

Keine Landrechte und keine Sicherung von sozialen Systemen in Kambodscha

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 20jährigen 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 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 - historischer Abriss

Gravierende Spannungen ergeben sich auch aus der in den 70er und 80er Jahren betriebenen Eigentumspolitik. 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 aufgeteilt wurde und in deren Gewohnheitsbesitz überging. 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 häufig noch gar nicht genau der tatsächliche Eigentümer bestimmt war. Grundbücher und Kataster waren während der Roten Khmer Herrschaft komplett zerstört worden.

Die Landfrage in der Gegenwart

Seit Anfang der 90er Jahre wurde in Kambodscha damit begonnen, alle Ansprüche der Bürger auf Landbesitz amtlich zu erfassen, doch geht die punktuelle Parzellenregistrierung und Landtitelvergabe 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 Kreisen zur ungenierten Normalität, sich durch Gewalt oder indirekt mit 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 oder aus ökologischen Gründen bedingt ihre Anbaugelände nach historischem Rhythmus wechseln, werden beispielsweise bei der Vergabe von großflächigen Plantagen-Konzessionen 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



Aufnahme: Wilfried Gebhardt 2002

Bombenfund im Mekong: Noch immer sind Teile der Landesfläche vermint

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 Land Spekulationen, 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 sind die Behörden auf lokaler Ebene 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 Auseinandersetzungen um Grundstücke zu verzeichnen, in denen selbst vor Waffengebrauch nicht zurückgeschreckt wird. Dies gefährdet nicht nur akut die Stärkung von Friedenspotentialen in dem Land, sondern behindert ebenso die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGO) und anderen internationalen Organisationen, die sich um die Reintegration von Flüchtlingen und demobilisierten Soldaten sowie einer damit verbundenen 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.

Initiativen von NGOs

Schon zu Zeiten der UNTAC anfang der 90er Jahre gab es zahlreiche Arbeitsansätze in Kambodscha, die die Landrechtsfrage durch Versöhnung, Dialog, gewaltfreier Auseinandersetzung und der Stärkung lokaler Friedenspotentialen 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.

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 Konzipierung, der Planung, dem Monitoring und dem Management 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 Rechtsverhältnisse 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 illegaler Landnahme beziehen, naturgemäß gegeben. Diese Zunahme von Landkonflikten bremst nicht nur die soziale und ökonomische Entwicklung, sondern führt zu sozialem Unfrieden, Demonstrationen und gefährdet damit letztlich die nachhaltige Friedenssicherung.

Neben erst in jüngster Vergangenheit von Minen befreitem Land und den noch heute zurückkehrenden Flüchtlingen, sorgt der enorme Bevölkerungsdruck im ländlichen Raum für die immer knapper werdende Ressource Grund und Boden und damit für die Verschärfung von Landkonflikten. In dem von der Agrarwirtschaft geprägten Königreich ist der Zugang zu Land von existentieller 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 werden kaum reversibel sein und daher zum Einen im konflikt-gewohnten Kambodscha erneute Unruhen bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen und zum Anderen zur völligen Verarmung großer Bevölkerungsschichten führen.

Landreform – Agenda: Beurteilung und Empfehlung

Entwicklungspläne auf allen räumlichen Ebenen gibt es praktisch nicht oder sind noch nicht im Detail formuliert. Die Planungsbehörden haben kaum Erfahrung zum Aufstellen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen oder einem Masterplan für die Landnutzung.

Die Nachwirkungen des POL POT-Regimes und des anschließenden Bürgerkriegs, ein Mangel an gut ausgebildeten und motivierten einheimischen Fachkräften und die Armut der ländlichen Bevölkerung, sind überall zu sehen. Die Unterstützung von lokalen Partnern im komplexen Bereich Landmanagement durch unabhängige internationale Berater ist nicht nur sinnvoll, sondern absolut notwendig.

Künftige Massnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) müssen darauf ausgerichtet sein, die institutionellen Kapazitäten aufzubauen. Nur das Planungsministerium der kambodschanischen Regierung ist die legitimierte Instanz bei der Festschreibung von Landrechten. Laut Gesetz, bzw. Gesetzesentwürfen sind die Bildung von Komitees auf unterschiedlichen Ebenen unter Einbindung lokaler Autoritäten vorgesehen, die zur Klärung von Landkonflikten beitragen sollen. Da diese Instanzen und Verfahren erst seit kurzem und folglich noch nicht etabliert sein können, ist es ein Anliegen der internationalen Kooperation und auch zahlreicher NGOs, auf transparente, rechtsstaatliche Prozesse hinzuwirken. Davon wird maßgeblich die Akzeptanz der Arbeit aller Beteiligten durch die verarmte Landbevölkerung sowie den marginalisierten Gruppen abhängen.

Wilfried Gebhardt [Gebhardt@cdc.de] ist Geograph und hat über acht Jahre als Experte für die Ländliche Regionalentwicklung in den Philippinen, Kambodscha, Indien, Sri Lanka und Tanzania gearbeitet. Gegenwärtig ist er bei den Carl Duisberg Centren (www.cdc.de) beschäftigt.