

BERICHTE / REPORTS

Die Agrarreform 1992 und der Agrarsektor in Mexiko heute:
Rückblick und Kritik anlässlich eines 20jährigen Jubiläums

Von *Judith Schacherreiter*, Wien*

A. Einleitung

Im Jahr 1992 trat in Mexiko eine weitreichende und stark umstrittene Agrarreform in Kraft. Anlässlich ihres 20jährigen Jubiläums und vor dem Hintergrund der verheerenden Auswirkungen der letzten Dürreperiode 2011/2012 auf die mexikanische Landwirtschaft wurden diese Reform und ihre Folgen wieder vermehrt zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen.¹ Diese verlaufen genauso polarisiert, wie seinerzeit bei Ausarbeitung und Erlass der Reform. So kritisieren die einen die Vernachlässigung des Agrarsektors durch den Staat, die steigende Landarmut, die dadurch provozierten Landverkäufe und Migrationsbewegungen der Landbevölkerung in die Städte und die USA sowie die zunehmende Abhängigkeit von Grundnahrungsmittelimporten, vor allem von Mais. Auf der anderen Seite stehen jene, die im Import gegenüber dem landesinternen Anbau von Mais schlicht eine kostengünstigere Versorgung sehen und den Landverkauf der verarmten bäuerlichen Bevölkerung begrüßen, weil Land dadurch in jene Hände gelange, die es effizienter bewirtschaften.

Im Brennpunkt der Auseinandersetzungen steht das Besitz- und Eigentumsregime des mexikanischen Agrarrechts, das seit der Mexikanischen Revolution (1910-1917) auf einem Nebeneinander von kollektiven Nutzungsformen und dem individuellen zivilrechtlichen Eigentum basiert. Anlässlich des 20jährigen Jubiläums und dadurch aufgeflamten Debatten beleuchtet dieser Artikel die zentralen Punkte der Agrarreform 1992, die daraus hervorgegangenen Grundstrukturen des heutigen Agrarrechts (im Unterschied zum früheren revolutionären Agrarrecht), ihre Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor, die dahinter stehenden politischen Ziele und Interessen sowie die polarisierten Meinungen über kollektive nicht marktwirtschaftlich orientierte Formen von Landbesitz und -nutzung.

* *Judith Schacherreiter*, Dr.in., Assistentin an der Abteilung für Rechtsvergleichung, Einheitsrecht und Internationales Privatrecht der Universität Wien. Dieser Artikel ist Teil eines durch den Austrian Science Fund (FWF) finanzierten Forschungsprojekts in Mexiko (Projektnr. J2932). Email: judith.schacherreiter@univie.ac.at.

1 Zur aktuellen Diskussion vgl z.B. die folgenden Medienberichte: La Jornada (eine der wichtigsten mexikanischen Qualitätszeitungen) 12. 3. 2012, S. 59: A dos décadas del cambio al artículo 27, 60 % del ejido nacional está rentado; Neue Zürcher Zeitung 3. 2. 2012, S. 3: Mexikos bedrängte Campesinos; Ojarasca, Suplemento Mensual de La Jornada, März 2012, S. 7: A 20 años del desmantelamiento del campo.

B. Hintergrund der Reform 1992

1. Das revolutionäre Agrarrecht vor der Reform

Bis zur Agrarreform 1992 galt im Wesentlichen das aus der Mexikanischen Revolution (1910-1917) hervorgegangene „revolutionäre Agrarrecht“. Dessen Prinzipien wurden erstmals in Art. 27 der Mexikanischen Verfassung 1917² und im Agrargesetz 1915³ niedergelegt. Zwar kam es schon vor 1992 zu zahlreichen Reformen und Neukodifizierungen des Agrarrechts,⁴ die allerdings die Grundprinzipien des revolutionären Agrarrechts unberührt ließen. Einschlägige Rechtsgrundlagen unmittelbar vor der Reform 1992 waren Art. 27 der Verfassung 1917 in der damals gültigen Fassung⁵ und das Bundesgesetz der Agrarreform 1971 (Ley Federal de Reforma Agraria 1971, LFRA 1971).⁶ Die Neuerungen der Reform 1992 hingegen waren so tiefgreifend, dass das danach geltende Agrarrecht nicht mehr als „revolutionäres Agrarrecht“ bezeichnet werden konnte. Sie berührten nämlich zwei seiner Herzstücke: das Landrechtsregime der ejidos und comunidades sowie die Landumverteilung durch Enteignung.

Ejidos und comunidades im Sinne des revolutionären Agrarrechts sind ländliche (bäuerliche und indigene) Gemeinden, denen bestimmtes Land zur kollektiven Bewirtschaftung zukommt, wobei im ejido Teile des Landes auch in Parzellen zur individuellen Nutzung unterteilt werden können. Sie haben Rechtspersönlichkeit und sind demokratisch organisiert, und zwar mit der Vollversammlung (asamblea) als höchstem Entscheidungsorgan sowie einem Exekutiv- und einem Aufsichtsorgan (comisariado, vigilancia).⁷ Der Unterschied zwischen ejidos und comunidades besteht darin, dass ein ejido durch Zuweisung von Land an eine rurale Gemeinschaft neu entsteht und das dafür erforderliche Land von Großgrundbesitzern enteignet werden kann. Voraussetzung ist nicht, dass die Gemeinschaft einen gültigen Titel am fraglichen Land vorlegt, sondern nur, dass sie ein tatsächliches Bedürfnis an (mehr) Land hat. Bei den comunidades hingegen handelt es sich um Gemeinschaften, die schon vor der Revolution bestanden und kollektiv Land bewirtschafteten, dieses Land aber auf rechtswidrige Weise verloren. Sie werden zu einer comunidad im agrarrechtlichen Sinn, wenn ihr Landbesitz gegen

- 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, Diario Oficial Federal 5. 2. 1917.
- 3 Ley de 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.
- 4 Vgl. etwa die verschiedenen Agrarrechtskodifikationen (Códigos Agrarios) 1934, 1940, 1942 und das Bundesgesetz der Agrarreform 1971 (Ley Federal de Reforma Agraria 1971) sowie die Reformen der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 27 (Diario Oficial Federal 10. 1. 1934, 6. 12. 1937, 9. 11. 1940, 21. 4. 1945 und viele mehr, vor der Reform 1992 zuletzt 10. 8. 1987).
- 5 Das war die Fassung des Diario Oficial Federal vom 10. 8. 1987.
- 6 Zu den maßgeblichen Bestimmungen im Detail unten, Punkt C.
- 7 Art. 22 ff. und Art. 46 LFRA 1971; *Mario Ruiz Massieu*, Derecho Agrario Revolucionario, Mexiko Stadt 1987, S. 20, 235 ff., 260 f.

Vorlage des entsprechenden Titels wieder hergestellt wird. Haben sie ihr Land nicht verloren, so können sie sich auch schlicht als comunidad anerkennen lassen. Typischerweise sind comunidades indigene Gemeinschaften mit prähispanischen Wurzeln.⁸

Das Land der ejidos und comunidades kommt nicht ihren einzelnen Mitgliedern, sondern den Gemeinschaften als Rechtspersonen zu. Die Gesetze bezeichnen das Recht der Gemeinschaft am Land als „Eigentum“, Literatur und Lehre genauer als „soziales Eigentum“ (propiedad social).⁹ Die Rechte ihrer Mitglieder, also der ejidatarios und comuneros, gelten als Nutzungs- und Fruchtgenussrechte.¹⁰ Der Begriff „Eigentum“, vor allem wenn er nicht als „soziales Eigentum“ vom zivilrechtlichen Eigentum unterschieden wird, ist in diesem Kontext allerdings irreführend, weil es sich hierbei um zwei grundlegend verschiedene Rechtsinstitute handelt. Soziales Eigentum ist unveräußerlich, unvermietbar, unverpachtbar, unbelastbar und unersitzbar. Dasselbe gilt für die Nutzungs- und Fruchtgenussrechte der ejidatarios und comuneros. Hintergedanke ist, dass das Land bei den Gemeinschaften verbleiben und ihre Existenz sichern soll. Dementsprechend sind ejidatarios und comuneros dazu verpflichtet, das Land persönlich zu bewirtschaften. Bei Verletzung dieser Verpflichtung sowie beim Versuch das Land entgegen der gesetzlichen Verbote zu verkaufen oder Dritten zur Nutzung zu überlassen, verlieren sie ihr Landrechte.¹¹

Neben dem sozialen Eigentum ist im revolutionären Agrarrecht auch zivilrechtliches Eigentum zulässig und ebenso verfassungsrechtlich geschützt, allerdings dem Umfang nach auf eine bestimmte Höchstgrenze beschränkt, weswegen man es als „Kleineigentum“ (pequeña propiedad) bezeichnet.¹² Das zivilrechtliche Eigentum an Land war vor der Revolution eingeführt worden, und zwar aufgrund der liberalen Bodenreformen Mitte des 19. Jahrhunderts, die Gemeinschafts- und Kirchenland privatisierten¹³ und das individuelle Eigentum nach europäischem Vorbild zur Grundlage der Bodenordnung machten. In der Verfassung 1857¹⁴

8 Art. 27 Abs. 3 und Abschnitt VII Abs. 3 der Verfassung 1917; Art. 191 f., Art. 195 ff. und Art. 356 ff. LFRA 1971; *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 235 ff.; *Martha Chávez Padrón*, *El derecho agrario en México*, 17. Auflage, Mexiko Stadt 2005, S. 337.

9 Art. 120 Código Agrario 1940, Art. 130 1942, Art. 51, 52 LFRA 1971; aus der Literatur *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 235 ff.; *Raúl Lemus García*, *Derecho Agrario Mexicano*, Mexiko Stadt 1991, S. 343 ff.; *José Barragan Barragan*, *Propiedad Social*, in: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Hrsg.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Band VII, Teil VIII, Mexiko Stadt 1984, S. 285 ff.

10 Art. 151 f. Código Agrario 1942; Art. 66 f. LFRA 1971; *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 235 ff.; *Lemus García*, Fn 9, S. 346 ff.

11 Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen werden unten, bei Punkt C, noch näher dargestellt.

12 Art. 27 Abs. 3 Verfassung 1917; Art. 249 LFRA 1971; *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 220 ff., 231 ff.

13 Zentrales Gesetz war das Ley de Desamortización de bienes de manos muertas de 25 de junio de 1856 („Ley Lerdo“).

14 Art. 27 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Sancionada y Jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857.

wurde es garantiert und im Zivilrechtskodex 1870/1884¹⁵ näher ausgestaltet. Die liberalen Bodenreformen führten allerdings dazu, dass sich die aus der Kolonialzeit herrührende Konzentration von Land in wenigen Händen weiter zuspitzte, und zwar auf Kosten der indigenen und sonstigen bäuerlichen Bevölkerung, die erneut einen Großteil ihres Landes verlor und daher auf Arbeit in den Großgrundbesitzen angewiesen war, wo sie unter sklavenähnlichen Umständen ausgebeutet wurde.¹⁶

Diese soziale Situation der Landbevölkerung war der Hauptgrund für die Mexikanische Revolution.¹⁷ Daraus erklären sich die spezifischen Besitzformen des revolutionären Agrarrechts, die umfangmäßige Beschränkung des individuellen Eigentums und die Landumverteilung durch Enteignung von Großgrundbesitzen. Das revolutionäre Agrarrecht ist Teil des „sozialen Rechts“ (derecho social), ein aufgrund der Revolution geschaffener Rechtsbereich, der jenseits von Privatrecht und öffentlichem Recht steht, nicht (wie das Privatrecht) auf Individuen sondern auf soziale Gruppen fokussiert und die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit anstrebt.¹⁸ Regelungen über Zugehörigkeit, Besitz und Nutzung von Agrarland sowie damit verbundene Streitigkeiten bilden daher keine Art „Sonderprivatrecht“, sondern einen autonomen Rechtsbereich, der seinen eigenen Prinzipien folgt.¹⁹ Dieser Zweiteilung entsprechend bestehen auch zwei Grundstücksregister, das Agrarregister für das soziale und das Eigentumsregister für das zivilrechtliche Eigentum.²⁰

2. Agrarkrise und Antworten der damaligen Agrarpolitik

Die grundlegende Umgestaltung des revolutionären Agrarrechts im Jahr 1992 erfolgte vor dem Hintergrund einer schweren Produktivitätskrise des Agrarsektors und zunehmender Landarmut. Nachdem in den 1940er, 1950er und 1960er Jahren die mexikanische Landwirtschaft derartige Produktionserfolge verzeichnete, dass vom „Agrarwunder Mexikos“ die Rede

15 Art. 827 ff. Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja-California 1870; Art. 729 ff. Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja-California 1884.

16 *Jesús Silva Herzog*, Breve historia de la Revolución Mexicana, Band I, 19. Nachdruck, Mexiko Stadt 2007, S. 27 ff.; *Chávez Padrón*, Fn 8, S. 245 f.

17 *Silva Herzog*, Fn 16, S. 15; Luis Cabrera, Anwalt und Autor zahlreicher Studien über die Agrarsituation in Mexiko am Beginn des 20. Jahrhunderts in einer Schrift aus dem Jahr 1911, auszugsweise abgedruckt bei *Marco Antonio Díaz de León*, Historia del derecho agrario mexicano, Mexiko Stadt 2002, S. 258.

18 *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 111 ff., 114 ff.; *Isaís Rivera Rodríguez*, El nuevo derecho agrario mexicano, 2. Auflage, Mexiko Stadt 2000, S. 4 f.; *Eduardo López Betancourt*, El derecho en México, Mexiko Stadt 2007, S. 62, 101 ff., 108.

19 *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 41 ff. mit weiteren Nachweisen.

20 Art. 442 ff. LFRA 1971, dazu *Ruiz Massieu*, Fn 7, S. 335 ff.

war,²¹ brachten die 1980er Jahre schwere Produktionseinbrüche mit der Folge steigender Landarmut.

Diese Agrarkrise war der offizielle Grund für die Reform 1992. Die damalige Regierung unter der Präsidentschaft von Carlos Salinas de Gortari sah den Hauptgrund für die Krise in den kollektiven Besitzformen, und zwar vor allem im Verbot von Veräußerung, Vermietung und Verpachtung des Gemeinschaftslandes. Diese starren Strukturen, so die offiziellen Erklärungen, hinderten eine effiziente Bewirtschaftung. Große Teile der Landbevölkerung seien mangels Technologie nicht mehr in der Lage, von ihrer Landwirtschaft zu leben und würden daher ihr Land verkaufen und/oder Dritten Nutzungsrechte einräumen. Dies sei aus pragmatischer Sicht nachvollziehbar; weil es aber gegen bestehende rechtliche Bestimmungen verstoße, könne die Landbevölkerung dabei keinen Rechtsschutz in Anspruch nehmen und sich auch nicht gegen Übervorteilung wehren. Zudem gingen aus diesen rechtswidrigen Praktiken gänzlich unklare Besitz- und Eigentumsverhältnisse hervor und in einem solchen Zustand der Rechtsunsicherheit werde kaum in Land investiert. Daher müsse man der Landbevölkerung die Freiheit geben, ihr Land legal zu veräußern und Dritten Nutzungsrechte daran einzuräumen. Gleichzeitig, so die Argumentation der Regierung, würden Besitz- und Eigentumsverhältnisse transparenter, weil man für die in der Praxis ohnehin üblichen Verfügungen über Agrarland eine rechtliche Basis schaffe. Dies fördere die Rechtssicherheit und in der Folge Investitionen und Produktivitätsanstieg. Zusätzlich ließe sich Rechtssicherheit dadurch stärken, dass man die Möglichkeit, Land zu Umverteilungszwecken zu enteignen, abschaffe. Diese Maßnahme sei auch deshalb gerechtfertigt, weil die mittlerweile gestiegene Bevölkerungszahl es gar nicht mehr zulasse, allen Ansprüchen auf Land gerecht zu werden.²²

Diese Antworten auf die Agrarkrise entsprachen der allgemeinen Wirtschaftspolitik der damaligen Regierung, die unter dem Schlagwort der Modernisierung umfassende Privatisierungen und Deregulierungen vorantrieb. Sie waren außerdem durch die NAFTA-Verhandlungen beeinflusst, im Zuge derer die USA Interesse daran bekundeten, dass US-amerikanische Unternehmen Agrarland in Mexiko erwerben können.²³ Des Weiteren spielten diverse Empfehlungen der Weltbank eine Rolle.²⁴ Vor diesem Hintergrund beschloss die Regierung die Agrarreform 1992, die den damals geltenden Art. 27 der Verfassung 1917 (idF 10. 8. 1987) grundlegend änderte und das LFRA 1971 durch das Ley Agraria (Agrargesetz) 1992 ersetzte.

- 21 *José Luis Calva*, La disputa por la tierra. La reforma al artículo 27 y la nueva ley agraria, Mexiko Stadt 1993, S. 13 ff.; *Carlos Humberto Durand Alcántara*, El Derecho Agrario y el Problema Agrario en México, Mexiko Stadt 2009, S. 419.
- 22 *Iniciativa de Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional* (Gesetzesinitiative zur Agrarreform 1992), abgedruckt bei *Díaz de León*, Fn 17, S. 918 ff.
- 23 Zum Einfluss der NAFTA-Verhandlungen vgl. die Analyse von *Calva*, Fn 21, S. 76 ff.; des Weiteren *Willelm Assies*, Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico: An Overview, *Journal of Agrarian Change* 8 (2008) S. 37 f.
- 24 *John Richard Heath*, Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development, Working Paper of the Agriculture and Rural Development Department and Latin America and the Caribbean Regional Office of the World Bank, February 1990.

Ihre inhaltlichen Kernpunkte, die Privatisierung des sozialen Eigentums und die Abschaffung der Landumverteilung, werden im Folgenden näher dargelegt.

C. Kernpunkte der Reform

1. Verfügungsmöglichkeiten

Die neu eingeführten Verfügungsmöglichkeiten sind durch die erwähnte sachenrechtliche Grundstruktur geprägt, wonach das soziale Eigentum der Gemeinschaft als Rechtsperson zukommt, während ihre einzelnen Mitglieder nur Nutzungs- und Fruchtgenussrechte innehaben. Diese Grundstruktur wurde durch die Reform 1992 nicht geändert.²⁵ Vor der Reform erklärte Art. 52 LFRA 1971 ganz im Sinne der ursprünglichen Fassung des Art. 27 Abschnitt VII Abs. 3 der Verfassung 1917 das Land der ejidos und comunidades für „inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible“ (unveräußerlich, unersitzbar, unbelastbar und unübertragbar) und alle gegen diese Charakteristika verstoßenden Verträge für nichtig. Gemäß Art. 75 LFRA 1971 galt das auch für ejidale Parzellen. Art. 55 LFRA 1971 verbot außerdem Vermietung, Verpachtung und alle sonstige Verträge, die Dritten Nutzungsrechte einräumen. Art. 76 LFRA 1971 enthielt ein entsprechendes Verbot für ejidale Parzellen und legte Ausnahmen fest, die sich auf Situationen bezogen, in denen die an der Parzelle berechnigte Person aus bestimmten von ihr nicht zu vertretenden Gründen das Land nicht selbst bewirtschaften kann, wie etwa bei Minderjährigkeit, Krankheit oder Behinderung. Ejidatarios und comuneros, die gegen diese Verfügungsverbote verstießen, verloren ihre Landrechte. Dieser Rechtsverlust trat nach Art. 85 LFRA 1971 konkret dann ein, wenn sie das Land für mehr als zwei Jahre nicht persönlich bearbeiteten oder versuchten, es zu veräußern oder einem Dritten Nutzungsrechte daran einzuräumen. Dem entgegen bestehen seit der Reform auf der Grundlage des neuen Art. 27 Abschnitt VII Abs. 4 Verfassung 1917 (idF 6. 1. 1992 = idgF) und dem Ley Agraria 1992 zahlreiche Verfügungsmöglichkeiten.²⁶

So erlauben es Art. 45 und 79 Ley Agraria 1992, Dritten Nutzungsrechte einzuräumen, und zwar sowohl an gemeinschaftlich genutztem Land (durch Beschluss der Vollversammlung) als auch an individuellen Parzellen, wobei der einzelne an der jeweiligen Parzelle berechnigte ejidatario dafür keine Zustimmung der Vollversammlung benötigt. Die frühere Verpflichtung der persönlichen Bewirtschaftung wurde damit aufgehoben.²⁷ Art. 46 Ley Agraria

25 Vgl vor der Reform 1992 die Art. 51 und 52 LFRA 1971 und nach der Reform Art. 9, 14, 76 Ley Agraria 1992, dazu *Armando und Rafael López Nogales*, Ley Agraria Comentada, Mexiko Stadt 2008, S. 198.

26 Einschlägig sind insb. Art. 20, 45, 46, 60, 74 iVm Art. 75, 79, 80. Die meisten Bestimmungen des Ley Agraria beziehen sich zwar dem Wortlaut nach nur auf ejidos, gelten aber gemäß Art. 100 und 107 auch für comunidades, wenn nicht ausdrücklich anderes vorgesehen ist. Des Weiteren können sich comunidades nach Art. 104 Ley Agraria 1992 in ejidos umwandeln. Selbst wenn also bestimmte Möglichkeiten nur für ejidos vorgesehen sind, können comunidades sie dadurch nutzen, indem sie sich dem ejidalen Regime unterwerfen.

27 *López Nogales*, Fn 25, S. 132.

1992 sieht die Möglichkeit vor, Dritten ein Fruchtgenussrecht an gemeinschaftlich genutztem Ejidoland und/oder ejidalen Parzellen als Sicherheit einzuräumen. Für gemeinschaftlich genutztes Land ist dazu ein Beschluss der Vollversammlung erforderlich. Damit wird den ejidos der Zugang zum Kreditmarkt geöffnet, während sie davor nur öffentliche, speziell für den Agrarsektor vergebene, Kredite bekommen konnten.²⁸

Art. 74 Ley Agraria 1992 enthält zwar den Grundsatz der Unveräußerlichkeit von gemeinschaftlich genutztem Ejidoland und entspricht damit für sich genommen Art. 52 LFRA 1971. Durch die umfassende Ausnahmeregelung des Art. 75 Ley Agraria 1992 wird dieser Grundsatz aber derart ausgehöhlt, dass man kaum noch von einem Grundsatz sprechen kann.²⁹ Nach Art. 75 kann nämlich Gemeinschaftsland an Gesellschaften übertragen werden, wenn dies für die Gemeinschaft „nützlich“ ist und sie selbst oder ihre Mitglieder im Gegenzug Gesellschaftsanteile erwerben. Erforderlich ist eine Genehmigung der Vollversammlung mit erhöhtem Anwesenheitsquorum von drei Viertel der ejidatarios oder comuneros.³⁰ Eine solche Übertragung bedeutet für das betroffene Land einen Regimewechsel vom Agrarrecht ins Zivilrecht. Als Rechtssubjekte des Privat- und Handelsrechts, können nämlich Gesellschaften nicht Inhaber ejidaler oder comunaler Rechte sein, weswegen das ihnen eingeräumte Recht als ein Eigentumsrecht im Sinne des allgemeinen Sachenrechts („derecho real de propiedad“) qualifiziert werden muss. Das bedeutet, dass das betroffene Land mit der Übertragung dem allgemeinen Privatrecht und nicht mehr den Beschränkungen des sozialen Eigentums unterliegt.³¹

Gemäß Art. 20 und 60 Ley Agraria 1992 können ejidatarios ihre Anteilsrechte am ejidalen Gemeinschaftsland veräußern. Mangels gesetzlicher Bestimmungen obliegt es dem internen Regime der ejidos, diese Verfügung näher zu regeln.³² Darüber hinaus können ejidatarios nach Art. 79 Ley Agraria 1992 ihre Nutzungs- und Fruchtgenussrechte an den Parzellen einer Gesellschaft übertragen, wenn sie im Gegenzug entsprechende Anteile an der Gesellschaft erwerben. Schließlich können sie gemäß Art. 80 Ley Agraria 1992 ihre Nutzungs- und Fruchtgenussrechte an den Parzellen anderen ejidatarios oder avecindados³³ übertragen,³⁴ wobei Ehegatten, Lebensgefährten und Kindern Vorkaufsrechte zukommen. Der ejidatario verliert seine Stellung als ejidatario mit der Übertragung seiner Parzellenrechte dann, wenn er gleichzeitig seine Anteilsrechte am Gemeinschaftsland überträgt.³⁵

28 *López Nogales*, Fn 25, S. 133.

29 So auch *Chávez Padrón*, Fn 8, S. 412 f.

30 Art. 23 IX, 26, 100 Ley Agraria 1992.

31 *López Nogales*, Fn 25, S. 188 f. sprechen von derecho común und meinen damit das Privatrecht im Sinne eines allgemein (und nicht speziell für Agrarland) geltenden Rechts.

32 *López Nogales*, Fn 25, S. 173.

33 Der avecindado ist eine weitere spezifische Form der „Mitgliedschaft“ in einem ejido.

34 Seit der Reform des Art. 80 Ley Agraria 1992 im Jahr 2008 (Diario Oficial Federal 17. 4. 2008) ist diese Übertragung zwingend vor einem Notar durchzuführen, vgl. nunmehr Art. 80 a Ley Agraria 1992.

35 Art. 20, 60 Ley Agraria 1992; dazu auch *López Nogales*, Fn 25, S. 74.

2. Umwandlung von Ejidoland in Eigentum

Eine weitere Neuerung besteht in der Möglichkeit, Ejidoland in zivilrechtliches Eigentum umzuwandeln, das die agrarrechtlichen Bestimmungen in diesem Kontext als *dominio pleno*³⁶ („Volleigentum“) bezeichnen. Das betroffene Land wird damit dem Agrarrechtsregime entzogen und dem Zivilrecht unterstellt. Zu unterscheiden sind zwei Umwandlungsprozesse:

Zunächst kann eine ejidale Parzelle in Eigentum umgewandelt werden. Dies erfordert einen entsprechenden Beschluss der Vollversammlung mit qualifiziertem Anwesenheitsquorum und in der Folge einen Antrag des ejidatarios an das Nationale Agrarregister, seine Parzelle aus dem Agrarregister zu löschen und einen Eigentumstitel auszustellen. Die Löschung hat konstitutive Wirkung, verwandelt das ejidale Land in zivilrechtliches Eigentum und der Eigentumstitel wird in der Folge ins allgemeine Eigentumsregister eingetragen.³⁷ Auf das übrige Ejidoland hat dieser Vorgang keinen Einfluss (Art. 83 Ley Agraria 1992). Soweit der betreffende ejidatario noch Rechte an anderen Parzellen oder Gemeinschaftsland hat, bleibt er ejidatario. Verfügt er über keine ejidalen Landrechte mehr, verliert er diesen Status.³⁸ Gemäß Art. 84 Ley Agraria 1992 bestehen für den ersten Verkauf der in Eigentum umgewandelten Parzelle Vorkaufsrechte für Familienmitglieder, Personen die das betroffene Land für mehr als ein Jahr bearbeitet haben, ejidatarios, *avecindados* und schließlich den ejido selbst.

Des Weiteren kann die Vollversammlung durch Beschluss das ejidale Regime für den gesamten ejido beenden, wodurch die ejidatarios das Ejidoland anteilmäßig in Form von zivilrechtlichem Eigentum erwerben. Nicht an diese übertragbar sind Wald und Dschungel, die ins Eigentum der Nation fallen. Dasselbe gilt für jenes Land, das zwar nach seiner anteiligen Berechtigung einem ejidatario zukommen, bei diesem aber die Grenzen des Kleineigentums überschreiten würde.³⁹

3. Landumverteilung, Kleineigentum und Großgrundbesitze

Die Agrarreform beseitigte die Möglichkeit, Land zwecks Umverteilung zu enteignen,⁴⁰ und schmälerte damit die Bedeutung der Kategorie des Kleineigentums. Vor 1992 bestand diese Bedeutung primär darin, dass Landeigentümer bis zur Grenze des Kleineigentums nicht zu Umverteilungszwecken enteignet werden konnten, wenn sie das Land tatsächlich bewirtschafteten. Das Kleineigentum wurde in diesem Fall als „*tierra inafectable*“ (nicht berührbares

36 So wörtlich Art. 81 und 82 Ley Agraria 1992.

37 Art. 27 Abschnitt VII Abs. 4 Verfassung idFv 6. 1. 1992 (= idgF); Art. 81 ff. Ley Agraria 1992. Gemäß Art. 23 IX und 26 Ley Agraria 1992 ist die Anwesenheit von mindestens drei Viertel der ejidatarios erforderlich. Dazu auch *López Nogales*, Fn 25, S. 205 f; *Díaz de León*, Fn 17, S. 442.

38 Art. 83 Abs. 2 Ley Agraria 1992.

39 Art. 29 Ley Agraria 1992.

40 Dies erfolgte durch Aufhebung der entsprechenden Passage in Art. 27 Abs. 3 der Verfassung 1917 idF Diario Oficial Federal 10. 8. 1987.

Land) bezeichnet.⁴¹ Daneben galt das Ziel, Großgrundbesitze (also über das Kleineigentum hinausgehendes Eigentum) aufzulösen und Kleineigentum zu fördern, auch unabhängig von der Landumverteilung. So sah der vor der Reform 1992 geltende Art. 27 Abschnitt XVII (idF 8. 10. 1974) vor, dass soweit Landeigentum das Kleineigentum überschritt, der Eigentümer dieses Mehr verkaufen musste. Tat er dies nicht, so war es von Amts wegen zu enteignen. Diese Regelung gilt immer noch, wurde also durch die Reform nicht berührt.⁴² Allerdings stehen hinter dieser Aufsplitterung von Amts wegen anders als bei der Enteignung zur Umverteilung keine konkret interessierten Bevölkerungsgruppen mit entsprechenden Antragsmöglichkeiten. Da selbst die Enteignung zu Umverteilungszwecken aufgrund der politischen Macht der Großgrundbesitzer schleppend verlief,⁴³ sind umso mehr Zweifel an der Effektivität der Aufsplitterung von Amts wegen angebracht, auf die niemand einen Rechtsanspruch hat und die daher auch niemand aktiv verfolgt.⁴⁴

Die Höchstgrenzen des Kleineigentums blieben im Wesentlichen gleich.⁴⁵ Neu eingeführt wurde nur das „kleine Waldeigentum“. Vor der Reform 1992 galt Wald niemals als Kleineigentum,⁴⁶ nun kann das kleine Waldeigentum bis zu 800 Hektar, teilweise auch mehr, umfassen.⁴⁷ Diese Neuerung wird damit begründet, dass für die industrielle Nutzung von Wald nur größere Flächen Rentabilität gewährleisten.⁴⁸

4. Landeigentum von Gesellschaften

Grundlegend neu gestaltet wurde die agrarrechtliche Stellung von Gesellschaften. So konnten vor der Reform 1992 Aktiengesellschaften (*sociedades comerciales por acciones*) nur sehr beschränkt Liegenschaften im ländlichen Raum erwerben. Das Ausmaß des Erwerbs war nicht nur durch die Grenzen des Kleineigentums, sondern auch durch den Gesellschaftszweck beschränkt, der außerdem nicht agrarwirtschaftlicher Natur sein durfte.⁴⁹ Da sich diese Einschränkung nur auf Aktiengesellschaften bezog, war es üblich, sich zum Landerwerb der Personengesellschaft (*sociedad civil*) oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (*sociedad de responsabilidad limitada*) zu bedienen.⁵⁰ Der Grund der Verbotsbestimmung für Ak-

41 Vgl die vor der Reform geltenden Art. 27 Abs. 3 Verfassung 1917 idF 10. 8. 1987 und Art. 27 Abschnitt XIV Verfassung 1917 idF 12. 2. 1947.

42 Art. 27 Abs. 3 und Abschnitt XVII Verfassung idF 6. 1. 1992 = idGF; Art. 115 ff. Ley Agraria.

43 *Calva*, Fn 21, S. 27; *Luz Kerkeling*, *La lucha sigue! EZLN – Ursachen und Entwicklung des zapatistischen Aufstands*, 2. Auflage, Münster 2006, S. 102 ff.

44 In diesem Sinne auch *Calva*, Fn 21, S. 58.

45 Dies zeigt der Vergleich der vor der Reform maßgeblichen Art. 249, 256 LFRA 1971 mit dem nach der Reform einschlägigen Art. 27 Abschnitt XV der Verfassung und Art. 117, 121 Ley Agraria 1992.

46 Art. 261 LFRA 1971.

47 Art. 27 Abschnitt XV Abs. 3 Verfassung idGF; Art. 119, Art. 123 Ley Agraria 1992.

48 *López Nogales*, Fn 25, S. 256.

49 Art. 27 Abschnitt IV Verfassung 1917 idF 10. 1. 1934.

50 *López Nogales*, Fn 25, S. 263.

tiengesellschaften war die Möglichkeit anonyme Aktien auszugeben. Damit hätten agrarrechtliche Beschränkungen des Landerwerbs für Ausländer und Grenzen des Kleineigentums umgangen werden können. Da im Jahr 1992 anonyme Aktien nicht mehr zulässig waren, betrachtete man die Verbote als überflüssig.⁵¹

Gemäß der neuen verfassungsrechtlichen Regelung⁵² können Aktiengesellschaften daher auch land- vieh- und forstwirtschaftliches Grundeigentum erwerben. Zwar beschränkt der Gesellschaftszweck dessen Umfang; allerdings wurde die zweite Schranke, nämlich die fixen Höchstgrenzen des Kleineigentums gelockert. So kann eine Aktiengesellschaft nun eine Landfläche bis zum 21-fachen des Kleineigentums erwerben, wobei im Hinblick auf die beteiligten Gesellschafter eine Verhältnismäßigkeitsregel gilt. Das Ley Agraria 1992 erstreckt diese Regelung auf alle Kapital- und Personengesellschaften und konkretisiert sie wie folgt:⁵³ Agrar-, vieh- und forstwirtschaftlich genutztes Land darf in einem Umfang erworben werden, der für den Gesellschaftszweck notwendig ist und nicht mehr als das 21-fache des Kleineigentums übersteigt. In einer Gesellschaft müssen immer so viele Gesellschafter partizipieren, dass der auf jeden Gesellschafter (nach Köpfen) entfallende Anteil die Grenze des Kleineigentums nicht übersteigt. Hält also die Gesellschaft etwa Eigentum an Land, dessen Umfang das Zehnfache des Kleineigentums beträgt, dann müssen mindestens zehn Gesellschafter beteiligt sein.

Darüber hinaus muss die Repräsentation von Agrar-, Weide- und Forstland im Gesellschaftskapital durch den Buchstaben T besonders gekennzeichnet werden; man spricht insofern von T-Aktien oder T-Gesellschaftsanteilen. Diese Kennzeichnung soll verhindern, dass ein Individuum oder eine Gesellschaft die zulässigen Höchstgrenzen des Landerwerbs überschreitet. So darf ein Individuum T-Gesellschaftsanteile nur bis zur Grenze des Kleineigentums halten, wobei seine T-Gesellschaftsanteile an unterschiedlichen Gesellschaften zusammen gezählt werden. Entsprechendes gilt für Gesellschaften, die an mehreren Gesellschaften T-Gesellschaftsanteile halten. Des Weiteren dient die besondere Kennzeichnung zur Kontrolle der Beteiligung von ausländischem Kapital, das 49% nicht überschreiten darf.⁵⁴

D. Auswirkungen, Kritik und der Agrarsektor heute

1. Das Argument der Ineffizienz kollektiver Bewirtschaftungsformen

Hinter der Reform, ihrer Rechtfertigung und Zielsetzung steht letztlich der wenn auch nicht explizit gemachte Gedanke, für verarmte ejidatarios und comuneros eine Möglichkeit zu schaffen, ihr Land beziehungsweise ihre Nutzungsrechte zu übertragen und ihren Lebensunterhalt fortan durch Lohnarbeit zu verdienen, sei es als Landarbeiter, sei es in den Städten oder

51 Gesetzesinitiative zur Agrarreform 1992, abgedruckt bei Díaz de León, Fn 17, S. 928; López Nogales, Fn 25, S. 264.

52 Art. 27 Abschnitt IV Verfassung 1971 idF 6. 1. 1992 = idgF.

53 Art. 125, 126, 129 Ley Agraria 1992.

54 Art. 130 Ley Agraria 1992.

den USA, wobei davon ausgegangen wird, dass dies letztlich ihre Lebensqualität hebt und gleichzeitig das Land in jene kapital- und technologiestarken Hände gelangt, die es effizient und produktiv bewirtschaften. Implizit wird dabei angenommen, dass kollektiv bewirtschaftetes Land per se ineffizienter produziert als individuelles Eigentum.⁵⁵ Hierbei handelt es sich um kein neues Argument. Schon den englischen commons wurde Ineffizienz vorgeworfen, um die Umwandlung in individuelle property rights zu rechtfertigen. Dass damit aus den commoners Lohnarbeiter in den Fabriken wurden, galt ebenso als wirtschaftlicher, ja sogar zivilisatorischer, Fortschritt.⁵⁶ Aktualisiert und verallgemeinert wurde dieses Argument im 20. Jahrhundert durch Hardins so oft zitierte „Tragedy of the Commons“, wonach gemeinschaftliche (Land-)Nutzung zu Überbeanspruchung und Bodenerschöpfung führt und keine Anreize für Investitionen bietet. Die Berechtigten würden versuchen ein Maximum an Ertrag aus dem Boden zu gewinnen. Die Schädigung des Bodens würde sich auf alle verteilen und betrage daher bei jedem einzelnen Nutzer nur einen Bruchteil seines Gewinns, den er aus einer möglichst intensiven Ausbeutung für sich ziehen könne. Zudem könne keiner der Nutzer davon ausgehen, dass die anderen den Boden achtsam behandeln. Aufgrund desselben Mechanismus würden die einzelnen Individuen nicht in das Gemeinschaftsland investieren.⁵⁷

Ein Working Paper der Weltbank zum mexikanischen Agrarsektor aus dem Jahr 1990, das unter anderem die Einführung von Verfügungsmöglichkeiten über ejidos empfahl, weist zwar darauf hin, dass keine Daten vorliegen, die belegen, dass der ejido per se schlechter wirtschaftete als individuelles Eigentum. Allerdings gibt dasselbe Paper klar jenem ejido den Vorzug, in dem die Bewirtschaftung individueller Parzellen, nicht die kollektiv bewirtschafteten Landflächen, dominieren, und dies wiederum mit dem Argument der Bodenerschöpfung und ineffizienten Bewirtschaftung kollektiver Güter.⁵⁸ Erst kürzlich wiederholte der mexikanische Agrarminister diese Argumentation um die von ihm intendierte Abschaffung der ejidos zu rechtfertigen. Mitglieder eines ejido, so der Minister, hätten keinen Grund, zur Schonung des Bodens ihren Viehbestand einzuschränken, weil sie nicht sicher sein können, dass die anderen dasselbe tun.⁵⁹

Diesem immer wieder vorgebrachten Argument gegen Gemeinschaftsland lässt sich allerdings entgegenhalten, dass die Abwesenheit von individuellen Eigentumsrechten nicht au-

55 Ähnlich interpretieren die Reform *Martin Díaz y Díaz*, Las reformas al artículo 27 constitucional: la etapa del ejido voluntario, in: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Hrsg.), La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993, Mexiko Stadt 1994, S. 102 und *Ana de Ita*, Land concentration in Mexico after PROCEDE, in: Peter Rosset / Raj Patel / Michael Courville (Hrsg.), Promised Land. Competing Visions of Agrarian Reform, Oakland 2006, S. 151.

56 *Edward Palmer Thompson*, Custom, Law and Common Right, in: Edward Palmer Thompson (Hrsg.), Customs in Common, New York 1991, S. 107 f.; *Jeanette Neeson*, Commoners: Common Right, Enclosure and Social Change in England, 1700-1820, Cambridge 1996, S. 21 ff., 30 f, 41 f.

57 *Garret Hardin*, The Tragedy of the Commons, Science 162 (1968).

58 *Heath*, Fn 24, S. 1, 4 f., 7, 45 ff., 56.

59 Vgl. das Interview mit dem Agrarminister in der Neuen Züricher Zeitung 3.2.2012, S. 3: Mexikos bedrängte Campesinos.

tomatisch bedeutet, dass das betroffene Land von wem auch immer wie auch immer nach Belieben genutzt und ausgebeutet werden kann. Die englischen commons etwa waren gerade kein offenes und gänzlich ungeregelttes Gut. Die commoners waren sich nämlich der Gefahren der Übernutzung wohl bewusst und entwickelten entsprechende Regeln über Zugang und Umfang der Nutzung.⁶⁰

Auch im ejido und der comunidad sind Zugang und Nutzung geregelt, und zwar durch Gesetz sowie weitere in der Vollversammlung beschlossene Regelungen. Gegen die angebliche Ineffizienz spricht außerdem, dass diese Besitz- und Nutzungsformen auch der starken Produktivität des mexikanischen Agrarsektors in den 40er, 50er und 60er Jahren zugrunde lagen. Calva argumentiert daher, dass der Produktivitätsabfall in den 80er Jahren auf Subventionskürzungen und die Vernachlässigung der Landwirtschaft von Staatsseite sowie den Preisverfall auf den internationalen Agrarmärkten zurückgeht, nicht auf das spezifische Besitzregime des mexikanischen Agrarrechts.⁶¹

Diese Kritik soll nicht darüber hinwegsehen, dass die mexikanische Landbevölkerung, als die Reform ausgearbeitet wurde, tatsächlich zu einem Großteil in Armut lebte und dringender Handlungsbedarf bestand. Allerdings änderte die Agrarreform 1992 daran bis heute nichts.⁶² Vielmehr provozierten die Privatisierung von Agrarland und die Beendigung der Landumverteilung zusätzliche Probleme.

2. Unabgeschlossene Umverteilung und Landkonzentration

Die Beendigung der Umverteilung von Land durch Enteignung war deshalb problematisch, weil die tatsächliche Umsetzung des revolutionären Umverteilungsprogramms im Jahre 1992 immer noch „work in progress“ war. Aufgrund der ökonomischen und politischen Macht von Großgrundbesitzern und weil Regierungen häufig politisch nicht hinter der Umverteilung standen, blieb sie über die Jahrzehnte hinweg teilweise bloßes verfassungsrechtliches Programm. Dies gilt vor allem für den Süden des Landes, etwa den Bundesstaat Chiapas.⁶³ Die Beendigung der Landumverteilung durch die Agrarreform bedeute daher die endgültige Aufrechterhaltung bestehender Latifundien.

Gleichzeitig stärkte die Sonderregelungen für Gesellschaften, wonach diese Land in einem Umfang erwerben können, der das 21-fache des Kleineigentums beträgt, zusätzlich

60 Neeson, Fn 56, S. 110 ff.; *Tine de Moor*, Von der Allmende zu den globalen commons: Eine historische Analyse interdisziplinärer Annäherungen an die commons, *juridikum* 2 (2012) S. 189 f.; *Thompson*, Fn 56, S. 107 f.

61 *Calva*, Fn 21, S. 13 ff.

62 Vgl etwa die Berichte in *La Jornada* 12. 3. 2012, S. 43: A dos décadas del cambio al artículo 27, 60 % del ejido nacional está rentado; *Neue Zürcher Zeitung* 3. 2. 2012, S. 3: Mexikos bedrängte Campesinos.

63 *Carlos Antonio Aguirre Rojas*, A modo de Introducción. Chiapas en perspectiva histórica, in: *Carlos Antonio Aguirre Rojas / Bolívar Echeverría / Carlos Montemayor / Immanuel Wallerstein*, Chiapas en perspectiva histórica, Barcelona 2002, S. 15; *Kerkeling*, Fn 43, S. 102 ff.; *Calva*, Fn 21, S. 27.

Großgrundbesitze,⁶⁴ die Calva als ökonomisch nicht gerechtfertigte „moderne Aktien-Latifundien“ kritisiert.⁶⁵ Auch der erlaubte ausländische Anteil in der Höhe von 49 % an jenem Kapital, das dem von der Gesellschaft gehaltenen Agrar-, Weide- und Forstland entspricht, wurde von der parlamentarischen Opposition als zu hoch kritisiert, weil sie die Souveränität über Territorium und über die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln bedrohe.⁶⁶

3. Legitimierte Landnahmen

Die neuen Verfügungsmöglichkeiten folgen zivilrechtlichen Prinzipien, die auf der Idee der Willensfreiheit und der Annahme basieren, dass sich weitgehend gleich starke Vertragspartner gegenüberstehen. Diese Vorstellung widerspricht aber den Verhältnissen des mexikanischen ländlichen Raums und der Grundausrichtung des Agrarrechts als Teil des sozialen Rechts. Sie führt in diesem Kontext zu Phänomenen, die als „legitimierte Landnahmen“ bezeichnet werden können. Wirtschaftlicher Druck, niedriges Bildungsniveau, Analphabetismus und Korruption machen die neuen Verfügungsmöglichkeiten zu Deckmänteln für betrügerische oder manchmal gar gewalttätige Landnahmen. Dazu kommt, dass sie teilweise zu explosiven Konflikten innerhalb der Gemeinschaften führen. Im Folgenden wird zunächst diese Problematik im Detail erörtert und anschließend zur Veranschaulichung ein konkreter Konfliktfall beschrieben. Hinsichtlich der Möglichkeit, Parzellenrechte zu übertragen, kritisierte Calva schon 1993, dass diese Verfügungsmöglichkeiten die Gefahr von Vertragsabschlüssen unter Zwang, List und Betrug in sich bergen. Die ejidatarios könnten zum Abschluss entsprechender Verträge genötigt werden oder sich im Einzelfall gar nicht bewusst sein, dass sie mit ihrer Unterschrift die Übertragung von Parzellenrechten erklären.⁶⁷

Dem Argument der Regierung, dass in der Praxis ohnehin schon vor der Reform Verkäufe, Vermietungen und Verpachtungen stattgefunden hätten, kann entgegen gehalten werden, dass die Regierung selbst diese Praktiken auf die wirtschaftliche Misere und fehlende Technologie der Bauern zurückführt. Diesen Problemen könnte man auch durch spezifische Förderungen begegnen. Das niedrige Bildungsniveau und den Analphabetismus berücksichtigend stellt sich außerdem die Frage, wo die Landbevölkerung nach Verkauf ihres Landes welche Arbeit finden soll. Zudem geht die Reform weit über die vorgeblich schon zuvor praktizierten Verfügungen hinaus, etwa indem sie auch die Belastung von Ejidoland durch Hypotheken zulässt.

Die Möglichkeit der Veräußerung von Gemeinschaftsland an Gesellschaften bei gleichzeitigem Erwerb entsprechender Anteile erweckt zwar auf den ersten Blick den Anschein, als ob die ejidatarios wenn auch indirekt Kontrolle über „ihr“ Land behielten. Allerdings entscheidet über den weiteren Umgang mit dem Land, das als Eigentum der Gesellschaft nicht

64 *Durand Alcántara*, Fn 21, S. 440 f.; *Calva*, Fn 21, S. 81.

65 *Calva*, Fn 21, S. 63, 152 ff.

66 Kritik der mexikanischen parlamentarischen Opposition der PRD (Partido de la Revolución Democrática) in *Gaceta Parlamentaria* vom 16. Juni 2000, S. 5.

67 *Calva*, Fn 21, S. 49.

mehr dem ejidalen Regime sondern dem Zivil- und Handelsrecht unterliegt, typischerweise die Mehrheit der Gesellschaft. Darüber hinaus können die Gesellschaftsanteile der ejidatarios in der Folge weiterveräußert werden.⁶⁸ Ein zusätzliches Problem entsteht durch das Zusammenspiel mit der Agrarliberalisierung durch NAFTA. NAFTA öffnete den mexikanischen Agrarmarkt weitgehend unbeschränkt für us-amerikanische staatlich hoch subventionierte Produkte, mit denen mexikanische Agrarprodukte nicht konkurrieren können.⁶⁹ Dadurch entsteht zusätzlicher wirtschaftlicher Druck für die Bauern, die sich genötigt sehen ihr Land aufzugeben, wodurch das Problem der ungleichen Verhandlungsposition verschärft wird. Es bildet sich ein Teufelskreis: Die Importe landwirtschaftlicher Produkte, insb. des Grundnahrungsmittels Mais nehmen zu und die mexikanische Landbevölkerung kann mit den Importprodukten nicht konkurrieren. Je nach Möglichkeit verlässt, veräußert, vermietet oder verpachtet sie ihr Land, das immer weniger zur Produktion von Lebensmitteln für die mexikanische Bevölkerung genutzt wird – und wenn, dann von ausländischen Unternehmen. Dadurch steigt die Abhängigkeit vom Import, der wiederum einen Rückgang des landesinternen Anbaus bewirkt.⁷⁰

In den Medien werden immer wieder Fälle berichtet, in denen die neuen Verfügungsmöglichkeiten zu Verträgen führen, bei denen Kaufpreise oder Renten weit außer Verhältnis zum wirklichen Wert des Landes standen.⁷¹ Dass frühere ejidatarios, die ihr Land Dritten zur Nutzung überließen oder veräußerten, oft später versuchen, die jeweiligen Verträge rückgängig zu machen, zeigt, dass sich ihre Hoffnungen auf anderweitigen Lebensunterhalt nicht erfüllten.⁷² Des Weiteren wurden Fälle bekannt, in denen interessierte Käufer gemeinsam mit staatlichen Amtsträgern oder Verwaltungsorganen der ejidos auf die ejidatarios Druck aus-

68 Dazu auch *Calva*, Fn 21, S. 52, 54, 132 f.

69 Vgl die umfassende Studie über die Subventionsproblematik im Kontext von NAFTA des Global Development and Environment Institute at Tufts University: *Agricultural Dumping under NAFTA. Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers*, abrufbar unter http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/AgNAFTA.html; des Weiteren *Díaz de León*, Fn 17, S. 869 und *Assies*, Fn 23, S. 56 f.

70 Zu dieser Problematik auch der Bericht in *La Jornada*, 12. 3. 2012, S. 43: *A dos décadas del cambio al artículo 27, 60 % del ejido nacional está rentado*.

71 Vgl. bspw. die Verträge zwischen den ejidatarios aus dem Bundesstaat Oaxaca, und spanischen Unternehmen, *La Jornada* 6. 11. 2008, S. 19: *Buscan sacar a firmas españolas de Oaxaca*“ und *La Jornada* 17. 11. 2008, S. 13: *Apoyo del gobierno al Corredor Eólico*; die Verträge zwischen *ejidatarios* und einem kanadischen Bergbauunternehmen in San José del Progreso, Oaxaca, *La Jornada*, 8. 8. 2011, S. 9: *Mentiras y traiciones, estrategias de trasnacionales para obtener ganancias* und *La Jornada*, 8. 8. 2011, S. 8: *Se alista minera canadiense a explotar ejidos en Oaxaca; temen grave contaminación; ebenfalls Verträge mit Bergbauunternehmen betreffen: La Jornada* 26. 6. 2009, S. 34: *Ejidatarios de Chihuahua demandan a minera renegociar precio de tierras; La Jornada* 26. 5. 2009, S. 30: *Habitantes de tres ejidos en Zacatecas exigen a minera canadiense cumplir compromisos; La Jornada* 23. 4. 2009, S. 36: *Firman ejidatarios de Zacatecas acuerdo con la minera Goldcorp*.

72 Von mehreren solcher Fälle berichtet etwa *La Jornada* 9. 4. 2012, S. 14: *En ciernes, un movimiento campesino para recobrar tierras rentadas: dirigentes*.

übten, sogar mit Drohungen und Gewaltanwendung agierten⁷³ oder rechtswidrige Kaufverträge ohne entsprechende Zustimmungen der Vollversammlung abschlossen.⁷⁴ Schließlich wurde berichtet, dass Verfügungen über Ejidoland innerhalb der Ejidogemeinschaften zu explosiven Konflikten führten.⁷⁵ Zur Veranschaulichung dieser Probleme wird im Folgenden ein aktueller Landkonflikt im südlichen Bundesstaat Oaxaca näher beschrieben:

Durch Medienberichte, NGOs, öffentliche Proteste, die Ermordung eines führenden Menschenrechts- und Umweltaktivisten sowie den Tod des Bürgermeisters der betroffenen Gemeinde im Rahmen eines Schusswechsels wurde der Konflikt San José del Progreso bekannt, in dem sich lokale Gemeinschaften und Cuzcatlán, eine Tochter des kanadischen Bergbauunternehmens Fortuna Silver, gegenüberstehen.⁷⁶ Dieser Konflikt betrifft unter anderem Verträge zwischen den ejidatarios eines ejidos der Gemeinde San José del Progreso und Cuzcatlán. Hintergrundberichten zufolge erhielt Cuzcatlán zunächst von der mexikanischen Regierung für diese Region die Lizenz zum Abbau von Gold und Silber. Danach musste es sich um die entsprechenden privatrechtlichen Voraussetzungen bemühen. Das für das Unternehmen interessante Land war Ejidoland. Es war daher notwendig, dass die ejidatarios dem Unternehmen entweder das Land veräußerten oder daran ein Fruchtgenussrecht einräumten. Schließlich konnte Cuzcatlán mit 32 ejidatarios Verträge über 30jährige Fruchtgenussrechte abschließen. Allerdings wussten die betroffenen ejidatarios jedenfalls teilweise nichts von Gold- und Silbervorkommen. So berichtet einer von ihnen, dass er „überhaupt keine Vorstellung davon gehabt hätte, was das alles bedeute“ und erst danach erfahren habe, dass Gold und Silber abgebaut werden solle. Der damalige Gouverneur des Bundesstaates Oaxaca und die Procuraduría Agraria⁷⁷ wirkten im ejido aktiv darauf hin, dass die einzelnen Ejidoparzellen in Eigentum umgewandelt werden. Der Gouverneur ging außerdem gegen eine Widerstands-

73 Vgl. z.B. den Fall einer comunidad in Queretaro, La Jornada 8. 8. 2008: Ejidatarios queretanos denuncian presiones para vender tierras; den Rechtsstreit zwischen dem ejido El Quince und dem Unternehmen Coppel, La Jornada, 8. 12. 2008, S. 40: Amenazan a ejidatarios de Sinaloa und La Jornada, 9. 12. 2008, S. 38: Investigan anomalías en desistimiento de juicio campesino contra Coppel en Sinaloa; die Verträge zwischen einem kanadischen Bergbauunternehmen und dem ejido San José del Progreso in Oaxaca, La Jornada, 8. 8. 2011, S. 9: Mentiras y traiciones, estrategias de transnacionales para obtener ganancias und La Jornada, 8. 8. 2011, S. 8: Se alista minera canadiense a explotar ejidos en Oaxaca; temen grave contaminación. Zahlreiche Fälle erwähnt auch ein Bericht in La Jornada, 25. 7. 2011, S. 17: Obliga la Procuraduría Agraria a ejidatarios a vender sus tierras a empresas particulares: Cocyp; La Jornada 17. 3. 2009, S. 31: Ejidatarios denuncian hostigamiento.

74 La Jornada 24. 5. 2009, S. 33: Pobladores de El Monteón, Nayarit, denuncian despojo de playa y represión por defender!.

75 Vgl. etwa den gleich im Folgenden näher erörterten Konflikt in San José del Progreso, Oaxaca.

76 Vgl. die Hintergrundberichte in La Jornada, 8. 8. 2011, S. 9: Mentiras y traiciones, estrategias de transnacionales para obtener ganancias; La Jornada, 8. 8. 2011, S. 8: Se alista minera canadiense a explotar ejidos en Oaxaca; temen grave contaminación; La Jornada, 20. 6. 2012, S. 40: Alcalde de San José del Progreso muere en gresca con pobladores. Umfassende laufende Berichterstattung auch auf der Homepage der mexikanischen/oaxaqueñischen NGO "Educa Oaxaca": <http://www.educaoaxaca.org>.

77 Die Procuraduría Agraria ist eine zentrale Behörde des Agrarsektors.

bewegung des ejidos vor, die gegen die Veräußerung an das Bergbauunternehmen protestierte. Ein in den Berichten interviewter ejidatario erklärt, an acht Hektar Land für 30 Jahre ein Fruchtgenussrecht eingeräumt zu haben und dafür pro Hektar 40.000 mexikanische Pesos (rund 2.270 Euro) erhalten zu haben. „So viel Geld auf einmal hat ja noch niemand gesehen! Und da habe ich mich hinreißen lassen.“ Cuzcatlán selbst hingegen gibt an, pro Hektar all-gemein zwischen 160.000 und 180.000 Pesos (zwischen rund 9.000 und 10.200 Euro) bezahlt zu haben.

Der betroffene ejido liegt in einer halbtrockenen Zone, das Land ist schwer zu bearbeiten und nicht sehr fruchtbar. Vorwiegend wird für den Eigenkonsum produziert. „Da sahen viele eine Hoffnung in den Verträgen mit dem Bergbauunternehmen.“ Innerhalb des ejidos kam es zwischen den Gegnern des Projekts und jenen, die Übertragungsverträge abschlossen, zu gewalttätigen Konflikten. Insgesamt erwarb Cuzcatlán Fruchtgenussrechte an 92 Hektar Land, auf denen sich das Unternehmen mittlerweile auch eingerichtet hat. Cuzcatlán betont, dass das Projekt für die Gemeinde ein Gewinn sei, weil es 650 Arbeitsplätze geschaffen habe.

Die Konflikte um das betroffene Land halten nach wie vor an. Anfang 2012 wurde einer der führenden involvierten Aktivisten, die gegen das Bergbauunternehmen arbeiteten, erschossen, durch wen ist noch nicht geklärt. Im März 2012 kam bei einem Schusswechsel der Bürgermeister ums Leben. Das an Cuzcatlán übertragene Land war für die 32 ejidatarios eine Existenzgrundlage, wenn auch eine sehr ärmliche. Das von Cuzcatlán erhaltene Geld wird sich erschöpfen. Es ist anzunehmen, dass sich Tendenzen, die den ejido schon jetzt kennzeichnen, verstärken: Emigration in die USA oder in mexikanische Städte, um Arbeit zu suchen. Allenfalls arbeiten die nunmehr landlosen ejidatarios unmittelbar auf „ihrem“ ehemaligen Land im Bergbau. Ob nun darin ein Fortschritt gegenüber der freilich auch von Armut geprägten früheren Situation der ejidatarios liegt, ist fraglich.

E. Schlusskritik

Letztlich eröffnen die mit der Agrarreform eingeführten Verfügungsmöglichkeiten der Landbevölkerung nur einen scheinbaren Ausweg aus ihrer Armut: Landverkauf, Migration und Arbeitssuche. Ihre neue „Freiheit“ besteht im Wesentlichen in zwei Alternativen, nämlich entweder in der Landarmut zu verharren oder das Risiko zu wagen und in den Städten oder den USA nach einem neuen Lebensunterhalt zu suchen. Die Kontrolle über Land, Territorium, Landwirtschaft, Rohstoffe und Grundnahrungsmittel wird damit in private Hände und den Import gelegt. Das Schlagwort der Modernisierung dient dabei als Maske für Maßnahmen, aufgrund derer die lokale ärmere Bevölkerung im besten Fall in derselben Misere fortlebt, im schlechtesten Fall noch ärmer wird oder jedenfalls stärker in fremde Abhängigkeiten gerät, während die neu ermöglichten Gewinne in wenige private Hände und ins Ausland fließen. Diese Dynamik wird durch die Stärkung bestehender Großgrundbesitze und die Möglichkeiten des Landerwerbs durch Gesellschaften verschärft.

Die Agrarfrage in Mexiko bleibt damit ungelöst. Landkonflikte zählen immer noch zu den brisantesten politischen Themen und verlaufen oft gewalttätig. Dies hängt wohl auch

damit zusammen, dass es sich hierbei nicht nur um eine soziale Frage handelt (auf die sich vorliegender Beitrag konzentriert) sondern auch um einen Kristallisationspunkt unterschiedlicher Weltbilder der multikulturellen Gesellschaft Mexikos und unterschiedlicher Umgangsformen mit Landraub als Teil der Kolonialgeschichte. So ist Land für indigene Völker traditionell materielle, kulturelle und spirituelle Lebensgrundlage und daher nicht schlicht eine Liegenschaft, über die ein Individuum frei verfügen kann, sondern Territorium, mit dem das jeweilige Volk als Gemeinschaft seine Geschichte und seinen Fortbestand verknüpft.⁷⁸ Nachdem die koloniale Landnahme und die liberalen Bodenreformen des 19. Jahrhunderts massiv in indigenen Landbesitz eingegriffen hatten, spiegelte das revolutionäre Agrarrecht diesen Zugang jedenfalls teilweise wieder und öffnete Restitutionsmöglichkeiten. Mit der Reform 1992 hingegen wurden erneut Rechtsprinzipien gestärkt, die der Logik des individuellen Eigentums entsprechen, für indigenes Gemeinschaftsland eine Bedrohung darstellen und koloniale Strukturen reproduzieren.

Diese Kritik will nicht ein romantisierendes Bild der Indigenen zeichnen, wonach diese glücklich und zufrieden mit der Natur in harmonischem Einklang leben und daher sich selbst überlassen werden sollten. Vielmehr leidet gerade die indigene Landbevölkerung unter Armut. Natürlich besteht hier Handlungsbedarf. Die Reform 1992 brachte dafür aber weder zufriedenstellende Angebote und noch weniger Lösungen. Ihrem Privatisierungsprogramm fehlt es vielmehr an wirtschaftlicher, rechtlicher und kultureller Sensibilität für die Realität des mexikanischen Agrarraums und seiner Bevölkerung sowie die Spezifika der multikulturellen Verfassung der mexikanischen Gesellschaft, die gerade den ländlichen Raum prägt.

78 *Federico Navarrete Linares*, *Los pueblos indígenas de México*, Mexiko Stadt 2008, S. 49, 51 f.; *Carlos Montemayor*, *Chiapas: La rebelión indígena de México*, Mexiko Stadt 2009, S. 131, 319; *Floriberto Díaz Gómez*, indigener Intellektueller aus dem Volk der Mixes (Oaxaca) in einer Sonderbeilage der *La Jornada*, *Jornada Semanal* vom 11. 3. 2001.