterien des Nachweises des rechtmäßigen Eigentums müssen überdies regional angepasst werden. Die Katastererstellung muss kostenfrei bleiben. Im Rahmen der Realisierung der bolivianischen Dezentralisierungspolitik müssen die Verbandsgemeinden sich aktiv an der Formulierung und Umsetzung dezentraler Agrarreform- und ländlicher Entwicklungsstrategien beteiligen können.

Das Landreformgesetz Ley INRA erwähnt die unterschiedlichen Rollen und Rechte von Männern und Frauen nicht. Der öffentliche Druck auf Reformschritte in dieser Richtung muss erhöht werden, so dass den Frauen gleiche Erb- und Eigentumsrechte zugestanden und ihre zentrale Rolle als Trägerinnen der landwirtschaftlichen Produktion und Vermarktung gewürdigt wird.

Angesichts der Land-Stadt-Dynamik braucht es ein angepasstes Pachtgesetz, das die produktive Nutzung des Bodens sicherstellt. Wo ethnisch definierte Territorien intern aufgeteilt und genutzt werden, sollten NRO und Basis-

organisationen den Gemeinschaften beratend und unterstützend zur Seite stehen.

Der Landreichtum dieses großen, verhältnismäßig dünn besiedelten und sehr heterogenen Landes bietet schon durch eine Intensivierung der stark extensiven Landwirtschaft gute Voraussetzungen, Armut im Rahmen einer nachhaltigen Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion zu bekämpfen. Aber die Landfrage in Bolivien ist nur zum Teil eine Frage der Erhöhung der Produktivität.

Für die Bäuerinnen und Bauern, die über die Eigenversorgung hinaus Marktfrüchte anbauen und vermarkten wollen, sind die für die landwirtschaftlichen Produkte anderer Länder offenen bolivianischen Grenzen ein erhebliches Problem. Chilenische Äpfel sind auf den Märkten des Landes günstiger zu haben als bolivianische. Das gilt für eine ganze Reihe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Eine zeitlich befristete Zoll-, Markt- und Preispolitik ist erforderlich, die verbunden mit Infrastruktur, Bildungs- und anderen Fördermaßnahmen (z. B. Vorzugskredite, Betriebsmittel) die lokalen Bäuerinnen und Bauern Schritt für Schritt auf mikroregionaler, nationaler und internationaler Ebene zum Wettbewerb befähigt.

Ein scheinbar unlösbares ethisches und politisches Problem stellt der Anbau der Koka-pflanze für die Herstellung von Kokain dar. Traditionell wird die Koka in der Medizin und Religion verwendet. Heute beschert die Koka den Campesinos in einigen Landesteilen Erträge, die sie mit anderen landwirtschaftlichen Produkten nicht erwirtschaften können. Behauptet wird auch, dass die Koka die Finanzierung der Machtelite und der politischen Parteien sicherstellt und - soweit ihre Profite der formalen Wirtschaft wieder zugeführt werden - zum Ausgleich der Außenhandelsbilanz beitragen.

Das bolivianische Landreformgesetz von 1996 entspricht dem Stand der nationalen und sozialen Integration und damit den politischen Realitäten des Landes. Es hat Voraussetzungen für die weitere Reform der agrarischen Strukturen geschaffen. Aber es fehlt an einer nationalen Integrationspolitik, die Agrarreform als umfassendes Instrument des Strukturwandels und der ländlichen Entwicklung versteht und Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Ressourcenschutz und wirtschaftliches Wachstum in den Mittelpunkt der nationalen Politik stellt.

## **Georgien**

Vor 1991 exportierte Georgien Wein, Obst und Gemüse in die Sowjetunion. Der Export der landwirtschaftlichen Produkte in großem Umfang schuf die Grundlage für den relativen Wohlstand des Landes und die Diversifizierung der heimischen Wirtschaft. Die Landwirtschaft wurde getragen von Sowchosen und Kolchosen und zentral vom Landwirtschaftsministerium gelenkt. Das Ende des Sowjet-Sozialismus bedeutete auch das Ende des Systems des Außenhandels und das Ausbleiben wichtiger Austauschgüter und Zahlungen für Georgien und führte zum Zusammenbruch der bestehenden Produktions- und Vermarktungswege in der gesamten Wirtschaft. Fast die gesamte, in überwiegend qualifizierten Berufen stehende Erwerbsbevölkerung - auch in der Landwirtschaft - wurde arbeitslos.

Das Parlament beschloss 1992, das Ackerland zu verteilen. Fast der gesamte bewirtschaftbare Boden, Wald und Weiden befand sich im Staatsbesitz. Antragsteller-/innen erhielten anderthalb Hektar Ackerland zugewiesen. Die Menschen begannen mit der Selbstversorgung, eine Hungersnot blieb aus. Seither hat sich die Situation nicht grundsätzlich verbessert, obgleich eine Reihe von Projekten im Agrarbereich angepackt wurden, wie z.B. die katasterbezogene Neuerfassung des Landes.

Kriege und Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten Aserbaidschan, Armenien, Tschetschenien und die Besetzung eines Teils des Staatsgebietes durch Russland behinderten den Aufbau neuer marktkonformer Wirtschaftsstrukturen. Lokale Märkte entstehen erst allmählich angesichts illegaler Getreideinfuhren aus der Türkei, subventionierter landwirtschaftlicher Produkte aus der Europäischen Union und Getreidehilfslieferungen aus den USA.

Partner des EED haben 2001 die Initiative für die Erneuerung der Agrardebatte im Lande ergriffen. Dabei wurde deutlich, dass das Wiedererstehen der georgischen Landwirtschaft Kapitalinvestitionen erforderlich macht. Ohne die erforderlichen institutionellen und gesetzlichen Reformen einschließlich Dezentralisierung und integrierter regionaler Entwicklungsplanung würden Investitionen aber ins Leere laufen. Die Debatte führte zu Empfehlungen für die Politik in den Bereichen Rechtssicherheit, Kredit- und Infrastrukturentwicklung, weitere Umverteilung von Regierungsland, Beratung und Rolle der Regierung im Bereich Landwirtschaft, Agrarmarkt, Zoll, innere Sicherheit und Korruption, etc.

Viele Menschen in Georgien verfügen über eine gute Ausbildung, die ihnen früher in Industrie, Wissenschaft und Verwaltung interessante Tätigkeiten und ein gutes Auskommen ermöglichten. Verständlich, dass ihr Ideal nicht bei der Selbstversorgerlandwirtschaft liegt. Aus der Zeit der Kolchosen gibt es zudem Spezialisten im Agrarbereich (Agrarmechaniker, -ingenieure etc.), die als künftige landwirtschaftliche Unternehmer nur dann erfolgreich sein können, wenn sie Fortbildung, Anschauungsunterricht, Kredite, Marktzugänge und anfangs auch Schutz vor starken Konkurrenten erhalten.

Die finanziellen Ressourcen in Georgien sind beschränkt. Politisch schwierige Entscheidungen müssen getroffen werden. Aus den

Steuern auf landwirtschaftliches Bareinkommen über 20.000 Lari pro Jahr (etwa 10.000 Mark) werden beispielsweise die Lehrergehälter auf dem Lande bezahlt. Die Abschaffung bzw. Reduzierung dieser Ertragssteuern ist andererseits eine wichtige Forderung der Agrarreformer, die in der Re-investition betrieblicher Überschüsse eine der wenigen Möglichkeiten sehen, Kapital für die Landwirtschaft zu akkumulieren.

Dezentrale, demokratische Strukturen, die solche Entscheidungen im Kontext subregionaler Entwicklungspläne vorbereiten und mittragen können, fehlen noch. Ihr Aufbau wird auch im Zusammenhang mit der weiteren Verteilung des Staatslandes gefordert. Sie sollen ferner als Träger vielfältiger öffentlicher und halböffentlicher Aufgaben dienen (Abfallentsorgung, Erwachsenenbildung, Altenpflege uvm.)

Die Korruption war zu Zeiten des Staatssozialismus eng mit dem zentralen Produktions- und Verteilungssystem verbunden. Wichtige Akteure waren dabei das Landwirtschaftsministerium und die Sow- bzw. Kolchosen. Die alten Kader gibt es nach wie vor. Das Landwirtschaftsministerium Georgiens (die Bevölkerung zählt etwa fünf Millionen Menschen, nach der Volkszählung von 1989) verfügt über etwa 800 Mitarbeiter, hat aber kaum noch Aufgaben.

Die landwirtschaftlichen Staatsbetriebe sind bankrott. Ihre Chefs nutzen aber die im öffentlichen Eigentum befindlichen Einrichtungen und arbeiten auf eigene Rechnung weiter. Unter den Gesetzesreformen ist daher auch ein Insolvenzrecht dringend erforderlich. Dadurch soll es möglich werden, die alten, völlig überschuldeten Staatsbetriebe zu schließen und die Schulden abzuschreiben (bzw. auf den Staat zu übertragen), um dann mit der verbliebenen, nur noch teilweise nutzbaren Substanz an Gebäuden und Maschinen auf Marktbasis einen Neuanfang zu wagen.

Georgische Fachleute sind davon überzeugt, dass es auf der Basis der beschriebenen Reformansätze der Landwirtschaft bald möglich sein wird, in nachhaltiger Weise die Ernährung und Beschäftigung eines wachsenden Teils der Bevölkerung zu sichern. Vorausgesetzt, die Politik schafft die Reformvoraussetzungen und der Region bleibt der gegenwärtige, relative Frieden erhalten.

## II. Grundzüge einer armutsorientierten Agrarreform

Die internationale Bonner Konferenz zur Frage des Landzugangs im März 2001<sup>3</sup> sah Agrarreformen als integrale Bestandteile breit angelegter lokaler und mikro-regionaler ländlicher Entwicklungsbemühungen, die Teil eines übergreifenden, nationalen und globalen Strukturwandels sind. Die Erfahrungen des EED in der Zusammenarbeit mit den überseeischen Partnern im Rahmen der ländlichen Entwicklung bestätigen die in der "Erklärung von Bonn" ( siehe S. 32 ) zum Ausdruck kommende Überzeugung, dass eine armutsorientierte Agrarreform die organisierte Beteiligung der betroffenen Armen und der Organisationen der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern zur Voraussetzung hat.

Die auf mittlere Frist angelegte Befähigung der Betroffenen durch Bildung, Organisation und Förderung - oft als „Empowerment“ bezeichnet - sind weitere notwendige Bestandteile erfolgreicher Agrarreformansätze auf dem Land. Im Folgenden werden auf den verschiedenen regionalen Ebenen die Politikansätze, die zur Verwirklichung einer armutsorientierten Agrarreform notwendig sind, in ihren Grundzügen dargestellt.

### A. Elemente einer Reformpolitik globaler Agrarstrukturen

#### *Wer setzt den Rahmen?*

Die globale Agrarpolitik wird von Rahmenbedingungen strukturiert, die verändert werden müssen, damit Nationalstaaten ihre Verantwortung für eine armutsorientierte Agrarreform besser wahrnehmen können. Diese Rahmenbedingungen werden von zentralen politischen Akteuren gesetzt. Agrarkonzerne und Agrarverbände in den Industrieländern nehmen politischen Einfluss auf ihre nationalen Regierungen sowie supranationale Einrichtungen, wie die Europäische Kommission. Diese berücksichtigen in ihrer nationalen und bilateralen Politik sowie in den multilateralen Organisationen die Belange der Konzerne und Verbände.

Die Rahmenbedingungen bestehen unter anderem aus der ungleich höheren Produktions- und Investitionskapazität des Westens und Nordens, die geschützt wird durch Handelsvereinbarungen wie dem „WTO- Agreement on Agriculture“, handelsbezogenen Rechten an geistigem Eigentum (TRIPs) oder internationalen Verträgen wie dem Cotonou-Vertrag zwischen der Europäischen Union und 77 afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern. Weitere Rahmenbedingungen der globalen Agrarpolitik sind die Agrarsubventionen der reichen Länder und die hohen Zollschränken zum Schutz der Agrar- und Konsumentenmärkte in Europa, Nordamerika und Japan. Würden die Agrarsubventionszahlungen in Höhe von US\$ 360 Mrd jährlich nicht ausgezahlt werden, wären die Agrarprodukte des Südens in ganz anderer Weise konkurrenzfähig. Zu erheblichen Handelsblockierungen haben sich seit Abschluss des „WTO- Agreement on Agriculture“ überdies die „nicht-tarifären Handelshindernisse“ (vor allem in den Bereichen Produktionsstandards

---

<sup>3</sup> Internationale Konferenz "Zugang zu Land: Innovative Landreform für Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung, Bonn, 19.-23. März 2001

und Markenschutz) entwickelt, zu denen die drei großen Handelsblöcke jetzt mehr und mehr übergehen <sup>4</sup>.

### *Schutz sich entwickelnder Märkte*

In den armen Regionen der Welt lässt sich die Idee des vollendeten Freihandels nicht problemlos mit dem Bedarf und der Notwendigkeit der Armen verbinden, eine ressourcenschonende, regenerative und auf Selbstversorgung bezogene nachhaltige Land- oder Forstwirtschaft zu betreiben. Das gilt insbesondere für Gemeinschaften und Bevölkerungsteile, die ihre Form der Ernährungssicherung auf besonders kargen und ökologisch anfälligen Böden und unter besonderen klimatischen Bedingungen betreiben. Oft handelt es sich hier um ethnische Gruppen oder vertriebene bzw. marginalisierte Menschen, die in ökologisch empfindlichen Regionen leben. Häufig ist ihnen marktorientiertes Wirtschaften nicht möglich. Die langsame Regeneration von Ressourcen oder die notwendige Erhaltung der Biodiversität bieten nicht die Voraussetzung für die Erzeugung von Marktfrüchten.

Für viele Familien in diesen Regionen bedeutet der Barverkauf von Erzeugnissen auf dem Markt nicht mehr als eine Ergänzung zur täglichen Selbstversorgung. Der Schutz dieser Menschen und ihrer Ressourcen in Dürregebieten, Wüsten, Dschungeln, auf Inseln, in Hochtälern etc. und ihres Eigentums an Land und anderen Ressourcen (auch in kollektiven Formen) muss in den internationalen Vereinbarungen besser gewährleistet werden. Der Markt und sein Hunger nach natürlichen Ressourcen muss reguliert werden, damit er der Bevölkerung, die auf eine nachhaltige Form der Erwirtschaftung des zum Leben

Notwendigen angewiesen ist, ihre Existenzgrundlage nicht entzieht.

Die Ressourcen, nicht der Markt, sind die Grundlage der nachhaltigen Wirtschaft der Armen. Was für die Industrieländer mit ihren wettbewerbsfähigen Agrarsektoren und funktionsfähigen Sozialsystemen gilt, kann nicht in gleicher Weise für die weniger produktiven und wirtschaftlich schwachen Märkte und Marktteilnehmer in den Entwicklungsländern gelten. Wie das Beispiel Bolivien zeigt, reduzieren allzu offene Agrarmärkte die Erfolgchancen noch unerfahrener Erzeuger von Marktfrüchten - selbst auf lokalen Märkten. Der Schutz für sich entwickelnde Agrarmärkte in den Entwicklungsländern sollte daher mindestens so lange gewährleistet bleiben, bis deren Erzeuger wettbewerbsfähig geworden sind. Nicht-tarifäre Handelshindernisse müssen abgebaut und die traditionellen und kollektiven Rechte lokaler Bevölkerungen an den genetischen Ressourcen ihrer Heimat vor Zugriff und Vermarktung durch Agrarfirmen gesichert werden.

### *Landumverteilung durch den Staat oder den Markt?*

In wesentlich agrarisch bestimmten Ländern ist die Verteilung des Eigentums an Ackerland ein Maß für die herrschende soziale Ungleichheit. Eine wirklichkeitsgetreue Abbildung der agrarischen Strukturen ergibt sich jedoch erst aus den tatsächlichen Landnutzungsverhältnissen. Dass im ungleichen Bodeneigentum und seiner Nutzung ein Kernproblem der globalen Armut und damit auch der Entwicklung liegt, hat die Welternährungskonferenz 1996 in Rom anerkannt. Sie empfahl zur Beseitigung des Hungers den Zugang der Armen zu Ackerland als wichtige Aufgabe<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> siehe den Beitrag von Rudolf Buntzel-Cano, „Agrarreformen in den globalen Auseinandersetzungen“, in dieser Broschüre

<sup>5</sup> Rome Declaration 1996, Plan of Action: Improve equal access, by men and women, to land and other natural and productive resources, in particular, where necessary, through the effective implementation of land reform and the promotion of efficient utilization of natural and agricultural resources and resettlement on new lands, where feasible (Commitment 1 15 Objectives 1.2.b); siehe auch Artikel "Agrarreformen in den globalen Auseinandersetzungen" in dieser Broschüre

Der Markt ist kein geeigneter Akteur für die Umverteilung von Land nach den Grundsätzen der Bedürftigkeit und Gerechtigkeit und um soziale Konflikte beizulegen. Aber die Wirkung des Agrarreform-Förderprogramms „Market Led Agrarian Reform (MLAR<sup>6</sup>)“ der Weltbank ist unverkennbar. MLAR wird zunehmend als Rahmenbedingung wahrgenommen. In Ländern wie Brasilien, Südafrika oder Kolumbien hat die Verfügbarkeit erheblicher Weltbankmittel für Zuschüsse und Kredite an Kleinbauern, die sich an dem Landkaufprogramm beteiligen, verabschiedete Landreformgesetze stark geschwächt, die zuvor von sozialen Bewegungen mit erheblichen Opfern erkämpft wurden. Statt politisch schwierige Enteignungen durchzusetzen, verweist die Politik nun auf die Verfügbarkeit von Krediten für den Landkauf.

Für die MLAR ist die Frage nach der historischen und sozialen Gerechtigkeit kein Kriterium. Die Verkäufer erhalten den Marktpreis. Auf diese Weise werden vorangegangene Vertreibungen, Landnahmen und Enteignungen ein für alle Mal bestätigt. Das Ziel, den Markt zu fördern und mittels finanzieller Unterstützung den Ländern zu helfen, schwelende soziale Konflikte in Bezug auf den Zugang zu Land beizulegen, wird aber letztlich nicht erreicht. Denn die Armen profitieren wenig von der MLAR. Im Gegensatz zum Bekunden der Weltbank<sup>7</sup>, trägt ihr Modell der Agrarreform wenig zur nachhaltigen Armutsbekämpfung bei. Die MLAR bevorzugt kompetente und agile Bauern und Bäuerinnen. In Kolumbien und Brasilien gehört die Mehrheit der Nutznießer des Programms nicht zu den Armen, in Südafrika sind es 25 %.

Die Bonner Konferenz über Landzugang und Armutsbekämpfung forderte in diesem Zusammenhang die internationale Gemeinschaft und die nationalen Regierungen auf

zu berücksichtigen, dass in Ländern mit großer sozialer Ungleichheit der Markt Zugang zu Land schaffen kann, aber nicht mit dem Resultat, die Armut zu reduzieren. Staaten, die Überschussland aus Großgrundbesitz an Landlose und Landarme verteilen wollen, werden auch in Zukunft ohne das Instrument der Enteignung auf gesetzlicher Grundlage nicht auskommen<sup>8</sup>.

## **B. Nationale Handlungsfelder der armutsorientierten Agrarreform**

Nationalstaaten und Regierungen sind entsprechend den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen die zentralen Akteure einer armutsorientierten Agrarreform. Akteure der Zivilgesellschaft, multi- und bilaterale Organisationen, die Medien etc. können den Staat, die Regierung und die politischen Parteien bei dieser Aufgabe unterstützen. Die Regierung ist kein interessenneutraler Akteur. Sie wird in einem Agrarreformprozess, in dem auch die Frage der Verteilung der Ressourcen zur Debatte steht, Advokat der herrschenden politischen Kräfte sein. Dennoch muss von der Regierung als zentralem Organ des Staates im Gesetzgebungs- und Realisierungsprozess einer Agrarreform die Wahrnehmung von fünf Hauptaufgaben erwartet werden:

### *1. Die Normen und Konventionen der internationalen Gemeinschaft national durchsetzen*

Ein eklatantes Beispiel, wie der Gleichheitsgrundsatz der Menschenrechte verletzt wird, ist die Ungleichbehandlung der Frau in den zivilgesetzlichen Erbrechts- oder Ehescheidungsbestimmungen vieler Länder. Auch sollte sich kein Land länger der Durchsetzung des Menschenrechtes auf Nahrung entziehen können. Die Ernährung gerade der ärmsten Schichten der Bevölkerung sicherzustellen, muss als vordringliches Ziel

6 Klaus Deininger: Land Markets and Land Reform , Konferenzpapier, März 2001

7 Unveröffentlichter Artikel von June Boras, philippinischen Agrarwissenschaftler, März 2001, ohne Titel

8 Vgl. The Bonn Statement to Land, <http://www.monolayout.de/dateien/TheBonnStatement.pdf>

der armutsorientierten Agrarreform auf der nationalen Ebene kodifiziert und realisiert werden. Die bürgerlichen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die Selbstverpflichtungen des World Food Summit 1996, die ILO Konvention 169 (sie beschreibt die Rechte indigener Gemeinschaften) sowie die UN-Konventionen über die Reduzierung der Wüstenbildung und die Erhaltung der Biodiversität sind Referenzen für die Formulierung nationaler Prinzipien und Zielsetzungen der Agrarreform.

## *2. Beteiligungsprozesse gestalten*

Ferner ist es Aufgabe der Regierung, einen transparenten Beteiligungsprozess zu gestalten. Das gilt sowohl für den gesellschaftlichen Dialog, der der gesetzgeberischen Entscheidung zeitlich vorausgeht, als auch für die Phase der administrativen Realisierung. Zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es in der jüngeren Vergangenheit in stärkerem Maße gelungen, die Realisierung der Ziele der wirtschaftlichen und politischen Eliten im Falle von Agrarreformen in den größeren Rahmen der Interessen aller zu stellen, die ihre Lebenshaltung und ihr Auskommen im Agrarbereich erwirtschaften. Indiz dafür sind die Agrarreformen in den Philippinen (1988) und Bolivien (1996).

Der Beteiligungsprozess soll es den Menschen auf dem Land und den Organisationen, in denen sie sich organisieren, ermöglichen, sich mit den politischen Parteien, den Ministerien und den Organen der Selbstverwaltung, den Medien, Fachleuten aus dem In- und Ausland über ihre Modelle einer Agrarreform auseinander zu setzen. Zu den Organisationen gehören auch Gruppen, die soziale, berufsgruppenspezifische, wissenschaftliche, regionale, ethnische oder religiöse Interessen vertreten.

Obleich „Öffentlichkeit“ in vielen Entwicklungsländern nicht die Gewähr für die kor-

rekte Information aller Bürger bietet und Medien in ihrer Berichterstattung nicht immer frei sind, muss auf größtmögliche Transparenz der politischen Debatte hingearbeitet werden. Sie muss sich vor den Augen der Öffentlichkeit vollziehen können. Erst dann kann erwartet werden, dass die innenpolitische Auseinandersetzung länderspezifisch informierter vonstatten geht, das heißt in möglichst transparenter, demokratischer Weise Einfluss auf den Akt der Gesetzgebung und die Modalitäten der Umsetzung genommen wird.

Dabei fällt die Aufgabe, Klarheit in die Unübersichtlichkeit der verschiedenen politischen Positionen und Programme zu bringen, den Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu. Sie haben geradezu die Verpflichtung, entlang der genannten menschenrechtlichen Maxime und Prinzipien für ein nachhaltiges Modell der Agrarreform einzutreten. Dieses muss zuallererst die Ernährung der Armen sicherstellen sowie Beschäftigung, Gesundheit und Bildung verbessern. Besondere Aufmerksamkeit ist darauf zu legen, dass bestehende Konflikte gewaltfrei ausgetragen und beigelegt werden. Auch sollte sichergestellt sein, dass die Zivilgesellschaft an der erforderlichen Erhebung von Daten und Ausrichtung von Studien beteiligt wird.

## *3. Dezentralisierung institutionalisieren*

Mit dem Ziel der Demokratisierung haben viele Entwicklungsländer (Bolivien, Indien uvm.) in den 90er Jahren Reformen der Politik und Verwaltung in Angriff genommen und politische Entscheidungsfindung und staatliche Aufgaben dezentralisiert. Dezentralisierung ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass die Reform agrarischer Strukturen, wenn sie national gewollt ist, lokal auch ihre Ziele erreicht. Die Schaffung verbandsgemeindlicher oder auf Bezirksebene angesiedelter Strukturen der politischen Selbstorganisation kann lokale Entwicklungsziele mit

nationalen Zielsetzungen sinnvoll verbinden. Dazu muss sie demokratisch organisiert sein, über eigene Einkommens- bzw. Steuerquellen verfügen und Zugang zu den ausführenden Behörden auf ihrer jeweiligen Ebene haben.

Direkte lokale Beteiligungsmöglichkeiten an der Identifizierung mikroregionaler Entwicklungsziele - etwa der Mischung und Verbindung landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Strukturförderung, Gewerbe- und Infrastrukturaufbau etc. plus der dazugehörigen Finanzplanung - können wesentlich dazu beitragen, dass sich die Eigeninitiativen der Menschen und ihrer Organisationen entfalten.

#### *4. Dem Agrarbereich nationale Priorität sichern*

In den agrarisch strukturierten Entwicklungsländern ist der Agrarbereich keineswegs auch der prioritäre Wirtschaftssektor. Eine armutsorientierte Agrarreform muss aber die prioritäre Bedeutung des agrarischen Sektors in allen Bereichen der Politik verwirklichen. Bisher fördern die Agrarpolitiken der Entwicklungsländer eher den Produktionszuwachs von Marktfrüchten mit dem Argument der Ernährungssicherung. Sie wollen damit als Sekundärziel zugleich den Agrarexport unterstützen, um Devisen dem Staatshaushalt zuzuführen. Gleichzeitig kommt dies der nationalen Agrarindustrie sowie dem Liberalisierungsdruck der multilateralen Organisationen entgegen. Es hat sich aber gezeigt, dass diese Politik weder dem Hunger und der Armut entgegentritt, noch in großem Umfang und auf nachhaltige Weise Beschäftigung fördert.

Eine Umkehr der Prioritäten scheint bis dato nirgendwo mit Konsequenz verfolgt worden zu sein. Dies liefe auf eine Agrarreformpolitik mit nationaler Priorität hinaus, die die nachhaltige Selbstversorgung der Kleinbäuerinnen und -bauern auf eigenem Land verwirklicht, im Entstehen begriffene lokale

Märkte schützt und fördert und erst in zweiter Linie auf Früchte für den Markt und Exportproduktion setzt.

#### *5. Armutsorientierte Agrarreform in anderen Politikbereichen durchsetzen*

Eine armutsorientierte Agrarreformpolitik als nationale Priorität müsste ihren Einfluss auf vielen anderen Politikbereichen geltend machen:

► Finanz- und Haushaltspolitik umschichten: Die finanzielle Ausstattung der Fachministerien muss umgeschichtet und die Steuer- und Zollpolitik neu bedacht werden. Schon geringfügige Überschüsse zu besteuern, wie im Fall von Georgien, nimmt Klein- und Kleinstbetrieben die Möglichkeit zur Reinvestition. Gerade diese liegt aber im besonderen wirtschaftspolitischen Interesse. Neue, unerfahrene und daher wenig qualifizierte Marktteilnehmer der ausländischen Konkurrenz schutzlos auszusetzen, beraubt sie jeder Marktchance. Sie können noch nicht einmal auf lokalen Märkten bestehen. Schutz und Förderung solcher im Entstehen begriffener Märkte liegt im nationalen Interesse, weil die Erzeuger sonst gar nicht erst anzutreten brauchen.

► Bevorzugter Zugang zu Krediten für Kleinsterzeuger: Schutz und Förderung der Kleinsterzeuger heißt auch, für landwirtschaftliche Kleinkredite eine bevorzugte Kreditlinie durch die staatliche Refinanzierungsbank zu schaffen. Diese Sonderkreditlinie ermöglicht es den Banken, Kredite zu geringeren Zinsen an kleine landwirtschaftliche Initiativen zu vergeben (Beispiel Indien). Abhängig vom Marktwert des Bodens muss die Kreditsicherung flexibel gestaltet werden. Im Bereich Kleinkredit können die Erfahrungen und Modelle der NROs aus Bangladesch und anderen Ländern erhebliche Beiträge leisten. Bei den staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen Mikrokreditansätzen kommt es darauf an, die Transaktionskosten nicht den

wirtschaftlich schwachen Kreditnehmern aufzubürden.

► Preis- und Vorratspolitik für landwirtschaftliche Produkte: Landwirtschaftsministerien müssen eine kleinbauernorientierte Agrarförderungs-, Agrarmarkt- und Agrarforschungspolitik verwirklichen, wie sie auch das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung fordert<sup>9</sup>. Dazu gehört auch eine auf die ländlichen Kleinproduzenten bezogene Preis- und Vorratspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Häufig werden staatliche Abnahmepreise für Grundnahrungsmittel sehr niedrig gehalten, um nicht politische Unzufriedenheit bei den städtischen Armen aufkommen zu lassen. Diese populistische Politik lädt die Probleme der Urbanisierung und der städtischen Beschäftigung bei den ländlichen Armen ab. Deren Landflucht tendenz nimmt unter diesen Umständen weiter zu, was wiederum die Urbanisierungsprobleme verschärft.

► Rechtssicherheit schaffen: Rechtssicherheit zu schaffen ist insbesondere im Bereich des Grundeigentums und seiner Übertragung von zentraler Bedeutung. Die Partner des EED in Bangladesch betonen, dass ein Großteil der Konflikte in den Dörfern in Zusammenhang mit konkurrierenden Ansprüchen auf Land entsteht, die wiederum ihren Ursprung in der unnötigen und Verwirrung schaffenden Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Ministerien haben. Es ist Aufgabe des Staates, effiziente Apparate zu schaffen bzw. entsprechende institutionelle Reformen zu verwirklichen, die diese Rechte sicherstellen. Frauen müssen beim Erb- und Scheidungsrecht den Männern gleichgestellt werden und ihre Ansprüche rechtlich auch durchsetzen können.

► Die ländliche Infrastruktur entwickeln: Wenn die Planung und Umsetzung auf der Grundlage mikroregionaler Beteiligung geschieht, kann sie zu einem Eckpfeiler der

Agrarreform werden. Dazu gehören der Zugang der Bäuerinnen und Bauern zu Märkten auf ganzjährig befahrbaren Straßen, öffentlich unterstützte Verkehrsmittel, kostenfreie Grundschulbildung, Sekundarschulen, berufliche Fort- und Weiterbildung, ein ländliches Gesundheitswesen, das kollektive Versicherungsansätze mit öffentlichen Leistungen verbindet und die Versorgung in Referenzkrankenhäusern auch den Armen öffnet, Förderung des kulturellen Lebens sowie Zugang zu Informationen und modernen Kommunikationsmöglichkeiten wie Telefon, Fernsehen, Internet etc. Mikroregion und Nationalstaat müssen ihre Perspektiven und Mittel so koordinieren, dass die Attraktivität des Lebens auf dem Lande steigt. Die Beteiligung der Bevölkerung und ihrer Organisationen sowie der Einrichtungen der Zivilgesellschaft brauchen staatliche Ermunterung in diesem wichtigen Aufgabenfeld.

### **C. Dezentralisierung: Agrarreform und ländliche Entwicklung auf der mikroregionalen Ebene**

Auf der dezentralen Ebene entscheidet sich, ob eine nationale Agrarreformpolitik in den ländlichen Regionen eines Landes auch verwirklicht wird. In der Vergangenheit haben nationale Fachministerien auf der lokalen Ebene allzu oft aneinander vorbei, in Konkurrenz zueinander und ohne Beteiligung der Betroffenen gehandelt. Agrarreform ist Teil der ländlichen Entwicklung und bleibt daher ohne Verzahnung mit anderen Sektoren der Wirtschaft, des Gewerbes und des Sozialbereichs unvollständig. Dementsprechend ist selbst die Aus- und Fortbildung von jungen Menschen auf dem Lande, die ihre Zukunft eher in den Städten suchen, ebenfalls Teil der Reform der agrarischen Strukturen.

Diese braucht in den Provinzen, Distrikten und Bezirken Unterstützung in Fragen der

---

<sup>9</sup> BMZ: Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe, Aktionsprogramm 2015, der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn 2001

Rechtssicherheit und Landdokumentation, aber auch bei der Agrarforschung, Vermarktung, beim Aufbau der Infrastruktur, bei der Vergabe landwirtschaftlicher Kredite, bei Aus- und Fortbildung sowie der Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten. Die Unterstützung muss dezentral koordiniert werden. Die multilateralen Institutionen müssen ihren Einfluss auf die Realisierung und Vertiefung der politischen Dezentralisierung und die Beteiligung der Zivilgesellschaft geltend machen. Das macht sie zu einem wichtigen Partner zivilgesellschaftlicher Bemühungen um Transparenz, Beteiligung und gute Regierungsführung.

In welcher Reihenfolge die Ziele der Agrarreform als Teil der ländlichen Entwicklung auf der Ebene eines Bezirkes oder eines Verbandes von Dörfern in Angriff genommen und wie Mittel dafür mobilisiert werden, sollte von dezentralen politischen Selbstverwaltungsorganen mitentschieden werden. So ließe sich eine weitgehende „Ownership“ an der Entscheidung auf der dezentralen Ebene erreichen.

Es ist die organisierte bzw. repräsentative Beteiligung der Betroffenen auf der jeweiligen Ebene, die die Dezentralisierung von der „regionalen ländlichen Entwicklungsplanung“ der 80er Jahre unterscheidet. Die Rolle der Experten beschränkt sich bei der dezentralen Entwicklungsplanung darauf zu beraten. Analyse und Perspektive müssen Resultat lokaler, mikro-regionaler Beteiligungsprozesse der Bevölkerung und ihrer Organisationen sein. Diese treffen über ihre Vertreterinnen und Vertreter in den dezentralen Organen der Selbstverwaltung die politischen Entscheidungen. Regionalplanung ist nicht mehr Aufgabe von Behördenteams, sondern Resultat eines an nationalen Zielgrößen und finanziellen Realitäten orientierten politischen Beteiligungsprozesses auf

mikro-regionaler Ebene, in den gleichwohl „state of the art“-Expertise einfließen muss.

#### **D. Agrarreform und Empowerment auf lokaler Ebene**

„Empowerment“ der Armen und Ärmsten - gerade auch der Frauen - ist als Lern- und Befähigungsprozess in Bezug auf technische und organisatorische Fertigkeiten und Fähigkeiten für die Verwirklichung von persönlichen, familiären oder gruppenbezogenen Entwicklungsvorhaben beschrieben worden. Im Verbund mit der Ökumene verstehen der EED und seine Partner Empowerment darüber hinaus als einen Prozess der politischen und auf die Geschlechterrolle bezogenen Bewusstwerdung, Analyse der eigenen Perspektiven und der sozialen sowie politischen Selbstorganisation der Armen.

Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass Erwachsene in weitgehend schriftfreien Lebensverhältnissen hauptsächlich durch Erfahrung und in ständigem kommunikativem Austausch mit ihren „peers“ lernen, also den Menschen aus der Nachbarschaft, ihren Verwandten, solchen, die in gleicher Art und Weise wirtschaften etc. Wird diese Art des Lernens zum Bestandteil eines organisierten, zielgerichteten Prozesses, kann sie erhebliche Eigeninitiative von Einzelnen und Gruppen auf der Basis eigener sozialpolitischer Perspektiven freisetzen. Auf diese Eigeninitiative ist ein Agrarreformprozess besonders angewiesen.

Empowerment spielt eine zentrale Rolle bei den Agrarreform-Initiativen philippinischer Partner des EED<sup>10</sup>. Die Umverteilung von 28.700 Hektar Land aus dem Besitz von Großgrundbesitzern durch eine Partnerorganisation des EED in Ekuador an 18.200 Kleinbauernfamilien und ihre anschließende

<sup>10</sup> Vgl. Project Development Institute: The LTI- PBD Integration Approach to Agrarian Reform: The Bulawen Resettlement Case, Manila 2001 (Philippinen)

<sup>11</sup> Fondo Ecuatoriano de Poblamiento Progreso, FEPP, Quito (Ecuador)

produktive Nutzung war vor allem ihrer vorangegangenen Sozialorganisation und Bewusstseinsbildung in 181 Basisgruppen zu verdanken<sup>11</sup>. Die Lernprozesse schufen erst die Voraussetzung dafür, dass die anschließende technische Beratung und kredit- und marktbezogene Unterstützung positiv aufgenommen und zum Nutzen der Gruppen umgesetzt werden konnte.

Gruppen, deren Initiative sich entfaltet, streben häufig danach, Organisationsgeflechte und Netzwerke über mehrere Ebenen zu errichten, um ihre Anliegen zu verwirklichen. Zum Beispiel senden viele dörfliche Entwicklungsorganisationen ihre Vertreter zu Treffen auf Bezirks-, Distrikt-, Provinz- oder Bundestaats Ebene, um ihren politischen Forderungen nachdrücklicher Gehör zu verschaffen. In dieser Vernetzung und Vertretung liegt die Chance für die dezentrale Beteiligung der Bezugsgruppen und ihrer Vertretungsorganisationen und den sie fördernden zivilgesellschaftlichen Einrichtungen. Erst die Beteiligung der unmittelbar Betroffenen ermöglicht die Umsetzung einer armutsorientierten nationalen Agrarreformpolitik auf der lokalen Ebene.

Das Infragestellen der herrschenden Verhältnisse in Bezug auf den Zugang zu Land kann Unfriede säen und Konflikte auslösen. Um Konflikte möglichst gewaltfrei auszutragen, sind ein klares Rechtssystem, eine funktionierende Exekutive und gesicherte politische Mehrheiten von Vorteil<sup>12</sup>. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie NROs, traditionelle Organisationen der Bevölkerung oder Kirchen haben die Aufgabe, die Organi-

sation der Armen von unten und die Dezentralisierung politischer Entscheidungsfindung von oben so zu unterstützen, dass die „local gentry“, die traditionell Mächtigen in der Mikroregion und die von ihnen beherrschten politischen Parteien und bürokratischen Apparate die dezentralen politischen Prozesse nicht weiterhin unhinterfragt für ihre eigenen Zwecke reservieren.

## Resümee

Armutsorientierte Agrarreform braucht einen integrativen Ansatz: Ohne globale Agrarstrukturreform keine günstigen Rahmenbedingungen, ohne nationale politische Priorität für Agrarreform kein günstiges nationales Umfeld, ohne Dezentralisierung keine Integration in mikro-regionale Entwicklungsstrategien und keine Beteiligung, ohne Empowerment keine politische Durchsetzung und produktive Nutzung. Auf Grund der Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den überseeischen Partnern ist der EED davon überzeugt, dass eine integrative Agrarreform auf der Basis der Beteiligung befähigter Zielgruppen und zivilgesellschaftlicher Organisationen einen spürbaren Beitrag leisten kann, um die Ernährung zu sichern, die Beschäftigung zu verbessern und die Einkommensarmut in den Entwicklungsländern zu reduzieren. Darüber hinaus gibt sie wichtige Impulse für die ländliche Entwicklung, Dezentralisierung und Demokratisierung, und die Verbesserung der Attraktivität des Lebens auf dem Land. Letztlich würde die Korrektur der globalen Agrarstrukturen zu Gunsten der armen Länder auch positiv auf die Ungleichgewichte und Spannungen in der internationalen Gemeinschaft wirken.

---

<sup>12</sup> Vgl. EED Publikation "Frieden muss von innen wachsen", Bonn 2000

## Erklärung von Bonn über den „Zugang zu Land“

### Wer wir sind

Wir, 125 Vertreter der Zivilgesellschaft, von Basisbewegungen und Frauenorganisationen, Regierungsstellen und internationalen Einrichtungen aus mehr als 20 Ländern, befasst mit Problemen wie der Armut auf dem Land und Zugangsrechten zu Land und Ressourcen, sind vom 19. bis 23. März 2001 in Bonn (Deutschland) zusammengekommen, um gemeinsam Fragen des Zugangs zu Land zu diskutieren und unsere Sorgen zu artikulieren.

### Wir drücken unsere grundsätzlichen Bedenken aus

Wir haben die verschiedenen Erfahrungen und Perspektiven von Agrarreformen und Kämpfen um Land in neun Ländern Asiens, Afrikas, Lateinamerikas und Osteuropas untersucht, um die öffentliche Aufmerksamkeit für den Bedarf an Land und Agrarreformen zu schärfen. Wir sehen darin einen wichtigen Beitrag, um friedliche Lösungen zu finden für den anhaltenden Hunger weltweit, ländliche Armut sowie die Auseinandersetzung um Ressourcen.

Wir sind besonders betroffen, dass angesichts der Verpflichtung auf der Welternährungskonferenz, dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen und anderen internationalen Regierungstreffen, die Zahl der Armen und Hungernden in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren, der Rhetorik bis heute keine entsprechenden Maßnahmen gefolgt sind. Trends zeigen, dass die Zahl der Armen und von ihrem Land Vertriebenen auf einem sehr hohen Niveau verharrt und dass in einer globalisierten Welt die Kluft zwischen Arm und Reich größer und größer wird. Heute leiden mehr als 800 Millionen Frauen, Kinder und Männer an chronischem Hunger, extremer

Armut, zunehmenden Lebensrisiken, und Verletzlichkeit. Die Mehrheit dieser Armen lebt auf dem Land, wo ihnen der Zugang zu Land und Ressourcen verwehrt wird. Diese Weigerung forciert die soziale Ausgrenzung, verstärkt das vorhandene Machtungleichgewicht, zerstört Selbstachtung und Identität. Die Situation wird verschärft durch die anhaltende Vertreibung weiterer Gemeinschaften aus ihrem natürlichen Umfeld, aus ihren Häusern und von ihren Lebensgrundlagen.

Diese Situation kann jedoch verändert werden. Denn wir haben die Mittel dafür. Wir müssen erkennen, dass das Wohlergehen von Menschen und die Verwirklichung ihrer Rechte zentral sind für unsere eigenen Angelegenheiten.

### Angesichts dessen betonen wir:

1. Es ist Zeit anzuerkennen, dass Staaten eine zentrale Rolle spielen bei der Förderung von Agrarreformen, und dass eine solche öffentliche Politik klar und transparent formuliert und implementiert wird, wobei die Rechte von Basisorganisationen und indigenen Gemeinschaften, Landbevölkerung und Frauen, aktiv gefördert werden, damit diese voll am Agrarreformprozess teilnehmen können.
2. Agrarreformen müssen integrale Bestandteile von breit angelegten ländlichen Entwicklungsstrategien werden, basierend auf dem Wissen, dass sie Teil des größeren nationalen Entwicklungsprozesses sind, und nicht nur ein Sicherheitsnetz, Wohlfahrts- oder Entschädigungspolitik, die isoliert und marginalisiert. Solche integrierten Strategien müssen mit einem Maximum möglicher Ressourcen unterstützt werden.
3. Ist die nationale Entscheidung gefallen, Land- und Agrarreformen umzusetzen, sollte

ein Dezentralisierungsprozess garantieren, dass Basisorganisationen, soziale Bewegungen und lokale Behörden so in den Reformprozess einbezogen und an ihm beteiligt werden, dass er die Macht lokaler Großgrundbesitzer nicht verstärkt.

4. Agrarreformen müssen sicherstellen, dass nachhaltige Nutzung des Landes und Lebensfähigkeit der Produktionssysteme in die Überlegungen miteinbezogen werden.

5. Es ist entscheidend, Agrarreformen nicht nur als Mittel zu sehen, Land umzuverteilen, sondern als integralen Prozess, der Zugang, Landbesitzrechte und nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen wie Wälder, Wasser, Saatgut, genetischen Ressourcen, Land und Artenvielfalt regelt.

6. Wo im Zuge von Agrarreformen Menschen umgesiedelt werden, muss dies freiwillig und in einer Weise geschehen, die das soziale Beziehungsgeflecht nicht zerreißt - wo nötig auch mit Kompensationen.

7. Regierungen müssen ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus den bürgerlichen, politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Rechten ergeben, respektieren, schtzen und erfüllen. Der Zugang zu produktiven Ressourcen - einschließlich des Zugangs zu Land im Rahmen von Agrarreformen - ist ein wichtiger Bestandteil dieser Pflichten.

8. Regierungen und internationale staatliche Organisationen müssen für den Fall von Auseinandersetzungen um Land den Zugang zu Rechtsinstrumenten garantieren sowie außergerichtliche Mittel der Streitbeilegung stärken.

9. Es ist notwendig, die Gründung und Stärkung von Institutionen zu fördern, die sich mit Agrarreformen und Fragen der Landbewirtschaftung befassen.

10. Es ist notwendig anzuerkennen, dass Programme, die sich mit der Einrichtung von Katasterämtern, dem Registrieren von Landtiteln und der Verwaltung von Land befassen, nicht dazu angelegt sind, Agrarreformen zu ersetzen. Andererseits können das wichtige Instrumente sein, um die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen. Dort, wo diese Instrumente genutzt werden, müssen sie in der Lage sein, sowohl die primären Rechte an Land zu reflektieren als auch die überlappenden und sekundären Landrechte anderer - etwa das Recht von Hirten, mit ihren Herden herumziehen zu können.

11. Es ist die Aufgabe der Regierungen, dafür Sorge zu tragen, dass lokale Bevölkerung und lokale Institutionen, soziale Organisationen und Basisbewegungen, direkt in die Debatte und die Umsetzung von Politikkonzepten einbezogen werden. Arrangements dieser Art müssen eine zentrale Rolle beim Management natürlicher Ressourcen spielen.

12. Regierungen haben die Pflicht, sicherzustellen, dass Frauen beim Zugang zu Land, der Kontrolle von Land und der Zuteilung von Landtiteln gleiche Rechte eingeräumt werden.

13. Die Regierungen müssen die traditionellen Rechte indigener Gruppen und bäuerlicher Gemeinschaften sowie nationaler und kultureller Minderheiten anerkennen und respektieren.

14. Regierungen haben dafür zu sorgen, dass alle vom Thema Betroffenen (inklusive Frauen, Landbevölkerung, Angehörige indigener Gruppen), in den Prozess der Formulierung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung, der Agrarreform-Gesetzgebung sowie Agrarreform-Programmen einbezogen werden.

15. Angesichts der globalen Veränderungen der vergangenen beiden Jahrzehnte müssen die Regierungen die Verpflichtungen überprüfen,

erneuern und annehmen, die sie vor 22 Jahren bei der Weltkonferenz über Agrarreformen und ländliche Entwicklung (WCARRD) sowie jüngeren internationalen Konferenzen wie dem Welt-ernährungsgipfel oder der Verabschiedung der ILO-Konvention 169 sowie den Konventionen über Biodiversität und Wüstenbildung eingegangen sind.

16. Ländliche Entwicklung und insbesondere Agrarreformen müssen eine prioritäre Position im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit bekommen. Solche Entwicklungskooperationen müssen innerhalb eines demokratischen und partizipativen Rahmens erarbeitet werden.

17. Einer Landwirtschaftspolitik, die Dumpingpreise fördert, die Eigenproduktion und den Export von Entwicklungsländern bestraft, die ländliche Entwicklung erdrosselt und die Menschen verarmen lässt, muss entgegengewirkt werden. Die industrialisierten Länder müssen eine größere Verantwortung übernehmen für die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern.

18. Internationale Gemeinschaft und nationale Regierungen müssen anerkennen, dass marktgestützte Landreformkonzepte (einschließlich solcher Mechanismen wie Landbanken und Landstiftungen), unzulängliche Instrumente sind angesichts der großen gesellschaftlichen Ungleichheiten. Sie können Agrarreformen, die enteignen, indem sie im Rahmen bestehender Gesetze Land von den Großgrundbesitzern nehmen und dieses an Arme und Landlose umverteilen, nicht ersetzen.

19. Es gibt einen Bedarf an speziellen Programmen für Agrarreformen in den Ländern, die unter einem bewaffneten Konflikt leiden

(oder gelitten haben), und in dessen Folge es zur Entwurzelung von Gemeinschaften gekommen ist. In vielen dieser Fälle stellen Agrarreformen den Weg in eine friedliche Zukunft dar.

20. Es ist notwendig, die Transparenz von Projektumsetzungen zu erhöhen, indem die lokale Bevölkerung miteinbezogen wird. Es muss sichergestellt werden, dass jeweils die lokale Bevölkerung diese Prozesse kontrolliert.

21. Es ist notwendig, die Organisierung marginalisierter Gruppen zu unterstützen und so sicherzustellen, dass diese sich an der Umsetzung ländlicher Entwicklung sowie von Agrarreformen beteiligen können.

22. Es ist Aufgabe der Organisationen der Zivilgesellschaft, durch anwaltschaftliches Engagement, Mediation, den Ausbau der Kapazitäten von Basisorganisationen, das Entwickeln effektiver und effizienter Modelle von Agrarreformen und ländlicher Entwicklung jene Kanäle bereitzustellen, beziehungsweise zu entwickeln, durch die sich der öffentliche Wille artikulieren kann sowie ihre Rolle als Wachhund auszuüben.

23. Es ist notwendig, einen größeren Austausch an Informationen und Wissen bezüglich des Zugangs zu Land zu unterstützen. Dieser Austausch sollte über das gegenwärtige Austauschen rein technischer Informationen hinausgehen und so einen Beitrag leisten, öffentliche Aufmerksamkeit sowie Solidarität zu bilden sowie Erfahrungen und Lektionen zu teilen und Auswahlmöglichkeiten zu eröffnen.

*Übersetzung: Norbert Glaser*

## **epd-Entwicklungspolitik: Materialien 1999-2002**

- I/1999** Rudolf Buntzel-Cano, Tobias Reichert, Rashid Kaukab, **Agrarpolitik und Ernährungssicherheit am Vorabend der Millennium-Runde der WTO.**  
**Nach welchen Regeln handeln?**  
57 Seiten, 5,11 EUR
- II/1999** Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst, AG KED; **Profil zeigen und kooperieren.** Orientierungen für die Inlandsarbeit  
32 Seiten, 2,56 EUR
- III/1999** **Zur pädagogischen „Reintegration“ entwicklungsbezogener Bildung** mit Beiträgen von Partha Chatterjee, Alfred Holzbrecher, Al Imfeld, Wolfram Keppler, u.a., Dieter Kramer, Erhard Meueler, Klaus Seitz, Udo Ernst Simonis.  
92 Seiten, 8,69 EUR
- IV/1999** Clementine Herzog, Rüdiger Sareika, K. Friedrich Schade (Hg.), **Kunst wird die Welt mehr verändern als Politik.** Texte einer Tagung 1999 in der Evangelischen Akademie Iserlohn.  
109 Seiten, 9,71 EUR
- V/1999** **Schatzinseln in der Südsee - Bergbau im Südpazifik.** Modernisierungskonflikte in jungen Staaten und Perspektiven nachhaltiger Entwicklung. Dokumentation einer Tagung vom 23. - 25. Oktober 1998 in der Evangelischen Akademie Tutzing.  
88 Seiten, 6,65 EUR
- VI/1999** **Tourism at the Crossroads.** Challenges to Developing Countries by the New World Trade Order  
72 Seiten, 9,71 EUR
- I/2000** **Bibliographie zum kirchlichen Entwicklungsdienst.** Quellen und Darstellungen zum kirchlichen Entwicklungsdienst. der überblick: Sach- und Länderregister 1990 - 1999; epd-Entwicklungspolitik: Sachregister, Register 1997 - 1999 (Auszug)  
148 Seiten, 8,18 EUR
- II/2000** Bishwajit Dhar, Aileen Kwa, Marita Wiggerthaler, **Die Agrarverhandlungen der WTO: Die „nicht-handelsbezogenen Anliegen“ und die Entwicklungsländer.** Hg. Rudolf Buntzel-Cano, Entwicklungspolitische Bildung auf dem Lande in der EKD.  
61 Seiten, 6,14 EUR
- I/2001** **Die Hoffnung heißt Leben.** Entwicklung, Mission und Ökumene. Dokumentation einer Konsultation in der Missionsakademie Hamburg, 11.-13.12.2000.  
EED-Dokumentation  
74 Seiten, 5,62 EUR

**II/2001** Michael Frein, Hartmut Meyer, **Wem gehört die biologische Vielfalt?**  
**Das „grüne Gold“ im Nord-Südkonflikt.** Ein Diskussionspapier  
EED-Dokumentation  
48 Seiten, 5,00 EUR

**I/2002** Rudolf Buntzel-Cano, Peter Lanzet, Walter Marschner, **Land Gottes, Land für alle.**  
**Agrarreform und Armutsbekämpfung.** Ein Beitrag der Welternährungskonferenz  
„Rom 5 Jahre danach“. EED-Dokumentation  
40 Seiten, 4,00 EUR

Die „Materialien“ sind ein **Zusatzangebot** der Zeitschrift epd-Entwicklungspolitik. Sie können nur einzeln bestellt werden. Die angegebenen Preise verstehen sich inkl. MWSt., zzgl. Versandkosten

## Bestellschein

bitte senden Sie mir:

- [  ] Ex. epd-Entwicklungspolitik-Materialien zum Preis von EUR .....,—  
zzgl. Versandkosten
- [  ] Ex. epd-Entwicklungspolitik-Materialien zum Preis von EUR .....,—  
zzgl. Versandkosten
- [  ] Ex. epd-Entwicklungspolitik-Materialien zum Preis von EUR .....,—  
zzgl. Versandkosten

Name	PLZ	
<hr/>		
Vorname	Ort	
<hr/>		
Straße	Datum	Unterschrift
<hr/>		

epd-Entwicklungspolitik  
Vertrieb  
Postfach 50 05 50

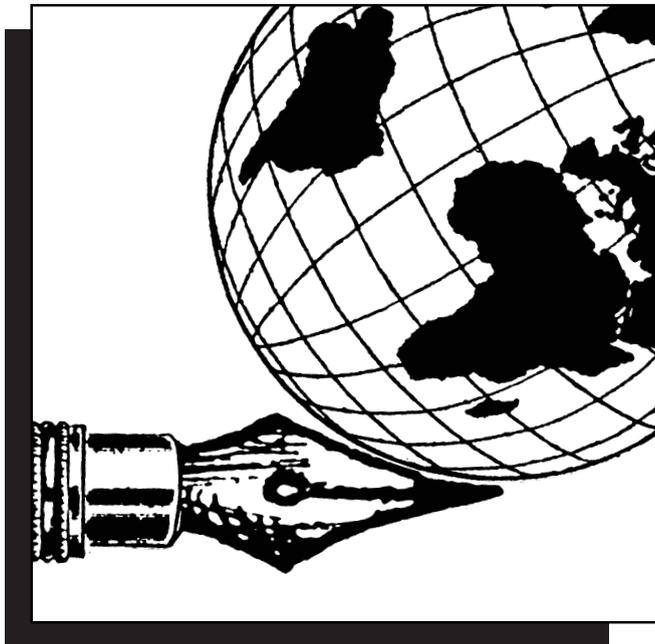
60394 Frankfurt/M

Tel: 069/58098-189

Fax: 069/580 98-226

**epd**

# Entwicklungs- **POLITIK**



**unabhängig  
politikrelevant  
kritikfähig**

**Das dreimal vom Bundespräsidenten  
mit dem Journalistenpreis  
Entwicklungspolitik ausgezeichnete  
Forum Nord-Süd  
für Sie - und mit Ihnen!**

Beteiligen Sie sich am öffentlichen Diskurs.  
Nutzen und abonnieren Sie die Zeitschrift!

Fordern Sie Probeexemplare an!

Für Ihre thematischen Anregungen erreichen Sie  
den Leiter der Redaktion, K. Friedrich Schade.

**Bestellungen von Exemplaren dieser Dokumentation richten Sie bitte  
an die Zeitschrift epd-Entwicklungspolitik**

Emil-von-Behring-Str. 3 • D-60439 Frankfurt/M.

Telefon +49/(0)69/580 98-138 • Telefax +49/(0)69/580 98-139

**Chefredakteur der epd-Zentralredaktion:**

Dr. Thomas Schiller

**Verantwortlicher Redakteur von  
epd-Entwicklungspolitik:**

K. Friedrich Schade

**Redakteure:**

Dr. Konrad Melchers, Dr. Klaus Seitz

**ISSN 0720-4957**

**epd-Entwicklungspolitik**

**Herausgeber und Verlag:**

Gemeinschaftswerk der Ev. Publizistik (GEP) gGmbH

**Geschäftsführer des GEP:**

Hans Norbert Janowski

**Adresse:** Emil-von-Behring-Straße 3,  
60439 Frankfurt/Main

**Briefe/Letters:** Postfach/POB 50 05 50,

D-60394 Frankfurt/Main

Telefon: 069/580 98-0,

Telefax: 069/580 98-100,

Homepage: <http://www.epd.de>

Ressort **epd-Entwicklungspolitik:**

Telefon: 069/580 98-138,

Telefax: 069/580 98-139,

E-Mail: [ep@epd.de](mailto:ep@epd.de)

**epd-Entwicklungspolitik erscheint  
zwei Mal monatlich**

**Preis der Einzel-Nr.:** 3,10 EUR (Doppel-  
Nr.; 4,10 EUR) zuzügl. Versandkosten

**Einfaches Abonnement Inland:** 68,40 EUR

Studenten, Schüler, Zivil- und Wehrdienstleistende,  
Entwicklungshelfer, Nichtverdienende: 55,20 EUR  
(gegen Bescheinigung)

**Erweitertes Abonnement Inland:** 109,20 EUR. Dies  
schließt die Belieferung mit dem nach Bedarf er-  
scheinenden Zusatzangebot „Text & Grafik aktuell“  
(jeweils ein einzelner Text u./o. Schaubild).

Auslandsbezieher erhalten die in Englisch publizier-  
ten Periodika „Ecumenical Dialogue“ und das „EKD  
Bulletin“ kostenlos beigefügt.

Das **Abdruckrecht** für Texte, Infografiken und Kari-  
katuren in epd-Entwicklungspolitik erhalten Verlage,  
Rundfunk, Fernsehen, Tages- und Wochenzeitungen,  
Pressendienste, Zeitschriften und Nachrichtenagentu-  
ren **mit dem Erweiterten Abonnement.**

**Nachdruck** gemäß Abonnementbedingungen **unter  
Quellenangabe „epd-Entwicklungspolitik“**, sonst  
nur mit Genehmigung des Verantwortlichen Redak-  
teurs. **Belegexemplare** bitte an die Redaktion!

**Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 1.**

**Zahlungen/Spenden** bitte auf Konto des GEP:

4101200, Ev. Kreditgenossenschaft Frankfurt,  
BLZ 500 605 00, **Stichwort „epd-Entwicklungspoli-  
tik“**. Spendenbescheinigung auf Anfrage.

**Das Gemeinschaftswerk der Ev. Publizistik (GEP)  
ist gemeinnützig.**

**Redaktionssekretariat:** Ilse Odermatt, Petra Cordes,  
Christel Ruf-Döpfer

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sind 800 Millionen Menschen unterernährt. Der Großteil von ihnen lebt auf dem Lande. 70 Prozent der hungernden Kinder leben in Ländern, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren. Den Boden gerechter zu verteilen scheint deshalb unabdingbar für eine nachhaltige Entwicklung.

Die vorliegende Broschüre reflektiert den thematischen Dialog des EED mit seinen Partnern über Möglichkeiten und Bedingungen von Agrarreformen. Das Thema steht auch auf der Tagesordnung der Konferenz „Welternährungsgipfel: 5 Jahre danach“ im Juni in Rom.