

Josef G. Knoll-Wissenschaftspreisträger 1998

Josef G. Knoll-Science Award Winner 1998

Andreas Neef „Auswirkungen von Bodenrechtswandel auf Ressourcennutzung und wirtschaftliches Verhalten von Kleinbauern in Niger und Benin“, Universität Hohenheim, 1999

Zusammenfassung

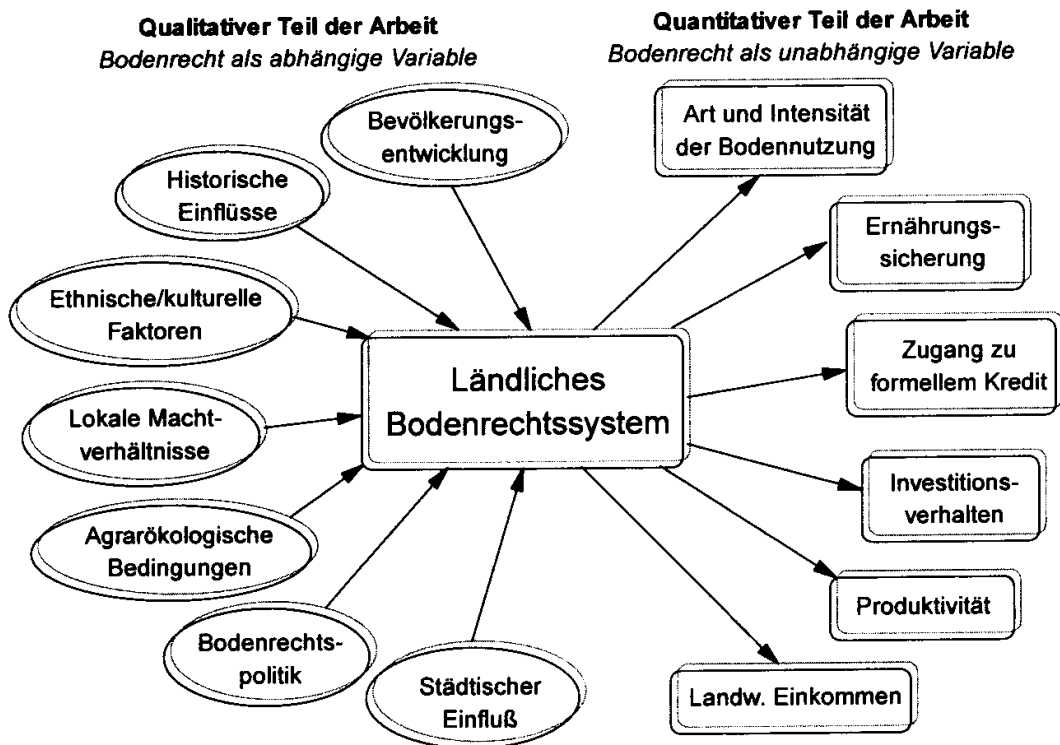
Methodische Vorgehensweise

Für die Untersuchung der Bestimmungsgründe für den Wandel der Bodenrechtssysteme in Westafrika und dessen Auswirkungen auf Ressourcennutzung und wirtschaftliches Verhalten von Kleinbauern wurden die beiden Länder Niger und Benin ausgewählt, die sich insbesondere hinsichtlich der agrarökologischen Bedingungen und ihrer postkolonialen Entwicklung unterscheiden. In beiden Ländern wurde die Untersuchungsregion in drei Zonen eingeteilt, die sich hinsichtlich der Bevölkerungsdichte und des Einflusses städtischer Zentren unterscheiden. Als Indikator für die Bevölkerungsdichte wurde die durchschnittliche Betriebsgröße verwendet. In jeder Zone wurden zwei bis maximal drei Dörfer ausgewählt, wobei je Dorftyp 30 Betriebe/Haushalte untersucht wurden.

Die empirische Feldforschung umfaßte verschiedene qualitative Methoden zur Bestimmung der wichtigsten Einflußfaktoren auf die Bodenrechtssysteme sowie der Normen, Praktiken und Konflikte im Bereich des lokalen Bodenrechts. Im Rahmen einer quantitativen Betriebs-/Haushalterhebung wurden die Haushaltsvorstände, deren Frauen und alle Haushaltsmitglieder, die individuelle Felder bewirtschaften in mehreren Befragungsrunden mittels standardisierter Fragebögen interviewt. Darüber hinaus wurden auf institutioneller Ebene Befragungen von Schlüsselpersonen (Repräsentanten lokaler Kreditinstitute, Vertreter der staatlichen Rechtsprechung, Verantwortliche für Bodenrechtsfragen, etc.) durchgeführt.

Im qualitativen Teil der Arbeit werden das Bodenrechtssystem bzw. die verschiedenen Bodenrechtsformen als abhängige Variable aufgefaßt, während im quantitativen Teil das Bodenrecht als unabhängige Variable bzw. als Bestimmungsgrund für verschiedene Parameter der landwirtschaftlichen Entwicklung angesehen wird (vgl. Abb. 10.1).

Abb. 10.1: Ländliches Bodenrechtssystem als abhängige und unabhängige Variable



Bodenrecht als abhängige Variable

In der Arbeit wird dargestellt, wie sich die Bodenrechtssysteme und einzelnen Bodenrechtsformen in den Untersuchungsregionen unter den gegebenen historischen, demographischen, wirtschaftlichen und soziologischen Rahmenbedingungen entwickelt haben und welche Konflikte damit verbunden sein können. Es wird deutlich, daß in vielen Regionen der beiden Länder die herrschenden Bodenrechtssysteme eine Folge historischer Machtverhältnisse und deren Veränderungen sind. Insbesondere die lokalen Aristokratien in Südwestniger (Dorf- und Kantonchefs) leiten ihre Legitimität als Treuhänder bzw. als Eigentümer von großen Teilen der Dorfterritorien aus vorkolonialen Machtkonstellationen und aus Machtbefugnissen ab, die sie während der Kolonialzeit erhalten haben. In Südbenin wurde die Entwicklung des Bodenrechts wesentlich durch die sozialistische Regierungszeit Kerekous geprägt und durch Entmachtung lokaler Autoritäten und Kollektivierungsbestrebungen in eine andere Richtung gelenkt.

In neuerer Zeit haben vor allem demographische und wirtschaftliche Entwicklungen zu einem Wandel des Bodenrechts in den beiden Ländern beigetragen. Unter wachsendem Bevölkerungsdruck und zunehmendem Einfluß der Städte auf den ländlichen Raum kommt es zu einer weitgehenden Individualisierung der Bodenrechtsformen, der insbesondere in den Regionen mit Dauerkulturanbau (z. B. in der Ölpalmregion Südbenins) noch zusätzlich Vorschub geleistet wird.

Darüber hinaus werden soziale Normen wie z. B. die Unverkäuflichkeit des Bodens und die

Legitimität „traditioneller“ Autoritäten zusehends in Frage gestellt. Der Bodenmarkt wird insbesondere in der Umgebung urbaner Zentren von städtischen Käufern dominiert, deren Interesse weniger in einer produktiven Bewirtschaftung des Landes, als vielmehr in Spekulation und Altersversorgung liegt. Der Landhunger der städtischen Bevölkerung beschränkt sich aber nicht mehr nur auf stadtnahe Gebiete, sondern hat mittlerweile den gesamten ländlichen Raum Südbenins erfaßt. In Südwestniger ist das Interesse der Stadtbewohner bislang noch auf die bewässerbaren Felder entlang der beiden Nigerufer begrenzt.

Zwar werden viele der neu erworbenen Grundstücke in der Folge von Pächtern bewirtschaftet, doch ist es diesen aufgrund der zahlreichen Nutzungsbeschränkungen für Nichteigentümer und der Unsicherheit bezüglich langfristiger Nutzung nicht möglich bzw. es fehlen Anreize, eine nachhaltige Bodenproduktion zu betreiben. In Südbenin hat durch die oben genannte Entwicklung der Anteil der von Nichteigentümern bewirtschafteten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche erheblich zugenommen.

Neben den Pächtern gehört die Mehrzahl der Frauen zu den Verlierern des Bodenrechtswandels. Zwar waren sie aufgrund der vorherrschenden patrilinearen Vererbungsregeln schon seit jeher vom Zugang zu Landeigentum weitgehend ausgeschlossen. Dagegen waren ihre Nutzungsrechte auf den ihnen vom Haushaltsvorstand zugewiesenen Parzellen in der Regel gesichert. In manchen stadtnahen Gebieten (insbesondere in Südbenin) zeichnet sich aber bereits ab, daß viele Haushaltsvorstände ihren Frauen kein Land mehr zur eigenen Bewirtschaftung überlassen. In Südwestniger spiegelt sich diese Entwicklung im Rückgang des von Frauen traditionell praktizierten Erdnußanbaus wider. Auch das Einrichten von Bewässerungsperimetern wirkt sich fast immer nachteilig auf die wirtschaftliche Situation von Frauen aus, da ihnen ihre Einkommensquellen im traditionellen Reisanbau genommen werden.

Eine relative Rechtssicherheit für Frauen ist innerhalb der lokalen Bodenrechtssysteme dann gegeben, wenn es keine Nutzungskonkurrenz zwischen Männern und Frauen gibt. In Südwestniger trifft dies insbesondere auf die Niederungsflächen mit staunassen und schwer zu bearbeitenden Böden zu. Diese sind weder für den Hirse noch für den Sorghumanbau geeignet und werden deshalb nahezu ausschließlich von Frauen für den Anbau von Reis, Okra und Gemüse verwendet. In der Untersuchungsregion Südbenin dagegen bewirtschaften Frauen und Männer in der Regel ähnliche Böden und bauen teilweise auch dieselben Kulturen an. Bei Knappheitssituationen sind die Nutzungsrechte von Frauen daher extrem gefährdet. Andererseits ergibt sich durch die Entwicklung des Bodenmarktes in stadtnahen Regionen für Frauen die Möglichkeit, durch den Kauf von Land Zugang zu Bodeneigentum zu bekommen. Aufgrund der hohen Grundstückspreise ist dies aber nur Frauen mit außerlandwirtschaftlichen Einkommensquellen (z. B. reichen Händlerinnen) möglich.

Insbesondere in den Sahelländern werden transhumante und nomadisierende Tierhalter zunehmend marginalisiert. Durch die Ausdehnung des Ackerbaus werden sie in ihrer Mobilität immer stärker eingeschränkt. Ihre eigenen Landnutzungsrechte sind aufgrund historischer Entwicklungen und des größeren politischen Gewichts der sesshaften Bevölkerung von großen Unsicherheiten geprägt.

Unter unterschiedlichen agrarökologischen, ökonomischen, politischen und soziologischen Rahmenbedingungen hat sich innerhalb der Bodenrechtssysteme ein Pluralismus von Kontroll-, Verfügungs- und Nutzungsrechten in den Untersuchungsregionen herausgebildet. Dieser Pluralismus ermöglicht zwar eine hohe Flexibilität in den lokalen

Bodenrechtspraktiken und schafft ökonomische Nischen für verschiedene Nutzergruppen, bietet aber gleichzeitig auch ein hohes Konfliktpotential bei zunehmender Landknappheit. Staatliche Eingriffe in das Bodenrecht haben in der Vergangenheit in beiden Ländern eher zu einer Erhöhung der Komplexität der Bodenrechtsformen als zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit beigetragen.

Neben dem Pluralismus von Rechten und dem Bevölkerungsdruck hat vor allem der unregelmäßige Bodenmarkt und die Vielzahl konkurrierender Institutionen im Bereich des Bodenrechts zu einer Zunahme der Konflikte um Verfügungsrechte an Land geführt.

Landnutzungskonflikte erhöhen kurz- und mittelfristig die sozialen Kosten im ländlichen Raum, können beim Vorhandensein neutraler und funktionierender Institutionen der Rechtsprechung aber auch langfristige positive Veränderungen im Bereich des Managements natürlicher Ressourcen herbeiführen. Ein großes Problem in Südwestniger ist die Tatsache, daß die lokale Rechtsprechung nicht in den Händen neutraler Richter liegt, sondern bei den Dorf- und Kantonchefs, die maßgeblich an der Bodenverteilung beteiligt sind und teilweise auch selbst Auslöser von Konflikten sein können.

Bodenrecht als unabhängige Variable

In der Arbeit wurden die verschiedenen Dimensionen der Bodenrechtsicherheit dargestellt. Als wichtigste Dimensionen wurden (1) die Art und der Umfang der Verfügungs- und Nutzungsrechte in Abhängigkeit von der Art des Zugangs zu Land, (2) die Dauerhaftigkeit der Nutzungs- und Verfügungsrechte und (3) die Konflikthäufigkeit bzw. das Konfliktpotential identifiziert.

Die Isolierung des Bodenrechts als unabhängige Variable ist bekanntermaßen mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden¹. Bodenrecht ist fast immer abhängige und unabhängige Variable zugleich. Am deutlichsten wird dies bei der Beobachtung der Beziehungen zwischen Bodenrecht und Bodennutzungssystem. Der Wanderfeldbau erlaubt wesentlich unspezifischere Bodenrechte (z. B. in Form von Eigentumsrechten einer Verwandtschaftslinie) als ein Buschbrachesystem. Der Dauerkulturanbau in Südbenin hat wesentlich zur Privatisierung und Individualisierung der Bodenrechtsformen beigetragen. Pastorale Systeme dagegen bedingen im Sahel naturgemäß kommunale Eigentumsverhältnisse. Diese Beispiele zeigen, daß das Bodenrecht wesentlich vom Bodennutzungssystem abhängen kann. Umgekehrt kann aber das Bodenrecht einen Einfluß auf die Wahl des Anbausystems haben. In Südbenin zeigt sich dieser Zusammenhang vor allem darin, daß auf Feldern von Nichteigentümern aufgrund der Nutzungsbeschränkungen fast nie Dauerkultursysteme zu finden sind. Dauerkulturen sind im Süden Benins aber die wichtigsten Marktfrüchte und tragen wesentlich zur Stabilisierung der Bodenfruchtbarkeit bei. Außerdem lassen viele Pächter ihre Felder nicht brachliegen, weil sie fürchten, daß die Eigentümer ihnen diese wieder wegnehmen. Ähnlich reagieren sesshafte Tierhalter in Südwestniger, die ebenfalls nur über unsichere Rechte verfügen. Autochthone Landeigentümer bzw. Bewirtschafter mit langfristigen Nutzungsrechten dominieren in den Untersuchungsregionen Südwestnigers den Anbau von Maniok und Bewässerungsreis, die wesentlich zur Ernährungssicherung und zum Geldeinkommen der Haushalte beitragen.

Der Einsatz von Mineraldünger ist weder in Südbenin noch in Südwestniger von der Bodenrechtsform bzw. der Dauerhaftigkeit der Nutzungsrechte abhängig. In Südbenin trifft

¹ siehe dazu z. B. LEMEL 1988.

dies auch auf die Anwendung tierischen Düngers zu. Dagegen ist in Südwestniger auf Feldern mit kurzfristigen Landnutzungsrechten der Einsatz von tierischem Dünger signifikant geringer als auf den Feldern mit mittel- bis langfristigen Nutzungsrechten. Organischer Dünger ist in Südwestniger ein wichtiges Instrument zur Stärkung wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen zwischen Ackerbauern und Tierhaltern geworden. Aus diesem Grund gehören vor allem marginalisierte Gruppen, insbesondere Immigranten und landarme Pächter, zu den Verlierern beim Zugang zu diesem wichtigen Produktionsmittel.

Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist in Südbenin auf den Feldern mit mittelfristigen Nutzungsrechten und in Südwestniger auf den Feldern mit kurzfristigen Nutzungsrechten am höchsten. Mangelnde Rechtssicherheit hat also keine hemmende Wirkung auf die Anwendung von ertragssichernden Produktionsmitteln.

Die Erträge der wichtigsten Nahrungskulturen waren auf den von Eigentümern bewirtschafteten Feldern signifikant höher als auf geliehenen, gepachteten oder gepfändeten Flächen. In Südwestniger ist der Unterschied vor allem darauf zurückzuführen, daß Immigranten und landarme Bauern von den Landeigentümern nur marginale und weit entfernte Standorte zur Nutzung überlassen bekommen.

Die geringeren Erträge spiegeln sich auch in den Schwierigkeiten von Pächtern wider, die Ernährungssicherheit ihrer Haushaltsmitglieder dauerhaft zu gewährleisten. Pächterfamilien leiden weitaus häufiger unter temporären Ernährungsunsicherheiten und müssen früher Nahrungsmittel zukaufen als Eigentümerfamilien.

In den Untersuchungsregionen beider Länder konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen Bodenrechtsform und Zugang zu Kredit festgestellt werden. In beiden Ländern überwiegt der informelle Kreditsektor, in dem praktisch nie Land als Sicherheit verlangt wird. Formelle Kreditinstitutionen in Südbenin akzeptieren zwar Bodeneigentum als Sicherheit bei der Vergabe von Krediten, die Bauern sind allerdings nicht bereit, ihre Produktionsgrundlage als Garantie einzusetzen. Grundsätzlich ist in Südbenin das Vertrauen in formelle Kredite gering und die Transaktionskosten werden im allgemeinen als zu hoch eingestuft.

Die Bereitschaft zu langfristigen Investitionen ist auf Eigentumsfeldern sowohl in Südbenin als auch in Südwestniger signifikant höher als auf gepachteten, geliehenen und gepfändeten Flächen. Auf Feldern, bei denen die Erbteilung bereits durchgeführt wurde, waren deutlich mehr Bäume je Flächeneinheit zu finden als auf Feldern, die in einer Erbengemeinschaft bewirtschaftet werden. Die Bereitschaft zum Pflanzen von Bäumen und Palmen ist in Benin aufgrund der höheren Rentabilität, der geringeren Präsenz von Tierherden und der liberaleren Forstgesetzgebung deutlich höher als in Niger. In Niger erhöhen sich die Investitionskosten für das Pflanzen von Bäumen durch die Notwendigkeit, die Pflanzungen durch Einzäunen vor Viehfraß zu schützen.

Ein wesentliches Hemmnis für den Einsatz langfristiger Bodenverbesserungen sind Konflikte um Bodeneigentum. Auf konfliktträchtigen Feldern in Südbenin wurden überhaupt keine Maßnahmen solcher Art durchgeführt.

Erosionsschutzmaßnahmen wie das Pflanzen von Windschutzhecken oder das bewußte Ausbringen von Strohrückständen werden in Südwestniger kaum praktiziert. Ein wesentliches Hemmnis ist sicherlich die fehlende Exklusivität der Nutzungsrechte im Jahresablauf und die alternativen Verwendungsmöglichkeiten von Stroh. Auf den Feldern von Nichteigentümern konnten diese Praktiken überhaupt nicht gefunden werden.

Im Durchschnitt sind die Einkommen der Haushalte mit vorwiegend zugepachteten bzw. geliehenen Feldern in Südwestniger signifikant niedriger als die Einkommen der Haushalte mit vorwiegendem Eigentumsanteil an der Betriebsfläche. Auch in den Ölpalmregionen Südbenins liegen die Haushaltseinkommen der Pachtbetriebe deutlich unter denen der Eigentumsbetriebe. Letztere hatten nicht nur ein höheres Einkommen aus der pflanzlichen Erzeugung, sondern auch aus außerlandwirtschaftlichen Aktivitäten. In der Baumwollregion des kristallinen Sockels (Dorftyp A) erreichen die Pachtbetriebe dagegen ein vergleichbares Haushaltseinkommen. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, daß sich unterschiedliche Bodenrechte insbesondere in Regionen mit Dauerkulturanbau (Ölpalmregion Südbenins) bzw. in vorwiegend subsistenzorientierten Regionen (Südwestniger) differenzierend auf das Einkommen auswirken. In Regionen mit einer großen Bedeutung annueller cash crops haben Pachtbetriebe dagegen kaum Nachteile gegenüber den Eigentumsbetrieben.

Die Einkommenssituation der Frauen wird in Südbenin hauptsächlich über den Zugang zu Land bestimmt. Frauen, die von den jeweiligen Haushaltsvorständen individuelle Landnutzungsrechte zugeteilt bekommen, haben im Durchschnitt ein signifikant höheres Einkommen als Frauen ohne Landzugang. Dies trifft auch auf stadtnahe Gebiete zu, in denen Frauen zahlreiche Alternativen im außerlandwirtschaftlichen Bereich haben. In Südwestniger haben nahezu alle Frauen in Haushalten mit vorwiegend ackerbaulichen Aktivitäten Zugang zu Landnutzungsrechten. Dabei spielt die Flächenausstattung für die gesamte Einkommenssituation der Frauen nur eine geringe Rolle, da das geringere Einkommen aus pflanzlicher Erzeugung durch die Mast kleiner Wiederkäuer, Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und außerlandwirtschaftliche Aktivitäten kompensiert werden kann. Aufgrund des stärkeren Engagements der Frauen von Ackerbauern im außerlandwirtschaftlichen Sektor hatten diese im Durchschnitt doppelt so hohe Einkommen wie die Frauen von Tierhaltern.

Reformbedarf der Bodenrechtssysteme in den Untersuchungsregionen

Vergabe von Eigentumstiteln oder Sicherung von Nutzungsrechten?

Die Ergebnisse aus den Erhebungen in den Untersuchungsregionen beider Länder machen deutlich, daß es innerhalb der lokalen Bodenrechtssysteme ein weites Spektrum von Bodenrechtsformen gibt, die sich hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit signifikant unterscheiden. Daraus ist zu schließen, daß es keinen generellen Reformbedarf ländlicher Bodenrechtssysteme in den Untersuchungsregionen Südbenin und Südwestniger gibt, sondern daß es darum geht, bestimmte Fehlentwicklungen innerhalb dieser Systeme zu korrigieren.

Bis in die jüngste Vergangenheit haben sich die Forderungen nach Bodenreformen in Westafrika hauptsächlich auf die Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte konzentriert. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen jedoch, daß mit Ausnahme der stadtnahen Regionen, wo ein unregelmäßiger, von städtischen Käufern dominierter Bodenmarkt zu einer großen Rechtsunsicherheit geführt hat, die Verfügungsrechte von Landeigentümern als relativ sicher eingestuft werden können. In der Regel stellen sie kein Hemmnis für langfristige Investitionen in die Erhaltung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit dar.

Dagegen sind die Rechte von Nichteigentümern, d. h. von Leihern, Pächtern, dem größten Teil der Frauen sowie transhumanen und nomadisierenden Viehhaltern von großer Unsicherheit und erheblichen Nutzungsbeschränkungen geprägt. Da unter wachsendem Bevölkerungsdruck und zunehmendem Gewicht der Städte der Anteil der von

Nichteigentümern bewirtschafteten Flächen an der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche steigt, sollten sich politische Entscheidungsträger in beiden Ländern stärker auf die Sicherung und Verbesserung der Rechte von Nichteigentümern konzentrieren. Die Sicherung der Rechte von Eigentümern kann sich auf die Regionen beschränken, in denen erhebliche Konflikte um Bodeneigentum auftreten und lokale Institutionen nicht mehr greifen.

Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte

In Agrarregionen mit hohem landwirtschaftlichen Nutzungspotential, starker Marktorientierung und einer hohen Bevölkerungsdichte könnten einfache Landregistrierungsprogramme im Sinne des Plan Foncier Rural eine gute Lösung sein, um eine weitere Zerstückelung der Betriebe sowie zunehmende Konflikte um Landeigentum zu verhindern und den Anreiz für langfristige Investitionen zu erhöhen. In vielen Fällen ist die Individualisierung in diesen Regionen schon so weit fortgeschritten, daß autochthonen Institutionen die Macht und die Legitimation fehlt, lokale Bodenrechtstraditionen aufrechtzuerhalten. Außerdem ist in solchen Regionen, die sich meist in der Umgebung städtischer Zentren befinden, die staatliche Administration in der Regel relativ gut organisiert und damit in der Lage, die Bodenrechtssicherheit individueller Landeigentümer zu gewährleisten, insbesondere wenn diese über schriftlich dokumentierte Bodenrechte (z. B. einfache Kaufverträge) verfügen.

In der Nähe der Städte sollten jedoch Maßnahmen ergriffen werden, den Einfluß städtischer Bewohner auf den lokalen Bodenmarkt so gering wie möglich zu halten und reine Spekulationskäufe zu unterbinden sowie Verteilungungerechtigkeiten und Effizienzverluste zu verhindern. Dies könnte z. B. durch Vorkaufsrechte für bäuerliche Dorfbewohnerinnen) erfolgen oder durch erhöhte Kosten für die Landregistrierung von gekauften Feldern. Damit würden die Transaktionskosten für städtische Aufkäufer erheblich steigen und ackerbaulich nutzbares Land könnte wieder verstärkt an die produktivsten Bäuerinnen und Bauern und nicht an ineffiziente, aber kaufkräftige Nachfrager aus den Städten veräußert werden, denen es vorwiegend um die Abschöpfung einer Bodenrente und nicht um eine produktive Inwertsetzung des Boden geht.

In dicht benedelten ländlichen Regionen, in denen der Bodenmarkt auf landwirtschaftliche Nutzer(innen) bzw. die Dorfbevölkerung beschränkt ist, sind die Eigentumsrechte meist relativ klar definiert. Eine Intervention von außen sollte nur dann erfolgen, wenn aufgrund der Knappheit an Grund und Boden einflußreiche Dorfbewohner (z. B. Mitglieder der lokalen Aristokratie) aufgrund ihrer sozialen Stellung ihre Treuhandrechte für das Dorfland mißbrauchen, indem sie sich illegal Land aneignen oder es willkürlich gegen entsprechende Zuwendungen an Immigranten verteilen.

In schwach besiedelten Regionen mit geringem Nutzungspotential und vorwiegender Subsistenzwirtschaft sind die autochthonen Bodenrechtssysteme häufig noch funktionsfähig. Die lokalen Autoritäten werden vielfach noch als verlässliche Treuhänder für den Boden angesehen. Die Eigentumsverhältnisse an Land und die jeweiligen Nutzungsrechte sind für den größten Teil der ländlichen Bevölkerung dieser Regionen weitgehend geklärt. Landnutzungskonflikte beschränken sich zumeist auf Grenzstreitigkeiten zwischen den Verwandtschaftsgruppen im Dorf. In solchen Regionen sind staatliche Eingriffe in das Bodenrecht angesichts der hohen administrativen Aufwendungen nicht gerechtfertigt.

Sicherung der Landnutzungsrechte marginalisierter Gruppen

Sicherung der Rechte von Leihern und Pächtern

Die Ergebnisse aus den Untersuchungsregionen Benin und Niger zeigen, daß die Leih- und Pächter zu den am meisten unterprivilegierten Gruppen hinsichtlich der Bodenrechtssicherheit gehören. Sie sind weitgehenden Einschränkungen hinsichtlich der Bodenproduktion unterworfen und leiden besonders in dicht besiedelten und stadtnahen Gebieten unter unsicheren und wenig dauerhaften Landnutzungsrechten.

Durch die staatliche Bodenrechtspolitik in Niger, die gegenwärtig im Rahmen des Code Rural reformiert wird, werden die Rechte von Leihern und Pächtern eher noch eingeschränkt als ausgebaut. So sind z. B. bei Ablauf eines Leih- bzw. Pachtverhältnisses keine Entschädigungen des Leihers/Pächters für die von ihm realisierten bodengebundenen Investitionen seitens des Eigentümers vorgesehen (Artikel 19). Andererseits hat der Pächter dieselben Pflichten, das Land inwertzusetzen wie der jeweilige Eigentümer (Artikel 20).

Eine Möglichkeit, die Nutzungsbeschränkungen zu reduzieren und den kurzfristigen Planungshorizont der Pächter zu erweitern, wäre die Einführung von Mindestpachtdauer. Diese müßten entweder in einem ländlichen Bodenrechtsplan eingetragen werden oder aber in Form von schriftlichen Pachtvereinbarungen festgeschrieben sein. In Südbenin, wo heutzutage nahezu alle Landverkäufe in schriftlicher Form abgewickelt werden, dürfte eine Ausdehnung dieser Praxis auf Pachtverträge keine großen Probleme bereiten. In diesen Verträgen müßte der Pächter bzw. die Pächterin das Eigentumsrecht des Verpächters ausdrücklich anerkennen. Als Gegenleistung könnte er bzw. sie das Recht erhalten, Bäume und andere Dauerkulturen zu pflanzen. Darüber hinaus müßten Vereinbarungen getroffen werden, in welcher Weise der Eigentümer am Ende des Pachtvertrags den Pächter für das Pflanzen der Dauerkulturen entschädigt (z. B. durch Rückkauf der Bäume bzw. Palmen). In Südwestniger, wo die Schriftlichkeit bisher nur in den stadtnahen Regionen Einzug gehalten hat, ist die Einführung schriftlicher Pachtverträge möglicherweise problematisch. Andererseits sind in den schwach besiedelten Regionen die mündlichen Leih- und Pachtverträge auch erheblich langfristiger.

Ein Problem der Einführung von Mindestpachtdauern könnte sein, daß Landeigentümer zukünftig weniger bereit sein würden, ihr „überschüssiges“ Land zu verleihen oder zu verpachten. Möglicherweise würde dadurch die Flexibilität der traditionellen Bodenrechtssysteme stärker eingeschränkt sein und landlose Bauern würden nicht einmal mehr Zugang zu kurzfristigen Nutzungsrechten bekommen. Wenn es also keine Möglichkeit gibt, große Landeigentümer mit ungenutzten Ressourcen zur Verpachtung zu verpflichten (etwa im Sinne einer Sozialpflichtigkeit des Eigentums), könnte genau der gegenteilige Effekt eintreten.

Sicherung der Rechte von Frauen

Bei der Frage der Verbesserung der Rechtssicherheit von Frauen in Bezug auf den Zugang und die Nutzung von Ressourcen muß zunächst betont werden, daß es sich bei den Frauen um eine sehr heterogene Gruppe handelt. Die soziale Stellung und die Rechte der Ehefrau eines Kantonchefs in Südwestnigers unterscheiden sich deutlich von denen der Frau eines Immigranten ohne Bodeneigentum. Ein weiblicher Haushaltsvorstand hat eine andere Verhandlungsposition hinsichtlich des Zugangs zu Landnutzungsrechten als die Zweitfrau eines transhumanten Tierhalters. Die Strategien einer geschiedenen Frau zur Sicherung ihrer

Landnutzungsrechte werden sich von den Strategien der Frau eines großen Landeigentümers stark unterscheiden.

Diese Beispiele machen deutlich, daß es auch bei der Sicherung der Rechte von Frauen keine generell gültigen Ansätze geben kann. Es ist daher unbedingt notwendig, bei allen Eingriffen in die Bodenordnung die Auswirkungen auf Frauen unterschiedlicher ethnischer und sozialer Gruppen abzuschätzen. Dies trifft insbesondere auf Ressourcenschutzprojekte und Bewässerungsprojekte zu, deren Eingriffe meist einen großen Einfluß auf den Zugang und die Nutzung natürlicher Ressourcen haben. Das Beispiel des Ressourcenschutzprojektes in Boukass, Niger hat gezeigt, daß die Einbeziehung der Frauen in Ressourcenschutzmaßnahmen und die Gewährung von individuellen Eigentumsrechten häufig nur kurzfristiger Natur sind und entweder bei Beendigung der Projektintervention oder spätestens durch die Erbfolge die ursprüngliche Benachteiligung der Frauen wiederhergestellt wird. Im Kanton Kirtachi, in dem die Europäische Union ein großes Bewässerungsprojekt plant, besteht die Gefahr, daß ein Großteil der Frauen ihre Landnutzungsrechte im traditionellen Reisanbau verlieren wird, wenn die Verteilung der bewässerbaren Parzellen unabhängig von der Nutzung vor Einrichtung des Bewässerungsperimeters erfolgt. Eine stärkere bäuerliche Selbstverwaltung allein kann hierbei wenig Abhilfe schaffen, denn in dörflichen Entscheidungsgremien entscheiden in der Regel nur die Männer über die Belange der Dorfgemeinschaft.

Verschiedene Beispiele aus anderen afrikanischen Staaten haben gezeigt, daß bei Landregistrierungsprogrammen die Frauen fast immer zu den Verlierern gehören, weil ihre Rechte meistens gar nicht berücksichtigt werden (z. B. HAUGERUD 1983). Im Code Rural, der in Niger den Rahmen für ein landesweites Registrierungsprogramm schaffen soll, werden die Rechte von Frauen nur indirekt erwähnt². Dagegen schafft der Plan Foncier Rural, der sich in Benin noch in einer Pilotphase befindet, die Möglichkeit, in einem Parzellenregister auch die Landnutzungsrechte von Frauen festzuschreiben.

Allerdings hat die politische Einflußmöglichkeit auch ihre Grenzen, denn patrilineare Erbregelungen haben tiefe Wurzeln in den Agrarverfassungen ländlicher Gesellschaften. Da die Frauen in allen untersuchten Ethnien der beiden Untersuchungsregionen bei der Heirat ins Dorf ihres Mannes ziehen, dort zeitlebens als Familienfremde angesehen werden und im Falle einer Scheidung oder beim Tod ihres Mannes häufig ins Dorf ihrer Herkunftsfamilie zurückziehen, werden patrilineare Erbregelungen insbesondere in ländlichen Regionen weiterhin vorherrschen, da sie garantieren, daß Teile des Dorfgebietes nicht ins Eigentum „dorffremder“ Nutzer(innen) übergehen. Eine Aufweichung dieser Prinzipien erfolgt interessanterweise neben dem zunehmenden städtischen Einfluß auch durch die wachsende Verbreitung islamischer Erbregelungen, die den Frauen zumindest einen kleinen Anteil am Familienerbe zugesteht.

Besonders schwerwiegend ist in den autochthonen Rechtssystemen der beiden Länder die Benachteiligung der Witwen von Haushaltsvorständen, da sie in der Regel nur dann eine Art temporäre Treuhandschaft über das geerbte Land erhalten, wenn die Söhne noch nicht erwachsen sind. Solange traditionelle Sozialstrukturen noch greifen und die Söhne moralisch zur Versorgung ihrer Mutter verpflichtet sind, ist die wirtschaftliche Situation der Witwen meist noch gesichert. Bei einer Aufweichung der sozialen Normen müßte jedoch von staatlicher Seite eine stärkere Rechtssicherheit für verwitwete Frauen im Hinblick auf den

² Artikel 4: ... Alle Nigrer haben die gleiche Zugangsberechtigung [zu den natürlichen Ressourcen] ohne Diskriminierung nach Geschlecht oder sozialer Herkunft.

Zugang zu Land durchgesetzt werden.

Sicherung der Rechte transhumanter und nomadisierender Tierhalter

Die Frage einer größeren Rechtssicherheit für transhumante und nomadisierende Tierhalter stellt sich insbesondere in der Untersuchungsregion Südwestniger. Es steht außer Zweifel, daß die Rechtsunsicherheit in der „mobilen“ Tierhaltung aufgrund des Bevölkerungswachstums und der damit verbundenen Ausdehnung der Ackerflächen in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Die Mobilität der Viehherden ist unter anderem auch dadurch eingeschränkt worden, daß viele Ackerbauern unter Billigung lokaler Autoritäten traditionelle Viehdurchzugswege in Bewirtschaftung genommen haben. Die Ausweisung von Waldschutzzonen (forêts classés) hat ebenfalls zu dieser Entwicklung beigetragen.

Zwar wird den Viehhaltern im Code Rural „ein freies Zugangsrecht zu den natürlichen Ressourcen“ zugestanden (Artikel 23), in der Praxis wirken sich jedoch die oben genannten Faktoren begrenzend aus. Bei Schäden, die von Viehherden in geschützten Gebieten oder in Ackerbaugebieten verursacht werden, haften nach geltendem Recht sowohl der Hüte als auch der bzw. die Eigentümer der Tiere. Da die Eigentümer der Tiere häufig auch Ackerbauern sind, ist ihnen naturgemäß daran gelegen, Konflikte mit lokalen Viehhirten zu vermeiden.

Dagegen werden ortsfremde, d. h. durchziehende Tierhalter häufig als Eindringlinge angesehen, insbesondere wenn sie aufgrund der schlechten Futtergrundlage im Norden bereits vor Abschluß der Ernte nach Süden zurückkommen. Diese Viehbewegungen lassen sich kaum durch gesetzliche Regelungen steuern. Den lokalen Autoritäten kommt bei der Vermeidung von Konflikten hier nach wie vor eine wichtige Rolle zu. Durch die Erstellung von Landnutzungsplänen, die die jeweiligen Viehdurchzugswege berücksichtigen und möglicherweise durch deren bessere Ausweisung mittels entsprechender Markierungen könnten viele gewalttätige Konflikte vermieden werden.

Zahlreiche Autoren fordern eine stärkere Integration von Ackerbau und Tierhaltung in den Sahelregionen³. Dabei wird oft verkannt, wie stark diese in einigen Regionen des Sahel bereits fortgeschritten ist. Allerdings fordern die agrarökologischen Verhältnisse nach wie vor eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen den ethnischen Gruppen, so daß der Schwerpunkt auch in Zukunft eher in der Verbesserung der Interaktion als in der Verstärkung der Integration liegen muß.

Nationale Landregistrierungsprogramme oder dezentrale Landnutzungsplanung?

Für die Lösung der Bodenrechtsfragen in Westafrika gibt es keine Patentrezepte auf nationaler Ebene. Eine uniforme staatliche Bodenrechtspolitik, die die Weiderechte

transhumanter Viehhalter, die komplexen Nutzungsrechte von Frauen und die Verfügungsrechte in bewässerten Reisprimetern in Flußnähe umfassen soll, ist a priori zum Scheitern verurteilt. Jede Politikmaßnahme im Bereich des Bodenrechts muß unterschiedliche Bevölkerungsdichten und ökonomische Rahmenbedingungen, die Vielfalt der Bodennutzungssysteme und ethnischer Gruppen sowie die Notwendigkeit der Mobilität einzelner Nutzergruppen in Betracht ziehen.

Eine wichtige Frage ist auch, welches Ziel durch eine nationale Bodenrechtspolitik verfolgt

³ z. B. SPEIRS und OLSEN 1992

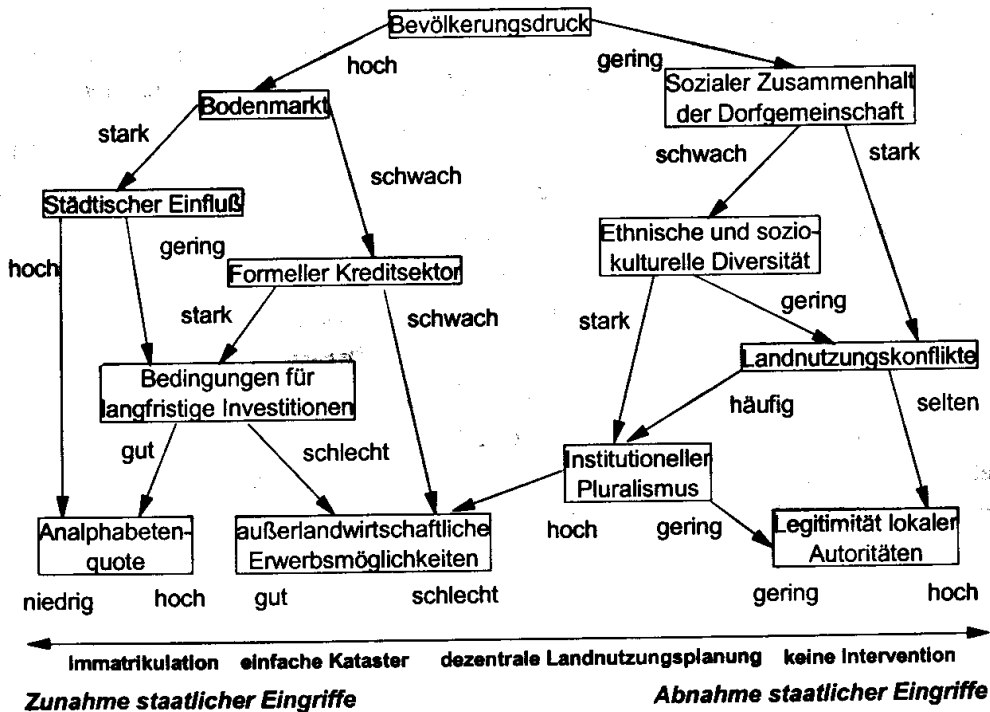
werden soll. Mögliche ökonomische Ziele sind die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und die Verbesserung der Effizienz. Politische Ziele könnten die soziale Stabilität im ländlichen Raum oder eine weitergehende Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen sein. Soziale Ziele schließen eine größtmögliche Verteilungsgerechtigkeit an Land und die Maximierung der Wohlfahrt für die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung ein. Dazu kommen ökologische Ziele wie der Schutz der natürlichen Ressourcen und die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Diese Ziele können sich gegenseitig ergänzen, aber auch in Konkurrenz zueinander stehen. Wie die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, muß das Ziel einer größeren Verteilungsgerechtigkeit nicht mit dem Ziel der Produktivitätssteigerung in Konflikt stehen, da kleinere Betriebe in den Untersuchungsregionen eine höhere Flächenproduktivität aufweisen als größere Betriebe.

Nationale Landregistrierungsprogramme haben in den meisten Ländern Afrikas südlich der Sahara nicht die gewünschten Effekte im Hinblick auf Produktivitätssteigerungen, die Erhöhung der Rechtssicherheit und den verbesserten Zugang zu formellen Krediten gehabt. Die Registrierung von Land setzt umfassende Erhebungen und einen hohen Verwaltungsaufwand voraus. Die damit verbundenen Kosten sind angesichts der geringen Produktivität der Regenfeldbauflächen in Südwestniger und in weiten Teilen Südbenins und der geringen Investitionsmöglichkeiten in langfristige Bodenverbesserungen kaum zu rechtfertigen. Außerdem besteht die Gefahr, daß in einer Region, in welcher der weitaus größte Teil der ländlichen Bevölkerung weder Lesen noch Schreiben kann, einflußreiche, besser gebildete und juristisch erfahrene Personen ihren Informationsvorsprung zur illegalen Aneignung von Bodentiteln nutzen. Die Landregistrierung sollte aus diesem Grund meines Erachtens sowohl in Südbenin als auch in Südwestniger auf die Gebiete in unmittelbarer Umgebung der städtischen Zentren bzw. auf intensiv genutzte Standorte (z. B. Bewässerungsperimeter und Gebiete mit Dauerkulturanbau) beschränkt bleiben.

Die Dezentralisierung im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme in vielen Ländern Westafrikas hat insbesondere in den Sahelregionen zu einer großen Popularität des Gestion des Terroirs-Ansatzes beigetragen. Dieser Ansatz, der mittlerweile in zahlreichen Ressourcenschutz- und ländlichen Entwicklungsprojekten zur Anwendung kommt, soll eine dezentrale Landnutzungsplanung unter größtmöglicher Beteiligung der lokalen Bevölkerung ermöglichen⁴. Eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Effekte der Landnutzungsplanung ist die Orientierung an lokalen Regelungen und Konfliktlösungsstrategien im Bereich der Bodenordnung und eine Partizipation aller betroffenen Gruppen an den Planungsprozessen. Insbesondere letzteres ist angesichts der hierarchischen Gesellschaftsstrukturen in weiten Teilen Südwestnigers eine schwer zu bewältigende Aufgabe. Die Einbeziehung bestimmter Gruppen (Frauen, Viehhalter sowie jüngeren Bauern) wird in vielen Fällen zwar akzeptiert, doch in der Realität werden die dörflichen Eliten und die Familienpatriarchen sich ihre Vormachtstellung nicht streitig machen lassen, wie das Beispiel aus dem Dorf Boulkass gezeigt hat. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn Knappheitssituationen an natürlichen Ressourcen entstehen und schwächeren Gruppen der Zugang zu Ackerland und Weideflächen zunehmend verweigert bzw. erschwert wird.

⁴ siehe TOULMIN 1991, HESSELING 1994, VAN DEN BRIEL 1994, BAKEMA 1994

Abb. 10.2: Entscheidungsbaum für staatliche Eingriffe in das Bodenrechtssystem



Quelle: Eigener Entwurf

Die Entscheidung, inwieweit der Staat in lokale Bodenordnungen eingreifen sollte, kann mit einem einfachen Entscheidungsbaum erleichtert werden. In Abbildung 10.2 sind die verschiedenen Stufen der Entscheidungsfindung dargestellt. Generell gilt: je größer der Bevölkerungsdruck, je lebhafter der Bodenmarkt, je stärker der städtische Einfluß, je besser die Bedingungen für langfristige Investitionen und je geringer die Analphabetenquote in einer gegebenen Region sind, desto eher sind staatliche Eingriffe im Hinblick auf eine Landregistrierung bzw. die Einrichtung einfacher Kataster gerechtfertigt. Bei geringer Bevölkerungsdichte, hoher sozialer Kohäsion der lokalen Bevölkerung, geringer ethnischer und sozio-kultureller Diversität, niedrigem Konfliktpotential und geringem institutionellen Pluralismus sollten staatliche Eingriffe auf die wenigen Fälle beschränkt bleiben, bei denen Effizienzverluste und Verteilungsungerechtigkeiten durch die Monopolisierung der Landverteilung seitens lokaler Autoritäten zu befürchten sind.

In beiden Untersuchungsregionen wird es bei den künftigen Fragen der Bodenordnung letztlich darauf ankommen, in welchem Maße es gelingt, nationale Bodenpolitik in Einklang mit den lokalen Rechtssystemen zu bringen und die Rechte aller Nutzerinnen der natürlichen Ressourcen zu berücksichtigen und nachhaltig zu sichern.

Andreas Neef: Auswirkungen von Bodenrechtswandel auf Ressourcennutzung und wirtschaftliches Verhalten von Kleinbauern in Niger und Benin, Development Economics and Policy. Edited by Franz Heidhues and Joachim von Braun, Peter Lang Verlag Frankfurt 1999 ISBN: 3-631-34782-0