KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.10.2004
KOM(2004) 686 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

EU-Leitlinien für die Unterstützung bei der Planung und Reform der Bodenpolitik in Entwicklungsländern

[SEC(2004) 1289]

EU-LEITLINIEN FÜR DIE UNTERSTÜTZUNG BEI DER PLANUNG UND REFORM DER BODENPOLITIK[1] IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

1. EINLEITUNG

Grund und Boden im ländlichen Raum ist in vielen Teilen der Welt – sowohl in den Entwicklungs- als auch in den Industrieländern – ein Vermögenswert von größter Bedeutung. In den Entwicklungsländern entfällt ein hoher Anteil der Einkommen, der Beschäftigung und der Ausfuhrerlöse auf die landwirtschaftliche Produktion und andere bodenbezogene Tätigkeiten. Im ländlichen Raum ist zudem die Armut besonders groß, und die Frage der Kontrolle des Landes ist für die bäuerlichen Gesellschaften ganz entscheidend.

Das Engagement der Geber für die Landreform und Bodenpolitik hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Agrarreformen wurden in den 1940er und 1950er Jahren in Ostasien und in den 1960er und 1970er Jahren in Lateinamerika als Mittel eingesetzt, um starken Druck zur Herbeiführung politischer Veränderungen zu entschärfen. Die politische Natur und die Komplexität solcher Maßnahmen führten dazu, dass viele Geber sich aus der Förderung der Landumverteilung zurückzogen.

Die zunehmende Landknappheit und Besorgnis angesichts der durch Landstreitigkeiten verursachten Konflikte sowie die steigende Armut im ländlichen Raum, vor allem in Afrika, haben das Thema Land wieder in den Blickpunkt gerückt. Dieses wachsende Interesse geht mit den Bestrebungen einher, geeignete politische Rahmenkonzepte für die Beseitigung der Armut zu entwickeln und eine gute Regierungsführung, die Dezentralisierung und demokratische Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene zu fördern. Gleichzeitig haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass verschiedene Maßnahmenarten konzipiert werden müssen und können, um eine passende Lösung für verschiedene Szenarien zu finden.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die vorliegende Mitteilung Seite an Seite mit anderen Gebern[2] ausgearbeitet. Die Beschäftigung mit Landfragen ergibt sich direkt aus dem Oberziel der Armutsbekämpfung, das mit der EG-Entwicklungspolitik verfolgt wird, da eine nachhaltige Bodenpolitik ein wesentlicher Faktor für die ländliche Entwicklung und die Ernährungssicherheit ist. Diese strategischen Leitlinien sind die Antwort auf Bitten von Entwicklungsländern und Transformationsländern um Unterstützung bei bodenpolitischen Reformprozessen. Sie sind nicht als Vorschriften gedacht, sondern dienen vielmehr dem gemeinsamen Verständnis, um die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Entwicklungs- und Transformationsländern zu erleichtern, in denen sich die Geber für die Unterstützung bodenpolitischer Reformen engagieren.

Diese Mitteilung ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in einer EU-Taskforce, die die „EU Land Policy Guidelines“, eine Reihe detaillierter strategischer und operativer Leitlinien für die Bodenpolitik, entworfen hat, die der Zivilgesellschaft zur Konsultation vorgelegt wurden. Die Mitteilung greift die Ergebnisse

---

1 Siehe Schlüsselkonzepte im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289.

2 Die Strategie stützt sich weitgehend auf die Arbeiten anderer Geber, insbesondere von Weltbank, FAO, IFAD und Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten.

beider Prozesse auf[3]. Ergänzend zum vorliegenden Strategiepapier enthält das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289, operative Leitlinien als Beispiel für die praktische Umsetzung der Strategie und die Bewertung der Bodenproblematik auf der Ebene eines einzelnen Landes.

2. WARUM IST BODENPOLITIK WICHTIG?

In allen Ländern ist die Bodenpolitik von zentraler Bedeutung für das wirtschaftliche und soziale Leben und den Umweltschutz. Die Verteilung der Eigentumsrechte hat enorme Auswirkungen sowohl auf die Gerechtigkeit als auch auf die Produktivität. Eine ungleiche Landverteilung, problematische Grundbesitzverhältnisse und eine unzulängliche Bodenverwaltung können große Ungerechtigkeiten und Konflikte nach sich ziehen. Die Änderung der Rechtsvorschriften, die Verteilung der Eigentumsrechte und die Verwaltungsstrukturen haben mit großer Wahrscheinlichkeit langfristige – positive oder negative – Konsequenzen für die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung und die Umwelt.

Die Grundbesitzstrukturen spiegeln die Machtverteilung innerhalb einer Gesellschaft wider. Zwar gilt der Zugang zu Land nicht als Menschenrecht, doch lässt er sich als Mittel zur Verwirklichung grundlegender Menschenrechte im Sinne der internationalen Übereinkommen betrachten, wie im Folgenden am Beispiel der indigenen Völker erläutert wird.

Das Beispiel der indigenen Völker

Die meisten indigenen Völker (auch Stammesvölker und Hirtenvölker) haben kulturell unterschiedliche Grundbesitzsysteme auf der Grundlage kollektiver Land- und Gebietsrechte. Das international anerkannte Recht indigener Völker auf kollektive Identität, Überleben und Selbstbestimmung hängt von ihrem Zugang zu dem Land und den natürlichen Ressourcen in ihren angestammten Gebieten ab. Daher erkennen die Gesetze und Verfassungen einiger Länder wie auch bestimmte internationale Vorschriften und die internationale Rechtsprechung die Rechte dieser Völker auf ihr Land (einschließlich der traditionellen Nutzung oder der Besetzung) aufgrund des „autochthonen Bodenrechts“ oder des „angestammten Besitzes“ als naturgegeben an. Jedoch werden diese Rechte und Ansprüche in der Praxis häufig nicht uneingeschränkt anerkannt, was zur gesellschaftlichen und politischen Ausgrenzung, zur Verarmung und zu Landkonflikten führt. Daher ist es wichtig, dass Mechanismen bestehen, mit denen den indigenen Völkern ihre Landrechte gewährleistet werden, damit sie kulturell überleben können und für gerechte Verhältnisse und den Schutz ihrer unmittelbaren Umgebung gesorgt wird. Für andere ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten kann die Lage ähnlich sein. Der Fall der indigenen Völker und der Minderheitengruppen zeigt, wie eng Landrechte mit Menschenrechten verbunden sind.

Gleiche Rechte von Frauen und Männern auf Eigentum und dessen Nutzung sind ein Eckstein der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung der Geschlechter. Die Menschenrechte der Frauen müssen sowohl in formellen als auch in informellen Grundbesitzsystemen gestärkt werden. Hierbei spielen neben dem Bodenrecht und den hierfür zuständigen Institutionen sowie dem Familien- und dem Eherecht das Verfassungs- und das Erbrecht eine Rolle.

Bevölkerungswachstum, ein wechselndes wirtschaftliches Umfeld und Umweltveränderungen wie Desertifikation und Klimawandel können die Konkurrenz beim Zugang zu Land verschärfen. Konflikte entstehen mit großer Wahrscheinlichkeit dort, wo die Ressourcen

[3] Auch wenn sich dieses Papier vor allem auf den ländlichen Raum konzentriert, sind Landfragen auch in Städten und städtischen Randgebieten sehr wichtig.

zunehmend knapp sind und der Zugang zu Land eingeschränkt wird, wo das Bodenrecht nicht geeignet ist, um rasch genug Anpassungen vorzunehmen, und wo verschiedene widersprüchliche Regelungen nebeneinander bestehen. Weitere Ursachen für Landkonflikte können die illegale Landnahme durch politische Eliten und die Zwangsvertreibung der ländlichen Bevölkerung sein. Die Klärung unvereinbarer Ansprüche ist eine Vorbedingung für jedes Landregistrierungsprogramm, um zu vermeiden, dass es immer wieder zu Anfechtungen und Streitigkeiten kommt. In Ländern, die gerade einen Konflikt hinter sich haben, ist die faire und gerechte Behandlung von Grundbesitzfragen häufig ein zentraler Faktor für den Wiederaufbau, damit zum einen der Frieden erhalten wird und zum anderen die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Die Bodenpolitik steht in engem Zusammenhang mit der Agrar- und Wirtschaftspolitik. Die Sicherstellung des Zugangs zu Land ist eine notwendige Voraussetzung für die Förderung von Investitionen in Land und die damit verbundene Wertsteigerung. Jedoch stehen einer Erhöhung der Produktivität selten nur Landfragen im Wege. Möglicherweise müssen Sachzwänge in Verbindung mit Preisen, Produktionsfaktoren, Krediten, Märkten oder Verarbeitungsprozessen dringender als die Landprobleme bewältigt werden.

Grund und Boden wurde lange als wesentliche Einnahmequelle für die öffentliche Hand auf lokaler wie auch nationaler Ebene angesehen. Grundbesitz ist besonders leicht zu besteuern, insbesondere in städtischen Gebieten. Die örtliche Bevölkerung kann lokale Grundsteuern als legitim empfinden, wenn ihnen effektive, gesicherte Rechte und ein echtes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen gegenüberstehen.

Die Bodenpolitik ist außerdem für die ökologische Nachhaltigkeit entscheidend, da sie Anreize für eine umweltverträgliche Landnutzung und ein langfristig ausgerichtetes Umweltmanagement schaffen kann. Der Boden übernimmt eine Reihe ökologischer Funktionen, die durch eine fundierte Bodenpolitik noch verbessert werden können: Wasserrückhalt, Eindämmung der Verschmutzung, Boden- und Küstenschutz – all dies hängt von der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen ab. Daher besteht eine Aufgabe der Bodenpolitik in der Verhinderung von Umweltschäden. Eindeutige, geschützte Rechte und wirksame Bestimmungen zur Regelung des Zugangs zu Land, Gewässern und anderen natürlichen Ressourcen und ihrer Nutzung sind wichtig, um eine nachhaltige Bewirtschaftung des Landes und der Ressourcen zu ermöglichen.

Wo keine Handels- und Agrarpolitik zur Unterstützung landwirtschaftlicher Kleinbetriebe verfolgt wurde und hingegen eine exportorientierte Landwirtschaft vorherrschte, die Agrareinfuhren liberalisiert wurden und die Regierung keine landwirtschaftlichen Beratungsdienste mehr bereitstellte, führte dies häufig zu einer Konzentration des Grundbesitzes und zum Ausschluss schwacher Gruppen und/oder zum Entzug ihres Landes. Daher sind die Bewältigung dieser Probleme aus der Vergangenheit und die Förderung von Gerechtigkeit und Produktivität ein Schlüsselthema.

Daher ist die Reform der Bodenpolitik ein wichtiger Aspekt der politischen und institutionellen Reformen, die erforderlich sind, um die aktive Teilhabe der Armen zu ermöglichen und eine gerechte und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Sie ist ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung des Ziels der sozialen Gerechtigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung. Für die Formulierung der Bodenpolitik ist der Staat zuständig, aber sie muss den Anliegen zahlreicher nichtstaatlicher Akteure von Grund auf Rechnung tragen. Die Reform der Bodenpolitik ist ein zentrales Element der Demokratisierung, der Verbesserung der Regierungsführung und der Dezentralisierung.

3. VERSCHIEDENE ARTEN BODENPOLITISCHER REFORM[4]

Die **Reform der Bodenpolitik** bezieht sich im weitesten Sinne auf die bewusste Änderung der Verteilung der Landressourcen oder der Formen des Eigentums an ihnen (Grundbesitzreform), der Bestimmungen zur Regelung der Landnutzung und der Institutionen, die das Land verwalten und die Landnutzung regeln. Sie kann auch die Verteilung der Rechte selbst betreffen (Agrarreform).

Die Umverteilung von Land ist ein wichtiges Thema, wo immer bei den Landrechten eine starke Polarisierung und beim Zugang zu Land große Ungleichheiten bestehen, das Land von Großgrundbesitzern nicht voll genutzt wird oder historische Ungerechtigkeiten zu bewältigen sind. Jedoch reicht die Landumverteilung alleine nicht und kann einen vorübergehenden Produktivitätsrückgang bewirken, wenn die wirtschaftlichen Anreize, die Unterstützung durch die Institutionen und die finanziellen und technischen Maßnahmen ungenügend sind, um neuen Landwirten zu helfen, ihre Betriebe aufzubauen und Zugang zu den Märkten zu erhalten. Darüber hinaus kann die Intensivierung des Anbaus in ökologisch hoch sensiblen Gebieten mit Umweltschäden einhergehen, wenn keine angemessene Landnutzungsplanung erfolgt. Daher sollte die Landumverteilung Bestandteil einer nachhaltigen Agrarpolitik sein, die landwirtschaftliche Familienbetriebe fördert.

In früheren Zeiten führten Regierungen Landreformen durch Enteignung von Großgrundbesitzern durch. Diese Art der Landreform wurde als politisch heikel und konfliktträchtig kritisiert. Dann wurde die „marktgestützte Landreform“ erprobt, die auf dem Grundsatz der Verkaufs-/Kaufbereitschaft beruht. Beide Reformarten können zu Preistreiberei, zu überhöhten Entschädigungsforderungen und zum Abstoßen von Grenzertragsflächen durch die Grundeigentümer führen, was wiederum eine erhebliche Schuldenbelastung der Begünstigten oder hohe Kosten für den Staat zur Folge haben kann.

Das Beispiel Simbabwe

Die simbabwische Landreform verdeutlicht gut die Zusammenhänge zwischen Grund und Boden, Regierungsführung und Produktivität. Die schlecht konzipierte Landreform sowie politische Motive hatten zum Ergebnis, dass die Regierung ein System der Landumverteilung durchsetzte, das – auch wenn diese noch so notwendig gewesen sein mag – die landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten des Landes stark beeinträchtigte.

Da die Planung der Reform ohne jede Partizipation stattfand, brach der Dialog zwischen den Parteien ab. Die Folge waren Gewalt und Zwangsräumungen in einem Klima der Unsicherheit und Gesetzlosigkeit, das den radikalsten Splittergruppen freie Bahn verschaffte. Durch die Maßnahmen der Regierung und die inkohärente Gesetzgebung entstanden Unsicherheit und eine Situation, in der das Privateigentum nicht mehr geschützt war.

Im Falle von Enteignungen sollte eine vernünftige Entschädigung, die der Wertsteigerung wie auch der produktiven Nutzung und dem Potenzial des Bodens Rechnung trägt, das Leitprinzip sein. Die Maßnahmen sollten jedoch niemals zur Vertreibung der indigenen oder einheimischen Bevölkerung von ihrem angestammten Land führen oder deren Zugang zu den lebenswichtigen Ressourcen einschränken. Wo Großgrundbesitz illegal entstanden ist, sollten Entschädigungen oder der Verkauf auf dem freien Markt ausgeschlossen sein. Politischer

[4] Die Reformprozesse sind in den Ländern mitunter sehr unterschiedlich, so dass nur begrenzt verallgemeinert werden kann. Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289, enthält eine Liste möglicher Komponenten und einen Überblick über die in verschiedenen Regionen wichtigen Themen.

Wille, nationaler Konsens über die Rechtmäßigkeit der Landumverteilung, Unterstützung durch gesellschaftliche Organisationen im ländlichen Raum und die städtische Bevölkerung sind daher politische Voraussetzungen. Eine nachdrückliche finanzielle und technische Unterstützung durch Geber wird ebenfalls benötigt. Zudem muss für ein unabhängiges Monitoring gesorgt werden, um transparente und gerechte Verfahren zu gewährleisten und politische Manipulation zu vermeiden.

Zwar werden durch marktorientierte Reformen einige der Risiken und Schwierigkeiten der Zwangsübernahme und Umverteilung vermieden, doch das Tempo der Reformen und deren Nutzen für die Armen werden durch die begrenzte Verfügbarkeit von verkäuflichem Land und durch Finanzierungszwänge erheblich eingeschränkt. Wenn große Ungleichheiten durch Marktmechanismen nicht korrigiert werden können, sind unter Umständen staatlich gelenkte Agrarreformen notwendig. Jedoch kommen auch andere Möglichkeiten in Betracht, um auf die Verteilung der Rechte Einfluss zu nehmen: Besteuerung von Grundbesitz, Aushandlung langfristiger Pachtverträge für Landlose, Regulierung des Grundstücksmarktes zum Vorteil der heimischen Landwirte, subventionierte Kredite für Arme zur Finanzierung des Landerwerbs – all dies sind Alternativen, um gegen die Konzentration brachliegender Flächen ein den Händen einiger weniger vorzugehen und den Zugang von Kleinbauern zum Land zu fördern.

Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289, enthält verschiedene Grundsätze, die dazu beitragen können, die Nachhaltigkeit bodenpolitischer Reformprozesse zu gewährleisten.

4. ELEMENTE EINES EU-KONZEPTS ZUR FÖRDERUNG DER UMSETZUNG DER BODENPOLITIK

4.1. Schutz der Rechte an Land und den dazugehörigen Ressourcen

Um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen und die Produktivität der Landwirtschaft zu fördern, muss die Politik den Zugang zu Land und den Schutz der mit dem Land verbundenen Rechte verbessern. Die Rechte sind geschützt, wenn sie nicht grundlos angefochten werden bzw. wenn sie im Falle der Anfechtung durch Gerichte oder Schlichtungsstellen (ob durch traditionelle oder staatliche Instanzen oder beides) bestätigt werden können. Der Schutz von Landrechten hängt daher häufig davon ab, ob funktionierende Institutionen vorhanden sind und die Bestimmungen für die Handhabung der Landrechte effektiv angewandt werden, und ist nicht nur eine Frage der förmlichen Rechtsnatur der Rechte selbst.

Informelle Grundbesitzsysteme sind in der Regel dynamisch und entwickeln sich weiter. Sie können (wenn auch nicht immer) effizient und in begrenztem Maße in der Lage sein, sich an neue wirtschaftliche und technologische Rahmenbedingungen anzupassen. Traditionelle und informelle Grundbesitzsysteme sind nicht unbedingt ein Hemmnis für eine Intensivierung der Landwirtschaft.

4.2. Bestehende Rechte und Praktiken als Ausgangsbasis

Die Reform der Bodenpolitik bezweckt eine Veränderung der Landnutzungspraktiken, aber häufig wird keine fundierte Analyse vorgenommen, so dass die Politik ihr Ziel verfehlt. Es muss eine gründliche qualitative Analyse der lokalen Praktiken und Bestimmungen im

Zusammenhang mit Grund und Boden, Sicherheitsproblemen, Konfliktarten und Übertragungsweisen vorgenommen werden, um die Natur der anstehenden Probleme zu verstehen und Lösungsmöglichkeiten zu finden.

4.3. Registrierung der Landrechte als mögliche Lösung

Die Landregistrierung oder Grundbucheintragung wurde gemeinhin als notwendiges Mittel zur Sicherung der Rechte, zur Steigerung der Produktivität und zur Ermöglichung des Zugangs zu Krediten angesehen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass verbuchte Landrechte unter Umständen weder erforderlich noch ausreichend sind, um diese Ziele zu erreichen. Erstens bestehen Landrechte dann, wenn sie sowohl von der Regierung als auch von der lokalen Gemeinschaft anerkannt werden. Informelle Landrechte, die vor Ort anerkannt und nicht angefochten werden, müssen nicht unbedingt gefährdet sein.

Zweitens hängen die Investitionen in Land von günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, weshalb Veränderungen bei den Landrechten alleine nichts bewirken dürften. Darüber hinaus können Programme zur grundbuchrechtlichen Registrierung in einem makroökonomischen Kontext, der die Überlebensfähigkeit landwirtschaftlicher Kleinbetriebe gefährdet, Notverkäufe von Grund und Boden, die viele ihres Landes berauben, die Konzentration des Landes in den Händen einiger weniger und die Zunahme von Armut und Ungerechtigkeit zur Folge haben.

Drittens galten verbuchte Landrechte früher zwar als wichtig, da sie als Sicherheit für den Zugang zu offiziellen Krediten dienen konnten, doch in der Praxis waren die Banken in den meisten Ländern angesichts des Fehlens eines funktionierenden Marktes im ländlichen Raum nicht bereit, Darlehen zu gewähren. Darüber hinaus sind Landregistrierungsprogramme nur verlässlich, wenn die Eintragungen regelmäßig aktualisiert werden. Dies ist mit beträchtlichen Kosten verbunden, die vom Staat oder den Landnutzern getragen werden müssen.

Daher wird ein allgemeiner Überblick über die Grundbuchsysteme und Eintragungsmethoden benötigt, um zuverlässige, geeignete Aufzeichnungen der Landrechte von Dörfern, Familien oder Individuen erstellen und Landrechte in großer Zahl kostengünstig registrieren zu können. Innovative Systeme bieten neue Lösungen, und alternativen Optionen (z. B. der offiziellen Anerkennung vor Ort geschlossener schriftlicher Verträge) sollte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

4.4. Notwendigkeit der Einführung von Systemen für eine nachhaltige Bodenverwaltung

Die Bodenverwaltung umfasst eine Reihe verschiedener Aufgaben (siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289), die von verschiedenen Stellen auf verschiedenen Ebenen wahrgenommen werden können. Daher ist die Gestaltung des Bodenverwaltungssystems von entscheidender Bedeutung: Zu häufig ist die zentrale Bodenverwaltung schwerfällig, ineffizient, kostspielig und den Landwirten nicht zugänglich. Zweifelsohne trägt ein gewisses Maß an Subsidiarität zu einem wirksameren Landmanagement und einer besseren Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen bei, da auf lokaler Ebene einschlägigere und detailliertere Kenntnisse über die Landrechte vorliegen. Als grundlegende Voraussetzung für die Übertragung von Befugnissen ist zu gewährleisten, dass das gewählte System angemessene Kontrollen und Gegenkontrollen und die

Rechenschaftspflicht vorsieht, einschließlich der Beaufsichtigung durch übergeordnete Stellen, um dem Risiko von Korruption und Vetternwirtschaft in der lokalen Bodenverwaltung zu begegnen.

Das Ziel eines Bodenverwaltungssystems sollte darin bestehen, die Rechte der Menschen im ländlichen Raum an Land und natürlichen Ressourcen effektiv zu sichern und ein nachhaltiges Landmanagement zu fördern. Folgende zentrale Aspekte sind bei der Bodenverwaltung zu beachten: Beseitigung von Widersprüchen zwischen Rechtsvorschriften, Einführung einfacher, zugänglicher Verfahren mit bekannten Regeln für die Bewältigung der Probleme der Landwirte, Förderung gut funktionierender und den Menschen zugänglicher Schlichtungssysteme, Beseitigung der Ineffizienzen in der Bodenverwaltung und Gewährleistung der Rechenschaftspflicht, Führung von allgemein zugänglichen öffentlichen Verzeichnissen der Landansprüche, Sicherstellung einer effektiven Bekanntgabe der Landansprüche vor ihrer Eintragung und Anerkennung als Eigentumsrecht, Verhinderung der Korruptionsgefahren im Zusammenhang mit schwierigen und komplexen Verfahren sowie Schaffung von Anfechtungsmöglichkeiten.

Durch neue Technologien (z. B. GPS und GIS) lassen sich die Qualität und Effizienz von Landinformationssystemen verbessern und Kosten senken, sofern sie als Werkzeug zur Förderung eines nutzerorientierten Systems gesehen werden. In ähnlicher Weise kann die kartografische Erfassung unter Mitwirkung von Gemeinden/Dörfern in Kombination mit traditionellen Bodenverwaltungssystemen die Kosten deutlich reduzieren und gleichzeitig ein wertvolles Instrument für die Landnutzungsplanung und die Beilegung lokaler Streitigkeiten liefern.

4.5. Die Rolle der Pachtmärkte für die Verbesserung der Produktivität und des Zugangs zu Land

Bei Grundstückstransaktionen werden Landrechte von einem Nutzer auf einen anderen übertragen. Jedoch können die Grundstücksmärkte denjenigen verschlossen sein, deren Kaufkraft begrenzt ist, und werden durch mangelhafte Information und das Fehlen von Finanzdienstleistungen in ländlichen Gebieten verzerrt. Dies kann zu Spekulation, zum Erwerb von Grund und Boden im ländlichen Raum durch städtische oder auswärtige Unternehmen und zu Notverkäufen durch Arme und damit zu größerer Ineffizienz und Ungleichheit führen.

Hingegen können die Pachtmärkte mehr Effizienz und Gerechtigkeit bieten. Bei adäquaten Sicherheitsgarantien für die beteiligten Parteien liefern die Pachtmärkte flexible Möglichkeiten für die Nutzer, die Grundstücksgröße dem jeweiligen Bedarf anzupassen. Auch Teilpachtverträge können im Falle erhöhter Risiken oder knapper Finanzmittel eine geeignete Lösung sein. Die rechtliche Bestätigung der von Landwirten geschlossenen schriftlichen Verträge durch die örtlichen Behörden kann zur Absicherung von Pachtverträgen beitragen, wie dies in Bangladesch versucht wird.

Jedoch sind diese Lösungen begrenzt, wenn zwischen Eigentümern und Pächtern ein großes Ungleichgewicht besteht. Daher tragen klare Regeln (z. B. für die Höhe und Dauer der Pacht) und der Zugang der Armen zu Krediten und Beratung zum Entstehen funktionierender Pachtmärkte bei.

5. DIE ROLLE DER EU-GEBER

In der Vergangenheit zögerten viele Geber, einschließlich der EG und der EU-Mitgliedstaaten, sich auf dem politisch sehr heiklen Feld bodenpolitischer Reformen zu betätigen. Die Unterstützung der Geber beschränkte sich häufig auf die Förderung von Grundbuch- und Landinformationssystemen, da sie als unstrittige, technische, neutrale und universelle Aktivitäten galten. Diese Neutralität war jedoch nur ein Schein, und diese Haltung hatte häufig Entscheidungen zur Folge, die für die Realität vor Ort nicht geeignet waren und die Armen ausgrenzten.

Auch wenn die Reform der Bodenpolitik ein langer und komplexer Prozess ist, der eine umfassende politische Debatte innerhalb des betreffenden Landes erfordert, können die Geber einen entscheidenden Beitrag leisten, sofern sie behutsam vorgehen. Sie können die öffentliche Debatte fördern, Prozesse unterstützen, ohne deren Tempo zu forcieren, und eine Finanzierung für die kostspielige Vorbereitung und Umsetzung bodenpolitischer Reformen anbieten, vor allem durch Erwerb von Land zum Zwecke der Umverteilung, ohne dabei die Rolle der Regierung zu übernehmen. Sie können zur Forschung, zum Institutionen- und Kapazitätenaufbau bei den verschiedenen beteiligten Akteuren (lokale Behörden, Zentralregierung, Bauernverbände usw.) und zu Monitoring und Evaluierung beitragen.

Wichtigste Erfahrungswerte für das Engagement der Geber:

Bodenpolitische Reformen sind von Fall zu Fall sehr verschieden. Die Geber sollten **sich für maßgeschneiderte Lösungen einsetzen, die eng auf die gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen vor Ort abgestimmt sind, und Patentlösungen vermeiden**.

Bodenpolitische Reformen sind komplexe Vorhaben, die ein **entschlossenes politisches Engagement** des betreffenden Staates und eine breite gesellschaftliche Unterstützung voraussetzen. Die Unterstützung durch die Geber muss undogmatisch und unaufdringlich sein und auf fundierten Informationen über die Situation vor Ort beruhen. Die Programme müssen für den lokalen gesellschaftlichen und institutionellen Kontext geeignet sein.

Die Unterstützung muss von einem **intensiven Dialog** mit dem Staat auf höchster Ebene begleitet sein und eine umfassende interministerielle Koordinierung und Debatte fördern.

Bodenpolitische Reformen sind **langfristige Prozesse**, die verschiedene Phasen durchlaufen und ein schrittweises Vorgehen erfordern. Die Geber sollten bereit sein, derartige Prozesse über einen langen Zeitraum hinweg zu begleiten. Die Sektorkonzepte können Schutzklauseln für den Fall vorsehen, dass einzelne Geber ihre Unterstützung zurückziehen.

Von grundlegender Bedeutung sind **Rechtsreformen, die dem Geschlechteraspekt Rechnung tragen**, auch wenn sie nicht ausreichen, um für Frauen und Männer gleichermaßen einen durchsetzbaren Anspruch auf den Zugang zu den Landressourcen, die Kontrolle darüber und deren Nutzung sicherzustellen.

Information und Problembewusstsein sind ein Schlüsselaspekt. Die Geber müssen dazu beitragen, dass die Interessen und Strategien der verschiedenen Akteure verstanden werden, und sollten sich für einvernehmliche Lösungen einsetzen.

Die **Forschung** kann ein wertvolles Instrument sein, um länderspezifische Prozesse zu verstehen und zu steuern. Die Geber können die Reformen begleiten, indem sie Forschung finanzieren, für Feedback sorgen und die Debatte über neue Themen fördern.

Die von den Gebern gewährte Unterstützung bei der Landreform sollte in keinem Fall dazu führen, dass **Frauen und Armen** noch mehr der Zugang zu Land und die Kontrolle darüber **verwehrt wird** oder dass **ethnische Minderheiten oder in Stämmen lebende und indigene Völker** aus ihren angestammten Gebieten **vertrieben** werden.

Die zunehmende Bedeutung von bodenpolitischen Reformprozessen und Landfragen im Allgemeinen für die ländliche Entwicklung und Armutsbekämpfung liefert gute Gründe für ein verstärktes Engagement der Mitgliedstaaten und der EG und eine bessere Koordinierung zwischen ihnen. Die EU hat aufgrund ihrer Erfahrungen und ihrer umfangreichen Finanzhilfe in den Bereichen Bodenpolitik, Landmanagement, Unterstützung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und Regulierung der Bodenmärkte in der internationalen Debatte und in der Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit Grundbesitz und Bodenrecht eine wichtige Rolle zu spielen. Dabei muss sie sich auf ein ausgewogenes Konzept stützen, welches der Tatsache Rechnung trägt, dass die Märkte nicht die einzige Möglichkeit zur Verwirklichung sozialer Ziele sind.

Die EG verfügt über einen komparativen Vorteil, was die Initiierung und Begleitung der Gründung flexibler Gebergemeinschaften aus den EU-Mitgliedstaaten betrifft, um Landprobleme in Partnerländern anzugehen. Grundsätzlich kommen unter anderem folgende Optionen in Betracht:

- Initiierung eines *gemeinsamen Konzepts* für die Bodenpolitik und Landreform durch Förderung des Erfahrungsaustauschs zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, einer besseren Koordinierung und eines gemeinsamen Verständnisses von Landfragen;

- Eintreten für ein *ausgewogeneres bodenpolitisches Reformkonzept* multilateraler Organisationen und für eine stärkere Berücksichtigung von Grundbesitzfragen in länderspezifischen Entwicklungsprozessen (Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, Strategien für die nationale/ländliche Entwicklung usw.);

- aktive Förderung der Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Gebern, insbesondere innerhalb der Vereinten Nationen (FAO, IFAD und UNDP), um länderspezifische Reformprozesse nach Maßgabe der komparativen Vorteile und der Fachkenntnisse der einzelnen Einrichtungen und ihrer Präsenz im Land zu unterstützen;

- Entwicklung von Initiativen für *angewandte Forschung und Entwicklung* bezüglich der Zusammenhänge zwischen Land, Gleichberechtigung und sozialer Entwicklung, landwirtschaftlicher Entwicklung und Armut sowie zwischen Grundbesitz und Umwelt wie auch für eine unabhängige Begleitung/Evaluierung bodenpolitischer Reformen.

Im Einzelnen können die EG und die EU-Mitgliedstaaten die Auswirkungen bodenpolitischer Reformen erheblich verbessern, indem sie gemeinsam nationale Reformprozesse unterstützen, insbesondere durch:

- *Förderung der Debatte und des Erfahrungsaustauschs* über Landfragen und Bodenpolitik unter dem wirtschaftspolitischen Aspekt, insbesondere auf regionaler Ebene;

- Leistung eines Beitrags zur Erreichung einer *echten Partizipation an der Planung der Bodenpolitik und der Landreformen*, indem die Regierung ermutigt wird, die Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Minderheitengruppen und indigenen Völker und der lokalen Gemeinschaften an der Debatte zu fördern, deren Partizipation unterstützt wird und ihnen Fachkenntnisse und internationalen Erfahrungen zur Verfügung gestellt werden;

- Förderung der *Entwicklung und Umsetzung von Sektorkonzepten* für eine partizipative Bodenpolitik und Landreform, die die institutionelle Entwicklung gebührend berücksichtigen und dem Aspekt der Nachhaltigkeit und der Folgekosten Rechnung tragen;

- Förderung der *Landreform und -umverteilung*, insbesondere dort, wo noch große Ungleichheiten bestehen. Dies kann unter Umständen – je nach örtlichen Gegebenheiten – die Finanzierung transparenter und der Rechenschaftspflicht unterliegender Programme für den Grunderwerb durch den Staat oder die Begünstigten bzw. durch andere Stellen in deren Namen bedeuten;

- Förderung des *Aufbaus von Kapazitäten* für die Bodenverwaltung auf allen Ebenen, auch durch lokale Gemeinschaften;

- Unterstützung des *Monitoring und der Evaluierung* der Auswirkungen der Reformen und Förderung der angemessenen Verbreitung und Erörterung von Forschungsergebnissen, so dass die Reform der Bodenpolitik zu einem dynamischen Prozess wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission einen neuen Bezugsrahmen für die Unterstützung bodenpolitischer Reformen in Entwicklungsländern vor. Dies dürfte die Unterstützung nationaler Reformprozesse erleichtern und die Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und anderen Gebern verbessern.

Die Kommission nimmt die vorliegende Mitteilung an und übermittelt sie dem Rat und dem Parlament zur Zustimmung. Sie weist außerdem darauf hin, dass die operativen Leitlinien (siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEC(2004) 1289) ein Werkzeug für die Praxis liefern, um die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Planung und Durchführung von Programmen zur Unterstützung bodenpolitischer Reformprozesse in Entwicklungs- und Transformationsländern anzuleiten.