

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 1–2003

LANDREFORMEN IN AFRIKA

Redaktion: Birgit Englert, Walter Schicho

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten

Projekt Institut für Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.) Margit Franz, Ingeborg Grau, Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold, Andreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Inhaltsübersicht:

4	Editorial
	ROBIN PALMER
6	Struggling to secure and defend the Land Rights of the Poor in Africa
	ARMIN PAASCH
22	Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive
	SAMUEL KARIUKI
40	Contested Terrain: The Politics of Land Reform Policy in Post-Apartheid South Africa and Post-Independent Kenya
	MARTIN ADAMS, FAUSTIN KALABAMU, RICHARD WHITE
55	Land Tenure Policy and Practice in Botswana – Governance Lessons for Southern Africa
	BIRGIT ENGLERT
75	From a Gender Perspective: Notions of Land Tenure Security in the Uluguru mountains, Tanzania
	CHRISTIAN LUND
91	Conflicts and Contracts in Burkina Faso. Land and Local Law between State and Community
108	AutorInneninfo

1. Einleitung

Häufiger als mit Landreformen wird der Name der Weltbank mit Vertreibungen assoziiert. Die Finanzierung von Staudämmen, Erdöl- und Bergbauprojekten, die häufig Zwangsumsiedlungen zur Folge hatten (vgl. Weltbank 1994), haben der Bank den Ruf eines rücksichtslosen Umgangs mit Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften eingebracht. Auch die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) des Internationalen Währungsfonds (IWF), an deren Umsetzung die Vergabe von Weltbankkrediten geknüpft wurde, haben in vielen Ländern Einkommensunterschiede und die Bodenkonzentration in den Händen von Großgrundbesitzern und exportorientierten Wachstumsbetrieben verschärft (vgl. SAPRIN 2002: 111-129). Den langjährigen Protesten von Betroffenen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) ist es vor allem zu verdanken, dass die Weltbank soziale und ökologische Aspekte insbesondere seit dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 und dem Welternährungsgipfel in Rom 1996 stärker berücksichtigt (vgl. Falk 2002: 3 und 26f). Im Bereich der ländlichen Entwicklung spiegelt sich die veränderte Sichtweise in der 1997 verabschiedeten *Rural Development Strategy – From Vision to Action* wider, die in erster Linie auf Armuts- und Hungerreduzierung abzielen soll (vgl. Weltbank 1997). Darin werden manche „long-ignored issues“ (Weltbank 1997: viii) aufgegriffen, zu denen auch die Frage der ungleichen Landverteilung gehört. „We must not be timid on issues such as land reform, and we must greatly increase our commitment to food and nutrition policy“, schreibt James Wolfensohn bereits im Vorwort (Weltbank 1997: viii).

In den Kontext dieser programmatischen Modifikationen ist das Mitte der 1990er Jahre neu erwachte Interesse der Weltbank an Landreformen einzuordnen. Wenngleich die Rückkehr von Landreformen auf die Agenda der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich positiv zu bewerten ist, sind in den letzten Jahren vor allem bei NROs und Bauernorganisationen vehemente Proteste gegen das neue Engagement der Weltbank laut geworden. Das Modell der marktgestützten Landreform, das sie seit Mitte der 1990er Jahre in Brasilien, Kolumbien und Südafrika gefördert hat, verzichtet nämlich auf die Enteignung von Ländereien, die ihre soziale Funktion nicht erfüllen. Stattdessen sollen Landlose lediglich mit Hilfe einer Kombination aus Zuschüssen und Krediten in die Lage versetzt werden, (ausschließlich verkaufswilligen) Bodenbesitzern das Land selber abzukaufen.

Landreformen sind nicht nur eine von vielen Politikoptionen. In Ländern, in denen Menschen aufgrund fehlenden Zugangs zu Land und in Ermangelung alternativer Einkommensmöglichkeiten Hunger leiden, sind Landreformen eine völkerrechtliche Staatenpflicht (vgl. Monsalve 2001). In dem entsprechenden Artikel 11 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte wird die „Reform landwirtschaftlicher Systeme“ im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung als eine wichtige Umsetzungsmaßnahme genannt (Art. 11, Abs. 2a). Im *General Comment 12*, dem einschlägigen Rechtskommentar des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte, wird das Recht auf Nahrung insbesondere als das Recht aller Menschen auf die notwendigen produktiven Ressourcen interpretiert, sich selbst ernähren zu können. Danach ist jeder Unterzeichnerstaat des Sozialpaktes völkerrechtlich verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ (Artikel 2) Programme zu entwickeln und zu realisieren, die den Hungernden Zugang zu den Ressourcen verschaffen. Vor dem Hintergrund, dass die auf 500 Millionen geschätzten Landlosen zu den Ärmsten dieser Welt gehören, vertritt auch Jean Ziegler, UN-Sonderbeauftragter für das Menschenrecht auf Nahrung, in seinem jüngsten Bericht an die Generalversammlung die Auffassung, dass „access to land and Agrarian reform must form a key part of the right to food“ (UN General Assembly 2002, Abs. 30).

Das Menschenrecht auf Nahrung bildet somit die völkerrechtliche Basis für Landreformen und bietet gleichzeitig normative Kriterien, an denen Landreformen gemessen werden müssen. Insbesondere müssen Landreformen denjenigen zugute kommen, die Hunger leiden. Da die Politik der Weltbank durch die in ihr repräsentierten Staaten bestimmt wird, ist auch sie menschenrechtlichen Verpflichtungen unterworfen (vgl. UN General Assembly 2002, Abs. 14). Nach einer Skizzierung des Modells der marktgestützten Landreform zieht der vorliegende Text im folgenden anhand der bisherigen Resultate marktgestützter Landreformen in Brasilien, Kolumbien und Südafrika eine erste Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive.

2. Das Modell der marktgestützten Landreform

Schon 1975 hatte die Weltbank in ihrem „*Land Reform Policy Paper*“ die ungleiche Landverteilung als ein Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und eine Ursache von Armut anerkannt. Konkrete Maßnahmen zur Förderung von Landreformen waren damals u.a. aufgrund der Schuldenkrise und des „Konsenses von Washington“ in den folgenden zwanzig Jahren ausgeblieben. Den Bemühungen der neunziger Jahre, die Landfrage wieder auf die Agenda der Bank zu bringen, bot das frühe Strategiepapier jedoch zahlreiche Anknüpfungspunkte. Nach Hans Binswanger und Klaus Deininger, von denen diese Bemühungen innerhalb der

Weltbank maßgeblich ausgingen, haben die drei darin ausgeführten Grundprinzipien ihre Gültigkeit keineswegs verloren: (1) die These der höheren Effizienz von Familienbetrieben gegenüber Großbetrieben, (2) die Notwendigkeit funktionierender Landmärkte, um einen Landtransfer zugunsten der produktiveren Nutzer zu ermöglichen, sowie (3) die Notwendigkeit einer gerechteren Verteilung von Land und anderen produktiven Ressourcen (Deiningering und Binswanger 1999: 247-49).

Deiningering und Binswanger betonen das hohe Potenzial umverteilender Landreformen zur Ernährungssicherung armer Haushalte, als Impuls für Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung und zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse in den betreffenden Ländern (vgl. Deiningering und Binswanger 1999: 255-257). Allerdings seien die Ergebnisse von Landreformen in den letzten zwanzig bis 30 Jahren sehr unbefriedigend ausgefallen. Großgrundbesitzer hätten es durch vielfältige Strategien – die Entlassung möglicher Antragsteller (Pächter oder Arbeiter), Umstellung auf Viehzucht o.Ä. – häufig vermocht, einer drohenden Enteignung zu Landreformzwecken zu entgehen. Die Festlegung von Landbesitzobergrenzen habe kaum umverteilende Wirkung gezeigt. Hinzu komme, dass Begünstigte von Landreformen oft nicht in der Lage gewesen seien, das Land auf Dauer produktiv zu nutzen. Hohe Infrastruktur- und Produktionskosten, der Mangel an unternehmerischer Erfahrung der Begünstigten, fehlender Zugang zu Produkt- und Kreditmärkten sowie der Mangel an flankierenden Unterstützungsmaßnahmen von Seiten des Staates seien dafür die Ursachen. Die meisten auf Enteignung beruhenden Landreformen seien erfolgreicher in der Schaffung aufgeblähter Bürokratien gewesen als in der Umverteilung von Land (vgl. Deiningering und Binswanger 1999: 267).

Um diese Hindernisse und Schwierigkeiten zu überwinden, propagieren Deiningering und Binswanger das Modell einer auf freiwilligen Verhandlungen basierenden marktgestützten Landreform. Eine erfolgreiche Landreform, so die zugrunde liegende These, setze Anreize zu einer freiwilligen Beteiligung der Großgrundbesitzer voraus. Daher verzichtet das marktgestützte Landreformmodell auf die Enteignung von Großgrundbesitzern und setzt auf das nachfrageorientierte Prinzip des „*willing buyer – willing seller*“ (Deiningering 1999: 651). Mithilfe einer flexiblen Kombination aus Krediten und Subventionen sollen Zusammenschlüsse von landlosen Bauern dem verkaufswilligen Grundbesitzer Ländereien abkaufen und notwendige Erstinvestitionen zu deren Bewirtschaftung tätigen. Die sofortige Auszahlung des vollen Marktpreises soll den Widerstand der Landbesitzer aufweichen, die Landmärkte stimulieren und für die Begünstigten darüber hinaus den Anreiz zu einer effizienten und marktorientierten Produktion schaffen. Nur wer die zum Landkauf aufgenommenen Kredite zuzüglich Zinsen innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlt, darf das Land behalten. Auf diese Weise wird

nach Meinung der Befürworter des Modells sichergestellt, dass das Land nur in die Hände effizienter Produzenten gerät.

Die Rolle des Staates beschränkt sich innerhalb des Weltbankmodells darauf, günstige Bedingungen für funktionierende Land- und Kreditmärkte zu schaffen und Armutsgruppen auf dem Land technische und finanzielle Unterstützung zum Ankauf von Land zu gewährleisten (vgl. Deiningering 1999: 651 und Binswanger und Deiningering 1999: 267). „The central potential advantage of the market-assisted or community managed program is that it replaces central bureaucracy with local empowerment“ (Deiningering 2001: 354). Die Weltbank erhebt den Anspruch, durch das marktgestützte Modell die Ziele des wirtschaftlichen Wachstums und der nachhaltigen Armutsreduzierung miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Deiningering 1999: 651). Die im folgenden diskutierten Ergebnisse der marktgestützten Landreformen in Brasilien, Kolumbien und Südafrika werfen ernste Zweifel auf, ob das Modell diesem Anspruch gerecht werden kann.

3. Brasilien

Das flächenmäßig größte Land Lateinamerikas ist durch eine enorme Bodenkonzentration gekennzeichnet. Während 82,67 Prozent der Betriebe (mit jeweils weniger als 50 Hektar Land) mit 13,5 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auskommen müssen, verfügen die 0,83 Prozent der größten Betriebe (mit jeweils mindestens 1.000 Hektar) über 43,5 Prozent des Landes (vgl. Sauer 2001: 414). Das staatliche Forschungsinstitut für angewandte Ökonomie (IPEA)¹ bezifferte die Anzahl landloser und landarmer Familien, die als Begünstigte einer Landreform in Frage kommen, auf 4,5 Millionen (vgl. Sauer 2002: 2).

Laut Artikel 184 der brasilianischen Verfassung von 1988 ist der Staat berechtigt, zu Agrarreformzwecken diejenigen Ländereien zu enteignen, die ihre soziale Funktion nicht erfüllen. Dies betrifft nach Artikel 186 in erster Linie die Ländereien, die nicht rational und angemessen genutzt werden, aber auch solche, bei denen umwelt- oder arbeitsrechtliche Vorschriften nicht eingehalten werden. Enteignete Großgrundbesitzer müssen demnach eine „angemessene“ Entschädigung in Form von Staatsanleihen erhalten, die binnen einer Frist von zwanzig Jahren eingelöst werden können. Nach einer Erhebung des brasilianischen Agrarinstituts von 1998 sind es 60.000 Großbetriebe mit einer Gesamtfläche von 166 Millionen Hektar (44% des gesamten Agrarlandes), die nicht produktiv genutzt werden, und somit laut Verfassung enteignet und an die Landlosen verteilt werden könnten (vgl. Melchers 2002: 316).

Seit Überwindung der zwanzigjährigen Militärdiktatur im Jahre 1985 haben sich alle brasilianischen Regierungen zu dem Ziel einer umfassenden Agrarreform bekannt. Sie sind jedoch ausnahmslos hinter ihren Versprechungen zurückgeblieben (vgl. Faltheuer 1997: 74f). Dies gilt auch für die beiden Amtszeiten der Re-

gierung Fernando Henrique Cardoso. Deren Behauptung, insgesamt eine halbe Million Familien im Rahmen der Agrarreform angesiedelt zu haben, wird von Experten als weit übertrieben kritisiert (vgl. Melchers 2002: 316f). Laut Angaben des IPEA wurden in den Jahren 1999 und 2000 statt der von der Regierung genannten 194.212 lediglich 109.258 Familien angesiedelt. Treibende Kraft der brasilianischen Agrarreform ist vor allem die 1984 gegründete Landlosenbewegung MST2, über deren friedliche Landbesetzungen insgesamt 250.000 Familien zu Landtiteln gelangt sind: „a veritable land reform from below“, wie Peter Rosset vom US-amerikanischen *Institute for Food and Development Policy* hervorhebt (Rosset 2001: 6).³ Obgleich Landbesetzungen von Seiten der Großgrundbesitzer häufig mit Gewalt beantwortet werden und daher zahlreiche Todesopfer gefordert haben, bleiben sie als Druckmittel für die Landlosenbewegung zentral. Daran hat auch ein Präsidialdekret von Cardoso aus dem Jahr 2002 nichts geändert, mit dem sowohl die Beteiligten als auch die von Landbesetzungen betroffenen Ländereien von der Enteignung zu Agrarreformzwecken ausgeschlossen wurden.

Mit dem Ziel, „to establish cheaper, more agile policy alternatives to centralized land reform“, wurde 1997 in fünf Bundesstaaten des Nordostens (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia und Minas Gerais) das Pilotprojekt *Cédula da Terra* gestartet, das den oben beschriebenen Prinzipien der marktgestützten Landreform folgt (Deininger 1999: 662). Die Gesamtkosten wurden auf 150 Millionen US-Dollar geschätzt, wovon 90 Millionen US-\$ mithilfe eines Weltbankkredits aufgebracht wurden. Ziel des Projektes war es, innerhalb von drei Jahren 15.000 Familien den Erwerb freiwillig zum Verkauf angebotener Ländereien zu ermöglichen (vgl. Sauer 2002: 12f). Neben einem einmaligen Zuschuss insbesondere für infrastrukturelle Investitionen erhalten die Käufer zur unmittelbaren Auszahlung des vollen Marktpreises an die Verkäufer einen Kredit, den sie, beginnend nach drei Jahren, innerhalb einer zehnjährigen Frist zurückzahlen müssen.⁴ Der ursprünglich festgelegte jährliche Zinssatz von etwa fünfzehn Prozent wurde 1999 auf vier Prozent gesenkt, die Rückzahlungsfrist auf zwanzig Jahre erweitert (vgl. Sauer 2002: 12).

Auf Grundlage zweier Weltbank- (vgl. Buainain et al. 1999 und Navarro 1998) und einer FAO-Studie (vgl. Groppo et al. 1998) kommt Saturnino Borrás zu dem Schluss, dass die Ergebnisse des Projektes hinter den ursprünglichen Zielen weit zurückgeblieben seien (vgl. Borrás 2002). Zwar seien die 15.000 Familien schneller als erwartet angesiedelt worden. Entgegen den Erwartungen der Weltbank, eine marktgestützte Reform werde auf eine hohe Beteiligung von Großgrundbesitzern stoßen, stellt Borrás jedoch fest: „Neither large landlords nor owners of productive lands sold land through the PCT [*Projeto Cédula da Terra*] process. Only small-to-medium and underutilized or abandoned farms were sold“ (Borrás 2002: 42) Von einer Armutsorientierung des Programms könne nur be-

dingt die Rede sein, da das Durchschnittseinkommen der Begünstigten vor Anlauf des Projektes mit 2.057,82 Reais weit über der offiziellen Armutsgrenze von 1.383 Reais gelegen habe (vgl. Borrás 2002: 42). Die Dezentralisierung der Verhandlungen habe nicht etwa zu einer Stärkung lokaler Gemeinschaften, sondern zu erhöhter Einflussnahme lokaler Behörden auf die Auswahl der Begünstigten und Ländereien, auf die Preise sowie auf den weiteren Prozess genommen – in manchen Fällen offenbar klar zugunsten der Landbesitzer (vgl. Borrás 2002, 43f). Ob das Überleben der meisten neuen Betriebe nachhaltig gesichert werden kann, ist derzeit sehr ungewiss. Der von der Weltbank gewährte Zuschuss wurde in allen Fällen aufgrund hoher Umsiedlungs- und Subsistenzkosten und der erforderlichen infrastrukturellen Investitionen weitaus schneller aufgebraucht als erhofft. Die marginale, von Verkehrswegen oft abgeschnittene Lage der Ländereien habe dieses Problem verschärft (vgl. Borrás 2002: 44f). In fast allen Fällen sei eine rechtzeitige Rückzahlung der Kredite unwahrscheinlich, womit den Bauern der Verlust des Landes drohe. Die meisten Begünstigten verzeichneten seit dem Landerwerb sogar Einkommensverluste.

„If the \$R 2,057.82 income level is used, Buainain *et al.*'s own calculations show that 9 out of the 14 regions studied would in fact register income *reductions*, while the rest would post modest increases. In addition, 6 out of the 14 studied regions would be likely to have incomes *below* the national poverty line.“ (Borrás 2002: 45, Hervorhebung im Original)

Eine von verschiedenen Organisationen des brasilianischen Nationalen Forums für Agrarreform und Gerechtigkeit auf dem Lande in Auftrag gegebene Studie bestätigt diese Befunde weitgehend (vgl. Dias Victor und Sauer 2002). Gegenstand der Untersuchungen waren vor allem die Lebensbedingungen der Begünstigten. Wenngleich die meisten Befragten den Besitz von Land als eine Verbesserung ihrer allgemeinen Lebensbedingungen empfanden, gaben viele an, größere Not zu erleiden als vor dem Landerwerb (vgl. Sauer 2002, 15). Während allgemeine Zahlen über Betriebsaufgaben nicht zugänglich gewesen seien, stellt Sergio Sauer in einer Zusammenfassung der Studien fest, dass in einigen der untersuchten Gebiete bis zu 60 Prozent der Familien ihr Land bereits wieder verlassen hätten. Ebenso wie Borrás weist auch Sauer darauf hin, dass die meisten Ländereien abgelegen und von geringer Qualität seien. Laut Angaben der Befragten reiche die Eigenproduktion zur Deckung des Eigenbedarfs nicht aus, geschweige denn zur Kapitalbildung oder zur Tätigung von Investitionen (vgl. Sauer 2002: 20). Noch eindeutiger als Borrás schlussfolgert Sauer, dass die Begünstigten nicht in der Lage sein werden, ihre Kredite innerhalb der gesetzten Frist zurückzuzahlen. „In other words, families included in the project not only continue to be poor but cannot afford to pay back their loan“ (Sauer 2002: 21f).

Unter den meisten im Nationalen Forum für Agrarreform und Gerechtigkeit auf dem Lande zusammengeschlossenen zivilgesellschaftlichen Organisationen ist das Projekt *Cédula da Terra* auf vehementen Widerstand gestoßen. Als Regierung und Weltbank ihre Absicht bekundeten, das Programm unter dem Namen *Banco da Terra* auf das ganze Land auszuweiten, forderten sie zweimal beim *Inspection Panel* der Weltbank eine vorherige eingehende Evaluierung des Pilotprojektes. Mit der Begründung, bei den vorgebrachten Beanstandungen handele es sich lediglich um „philosophische“ Erwägungen, lehnte der *Inspection Panel* eine Prüfung wiederholt ab. Ungeachtet der breiten Kritik aus der Zivilgesellschaft und der in mehreren Studien zutage getretenen Schwächen des Pilotprojektes gewährte die Weltbank am 30. November 2000 einen zweiten Kredit von 200 Millionen US-Dollar, der die Ausweitung von fünf auf fünfzehn Bundesstaaten ermöglichte (vgl. Sauer 2002, 11). Lediglich geringfügige Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorhaben wurden in dem Projekt vorgenommen, das 2001 unter dem Namen *Crédito Fundiário* gestartet wurde.

Welche Auswirkungen der Wahlsieg der Arbeiterpartei PT und ihres Präsidentschaftskandidaten „Lula“ auf die brasilianische Agrarreform und das Programm der marktgestützten Landreform haben wird, ist derzeit noch schwer abzuschätzen. Teile der Arbeiterpartei stehen der Landlosenbewegung traditionell sehr nahe und drängen auf eine rasche Enteignung und Umverteilung von Ländereien, die ihre soziale Funktion nicht erfüllen. Mit der Ernennung von Roberto Rodrigues, einem Zuckerbaron und Vertreter des Agrobusiness, zum neuen Landwirtschaftsminister zeichnen sich jedoch bereits Flügelkämpfe ab. Deren Ausgang hängt sicherlich auch davon ab, ob die Landlosen in den nächsten Monaten imstande sein werden, genügend gesellschaftlichen Druck für eine umfassende Agrarreform zu mobilisieren.

4. Kolumbien

Auch Kolumbien weist eine extrem hohe Bodenkonzentration auf. 46,8 Prozent der Betriebe (jeweils unter fünf ha) verfügen über 3,2 Prozent der Agrarfläche, während die 2,8 Prozent Großbetriebe (mit je über 200 ha) 39,0 Prozent der Ländereien kontrollieren. Diese bimodale Besitzstruktur wirkt sich auf Kolumbiens Ernährungssicherheit besonders negativ aus, da 72,3 Prozent der in Großgrundbesitz befindlichen Fläche zu extensiver, hauptsächlich für den Export bestimmter Viehzucht genutzt werden (vgl. Fajardo 2002: 7). Das Verschwinden wenig konkurrenzfähiger Kleinbauern wurde in den 1990er Jahren durch die von IWE, Weltbank und WTO betriebene Marktöffnung beschleunigt (vgl. Fajardo 2002: 6).

Kolumbien blickt auf eine lange Rechtstradition von Agrarreformen zurück. Schon 1936, also sehr viel früher als in Brasilien, wurde in Kolumbien mit dem

Gesetz 200 die soziale Funktion des Eigentums vorgeschrieben. Ländereien, die aufgrund mangelnder Bewirtschaftung während eines gewissen Zeitraums diese soziale Funktion nicht erfüllten, mussten demnach enteignet werden. Die Erfolge dieser wie auch einer weiteren Landreforminitiative seit 1961 sind jedoch sehr begrenzt gewesen (vgl. Fajardo 2002).

Einem Vorschlag der Weltbank folgend, wurde 1994 das Konzept der marktgestützten Landreform als eine von drei Hauptkomponenten des Gesetzes 160 in Kolumbien eingeführt (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 13f). Das Konzept sah die Zahlung des vollen (zuvor ausgehandelten) Marktpreises an den freiwilligen Verkäufer vor, wobei 70 Prozent aus einem Zuschuss des Agrarreforminstituts INCORA5 (davon zu 50 Prozent in Form von Staatsanleihen und zu zwanzig Prozent bar) und 30 Prozent aus Ersparnissen oder Anleihen durch die Begünstigten finanziert werden sollten. Eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen Käufern und Verkäufern spielten in dem Konzept lokale INCORA-Behörden (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 14). Erklärtes Ziel der Regierung war es, von 1994 bis 1998 eine Million Hektar Land umzuverteilen (vgl. Deininger 1999: 656).

Obleich besonders die Einführung des 70-prozentigen Zuschusses starke politische Unterstützung seitens der Landbesitzer erhielt (vgl. Deininger 1999: 669, Fußnote 16), räumt Deininger ein, dass das ambitionierte Programm einen „disappointingly slow start“ gehabt habe (Deininger 1999: 656). Der Zuschuss von 70 Prozent habe Verkäufer und Käufer zu geheimen Absprachen verleitet, das Land überzubewerten und den staatlichen Zuschuss unter sich aufzuteilen. Die gesetzlich vorgeschriebene Mindestgröße für die neuen Betriebe von etwa fünfzehn Hektar Land habe allein auf Vollzeitbetriebe abgezielt und den Möglichkeiten der Armen nicht Rechnung getragen, aus verschiedenen Quellen gleichzeitig Einkommen zu generieren. „As a result, the law was in danger of concentrating large amounts of subsidies on a well-connected ‘agrarian bourgeoisie’ leaving the majority of potential beneficiaries uncovered” (Deininger 1999: 656).

Um parallel zu der INCORA-geführten marktgestützten Landreform, aber im Rahmen der allgemeinen Richtlinien des Gesetzes 160, effizientere Methoden der Landreform zu testen, wurde in enger Koordination mit der Weltbank in fünf Gemeinden (*municipios*) ein neues Pilotprojekt gestartet (vgl. Deininger 1999: 656f und Gruszczynski und Jaramillo 2002: 16). Dieses Pilotprojekt wurde durch einen Kredit von 1,82 Millionen US-Dollar ermöglicht, den die Weltbank am 30. Juni 1996 gewährte (vgl. Mondragón 2002: 30). Wenngleich Gruszczynski und Jaramillo dem Pilotprojekt besonders aufgrund einer intensiveren Planung der Ansiedlungen und Beratung der Begünstigten insgesamt bessere Resultate bei gleichzeitiger Kostenreduzierung bescheinigen als der INCORA-geführten marktgestützten Landreform, berichten sie auch hier von gravierenden Schwierigkeiten

(vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 19). Auch den Begünstigten des Pilotprojekts bereitet das Aufbringen der 30 Prozent des Landpreises große Probleme (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 16), insbesondere seitdem 1999 die *Caja Agraria* geschlossen und durch die *Banco Agrario* ersetzt wurde, die an die finanzschwachen Begünstigten keine Kredite vergibt (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 15). Die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der neuangesiedelten Betriebe scheint auch im Rahmen des Pilotprojektes eher fragwürdig:

„A small sample of both Incora-led and pilot projects in Rivera, Huila indicates that both faced high hurdles in the implementation of farm projects. Land preparation requires working capital, and the gestation period requires that campesinos have a supplementary income source. In the pilots, funding was obtained for the preparation of land, the only income received by the campesinos during their first six months as landowners. In both cases, the lack of financing for farm projects muted the success of the same.” (Gruszczynski und Jaramillo 2002, S.19)

Insgesamt fällt die Bilanz der marktgestützten Landreform in Kolumbien seit ihrem Beginn im Jahre 1994 katastrophal aus. Dem von Deininger beschriebenen langsamen Start der ersten beiden Jahre ist nicht etwa eine Beschleunigung gefolgt. Im Gegenteil: Die Zahlen sind seit 1996 rapide gesunken. Nahezu zum Stillstand kam die Landreform in den Jahren 1999 (10.454 Hektar an 845 Familien), 2000 (7.087,9 Hektar an 646 Familien) und 2001 (8.167,3 Hektar an 662 Familien) (vgl. INCORA, zit. nach Mondragón 2002: 31). Anstatt des 1994 von der Regierung versprochenen Transfers von einer Million Hektar Land bis 1998 sind über die marktgestützte Landreform in Kolumbien bis einschließlich 2001 insgesamt nur 180.211 Hektar „umverteilt“ worden (vgl. Mondragón 2002: 31). Den 12.974 begünstigten Familien stehen über eine Million Menschen gegenüber, die (seit 1991) Opfer von Zwangsvertreibungen vor allem durch paramilitärische Einheiten geworden sind (vgl. Mondragón 2002: 24).

Entgegen den Erwartungen der Weltbank haben sich laut Mondragón Großgrundbesitzer an dem Programm nicht beteiligt, sondern lediglich mittlere Landbesitzer mit einer durchschnittlichen Betriebsfläche von 223 Hektar bis 1997 bzw. 180 Hektar zwischen 1998 und 2001. Infolge des erwähnten Wegfalls von Krediten waren willige Käufer seit 1999 nicht mehr imstande, den vorgeschriebenen Eigenanteil von 30 Prozent aufzubringen. Um ihr Land dennoch zu verkaufen, haben viele mittlere Landbesitzer aus eigener Not heraus auf diesen Eigenanteil verzichtet (Mondragón 2002: 31). Auf die schlechte Qualität und Abgegebenheit sowie die überhöhten Preise der Ländereien sei es hauptsächlich zurückzuführen, dass diejenigen, die vor 1999 noch Kredite erhalten hätten, diese nicht rechtzeitig zurückzahlen könnten (vgl. Mondragón 2002: 31 f.). Auch Gruszczynski

und Jaramillo bestätigen, die überhöhten Preise „required excessive levels of debt that no farm project could hope to repay“ (Gruszczynski und Jaramillo 2002: 15).

Die kolumbianischen Kleinbauernorganisationen haben sich gegen das Programm der marktgestützten Landreform und insbesondere gegen die faktische Abschaffung der Enteignungsoption von Beginn an vehement gewehrt (vgl. Mondragón 2002: 37f). „There is widespread perception that the experience with the ‚market‘ has been negative“ (Gruszczynski und Jaramillo 2002: 25). Dennoch gewährte die Weltbank Kolumbien am 22. Januar 2002 einen Kredit von 32 Millionen US-Dollar, mit dessen Hilfe neben der Unterstützung von *asociaciones productivas* zwischen ländlichen Gemeinden und dem Privatsektor auch die marktgestützte Landreform fortgeführt werden soll (vgl. Mondragón 2002: 34).

5. Südafrika

Nahezu die Hälfte (49,9 Prozent) der Bevölkerung lebt in Südafrika unter der Armutsgrenze. 72 Prozent der Armen leben auf dem Lande (vgl. May 2002: 22). Eine wichtige Ursache für diese Situation liegt in den ungerechten Bodenbesitzverhältnissen, die in der systematischen Enteignung und Diskriminierung der afrikanischen Bevölkerung durch die weiße Bevölkerungsminderheit während des Kolonialismus und das spätere Apartheidregime wurzeln. Mit dem „Native Land Act“ von 1913 wurde die schwarze Bevölkerung in Reservate zurückgedrängt, deren Anteil mit dem „Native Trust and Land Act“ von 1936 auf 13% der Gesamtfläche des Landes ausgeweitet wurde. Privater Landbesitz blieb Schwarzen in Südafrika bis in die 90er Jahre hinein untersagt. Während ein schwarzer Südafrikaner im Durchschnitt über 1,3 Hektar Land verfügt, besitzen weiße durchschnittlich 1.570 Hektar (vgl. Deininger 1999: 664).

Die Landreform, die 1994 im Rahmen des *Reconstruction and Development Program* (RDP) gestartet wurde, beinhaltet drei Komponenten: (1) die Umverteilung (*redistribution*) von Land an städtische und ländliche Arme zu Wohn- und Produktionszwecken; (2) die Rückgabe (*restitution*) von Ländereien an Opfer von Zwangsvertreibungen seit 1913 sowie (3) eine Reform des Bodenrechts zugunsten von Farmarbeitern und Bewohnern kommunaler Ländereien (*tenure reform*).

Die Weltbank, obgleich an der Finanzierung nicht beteiligt, hatte auf das RDP maßgeblichen Einfluss genommen. Aus Sorge, eine linke Regierung könnte in Südafrika massive Enteignungen vornehmen, hatte die Weltbank schon seit 1990 den Dialog mit der zukünftigen Regierungspartei ANC (African National Congress) gesucht und 1992 einen Workshop in Swasiland sowie 1993 die *Land Redistribution Options Conference* mitveranstaltet (vgl. Adams 2000: 52). Die anspruchsvollste Komponente der Landreform, die Landumverteilung, folgte somit in wesentlichen Punkten dem marktgestützten Ansatz der Weltbank. Ein staatli-

cher Zuschuss von 15.000, später 16.000 Rand pro Haushalt, sollte vor allem Zusammenschlüssen von einkommensschwachen Haushalten (mit einem monatlichen Einkommen unter 1.500 Rand) die Möglichkeit eröffnen, auf dem „Landmarkt“ Ländereien zu erwerben (vgl. Deininger 1999: 665). Bis 1999 sollten auf diese Weise 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Südafrikas umverteilt werden (vgl. Lahiff 2001: 1).

Tatsächlich jedoch wurden bis März 1999 nur 650.000 Hektar Land über das marktgestützte Programm umverteilt, was weit weniger als einem Prozent des kommerziellen Agrarlandes entspricht (vgl. Lahiff 2001: 4). Doch auch unter denjenigen, die über das Umverteilungsprogramm Land erhalten haben, ist Armut immer noch weit verbreitet. Das transferierte Land wird immer noch häufig unzureichend genutzt und das wirtschaftliche Potenzial vieler Projekte ist sehr beschränkt (vgl. Kepe und Cousins 2002: 3). Als wichtige Ursachen für die schlechten Resultate des Programms nennt Edward Lahiff vom *Programme for Land and Agrarian Studies* die mangelnde Erfahrung der für den Landtransfer zuständigen Beamten, die Abhängigkeit von den Landbesitzern, die über das Zustandekommen des Landtransfers sowie über den Preis entscheiden, und die mangelnde Koordination zwischen den Behörden auf Provinz- und auf lokaler Ebene. Lahiff kritisiert zudem, die in dem Programm enthaltene Vorschrift, nach einem vorgegebenen Muster so genannte *business plans* zu erarbeiten, überfordere die Begünstigten. Diese erhielten über den Landtransfer hinaus seitens des Staates kaum Unterstützung (vgl. Lahiff 2001: 4).

Nach einer Überprüfung des Umverteilungsprozesses durch das Landreformministerium (DLA) wurde im August 2001 das in enger Kooperation mit der Weltbank entwickelte Programm *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) verabschiedet (vgl. Lahiff 2001: 4f). Die darin enthaltenen Änderungen, wie z.B. die Aufhebung der Einkommensobergrenze von 1.500 Rand pro Monat für die Begünstigten, deuten darauf hin, dass das Hauptziel nicht mehr in der Armutsreduzierung, sondern in der Schaffung einer „class of full-time black commercial farmers“ besteht (Lahiff 2001: 5, vgl. auch Adams 2000: 50). Insbesondere die finanzielle Eigenbeteiligung von mindestens 5.000 Rand, die seither von den Begünstigten verlangt wird, schränkt die Teilnahme der ressourcenarmen Bevölkerung an dem Programm weiter ein.

Während viele südafrikanische NROs die marktgestützte Landreform lange Zeit nur moderat kritisiert hatten, sind besonders seit der Gründung des unabhängigen *Landless People's Movement* (LPM) im Jahre 2001 auch dort deutliche Töne zu vernehmen. Auf der parallel zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung ausgerufenen „Woche der Landlosen“ forderten das LPM und das *National Land Committee* (NLC) in einer Pressekonferenz die Regierung auf, „sich vom marktgestützten Ansatz zu verabschieden, der die Macht in den Händen der jet-

zigen Landbesitzer belässt«. Brachliegendes und unproduktives Land sowie das Land von Farmern, die die Rechte der Arbeiter missachten, müsse enteignet und umverteilt werden. Der anschließende „Marsch der Landlosen“ geriet mit etwa 15.000 Teilnehmern zur größten Demonstration gegen die südafrikanische Regierung seit 1994.

6. Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive

Die Analysen zeigen, dass die marktgestützten Landreformen in allen drei Ländern die von der Weltbank und/ oder den Regierungen gesetzten Zielvorgaben weit verfehlt haben. Der Umfang der übertragenen Ländereien ist in allen drei Ländern sehr gering. In Kolumbien und Südafrika wurden jeweils nur Bruchteile der anvisierten Anzahl Hektar transferiert. Nur in Brasilien wurde das – freilich bescheidene – quantitative Ziel des Pilotprojektes *Cédula da Terra* von 15.000 Hektar erreicht. Entgegen der Hoffnung, dass die Auszahlung des vollen Marktpreises die Großgrundbesitzer für eine Beteiligung an der Landreform gewinnen würde, haben in Brasilien und Kolumbien nur kleine und mittlere Betriebe ihr Land angeboten. In allen drei Ländern waren die übertragenen Ländereien überwiegend von schlechter Qualität und in marginaler Lage; besonders in Kolumbien und Brasilien wurden zudem überhöhte Preise registriert. In diesen beiden Ländern, wo die Begünstigten 100 bzw. 30 Prozent des Landpreises selber aufbringen müssen, sind die Aussichten auf eine rechtzeitige Rückzahlung der Kredite sehr gering, womit ihnen der Verlust des Landes und damit noch größere Armut und Hunger drohen. Technische und finanzielle Unterstützung über den Landtransfer hinaus erhalten die Begünstigten nur in Brasilien, wobei aber auch hier die gewährten Zuschüsse weitaus schneller aufgebraucht wurden als erwartet. Ohnehin lagen die Einkommen der Begünstigten in Brasilien und Kolumbien vor dem Landerwerb durchschnittlich weit über der Armutsgrenze, was der proklamierten Armutsorientierung der marktgestützten Landreformen widerspricht. In Südafrika kann seit der Aufhebung der Einkommensobergrenze und der parallelen Einführung eines obligatorischen Eigenbeitrags der Begünstigten von einer Armutsorientierung auch keine Rede mehr sein. Letztendlich wurden in allen drei Ländern beide Oberziele – wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit – eindeutig verfehlt.

Damit wird das Modell der marktgestützten Landreform auch der Gewährleistungspflicht des Menschenrechts auf Nahrung nicht gerecht. Zugang zu Land wird in dem zugrundeliegenden Konzept nicht als Menschenrecht aufgefasst, das jeder Staat den von Hunger Betroffenen in ländlichen Regionen gewährleisten muss, sondern wird weitgehend dem Markt überlassen. Wie die Beispiele Brasilien, Kolumbien und Südafrika zeigen, begünstigen marktgestützte Landreformen nicht in erster Linie die von Hunger bedrohten Menschen, sondern diejenigen,

die aufgrund ihrer Erfahrungen, Ausbildung und materiellen Ressourcen das Land voraussichtlich am effizientesten und produktivsten nutzen können (vgl. Borras 2001: 17). Indem die marktgestützte Landreform die Auszahlung des vollen Marktpreises an die Landbesitzer verlangt, wälzt sie die Kosten der „Umverteilung“ auf die Landlosen ab und belastet ihre Ausgangssituation mit hohen Schulden. Bisherige Analysen lassen darauf schließen, dass viele Begünstigte diese Schulden nicht zurückzahlen können und ihr Land verlieren werden.

Obwohl die Weltbank oft behauptet, einen komplementären Ansatz zu verfolgen, trägt sie durch die ausschließliche Förderung marktgestützter Landreformen offenbar zu einer Verdrängung staatlich gelenkter umverteilender Landreformen bei, die auf Enteignung und angemessener Entschädigung von Großgrundbesitzern beruhen. So ging der Einführung der marktgestützten Landreform in Kolumbien eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeit staatlicher Enteignung voraus. In Brasilien wurden 2002 durch ein Präsidialdekret sowohl die an Landbesetzungen beteiligten Menschen als auch das besetzte Land von der Enteignung zu Agrarreformzwecken ausgeschlossen (vgl. Melchers 2002: 317) und damit das wichtigste Druckmittel der Landlosenbewegung MST kriminalisiert. In beiden Ländern ging die Förderung marktgestützter Landreformen mit massiven Budgetkürzungen für die staatlichen Agrarreforminstitute INCRA (vgl. Melchers 2002: 317) und INCORA (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 20) einher. Für Kolumbien zeigt Deininger selbst den Zusammenhang zwischen den Budgetkürzungen und der Einführung der marktgestützten Landreform auf:

“Not unrelated to the loss of INCORA’s traditional source of finance – a share of duties on agricultural imports that was eliminated with agricultural trade liberalization – a law was passed in 1994 that would allow for a more decentralized and demand-driven process.” (Deininger 1999: 656)

In Südafrika hat die Weltbank durch frühe Einflussnahme auf den ANC seit 1990 dazu beigetragen, dass Enteignungen als Option einer Landreform *a priori* ausgeschlossen wurden (vgl. Adams 2000: 52). Die Verdrängung staatlich gelenkter Landreformen und die Abschaffung der Enteignungsoption bedeuten jedoch eine Verhinderung der vollen Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung und somit eine Verletzung desselben. Denn es gibt kein historisches Beispiel einer umfassenden und erfolgreichen Landreform, die ohne Enteignungen ausgekommen wäre. Für die meistzitierten Erfolgsbeispiele Taiwan, Südkorea und Japan betont Keith Griffin: „In all three cases there was a substantial element of confiscation of landowners’ property and a substantial element of subsidy to tenant beneficiaries“ (Griffin 2001: 26). Eine wichtige Erfolgsbedingung für diese umverteilenden Landreformen war neben einer günstigen internationalen Konstellation freilich eine enge Zusammenarbeit zwischen starken und von der Olig-

archie unabhängigen Regierungen einerseits und den Bauernorganisationen andererseits.

7. Partizipation ohne Mitbestimmung?

Gemeinsam ist den marktgestützten Landreformen in allen drei Ländern, dass sie gegen den massiven Widerstand von NROs, Bauern- und Landlosenorganisationen durchgesetzt wurden. Diese breite Opposition hat sich inzwischen auch auf internationaler Ebene vernetzt und artikuliert. So forderten FIAN⁷, die internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung, und das weltweite Kleinbauernnetzwerk *La Via Campesina* in ihrer Petition „Land ist mehr als eine Ware“ im Dezember 2000, die Förderung marktgestützter Landreformen auszusetzen, solange die Auswirkungen der Programme auf die ländliche Armut nicht von unabhängiger Seite geprüft worden seien (FIAN und *La Via Campesina* 2000). Auf zwei internationalen Agrarreformkonferenzen, im Dezember 2000 in Tagaytay City, Philippinen, und im März 2001 in Bonn, haben NROs und Bauern ihre Ablehnung bekräftigt. So heißt es in der Abschlusserklärung von Bonn vom März 2001, die von den 125 anwesenden Vertretern von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen, Bauern- und Nichtregierungsorganisationen getragen wurde, marktgestützte Landreformen seien „insufficient instruments in the context of highly unequal societies and thus cannot replace redistributive Agrarian Reforms which expropriate, within the framework of the law, land from large landowners and redistribute such land to the poor and landless.“ (The Bonn Statement on Access to Land 2001, Abs. 18). Selbst in einer von der Weltbank moderierten E-Mail-Diskussion äußerten sich die meisten Teilnehmer „decidedly negative“ gegenüber dem Modell, wie Michael Carter in der offiziellen Zusammenfassung auf der Homepage der Weltbank schreibt (Carter 2001: 2).

Auf die Kritik hat die Weltbank bislang lediglich mit Konsultationen reagiert, zuletzt in Form vier regionaler Workshops zwischen April und Juni 2002, von denen Bauernorganisationen und kritische NROs größtenteils ausgeschlossen blieben. FIAN und *La Via Campesina* hatten zuvor in einem offenen Brief an die Weltbank außerdem moniert, dass zur Abstimmung der Diskussionsergebnisse keinerlei demokratische Entscheidungsstrukturen vorgesehen worden waren, so dass die Schlussfolgerungen einer von der Weltbank eingesetzten Expertengruppe vorbehalten blieben. Die wenigen kritischen NROs, die dennoch an den Konferenzen teilnahmen, mussten anschließend in der Rhetorik der Weltbank als Beweis für einen „very participatory process“ herhalten, wie die Weltbank die Konsultationen in einem Brief vom 8.5.2002 an FIAN und *La Via Campesina* beschreibt.

In dem Entwurf des *Policy Research Report* (PRR), den die Weltbank am 27. November als Resümee der Konsultationen vorgelegt hat, wird das Scheitern der

marktgestützten Landreformen in Kolumbien und Südafrika weitgehend eingeräumt. In überraschender Deutlichkeit wird für Kolumbien festgestellt, „that all of the farms established are unable to repay the debts“ (Weltbank 2002: 108). In Südafrika habe die Regierung für 1995-1999 die Umverteilung von 29,7 Millionen Hektar anvisiert; bis 1997 seien jedoch nur 200.000 Hektar übertragen worden (Weltbank 2002: 110). In beiden Fällen jedoch bleibt der PRR eine tiefergehende Ursachenanalyse schuldig. Im Kontext neoliberaler Rhetorik mutet es geradezu reflexartig an, dass in Südafrika das Scheitern auf „bureaucratic processes“ (Weltbank 2002: 110) und in Kolumbien auf hohe operationale Kosten des Agrarreforminstituts INCORA (vgl. Weltbank 2002: 108) zurückgeführt wird. Für Brasilien zieht der PRR eine eher positive Bilanz des marktgestützten Programms, ohne dies jedoch in irgendeiner Form empirisch zu belegen (vgl. Weltbank 2002: 111). Unklar bleibt vor allem, welche Konsequenzen für die Weltbankpolitik selber aus dem PRR resultieren sollen. Wenngleich der Bericht, anders als frühere Verlautbarungen der Weltbank, Enteignungen als legitimes Instrument von Landreformen explizit anerkennt (Weltbank 2002: 113f), lassen jüngere Entwicklungen nicht auf einen Kurswechsel schließen. So wurden in Guatemala (vgl. Garoz und Gauster 2002) und Honduras erst im Jahr 2002 ähnliche Programme gestartet, wie sie in Brasilien, Kolumbien und Südafrika gescheitert sind. Auch in Malawi und in den Philippinen gibt es derzeit Versuche, das marktgestützte Modell einzuführen. Vieles deutet darauf hin, dass die Weltbankexperten die Lösung der Probleme nicht in der Förderung neuer Ansätze, sondern in der Perfektionierung des marktgestützten Modells suchen werden.

Abstracts:

Die einflussreichste Initiative zur Förderung von Landreformen geht seit Mitte der 90er Jahre von der Weltbank aus. Anders als „klassische“ Landreformen verzichtet das marktgestützte Landreformmodell auf die Enteignung von Großgrundbesitz und setzt auf das nachfrageorientierte Prinzip des „willing buyer – willing seller“. Auf der Grundlage empirischer Analysen bisheriger Projekte in Brasilien, Kolumbien und Südafrika zeigt der vorliegende Artikel auf, dass marktgestützte Landreformen hinter den Erwartungen der Weltbank weit zurückgeblieben sind. Dies betrifft sowohl den Umfang der transferierten Ländereien als auch die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der begünstigten Betriebe. Insbesondere die Verdrängung staatlich gelenkter Landreformen durch eine ausschließliche Förderung marktgestützter Landreformen seitens der Weltbank stellt eine Verletzung des im UN-Sozialpakt verankerten Menschenrechts auf Nahrung dar. Für dessen Umsetzung ist die rechtsstaatlich geregelte Enteignung von Großgrundbesitz, der seine soziale Funktion nicht erfüllt, nämlich ein grundlegendes Instrument.

The most influential initiative to promote land reforms since the mid 1990's comes from the World Bank. Unlike "classical" land reforms the market assisted model does not consider expropriation of large-scale land-holdings instead it only relies on the demand driven principle of "willing buyer – willing seller". On the basis of empirical analyses of projects in Brazil, Columbia and South Africa this article shows that results of market assisted land reforms did not come up to the expectations of the World Bank. This concerns both the amount of transferred land and the economic sustainability of the new enterprises. The substitution of state-led land reforms through an exclusive promotion of market-led land reforms by the World Bank constitutes in particular a violation of the human right to food established in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. For the realisation of the latter expropriation in the framework of law of large-scale land-holdings, which do not fulfil their social function, is a fundamental instrument.

Bibliographie

- Adams, M. 2000. *Breaking Ground. Development Aid for Land Reform*. London: Overseas Development Institute.
- Bonn Statement on Access to Land. 23.3.2001, Bonn: www.fian.org.
- Borras, S. M. 2001. *Questioning Market-Led Agrarian Reform*. Unveröffentlichter Entwurf vom 25.1.2001.
- Borras, S. M. 2002. "Towards a Better Understanding of Market-Led Agrarian Reform in Theory and Practice: Focusing on the Brazilian Case." *Land Reform*, Nr. 1 (2002), 32-52.
- Buainain, M.A. et al. 1999. *Community-based land reform implementation in Brazil: a new way of reaching out the marginalized?* präsentiert auf der Global Development Network (GDN) Conference in Bonn (December 1999).
- Carter, M. R. 2001. "Land Markets and Land Reform: Summary of the Comments submitted to the electronic Discussion of Land Policy and Administration: Lessons Learned and Challenges for the Bank's Development Agenda." <http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/0139A60F52E329DA85256A01005C0DBF>, 15.6.2002.
- Deininger, K. 1999. "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa." *World Development*, Bd. 27, Nr. 4 (1999), 651-672.
- Deininger, K.; Binswanger, H. 1999. „The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges." *The World Bank Research Observer*, Bd. 14, Nr. 2 (1999), 247-276.
- Deininger, K. 2001. *Land Access & Markets*. In: Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization, Hg. Morales, H.R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 347-356.
- Dias Victor, A. und S. Sauer. 2002. *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra. Relatório de Pesquisa*.

- Brasília: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais und Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN/Brasil
- Fajardo, D. M. 2002. "La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia." *Land Reform*, Nr. 1 (2002), 4-21.
- Falk, G. 2002. *Poverty Reduction Strategy Papers – eine Chance zur Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika?* Unveröffentlichte Diplomarbeit (Universität Duisburg).
- Faltheuer, T. 1997. *Die Wiederkehr des Verdrängten – Agrarreform und soziale Bewegungen in Brasilien*. In: Land und Freiheit, Lateinamerika Analysen und Berichte 21, Hg. Grabbert, K. et al., Bad Honnef: Horlemann Verlag, 66-80.
- FIAN/La Via Campesina. 2000. Petition "Land ist mehr als eine Ware" (Dezember 2000), www.fian.de. General Comment 12, E/C. 12/1999/5, CESCR.
- Garoz, B.; Gauster, S. 2002. Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Guatemala: Coordinación de ONG y Cooperativas (SONCOOP) und Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC).
- Griffin, K. 2001. *Poverty and Land Distribution: Cases of Land Reform in Asia*. In: Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization, Hg. Morales H.R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 17-38.
- Gropp, P. et al. 1998. *Avaliação Sintética do Projeto Cédula da Terra*. Fortaleza-CE, Brasilien: Convênio FAO/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
- Gruszcynski, D. M.; Jaramillo, F. C. 2002. "Integrating Land Issues into the Broader Development Agenda. Case Study: Colombia. Paper prepared for presentation in the Regional Workshop on Land, organized by the World Bank, Pachuca, Mexico on May 19-22, 2002." www.worldbank.org, Entwurf vom 14.5.2002.
- Kepe, T.; B. Cousins. 2002. *Radical land reform is the key to sustainable rural development in South Africa*, Policy Brief, Nr. 3, Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS).
- Lahiff, E. 2001. *Land reform in South Africa: is it meeting the challenge?* Policy Brief, Nr. 1, Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS).
- May, J. 2000. *The structure and composition of rural poverty and livelihoods in South Africa*. In: At the crossroads: Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century, Hg. Cousins, B., Cape Town: PLAAS, 21-34.
- Melchers, I. 2002. "Agrarreform und Armutsbekämpfung in Brasilien." *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 11 (2002), 316-318.
- Mondragón, H. 2002. *Colombia: O Mercado de Tierras o Reforma Agraria*. Unveröffentlicht, präsentiert in Washington.
- Mbaya, S. 2001. *Land- und Agrarreform in Namibia, Südafrika und Simbabwe – aktuelle Trends*. Herne: FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk (FIAN).
- Monsalve Suárez, S. 2002. *Marcos legales y conflictos de tierras: análisis desde una perspectiva de derechos humanos*. Unveröffentlicht.
- Navarro, Z. 1998: *The »Cédula da Terra« guiding project: comments on the social and political-institutional conditions of its recent development. A World Bank document.*

Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz

- Petras, J. 1997. "Latin America: the resurgence of the Left." *New Left Review*, Nr. 223 (1997), 17-47.
- Rosset, P. 2001. *Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way*, Food First Backgrounder Bd. 7, Nr. 1 (2001), Oakland: Institute for Food and Development Policy.
- Sauer, S. 2001. *The experience in Market-assisted Land Reform in Brazil*. In: Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization, Hg. Morales, H.R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 413-422.
- Sauer, S. 2002. *A Ticket to Land: The World Bank's market-based land reform in Brazil*. Unveröffentlicht. Präsentiert in Washington.
- Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN). 2002. *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, S. Washington: www.saprin.org, 9.9.2002.
- UN General Assembly. 2002: *The right to food. Note by the Secretary-General*, A/57/356, 27.
- Weltbank. 1994. *Resettlement and Development The bankwide Review of Projects involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, Washington.
- Weltbank. 1997. *Rural Development: From Vision to Action. A Sector Strategy*, Washington.
- Weltbank. 2002. *Land Policy for pro-poor development. Policy Research Report. Draft*, Washington: www.worldbank.org, 30.11.2002.

Armin Paasch, FIAN Deutschland e.V.
Overwegstr. 31, 44625 Herne, Deutschland
e-mail: paasch@fian.de

- 1 IPEA Instituto de Pesquisa Economica Aplicada
- 2 MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- 3 Petras spricht von 139.000 Familien (vgl. Petras 1997: 24).
- 4 "The MLAR-PCT model adopts a flexible loan-grant financing scheme. Each beneficiary is given a fixed sum of money (US\$11 200) with which to finance a project. Whatever portion is used to buy land is considered as a loan and has to be repaid in full (with interest at prevailing market rates). Whatever is left after the land purchase is given to the beneficiary as a grant to be used for post-land transfer development projects and need not be repaid." (Borras 2002: 41).
- 5 INCORA Instituto Colombiano de Reforma Agraria
- 6 DLA Department of Land Affairs
- 7 FIAN FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk