

Wem gehört das Land? Landbesitz und Landlosigkeit in Bangladesch

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

auf dem UN-Millenniumsgipfel im April dieses Jahres in New York wurde, wie auf vielen internationalen Konferenzen der letzten Jahre, zum Ziel erklärt, die Zahl der absolut Armen in dieser Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Dieses wird ohne weitreichende Änderungen der Agrarverhältnisse nicht möglich sein. Die Notwendigkeit von Agrarreformen wurde auch auf der Konferenz „Zugang zu Land“ bekräftigt, die vom 19. bis zum 23. März in Bonn stattfand. Veranstalter war der „Arbeitskreis Armutsbekämpfung“, in dem zwölf staatliche und nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen zusammenarbeiten. An dieser Konferenz nahmen 125 Männer und Frauen aus zwanzig Ländern teil.

Zur bangladeschischen Delegation gehörte Khushi Kabir, die Geschäftsführerin der NGO „Nijera Kori“. Wir veröffentlichen in dieser NETZ-Ausgabe ein Interview mit Khushi Kabir über die Notwendigkeit und Möglichkeit von Agrarreformen in Bangladesch und geben ein Beispiel für die Arbeit von „Nijera Kori“. Und wir stellen die NGO „Samata“ vor, die sich ebenfalls sehr engagiert für eine Landumverteilung in Bangladesch einsetzt. Ein Vergleich mit der Entwicklung im indischen Bundesstaat Westbengalen soll klären, ob die dort durchgeführten Landreformen auf Bangladesch übertragbar sind. Und einige Fallbeispiele von NGOs, die von NETZ unterstützt werden, sollen zeigen, welche Konflikte es in den ländlichen Gebieten gibt und wie sie gelöst werden können. Ergänzt werden diese aktuellen Berichte durch einen Beitrag des Historikers Michael Mann über die Agrarverhältnisse in Bengalen während der Kolonialzeit. Und Brigitte Jessen stellte uns einen Überblick über die Agrarkultur in Bangladesch zur Verfügung.

Warum Veränderungen in den ländlichen Gebieten Bangladeschs so schwierig sind, zeigt die Kurzgeschichte „Ausführliche Nachricht über Erde und Stein“ von Hassan Azizul Haque, die Barbara DasGupta aus dem Bengalischen übertragen hat. Der Autor gilt als der bedeutendste lebende Erzähler von Kurzgeschichten in Bangladesch. Meisterhaft versteht er es, am Beispiel eines Großgrundbesitzers und seines Knechts die traditionellen Machtverhältnisse in einem bangladeschischen Dorf aufzuzeigen. Zu den Glanzlichtern der bengalischen Literatur

gehören auch die Gedichte des Lyrikers Jibanananda Das. Einige von Margit Urhahn übersetzte Gedichte sollen einen Eindruck von der großen Ausdruckskraft dieses Dichters vermitteln.

Wir danken allen Autorinnen, Autoren und Übersetzerinnen, die ehrenamtlich an dieser NETZ-Ausgabe mitgearbeitet haben, ebenso den Mitarbeiterinnen Heike Kluve, Pamela Perschnick, Franziska Matthis und Tanja Reichl-Petsch.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen

Christian Weiß

Zerfall und Elend einer Agrarkultur

von Brigitte Jessen

*„Dank des reichlichen Regens und der warmen Temperaturen hat Bangladesch ein ideales Klima für die Landwirtschaft. Das ganz Jahr über können Feldfrüchte angebaut werden.“
(B. Hartmann / J. Boyce: Hunger in einem fruchtbaren Land)*

Nach wie vor leben 90 Prozent der Bangladeschis im ländlichen Raum. Die Landbesitzstruktur in Bangladesch ist hochkonzentriert und parzelliert, und die Bearbeitungsstruktur stützt sich hauptsächlich auf Pächter und Tagelöhner. Obgleich die bangladeschische Regierung mehrfach Gesetze zur Umverteilung von Land verabschiedet hat, wurden diese niemals umgesetzt.

Eine der auch heute noch verlässlichsten Studien über die Landbesitzstruktur von Jannuzi/Peach (1977) macht deutlich, dass sich diese seit der Kolonialzeit nicht wesentlich verändert hat. Die Konzentration des Landbesitzes steigt sogar noch weiter an. Etwas weniger als 11 Prozent der ländlichen Haushalte besitzen fast 43 Prozent des bebaubaren Landes. Bei Abzug des Wohnlandes ergibt sich, dass weniger als 10 Prozent aller ländlichen Haushalte fast 51 Prozent der Landwirtschaftsfläche besitzen. 1978 waren dementsprechend fast 50 Prozent der ländlichen Haushalte landlos. Landlosigkeit wird dabei wie folgt definiert: ländliche Haushalte, die überhaupt kein Land besitzen, auch nicht das Land, auf dem sie wohnen; dies waren 1977 elf Prozent. Ländliche Haushalte ohne bebaubares Land, aber mit Besitz an Wohnland; dies waren 33 Prozent. Ländliche Haushalte mit weniger als 0,2 Hektar bebaubaren Landes; dies waren 15,3 Prozent. (Landbesitz von 0,2 Hektar kann nicht annähernd als subsistenzdeckende Grundlage angesehen werden).

Dementsprechend hatte 1978 die Mehrheit der ländlichen Haushalte einen Landbesitz von 0,4 Hektar oder weniger. Auf der anderen Seite der Skala wuchs die Zahl der Haushalte mit mehr als vier Hektar Landbesitz von 1,9 Prozent 1977 auf 2,7 Prozent 1978 an. Immer mehr Landbesitzer haben also immer weniger Land, und die größeren Landflächen über vier Hektar nehmen einen immer größeren Teil der Fläche ein. Immer mehr ländliche Haushalte werden landlos. Daraus kann geschlossen werden, dass Ungleichheit und Landkonzentration im ländlichen Bangladesch steigen.

Landbearbeitungsstruktur: Der größte Teil des Landes wird von Pächtern bebaut

Eine der grundlegendsten Fehlannahmen der landwirtschaftlichen Modernisierungspolitik des Staates und der Geberländer ist die Annahme, dass der größte Teil des bebaubaren Landes

von Landbesitzern bearbeitet wird. Über 80 Prozent der kultivierbaren Fläche werden jedoch von Pächtern und Landarbeitern bebaut. Das bedeutet, der größte Teil der bangladeschischen Landwirtschaftsproduktion beruht auf einem Pacht- und Landarbeitersystem. Bei einer so großen Anzahl von Pachtbebauung werden die Pachtbedingungen zur entscheidenden Voraussetzung für Produktivität, hier besonders der Anteil der Ernteabgabe, die Finanzierung der Vorprodukte sowie die Sicherheit und die Länge der Pachtvereinbarungen.

In Bangladesch ist das System der Teilpacht üblich, wonach die Ernte generell zwischen Landbesitzer und Pächter geteilt wird. Bei diesem Modell trägt der Pächter zumeist zusätzlich die Kosten der Vorprodukte. Zahlt der Landbesitzer die Vorprodukte für den Anbau, steigt sein Anteil an der Ernte auf ca. zwei Drittel an. In einigen Teilen des Landes existieren noch ungerechtere Pachtbedingungen, bei denen der Landbesitzer auch ohne Finanzierung der Vorprodukte zwei Drittel der Ernte verlangen kann. Einige wenige Fälle wurden dokumentiert, in denen Pächter und Landbesitzer sich die Kosten der Vorprodukte wie auch die Ernteerträge teilen. Ein Sechstel aller Pachtverträge sind auch heute noch Bargeldverträge, obgleich Bargeldverträge – nicht zuletzt wegen der enormen Schwankungen der Reispreise – per Gesetz verboten wurden. Die Pachtverträge in Bangladesch werden generell nur mündlich abgesprochen. Eine schriftliche Sicherheit für den Pächter gibt es nicht. Hinzu kommt die Ungewissheit der Pachtverlängerung. Die Pächter bleiben nicht (mehr) lange auf dem gleichen Land. Es wird geschätzt, dass mehr als 70 Prozent der Pächterhaushalte ein bestimmtes Land nur bis zu drei Jahren bebauen können. Das Pachtsystem in Bangladesch ist somit von einem hohen Grad an Instabilität gekennzeichnet. Die Pächter tragen das gesamte Risiko und haben keinerlei abgesicherte Rechte. Durch vermehrten Wettbewerb um Land haben sich die Pachtbedingungen in den letzten Jahren noch zusätzlich verschlechtert.

Landbesitzveränderungen

Allerdings wäre es verkürzt, zu argumentieren, dass Landbesitz das einzige Beurteilungskriterium für die ökonomische Situation der Haushalte sei. Viele Kriterien spielen hier eine Rolle, die nur insgesamt gesehen die Aufklärung über Ursachen der Aufwärts- oder Abwärtsmobilität der Haushalte geben. Dennoch ist Landverlust eine existentielle Bedrohung, da die Landlosen nicht als Arbeitskräfte im Industriebereich beschäftigt werden können. Vererbung, Verschuldung und die Modernisierung der Agrarproduktion sind die wesentlichen Ursachen für Landverlust. Der Transfer von Land findet eindeutig von den ärmeren Haushalten zu den mittleren und reichen Haushalten statt. Landverkauf ist eine der wenigen Möglichkeiten der armen ländlichen Bevölkerung, zumindest vorübergehend einem drohenden ökonomischen Abstieg zu entgehen.

Eine wichtige Ursache für die Abnahme des Bodenbesitzes pro Haushalt ist die islamische Gesetzgebung der Vererbung. Hiernach erben alle Söhne einer Familie einen gleichen Anteil an Land. Eine Tochter erbt die Hälfte dessen, was ein Sohn erbt. Die Ehefrau erbt ein Achtel des männlichen Besitzes und ohne Kinder sogar ein Viertel; drei Viertel fallen in diesem Fall an die Familie des Ehemanns. Dieses Gesetz der Aufteilung des Landes ist zwar 1961 durch ein „weltliches Gesetz“ modifiziert worden, im ländlichen Bangladesch gelten jedoch die traditionellen Gesetze, die eine Landzerteilung fördern.

Eine andere wichtige Ursache für Landbesitzveränderungen ist die Verschuldung. Die meisten der ländlichen Haushalte in Bangladesch sind Defizithaushalte, d. h. Haushalte, in denen die Ausgaben höher sind als die Einnahmen. Ob ein Haushalt in der Lage ist, diese Situation zu stabilisieren oder aber verarmt, hängt von seiner Fähigkeit ab, das Defizit auszugleichen. Wichtig hierbei sind: die Fruchtbarkeit des Landes und dessen natürliche Lage (z. B. Überflutung), Besitz an Wohnland, Besitz an Fruchtbäumen, Gemüsegärten oder Geflügel, Familiengröße und Familienzusammensetzung (hier vor allem das Alter und das Geschlecht der Kinder), die Anzahl männlicher Personen mit Einkommen, Beschäftigungsmöglichkeiten in der unmittelbaren Umgebung, eine leichte Schwankung des Reispreises, Krankheit oder

Zahlungen, Verwandtschaftsbeziehungen und die Stellung der Verwandtschaft im Dorf sowie Kreditmöglichkeiten und -konditionen. All diese Faktoren bestimmen die Chancen und Grenzen, das jährliche Defizit der Haushalte zu decken oder zu verringern. Der wichtigste von all diesen Faktoren ist unzweifelhaft der private Kreditmarkt. Kreditbeziehungen zwischen den Haushalten eines Dorfes sind für die Armen existentiell notwendig, während sie für die Reichen eine profitable Geldanlage darstellen. Sie sind ein wesentliches Element des Ressourcentransfers von Arm zu Reich, besonders in Form von Land.

Die „Grüne Revolution“ und die dörfliche Machtstruktur

In diese konzentrierte und ungleiche Agrarstruktur werden die Konzepte der Modernisierung und der „Grünen Revolution“ transportiert. Der Schwerpunkt aller Agrarprogramme in Bangladesch liegt dabei einseitig auf einer Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion. Das Modernisierungspaket der „Grünen Revolution“, das im Wesentlichen von der Weltbank konzipiert wurde, beinhaltet einen verstärkten Einsatz von Hohertragsorten, Düngemitteln, Pestiziden und Bewässerungstechnologien. So wurde in Bangladesch die Hohertragsorten-Produktion von Reis und Weizen von 3,4 Millionen Hektar 1984 auf 4,62 Millionen Hektar 1990 ausgeweitet, und auch die bewässerte Anbaufläche wurde ausgedehnt. Die Folgen dieser Modernisierung sind jedoch sozial, ökonomisch und ökologisch so gravierend, dass die dadurch erzielten Erfolge mit massiver Verelendung, ökonomischer Ungleichheit, Abwanderung in die städtischen Elendsviertel und ökologischen Langzeitschäden verbunden sind und insofern die eventuellen Modernisierungserfolge grundsätzlich gefährden.

Eines der größten mit der „Grünen Revolution“ verbundenen Probleme ist die individuelle Nutzung moderner Vorprodukte, hier vor allem der Einsatz mechanisierter Bewässerungspumpen, die für die einzelnen Klein- und Mittelbauern ökonomisch unrentabel sind und die Gründung von Bauernkooperativen bzw. Dorfkooperativen erfordern. Die Erfahrungen und Probleme mit den staatlich initiierten Kooperativenmodellen sind jedoch für ganz Asien bekannt und für Bangladesch besonders gut belegt.

Die Kooperativen in Bangladesch sind Institutionen geworden, in denen Wettbewerb statt Zusammenarbeit herrscht, Ausbeutung und Betrug statt gleicher Chancen zur Produktionsverbesserung. Selbsthilfe und Eigenmobilisierung werden durch Abhängigkeit von externen Geldressourcen ersetzt, und die Idee der Gleichheit von unten wurde durch „Pseudo-Kooperativengründung“ von oben zerstört.

Neue Technologien, die in sozio-ökonomisch heterogene Landbesitzstrukturen transferiert werden, vergrößern die bereits vorhandene Ungleichheit, da Subsistenz- und Kleinbauern die damit verbundenen Risiken nicht eingehen können. Eine relativ egalitäre sozio-ökonomisch homogene Landbesitzstruktur, d. h. eine Landumverteilung, ist deshalb die notwendige Voraussetzung einer landwirtschaftlichen Modernisierung. Sie wird für alle südlichen Agrarländer einstimmig gefordert, auch für Bangladesch. Jedoch stellen die Gesetzgebungen für Landreformen, die die verschiedenen bangladeschischen Regierungen verabschiedet haben, eine Geschichte von Fehlschlägen dar. Die Gründe für ihr Versagen liegen zum einen darin, dass die Gesetze selber halbherzig und mit immer wieder wechselnden Höchstgrenzen formuliert wurden, so dass genügend Möglichkeiten zu ihrer Umgehung vorhanden waren. Die Höchstgrenze für Landbesitz ist weiterhin umstritten, da sie nicht nur politisch durchsetzbar sein muss, sondern auch unter ökonomischen Aspekten sinnvoll sein sollte. Zum anderen fehlt ein effektives Verwaltungssystem zur Kontrolle der Durchsetzung der Landumverteilung. Korruption und Desinteresse des Regierungsapparates haben mögliche Umsetzungen immer wieder im Keim erstickt. Darüber hinaus wurden die von der Landreform Begünstigten, d. h. die landlose Bevölkerung, weder informiert noch in irgendeiner Art und Weise darauf vorbereitet, ihre Ansprüche anzumelden und durchzusetzen.

Neben den sozio-strukturellen Problemen der Agrarmodernisierung gibt es auch ökonomische und technische Schwierigkeiten. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die eingesetzten Technologien viel zu kapitalintensiv sind, die ausländische Abhängigkeit erhöhen, keine ausreichende Beschäftigung schaffen sowie Wettbewerbsverzerrungen verstärken und damit die Ungleichheit der Produktionsbedingungen zwischen Klein-, Mittel- und Großbauern verschärfen. Durch die Kostenintensität der Technologie – trotz hoher staatlicher und ausländischer Subventionierungen – werden kleinere Bauern in den Produktionsbedingungen benachteiligt und monokulturelle Anbauweisen gefördert. Der Verzicht auf eine Ausdifferenzierung der angebauten Produkte macht jedoch ein so naturkatastrophenreiches Land wie Bangladesch anfälliger dafür, nicht ausreichend Nahrung erzeugen zu können. Das größte ökonomische Problem ist der mangelnde Beschäftigungseffekt. Bei gegebener hoher und vor allem auch saisonbedingter Arbeitslosigkeit zeigen die Berechnungen, wie unrealistisch es ist, traditionelle Arbeitsweisen durch kapitalintensive Technologie zu ersetzen, da so Arbeitsplätze zerstört werden und zusätzlich Armut geschaffen wird.

Die technischen Probleme der neuen Technologien liegen im Wesentlichen darin, dass diese nur schwer zu beherrschen und oft nicht betriebsbereit sind. Ersatzteilbeschaffung und Reparatur sind, angesichts der Heterogenität der über Entwicklungshilfegelder importierten Technologietypen, kaum zu organisieren. Es wird zum Beispiel geschätzt, dass durch den Import der verschiedenen Gebertechnologien allein in dem kleinen Bangladesch 16 verschiedene Typen von Bewässerungspumpen verwendet werden, für deren unterschiedliche Bedienungsanforderungen weder genügend geschultes Personal noch entsprechende Schulungszentren vorhanden sind.

Ökologie und „Grüne Revolution“

Ein anderer Problembereich sind die ökologischen Folgen der „Grünen Revolution“. Hier ist die Wasservergiftung zu nennen, die durch den erhöhten Einsatz von Pestiziden hervorgerufen wird und eine Gefährdung des Fischbestandes zur Folge hat. Der kontinuierlich steigende Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist wiederum notwendig, da die Hohertragssorten krankheitsanfälliger und nicht resistent genug sind. Weitere Schwierigkeiten verursacht die vermehrte künstliche Bewässerung. Durch sie sinkt der Grundwasserspiegel, was in einigen Gebieten des Landes zu zeitweiligem Wassermangel führt.

In ganz Asien werden die langfristigen Erfolgsaussichten und die Nachhaltigkeit der „Grünen Revolution“ bezweifelt, wobei die ökologischen Probleme zumeist in den Vordergrund gestellt werden. Für Bangladesch ist jedoch zu betonen, dass in erster Linie die aus einer halbfeudalen Landbesitzstruktur resultierenden sozialen Probleme – besonders die Ernährung der Bevölkerung und Schaffung von Arbeit und Einkommen – die unmittelbar zu lösenden Fragen darstellen. Neuere Agrarprogramme, die die Exportproduktion fördern wollen, können keinen inneren Kreislauf von Nachfrage und Angebot schaffen. Auch die Sicherstellung der Ernährung durch Nahrungsimporte ist langfristig keine Lösung, da vor allem die Verteilungspraxis und Korruption dafür verantwortlich sind, dass diejenigen, die Nahrung brauchen, sie nicht bekommen.

Mögliche Alternativen

Das Scheitern der landwirtschaftlichen Modernisierungsstrategien und das mangelnde Interesse des bangladeschischen Staates, Landreformen durchzusetzen und die Nahrungsmittelproduktion zu erhöhen, um die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, haben ein „politisches Vakuum“ geschaffen, das Raum gibt für alternative Ansätze zur Umstrukturierung des ländlichen Sektors. Selbsthilfe, Partizipation und Organisation der ländlichen Armen sind die Grundpfeiler dieser Strategien, die von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) getragen werden. Die NGOs wenden sich mit ihrer

Arbeit zumeist direkt an die Armen und versuchen, deren Selbsthilfepotenzial zu stärken und für sie Interessenvertretungen zu schaffen. Die meisten dieser Organisationen arbeiten gleichzeitig in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung, da sie die Erfahrung gemacht haben, dass die normalerweise in der Entwicklungsarbeit gesondert behandelten Bereiche, wie zum Beispiel Ernährung, Gesundheit und Landwirtschaft, voneinander untrennbar sind. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Einbeziehung der Frauen, da die Verbesserung der Subsistenz gleichbedeutend ist mit der Verbesserung der Lebensverhältnisse. Doch sind in Bangladesch hier die haushaltsinternen Machtstrukturen ein entscheidendes Entwicklungshindernis. Deshalb werden in der Arbeit der NGOs zumeist sozio-ökonomisch und geschlechtsspezifisch homogene Gruppen gebildet, die lernen sollen, zusammen mit Gleichgesinnten ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.

Auf der nationalen Ebene formieren sich NGOs zu Netzwerken, betreiben Lobbyarbeit für die vernachlässigten Interessen der Armen und verhandeln auch dementsprechend mit der Regierung. Außerdem bilden sie zunehmend eine organisatorische Infrastruktur für entwicklungspolitische Programme der Regierung oder für Katastrophenfälle. Die meisten dieser Organisationen sind aus der Wohlfahrts- und Katastrophenarbeit nach dem Unabhängigkeitskrieg hervorgegangen und sind auch heute noch die wichtigsten Träger für Soforthilfemaßnahmen in Katastrophenfällen – wie die große Flutkatastrophe 1991 eindeutig bewiesen hat. Für eine langfristige basisorientierte Entwicklungsarbeit und humanistisch-wohlfahrtsorientierte Aktionen in Katastrophenfällen sind die NGOs in Bangladesch zurzeit die beste, ja im Grunde einzige Alternative.

Dr. Brigitte Jessen ist Dozentin an der Universität Konstanz mit Forschungsschwerpunkt Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaften in Asien. Den vorliegenden Artikel haben wir, etwas gekürzt, dem Sammelband „Die Katastrophe, die Not und das Geschäft. Das Beispiel Bangladesch“, hg. v. Dieter Reinhardt (Beck, München, 1997), entnommen.

„Die Ärmsten müssen das bekommen, was ihnen zusteht“

Interview mit Khushi Kabir

Vom 19. bis zum 23. März fand in Bonn eine internationale Tagung zum Thema „Zugang zu Land: Innovative Agrarreformen für Nachhaltigkeit und Armutsminderung“ statt. Zur bangladeschischen Delegation gehörte Khushi Kabir, die Geschäftsführerin der Landlosenorganisation „Nijera Kori“. NETZ-Redakteur Christian Weiß sprach mit ihr.

NETZ: Sie sind die Geschäftsführerin der NGO *Nijera Kori*. Was sind die wichtigsten Ziele dieser Organisation?

Khushi Kabir: *Nijera Kori* arbeitet mit landlosen Bauern und Bäuerinnen. Dabei geht es uns um die Landrechte. In Bangladesch besitzt ungefähr die Hälfte der Bevölkerung nicht genug Land, um davon leben zu können.

Bangladesch ist ein Land mit großen Unterschieden zwischen Arm und Reich. Die Ärmsten sind gesellschaftlich isoliert. Die wichtigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen werden ohne sie getroffen.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden viele Gesetze erlassen, um die Lage der Armen zu verbessern. Das Problem ist nur, dass die gesetzlichen Bestimmungen selten umgesetzt werden. Die Eliten und die korrupte Bürokratie lassen die staatlichen Gelder in die eigene Tasche fließen, für die Armen bleibt wenig übrig.

Nijera Kori bemüht sich, die Menschen hinsichtlich ihrer Rechte aufzuklären. Die Menschen sollen wissen, was ihre verfassungsmäßigen Rechte sind, welche staatlichen Programme es

gibt und welche Mittel ihnen zustehen. *Nijera Kori* ermutigt die Ärmsten in Bangladesch, sich zusammenzuschließen und für ihre Rechte zu kämpfen. Der Organisation geht es ausschließlich um gesellschaftliche Veränderungen. Kreditprogramme werden nicht durchgeführt.

NETZ: Nach dem Ende der britischen Kolonialherrschaft wurde versucht, im damaligen Ost-Pakistan (heute Bangladesch) eine Landreform durchzuführen. Gesetze wurden erlassen, in denen Höchstgrenzen für Landbesitz festgelegt wurden. Was hat sich in Bezug auf die Landverteilung in Bangladesch geändert?

Khushi Kabir: 1952 wurde im damaligen Ost-Pakistan ein Landreformgesetz beschlossen, und es kam tatsächlich auch zu einer gewissen Umverteilung des Landes. Später wurde die Höchstgrenze an Landbesitz immer weiter herabgesetzt. Aber auch hier besteht das Problem, dass die gesetzlichen Bestimmungen größtenteils einfach nicht durchgeführt wurden. Der Staat wagt es einfach nicht, den reichen Bauern das Land, das über der gesetzlichen Höchstgrenze liegt, zu nehmen und dieses Land an die Landlosen zu verteilen.

Auch existiert ein Gesetz, das den Bauern verbietet, weiteres Land dazuzukaufen, wenn ihr Landbesitz die gesetzliche Höchstgrenze überschreitet. Auch gegen dieses Gesetz wird ständig verstoßen. Reiche Bauern erwerben ständig neues Land. Bangladesch erlebt derzeit eine Kommerzialisierung der Landwirtschaft. Immer mehr Agrarprodukte werden exportiert, und die Krabbenzucht gewinnt immer mehr an Bedeutung. Unternehmen entstehen, deren Landbesitz weit über den gesetzlichen Höchstgrenzen liegt und deren Landflächen sich immer weiter vergrößern.

Hier setzt *Nijera Kori* an. Wir weisen immer wieder darauf hin, dass es diese gesetzlichen Höchstgrenzen an Landbesitz gibt, und wir fordern, dass die gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt werden. Darüber hinaus fordern wir, dass die Höchstgrenze an Landbesitz weiter gesenkt werden soll. Heute darf eine Familie zehn Hektar Land besitzen. Diese Höchstgrenze soll auf sechs Hektar gesenkt werden.

Bangladesch ist ein sehr fruchtbares Land. In vielen Teilen Bangladeschs gibt es jetzt schon drei Ernten im Jahr. Bangladesch produziert genug Lebensmittel, um die Bevölkerung zu ernähren. In einer solchen Situation genügt einer bäuerlichen Familie schon ein – für europäische Verhältnisse – sehr kleines Stück Land, um überleben zu können.

Wenn man über Landreformen spricht, wird oft gesagt, dass Bangladesch vorwiegend ein Land von Klein- und Mittelbauern ist. Das ist richtig. Doch es gibt auch Bauern, die sehr viel Land besitzen, 80 oder sogar 120 Hektar. Obwohl die Zahl der reichen Bauern gemessen an der Gesamtbevölkerung klein ist, ist die Gesamtfläche des Landes, das diese reichen Bauern besitzen, beträchtlich. Wenn der Landbesitz der Großbauern konsequent auf sechs Hektar beschränkt und all das Land, das über dieser Grenze liegt, verteilt würde, könnten viele Landlose soviel Land bekommen, wie sie zum Überleben benötigen. Dafür setzt sich unsere Organisation ein.

Der Bauer Matbar Ali kann sein Land behalten

Ein Beispiel für die Arbeit von *Nijera Kori*

In dem Buch „Mobilisierung und Organisation von Kleinbauern und Landarbeitern im ländlichen Bangladesh“ beschreibt Michael Nebelung ausführlich die Arbeit von „Nijera Kori“. Der Bauer Matbar Ali schildert einen Fall, der als charakteristisch für die Landkonflikte in Bangladesch und für die Arbeit von „Nijera Kori“ angesehen werden kann:

„Im Jahre 1955 pachtete mein Vater 2 Hektar Land aus den ehemaligen Gütern des Zamindars (Großgrundbesitzer). Dieses Land war jedoch schon nach fünf Jahren vom Fluss weggespült worden. Als in den 60er Jahren neues Land in Char Bagga entstand, wurde es von uns Leuten

aus Ramgati beansprucht. Als rechtmäßiger Erbe des Eigentums meines Vaters wurden mir 1976 endlich zwei Hektar unter meinem Namen in das Grundbuch eingetragen. Etwa nach einem Jahr behauptete ein Geschäftsmann namens Akbar Mia aus der Distriktstadt Sonarpur, dasselbe Stückchen Land sei sein Erbteil, und schaffte es durch seine guten Beziehungen zu den Behörden, meine Besitzeintragung im Grundbuch zu seinen Gunsten ändern zu lassen. Dennoch gelang es mir bis zum letzten Jahr, meine Besitzrechte insofern zu verteidigen, als ich weiter in meinem Haus auf dem Land wohnen bleiben, das Land bestellen und auch ernten konnte. Allein in dieser Zeit brachte Akbar Mia drei oder vier verschiedene, unter falschen Beschuldigungen zustandegekommene Gerichtsprozesse gegen mich in Gang, die mich schon sehr viel Geld gekostet haben. Auch schickte er regelmäßig zur Aussaat- und Erntezeit bewaffnete Männer, um die Arbeiten zu behindern und die Ernte zu klauen. Einmal verlor ich alles, die anderen Male war ich darauf vorbereitet, so dass ich mir Hilfe von Nachbarn und Freunden holen konnte. Vor etwa drei Jahren schaffte ich es – mit der Unterstützung von *Nijera Kori* –, das Land wieder in meinen Besitz zu bekommen. Nun haben wir hier gehört, dass alles Land zu Staatsland erklärt und an Landlosen-Kooperativen verteilt werden soll. Ich bin auch ein Mitglied einer Landlosengruppe und hoffe dadurch, meine Rechte längerfristig gegen solche Übergriffe wie die des Akbar Mia verteidigen zu können. Für meine fünf Kinder ist das die einzige Überlebenschance.“

Aus: Michael Nebelung: Mobilisierung und Organisation von Kleinbauern und Landarbeitern im ländlichen Bangladesh. Bedeutung und Perspektiven einer von Nicht-Regierungs-Organisationen verfolgten Entwicklungsstrategie. Verlag für Wissenschaft und Bildung, Berlin 1988, S. 132/133.

„Das Land soll denen gehören, die es bebauen“

Die Landlosenorganisation *Samata*

Im Oktober 1999 veranstaltete das indische „Institute for Motivating Self-Employment“ gemeinsam mit „South-South-Solidarity“ in Santiniketan einen Workshop zum Thema „Status of Land Reforms in South Asia“. Dabei hielt Abdul Kader, der Direktor der Landlosenorganisation „Samata“, einen Vortrag über „Land Reform Policies, Programs and Problems in Bangladesh“. Die Passagen, die sich auf die Entstehungsgeschichte und die heutige Arbeit von „Samata“ beziehen, haben wir zusammengefasst und übersetzt.

Die NGO *Samata* hat ihre Wurzeln im Befreiungskrieg Bangladeschs (1970/71). Im Jahre 1976 gründeten einige Jugendliche im Bezirk Santhia einen Jugendclub. Etwas später entstand daraus eine Entwicklungsorganisation, die sich an den Zielen der Dorfentwicklungsprogramme orientierte. *Samata* ging es dabei, wie vielen ähnlichen Organisationen dieser Zeit, um Infrastrukturentwicklung und Katastrophenhilfe.

Schon damals konnte man beobachten, dass viele Entwicklungsgelder bei den reichen und mittleren Bauern hängen bleiben. *Samata* – was Gleichheit bedeutet – wollte sich jedoch ausschließlich für die landlosen Armen in dieser Gegend einsetzen. Die Organisation wollte die vorherrschenden ländlichen Machtstrukturen ändern.

Im Jahre 1983 ließ sich *Samata* amtlich registrieren. Kurz darauf erregte die Organisation nationales und internationales Aufsehen, als es ihr gelang, im nahegelegenen Ghughudah Beel 480 Hektar Staatsland (*Khas-Land*) zu beschlagnahmen. Dieses Land war von einflussreichen Bewohner der Gegend gesetzeswidrig in Besitz genommen worden. Nach der geltenden Rechtslage hätte das Land eigentlich an Landlose verteilt werden sollen. Doch den mächtigen Eliten gelingt es immer wieder, das Recht zu ihren Gunsten auszulegen.

Der Kampf um dieses Land erlangte aus mehreren Gründen Bedeutung: Zum einen zeigte er, dass es den Armen möglich ist, die Machtstrukturen zu verändern und den Drohungen, der

Gewalt und den politischen Manövern der Eliten zu widerstehen, wenn sie sich zusammenschließen. Dies ermutigte andere Gruppen armer Bauern in Bangladesch. Zum zweiten führten diese Aktionen im Jahre 1987 zur Gründung eines NGO-Koordinationsrats für Landreformen. Dies war das erste NGO-Forum, das ähnlich gesinnte Organisationen zusammenbrachte. Aus dem Koordinationsrat entwickelte sich später die *Assoziation für Landreform und Entwicklung* (ALRD). Zum dritten gewann die Entwicklungsmethodologie *Samatas* an Konturen. Sie besteht aus dem Einsatz für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, aus der tatsächlichen Verteilung des Staatslandes an die Landlosen und aus der Mobilisierung der Ärmsten. Dabei arbeitet *Samata* mit den für die Landverteilung zuständigen Behörden zusammen. Die Erfahrungen werden durch Schulungskurse, Seminare und Workshops an andere Gruppen weitergegeben.

Bis zum Jahre 1999 war *Samata* an der Entstehung von 2.615 Landlosen-Gruppen beteiligt. In diesen Gruppen sind 52.300 Landlose, davon 25.260 Frauen, vereinigt. Die Landrechts-Aktivitäten von *Samata* waren bisher sehr erfolgreich. Bis 1999 wurden 690 Hektar Staatsland gemäß den geltenden Gesetzen an 1.661 organisierte landlose Familien verteilt. 8.305 bisher landlose Bauern und Bäuerinnen profitierten von diesen Landverteilungs-Programmen. Das Land, das *Samata* verteilte, hat einen Wert von etwa sieben Millionen Mark. Im Jahre 1999 wurde auf diesem Land 3.110 Tonnen Reis geerntet. Der Reis konnte für eine Million Mark verkauft werden. 1999 übermittelte *Samata* 2.500 Anträge auf Landzuteilung an das staatliche Landverteilungs-Komitee. *Samata* arbeitet in den Distrikten Pabna, Sirajgonj und Faridpur.

Samata hat ein Netzwerk, *Landnetzwerk für Entwicklung* (LAND), mit 44 lokalen NGOs gegründet. Diese NGOs setzen sich schon seit langer Zeit für die Rechte der Landlosen in den nördlichen Teilen Bangladeschs ein. Das NGO-Netzwerk hat bisher 37.000 Hektar Staatsland ausfindig gemacht, das nach bestehender Rechtslage eigentlich an Landlose hätte verteilt werden sollen. „LAND“ setzt sich dafür ein, dass dies noch geschieht. Doch die reichen Bauern besitzen oft gefälschte Besitzurkunden. Häufig kommt es zu Gerichtsverfahren, die viel Geld kosten.

Die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen verläuft sehr unterschiedlich. Das Verhältnis zu den Bezirksbeamten ist gewöhnlich recht gut. Schwieriger ist das Verhältnis zur Polizei. Im Jahre 1985 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Landlosen und den reichen Bauern. Im Zusammenhang damit äußerte ein hoher Polizeibeamter Beleidigungen gegen die Landlosen. Dieser Beamte wurde später entlassen. 1986 versuchte ein neugewählter Parlamentsabgeordneter – er gehörte der damals regierenden *Jatiya-Partei* an –, *Samata* die Anerkennung als NGO zu entziehen. Doch konnte er sich damit nicht durchsetzen.

Übersetzung: Christian Weiß

Armutsbekämpfung durch Agrarreformen? Ein Vergleich der Agrarreformen in Ost- und Westbengalen

von Christian Weiß

Im August 1947 endete die britische Herrschaft über Indien. Es entstanden zwei neue Staaten: Indien und Pakistan. Dadurch wurde auch die Provinz Bengalen geteilt. Westbengalen wurde ein indischer Bundesstaat, Ostbengalen war bis 1971 ein Teil Pakistans, bis sich daraus der neue Staat Bangladesch bildete. Sowohl in Indien als auch in Pakistan wurden nach 1947 Landreformgesetze beschlossen.

Landreformen in Ostbengalen

In Ostbengalen wurde 1950 festgelegt, dass keine Familie mehr als 13,2 Hektar Land besitzen durfte. Der Landbesitz, der über dieser Höchstgrenze lag, sollte an die Landlosen und Kleinbauern verteilt werden. Wäre diese Regelung konsequent durchgeführt worden, hätte dies zu einer weitreichenden Änderung der Besitzverhältnisse geführt. Da die Regierung jedoch Konflikte mit den reichen Bauern vermeiden wollte, kam es zunächst zu keiner nennenswerten Umverteilung des Landes. Erst als die Besitzhöchstgrenze 1961 auf 60 Hektar pro Familie erhöht wurde, kam es zu Landumverteilungen. 439 Familien mit mehr als 60 Hektar Land wurden registriert, und 65.000 Hektar Land wurde zum Überschussland erklärt und an die Landlosen und Kleinbauern verteilt.

Nach der Entstehung des unabhängigen Staates Bangladeschs wurde die Besitzhöchstgrenze wieder auf 13,2 Hektar pro Familie gesenkt. In den Jahren 1972 bis 1976 wurden dadurch noch einmal etwa 70.000 Hektar Land verteilt. Auch nach 1976 kam es zu Landumverteilungen, doch wird die Gesamtfläche des in Ostbengalen von 1947 bis heute verteilten Landes kaum mehr als 200.000 Hektar betragen.

Landreformen in Westbengalen

In Westbengalen lassen sich zwei Phasen unterscheiden: Die Zeit vor und nach 1967. Bis 1967 regierte die Kongress-Partei den Bundesstaat. Auch in Westbengalen wurden Besitzhöchstgrenzen festgelegt (acht bis zehn Hektar Land *pro Individuum*), doch gab es für die reichen Bauern zahlreiche Möglichkeiten, zu verhindern, dass Landbesitz, der über dieser Grenze lag, umverteilt wurde. So kam es, dass bis 1967 in Westbengalen nur etwa 60.000 Hektar Land verteilt wurden.

Im Jahre 1967 gewann dann ein Bündnis linker Parteien in Westbengalen die Landtagswahlen. Für die neue Linksregierung, in der die *Communist Party of India / Marxist* (CPI/M) die dominierende Kraft war, hatte die Durchführung einer weitreichenden Landreform höchste Priorität. Die Besitzhöchstgrenze wurde auf sieben bis zehn Hektar Land *pro Familie* gesenkt, und man bemühte sich, die gesetzlichen Regelungen auch tatsächlich einzuhalten.

Da auch die darauffolgenden Regierungen die Reformpolitik fortsetzten, kam es in Westbengalen zu einer Umverteilung von beträchtlichem Ausmaß: Bis heute wurden 425.000 Hektar Land verteilt, das meiste davon an Angehörige der „registrierten Kasten“ und „registrierten Stämme“, also an Menschen aus der untersten Gesellschaftsschicht, die in Westbengalen 26 Prozent der Bevölkerung bilden. Es wird geschätzt, dass mehr als ein Drittel der Landlosen durch diese Landverteilungen Landbesitzer wurden.

West- und Ostbengalen im Vergleich

Bei einem Vergleich des umverteilten Landes in Ost- und Westbengalen muss beachtet werden, dass in Bangladesch deutlich mehr Menschen leben als in Westbengalen (ca. 130 Millionen in Bangladesch und 80 Millionen in Westbengalen). Die Gesamtfläche des landwirtschaftlich nutzbaren Landes ist in Bangladesch entsprechend größer. Das Land, das eine Person durchschnittlich besitzt, ist in Ost- und Westbengalen ungefähr gleich groß.

Die Landumverteilungen hatten zur Folge, dass sich die Kluft zwischen Arm und Reich in Westbengalen seit 1967 kontinuierlich verringerte. In Ostbengalen dagegen nahm die gesellschaftliche Disparität zu, allen Landreformgesetzen zum Trotz. Die Konzentration an Landbesitz liegt in Bangladesch heute weit höher als in Westbengalen.

Die Landverteilung in Bangladesch unterscheidet sehr stark von derjenigen in einem Land wie Brasilien. In Brasilien gibt es Großgrundbesitzer, die 1000 Hektar Land und mehr besitzen, in Bangladesch – und auch in Westbengalen – gilt ein Bauer schon als reich, wenn er fünf Hektar Land besitzt, da aufgrund der Bodenfruchtbarkeit und der klimatischen

Bedingungen dreimal im Jahr geerntet werden kann. Das Problem in Bangladesch ist einfach, dass das Land knapp ist.

Daraus zu folgern, dass die Frage der Landverteilung in Bangladesch unwichtig sei, ist falsch. Würden in Bangladesch auch nur die bestehenden gesetzlichen Regelungen konsequent verwirklicht, könnte eine bedeutende Zahl der heute Landlosen eigenes Land zugeteilt bekommen. Abdul Kader von der Landlosenorganisation *Samata* schätzt, dass 855.000 Hektar Land eigentlich an die Landlosen und Kleinbauern verteilt werden müssten. Würde die gesetzliche Höchstgrenze an Landbesitz weiter gesenkt, wie es NGOs wie *Nijera Kori* fordern, könnten Millionen Landlose und Kleinbauern Land zugeteilt bekommen.

Die Landreform, die in Westbengalen nach 1967 durchgeführt wurde, wird heute von vielen Experten als vorbildlich angesehen. In Westbengalen gab es Regierungen, die den Willen hatten, die Landreformen auch gegen den Widerstand der reichen Bauern durchzusetzen. Es gab starke Gewerkschaften, die vor Ort für die Rechte der Kleinbauern und Landarbeiter eintraten. Und es gibt – seit 1977 – demokratisch gewählte Institutionen (die *panchayats*), die die Aufgabe haben, darauf zu achten, dass das Land auch wirklich an diejenigen verteilt wird, die es am dringendsten brauchen.

Zu einer umfassenden Agrarreform gehört neben der Landverteilung eine weitreichende Neuordnung der Agrarverhältnisse. Und gerade dazu gab es in Westbengalen Ansätze, die auch für Bangladesch interessant sein könnten.

Pächterschutzgesetze

Parallel zu den Landumverteilungen bemühten sich die westbengalische Linksregierungen, die Situation der Pächter zu verbessern. In Bengalen spielt bis heute das Pachtwesen eine große Rolle. Ungefähr 17 Prozent des Landes in Bangladesch und Westbengalen wird von Pachtbauern bearbeitet.

Die Pacht wird dabei normalerweise nicht mit Geld bezahlt. Vielmehr sind die Pachtbauern verpflichtet, einen Teil der Ernte an den Eigentümer des Landes abzugeben. Sie werden deshalb „Teilpächter“ (*sharecroppers*) genannt. Früher mussten die Teilpächter die Hälfte der Ernte (manchmal sogar darüber hinaus) an den Landbesitzer abführen. Dazu kam, dass die Teilpächter keinerlei Rechtssicherheit hatten. Sie konnten jederzeit von dem gepachteten Land vertrieben werden.

Die Reformen in Westbengalen nach 1967 hatten daher das Ziel, den Pächtern verbesserte Sicherheiten zu verschaffen. Wenn ein Pächter nachweisen konnte, dass er ein Stück Land schon seit einigen Jahren bearbeitet, sollte er das Recht haben, das Land auch in Zukunft zu bearbeiten. Außerdem sollte für seine Kinder die Möglichkeit bestehen, dasselbe Stück Land nach seinem Tod weiter zu pachten.

Im Jahre 1978 startete die westbengalische Landesregierung eine breitangelegte Kampagne zur Registrierung der Teilpächter. Bis heute ließen sich etwa 1,5 Millionen Teilpächter registrieren. Dies ist eine beachtliche Zahl, denn vergleichbare Kampagnen scheiterten in der Vergangenheit aufgrund der Angst der Pächter vor den Landbesitzern. Diese Pächter müssen heute nach geltendem Recht nur noch ein Viertel der Ernte abliefern, sofern sie selbst das Saatgut und die landwirtschaftlichen Geräte besorgen.

Heute kann die Mehrheit der westbengalischen Teilpächter das Pachtland bebauen, ohne befürchten zu müssen, das Land zu verlieren. In Bangladesch hingegen ist die Lage der Teilpächter immer noch von Unsicherheit geprägt. Immer noch kommt es vor, dass ein Landbesitzer die Pächter einfach von dem gepachteten Land vertreibt, beispielsweise wenn er sich größere Gewinne durch die Anstellung von Landarbeitern verspricht.

Dorfdemokratie

Im gleichen Jahr, in dem die Pächterregistrierung begann, fanden in Westbengalen Kommunalwahlen statt. Wahlen der *panchayats*, also der Gemeinderäte, hatte es in

Westbengalen schon 1964 gegeben. Doch gab es nach Ablauf von fünf Jahren nicht – wie eigentlich vorgesehen – Neuwahlen, die gewählten (oder nominierten) Abgeordneten blieben einfach weiterhin im Amt. In anderen indischen Bundesstaaten wurde ähnlich verfahren.

1978 wurden die Kompetenzen der *panchayats* beträchtlich erweitert, und seither finden regelmäßig alle fünf Jahre *Panchayat*-Wahlen statt. Außerdem wurde jetzt darauf geachtet, dass auch Menschen aus den unteren Bevölkerungsschichten und Frauen in die *panchayats* gewählt wurden. Diese Maßnahmen führten zu einer Demokratisierung des Dorflebens.

In den 1980er und 1990er Jahren kam es in Westbengalen zu einem deutlichen Anstieg der Agrarproduktion und der Landarbeiterlöhne. Die Situation der Menschen aus den ärmeren Bevölkerungsschichten verbesserte sich spürbar.

Reformen sind möglich

Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, dass durch die Reformen nach 1967 alle wesentlichen Probleme in den ländlichen Gebieten Westbengalens gelöst wären. Die meisten Menschen in Westbengalen leben immer noch unter Bedingungen, die in Deutschland heute schwer vorstellbar sind. Und es gibt Bereiche – etwa die Gesundheitspolitik –, in denen Reformen dringend nötig wären.

Doch wer sich ernsthaft mit der ländlichen Entwicklung Westbengalens seit 1967 beschäftigt, wird feststellen, dass es hier tatsächlich zu einer weitreichenden Veränderung der Machtverhältnisse kam. Die Landumverteilungen, die Pächterschutzgesetze, die Neubelebung der *panchayats* und andere Maßnahmen bewirkten, dass die reichen Bauern, die bisher das Dorfleben dominierten, deutlich an Macht verloren und die Menschen aus den untersten Bevölkerungsschichten selbstbewusster auftreten.

In Bangladesch wären ähnliche Reformen denkbar. Wenn auch nur die bestehenden Gesetze konsequent eingehalten würden, wäre schon viel erreicht. Die Entwicklung in Westbengalen zeigt, dass weitreichende Agrarreformen auch im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie möglich sind.

Literatur

Georges Kristoffel Lieten: Development, Devolution and Democracy; Village Discourse in West Bengal. Sage, New Delhi 1996

Ben Rogaly, Barbara Harris-White, Sugata Bose (Hg.): Sonar Bangla? Agricultural Growth and Agrarian Change in West Bengal and Bangladesh. Sage, New Delhi 1999

Bimal Kumar Saha: Agrarian Structure and Productivity in Bangladesh and West Bengal. A Study in Comparative Perspective. University Press Limited, Dhaka 1997

Das Los der Landlosen

Die Agrarverhältnisse in Bengalen während der britischen Kolonialzeit

von Michael Mann

Als die Briten ihren ersten Handelsstützpunkt in Bengalen gründeten, wurde die Region von den Moguln beherrscht, einer muslimischen Herrscherdynastie, die ihre Hauptresidenz in Delhi hatte. Das Mogul-Reich erlebte seine Blüte im 17. Jahrhundert, danach begann allmählich sein Niedergang. Das Mogul-Reich wandelte sich im Verlauf des 18. Jahrhunderts von einem relativ zentralistischen Staatsgebilde zu einem sehr lockeren „Staatenbund“. Neue Staaten wie Awadh, Hyderabad und Bengalen entstanden. Sie intensivierten teilweise die bisherigen Administrationsstrukturen, aber die jungen Herrscherdynastien entwickelten auch

neue Instrumentarien der Macht. Dies geschah im Wesentlichen auf den Gebieten der Steuerverwaltung und des Militärs. Um die eigene Machtbasis auf ein sicheres finanzielles Fundament zu stellen, verbesserten die Herrscher von Bengalen die Steueradministration, indem sie nicht nur die Abgaben erhöhten, sondern auch neue Handlungsträger zu seiner Realisierung einsetzten. Insgesamt zielten diese Maßnahmen auf eine Zentralisierung der Staatseinnahmen ab.

Mit dem „Staatsstreich“ in Bengalen vom 23. Juni 1757, der schließlich unter Beteiligung der Briten zu Stande kam, eigneten sich diese nach und nach die Steuerrechte in Bengalen an. 1765 erhielt die englische Ostindien-Kompanie das Recht auf Steuereintreibung und die zivile Rechtsprechung von Bengalen, Bihar und Orissa wurde überschrieben. Im Verlauf der nächsten drei Jahrzehnte bauten die Briten mit Unterstützung des englischen Parlaments allmählich den Kolonialstaat in Bengalen auf. Hierbei konzentrierten sich die Briten zunächst ganz auf die Steuerpolitik. Im Prinzip setzten sie die Politik ihrer Vorgänger fort und trieben die Zentralisierung der Steueradministration weiter voran.

Die Stütze der jährlichen Steuereinnahmen bestand fast ausschließlich in der Landsteuer, weshalb die Briten zunächst einmal herausfinden wollten, wer eigentlich der rechtmäßige Eigentümer des Landes war. Ausgedehnte Diskussionen drehten sich um diese Frage und um das Problem, mit wem letztlich die Landsteuer und für welche Dauer bzw. auf welche Art und Weise sie geregelt werden sollte. Über mehr als zwei Jahrzehnte experimentierten die Briten mit verschiedenen Arten der Steuerveranlagung, die in Form von Pachtverträgen zeitweilig an den Meistbietenden versteigert wurden. Diese bereits unter den letzten Herrschern von Bengalen gängige Praxis besaß zwar den kurzfristigen Nutzen momentan hoher Steuerrückläufe, nicht aber die Sicherheit von langfristig gesicherten Mehreinnahmen.

Um diese zu gewährleisten, dachten die Briten seit etwa 1772 über eine permanente Steuerveranlagung nach. Aber erst Generalgouverneur Cornwallis (Regierungszeit von 1786 bis 1793) beschloss, die Steuerveranlagung mit den *zamindars* vorzunehmen, also mit denjenigen, die die Eigentums- und Steuerrechte an Land hatten und für die Organisation des Steuereinzugs und die Weiterleitung der Steuereinnahmen zuständig waren. 1789 und 1790 wurde das sogenannte *Zamindari Settlement* in Bengalen und Bihar mit einer Laufzeit von zehn Jahren eingeführt. Auf Drängen der Regierungsbehörden in London und auf Grund seiner eigenen Überzeugung setzte Cornwallis, kurz bevor er Indien verließ, das *Permanent Settlement* („Dauerhafte Steuerveranlagung“) durch, das die Höhe der Steuerveranlagung nun dauerhaft fixierte. Weniger hatten die Briten im Sinn, Grundeigentümer nach dem Vorbild der englischen Großgrundbesitzer zu schaffen, sondern ihnen ging es rein praktisch um gesicherte Steuereinnahmen mit einer überschaubaren Anzahl von vertraglich gebundenen Personen, die im Fall von Säumigkeit gerichtlich belangt werden konnten. Dies war das eigentlich Neue der gesetzlichen Regelung. Im Prinzip aber lief diese Form der Steuerveranlagung zeitgenössischen bengalischen wie britischen Vorstellungen einer flexiblen Landsteuer entgegen. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass durch diese Neuerungen allein die kurzfristigen Interessen des Kolonialregimes bedient wurden und dies auf lange Sicht zur Lähmung sämtlicher steuerpolitischer Aktivität führte.

Das *Permanent Settlement* von 1793 schloss die Zentralisierung des Steuereinzugs, wie er seit Beginn des Jahrhunderts betrieben wurde, ab. Entrichteten 1728 sechs *zamindars* ein Drittel der gesamten Steuern, kamen die Herrscher von Bardwan, Dinajpur und Rajshahi 1760 für fast 30 Prozent der Steuern auf. Zwölf *zamindars* entrichteten 1793 mehr als die Hälfte der gesamten bengalischen Steuern, und allein die genannten drei Herrscher brachten nun 37 Prozent auf, was gegenüber 1760 eine weitere Konzentration von 20 Prozent bedeutete. Andererseits wurde in weiten Teilen Bengalens und Bihars die alte Struktur der *zamindari* umgeschichtet und auf eine breitere Basis gestellt, und damit die Schicht der traditionellen Handlungsträger entscheidend geschwächt. Über die nächsten dreißig Jahre fanden zahlreiche Landverkäufe wegen Steuerrückständen statt. Die Briten wandten hier mehr oder weniger

konsequent ihre eigene gläubiger-freundliche Rechtstradition an, was in Bengalen etwas Neues war. In den Jahrzehnten vor 1793 hatten etwa die Hälfte des Landes den Besitzer gewechselt, nun beschleunigte sich dieser Prozess nochmals, und weitere 45 Prozent des Landes wurden bis 1820 verkauft. Nutznießer der Verkäufe waren zum einen die Steuerverwalter der *zamindars*, die ihr Wissen gezielt einsetzten, um selbst in den Rang eines *zamindar* aufzusteigen. Angestellte des britisch-bengalischen Kolonialstaates nutzten ebenfalls die sich bietende Gelegenheit und ersteigerten Ländereien. Aber auch die alten *zamindars* konnten über teilweise vorgetauschte Käufe ihren Besitz festigen, freilich oft in kleinerem Umfang.

Zwar existierte ein verhältnismäßig ausgeprägter Landmarkt bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, der durch die einsetzenden Verkäufe nach 1793 neue Dimensionen erhielt. Veräußerungen und Versteigerungen mussten allerdings oft auf Grund des kaum mehr vorhandenen Geldmarktes in Naturalgüter oder Landrechten vorgenommen werden, so dass Steueraußenstände nicht mehr wie bislang durch Kurzkredite überbrückt werden konnten. Es entstand dann auch kein freier Landmarkt, wie gerne behauptet wurde, sondern es wurde ein eher künstlicher, wenn nicht gar zwanghafter Markt geschaffen. Erst in den 1820er Jahren trat eine Beruhigung auf diesem Sektor ein, als eine relativ lang anhaltende landwirtschaftliche Stabilität, die nicht durch Naturkatastrophen beeinträchtigt wurde, und eine stetig zunehmende Bevölkerung die Grundlage für eine Intensivierung und Ausweitung der Landwirtschaft bildete.

Keineswegs hatte das *Permanent Settlement* von 1793 einen Stillstand in der Sozialentwicklung der bengalischen Bevölkerung zur Folge. Findige Herrscher und *zamindars* bewiesen Phantasie und verpachteten ihre Steuerländer an Unterpächter zu den gleichen Bedingungen, wie sie ihnen von den Briten aufgezwungen worden waren. Bei Steueraußenständen eines *zamindars* verwies dieser auf seine Unterpächter, und diese wiederum bestanden auf der Dauerhaftigkeit ihrer Pachtverträge. Der britischen Kolonialadministration blieb nichts anderes übrig, als der Realität 1819 Rechtsgültigkeit zu verleihen. Die Bardwan-*zamindari* war 1878 in 3.317 Unterpachten aufgeteilt, wovon etwa 80 Prozent dauerhaft veranlagt waren. Damit wurde das Grundproblem des *Permanent Settlement* aufgezeigt, da weder die Eigentumsverhältnisse noch die Pachtstrukturen für die Briten einsehbar und überschaubar wurden. Noch 1946 sollte ein britischer Beamter in Bengalen frustriert feststellen, es gäbe eigentlich kein Grundeigentum, vielmehr handele es sich um eine vielschichtige Übereinanderlagerung höchst unterschiedlicher Rechtsinteressen einerseits und Zahlungsverpflichtungen andererseits.

Der britisch-bengalische Kolonialstaat hatte mit dem *Permanent Settlement* sein Verhältnis zu der Schicht der Steuereintreiber geregelt, das unmittelbar daraus hervorgehende Pächterverhältnis aber unberücksichtigt gelassen. Man wollte die Dinge nicht überstürzen, zunächst einmal die Wirksamkeit der getroffenen gesetzlichen Regelung abwarten und bei Handlungsbedarf wieder aktiv werden. Bereits 1795 und 1799 waren die ersten Nachbesserungen nötig, da die *zamindars* nach wie vor über zahlungsunwillige Bauern klagten. Einer der Hauptgründe für die Einführung des *Permanent Settlement* war gewesen, den ständigen Entschuldigungen der *zamindars* über pachtsäumige Bauern (*rai-yats*) die Grundlage zu entziehen. Nun aber verstanden es die Bauern, durch gezielte Zurückhaltung der Pacht, die *zamindars* in Bedrängnis zu bringen. Die Bauern wussten sehr wohl um ihre eigene Stärke und um die Schwäche der *zamindars*, womit ihnen ein erheblicher Handlungsspielraum eröffnet war. Diesen ließen die *zamindars* durch ergänzende Gesetze zerschlagen, indem ihnen Zwangsvollstreckungsrechte eingeräumt wurden.

Auf Dauer schienen *zamindars* der ihnen seitens der Briten zgedachten Rolle nicht im gewünschten Maß gerecht zu werden. Stattdessen etablierte sich eine untere Mittelschicht von Kleinbauern mit geringem Pachtgrund, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wirtschaftlich aufstrebte. Das Kolonialregime ergriff dann in den 1850er Jahren die Initiative

zur Regelung des Verhältnisses von Grundbesitzer und Pächter. Die Briten operierten auf zwei Ebenen: einerseits brauchten sie für die landwirtschaftliche Expansion rechtlich abgesicherte sowie finanziell nicht überbelastete Kleinbauern, andererseits sollte genau diese Schicht zu potenziellen Abnehmern der industriell verarbeiteten Rohprodukte werden. Kurz: Die Kaufkraft einer neuen Schicht von kleinbäuerlichen Pächtern sollte gestärkt werden. Das Pachtgesetz von 1859 garantierte den Bauern eine dauerhafte und fixe Pacht, sofern sie den Boden in den vergangenen 20 Jahren bei gleicher Pacht ununterbrochen bestellt hatten, und denjenigen, die ihr Land zwischen 12 und 20 Jahre bei wechselnden Pachtsätzen bestellt hatten, dauerhafte Verträge. Die übrigen Pächter konnten jederzeit von ihrem Land vertrieben werden.

Die sogenannten *bargadars* (Teilpächter) sowie die Landarbeiter waren hingegen nicht Objekt der Gesetzgebung, da ihnen der Pächterstatus von vornherein abgesprochen wurde. Pacht nämlich wurde in Geld entrichtet, *bargadars* und Landarbeiter jedoch in Naturalien entlohnt. Abgesehen davon war die Festlegung der Pacht allerdings überhaupt nicht geregelt, was einen Anstieg der Rechtsstreite zur Folge hatte und teilweise groteske Gerichtsurteile hervorbrachte. Nur mit größtem Aufwand gelang es der britischen Kolonialadministration, unsinnige Rechtsurteile in ihrem Sinn abzuändern.

Als zu Beginn der 1880er Jahre eine Kommission ihre Arbeit zu einer Gesetzesvorlage aufnahm, die schließlich 1885 als *Bengalisches Pachtgesetz* verabschiedet wurde, hatte sich die politische Lage erheblich geändert. Die Großgrundbesitzer hatten sich 1851 in der *British Indian Association* organisiert, einem der Vorläufer des *Indischen Nationalkongress*, während die Pächter sich in der *India Association* zusammenfanden. Nun, im Jahre 1885, tagte zum ersten Mal der besagte „Indischer Nationalkongress“. Die mittelständischen Pächterschichten repräsentierten das neue nationale Bewusstsein der agrarischen Gesellschaftsschichten, auf die die Briten künftig das Gewicht ihrer Politik legen wollten. Mehr noch als beim Pacht-Gesetz von 1859 war mit der Novellierung offensichtlich, dass die Gesetze vor allem die Interessen der kleinbäuerlichen Pächter berücksichtigen sollten.

Nach den Bestimmungen des *Bengalischen Pachtgesetzes* konnte ein Grundbesitzer nun zwar seine Pächter durch Zahlung einer Abfindung auslösen, jedoch übertrugen sich die angelaufenen Jahre auf den nächsten Pächter. Damit aber waren *de facto* die Besitzrechte an Grund und Boden gekoppelt. Zu einer Regelung der Pachtsätze konnte sich der Gesetzgeber auch jetzt nicht entschließen. Hingegen wurde dem Prozedere der Pachtveranlagung mehr Gewicht zugesprochen als der Ausarbeitung von standardisierten Vorgaben zur Pachtbemessung. Den Pächtern drohte willkürliche Pachtfestlegung durch Regierungsbeamte statt ausgewogener Pachtbemessung.

Landarme Bauern und Teilpächter blieben ein weiteres Mal unberücksichtigt. Auch in den nächsten Jahrzehnten lag die Aufmerksamkeit britischer Gesetzgebung bei der Stabilisierung der „mittelständischen“ Schichten der Landbevölkerung. Das *Zamindari*-Recht wurde hingegen immer weiter ausgehöhlt. Eine 1940 eingesetzte *Landsteuer-Kommission* schließlich empfahl die Abschaffung der *zamindars* und der Zwischenpächter sowie die Zahlung einer Kompensation an die Besitzer der entsprechenden Landrechte. Der Zweite Weltkrieg verhinderte zunächst die Umsetzung der Vorschläge, sie wurden aber in Westbengalen (Indische Union) und in Ostpakistan wenige Jahre nach der Teilung Britisch-Indiens und der Unabhängigkeit 1951 bzw. 1953 verwirklicht. Letztlich aber trugen die Landarbeiter, landarme Bauern und Teilpächter die Lasten der Reformen seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Denn alle gesetzliche Initiative floss von den Grundeigentümern zu den Pächtern, erreichte aber nie die untersten Schichten der Landbevölkerung, die während der britischen Kolonialzeit nahezu ohne rechtliche Absicherung blieben. Ein staatlicher Schutz der Teilpächter hätte eine Bedrohung für die wirtschaftliche Lage der Kleinbauern dargestellt, was gegen die erklärten Absichten der Briten gelaufen wäre.

Literatur:

Sugata Bose: Peasant Labour and Colonial Capital: Rural Bengal since 1770. Cambridge 1993

Rajat Datta: Society, Economy and the Market. Commercialization in Rural Bengal c. 1760-1800. Delhi 2000

John R. McLane: Land and Local Kingship in Eighteenth-Century Bengal. Cambridge 1993

Dietmar Rothermund: Government, Landlord, and Peasant in India. Agrarian Relations under British Rule, 1865-1935. Wiesbaden 1978

Dr. Michael Mann ist Hochschul-Dozent für Außereuropäische Geschichte an der Fern-Universität Hagen. Seine Habilitationsschrift „Bengalen im Umbruch. Die Herausbildung des britischen Kolonialstaates 1754-1793“ wurde im vergangenen Jahr im Franz Steiner Verlag veröffentlicht.

Wer arm ist, hat kein Recht auf Land

Drei Beispiele, wie NETZ-Partner sich für Landrechte einsetzen

Geld beugt Recht?

Aparna Datta und ihr Mann Swapon besaßen ein kleines Stück Land, das sie verpachteten, um mit dem Ertrag das geringe Gehalt, das Swapon als Lehrer verdiente, zu ergänzen. Doch ein entfernter Verwandter, Bimal, ein wohlhabender Mann, der über eigenen Landbesitz verfügte, besetzte die Hälfte ihres Landes und behauptete, es gehöre ihm. Nachdem die Aufforderungen an Bimal, das Land zu verlassen, über Jahre hinweg erfolglos blieben, sahen sich Aparna und Swapon gezwungen, den Fall vor Gericht zu bringen. Das gerichtliche Urteil fiel zu ihren Gunsten aus, und Bimal wurde befohlen, das Land zu räumen. Aber Bimal blieb, und es gab keine Möglichkeit, das Urteil zu vollstrecken, da Bimal über großen Einfluss auf die Mächtigen der Stadt verfügte. Während der Jahre, in denen Aparna und Swapon ihr Land nicht verpachten konnten, gerieten sie in eine finanzielle Notlage. Sie beschlossen, zu der Nicht-Regierungsorganisation *Sabalamby* zu gehen und diese um Unterstützung zu bitten. Die Beauftragten von *Sabalamby* wandten sich an die Stadtverwaltung von Netrakona und die lokalen Führungskräfte. Auf Rat des obersten Beamten des Distrikts wurde ein Gemeindetreffen einberufen. Man gelangte zu dem Entschluss, dass Bimal das Grundstück verlassen müsse. Mit der Unterstützung der Öffentlichkeit konnte Bimal schließlich des Landguts verwiesen werden. Aparna und ihr Mann konnten nach all den Jahren ihren Landbesitz zurückgewinnen. Nun können sie ihr Einkommen stabilisieren und die Familie versorgen.

Verwitwet und entrechtet

Rahima Akter war 30 Jahre alt, als ihr Mann 1999 starb. Sie lebte mit ihren vier Kindern – drei Töchtern und einem Sohn – in dem Dorf Puradhala, im Hause ihres Mannes. Er war Kleinbauer, und die Familie lebte in ärmlichen Verhältnissen. Nach seinem Tod blieb Rahima zumindest das Haus und der Hof, um ihre Familie davon zu versorgen. Doch nach einigen Monaten nahm ihr Schwager Rahimas Erbe in Besitz, da sie in seinen Augen als Frau keinen Anspruch darauf hatte. Diese Ansicht ist in den traditionellen Familien Bangladeschs weit verbreitet.

Rahima blieb nichts anderes übrig, als in das Haus ihres Vaters zurückzukehren. Doch sie trat mit ihren Nachbarn und der Gemeinde in Kontakt, um von ihnen Hilfe bei der Zurückgewinnung ihres Hauses zu bekommen. Dennoch war ihr Schwager nicht von seinem

Standpunkt abzubringen. Rahima wandte sich an die NGO *Sabalamby*, um deren Mithilfe zu erhalten. *Sabalamby* hatte erst kürzlich ein Rechtshilfe-Komitee für diese Gegend ausgebildet. Es wurde ein Treffen zwischen *Sabalamby*, Rahima und dem neu gegründeten Rechtshilfe-Komitee vereinbart, um die Problemlage zu besprechen. *Sabalamby* informierte die Verwaltung auf Landkreis-Ebene, die nun ebenfalls versucht, Einfluss auf den Bruder zu nehmen. Wenn es zu keiner friedlichen Lösung kommt, ist *Sabalamby* bereit, eine Klage zu unterstützen. Nach bengalischem Gesetz sind Rahima und ihre Kinder die rechtlichen Erben des Besitzes. Deswegen besteht die Hoffnung, dass Rahima bald ihr Eigentum zurück erhalten wird. Inzwischen hat das ganze Dorf aus diesem Fall die Rechtslage gelernt und verstanden, dass Rahima die Möglichkeit hat, sich zu wehren.

Der Schwächere gibt nicht nach

Motaleb lebt in Goida im Distrikt Shariatpur. Er ist nie zur Schule gegangen. Seine Mutter starb früh, und um überleben zu können, musste er schon sehr jung anfangen zu arbeiten. Sein Vater stirbt, als Motaleb seine eigene Familie gründet. Der Besitz der Familie fällt an die zweite Frau des Vaters. Motaleb kann als Tagelöhner ohne eigenen Landbesitz seine vierköpfige Familie nicht versorgen. Sein Traum ist es, einmal selber Land zu besitzen.

Als auch Motalebs Großvater mütterlicherseits stirbt, informiert er sich über die Erbrechte. Sein Großvater hatte einen Besitz von 0,4 Hektar Land und sieben Kinder, von denen sich die drei Söhne den Besitz aufteilten. In Bangladesch werden die Töchter häufig vom Erbe ausgeschlossen, auch wenn das Gesetz das Gegenteil vorsieht. Die Gesetzeslage ist jedoch meist nicht bekannt. Motaleb lässt sich im Büro der Menschenrechtsorganisation *Madaripur Legal Aid Association* beraten. Als er daraufhin bei seinen Onkeln sein Recht einfordert, wird er abgewiesen. Motaleb wendet sich an eine Person im Dorf, die in Konflikten vermittelt – erfolglos. Abermals sucht er die Hilfe von *Madaripur Legal Aid Association*. Die beiden Parteien, Motaleb auf der einen Seite und die Söhne des Großvaters auf der anderen, werden zu einem Gespräch eingeladen, um die Standpunkte zu klären. Doch die Brüder erscheinen erst zum dritten Termin.

Als sie endlich anwesend sind, beginnt die Arbeit des Vermittlers. Nachdem Motaleb seine Gründe für seine Anklage und den Konflikt dargelegt hat, hat seine Verwandtschaft das Wort. Als die Urkunden gesichtet werden, wird festgestellt, dass Motaleb wirklich ein Anrecht auf Land besitzt, sogar 36 Quadratmeter mehr Land, als er verlangt hatte. Als Resultat einer langen Diskussion einigen sich die beiden gegenüberstehenden Parteien, das Land des Großvaters von Motaleb nach dem muslimischen Erbrecht untereinander aufzuteilen. Außerdem willigen sie ein, es nie zu Streit und Gewalt untereinander kommen zu lassen. Motalebs Landbesitz umfasst jetzt 760 Quadratmeter. Dies ist kein sehr großer Besitz, doch etwa 70 Prozent der Landbevölkerung Bangladeschs verfügen über einen noch geringeren Landbesitz.

Aus dem Englischen übersetzt von Pamela Perschnik und Franziska Matthis.

Die Ausgabe 3/2001 der Zeitschrift NETZ ist erschienen am 31. August 2001. Das Heft kann für 5,- Euro bestellt werden bei der Redaktion:
NETZ, Moritz-Hensoldt-Str. 20, 35576 Wetzlar, netz-bangladesh@t-online.de