

# Keine Landrechte — keine Sicherung

## Von sozialen Systemen in Kambodscha

von Wilfried Gebhardt

Mehr als 20 Jahre Bürgerkrieg haben Kambodscha nicht nur wirtschaftlich ruiniert, sondern haben in dem Land auch zu einer tiefgreifenden politischen Polarisierung der Gesellschaft geführt. Die Zerstörung aller gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen in der Zeit des Pol Pot Regimes führten nicht nur zu einem dramatischen Werteverfall, sondern auch dazu, dass die Landrechtsfrage bislang ungeklärt geblieben ist.

### Soziales Konfliktpotential

Nach wie vor hat die kambodschanische Gesellschaft schwer an den Folgen des 20-jährigen Bürgerkrieges zu tragen. Die Wunden der Konflikte liegen noch offen; die Nachbarn von heute waren oftmals Gegner im Konflikt von gestern. Der einfache Bauer von nebenan war möglicherweise verantwortlich für den gewaltsamen Tod von Familienangehörigen im gleichen Dorf.

Krieg und Diktaturherrschaft haben über die Jahre hinweg zu einer Verrohung geführt, in deren Folge sich Gewalt als normatives Mittel zur Durchsetzung von Interessen und zur Austragung von Konflikten etablierte. Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten werden nicht erörtert oder ausdiskutiert, sondern auf der Basis des Rechts des Stärkeren »gelöst«, sei es auf politischer Ebene, in gesellschaftlichen Sphären, in der Familie oder auch nur im Straßenverkehr. Gerade die sozial

Der Autor ist Geograph und hat über acht Jahre als Experte für die Ländliche Regionalentwicklung in den Philippinen, Kambodscha, Indien, Sri Lanka und Tanzania gearbeitet.

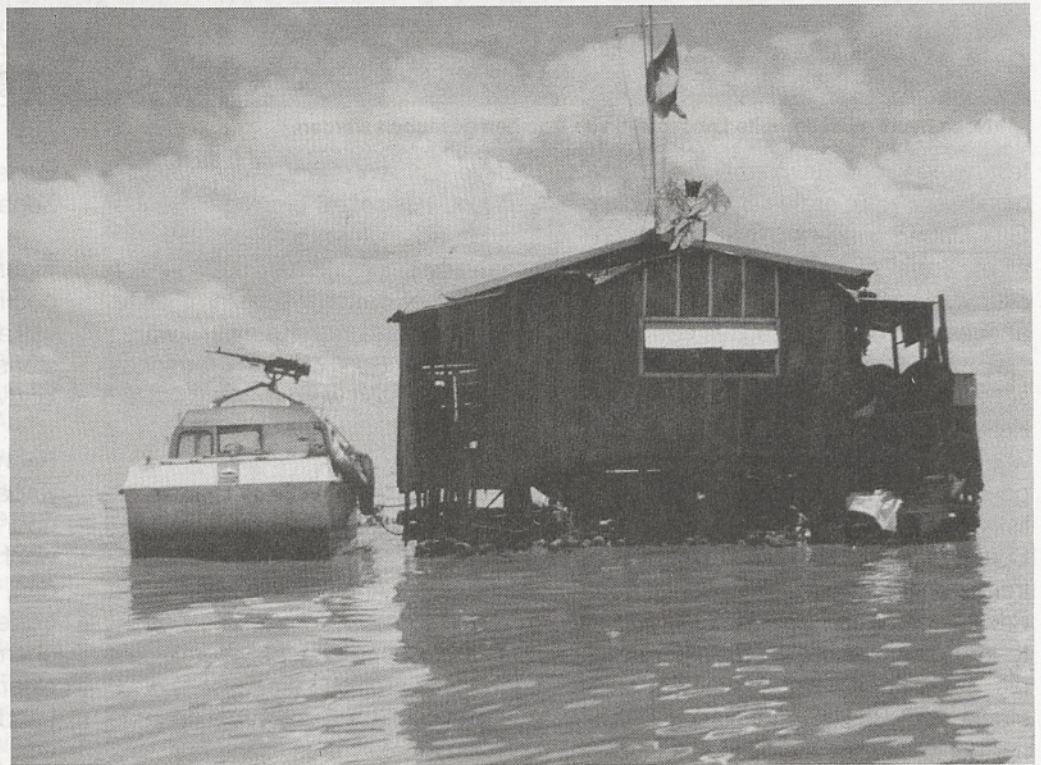


Foto: W. Gebhardt

Wohnen auf dem Wasser ist billiger als ein Grundstück.

Schwachen leiden unter Machtmissbrauch, Korruption und Willkür örtlicher wie zentraler Behörden, wenn es um die Einforderung ihrer rechtmäßigen Interessen geht, was wiederum zu einer weiteren Diskriminierung der benachteiligten Gruppen innerhalb der Gesellschaft führt.

### Landkonflikte — Ein historischer Abriss

Gravierende Spannungen ergeben sich auch aus der in den 70er und 80er Jahren betriebenen Ei-

gentumspolitik. Dabei wurde jeglicher privater Grundbesitz verstaatlicht und konnte nur über Genossenschaften (bzw. ab 1979 von sogenannten Solidaritätsproduktionsgruppen) bewirtschaftet werden. Während der vietnamesischen Besatzungszeit wurde die Idee des staatlichen Grundeigentums und der kollektiven Nutzung weiter verfolgt. Ab Mitte der 80er Jahre setzte jedoch ein politisch zwar nicht gewollter, aber letztlich nicht zu stoppender Trend von unten ein, bei dem das den Solidaritätsgruppen zur Bearbeitung zugeteilte Land inoffiziell unter den beteiligten Familien aufge-





Foto: W. Gebhardt

Noch heute müssen weite Landesteile von Bomben gesäubert werden.

teilt wurde und in deren Gewohnheitsbesitz übergang. Rechtliche Grundlagen gab es dafür jedoch nicht. Zum Teil handelte es sich um alten Besitz von vor 1975, zum Teil aber auch um neu besetztes Land.

1989 wurde von der politischen Führung das Scheitern der Kollektivierung eingestanden. Mit weitreichenden Verfassungsänderungen sowie der Abkehr von der sozialistischen Planwirtschaft wurde der Boden offiziell für den Privatbesitz freigegeben. Diese Zulassung von Privateigentum an Boden sanktionierte im Wesentlichen die bereits durch die zuvor inoffizielle Aufteilung entstandenen Besitzverhältnisse. Doch mit der offiziellen Auflösung der Solidaritätsgruppen kam es regional auch zu völligen Neuaufteilungen, so dass hier nicht von einem einheitlichen staatlich regulierten Prozess gesprochen werden kann. Unter Berücksichtigung lokaler Eigenheiten und dem Engagement der jeweiligen örtlichen Behörden wurde Land zum Teil offiziell an Alteigentümer von vor 1975 zurückgegeben. Allerdings bestand kein Rechtsanspruch. In anderen Fällen wurde Land nach sozialer — mitunter recht willkürlich festgelegter — Bedürftigkeit vergeben, manchmal wurde ausgelost, oder bestimmte Grundstücke verblieben angeblich in öffentlichem Eigentum, landeten aber später in den Händen von Funktionären. Da 1989 auch wieder der Kauf

und Verkauf von Land gesetzlich erlaubt wurde, setzte ein reger Handel mit Grundstücken ein, obwohl der tatsächliche Eigentümer häufig noch gar nicht genau bestimmt war. Grundbücher und Kataster waren während der Roten Khmer-Herrschaft komplett zerstört worden.

### Landfrage — Die Gegenwart

Seit Anfang der 90er Jahre wurde in Kambodscha damit begonnen, alle Ansprüche der Bürger auf Landbesitz amtlich zu erfassen, doch die punktuelle Parzellenregistrierung und Landtitelvergabe geht nur sehr schleppend voran. 1997 gab es immer noch rund vier Millionen unerledigte Anträge. Insbesondere arme Bauern können sich keinen Landtitel »kaufen«, weil sie die geforderten »Beschleunigungsgelder« für den administrativen Vorgang nicht aufbringen können. Zum anderen gehört es inzwischen bis in die höchsten Kreise zur ungenierten Normalität, sich mit Gewalt oder indirekt durch Korruption individuelles Land-«Recht« zu schaffen. Ebenso hat Landraub im großen Stil vor allem in weit von der Hauptstadt entfernten Gegenden zugenommen. Im Nordosten des Landes umherziehende Bergvölker, die jahreszeitlich bedingt oder aus ökologischen Gründen ihre Anbaugelände

te nach historischem Rhythmus wechseln, werden beispielsweise bei der Vergabe von großflächigen Plantagenkonzessionen an ausländische Investoren von der Regierung regelrecht übergeben.

Obwohl seit 1989 wieder offiziell Privateigentum an Grund und Boden zugelassen und verfassungsrechtlich geschützt ist, sind bis heute immer noch weniger als 15 Prozent des privaten Landbesitzes offiziell registriert.

Das Katasterwesen, das 1975 total zerstört worden war, ist bislang nur rudimentär entwickelt. Es gibt nach wie vor keine Verfahren nach rechtsstaatlichen Prinzipien, die zur Klärung der Rechtsverhältnisse an Grund und Boden beitragen sowie generell den Zugang zu Landbesitz regeln.

Der Bedarf an rechtsgültigen Eigentumsnachweisen ist jedoch enorm. Denn rund 80 Prozent der Bevölkerung lebt auf dem Land, mindestens 75 Prozent lebt direkt von der landwirtschaftlichen Tätigkeit.

Infolge der unsicheren Rechtslage sowie der mangelhaften Kapazitäten in der Landregistrierung und im Landmanagement greifen in wachsendem Maße Landspekulationen, illegale Landnahme und unkontrollierte Veräußerung von öffentlichem Land um sich. Das führte zu einer rasant ansteigenden Zahl von Landkonflikten. Dies schließt ebenso erst jüngst entmintes Land ein, das häufig über die Köpfe derjenigen hinweg verkauft wird, für die es eigentlich bestimmt war.

Jede dreißigste Familie ist in Landdispute verwickelt, häufig mit Militärs und höheren staatlichen Funktionsträgern, die sich durch Gewalt oder mit finanziellen Mitteln ihr individuelles »Landrecht« schaffen. Fast 80 Prozent der bei Gericht anhängigen Verfahren beschäftigen sich mit Landkonflikten, doch die Behörden auf lokaler Ebene sind kaum imstande bzw. willens, derartige Streitfälle sachlich zu klären, da die administrativen Grundlagen sehr lückenhaft sind.

In der Folge ist ein dramatischer Anstieg von gewaltsamen Aus-



einandersetzungen um Grundstücke zu verzeichnen, in denen selbst vor Waffengebrauch nicht zurückgeschreckt wird. Dies gefährdet nicht nur akut die Stärkung von Friedenspotentialen im Land, sondern behindert ebenso die Arbeit von NGOs und anderen internationalen Organisationen, die sich um die Reintegration von Flüchtlingen und demobilisierten Soldaten sowie eine damit verbundene Landübergabe bemühen.

Es gibt keine Entwicklungspläne auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Die Planungsbehörden verfügen über keine praktischen Erfahrungen zum Aufstellen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen für die Landnutzung. Daher gibt es bisher kaum rechtsstaatliche Verfahren, die zur Klärung der Rechtsverhältnisse an Grund und Boden beitragen sowie generell den Zugang zu Land regeln.

Durch jahrelange, zum Teil sehr leidvolle Erfahrungen unter der Terrorherrschaft in der Vergangenheit findet man in der Arbeit der nichtstaatlichen Einrichtungen und Institutionen Kambodschas einen hohen Grad an Authentizität und auch Integrität. Über Kontakte mit ausländischen Partnern und durch Fortbildungskurse gibt es bei den größeren Organisationen bereits eine beträchtliche Wissens- und Erfahrungsbasis zu Themen des Landrechts und den damit verbundenen Problematiken.

Deutliche Schwächen zeigen sich im Mittelbau des Personals in den kleineren, aber auch den größeren NGOs. Einige der größeren Organisationen haben in den vergangenen Jahren Mitarbeiter zur Qualifizierung nach Europa und den USA geschickt (Universitätsabschluss). Bei der Konzeption, der Planung, dem Monitoring und dem Manage-

se an Grund und Boden beitragen sowie generell den Zugang zu Land regeln. Das Interesse der Landbevölkerung an einer Klärung und Sicherung von Landrechten ist angesichts der rasant ansteigenden Zahl von zum Teil gewaltsamen Streitigkeiten, die sich in der Hauptsache auf illegale Landnahme beziehen, naturgemäß gegeben. Diese Zunahme von Landkonflikten bremst nicht nur die soziale und ökonomische Entwicklung, sondern führt zu sozialem Unfrieden, Demonstrationen und birgt auch Zündstoff für Unruhen. Damit wird letztlich die nachhaltige Friedenssicherung gefährdet.

Neben erst in jüngster Vergangenheit von Minen befreitem Land und den noch heute zurückkehrenden Flüchtlingen sorgt der enorme Bevölkerungsdruck im ländlichen Raum für die zunehmende Knappheit der Ressource Grund und

## Initiativen der NGOs

Schon zu Zeiten der UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia) Anfang der 90er Jahre gab es zahlreiche Arbeitsansätze in Kambodscha, die die Landrechtsfrage durch Versöhnung, Dialog, gewaltfreie Auseinandersetzung und die Stärkung lokaler Friedenspotentiale klären wollten. Andere Gruppen gründeten sich erst in den letzten drei bis vier Jahren. Zahlreiche NGOs befassen sich auf verschiedenen Ebenen mit *land issues*. Relativ großen Einfluss hatte in der Vergangenheit das Forum zu Landfragen, bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen — mit maßgeblichem Einfluss durch das von Oxfam/Grossbritannien finanzierte *Land Study Project* — bei gesetzlichen und politischen Fragestellungen in diesem Sektor.

Es besteht eine überraschend hohe Bereitschaft unter den NGOs, eng mit Regierungseinrichtungen zusammenzuarbeiten. Aktionen werden mit diesen Einrichtungen abgestimmt, Dialogveranstaltungen gemeinsam geplant und durchgeführt und es werden Fortbildungsmaßnahmen für Behördenmitarbeiter angeboten. Ein enger Informations- und Erfahrungsaustausch zu relevanten nationalen und auch internationalen NGOs ist aufgebaut und soll weiter gefördert werden.



Foto: W. Gebhardt

Leben von dem, was der Müll aus Phnom Penh hergibt — Schicksal für viele Landlose aus dem Hinterland

ment von Programmen gibt es trotzdem noch erhebliche Defizite.

Buddhistische Klöster nehmen eine sehr zurückhaltende Rolle zu Landrechtsfragen in Kambodscha ein. Diese Tatsache wird mit der Ernennung der Vorsteher der Pagoden (Klöster) durch den Staat, dem *Ministry for Cult and Religion*, begründet.

## Fazit

Es gibt bisher kaum Verfahren nach rechtsstaatlichen Prinzipien, die zur Klärung der Rechtsverhältnis-

Boden und damit für die Verschärfung von Landkonflikten. In dem von der Agrarwirtschaft geprägten Königreich ist der Zugang zu Land von existenzieller Bedeutung, zumal alternative Beschäftigungsmöglichkeiten kaum vorhanden sind. Die durch langjährigen Anbau erworbenen Rechtsansprüche an Land sind so gut wie nicht geschützt. Mit der vermeintlich politischen und wirtschaftlichen Stabilität entwickelt sich in starkem Maße ein Bodenmarkt, der nur die einflussreichen Eliten, darunter auch die Militärs, in Kambodscha begünstigt.



Eine sozial und ökologisch ausgewogene Landreform ist noch in weiter Ferne, große Teile der marginalisierten Gruppen haben keine Lobby, sie werden eher von der aufstrebenden Mittelschicht und den Machthabern verachtet. Die langfristigen Folgen sind dramatisch, da die Ressource Boden ein immer knapper werdendes und nicht vermehrbares Gut ist. Die einseitige Entwicklung und die nur auf ökonomische Interessen ausgerichtete Landverteilung wird kaum reversibel sein und daher zum Einen im Konflikt gewohnten Kambodscha erneute Unruhen bis hin zu kriegesischen Auseinandersetzungen und zum Anderen zur völligen Verarmung großer Bevölkerungsschichten führen.

Künftige Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) müssen darauf ausgerichtet sein, die



Foto: W. Gebhardt

Ohne Kinderarbeit kann die verarmte Landbevölkerung kaum überleben.

institutionellen Kapazitäten aufzubauen. Nur das Planungsministerium der kambodschanischen Regierung ist die legitimierte Instanz bei der Festreibung von Landrechten. Laut Gesetz bzw. Gesetzesentwürfen ist die Bildung von Komitees auf unterschiedlichen Ebenen unter Einbindung lokaler Autoritäten vorgesehen, die zur Klärung von Landkonflikten beitragen soll. Da diese Instanzen und Verfahren erst seit kurzem bestehen und folglich noch nicht etabliert sein können, ist es ein Anliegen der internationalen Kooperation und auch zahlreicher NGOs, auf transparente, rechtsstaatliche Prozesse hin zu wirken. Davon wird maßgeblich die Akzeptanz der Arbeit aller Beteiligten durch die verarmte Landbevölkerung sowie die marginalisierten Gruppen abhängen.

## Landreform-Agenda für Kambodscha

### Problem/Annahme

### Interventionen

### Aktivitäten

#### A. LANDVERTEILUNG

1. Acht von zehn Kambodschanern leben im ländlichen Raum, aber lediglich eine von sechs Familien hatte jemals Landbesitz, oder hat ihren Grund und Boden verloren.
2. Etwa die Hälfte der verarmten Bevölkerung im Land teilt sich weniger als ein Viertel kultivierbares Land.

- Identifizierung von Entwicklungspotentialen für Investitionen, die die Landlosigkeit für Großteile der Bevölkerung lindern
- Formulierung der nationalen *Land policy* in Übereinstimmung mit Schlüsselresorts für den Erhalt/ Schutz der natürlichen Ressourcen

- Die Linderung der Landlosigkeit muss als ein vorrangiges Ziel zur Armutsbekämpfung festgeschrieben werden.
- Kostenreduzierung im Gesundheitswesen und Zugang zu Grundbedürfnissen
- Verteilung von öffentlichem Land, ohne jedoch öffentliche Interessen zu gefährden
- Verbesserung von Kapazitäten auf lokaler Ebene für eine ausgewogene Landverteilung

#### B. LANDMANAGEMENT

3. Die Eliten in Kambodscha besitzen 80 % Grund und Boden, aber es gibt keinen Kataster, Landnutzungsplan oder eine Institution, die eine Verteilung von öffentlichem Land steuert.
4. Landspekulation in urbanen Räumen und entlang der Hauptverkehrsadern verhindern eine Nutzung des Landes für die Bevölkerung.
5. Öffentliches, kultivierbares Land wird fast ausschließlich an die Privatwirtschaft verkauft.

- Festlegung der Grenzen von öffentlichem Land
- Intensivierung der Landnutzung
- Kontrolle der Landspekulation durch Erhebung von Grundsteuern
- Etablierung einer Institution zur Steuerung/Kontrolle des Verkaufs von öffentlichem Land

- Die Einführung eines Katasters/Grundbuch muss sich auf Konsultation der Dorfgemeinschaften stützen (Partizipation), bevor Investitionen, etwa in Sektorprogramme (Wald, Demobilisierung, etc.) getätigt werden.
- Dezentralisierte Landnutzungsplanung muss administrative Strukturen auf lokaler Ebene etablieren.
- Ein Landregister, das auf einer Gesetzesgrundlage basiert, muss geschaffen und dann fortgeschrieben werden.

#### C. LANDADMINISTRATION

6. Lediglich 15 % des gesamten Landes in Kambodscha sind registriert und unterliegen damit einem gesetzlichen Schutz.
7. Eine von dreißig Familien muss sich mit Landdisputen auseinandersetzen, insbesondere mit dem Militär und Entscheidungsträgern der Regierung.
8. Die Gerichte haben kaum Möglichkeiten, über Landdispute zu urteilen, und die Autoritäten auf lokaler Ebene besitzen keine administrative Grundlage, Landkonflikte zu lösen.

- Kostengünstige, transparente und systematische Registrierung von Grund und Boden
- Schaffung eines Landgesetzes (*land act*)
- Institutionenförderung

- Langfristige Investitionen im Aus- und Fortbildungsbereich, das heißt Beschaffung von Lehrmaterial bzw. Einrichtung von Schulen etc., um auch eine nationale Bewusstseinsweiterung (Identität) zu fördern
- Dialog mit dem privaten Sektor, um die Registrierung von Landtiteln voranzutreiben
- Rasche Zuteilung von Landtiteln für Landlose und Bauern
- Verbesserung der Unabhängigkeit der Justiz auf lokaler und nationaler Ebene
- Ausbildung im Bereich Landmanagement, Menschenrechte und ein Budget zur Lösung von Landkonflikten

Diese Aufstellung zu einer Landreform-Agenda für Kambodscha wurde in einem Workshop mit Beteiligten aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen mit dem Autor erarbeitet. Sie dient als Leitfaden für künftige Interventionen im Bereich des Landrechts und als Vorlage für ein noch zu verabschiedendes Gesetz, dem *Land-Act*.