

Verändern sich Verfügungsrechte am Boden zu Ungunsten einer ökologischen Landwirtschaft? Unbewältigte Herausforderungen und erkennbare Perspektiven

Michael Kirk

1. Zur "Wiederentdeckung" von Boden-/Ressourcenrechten als ordnungspolitische Bedingung für nachhaltige bzw. ökologische Landwirtschaft

Weltweit ist ein rapider Wandel im Zugang zu Boden und in seinen Nutzungsmustern festzustellen (Kirk 1998a). Entsprechend unterliegen auch Leitbilder von Bodenordnungen schnellen Veränderungen, ohne daß praktizierte Bodenrechts-Ordnungen diese Herausforderungen adäquat verarbeiten können, sie ausreichend Potential für einen endogenen Wandel besitzen oder aber exogene Eingriffe durch den Staat oder Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die erhofften Allokations-, Verteilungs- und Umweltwirkungen zeigen. Hierin liegt das Kernproblem bei der Bewältigung wirtschaftlichen und institutionellen Wandels, auch für die Stärkung einer ökologischen Landbewirtschaftung in Entwicklungs- und Transformationsländern.

Boden wird dabei in der Bewässerungswirtschaft, im Regenfeldbau, als Forst und Weideland auf der Basis sehr unterschiedlicher Eigentumssysteme genutzt: als Privateigentum von Individuen oder juristischen Personen, von Nutzergruppen als Gemeinschaftseigentum oder aber als Staatseigentum (Bromley 1989). Auch in Ländern des Südens wird Boden zukünftig immer weniger Gegenstand primär landwirtschaftlicher Nutzung sein, sondern in der Folge struktureller Transformation (Tomich *et al.* 1995) neuen, oftmals hiermit konkurrierenden Nutzungsmustern zugeführt: der Industrieansiedlung und Urbanisierung mit flächenhafter Versiegelung des Landes, aber auch zur Bereitstellung öffentlicher Güter, wie naturbelassener Landschaft und Freizeit für Städter, oder aber als Vorbedingung für den Erhalt von Biodiversität und von Optionen zukünftiger Generationen (GTZ 1998).

Für Ökonomen ist Boden ein Produktionsfaktor neben Arbeit, Kapital und Information, dessen vielfältige Funktionen für die drei "E" (*efficiency, equity, environment*) sie erst durch die Neue Institutionenökonomik umfassend und differenziert zu analysieren in der Lage sind (GTZ 1998, Hoff *et al.* 1993, Kirk 1999a, Richter & Furubotn 1996). Natürlich verkörpert Boden für seinen Eigentümer, Nutzer oder andere involvierte Gruppen weitaus mehr: er ist Heimat, Ort der Ahnen, aber auch eine Vorbedingung für individuelle Freiheit, die Grundlage für das Überleben in Krisen, eine wichtige Einkommensquelle für Kindergenerationen, das Faustpfand für soziale Sicherung im Alter oder bei Krankheit. Er bleibt begehrter Gegenstand des Zugriffs durch den Staat, sei es indirekt über Besteuerung, durch Konzessionsvergabe, als Instrument der Regional- oder Agrarstrukturplanung oder durch direkte Aneignung der Eigentumsrechte. Boden wird mehr denn je Gegenstand der Begehrlichkeit mächtiger Interessengruppen, die Regierung und Verwaltung beeinflussen. Weiterhin bestimmen sich damit Macht, Abhängigkeit und Ideologien durch Boden; Land- bzw. Ressourcenkonflikte bilden den Kern blutiger Auseinandersetzungen und (Bürger-) Kriege, wie in afrikanischen Ländern, was auch die Zerstörung von Versuchen zum Aufbau standortgerechter Landbewirtschaftung zur Folge hat (Ruanda).

All diese Ideen verknüpfen das physische Objekt "Boden" mit menschlichen Vorstellungen, wie es zu vereinnahmen, zu besitzen, zu nutzen und zu sichern sei. Verhandelt wird im Kern die "*social construction of land*", wie Daniel Bromley (1996) sie genannt hat. Bodenrecht wird somit als *die* zentrale sozioökonomische Institution in (noch) agrarisch geprägten Gesellschaften angesehen; es ist gekennzeichnet durch gewohnheitsmäßige und/ oder in Gesetze gegossene Rechte, die Individuen und Gruppen am Boden haben und die sozialen Beziehungen, die sich daraus für die Mitglieder einer Gesellschaft ergeben (GTZ 1998). Die Bodenordnung beinhaltet dabei die Gesamtheit der Bodenrechtsverhältnisse; sie ist Teil der umfassenderen Eigentumsordnung und somit konstitutives Element von Wirtschaftsordnungen. Im aktuellen Verständnis sind die Bedeutungsunterschiede zwischen beiden Konzepten nur noch gering; sie werden mehr und mehr synonym gebraucht, was im Englischen "*land tenure*" und im Französischen "*foncier*" entspricht.

Die Institution "Bodenordnung" befindet sich mehr denn je im Wandel. Bestehende Bodenrechtssysteme, seien sie noch kolonial oder planwirtschaftlich geprägt, werden in Partnerländern des Südens, in Mittel- und Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion grundlegend hinterfragt, angestoßen durch Transformationsprozesse, marktwirtschaftliche Reformen, die Liberalisierung der Volkswirtschaften im Zuge von Globalisierung, die Dezentralisierungs- und Subsidiaritätsdebatte oder die Frage der Sozialpflichtigkeit von Eigentum bei tiefgreifendem Strukturwandel (Binswanger *et al.* 1995, GTZ 1998).

Welche Herausforderungen veränderte Eigentumsverhältnisse an Boden für den ökologischen Landbau mit sich bringen, ist dabei nur ein Aspekt von vielen, der zudem nur selten explizit verhandelt wird. Dagegen ist die allgemeinere Frage, wie sich unterschiedliche Bündel von Verfügungsrechten auf nachhaltige Landbewirtschaftung auswirken, Kernpunkt einer lebendig geführten Debatte zwischen Politik und Wissenschaft. Charakteristisch bleibt auch hier, daß sie bislang kaum unter Einbeziehung der unmittelbar betroffenen Nutzer und ihrer endogenen Wissens- und Regelungskapazitäten erfolgte.

Fortschritte in Richtung einer differenzierteren und flexibleren Behandlung der Bodenproblematik ist jedoch in einer systematischen Behandlung der vielschichtigen Interdependenzen und Komplementaritäten festzustellen, durch die Boden charakterisiert ist: er bietet seinen Nutzern sehr unterschiedliche Güter und Dienstleistungen an (wie Ackerfrüchte, Brennmaterial, Tierfutter, Baumaterial, Biodiversität); seine produktive Nutzung ist zudem oft von komplementären Ressourcen, wie Wasser, abhängig (Swallow 1997). Bevölkerungsdruck, Kommerzialisierung der Landwirtschaft und Marktliberalisierung verändern nicht allein die Nachfrage nach Ackerland, sondern zugleich auch nach Weideflächen, Bäumen und Wasser. Die Menschen im ländlichen Raum waren und sind zudem niemals exklusiv als Ackerbauern im Regen- oder Bewässerungsfeldbau, als Pastoralisten, Sammler oder Binnenfischer tätig. Sie nutzen parallel und gleichzeitig eine Vielzahl natürlicher Ressourcen und üben primäre und sekundäre Rechte daran aus. Sie haben darüber hinaus geschlechtsspezifisch sehr unterschiedliche Möglichkeiten, Boden zu erwerben, ihn selbst oder zumindest seine Erträge zu nutzen, z.B. durch Teilpacht (GTZ 1998).

Bodenrecht muß deshalb immer auch im Kontext aller wirtschaftlich genutzten und potentiell nutzbaren natürlichen Ressourcen eines Raums gesehen werden. Damit ist Bodenrecht im Deutschen begrifflich zu eng gefaßt, präziser wäre von Ressourcenrechten sprechen, von "*resource tenure*", mit Boden im Zentrum.

2. Verändern sich die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse zu Ungunsten einer ökologischen Landwirtschaft?

2.1 Reformen der Verfügungsrechte an Boden in Partnerländern sind überfällig

In der zurückliegenden Dekade wurde mit dem Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften, durch Transformation und marktwirtschaftliche Reformen die "Bodenfrage" wieder in das Zentrum des Interesses gerückt. Strukturanpassung und eine kritische Neubewertung der Rolle des Staates (Weltbank 1997) hatten dabei bereits das Terrain bereitet; weitreichende Reformen in Eigentumsordnung - und damit in der Bodenordnung - sind zur Jahrtausendwende eingeleitet oder abgeschlossen.

In fast allen Partnerländern hatte seit der Unabhängigkeit der Zentralstaat als Leviathan Boden in seiner Hand vereinigt und massiv versucht, auf endogene bodenrechtliche Institutionen und lokalspezifische, ausdifferenzierte Muster der Bodennutzung Einfluß zu nehmen. Juristische, ökonomische und politische Rechtfertigungen für eine derart umfassende Einflußnahme reichen weit in die Kolonialzeit zurück (Kirk 1999a, 1999b). Verstaatlichung - gerade auch nach der Unabhängigkeit - wurde folgendermaßen legitimiert:

- a) als Voraussetzung für umverteilende Landreformen zur Überwindung der Bodenkonzentration in den Händen mächtiger Großgrundbesitzer in Lateinamerika oder Asien, teilweise auch für neu konzipierte Bewässerungs- und (Um-) Siedlungsprogramme;
- b) sie lag begründet im tiefen Mißtrauen gegenüber der Leistungsfähigkeit der tradierten, gemeinschaftlich begründeten Bodenordnung in Afrika oder Asien, was in der fatalen entwicklungspolitischen Interpretation der *"tragedy of the commons"*-Parabel aus den 60er Jahren kulminierte (Bromley 1989, Kirk 1999a).

Die Leistungsbilanz staatlichen Ressourcenmanagements ist niederschmetternd: Entscheidungsspielräume und Investitionsbereitschaft des Einzelnen oder von Gruppen wurden massiv eingeschränkt, sowohl im klein- als auch im großbetrieblichen, mechanisierten Ackerbau, in agroforstlichen Systemen, in der Waldwirtschaft und der Tierhaltung. Mangelnde staatliche Effizienz, die Überwachungs- und Zwangsmethoden eines "Kommandostaates" anstelle von Partizipation der unmittelbar Betroffenen, die Zerstörung des Sozialvermögens von Dorfgemeinschaften, Tierhaltergruppen oder Waldnutzern und damit fortschreitende Bodendegradation markieren die Prozesse. Zentrale Verwaltungseinrichtungen bleiben zu weit entfernt von den Problemen lokaler Nutzer. Sie bieten diesen kaum Schutz ihrer Nutzungsrechte im Konfliktfalle, sie lassen nur noch selten lokalspezifische, traditionell bewährte Nutzungsstrategien zu und führen zum zerstörerischsten aller Eigentumssysteme, zum "offenen Zugang" (*open access*), nach dessen Etablierung sich vor allem ortsfremde Nutzer, wie städtische Beamte, Unternehmer oder Politiker Land aneignen unter Ausnutzung von Informationsvorsprung, Macht und Korruption.

Vor diesen bedrückenden Erfahrungen ungehemmter Plünderung natürlicher Ressourcen, einer Überforderung der Administration, dem Machtzuwachs einzelner Interessengruppen und Apathie der unmittelbar Betroffenen, begründet *jede* Form einer Umverteilung bestehender Bodenrechte, seien es Eigentums- oder Nutzungsrechte (Pacht) aus der Hand des Staates in die Hände Einzelner oder von Gruppen, einen enormen Gewinn für nachhaltiges Wirtschaften: erst hierdurch rückt wieder die individuelle Freiheit (z.B. bei der Wahl der Anbauprodukte, der

Betriebsstruktur, der Anbaumethoden oder langfristiger Investitionsmuster) in den Mittelpunkt von Entscheidungen.

Damit geht es nicht allein in Mittel- und Osteuropa oder in der Republik Südafrika um bodenrechtliche "Restitution", sondern in fast allen Partnerländern, in denen ein ver-steckter, schleichender Prozeß der Enteignung dörflicher Gruppen, von Familien und Individuen rückgängig zu machen ist. Gegenwärtig gibt es kaum ein Land des Südens, das nicht umfassende Reformen seines Ordnungsrahmens eingeleitet hat und damit einen Pluralismus der Eigentumsformen am Boden zuläßt. Die Implementierung dieses neuen Rahmens bis auf die lokale Ebene bleibt eine zeit- und kostenintensive Herkulesaufgabe, die viele Länder nicht aus eigener Kraft bewältigen können und die deshalb auch stark "*donor-driven*" ist (vgl. 3.2.). Erst ansatzweise beantwortet wurde dabei die zentrale Frage, welche alternativen Bündel von Verfügungsrechten, welche Eigentumssysteme die günstigsten Rahmenbedingungen für nachhaltige Landbewirtschaftung bzw. für ökologischen Landbau bieten.

2.2 Privateigentum und/oder Gemeinschaftseigentum als Optionen für nachhaltige Landbewirtschaftung?

Zweifellos schafft die Förderung von breit gestreutem Privateigentum in den Händen vieler besonders günstige Voraussetzungen für nachhaltige Bodenbewirtschaftung: es generiert starke Anreize für Bodenerhalt, da die Erträge getätigter Investitionen in vollem Umfang den Eigentümer/-innen zufallen. Nur Privatland kann problemlos beliehen werden, um solche Investitionen zu finanzieren, Eigentum bietet soziale Sicherung im Alter und für die Kindergeneration, um einige wichtige Standardargumente zu nennen.

Die Vorteile lassen sich jedoch nur unter restriktiven Bedingungen realisieren, da Privateigentum eine hoch komplexe Institution ist, die an eine Vielzahl von weiteren, sie stützenden Institutionen und Rahmenbedingungen geknüpft ist, die in den meisten Partnerländern nicht gegeben sind. Erforderlich sind Gewaltenteilung und eine Jurisdiktion, die Eigentum auch effektiv schützen kann, zudem weitere Rahmenrechte, durch die Privateigentum seine ökonomischen Funktionen erst erfüllen kann: ein konsistentes Vertragsrecht für Verkauf und Pacht, Familien- und Erbrecht im privatrechtlichen sowie im öffentlich-rechtlichen Bereich all jene Regelungen, die die Ausübung privater Verfügungsrechte im öffentlichen Interesse begrenzen: (Boden-) Besteuerung und andere Institute der Bodenverwaltung: Landregister, Bodenbewertung zum Wertermittlung bei Transfers, ferner Agrarstrukturentwicklung, Bodenbevorratung für öffentliche Projekte, Landnutzungsplanung, und Regeln für Entschädigung als Instrumente einer dynamischen Landentwicklung (GTZ 1998).

In Staaten, in denen diese Rahmenbedingungen (noch) nicht verwirklicht werden können, besteht in der Tat die viel beschworene Gefahr der Aneignung von Land als Privateigentum von weniger Mächtigen. Informationsasymmetrien begünstigen jene, die über die Vorteile der schnellen Registrierung von Land Bescheid wissen, die diesen mühsamen, teuren Weg gehen können, und Land von überschuldeten Privateigentümern in wirtschaftlichen Umbruchs- und Krisenzeiten oder im Entstaatlichungsprozeß zu günstigen Konditionen aufkaufen. Erst unter diesen unsicheren Rahmenbedingungen verdichtet sich die Tendenz, daß Grundbesitz sich in den Händen weniger konzentriert und es gleichzeitig immer mehr Landlose gibt, oft mit zweifachen Folgen:

- a) die Verdrängung mittelloser Kleinbauern und Pächter auf marginale Standorte mit nachfolgend bodenzerstörender Bewirtschaftung, und
- b) die Fehlnutzung von Großgrundbesitz, entweder aufgrund fehlender Kenntnisse und Fertigkeiten oder wenig motivierter Lohnarbeitskräfte anstelle von Pachtsystemen mit Anreizsystemen für Pächter und Verpächter.

Selbst wenn in einzelnen Ländern die Hoffnung auf schnelles Wirtschaftswachstum durch eine *"high-external-input agriculture"*, die große Kreditsummen erfordert, die Forderung nach Privateigentum an Boden befördert, so zeigen doch die Erfahrungen einer bereits kolonial auferlegten Privatisierung in Kenia (*'Swynnerton Plan'*) heute deutlich die Folgen auf, wenn die Komplexität des erforderlichen Ordnungsrahmens unterschätzt wurde: fehlende Aktualisierung der Grundbücher, Herausdrängen von Frauen aus der Erbfolge um Privatland, Grenz- und Interessenkonflikte, die nicht mehr adäquat geschlichtet werden können, Flächenzersplitterung und unwirtschaftliche Betriebsgrößen als Folge von Erbregeln und vor allem fehlender alternativer Einkommensquellen für weichende Erben, Überschätzen der Kreditfunktion von Privateigentum angesichts hoher Kreditsicherungskosten der Geschäftsbanken (Kirk 1999a).

Ist damit Gemeinschaftseigentum auf freiwilliger Basis (im Unterschied zu sozialistischem Kollektiveigentum) ein Gegenmodell, eine erfolgversprechende Lösung für Anreiz-, Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsprobleme? Es gilt mittlerweile durchaus als erwiesen, daß Formen von Gemeinschaftseigentum unter bestimmten Bedingungen eine nachhaltige Bewirtschaftung bei der Weidenutzung mobiler Tierhaltungssysteme oder bei der Waldnutzung sicherstellen können. Aber auch Gemeinschaftseigentum erweist sich als eine äußerst komplexe Institution (Ostrom 1992): seine Erfolgsbedingungen basieren auf Begrenzung der Gruppengröße, Homogenität der Nutzergruppen, physischer Abgrenzbarkeit der Ressource zu benachbarten Territorien sowie weiteren Interessen der Gruppenmitglieder usw.

Nach einer Phase der Verteufelung von Gemeinschaftseigentum besteht allerdings aktuell umgekehrt die Gefahr, daß seine Leistungsfähigkeit überschätzt und das Konzept idealisiert wird. Denn in Phasen schnellen sozioökonomischen und ökologischen Wandels sind Überforderung und Zerstörung dieser Institution möglich, ja wahrscheinlich: durch Verlust der Gruppenhomogenität und -stabilität bei Abwanderung der ökonomisch Aktiven in die Städte, als Folge des Zugriffs durch Externe und Umwandlung in Privatland als spezifische Form des *"encroachment"*, aber auch durch unzureichende Anerkennung indigenen, gemeinschaftlichen Rechts im nationalstaatlichen Ordnungsrahmen sowie nur geringer Kooperationsbereitschaft nach negativen Erfahrungen durch Zwangskollektivierung in der jüngeren Vergangenheit.

Dabei begünstigen bodenrechtlicher Pluralismus und Markteinbindung in vielen Betrieben einen Dualismus zwischen Flächen in Privateigentum, auf denen für nationale und internationale Märkte wettbewerbsfähig produziert wird, und jenen Flächen, die, wie dörfliche Weiden oder Wälder, noch gemeinschaftlich für den Subsistenzbedarf genutzt werden. Nicht-nachhaltige Bewirtschaftung und Degradation sind damit auch die Folge eines Herausdrängens armer Bevölkerungsteile, insbesondere von Frauen, aus dem System des Privateigentums aufgrund fehlender Informationen und Finanzmittel, mit der Folge einer zwangsläufigen Übernutzung des gemeinschaftlichen Landes (Anbauintensität, Rate des Holzeinschlags, Entnahme von Grünmasse als Tierfutter usw.) (Baland & Platteau 1996, Bromley 1989). Politisch sind daher Privat- und Gemeinschaftseigentum nicht voneinander losgelöst zu behandeln; langfristige private Nutzen der Privatisierung, wie Erhalt der Bodenfruchtbarkeit, werden oft erkaufte mit wachsenden sozialen,

individuell nicht zu-rechenbaren Kosten bei fortbestehendem Gemeinschaftseigentum in Form ökologischer Degradation.

2.3 Rechtsunsicherheit als Kernproblem

Jede Eigentumsform kann, bei je unterschiedlichen Kosten, Nachhaltigkeit der Wirtschaftsweise sichern: Gemeinschaftseigentum bei Weiden erlaubt dies für mobile Tierhaltung im Sahel, in Ost- oder im südlichen Afrika; in Verbindung mit weitreichenden Nutzungsrechten von Anrainern kann Staatseigentum nachhaltige Waldbewirtschaftung gewährleisten; Privateigentum ist Voraussetzung für intensive ackerbauliche Systeme (Boserup 1965). Jedes verfügungsrechtliche System besitzt einen "Korridor" mit komparativen Vorteilen in Abhängigkeit von Art der Ressourcennutzung, Bevölkerungsdichte, Marktintegration, Verfügbarkeit anderer Produktionsfaktoren, wie Kapital, unternehmerischem Wissen usw.

Trotz dieser Erkenntnis und weitreichender bodenrechtlicher Reformen besteht aber in allen Systemen ein erschreckendes Ausmaß an Rechtsunsicherheit fort (GTZ 1998). Dies wird vor allem deutlich im unzureichenden Schutz sekundärer Verfügungsrechte, wie Wege- und Sammelrechte und damit oftmals auch fehlender Anerkennung der Rechte von Frauen, insbesondere in Armutgruppen, die auf Sammelrechte angewiesen sind, um das Überleben der Familien zu sichern. Fehlende oder nicht angewandte Entnahmeregeln gefährden nicht nur die Regenerationsfähigkeit natürlicher Ressourcen, sondern langfristig auch die Lebensgrundlage der Armen.

Lokale Regeln können zudem nicht losgelöst vom nationalen Rahmen angewandt oder neu geschaffen werden. Fehlt es hier an einer verbindenden Klammer durch eine Harmonisierung und Implementierung auf regionaler Ebene (z.B. bei der mobilen Tierhaltung) oder im lokalen Kontext, so herrscht Rechtsunsicherheit im alltäglichen Entscheidungsprozeß vor. Langfristige Investitionen als Vorbedingung für Erhalt der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und standortgerechte "low-external-input"-Ansätze, z.B. in agroforstliche Systeme, in Drainage oder in die Tierproduktion zur Einbringung von Nährstoffen, bleiben aus oder werden nur halbherzig begonnen.

Fehlende Rechtssicherheit hat weitere Implikationen für Erfolg oder Mißerfolg ökologischer oder zumindest standortgerechter Landwirtschaft. Für viele Landbewirtschaftler stellen unregelmäßige, unsichere Pachtbedingungen das entscheidende Hindernis für eine nachhaltige Wirtschaftsweise dar. Fehlende einklagbare (schriftliche) Verträge, unregelmäßige Pachtdauer, Pächterentlassungen, Nebenabsprachen und versteckte Abgabepflichten bis hin zu wirtschaftlicher Sklaverei beeinträchtigen massiv die Entscheidungsfreiheit, die Investition in das Land und auch das Potential, Risiken standortgerechter Landwirtschaft, wenn auch nur vorübergehend, zu tragen. So besteht keine Basis, bei Verkauf von Land oder Beendigung von Pachtverträgen eine Kompensation für Investitionen zu erhalten.

2.4 "Wieviel Erde braucht der Mensch?" Land-/Agrarreformen und standortgerechter Landbau

Die große Bedeutung und Vielfalt von Pachtbeziehungen in Ländern des Südens läßt erkennen, daß angesichts der Bevölkerungsdynamik und veränderter Nutzungsmuster die Forderung "Land für alle" illusorisch bleibt. Deshalb ist umgekehrt zu klären, wer die Träger einer hochproduktiven

und innovatorischen Landwirtschaft im allgemeinen und einer ökologisch ausgerichteten Landwirtschaft im besonderen sein können.

Wer sind die Zielgruppen für die Verbreitung ökologischen bzw. standortgerechten Landbaus und Träger technischer und institutioneller Neuerungen? Zweifellos nicht die ärmsten Bevölkerungsgruppen, die Marginalisierten, die kaum ökonomische Risiken eingehen können, die nicht über finanziellen Reserven verfügen oder kreditfähig sind, sondern innovative, marktintegrierte Klein- und Mittelbetriebe. Mit der systematischen Einbeziehung von Transaktionskosten in das betriebliche Kalkül, neben Skalenerträgen, wird auch die Position derjenigen in der agrarökonomischen Kontroverse über die optimale Betriebsgröße gestärkt, die von einer inversen Beziehung zwischen Betriebsgröße und Effizienz ausgehen und die die Entwicklungspotentiale kleiner und mittlerer (Familien-) Betriebe, insbesondere bei pflegeintensiven Kulturen oder in Mischanbausystemen, betonen (Binswanger *et al.* 1995).

Vor allem effiziente, funktionsfähige Pachtmärkte bilden für sie unverzichtbare "Pufferinstitutionen", um flexibel auf Veränderungen in der Ausstattung mit komplementären Produktionsfaktoren (Familien- und Fremdarbeitskräfte, Kapital) und auf neue Marktchancen mit Zu- und Verpachtung zu reagieren. Verbessertes Zugang zu Land beinhaltet deshalb nicht allein die Stärkung von Privateigentum, sondern auch effizientes Wirtschaften unter geregelten Pachtbedingungen.

Zu lange unbeachtet blieb in diesem Zusammenhang auch die Rolle, die außerlandwirtschaftliche Einkommen in Ländern des Südens übernehmen, für die Bereitschaft zu diversifizieren, neue Risiken in der Agrarproduktion einzugehen, Investitionen zu tätigen und betriebliche (Teil-) Umstellung in Richtung ökologischer Landwirtschaft vorzunehmen. Entsprechend sollte immer weniger "access to land" als vielmehr "access to income" (Kuhnen 1997) bei Förderungsstrategien im Mittelpunkt stehen, um die Chancen für den Einstieg in standortgerechte Landwirtschaft zu verbessern.

Der Bedarf an umverteilenden Landreformen besteht fort, sei es in Lateinamerika mit Modellen einer "market-led land reform", sei es im südlichen Afrika oder z.B. auf den Philippinen (BMZ 1999). Mehr denn je ist damit gegenwärtig ein "Fenster" für Land- bzw. umfassendere Agrarreformen geöffnet. Dabei geht es nicht allein um die Korrektur tief zementierter Fehlentwicklungen, sondern bereits auch um die Abmilderung unerwünschter Nebeneffekte in jüngsten Reformprozessen. Die Verdrängung von Kleinbauern und Pächtern in marginale Standorte (wie Steillagen) mit nachfolgender Umweltzerstörung in allen Kontinenten, aber auch spontane Landbesetzungen, verbunden mit Rechtsunsicherheit, charakterisieren nur einige aktuelle Brennpunkte. In Reformländern wurde zudem die Bodenumverteilung zugunsten breiter Bevölkerungsschichten bereits durch Verschuldung der Nutznießer und Akkumulation von Land in den Händen weniger konterkariert, z.B. Kauf von verteiltem Land aus ehemaligen Produktionsgenossenschaften in sozialistischen Ländern durch leitende Manager oder der Kauf von Siedlerland im Amazonasgebiet Brasiliens durch städtische Eliten (Kirk 1998b, Mertins 1996).

Umverteilende Landreformen bleiben somit eine notwendige Vorbedingung in vielen Ländern des Südens für eine nachhaltige Landbewirtschaftung. Sie sind aber keinesfalls hinreichend, um auch Veränderungen in den Anbauverfahren in Richtung standortgerechter Landbewirtschaftung anzustoßen. Trotz der umfangreichen Erfahrungen mit gescheiterten Landreformen negieren Politik und Träger von Entwicklungszusammenarbeit bislang, daß Umverteilung und Vergabe von Parzellen, auch in Siedlungs- oder Bewässerungsvorhaben,

immer noch verbunden sein müssen mit verbesserten Bedingungen der Bodenbewirtschaftung: mit effizienteren Kreditsystemen, innovativer, ökologisch ausgerichteter Beratung, der Gewährleistung von Vermarktung und Beschaffung, einer minimalen physischen Infrastruktur usw. Bringen die Nutznießer von Agrarreformen zudem ausreichend technisches und organisatorisches Wissen und Erfahrung mit, um auf umverteiltem Land standortgerecht oder ökologisch zu wirtschaften?

3. Aktuelle Perspektiven und Lösungsansätze

3.1 Gewährleistung stabiler bodenrechtlicher Rahmenbedingungen

Reformbedarf wurde auch durch die Einbindung der Bodenfrage in die internationalen Konventionen in der Folge des Rio-Prozesses seit 1992 erkannt (GTZ 1998). Die Abschlußdeklarationen des Weltsozialgipfels, der Weltfrauenkonferenz, von Habitat II und des Welternährungsgipfels fordern ebenso verbesserte Rechtssicherheit bei Eigentum und Pacht, insbesondere für Frauen, oder die Anerkennung von Gemeinschaftseigentum wie die völkerrechtlich bindenden Dokumente der Agenda 21 oder der Wüstenkonvention.

Damit wird die Bodenfrage zum erstenmal auf die Ebene der globalen Regime angehoben. Hier sind zumindest Normen und Grundsätze fixiert, auf die sich benachteiligte Gruppen, unterstützt von NRO (Nichtregierungsorganisationen), berufen können und aus denen - zumindest theoretisch - Rechtsansprüche abgeleitet werden können, deren Einklagbarkeit aktuell jedoch kaum gegeben sein dürfte. Denn dem WTO-Regime vergleichbare Handlungsleitlinien für Unterzeichner-Staaten und Panel-Institutionen zur Konfliktschlichtung sind nicht absehbar.

Die internationalen Konventionen bieten auch Ansatzmöglichkeiten für die Formulierung von Leitlinien einer zukunftsorientierten Bodenpolitik, zur stärkeren Berücksichtigung sicherer ressourcenrechtlicher Rahmenbedingungen im Politikdialog zum systematischen Schutz benachteiligter Zielgruppen. Kern einer rational formulierten Bodenpolitik, die - befreit von tagespolitischen Überlegungen - langfristig orientiert ist, sind Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, Partizipation und die Arbeit mit einem eindeutigen Eigentumsbegriff. Rechtsstaatlichkeit beinhaltet die Dimensionen der Gewaltenteilung zur Kontrolle staatlicher Macht durch eine unabhängige Justiz, die Sicherung der Menschenrechte und die Gewährleistung von Klageinstanzen, die allen zugänglich sind. Damit untrennbar verbunden ist Rechtssicherheit, verstanden als Schutz gegen staatliche Willkür, Garantie von Eigentumsrechten bei Transfers von Gütern und Dienstleistungen, auch in der Erbfolge.

Die Forderung nach Partizipation aller direkt und indirekt Betroffenen bei der Gestaltung eines ressourcenrechtlichen Ordnungsrahmens und seiner Implementierung vor Ort ist nicht neu; erfolgversprechende Ansätze wurden mit der systematischen Einbeziehung lokaler Interessengruppen in die Reform von Bodenordnung und Bodenpolitik in Tansania (Republic of Tanzania 1994), bei der Erarbeitung des Rural Code in Niger (Ngaido 1996), bei der Reform des Bodenrechts in Südafrika (University of Cape Town 1998) begonnen oder - in Ansätzen - in Namibia (Kirk *et al.* 1998) oder Laos (Kirk 1997) verfolgt. Zentral sind die Nutzung endogenen Wissens und autochthoner Institutionen zur Gewährleistung umweltsichernder Bewirtschaftung, oft auf gemeinschaftlicher Basis, Mechanismen und Instanzen zur Konfliktbewältigung und Achtung der Lebens- und Wirtschaftsweise von bislang vernachlässigten Nutzergruppen. Dies umfaßt vor allem die Interaktion von mobilen Tierhaltern mit Ackerbauern im Sahel oder im

südlichen Afrika, die Nutznießer agroforstlicher Systeme in Laos, Vietnam, Indonesien oder afrikanischen Ländern (Place & Otsuka 1997) und ganz besonders Haushalte, denen Frauen vorstehen (GTZ 1998).

3.2. Verbesserte Implementierung von Reformprozessen

Die konsequente Einbeziehung indigener Bodenrechtssysteme und Wissenspotentiale ist eine zwingende Vorbedingung für erfolgreiche Implementierung ressourcenrechtlicher Reformkonzepte auf der lokalen (Nutzer-) Ebene. Prozesse zur Implementierung eines reformierten Ordnungsrahmens im südlichen Afrika, aber auch in asiatischen Ländern, stimmen zuversichtlich, daß eine ansatzweise "Versöhnung" zwischen staatlichem und autochthonen Rechtskreisen möglich ist, wenn ein zweiseitiger Informationsfluß vom Zentralstaat zu lokaler Verwaltung und lokalen Rechtsinstanzen ebenso besteht wie umgekehrt. Die Implementierungschancen steigen, wenn institutionelle Neuerungen für Nutzer transparent sind, wie dörfliche Landnutzungspläne, einschließlich der Entnahmeraten und -prozeduren für Gemeinschaftsland, die Kodifizierung von Rechtstiteln (nicht notwendigerweise durch das importierte Institut von Kataster und Grundbuch) durch lokal anerkannte Instanzen zur Konfliktschlichtung usw.

Das Schlüsselproblem in vielen Ländern des Südens und in Transformationsländern besteht gegenwärtig darin, daß - auch gefördert durch Einflußnahme internationaler Geber - eine Fülle von Reformideen und guter Wille zum Aufbau eines Ordnungsrahmens bestehen, der vielfältiges wirtschaftliches Handeln erlaubt, daß es aber fast überall an Implementierungskapazität in Politik, Verwaltung und Organisationen der Zivilgesellschaft fehlt. Somit reicht auch die einfache Prozeßbegleitung durch Partner aus dem Norden, sei es staatliche oder private finanzielle und technische EZ, nicht aus. Über das Ziel dezentraler Verfügungsrechte mit gleichen Zugangschancen hinaus, sind Übergangsregelungen und Implementierungsschritte bei marktwirtschaftlich ausgerichteten Bodenreformen und im Transformationsprozess stärker in Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu verankern (Kirk 1998b).

Die Kompetenzfrage auf der mittleren und unteren Ebene stellt sich besonders nachdrücklich, wenn Rechtssicherheit am Boden auch zu nachhaltiger Bewirtschaftung führen bzw. Chancen für ökologischen Landbau eröffnen sollen. Die Wiederbesinnung auf endogenes Wissen und autochthone bodenrechtliche Institutionen reichen nicht aus als Antriebskräfte für standortgerechten Landbau, wenn nicht auch die unterschiedlichen Eigentumssysteme anerkannt werden sowie die Herausforderungen schnellen sektoralen, wirtschaftlichen und institutionellen Wandels aus Ländern des Nordens aufgenommen werden mit dem Ziel, dezentrale, kleinräumliche Lösungen innerhalb eines konsistenten, flexiblen nationalstaatlichen bodenrechtlichen Ordnungsrahmens zuzulassen.

3.3 Subsidiarität und dezentrale, kleinräumlich wirkende Regelmechanismen

Dezentralisierte, kleinräumlich ausgerichtete Institutionen des Zugangs zu und der Nutzung von Boden erlauben am ehesten, die große ökologische Vielfalt und Variabilität der Produktionsgrundlagen einzubeziehen und genau jene Nutzungs- und Entnahmemuster fortzuentwickeln, die am ehesten standortgerechte Landwirtschaft zulassen. In Zeiten

zentralistischen staatlichen Ressourcenmanagements wurde übersehen, daß Dezentralisierung immer zwei Dimensionen umfaßt:

- a) nicht-zentral gesteuertes, sondern auf sehr unterschiedlichen Akteuren und ökonomischen Anreizen basierendes Handeln in marktwirtschaftlichen Systemen unter klar definierten Eigentumsrechten, als Individual- oder Gruppeneigentum, in denen Landbewirtschaftler miteinander im Wettbewerb stehen und deren ökonomische Aktivitäten über Märkte, durch Unternehmen oder Kooperation zu koordinieren sind;
- b) die Fortentwicklung von Ressourcenmanagement auf unterschiedlichen Verwaltungs- und regionalen Ebenen, je nachdem, ob es sich um Regenfeldbau oder Bewässerungslandwirtschaft im dörflichen Kontext handelt oder um regionenübergreifende Systeme wie Waldnutzung oder Pastoralismus.

Dezentrale bodenrechtliche Institutionen erfordern also zwingend eine Neudefinition der Rolle des Staates (Weltbank 1997, GTZ 1998), geleitet vom *Subsidiaritätsprinzip* als Regel für die Verteilung und Ausübung gesellschaftlicher Aufgaben (Döring 1997):

- a) Der Nationalstaat und auch die neu geschaffenen internationalen Regime, wie WTO, sind Garanten für eine freie Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten, auch in Landwirtschaft und ländlichem Raum. Sie gewährleisten unterschiedliche Eigentumssysteme und binden auch Gemeinschaftseigentum in den nationalen Rechtsrahmen ein, sie gewährleisten den Wettbewerb unterschiedlicher Organisationsformen wie Familienbetrieb, Kapitalgesellschaft im Agri-Business und genossenschaftliche Selbsthilfeorganisation ebenso wie sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für konventionellen, standortgerechten oder ökologischen Landbau sicherstellen. In dieser Interpretation des Prinzips als "*horizontale Subsidiarität*" wird der Vorrang privatwirtschaftlicher gegenüber öffentlicher Aufgabenerfüllung mit der Gewährleistung individueller Freiheit und mit Effizienzvorteilen begründet.

Vor dem Hintergrund der Krise staatlicher Leistungsfähigkeit haben Organisationen der Zivilgesellschaft, wie Nutzerassoziationen, Berufsverbände oder Genossenschaften, vor allem aber NRO und Entwicklungsprojekte (aber auch mafiose Organisationen!) wichtige Zukunftsaufgaben des Staates bereits stillschweigend übernommen (Kirk 1998c). Entsprechend fordert das Kriterium der horizontalen Subsidiarität damit eine breite Analysebasis und einen differenzierten Politikansatz in Ländern des Südens und Transformationsgesellschaften ein.

- b) Als *Strukturprinzip* beinhaltet *vertikale Subsidiarität* die Aufforderung zu einem mehrgliedrigen Staats- und Gesellschaftsaufbau. Eine Aufgabenkompetenz wird danach so lange auf der unteren Ebene, z.B. in der Dorfgemeinschaft oder der Tierhaltergruppe, vermutet, solange die Effizienzgewinne einer Kompetenzverlagerung nach oben geringer sind als Wohlfahrtsverluste in der Folge der Zentralisierung (Döring 1997). Doch auch Anstrengungen für eine standortgerechte Landwirtschaft unterliegen dabei dem Dilemma von staatlicher Aktivität einerseits und Entwicklungsförderung andererseits als Extrempositionen (Kirk 1998c): hier Konzentration auf institutionelle Reformen beim Zentralstaat, dort vielfach Aktivitäten zur Institutionenförderung auf der Mikro-Ebene, z.B. durch NRO, unverbunden nebeneinander. Die standortgerechte Bewirtschaftung komplexer Ressourcenbündel, wie Wassereinzugsgebiete oder Weiden, erfordert aber einen weiter differenzierten, mehrstufigen Institutionenaufbau. Wie dezentral muß eine Bodenverwaltung mit Kataster mindestens sein,

um ihren Aufgaben hinsichtlich der Datenaktualität und Kosteneffizienz gerecht zu werden, aber auch um Bürgernähe zu gewährleisten?

- c) Subsidiarität als Handlungsprinzip erfordert darüber hinaus eine aktive Rolle des Staates für die Zukunftsgestaltung: das *Entzugsverbot* besagt, daß der Staat oder eine andere übergeordnete Gemeinschaft dann, und nur dann, eingreifen sollte, wenn die zu lösende Aufgabe die Kräfte der niedrigeren Einheit überfordert. Subsidiarität impliziert damit keinen absoluten Vorzug der Lokalebene; eine Dimension, die in praktischer EZ oft ausgeblendet wurde. Umgekehrt besagt das *Hilfsangebot*, daß eine übergeordnete Gemeinschaft durch Hilfe die niedere Einheit erst in die Lage versetzen kann, ihre originären Aufgaben zu erfüllen und dauerhaft selbst zu übernehmen. Fremdhilfe zur Selbsthilfe ist hier eingefordert. In vielen Ländern zeigt sich, daß gerade der Staat hierzu noch nicht in der Lage oder aber unwillig ist: z.B. eine unabhängige Justiz mit lokalen Appellationsinstanzen für Ressourcenkonflikte zu akzeptieren, die die lokale Ebene überfordern.
- d) Angesichts der Widerstände einer zentralistisch geprägten Administration, Verantwortung dauerhaft abzugeben, kommt dem *Rückverlagerungsgebot* nach erfolgreicher Fremdhilfe als weiterer Verhaltensregel bei der Dezentralisierung große Bedeutung zu: sie umfaßt vor allem die Gewährleistung der unternehmerischen Freiheit von Landwirten, ihre Betriebe auf standortgerechten oder ökologischen Landbau umzustellen und eigene, nichtstaatliche Beschaffungs-, Vermarktungs- oder Beratungsstrukturen aufzubauen. Durch die wachsende Dynamik infolge sektoralen Wandels, durch Veränderungen in der Agrarverfassung und technischen Fortschritt wird die Rolle des Staates Permanent hinterfragt und neu definiert werden müssen. Dabei hat auch die Weltbank bereits Abschied genommen von liberalen Positionen des 19. Jahrhunderts oder neoliberalen Ansätzen der 80er Jahre, wenn sie fordert, daß der Staat in Bereichen wie Schutz der Schwachen, Schutz der Umwelt und Bildung eine aktivere Rolle übernehmen sollte und länderspezifisch seine Rolle dem jeweiligen Leistungsvermögen anzupassen sei, so daß fallspezifisch auch anderen Akteuren wichtige Aufgaben zuzuweisen sind (Kirk 1998c, Weltbank 1997).

3.4 Anwaltschaft für benachteiligte Nutzergruppen und Chancen des "kooperativen Korridors"

Der Schutz der Schwachen beinhaltet somit auch Chancengleichheit für jene Gruppen, die als Folge von Rechtsunsicherheit, fehlendem Zugang zu Arbeitskraft, Betriebsmitteln, Krediten oder Beratungsleistungen kaum in der Lage sind, eine nachhaltige Landbewirtschaftung zu betreiben. Hierzu gehört der stetig wachsende Anteil von Betrieben, die von Frauen geführt werden und die im Interesse der Lebenschancen ihrer Kinder stark an einer nachhaltigen Wirtschaftsweise interessiert sind. Oftmals sind ihre Rechtsansprüche gegenüber ihren geschiedenen, abgewanderten oder verstorbenen Ehemännern ungeklärt, ebenso die Erbrechte ihrer Kinder, so daß wenig Anreiz für langfristige Planung besteht. Im peri-urbanen Raum, in dem aufgrund seiner kaufkräftigen Nachfrage auch für ökologische Landwirtschaft Chancen liegen, sind illegale, spontane Siedler betroffen, die auf extrem unsicherer Rechtsgrundlage wirtschaften und Betriebsumstellungen bzw. langfristige Investitionen kaum tätigen können.

Anwaltschaft von Seiten des Staates beinhaltet entsprechend die Legalisierung ihrer Rechtspositionen, z.B. durch langfristige Pachtverhältnisse, aber auch die Anerkennung ihrer

Interessens- und Berufsorganisationen, die Nicht-Diskriminierung beim Aufbau ihrer Betriebe und die Aktivierung ihres Innovationspotentials. Kritisch zu überprüfen wäre allerdings, ob die Unterstützung extremer Armutgruppen, wie Landloser (vertriebener Pächter), ein adäquates Instrument zur Förderung standortgerechter bzw. ökologischer Landwirtschaft bildet. Sind sie in der Lage, auch nach temporärer Unterstützung durch die Bereitstellung von Land, die Risiken betrieblicher Umstellung zu tragen, noch ungebündeltes Wissen zu nutzen und die Flut von wirtschaftlich relevanten Informationen zu verarbeiten, um sich erfolgreich am Markt zu behaupten?

Die Bodenordnung ist nur ein Element der umfassenderen Agrarverfassung, innerhalb derer sich verschiedene Betriebssysteme weiterentwickeln und gegenseitig beeinflussen. Entsprechend können Reformen von Verfügungsrechten an Ressourcen niemals losgelöst von der Gestaltung der Arbeitsverfassung gesehen werden, was z.B. durch Arbeitspacht (Überlassung von Land gegen Arbeit beim Eigentümer) oder durch die Diskussion um die Zukunft der Zwangskollektive in ehemaligen sozialistischen Ländern zum Ausdruck kommt, die als Produktionsgenossenschaften organisiert waren (GTZ 1998, Kirk 1998b). Die Restitution vormals enteigneten Bodens an die ehemaligen Mitglieder reicht bei weitem nicht aus, um Anreize und Motivation für individuelle Bewirtschaftungsmuster zu schaffen, umgekehrt bestehen starke Widerstände gegen "genossenschaftliche" Bewirtschaftung fort.

Dennoch besteht nach Marktliberalisierung, Umverteilung oder Sicherung von Bodenrechten und Gewährleistung unternehmerischer Freiheit weltweit ein dringender Bedarf am Aufbau unterschiedlichster Organisationen der autonomen kooperativen Selbsthilfe, z.B. bei Vermarktung, Beschaffung, Kredit, Beratung, Maschineneinsatz, Marktbeobachtung usw. Neben Großbetrieben im Agri-Business Sektor, die eigenständig auf Konkurrenzmärkten agieren, haben Klein- und Mittelbetriebe oft nur dann Chancen, sich nach der Umstellung auf standortgerechten oder ökologischen Landbau zu behaupten, wenn sie Formen der Kooperation aufbauen. In Abhängigkeit von ihren Betriebszweigen gilt es, unterschiedliche optimale Unternehmensgrenzen identifizieren, indem Teilaktivitäten über Märkte, andere in Vertragslandwirtschaft und wieder andere kooperativ durchgeführt werden (Kirk & Birner 1997, Williamson 1990).

Viel zu wenig werden dabei bislang die positiven Erfahrungen auch für wirtschaftliche Kooperationsformen bis hin zu Genossenschaften genutzt, die Dorfgemeinschaften oder Familienverbände bei kollektivem Handeln im Bereich des Ressourcenmanagements über lange Zeiträume haben sammeln können (Kirk & Birner 1997). Denn das oft aufgegriffene Leitbild, basierend auf relativ egalitären Bodenbesitzverhältnissen und den Potentialen von Familienbetrieben mit ihren Transaktionskostenvorteilen, wird nur dann realisiert werden, wenn diese Unternehmen sich im verschärften Wettbewerb national und international behaupten.

3.5 Katalysatoren des Wandels, Informationen und Wissensverarbeitung

Der Rückzug des Staates, die Stärkung von Organisationen der Zivilgesellschaft und Globalisierung von Institutionen als Folge von UNCED haben überkommene, starre Aufgabenzuweisungen und Handlungsfelder abgelöst. Einflußreiche NRO sind, gerade im Umweltbereich und beim Schutz von Menschenrechten, international tätig in ihren Anwaltsfunktionen und beeinflussen nationale Politik. Andererseits haben Träger staatlicher EZ in Zeiten von Staatsversagen vielfach Aufgaben von NRO auf der lokalen Ebene übernommen, z.B. im Management natürlicher Ressourcen.

Generell gilt, daß bilaterale Geber immer weniger, allein auf sich gestellt, in der Lage sind, Länder des Südens und Transformationsländer adäquat bei der Formulierung, insbesondere bei der Implementierung, der komplexen Bodenpolitik zu unterstützen. Notwendig sind Konsortien und eine Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Trägern und Organisationen der Zivilgesellschaft, um die vielfältigen Herausforderungen, wie den Aufbau einer funktionsfähigen Landadministration, Modell zur Landentwicklung, von Dezentralisierung oder Konfliktschlichtung, adäquat zu bewältigen.

Eine Schlüsselrolle kommt dabei zukünftig einer schnellen Verbreitung des großen Wissenspotentials und der rasch wachsenden Informationsflut zu Lösungen der Bodenfrage und rationaler Bodenpolitik zu. Der Aufbau nationaler und länderübergreifender regionaler Netzwerke steckt erst im Anfangsstadium, die finanzielle Unterstützung und anfängliche koordinierende Beratung durch international erfahrene Organisationen der EZ wäre wünschenswert. Im Vordergrund muß dabei die Stärkung der Kompetenz der Landbewirtschaftler stehen, die Bedeutung sicherer Bodenrechtsverhältnisse für ihr Wirtschaften einzuordnen, diese durchzusetzen und auch zu verteidigen gegenüber Politik, Verwaltung und Interessengruppen, aber auch die Stärkung der Kompetenz unabhängiger schlichtender und richtender Instanzen, beginnend mit der Richterausbildung bis hin zu Modellen indigener Mediation und der Unterstützung bei lokalen Ressourcenkonflikten (GTZ 1998).

Die Verfügungsrechte an Boden verändern sich *per se* nicht zu Lasten standortge-rechter bzw. ökologischer Landwirtschaft. Im Gegenteil, deren bodenrechtliche Rahmenbedingungen haben sich während der zurückliegenden Dekade in den meisten Ländern deutlich verbessert. Solange jedoch die angepaßte Implementierung eines reformierten Ordnungsrahmens bis auf die lokale Ebene nur unvollkommen und halbherzig vorgenommen wird, bleiben Anstrengungen für eine Neuausrichtung der Landbewirtschaftung latent bedroht durch Rechtsunsicherheit, faktische Enteignung von Boden und den darin getätigten Investitionen durch mächtige Interessengruppen und nur unzureichende Wettbewerbschancen.

Literatur

- Baland J-M & Platteau J-P. 1996. *Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities?* Oxford: Oxford University Press/FAO.
- Binswanger H, Deininger K & Feder G. 1995. Power distortions, revolt and reform in agricultural land relations. In: Behrmann J & Srinivasan T (eds), *Handbook of development economics* (Vol. III, Amsterdam: Elsevier), pp. 2659-2772.
- Boserup E. 1965. *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*. London: Allen & Unwin.
- Bromley D. 1989. Property relations and economic development: the other land reform, *World Development* 17: 867-877.
- Bromley D. 1996. The social construction of land. In: Hagedorn K (Hrsg.), *Institutioneller Wandel und Politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik* (Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag), S. 21-45.
- BMZ (ed.). 1999. *Land policy - tenure rights in development cooperation: challenges and opportunities*. Bonn: BMZ (im Druck).

- Döring T. 1997. *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Hoff K, Braverman A & Stiglitz J. 1993. *The economics of rural organization: theory, practice and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- GTZ. 1998. *Land tenure in development cooperation: guiding principles*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt.
- Kirk M. 1997. Recent land tenure reforms and rural development in Lao P.D.R. In: FAO (ed.), *Rural development* (Rome: FAO), pp 105-116.
- Kirk M. 1998a. Land tenure and land management: lessons learnt from the past, challenges to be met in the future? *Advances in GeoEcology* 31: 1485-1491.
- Kirk M. 1998b. Land policy and changing agrarian structures: needs, options and experiences with land reforms in transforming economies (with special reference to German unification). In: Cape Town University (ed.), *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a Focus on Southern Africa, 27-29 January 1998, Cape Town*, pp. 330-340.
- Kirk M. 1998c. Ressourcenrechte, sektoraler Wandel und Subsidiarität: Entwicklungs-politische Neuorientierungen? (Antrittsvorlesung am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg). MS. Marburg.
- Kirk M. 1999a. *Land tenure, technological change and resource use: transformation processes in African agrarian systems*. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag (im Druck.)
- Kirk M. 1999b. The evolving role of the State in influencing property rights over grazing resources in sub-Saharan Africa. In: *Proceedings of the International Symposium on Property Rights, Risk and Livestock Development* (ILRI, IFPRI, Göttingen University), 27-30 September 1998, DSE, Feldafing.
- Kirk M & Birner R. 1997. Between users' association and co-operative: challenges for future co-operation in developing countries. Paper zu Poster der XXIII Conference of the International Association of Agricultural Economists, Sacramento, USA.
- Kirk, M, Löffler U & Petermann T (eds). 1998. *Land tenure and policy issues in land use planning*. Zschortau: DSE.
- Kuhnen F. 1997. *Land tenure in Asia*. Hamburg: Dr Kovac Verlag.
- Mertins G. 1996. *Land tenure regulations and land tenure forms in Latin America: structures, problems, trends - an overview*. Eschborn: GTZ.
- Ngaido T. 1996. Making laws and building institutions in the Sahel: the case of Niger. *Agriculture + Rural Development* 3: 18-21.
- Ostrom E. 1992. The rudiments of a theory of the origins, survival, and performance of common-property institutions. In: Bromley D (ed.), *Making the commons work* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press), pp. 293-318.
- Place F & Otsuka F. 1997. Population pressure, land tenure and tree resource management in Uganda. *IFPRI Discussion Paper* 24. Washington DC: IFPRI.
- Richter R & Furubotn E. 1996. *Neue Institutionenökonomik* Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Swallow B *et al.* 1997. Multiple functions of common property regimes. *IFPRI-EPTD Workshop Summary Paper* 5. Washington DC: IFPRI.
- Tomich T, Kilby P & Johnston B. 1995. *Transforming agrarian economies*. Ithaca / London: Cornell University Press.

- United Republic of Tanzania. 1994. *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters, Vol. I: Land policy and tenure structures*. Uppsala University Press.
- University of Cape Town (ed.). 1998. *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a Focus on Southern Africa, 27-29 January 1998*, Cape Town.
- Weltbank. 1997. *Weltentwicklungsbericht 1997*. Washington DC: World Bank.
- Williamson O. 1990. *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen: Mohr (Siebeck).