

[Prof. Dr. Georg Elwert](#)

Landreform und Rechtssicherheit

Berlin November 1996

I. Bodenrecht als Schlüsselfaktor

Die Untersuchung des Scheiterns von Entwicklungspolitiken im lokalen Detail führte zu der überraschenden Erkenntnis, daß das Thema Bodenrecht, welches viele seit der Kolonialzeit für erledigt hielten, gerade heute einen Schlüsselfaktor darstellt.

An sich erfolgversprechende Maßnahmen der Öffnung zur Marktwirtschaft (im Rahmen von Strukturanpassungen) bleiben in manchen least developed countries folgenlos, weil der größere Teil der zur unternehmerischem Engagement drängenden Bevölkerung nur sehr begrenzte Möglichkeiten hat, Kredite aufzunehmen. Ihr Land können sie schlicht deshalb nicht beleihen, weil es katastermäßig nicht erfaßt ist, als Staatseigentum nicht offiziell transferierbar ist oder durch Anbauverbote oder Flurzwänge nur eingeschränkt verwertbar ist. In den afrikanischen least developed countries ist dies die Situation der Mehrheit der Landbevölkerung. Kataster sind das Privileg der Städter. Wir können schätzen, dass in den LLDCs nur 20% des verwertbaren Landes in Katastern erfasst sind.

In solchen Konstellationen bleiben die Nutzungsrechte am Boden freilich nicht unbewegt. In der Kolonialzeit entwickelten sich sogenannte traditionelle Instanzen (die oft selbst Neuschöpfungen darstellten), welche für Landverteilung und Schlichtung von Konflikten zuständig wurden. Diese ökonomische bzw. wirtschaftsrechtliche Funktion erklärt, warum sogenannte traditionelle Häuptlinge in Afrika an Bedeutung gewonnen haben. Konflikte darüber, ob ein Dorf zu diesem oder jenem Stamm gehöre, ob dieser oder jener Häuptling der zuständige Richter sei und wer überhaupt Häuptling werden solle, sind von höchster Brisanz. In Teilen der ehemaligen Sowjetunion - vor allem in Zentralasien - kommt es derzeit zu einer analogen Ausbildung von "traditionellen Autoritäten".

Gerade dort, wo der Boden an Wert gewinnt, oder wo durch Umsiedlungen die Nutzungsrechte fraglich erscheinen, führt das Fehlen von funktionierenden Rechtsinstitutionen nicht zu einem Vakuum, sondern zur Mobilisierung bzw. Wieder(er)findung von Planen, Stämmen und religiösen Bruderschaften (letztere unter islamischen Vorzeichen). Diese traditionellen Institutionen zeichnen sich durch eine hohe Flexibilität (man könnte auch sagen Vagheit) ihrer Rechtsprinzipien aus. Je nach den Umständen werden ihr Kollektivismus oder Hierarchie als Ordnungsprinzipien bemüht. Rechteamt und Eigeninteresse sind nicht inkompatibel. In Ruhezuständen - also ohne Bevölkerungsbewegungen und bei gleichbleibenden niedrigen Agrarerträgen - funktionieren diese Strukturen durchaus zufriedenstellend. Wenn diese Bedingungen nicht gegeben sind - die betreffenden Länder streben ja gerade höhere Agrarerträge an und wollen Bevölkerungsmobilität als Grundrecht wahren - dann läuft das Geschehen aus dem Ruder. Die "traditionellen" Instanzen wirken als Konflikttreiber statt als Schlichter. Clan-, Stammes- und Religionsfehden (und Kriege) können so die unerwünschte Folge steigenden Reichtums sein. Da es an Rechtsinstitution und schon gar an

Katastern mangelt, findet die Konkurrenz um Land eine andere Ausdrucksform, nämlich die der ethnonationalen Konflikte. Ethnische Säuberungen, wie sie derzeit auch jenseits der großen Konflikte (Ruanda, Zaire und Bosnien) zunehmen, sind immer auch - und nicht zuletzt - Konflikte um Land.

Entwicklungspolitisch nicht minder unerwünscht ist die Angst der Bauern vor möglichen Folgen einer Wertsteigerung ihres Landes: Die gewohnheitsrechtlich festgelegten bäuerlichen Nutzungsrechte können sich verflüssigen - werden überrollt. Es wurde aus sozialwissenschaftlichen Forschungen vor Ort in beunruhigender Häufigkeit berichtet, daß bei einer Wertsteigerung durch Anlage von Straßen, Erosionsverbau, Bewässerung oder Baumpflanzung sich mächtigere Akteure das betreffende Land aneignen konnten. Hierfür kann man nicht nur die traditionellen Strukturen verantwortlich machen. Wir finden vielmehr sowohl in afrikanischen als auch in asiatischen Ländern ein Phänomen der Vermachtung des Rechts. Zwischen die traditionellen Rechtsinstanzen und die modernen, welche das Gesetz vorsieht, schieben sich von keinem Gesetz gedeckte Praktiken der staatlichen Verwaltung. Im Konfliktfall entscheidet die Verwaltung statt der Gerichte; sie enteignet auch willkürlich zugunsten von Eigeninteressen einzelner Beamter oder sie wird nach Zahlung von Korruption aktiv und "vermittelt" das Land unter massivem Druck an zahlungskräftige städtische Investoren. Zumindest im Fall der beobachteten Entwicklungsprojekte betreiben diese keineswegs eine intensivere Nutzung als ihre kleinbäuerlichen Vorgänger.

Schon im kleinsten Rahmen findet es sich, daß Erosionsverbau und Baumhege (etwa im Sahel) unwirtschaftlich erscheinen, da man befürchten muß, daß dann, wenn es um die Nutzung geht, andere schneller oder gewaltbereiter sind und den Ertrag der eigenen Arbeit dann genießen. Solange man ein starkes Entwicklungshilfeprojekt im Rücken hat, mag man die Chance zur Nutzung von Bäumen und erosionsgeschützten Feldern und Weiden sehen und daher kooperieren. Beim Abzug dieser Helfer aber bleiben Bäuerinnen und Bauern meist ohnmächtig gegenüber privater und staatlicher Willkür zurück.

Ein wenig beachteter Zusammenhang der gegenwärtig in den ländlichen Gegenden vieler Entwicklungsländern bestehenden Bodenrechtsverhältnisse, besteht in der Verklammerung von kollektiven Besitzrechten und Versorgungsansprüchen. Junge Menschen erhalten ein Recht, das kollektiv besessene, aber von einem Würdenträger kontrollierte Land zu bearbeiten, müssen dafür aber auch für die Versorgung der Alten - nicht nur der eigenen Eltern - aufkommen. Diese Verklammerung löst sich nun derzeit. Land wird genutzt, die Pflichten werden aber mißachtet. Eingeklagt werden können diese Rechte von den Alten kaum. Das Fortschreiten der gegenwärtigen Tendenz wird die Armut zahlreicher alte Menschen vergrößern. Eine platte Privatisierung könnte dies freilich noch beschleunigen. Entscheidend käme es darauf an, auch im Bereich der Rahmenrechte, die die Wirksamkeit des Bodenrechts konditionieren, hier Regelungen vorzusehen, die einklagbare Rechte in der Form von Unterhaltsansprüchen einerseits und von an Grundstücke gebundenen Lasten andererseits schaffen.

II. Bedenken

Gegen eine Bodenreform im Sinne einer Verrechtlichung mit Sicherung der individuellen Verfügung werden nun eine Reihe von Argumenten geltend gemacht, die es gilt, sehr ernst zu nehmen. Wir diskutieren daher die wichtigsten von ihnen einzeln und verweisend dabei auf die von uns entwickelten sechs Grundsätze einer Bodenrechtsmodernisierung, die wir in Teil III skizzieren.

1. "Bei einer Privatisierung werden die Mächtigen und Reichen begünstigt und können sich zu Ungunsten der Kleinbauern große produktive Landstriche aneignen."

Dies ist nicht zwangsläufig so. Keineswegs jede Bodenreform nahm diesen Verlauf. Historische Beispiele aus Mitteleuropa - und damit aus unserer eigenen Geschichte - illustrieren dies. Mühselig ausgehandelte und detailreiche Übergangsgesetze waren Voraussetzung für die Akzeptanz eines neuen Bodenrechts. Festzuhalten ist jedoch, daß der Moment des Übergangs zu einer neuen Rechtsordnung gleichzeitig der Moment der größten Gefährdung für angestammte Rechte gerade besonders produktiver, aber politisch schwacher Kreise ist. Näheres hierzu haben wir im Grundsatz Nummer 2 unter der Überschrift "Die Legitimität des Übergangs" ausgeführt. Wichtig ist dabei, daß auch zweitrangig erscheinende Nutzungsrechte oder an Grund und Boden gebundene Versorgungsansprüche einzelner in moderne Formen übergeführt und nicht schlicht liquidiert werden. Dies gilt in besonderem Maße für politisch meist nicht repräsentierte Vieh- nomaden und Wildbeuter (Jäger und Sammlerinnen), welche traditionell Weiderechte und Sammel- und Jagdrechte beanspruchen konnten. Im Grundsatz Nummer 3 "Differenzierung" gehen wir hierauf detaillierter ein. In gleicher Weise muß dem die Entwicklung von Rahmenrechten Rechnung tragen (siehe Grundsatz Nummer 4, welche z. B. die Recht von Ehefrauen an der Nutzung von Parzellen für ihre eigene Landwirtschaft oder die Erbrechte von Töchtern sicherstellen.

2. "Nach Einführung des Privateigentums werden die Reichen in einem Monopolisierungsprozeß die kleinen und mittleren Landeigentümer verdrängen".

Für diese Perspektive scheint ein sehr häufig von Wissenschaftlern unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung wissenschaftlicher Text des 19. Jahrhunderts zu sprechen: Das Kapital von Karl Marx - genaugenommen das 24. kapitel des ersten Bandes. Auf den zweiten Blick taugt dieser Beleg jedoch nur für eine bestimmte Situation; nämlich die, in welcher in der Übergangssituation die kleinen Besitzer von Nutzungsrechten politisch schutzlos und im Alltag rechtlos sind und in Situationen, in welchen der Einsatz von Gewalt über das Recht triumphieren kann. Rechts-staatlichkeit heißt, daß Gewalt als Mittel zur Aneignung von Gütern ausgeschlossen ist. Dem muß die allgemeine Staatsstruktur Rechnung tragen (siehe Grundsatz Nr. 6). Häufig finden wir auch die Vorstellung, die Bauern würden bei einer privaten Verfügbarkeit angesichts der lockenden Erlöse ihr Land verkaufen und in die Städte ziehen, wo sie dann im Elend endeten. Diese Aussage läßt sich empirisch nicht halten. Selbst Migrationsstudien über die Situation von Land-bewohnern, die in extrem armen Ländern (wie etwa Zaire) in die Städte migrierten, belegen nicht die Annahme, daß die Merzhzahl der Akteure dies zu ihrem Schaden tue. Darüber hinaus lassen sich keine Belege dafür finden, daß Bauern in unvernünftiger Weise und sorglos ihr Land aufgäben. Zwar finden wir es, daß alte Bauern ihren Boden kapitalisieren und dann zu den Kindern ziehen. Dies ist jedoch nicht das, was mit der oben zitierten Befürchtung gemeint ist. Bauern sind als Eigentümer von Land oder langfristigen Nutzungsrechten ausgesprochen konservativ in dem Sinne, daß sie einem "safety first principle" anhängen. Die Sicherheit ihrer Produktionsbedingungen führt sie zu äußerster Zurückhaltung beim Bodenverkauf. Auch in extremen Notsituationen. Ein Rechtssystem ist freilich nur solange als solches zu bezeichnen, solange nicht Gewalt willkürlich eingesetzt werden kann. Dort, wo in Hauptstadtnähe noch ein Eindruck von Rechtsstaat besteht, mag im Hinterland die Rechtswirklichkeit schon gänzlich anders aussehen. Daher bedarf es eines kontinuierlichen Monitorings, um mögliche klaffende Differenzen zwischen Rechtsform und Rechtswirklichkeit rechtzeitig zu erkennen (siehe hierzu Grundsatz Nr. 5 "Information").

3. "Die Übertragung von Rechtssystem ist moralisch als kolonialistische Praxis bedenklich und in der Realisierung wegen der Unangepaßtheit der zu erwartenden Lösung problematisch".

Hier ist eine wichtige Warnung formuliert. Allerdings ist zu unterstreichen, daß Entwicklungszusammenarbeit keine Übertragung von einer Mutter- auf eine Tochtergesellschaft ist. Es geht erst einmal um den kommunikativen Austausch über Lösungs-möglichkeiten. Dort, wo bestimmte Bedürfnisse artikuliert werden, wie Hoffnungen auf eine Kreditmobilisierung, Notwendigkeit des Ressourcenschutzes, Förderung der landwirtschaftlichen Investitionen in den Boden, kann eine Bodenrechts- modernisierung zur unum-gänglichen Entwicklungsbedingung werden. Hierbei kommt es jedoch darauf an, die Vielfalt der möglichen Lösungen in die Diskussion einzubringen. Dies scheitert meist schon an einer verständlichen Unkenntnis und an einer verbreiteten Dominanz nur weniger Modelle. Die Unkenntnis bezieht sich auf die hohe Differenzierung, welche die mitteleuropäischen Formen des Bodenrechts (etwa in Deutschland und der Schweiz) vorsehen und möglich machen - unter Einschluß der Übergangsregelungen im Vorschaltgesetz im BGB einerseits und auf die nur Fachsoziologen bekannte Verschränkung dieser rechtlich gegebenen Möglichkeiten mit Rahmen gebenden Rechten, welche insbesondere im Erbrecht, Familienrecht und Steuerrecht vorgesehen sind. Die Dominanz weniger Modelle bezieht sich darauf, daß bezüglich des Umgangs mit sogenannten traditionellen Bodenrechten das französische droit domanial als die vielen Regierungen unserer Partnerländer als die einzig denkbare Form der Ausübung traditioneller Rechte erscheint (wobei sie nicht zu wissen scheinen, daß es sich hierbei um das eigentlich nur für eine kurzfristige Phase gedachte Recht einer Armee im eroberten Land handelte) und auf ein (oft auch vereinfacht dargestelltes) US- amerikanisches Bodenrecht. Der US- amerikanische Eigentumsbegriff ist gewiß interessant und diskussionswürdig, ist jedoch keineswegs die einzige Lösung, welche im Weltmaßstab entwickelt wurde. Gewiß ist diese Lösung sehr gut angepaßt auf die Situation eines relativ dünn besiedelten Landes, in dem zudem dem einzelnen Bürger gegenüber dem Staat nicht nur viele Gerichte sondern geradezu eine Armee von Advokaten zur Seite stehen. Nicht in allen Entwicklungsländern sind diese beiden Bedingungen gegeben. Bei der Diskussion der Vielzahl der möglichen Modelle erscheinen die mitteleuropäischen Erfahrungen insofern als besonders interessant, als sich hier ganz offensichtlich so hoch differenzierte Systeme entwickelt haben, daß es zu mehrfachen Übertragungsprozessen gekommen ist. Jede Übertragung bedarf freilich einer Implementierung und sie bedarf der Feinanpassung durch einen Gesetzgeber. Im Grundsatz 6 wird dies noch einmal akzentuiert.

4. "Auch ohne Privateigentum an Grund und Boden finden sich im Agrarbereich Unternehmer".

Die Aussage ist richtig. Vorausgesetzt ist dabei freilich, daß überhaupt individuelle Rechte erworben werden können, daß diese ein gewisses Maß an Langfristigkeit haben und selbst zum Gegenstand eines Geschäftsverkehrs werden können. Zudem muß ein gewisses Maß an Rechtssicherheit auch gegenüber staatlichen Eingriff gegeben sein. Das geschilderte Phänomen finden wir insbesondere bei hohen Renditen, welche auch bei kurzen ... Horizonten der Nutzung auftreten. Die Inwertsetzung von eher marginalem Land läßt sich damit freilich kaum realisieren. Hier bedarf es eine Institution von besonderer Langfristigkeit nämlich der des Erbes. Es gilt zu ergänzen, daß auch bei kollektiven Rechten marktwirtschaftliche Unternehmen sich mit Erfolg entwickeln können. Problematisch ist jedoch in jeden Fall der Dogmatismus, welche zur Dominanz einer einzigen Eigentumsform oder einer einzigen Form des Nutzungsrechtes führen könnte. Der Vielfalt der Lebenssituationen, des

Kapitalzugangs und der Bodentypen kann nur eine entsprechende Vielfalt der rechtlichen Instrumente gerecht werden, wie wir sie im Grundsatz Nr. 3 akzentuieren.

5. "Durch Privatisierung verliert der Staat die Planungshoheit".

Dies ist nicht zwangsläufig so. Gerade gegenüber von internationalen Organisationen propagierten Darstellungen des US-amerikanischen Modells ist auf die Vielfalt der westeuropäischen Muster zu verweisen. Im europäischen Vergleich erscheint das u.a. in Deutschland praktizierte Modell einer basisnahen Planungshoheit, bei der die wichtigsten Planungsentscheidungen auf der Ebene der Gemeinden geregelt werden, als besonders stark in der Bewältigung von Zukunftsaufgaben und besonders hoch legitimiert in den Augen der Bürger. In manchen Ländern der Dritten Welt wird ein Übergang zum Privateigentum abgelehnt, weil sich der Staat die Rechte auf den Luftraum über den Dächern der Häuser und auf den Boden unter der Sohle der Keller bewahren möchte. Die insofern eingeschränkte Nutzung des Besitzes von Grund und Boden ist freilich genau das, was in Deutschland (aber nicht in den USA) als Privateigentum bezeichnet wird. Daß Privatwirtschaft keineswegs "Anarchie" bedeutet, können gerade europäische Staaten überzeugend vertreten.

6. "Eine Bodenreform mit Einführung von Eigentumsrechten Einzelner führt zu Inflexibilität, welche beim droit domanial nicht gegeben wäre".

Der Einwand, daß das droit domanial dann, wenn es zu Bodenwertsteigerungen kommt, leicht in eine Vermachtung abgeleitet - wie oben ausgeführt -, ist für sich allein nicht zureichend als Einwand. Denn es ist nicht zu leugnen, daß bisweilen von ausländischen Beratern in Entwicklungsländern Eigentumsformen vorgeschlagen werden, welche Pacht nicht vorsehen, Möglichkeiten des kollektiven Eigentums ausschließen und insbesondere sekundäre Nutzungsrechte in der Form von Lasten und Vorkaufsrechten ausschließen. Daß solche Rechtsformen dem besonderen Bedarf an Absicherung der Familien und einer vielfältigen Nutzung des Bodens nicht gerecht werden können, ist einleuchtend. Gerade dem sollen unseren Grundsätze Nr. 3 (Differenzierung) und Nr. 4 (Rahmenrechte) Rechnung tragen.

7. "Ein Kataster nach europäischem Modell wäre nicht zu finanzieren."

Auch dieser Einwand ist sehr ernstzunehmen. Denn Reformen, deren Folgekosten das betreffende Land nicht aufbringen könnte, wären ein Desaster. Interessant ist hier die mitteleuropäische Lösung, bei welcher "das Bodenrecht sich selbst finanziert", insofern Kataster und Bodensteuer miteinander verknüpft sind. Die dezentrale Lösung, für welche mehrere europäische Länder - darunter Deutschland - optiert haben, ermöglicht darüber hinaus auch Formen der Ehrenamtlichkeit (welche bei öffentlicher Kontrolle und in kleinem Rahmen praktiziert, keineswegs ineffizient sein müssen).

III Grundsätze

Vier Bewertungskriterien, die nicht zufälligerweise auch die Neuorientierung der deutschen Entwicklungs-zusammenarbeit begleiten, erwiesen sich im Zusammenhang dieser Untersuchung als zentral: Menschenrechte, Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß und marktfreundliche Wirtschaftsordnung.

Die folgenden sechs Grundsätze wurden unabhängig von politischen Vorgaben aus einer

wissenschaftlichen Bewertung von Studien über wirksame und weniger wirksame Entwicklungsvorhaben gewonnen. Daß die o.g. Bewertungskriterien bestätigt wurden, verweist besonders nachdrücklich auf den Sinn jener übergeordneten Entwicklungsziele, denen auch eine Bodenrechtsmodernisierung zu dienen hat.

1. Rechtssicherheit statt Vermachtung

In einer Vielzahl von Entwicklungsländern, insbesondere bei fast allen least developed countries, wird der größere Teil der von Bauern, Viehzüchtern und Wildbeutern genutzte Boden vom Zentralstaat vormundschaftlich verwaltet. Im frankophonen Afrika ist dies die Form des dem Militärrecht entnommenen "droit domaniale". Die konkrete Verwaltung der Nutzungsrechte obliegt dem "traditionellen Recht" der Ortsansässigen, heißt es. Dann jedoch, wenn der Wert des Boden durch steigende Erträge oder höhere Preise für Agrarerzeugnisse wächst, geraten diese traditionellen Verhältnisse ins Gleiten. Es läßt sich eine "Vermachtung" des Rechts beobachten.

Verwaltungsinstanzen schaffen pseudolegale Regelungen, die für sie selbst - als im Eigeninteresse der Beamten - besondere flexible Möglichkeiten eröffnen. Sie implizieren insbesondere den Zwangsverkauf oder die schlichte Enteignung - beides oft im Zusammenhang mit Korruption durch reichere Wirtschaftsakteure. Der Rechtspluralismus zwischen sogenannten traditionellem Recht und modernem Recht erweist sich hier als labiles Gleichgewicht.

Dagegen gilt es, Rechtsicherheit als höchstes Gut zu stellen.:

zur Vermachtung gibt es eine überlegene Alternative nämlich die klare Zuordnung der verschiedenen Nutzungsrechte mit der Möglichkeit der Verpachtung, Beleihung, Verkauf und Vererbung. Dies gilt allerdings nur dann, wenn drei Dinge in gleichem Masse gewährleistet sind: 1. Sicherheit der Zuordnung, 2. Schnelligkeit der Information über erwerbbares oder zu respektierende Rechte und 3. Konfliktschlichtung. Die Sicherheit der Zuordnung ist dann in besonders stabilem Masse gegeben, wenn das Rechtssystem Flexibilität und Vielfalt dadurch vorsehen, dass zwischen unterschiedlichen Nutzungsrechten differenziert wird und dadurch dass diese Nutzungsrechte in sehr unterschiedlichen Formen anderen zugänglich gemacht werden können. Es muss die Möglichkeit vorgesehen werden, das Land bzw. einzelne Rechte daran zu verkaufen, zeitweise zu überlassen - sowohl als Verpachtung als auch zum Nießbrauch -, zu vererben und nicht zuletzt zu beleihen (d. h. als Sicherheit für einen Kredit zu stellen).

Der schnellen Information dienen örtlich geführte Kataster. Diese sind jedoch - gerade bei einer dezentralen Führung nur dann keine Bedrohung für die Sicherheit der Rechte, wenn ihre Führung selbst wieder durch andere Rechtsinstanzen (v.a. Gerichte aber auch Notare und Landvermesser) kontrolliert werden. Das Recht bleibt nur dann als wichtigste Orientierung stabil, kann nur dann Räume der Vorhersehbarkeit wirtschaftlichen und politischen Handelns öffnen, wenn die einverständlichen Transaktionen rasch und zu akzeptablen Kosten abgewickelt werden und wenn im Konfliktfall Lösungen durch Institutionen, die Legitimität, in akzeptablen Zeiträumen zustande kommen. Zeitverzögerungen führen zum "bypass", zur Umgehung des Rechtsweges.

Zu den Schlichtungsinstitutionen gehören auf der untersten Ebene Schlichter und dann Gerichte in hierarchischer Ordnung. Ohne gereichtsvollziehende Instanzen - gerichtsvollzieher - sind solche Entscheidungen freilich von geringem Wert. Rechtspluralismus als Konkurrenz unterschiedlicher Ordnungen bezogen auf die gleiche Grundstücke kann nicht geduldet werden, wohl aber ist es denkbar dass in klar abgegrenzten Räumen autonome Körperschaften einen Gestaltungsraum haben.

das auf Land bezogenen Erbrecht mag etwa regional differenziert sein und von entsprechenden Gebietskörperschaften fortgeschrieben werden. Das Wasserrecht oder das Jagdrecht mögen in der Hand von spezifischen Körperschaften (Genossenschaften z.B.) liegen, die sich ihre eigenen Satzungen geben. Solche eigenen Ordnungen müssen freilich von hierarchisch höheren Gerichten überprüft werden können. solange eindeutige Zuordnung, rasche und kostenfreie öffentliche Information und eindeutige Schlichtungswege gewährleistet sind, kann eine solche regionale oder gegenstandsbezogene Differenzierung sogar erhebliche Vorteile gegenüber zentralistischen Rechtssystemen aufweisen. Es ist eine flexiblere Anpassung an örtliche Eigenheiten möglich und . unterschiedliche Rechtsordnungen stehen beim regionalen Vergleich in Konkurrenz zueinander und können die Lernfähigkeit des Gesamtsystems erhöhen. Durch die Variation wird eine bessere Selektion möglich.

Von rechtsoziologisch unkundigen Planern wird das Privateigentum oft in einer verkürzten Version propagiert. Marktfähig können und müssen nicht nur das Volleigentum sondern auch andere Rechte an Grund und Boden werden. es ist auch keinesfalls notwendig , dass der überwiegende Teil des Grundbesitzes in der Hand von Individuen ist. Auch religiöse Stiftungen, Stiftungen von Familienverbänden, staatliche Instanzen, Genossenschaften und Kapitalgesellschaften sollten als Eigentümer vorgesehen sein. Die Vielfalt der Eigentumsformen kann als eine produktive Konkurrenz angesehen werden. Bei steuerlicher Gleichbehandlung werden je nach den Umständen jeweils andere Formen des Eigentums an Bedeutung zu- oder abnehmen. Privateigentum schließt einen Zugriff des Staats keineswegs aus. Der Schutz der Umwelt und die Verwaltung des Luftraums und der Bodenschätze können als übergeordnete Aufgaben vom Staat bzw. seinen dezentralen Selbstverwaltungsinstanzen wahrgenommen werden. Ob aufgrund ideologischer Vorbehalte ein in dieser Weise eingeschränktes Eigentumsrecht an Grund und Boden mit einem anderen Ausdruck als "Eigentum" belegt wird, ist zweitrangig solange der begriffliche Inhalt der gleiche ist. Ein "totales" Verfügungsrecht, mag für manche als ideologische Referenz wichtig sein. Entscheidend für die Wirtschaftsdynamik ist die Marktgängigkeit der einzelnen Rechte einerseits und die Rechtssicherheit auch über den Lebenshorizont des einzelnen hinaus (für die Erben).

Gegen in Transformationsländern verbreitete propagandistisch verzerrte Darstellungen des marktgesellschaftlichen Bodenrechts ist zu betonen, dass die Schaffung von Infrastrukturen eines im Bodenrecht vorgesehenen staatlichen Vorrangs bedarf, welcher jedoch nur über ein klares und gerichtlich überprüfbares Enteignungsrecht realisiert werden kann. In der Entwicklungszusammenarbeit gilt es zu beachten, dass Entwicklungsprojekte häufig als Vorwand für Enteignungen genommen werden, die oft ohne adäquate Entschädigungen abgewickelt werden. Diese Praxis und das nicht minder verbreitete Vorgehen, die dann im Wert gesteigerten Grundstücke neuen , reicherem Eigentümern zuzuweisen, sind ein schlechter Start für Bodenreformmassnahmen.

2. Legitimität der Landreform

Beim Übergang von einer Rechtsordnung zu anderen besteht ein hohes Risiko, dass ein Grossteil der bisherigen legitimen Nutzer enteignet wird und eventuell sogar die Reproduktionsbasis verliert. Die Kräfte, die sich auf diese Weise durchsetzen sind gewiss die Fittesten auf dem Feld der politischen Intrigen, der Gewaltdrohungen und der Korruption. Diese Fähigkeiten korrelieren jedoch keineswegs zwangsläufig mit einer Bereitschaft zu einem langfristigen Wirtschaftsengagement (wie es etwa den bäuerlichen Familienbetrieb auszeichnet) und einer Bereitschaft zur innovativen Investition.

Die sehr unterschiedlichen Erfahrungen europäischer Länder mit diesen Prozessen zeigen zwei Dinge: Die öffentliche Diskussion über Gesetzes-Vorhaben (in Deutschland etwa bei der Schaffung des BGB) ist entscheidend für die Erlangung von Akzeptanz der neuen Bodenordnung. Legitimität kann nur erlangt werden, wenn das neue Recht nicht weniger differenziert als das alte ist (siehe These 3). Sie kann nur bewahrt werden, wenn traditionell mit dem Bodenrecht verbundene Ordnungsaufgaben von anderen Institutionen übernommen werden (These 4) und wenn Rechtssicherheit u.a. durch Öffentlichkeit der Verfahren und raschen und kostengünstigen Zugang zur Schlichtung oder Rechtsdurchsetzung gewährleistet werden (siehe These 5). In der Übergangsphase müssen diese Anforderungen von Öffentlichkeit, rascher Erledigung und gerichtlicher Überprüfbarkeit besonders penibel beachtet werden.

3. Differenzierung der rechtlichen Formen

Die Differenzierung dient nicht nur der Legitimität sondern auch der Erhaltung von wirtschaftlichen Potentialen. Ein Weiderecht, Sammelrecht, Jagdrecht, Ackerbaurecht und Hausbaurecht können sich z. B. auf die gleiche Parzelle beziehen, aber in den Händen unterschiedlicher Personen liegen. Es ist falsch zu behaupten, daß ein modernes Eigentumsrecht notwendigerweise alle diese vor existierenden Rechte liquidieren müßte. Es ist im Gegenteil u. U. sogar aus übergeordneten, z. B. ökologischen Gesichtspunkten sehr wichtig, das Interesse Einzelner an dem Sammeln von Baumfrüchten und der Hege jagdbarer Tiere in besonderer Weise zu schützen. Wenn z. B. der Ackerbauer an den Baumfrüchten und Wildtieren nicht interessiert ist, wird er sie auch kaum schützen. Wenn jedoch ein anderer ein Recht an Bäumen oder Jagdwild hat oder erwerben kann, wirken dessen Interesse und oder das Interesse des Grundstückseigners an Verkauf und Verpachtung dieser Rechte als Ressourcenschutz. Es gibt auch in europäischen Rechtsordnungen Modelle, z. B. im deutschen Rechtssystem den Begriff der Lasten, die es ermöglichen, daß verschiedene Personen Rechte an dem Grundstück eines anderen.

Sehr wichtig sind in diesem Zusammenhang Vorkaufsrechte. In Ländern die vor einer Bodenreform stehen, besteht eine - empirisch kaum begründete - Angst, das Land werde von Fremden aufgekauft werden. (was einem selbst viel wert ist, müsse auch Fremde besonders interessieren, lautet der Trugschluss). Durch Eintragung eines Vorkaufsrechts für Nachbarn, Verwandte oder die Ortsgemeinde kann dieser Angst begegnet werden.

Ein modernes Bodenrecht muss die Vielfalältigkeit (Komplexität) und Differenziertheit der traditionellen Systeme nachbilden (emulieren) und u.U. übertreffen . So wird Flexibilität erhalten bzw. zunehmen.

4. Rahmenrechte

Die Bodenordnung muß im Zusammenhang mit Familienrecht, Eherecht, Erbrecht, Steuerrecht, Wasserrecht und Umweltrecht gesehen werden. Die wirtschaftliche Nutzung des Bodens und die daraus resultierende soziale Dynamik werden von diesen Rechtsgebieten entscheidend gesteuert.

In vielen traditionellen Ordnungen finden wir das Recht der Frauen an der wirtschaftlichen Verwertung des Bodens (z.B. zum intensiven Gartenbau) durch eine bestimmte Ehekonzeption gesichert. Der Übergang zu einem modernen Bodenrecht muß dann, wenn wir eine Verarmung von Frauen vermeiden wollen, durch Neuerungen im formellen Eherecht begleitet werden, die die

entsprechenden Rechte der Frauen als Teil des Ehevertrages sichern.

In traditionellen Bewässerungssystemen finden wir eine Schlichterinstitution, die finanziert wird durch eine auf dem Wasserrecht liegende Abgabe. Von manchen wird diese Position aus naheliegenden Gründen als Obereigentum über das Land interpretiert. Wir halten diese Interpretation nicht für zwingend. Der Wasserzins liesse sich auch als eine Richterbesoldung sehen. Mit dieser Interpretation werden nicht nur die Rechte der Nutzer gestärkt, sondern es wird auch akzentuiert, daß gerade bei Bewässerungsland Konflikte extrem häufig sind und effiziente Bewässerungssysteme ohne ein ausgebildetes Schlichterrecht nicht zu denken sind. Diese Schlichter müssen freilich nicht nur entgolten werden, sondern sie müssen auch die Qualität von unbestechlichen Richtern gewinnen.

Nicht zuletzt sollen wir an das zunehmende Problem der Verarmung alter Menschen denken, das durch einen naive und schematischen Übergang zu modernen Bodenrechten verschärft werden kann. Sofern traditionell ein Gemeineigentum über Land mit einer Pflicht der Felder bebauenden jungen Leute verbunden war, für die Alten der Verwandtschaftslinie (der Großfamilie, des Stammes) zu sorgen, muß nun das Familienrecht diese Pflicht aufnehmen. Wo früher ein Häuptling die Alimentation der alten Leute erzwingen konnte, weil er den jungen Leuten Land zuwies oder versagte, muß heute eine Alimentationspflicht gesetzlich vorgeschrieben und durchgesetzt werden. Um dies zu stützen, können auch Altenteilsregelungen entwickelt werden.

Die Registrierung des Grundbesitzes muß sich aus der Bodensteuer finanzieren. Ohne eine progressive Form der Besteuerung, die die Kleineigentümer befreit, dürfte freilich hierfür vielerorts keine Akzeptanz zu erreichen sein. Die Bodensteuer kann darüber hinaus, genauso wie die Erbschaftssteuer, einen wichtigen Umverteilungseffekt haben, der nicht nur sozial erwünscht ist, sondern auch die besonders dynamischen jüngeren und kleineren Eigentümer relativ stärkt. Im internationalen Vergleich erweisen sich die Umverteilungseffekte von Besteuerung als nachhaltiger als - oft martialisch inszenierte Enteignungen. Wer Bodenreform auch im Sinne einer sozialen Umverteilung erstrebt, sollte die Chancen und Risiken der verschiedenen Verfahren genau abwägen. Bei Enteignungsverfahren ist der Beifall der begünstigten Klasse gross, die Akzeptanz bei den Enteigneten aber so gering, dass mit Obstruktion und Kampf um Rückgängigmachung zu rechnen ist. In den einzelnen Wirtschaftsunternehmen kann es zu einem Kontinuitätsabbruch kommen. Eine Besteuerung von Boden und Erbe (insbesondere eine progressive Steuer - etwa über einen Freibetrag für Kleineigentümer) hat ebenfalls einen Umverteilungseffekt, der ist jedoch kaum spürbar (inkremental), impliziert keine Kontinuitätsrisse und hat durch seine Form eine höhere Akzeptanz.

Zu den Rahmenrechten gehören auch Produktionsrechte und Produktionseinschränkungen. Wenn jemand auf seiner Parzelle nur ein bestimmtes Produkt anbauen darf (Flurzwang) und widrigenfalls mit Enteignung bedroht ist, ist das Eigentumrecht fast völlig entwertet.

5. Information

Eine Marktdynamik kann sich nur entfalten, wenn die Information über das betreffende Gut vorhanden ist. Eine schriftliche und öffentlich einsehbare Dokumentation mit Kataster und Grundbuch ist hierzu unerlässlich. Über sämtliche das Landbetreffenden Rahmengesetze und Steuern müssen die Wirtschaftsakteure informiert sein. Das schliesst insbesondere rückwirkende Gesetze und Steuern aus. Dort, wo die Kataster lokal geführt werden, ist die Möglichkeit zur Kontrolle durch die Betroffenen erheblich erleichtert. Dies erhöht die Legitimität der Besitzrechte.

Aufgrund des hohen symbolischen Werts von Land, werden Bodenrechtsfragen leicht ideologische aufgeladen und angstbesetzt. Um dem zu begegnen, ist eine kontinuierliche Information der Öffentlichkeit über ökonomische Folgen einzelner reformelemente, über landkonzentration und über Bodenmärkte erforderlich.

Von besonderer Wichtigkeit ist, daß der Zugang zu den Rechten schnell und zu wirtschaftlich tragbaren Kosten möglich ist. Jahrzehntelange Landstreitigkeiten können zur Verarmung gerade der produktivsten Teile der Bevölkerung führen. Mit anderen Worten: es ist wichtig, die Übereinstimmung von Recht und Rechtswirklichkeit kontinuierlich zu überprüfen. Insbesondere ist eine Monitoring der Rechtskosten erforderlich - wieviel zeit und wieviel Geld kostet es den Bauern ein legitimes Recht zu verteidigen oder wiederzuerlangen?

Zur öffentlichen Kontrolle des Rechtssystems gehört nicht nur die Kontrolle durch staatliche Instanzen, sondern auch die Beobachtung durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch Presse und Wissenschaft.

6. Kontinuität und Flexibilität

Schriftlich fixiertes Recht ist immer etwas rigides und konservatives. Die Anpassung an veränderte Umstände muss jedoch geleistet werden, sonst wird das Recht umgangen. Gesetze brauchen gerade bei einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung eine kontinuierliche Feinanpassung durch die gesetzgebenden Instanzen, durch Parlamente. Mit der Gesetzgebung allein ist es nicht getan. Insbesondere ist erforderlich, dass Verwaltungsgerichte fortlaufend prüfen können, ob etwa Katasterämter ihrer Pflicht genügen. Lokale Gerichte bedürfen der Kontrolle höherer Instanzen. Auch oberste Gerichte können in der Praxis rechtsschöpferisch wirken. Das vertragsrecht (ähnlich der *lex mercatoria*) kann sich jenseits der Parlamente -freilich in einem von der verfassung gesetzten Rahmen - durch Schiedsgereichte weiterentwickeln. Dies ist insbesondere bei komplizierten Spezialrechten - wie Wasser- oder Jagdrecht eine effiziente Lösung.

IV Praktische Massnahmen

1. Informationstransfer

Sowohl die Akteure auf der politischen Ebene als auch wirtschaftlich aktive Gruppen, die nach Rechtssicherheit des Bodens streben, müssen über die Vielfalt der Lösungsmöglichkeiten und über die Vielfalt der denkbaren Differenzierungen informiert werden. Nur so lassen sich Blockaden beseitigen, die aus der falschen Alternative zwischen dem status quo einerseits und einer simplifizierten Form von Privatisierung und Individualisierung andererseits erwachsen. Sowohl der internationale Vergleich der verschiedenen Landreform- und Bodenrechts- Konzeptionen ist erforderlich als auch das Einbringen der historischen Erfahrungen europäischer Länder, die ja im letzten Jahrhundert vor sehr ähnlichen Problemen standen. Nicht minder wichtig ist es zu schildern, was für eine Wirtschaftsdynamik möglich wird, wenn Boden als Kreditsicherheit eingebracht werden kann.

Seminare, persönliche Beratung von Entscheidungsträgern und gesellschaftlichen Gruppen und in einer Anfangsphase auch die Übernahme von Mediationsfunktionen in der gesellschaftsinternen

Aushandlung von Lösungen können Mittel hierzu sein.

2. Pilotprojekte

Wie kosteneffizient Rechtsinstitutionen für Grund und Boden geschaffen werden können, sollte demonstriert werden. Bei armen Ländern kann eine aussenfinanzierte Stützung des Übergangs vom alten (ungeschriebenen) zum neuen Rechtssystem sinnvoll sein.

3. Informationsrückkoppelung

Ein feed back über die derzeitige Situation der Landrechte und ihre weitere Entwicklung, über Auswirkungen verschiedener Besitzformen auf die lokale Wirtschaftsdynamik und über die Kosten für die (Wieder-)Erlangung von Rechten muss organisiert werden. Dies erfordert professionelle sozialwissenschaftliche Erhebungen.

4. Politikdialog

Entwicklungspolitische Interventionen im ländlichen Raum müssen von einem Politikdialog begleitet werden, aller Projekte mit Kreditwesen, Ressourcenschutz und Ertragssteigerung als Aufgabe eindeutig konditionalisiert: ohne konkrete Massnahmen zur Sicherung bäuerlichen Bodeneigentums darf keine andere Massnahme gefördert werden.