

BAND 30

Gegen Landraub und Vertreibung

Ein Menschenrechtsansatz zur Entwicklung des
Landsektors in Kambodscha

Eine Studie von **Natalie Bugalski**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 30**

Gegen Landraub und Vertreibung

Ein Menschenrechtsansatz zur Entwicklung des
Landsektors in Kambodscha

Eine Studie von Natalie Bugalski

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Die Autorin

Dr. Natalie Bugalski ist Anwältin, Expertin und Beraterin in Sachen Menschenrechte, vor allem im Zusammenhang mit Umsiedlungspolitik. Zurzeit ist sie juristische Mitarbeiterin der gemeinnützigen Organisation Inclusive Development International (IDI), die sie mitbegründet hat (www.inclusive-development.net). Zuvor arbeitete sie bei den Vereinten Nationen, der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Gegen Landraub und Vertreibung

Ein Menschenrechtsansatz zur Entwicklung des Landsektors in Kambodscha

Eine Studie von Natalie Bugalski

Band 30 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Übersetzung aus dem Englischen: Bernd Herrmann

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Lokay Druck, Reinheim

Titelphoto: LICADHO (Familien demonstrieren in Phnom Penh gegen ihre Vertreibung vom Boeung-Kak-See)

ISBN 978-3-86928-093-6

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Kurzfassung	9
Einleitung	18
1 Gründe, Entwicklungspolitik unter eine Menschenrechtsperspektive zu stellen	20
1.1 Wert und rechtlich verbindliche Natur von Menschenrechten im Zusammenhang von Entwicklung	20
1.2 Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik	23
2 Der Zusammenhang: Die Entwicklung der Bodennutzung in Kambodscha	27
2.1 Eine kurze Geschichte der Bodenbesitz- und Nutzungsrechte	27
2.2 Die wichtigsten Anstrengungen der Geber, Landrechte zu definieren und abzusichern	31
3 Ein Gerüst für einen Menschenrechtsansatz bei entwicklungspolitischen Maßnahmen im Bereich der Landnutzung	41
3.1 Menschenrechtsziele und -strategien	42
3.2 Folgeabschätzungen für Menschenrechte, Sicherheits- und Ausgleichsmaßnahmen	47
3.3 Sachkundige Beteiligung von Rechteinhabern	52
3.4 Klar umrissene Rechte und Pflichten	54
3.5 Transparenz	57
3.6 Diskriminierungsfreiheit und Gleichberechtigung vor dem Gesetz	59
3.7 Geschlechtergerechtigkeit	61
3.8 Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit	64
3.9 Länderstrategien für Menschenrechte und Kontrollverfahren	68
3.10 Abstimmung unter Gebern	70
Schluss	74

VORWORT

Achtzig Prozent der kambodschanischen Bevölkerung leben noch immer auf dem Land. Viele dieser Menschen sind Kleinbauern, deren Lebensunterhalt vom Zugang zu ihren Feldern abhängt. In den letzten Jahren hat sich für viele dieser Familien ein radikaler Wandel vollzogen, dem sie schutzlos ausgeliefert sind. Die Regierung vergibt Landkonzessionen für große Flächen an private Investoren, die häufig mit Hilfe staatlicher Sicherheitskräfte die Bauern von ihren Feldern vertreiben. Auch in urbanen Zentren werden Familien in zunehmendem Maße Opfer von Vertreibungen, um Platz zu schaffen für privatwirtschaftliche Großprojekte. Inzwischen sind über 2 Millionen Hektar Land an private Investoren übertragen worden. Das ist mehr als die Hälfte der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche Kambodschas.

Der Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen zur Situation der Menschenrechte in Kambodscha, Surya P. Subedi, kritisiert in seinem Bericht vom Juli 2012 die «hohen menschlichen Kosten» bei der Vergabe von Landkonzessionen. Er stellt fest, dass Landkonflikte und Zwangsvertreibungen in Kambodscha unvermindert zunehmen, wobei staatliche Sicherheitsorgane und private Firmen mit brutaler Gewalt gegen die betroffene Bevölkerung vorgehen. So gab es erst in diesem Jahr zwei Fälle bei denen protestierende Dorfbewohner durch scharfe Munition schwer verletzt und ein 14-jähriges Mädchen getötet wurden.

Bereits im Mai 2009 machte der Ausschuss der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) auf die schwerwiegenden Menschenrechtsverstöße im Landsektor aufmerksam. Der Ausschuss hob hervor, dass die kambodschanischen Behörden aktiv am Landraub beteiligt sind, und forderte ein unmittelbares Ende dieser illegalen Praxis. Er kritisierte die vorherrschende Kultur der Gewalt in Kambodscha, insbesondere gegenüber Personen, die sich für die Landrechte und das Recht auf adäquates Wohnen ihrer Mitmenschen einsetzen. Zu dieser Unkultur zähle auch ein System von Justizwillkür, das die illegalen Landwegnahmen nachträglich legitimiert und Gewaltanwendung nicht strafrechtlich verfolgt.

Im Mai 2011 nahmen die Vereinten Nationen auch Stellung zur Rolle der deutschen Entwicklungskooperation im kambodschanischen Landsektor. Der Menschenrechtsausschuss CESCR zeigte sich im Rahmen seiner Analyse der extraterritorialen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland besorgt, dass die Entwicklungskooperation im Bereich der Landtitelvergabe in Kambodscha zur Verletzung ökonomischer, sozialer und kultureller Grundrechte der Bevölkerung führt. Der Ausschuss empfahl der deutschen Regierung die Ausarbeitung von Richtlinien und Strategien in diesem Bereich, die eine zukünftige Verletzung dieser grundlegenden Menschenrechte ausschließen sollten.

Menschenrechte sind das erklärte Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik. Das Menschenrechtskonzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 2011 betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Verwirklichung von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten als die wesentliche Grundlage für erfolgreiche Armutsreduzierung. Der menschenrechtliche Ansatz des Ministeriums sieht unter anderem vor, dass im Vorfeld aller Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen vorzunehmen ist.

Neben der verpflichtenden Wirkung von Menschenrechtsverträgen auf die einzelnen Vertragsstaaten, nimmt das Strategiepapier des BMZ auch ausdrücklich Bezug auf die extraterritorialen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz universaler Menschenrechte im Rahmen der Umsetzung von Projekten in Partnerländern. Zur Bewertung der menschenrechtlichen Situation in den Partnerländern verweist das Ministerium nicht zuletzt auf die Stellungnahmen und Empfehlungen der Vertretungsorgane der Vereinten Nationen.

Das Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Phnom Penh beobachtet seit Jahren die Landpolitik in Kambodscha und setzt sich für Transparenz und soziale Gerechtigkeit bei der Nutzung von Land, Wasser und Rohstoffen ein. In diesem Zusammenhang ist die vorliegende Studie entstanden, die eine Informationslücke schließt und eine fundierte Diskussion sowohl in Kambodscha als auch unter den internationalen Geberorganisationen ermöglicht. Die Autorin der Studie, Natalie Bugalski, beschreibt darin, wie der Verlust von Grund und Boden vor allem für marginalisierte Bevölkerungsgruppen in Kambodscha, einem der am wenigsten entwickelten Länder der Welt, eine existentielle Bedrohung darstellt. Die betroffenen Familien verlieren neben dem Zugang zu adäquatem Wohnraum auch den Zugang zu angemessener Ernährung, sauberem Trinkwasser, Arbeit und selbst rudimentärer Gesundheitsversorgung. Dies ist in den meisten Fällen gleichbedeutend mit einem völligen Verlust der Menschenwürde.

Die Studie liefert wichtige Denkanstöße, auf deren Grundlage konkrete Schritte zur Verbesserung entwicklungspolitischer Kooperation im Landsektor entwickelt werden können. Mit konzeptionellen Lösungsansätzen weist die Studie dabei über das Fallbeispiel von Kambodscha hinaus.

Berlin und Phnom Penh, im September 2012

Katrin Altmeyer
*Leiterin des Asien-Referats in der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Manfred Hornung
*Leiter des Büros Phnom Penh der
Heinrich-Böll-Stiftung*

KURZFASSUNG

Obgleich in Kambodscha Dutzende Millionen Dollar in Form von Hilfsleistungen und Vorzugskrediten ausgegeben werden, scheinbar mit dem Ziel, privaten Landbesitz abzusichern und das Management von Böden und natürlichen Ressourcen gerechter und nachhaltiger zu gestalten, deutet einiges darauf hin, dass die Besitzverhältnisse auf dem Land unsicher sind und es in beunruhigend hohem Maße zu Vertreibungen kommt und zu Landraub im großen Stil. Vor diesem Hintergrund will dieses Diskussionspapier Wege aufzeigen, wie die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Bodennutzung verbessert werden kann – und zwar so, dass Abläufe und Instrumente, die Rechte, Transparenz und Rechenschaftspflicht während der gesamten Projektlaufzeit fördern, ständig vorhanden sind und zu festen Bestandteilen einer umfassenden Länderstrategie werden. Dieses Papier fordert in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Organisationen dazu auf, ein zehn Punkte umfassendes Regelwerk zu Menschenrechten und Entwicklungsarbeit umzusetzen, und so dazu beizutragen, dass die Macht im Lande an die Bürgerinnen und Bürger Kambodschas übergeht und Entscheidungsträger und Mächtige stärker zur Rechenschaft gezogen werden.

Eingeleitet wird das Papier von grundsätzlichen Überlegungen anhand der Frage: Warum sind Menschenrechte im Entwicklungsbereich so wichtig? Menschenrechte bilden die Grundlage gerechter und erfolgreicher Gesellschaften; Gesellschaften, in denen es den Einzelnen möglich ist, in Würde ein erfülltes Leben zu führen. Ziel aller Entwicklungsarbeit sollte entsprechend eine Gesellschaft sein, in der bürgerliche, politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Rechte gewahrt werden und eine soziale und rechtliche Absicherung bilden – und zwar ohne jede Form von Benachteiligung. Gelingen kann dies durch Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit, bei denen die Bürgerinnen und Bürger ermutigt werden, tätig und umfassend informiert am Prozess der Entwicklung teilzuhaben, sei es im Rahmen öffentlicher Diskussionen, sei es, dass sie Entscheidungsträger zur Verantwortung ziehen können.

Kambodscha hat die wesentlichen internationalen Menschenrechtsabkommen unterzeichnet und ist entsprechend rechtlich an ihre Vorgaben gebunden. Die Aufgabe, internationalem Recht gemäß dafür zu sorgen, dass Menschenrechte gewahrt und umgesetzt werden, liegt in erster Linie bei der Regierung des Königreichs Kambodscha. Allerdings tragen auch andere Staaten, die jene internationalen Abkommen unterzeichnet haben und der Regierung Kambodschas technische oder finanzielle Unterstützung bei der Entwicklung gewähren, ein gewisses Maß an extraterritorialer Verantwortung dafür, dass die Menschenrechte der Kambodschanerinnen und Kambodschaner geachtet werden.

Damit diese rechtlichen Verpflichtungen erfüllt und die Menschenrechtssituation wirksam verbessert werden können, muss Entwicklung ganz im Zeichen der

Menschenrechte erfolgen, das heißt, Verfahren und Instrumente müssen so eingesetzt werden, dass die einfachen Menschen in Kambodscha – speziell diejenigen, die das Ziel von Entwicklungsmaßnahmen sind – in ihren Rechten gestärkt werden. Die Alternative wäre, eine Volkswirtschaft weiter zu stärken, in der Macht missbraucht wird und Vorzüge wie Lasten von Entwicklung zunehmend ungerecht verteilt werden. Entwicklungszusammenarbeit, die dem Missbrauch von Macht nicht durch abgestimmte Maßnahmen entgegentritt, ist im besten Fall wirkungslos, unwirtschaftlich und nicht nachhaltig; im schlimmsten Fall kann sie dazu führen, dass das Elend der ärmsten und randständigsten Gruppen weiter zunimmt und eine immer ungleichere Gesellschaft entsteht.

Wichtigster Grundsatz von Entwicklung im Zeichen der Menschenrechte ist, dass es in sämtlichen Bereichen Menschen mit Rechten und Pflichten gibt. Damit ein solcher Ansatz wirkt, ist es notwendig, für Bedingungen und Abläufe zu sorgen, durch die jene Menschen, die von Entwicklungsprojekten betroffen sind, in ihren Rechten gestärkt werden (die «Rechteinhaber»). Um die Befähigungen und Chancen von Rechteinhabern zu stärken, bedarf es gut aufeinander abgestimmter Maßnahmen – das gilt besonders für die am stärksten marginalisierten Gruppen –, damit diese ihre Rechte innerhalb eines konkreten Projekts und im Prozess der Entwicklung insgesamt ausüben können.

Behörden, Spender und andere, die im Rahmen von Entwicklungsprozessen Macht ausüben, sind sogenannte «Pflichtenträger», das heißt, sie stehen denjenigen gegenüber in der Pflicht, die von Entwicklungsmaßnahmen betroffen sind, und sie müssen dafür sorgen, dass deren Rechte gewahrt werden und so entschieden und gehandelt wird, dass ihre Menschenrechte auch in Zukunft abgesichert sind. Entscheidend für die Rolle der Pflichtenträger ist, dass sie den Menschen gegenüber Rechenschaft schulden, die von ihren Entscheidungen betroffen sind – den Rechteinhabern. Das in jüngster Zeit bedeutendste Projekt im Bereich der Land- und Bodennutzung in Kambodscha, das Land Management and Administration Project (LMAP), ging eher technisch an die Frage heran, wie sich einerseits die Sicherheit von Landbesitz wahren lässt und wie andererseits Konflikte um Landbesitz- und Nutzungsrechte gelöst werden können. Eckpunkt des Projekts war die systematische Erfassung von Besitzrechten in Grundbüchern. Den Gebern und Leitern von LMAP zufolge war das Projekt ein großer Erfolg, da es gelang, ein modernes Grundbuchsystem zu entwickeln, die technischen Möglichkeiten des Ministeriums für Landverwaltung, Stadtplanung und Bauwesen erheblich zu verbessern und man, bis zum Ende des Projekts im Jahr 2009, für vergleichsweise wenig Geld über eine Million Landtitel ausstellte.

Menschenrechtsorganisationen und andere haben allerdings darauf hingewiesen, dass während der Projektlaufzeit und danach die Zahl der Zwangsräumungen und der Konflikte um Landrechte zugenommen haben. Zahlen belegen, dass gut über die Hälfte von Kambodschas Ackerland von Firmen, die dafür die wirtschaftlichen Nutzungsrechte haben, kontrolliert wird – und dass viele dieser Nutzungsrechte erst in den letzten Jahren vergeben wurden. In agrarischen Gebieten nimmt die Zahl der Landlosen rapide zu und, was Landbesitz angeht, sind die Ungleichheiten drastisch und verschärfen sich immer mehr. Was speziell LMAP angeht, wurde einigen der

am stärksten gefährdeten Haushalte nicht die Möglichkeit gegeben, ihre Position hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse durch einen Eintrag ins Grundbuch zu stärken. Profitiert haben von dem Projekt in erster Linie diejenigen, die in ländlichen Gebieten leben, an denen Investoren oder Spekulanten nur wenig Interesse haben – und die entsprechend auf die Sicherheit, die ein Grundbucheintrag mit sich bringt, nicht so sehr angewiesen sind. Da es nicht gelang, Staatsbesitz auf transparente Weise auszuweisen und in den Grundbüchern zu erfassen, wurde zahlreichen Landbesitzern mitgeteilt, sie lebten auf staatlichem Besitz und ein Eintrag ins Grundbuch sei entsprechend nicht möglich. Dies führte dazu, dass viele dieser Haushalte nun in sehr unsicheren Verhältnissen leben und ihnen die Zwangsräumung droht. Ebenso erging es jenen Familien, die am stärksten gefährdet sind, nämlich Haushalten ohne legale Besitzrechte; ihnen droht das selbe Schicksal.

Obgleich also LMAP beeindruckende Zahlen vorweisen kann, haben die ungerechten Machtverhältnisse, an denen man nicht rühren wollte, dazu geführt, dass randständige Gruppen von dem Prozess ausgeschlossen wurden, der systematische Missbrauch von Machtpositionen sich verschärfte und die Vorzüge und Lasten von Entwicklung zunehmend ungerecht verteilt werden.

Im dritten Kapitel werden zehn Punkte eines Menschenrechtsansatzes im Entwicklungsbereich vorgestellt, durch die Macht von den Verantwortungsträgern hin zu den Rechteinhabern verschoben werden kann – ganz besonders dort, wo es um die randständigsten und am stärksten gefährdeten Gruppen geht. Gleichfalls wird dort beschrieben, wie sich diese Punkte auf die Verwaltung von Landbesitz in Kambodscha anwenden ließen. Im Folgenden die zehn Punkte im Überblick:

1 Menschenrechtsziele und -strategien

Die maßgeblichen Menschenrechte und die Verpflichtung, sie zu achten und Schritte zu unternehmen, sie nach und nach umzusetzen, sollten Grundlage der Entwicklungsziele im jeweiligen Bereich sein. Dadurch, dass man menschenrechtliche Vorgaben festlegt, werden Werte, die sich von universellen, in internationalen Verträgen festgelegten Normen herleiten zum Teil der Entwicklungspolitik. Dokumente der internationalen Menschenrechtspolitik, in denen die jeweiligen Menschenrechte genau beschrieben und erklärt werden – beispielsweise die Allgemeinen Anmerkungen der Vertragsorgane und die Stellungnahmen der Sonderberichterstatter – sollten dazu dienen, Zielvorgaben zu umreißen. Darauf aufbauend sollten Strategien und Formen für die Programme entwickelt werden, durch die sich diese Vorgaben erfüllen lassen, wobei auf maßgebliche Ansätze und einschlägige Erfahrungen aus vergleichbaren Zusammenhängen und Programmen zurückgegriffen werden sollte. Vorrang sollten dabei diejenigen Gruppen erhalten, deren Menschenrechte innerhalb der jeweiligen Gesellschaft am stärksten beschnitten sind, bzw. diejenigen, denen eine Verletzung ihrer Menschenrechte droht.

2 Folgeabschätzungen für Menschenrechte, Sicherheits- und Ausgleichsmaßnahmen

Eine gründliche Folgeabschätzung hinsichtlich der Auswirkung eines Entwicklungsprojektes auf die Menschenrechtssituation sollte durchgeführt werden, um Wege zu finden, die menschenrechtlichen Aspekte optimal umzusetzen und vorhersehbare Risiken, die dazu führen könnten, dass gegen die Rechte einer bestimmten Gruppe verstoßen wird, zu ermitteln. Sind solche Risiken ermittelt, sollte der Zuschnitt des Projekts so erfolgen, dass sie entweder vermieden oder aber zumindest durch Menschenrechtsgarantien abgedeckt werden – wozu die Programme, um eine einwandfreie Umsetzung gewährleisten zu können, finanziell solide ausgestattet sein müssen. Maßnahmen und Programme, durch die Menschenrechte gesichert werden, dürfen nicht Beiwerk, sie müssen grundlegender Bestandteil von Entwicklungszusammenarbeit sein.

3 Sachkundige Beteiligung von Rechteinhabern

Von Anfang an, von der Entwicklung von Zielvorgaben und der Programmgestaltung, müssen diejenigen, die von einem Entwicklungsprojekt unmittelbar betroffen sind, umfassend daran beteiligt werden, damit sie in der Lage sind, Schwerpunkte festzulegen, Ideen beizutragen, Bedenken zu äußern und Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Zudem müssen die Betroffenen bereits in den frühen Stadien über ihre Rechte gemäß kambodschanischem Gesetz und maßgeblichen menschenrechtlichen Regelungen aufgeklärt werden sowie darüber, welche Rechtsmittel ihnen offen stehen und wie die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden können.

4 Klar umrissene Rechte und Pflichten

Menschenrechtsziele, -strategien und -garantien, die während der Planungs- und Entwicklungsphase ermittelt und ausgearbeitet wurden, müssen innerhalb des Projekts in klar umrissene Rechte und entsprechende Pflichten heruntergebrochen werden. In der Projektvereinbarung müssen zudem die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Regierung, vorzugsweise aufgeschlüsselt nach Pflichten konkreter Ministerien und Behörden, sowie die Pflichten anderer entwicklungspolitischer Partner aufgeführt werden. Schwammige Begrifflichkeiten, die dazu einladen, dass die Mächtigen nach Belieben verfahren, erhöhen die Gefahr des Machtmissbrauchs und der Rechtsverletzung. Im Gegensatz dazu sorgen klare Begriffsbestimmungen und Regeln, in denen die Pflichtenträger benannt werden und für Transparenz bei der Entscheidungsfindung gesorgt wird, dafür, dass die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen sinkt.

5 Transparenz

Entscheidende Informationen hinsichtlich des Projekts müssen öffentlich gemacht werden und zwar so, dass sie allgemein zugänglich sind und in einer Sprache vorliegen, die die Betroffenen verstehen. Hierzu gehören Informationen zur Konzeption des Projekts, Unterlagen hinsichtlich seiner Vorbereitung,

Projektvereinbarungen, Budgets, Kontrollberichte, Evaluationen und Abschlussberichte sowie sämtliche nicht vertrauliche Entscheidungen, Maßnahmen und Abläufe. Transparenz ist entscheidend, denn nur so können die Rechteinhaber aktiv an allen Phasen eines Entwicklungsprojekts mitwirken und nachvollziehen, welche Folgen das Projekt für ihre Rechte hat. Transparenz führt auch dazu, dass kontrolliert werden kann, wie die Pflichtenträger ihre Macht ausüben, wodurch sich ihre Rechenschaftspflicht erhöht – was wiederum das Vertrauen der Öffentlichkeit stärkt und dazu führt, dass sie dem Entwicklungsprojekt vertraut und es unterstützt. Durch transparente Grundsätze und transparentes Handeln sollte versucht werden, randständigen Gruppen Zugang zu maßgeblichen Informationen zu verschaffen, beispielsweise in Fällen, in denen sie keinen Internetzugang haben, eine andere Sprache sprechen oder Analphabeten sind.

6 Diskriminierungsfreiheit und Gleichberechtigung vor dem Gesetz

Die Prinzipien der Diskriminierungsfreiheit und der Gleichheit vor dem Gesetz sind grundlegender Teil der internationalen Menschenrechte und werden von Rechtssystemen in aller Welt als Grundregeln anerkannt. Die Zusicherung der Diskriminierungsfreiheit bezieht sich sowohl auf den Ablauf wie auch auf die Ergebnisse von Entwicklungsprojekten und -programmen. Ein Entwicklungsprogramm darf niemanden in den gesetzlich untersagten Fällen absichtlich oder praktisch benachteiligen, beispielsweise dadurch, dass einer speziellen Gruppe besondere Nachteile entstehen oder sie an seinen Vorzügen nicht teilhat. Das Ergebnis eines Projekts, beispielsweise ein Gesetz oder bestimmte Maßnahmen, darf Betroffene nicht benachteiligen, indem es beispielsweise Regelungen enthält, die grundsätzlich oder aber in der Praxis zu Ungunsten bestimmter Gruppen ausfallen. Hinzu kommt, dass während der Umsetzung des Entwicklungsprojekts oder -programms alle Betroffenen den gleichen gesetzlichen Schutz genießen müssen.

7 Geschlechtergerechtigkeit

Unterschiede, Ausschließungen oder Einschränkungen aufgrund des Geschlechts, die, ob in Theorie oder Praxis, dazu führen, dass Rechte eingeschränkt werden, widersprechen gemäß internationalem Recht den staatlichen Pflichten. Während der Umsetzung und nach Abschluss von Entwicklungsprojekten müssen Frauen Chancengleichheit, gleichen rechtlichen Schutz und gleichen Zugang zu Ressourcen genießen. Da es in Kambodscha kulturelle Hürden hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen gibt, werden Entwicklungsprojekte oft spezifische Maßnahmen vorsehen müssen, um sicherzustellen, dass Frauen aktiv an der Gestaltung und Umsetzung des Projekts teilhaben können und durch Ungleichheiten innerhalb von Gemeinschaften oder Haushalten nicht an den Rand gedrängt und von den Vorzügen des Projekts ausgeschlossen werden.

8 Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit

Die vielleicht wichtigste Art, im Rahmen eines Entwicklungsprozesses Machtverhältnisse auszugleichen, besteht darin, für die Betroffenen Wege zu schaffen, auf denen sie ihre Rechte einfordern können, und die zugänglich, gerecht und unparteiisch sind. Da das Justizsystem nicht unabhängig ist, muss auf anderem Weg für Rechenschaft gesorgt werden, nämlich durch Einrichtungen, die das Recht haben, Verletzungen der Menschenrechte zu untersuchen und darüber zu befinden. Alle Entwicklungspartner sollten sich dazu verpflichten, diesen Befunden nachzugehen, um so sicherzustellen, dass für entstandene Nachteile Abhilfe geschaffen und das Projekt entsprechend abgeändert wird. Sollte die Regierung Kambodschas nicht willens sein, sich rechtlich verbindlich an die Befunde eines derartigen alternativen Rechenschaftssystems zu halten, sollten die Zuwendungsgeber dennoch eigene Mechanismen schaffen, die dazu dienen, Klagen über Rechtsverletzungen zu untersuchen, und sich dazu verpflichten, alles zu tun, um im Falle solcher Verletzungen Abhilfe zu schaffen und Projekte entsprechend zu überarbeiten. In Fällen, in denen sich die Regierung weigert, gemeinsam mit Entwicklungspartnern ernsthafte Menschenrechtsverletzungen abzustellen, müssen die Geber dazu in der Lage sein, dies selbst zu tun, beispielsweise indem sie einen gesonderten Wiedergutmachungsfonds einrichten.

9 Länderstrategien für Menschenrechte und Kontrollverfahren

Eine länderspezifische Menschenrechtsstrategie benennt Hürden für eine gleichberechtigte Entwicklungspolitik, wozu auch ungerechte und missbräuchlich genutzte Machtverhältnisse gehören sowie strukturelle Diskriminierung. Die Strategie benennt, wer dazu in der Lage ist, für Wandel zu sorgen, und sie entwickelt eine Theorie dafür, wie ein Wandel in Richtung einer gerechteren Gesellschaft, in der Menschenrechte stärker geachtet werden, erreicht werden kann. Sie untersucht zudem mögliche Ansatzpunkte für eine schrittweise Umsetzung von Menschenrechten und benennt und bewertet, wie wirksam verschiedene, von Entwicklungspartnern und der internationalen Gemeinschaft durchgeführte Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte sein werden. Im Rahmen der Strategie wird untersucht, wie hoch die Gefahr ist, dass sich bestehende, ungleiche Machtverhältnisse durch unterschiedliche Aktivitäten und Leistungen weiter festigen, und wie Abhilfe zu schaffen ist.

10 Abstimmung unter Gebern

Die Aktivitäten unterschiedlicher Geber sollten grundsätzlich miteinander abgestimmt sein – und zwar hinsichtlich ihrer länderspezifischen Strategien in Fragen der Menschenrechte, der Verbesserung der Menschenrechtslage und der Reaktionen auf erhebliche Menschenrechtsverletzungen. Eine länderspezifische Menschenrechtsstrategie lässt sich dann besonders wirkungsvoll umsetzen, wenn «gleichgesinnte» Zuwendungsgeber sich über ihre Herangehensweisen einig sind und gleichermaßen durchgängig und klar zeigen, welche Verhaltensweisen sie hinnehmen und welche nicht. Die Geber sollten sich in Menschenrechts-

fragen durch eine Reihe konstruktiver Maßnahmen abstimmen, beispielsweise durch Hilfe zur Selbsthilfe und dadurch, dass positive Anreize gegeben werden. Kommt es zu schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen, muss abgestimmt werden, wie man Druck ausübt, beispielsweise indem man droht, Hilfsleistungen einzustellen, und sie gegebenenfalls auch einstellt, sollten alle anderen Mittel versagen.

In letzter Zeit haben Zuwendungsgeber im Bereich der Bodennutzung damit begonnen, eine Reihe potenziell wirksamer Initiativen auszuwerten, um so bestehende Probleme und Versäumnisse zu beheben. All diese Initiativen benötigen eine Menschenrechtsstrategie, andernfalls besteht die Gefahr, dass sie von den Mächtigen manipuliert und zum Nachteil der Ärmsten missbraucht werden. Da ein umfassender Menschenrechtsansatz aufwändig ist und auch einen Kulturwandel erfordert, sollten multi- und bilaterale Entwicklungs- und Hilfsorganisationen schrittweise Menschenrechte zu einem festen Bestandteil all ihrer Programme und ihrer Organisationsstrukturen machen. Geschieht dies, werden sie dazu beitragen können, dass Entwicklungsmaßnahmen in Zukunft erfolgreicher und wirkungsvoller nachhaltige und sinnvolle Ziele erreichen – und so ihren Anteil dazu leisten, dass aus Kambodscha ein gerechteres, wohlhabenderes und stabileres Land wird.



សេចក្តីសម្រេច ក្រសួង

ស្រប

ខ្ញុំកាន់ពាក្យសុំប្តូរ
ប្តូរ

ប្តូរសិទ្ធិជា?

Proteste indigener Gemeinschaften gegen Landraub
und Umweltzerstörung im Prey-Long-Wald



ការពារព្រៃឈើ
ឱ្យបានរឹងមាំ?

EINLEITUNG

«Die Gerechtigkeit lässt es nicht zu, dass der Verlust der Freiheit bei einigen durch ein größeres Wohl für andere wettgemacht wird. Sie gestattet nicht, dass Opfer, die einigen wenigen auferlegt werden, durch den Vorteil vieler anderer aufgewogen werden. Daher gelten in einer gerechten Gesellschaft gleiche Bürgerrechte für alle als ausgemacht; die auf der Gerechtigkeit beruhenden Rechte sind kein Gegenstand politischer Verhandlungen oder sozialer Interessenabwägungen.»

John Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit (1971; dt. 1979)

Im Jahre 2009 erklärte die Königliche Regierung Kambodschas, Ziel ihrer Bodenpolitik sei es, «Land auf gerechte, transparente, effektive und nachhaltige Art zu verwalten, zu nutzen und zu verteilen».¹ Eine solche Politik, so die Regierung weiter, würde dazu beitragen, nationale Ziele in den Bereichen Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Schutz natürlicher Ressourcen und der Umwelt sowie der sozio-ökonomischen Entwicklung zu erreichen.² Ähnlich wie die Regierung Kambodschas behaupten auch im Bereich der Landpolitik aktive Entwicklungsorganisationen, ihr Ziel sei es, die Sicherheit von Besitz- und Pachtverhältnissen zu erhöhen, für einen gerechteren und nachhaltigeren Umgang mit natürlichen Ressourcen und Böden zu sorgen, und sich für eine gerechte Verteilung des Landbesitzes einzusetzen. Um diese Ziele zu erreichen, haben multi- und bilaterale Entwicklungsorganisationen im Laufe des vergangenen Jahrzehnts Dutzende Millionen Dollar in diesem Bereich ausgegeben.³ Menschenrechtsorganisationen fordern unterdessen von der Regierung Kambodschas, sie solle ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen, wozu auch gehöre, Besitz- und Pachtverhältnisse rechtlich abzusichern, besonders für die ärmsten und damit am stärksten gefährdeten Teile der Bevölkerung. Diese Organisationen arbeiten eng mit jenen Gemeinschaften zusammen, die am stärksten von Landraub und Vertreibung betroffen sind, und sie unterstützen diese Menschen dabei, ihre Wohn- und Landnutzungsrechte durchzusetzen. Obwohl sich aber ihre Programme scheinbar perfekt ergänzen, sehen Geber und Menschenrechtsorgani-

1 Kingdom of Cambodia: Declaration of the Royal Government on Land Policy, 1. Juli 2009.

2 Ebd.

3 Die Ziele des Land Administration Sub-Sector Program (LASSP) werden z.B. wie folgt definiert:
1. Die Sicherheit von Besitzverhältnissen erhöhen und die Grundstücksmärkte stärken; Streitigkeiten über Besitzansprüche verhindern und lösen.
2. Die Böden und die natürlichen Ressourcen gerecht, nachhaltig und effektiv verwalten.
3. Sich dafür einsetzen, dass Land gerecht verteilt wird.

sationen angesichts von zunehmendem Landraub und Vertreibungen die Lage doch sehr unterschiedlich und versuchen entsprechend, ihre Ziele auf Arten umzusetzen, die sich nicht miteinander vereinbaren lassen. Die Geber weisen auf die im Rahmen ihrer Projekte bislang erzielten technischen Erfolge hin – wozu der beeindruckende Aufbau von Personal und Fachwissen im Ministerium für Landfragen gehört, das nun in der Lage ist, die Vergabe von Landtiteln und Grundbucheinträge fast ohne ausländische Hilfe abzuwickeln, sowie die Tatsache, dass bis Ende 2011 landesweit fast zwei Millionen Grundbucheinträge erstellt wurden. Sie glauben an den Wert ihrer Hilfs- und Förderleistungen und gehen davon aus, dass sie einen bedeutenden Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten. Zwar ist es nicht so, dass Entwicklungsorganisationen, die zu Landfragen arbeiten, über das Problem der Zwangsräumungen hinwegsehen, sie sehen jedoch bei solchen Fällen im Wesentlichen keinen Zusammenhang mit ihrer Arbeit. Ihre Projekte halten sie für einen Erfolg – im Rahmen dessen, was die wirtschaftlichen und politischen Realitäten hergeben. Sie führen an, ihr Einschreiten – und speziell ihre Anstrengungen in Sachen Grundbuchwesen – habe für einfache Kambodschanerinnen und Kambodschaner die Pacht- und Besitzverhältnisse sicherer gemacht und langfristig die Zahl der Konflikte um Land und der Zwangsräumungen verringert. Entsprechend werden Mittel zur Verfügung gestellt, damit die grundbuchmäßige Erfassung rascher vorangeht. Menschenrechtsorganisationen andererseits fällt auf, dass in Städten wie auf dem Land mehr und mehr Menschen von ihrem Land, aus ihren Häusern, d.h. von dem, was ihre Lebensgrundlage ausmacht, vertrieben werden, und zwar vom Staat, von Firmen, von mächtigen Einzelpersonen oder vom Militär. Sie sehen, wie einfache Menschen in Kambodscha, die tapfer genug waren, sich gegen anstehende Zwangsräumungen zu wehren, verfolgt werden, und wie brutal und zerstörerisch diese Räumungen oft erfolgen. Sie sehen, wie ganze Gemeinschaften immer tiefer in die Armut getrieben werden, und dass die mächtigen Täter, die gesetzeswidrig vom Elend anderer profitieren, stets straflos ausgehen. Menschenrechtsorganisationen fällt auf, dass die Hilfs- und Förderleistungen nichts oder sehr wenig dazu beitragen, diese Lage zu ändern, und im schlimmsten Fall jene stärken, die Menschenrechtsverletzungen begehen, um sich zu bereichern. Im Folgenden sollen drei Aspekte untersucht werden:

- Gründe für eine Menschenrechtsperspektive in der Entwicklungspolitik;
- der größere Zusammenhang: die Entwicklung des Grund- und Bodenbereichs in Kambodscha;
- ein Rahmenkonzept für menschenrechtliche Ansätze bei der Entwicklung des Grund- und Bodenbereichs.

Wir hoffen, dass diese Publikation eine Grundlage für Diskussionen unter politischen Entscheidungsträgern, Entwicklungshelfern und der kambodschanischen Zivilgesellschaft sein wird – und dass dies zu Veränderungen beiträgt, zu einem gerechteren Entwicklungsprozess, und dazu, in Kambodscha eine Gesellschaft entstehen zu lassen, in der es allen Menschen gut geht.

Natalie Bugalski

1 Gründe, Entwicklungspolitik unter eine Menschenrechtsperspektive zu stellen

1.1 Wert und rechtlich verbindliche Natur von Menschenrechten im Zusammenhang von Entwicklung

Als 1993 die Weltmensenrechtskonferenz die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien verabschiedete, wurde damit der herrschende internationale Konsens bekräftigt, es sei «die Pflicht von Staaten, unabhängig von ihren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Systemen, die Menschenrechte sowie grundlegende Freiheitsrechte zu fördern und zu schützen».⁴ Grundlage dieses Konsens' sowie der fast ein halbes Jahrhundert zuvor verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war die Erkenntnis, dass Menschenrechte die Basis einer jeden gerechten und florierenden Gesellschaft sind, in der Einzelne in Würde ein sinnerfülltes Leben führen können. Grundlage unserer Untersuchung ist dementsprechend Entwicklung mit dem Endziel einer Gesellschaft, in der bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewahrt sind und voll ausgeübt werden können, da rechtliche Garantien dafür sorgen, dass kein Mensch benachteiligt wird. Erreicht werden kann dies am ehesten durch eine Entwicklungsarbeit, die dafür sorgt, dass die Mitglieder einer Gesellschaft dazu ermutigt werden, aktiv und einschlägig informiert am Entwicklungsprozess teilzunehmen, wozu auch öffentliche Diskussion gehört sowie die Möglichkeit, Behörden für ihr Tun zur Verantwortung zu ziehen. Haben Menschen die Fähigkeiten und Chancen, die ihnen Menschenrechtsgarantien eröffnen, vergrößert sich auch der Beitrag, den sie zur Entwicklung ihres Landes leisten können.⁵ In diesem Diskussionspapier vertreten wir die Position, dass auf dem Weg hin zu gerechten und florierende Gesellschaften Menschenrechte ein Wert an sich sind, ein Wert, der eng mit dem Verlauf und Ergebnis von Entwicklungsprozessen zusammenhängt.

Ausgehend von dieser Grundüberlegung gibt es auch bedeutende rechtliche Gründe dafür, dass Menschenrechte im Rahmen von Entwicklungsprozessen geachtet und gefördert werden müssen. Kambodscha und die meisten Staaten, die dem Land

⁴ Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, Absatz 5.

⁵ Vgl. Amartya Sen: Development as Freedom, New York 1999, und Martha Nussbaum: Creating Capabilities: The Human Development Approach, Cambridge, 2011.

finanzielle und technische Entwicklungshilfe zukommen lassen, haben die wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommen unterzeichnet und sind an deren Vorgaben gebunden. Entsprechend bilden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) und die anderen großen Menschenrechtsabkommen⁶ eine feste normative Grundlage für entwicklungspolitische Entscheidungen. Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen und andere Instrumente haben im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte genauere Definitionen der in diesen Abkommen festgelegten Regeln ausgearbeitet, um so Regierungen dabei zu unterstützen, ihre Verpflichtungen zu begreifen und sie umzusetzen. Entstanden ist ein umfassender, sich stetig weiter entwickelnder Korpus von bindenden internationalen Menschenrechtsgesetzen, der für die Entwicklungsarbeit von entscheidender Bedeutung ist.⁷

Zwar liegt die Verantwortung, gemäß internationalem Recht dafür zu sorgen, dass Menschenrechte auf kambodschanischem Staatsgebiet geachtet, geschützt und umgesetzt werden, in erster Linie bei der Regierung Kambodschas, jedoch tragen auch andere Vertragsstaaten, die mit der Regierung zusammenarbeiten und finanzielle und/oder technische Hilfe leisten, einen Teil der Verantwortung dafür, dass die Menschenrechte des kambodschanischen Volks gewahrt werden. Neben den Verpflichtungen, die Staaten gegenüber den Menschen haben, die auf ihrem Staatsgebiet leben, wird zunehmend auch die Position vertreten, Staaten wären unter bestimmten Umständen auch dazu verpflichtet, sich für die extraterritoriale Einhaltung von Menschenrechten einzusetzen.⁸ Von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht die Frage, ob Staaten dazu verpflichtet sind sicherzustellen, dass ihre Entwicklungshilfe dazu beiträgt, die schrittweise Umsetzung der Menschenrechte voranzutreiben und dass sich die Menschenrechtslage in den Empfängerländern nicht etwa verschlechtert. In der Tat haben sich die Staaten durch ihre Unterschrift unter die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und weitere wichtige internationale Abkommen dazu verpflichtet, an der Umsetzung von Menschenrechten für alle mitzuwirken. Dies wird besonders im

6 Zu den weiteren, von vielen Staaten unterzeichneten Abkommen gehören die Kinderrechtskonvention (1989), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965).

7 Neben den Entscheidungen von regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen waren Menschenrechte, inklusive wirtschaftlicher und sozialer Rechte, auch Grundlage für gerichtliche Entscheidungen auf nationaler Ebene – so beispielsweise in Argentinien, Bangladesch, Deutschland, Finnland, Kanada, Kenia, Kolumbien, Indien, Irland, Lettland, den Philippinen, Südafrika, der Schweiz, Ungarn, den USA und in Venezuela. (Vgl. A. Nolan u.a.: *Leading Cases on Economic, Social and Cultural Rights: Summaries – Working Paper No. 7*, Genf 2009).

8 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) schreibt beispielsweise in einem Strategiepapier zu Menschenrechtsfragen in der deutschen Entwicklungspolitik: «Menschenrechte verpflichten Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern auch im Rahmen ihres Handelns in internationalen Organisationen und im Ausland». Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Strategiepapier 4, Mai 2011, S.5, abrufbar unter http://www.bmz.de/de/publikationen/themen/menschenrechte/Strategiepapier303_04_2011.pdf.

Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervorgehoben: «Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.»⁹

Die hier definierte Verpflichtung sollte so verstanden werden, dass sie sich sowohl auf Empfänger als auch auf Geber internationaler Hilfsleistungen bezieht.

Im September 2011 verabschiedete eine Gruppe von Fachleuten aus den Bereichen Internationales Recht und Menschenrechte die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.¹⁰ In diesem Grundsatzpapier werden Umfang und Art staatlicher extraterritorialer Verpflichtungen aufgezeigt. Dabei wird bestätigt, dass Staaten dazu verpflichtet sind, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu achten, zu schützen und umzusetzen, unter anderem in solchen Situationen, in denen sich staatliches Handeln oder Nicht-Handeln absehbar auf die Ausübung dieser Rechte außerhalb des eigenen Staatsgebiets auswirkt. Diese Menschenrechtsverpflichtung gilt auch für Fälle, in denen Staaten, gleich ob sie alleine oder gemeinsam handeln, in der Lage sind, entscheidend Einfluss auszuüben oder so zu handeln, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch außerhalb des eigenen Staatsgebiets umgesetzt werden können.¹¹

Die Prinzipien von Maastricht stellen damit klar, Staaten dürfen nicht so handeln oder Handlungen unterlassen, dass dadurch tatsächlich und absehbar die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten in Gefahr geraten.¹² Staaten müssen zudem alle Handlungen unterlassen, die anderen Staaten dabei helfen können, die genannten Rechte bewusst und willentlich zu beschneiden.¹³ Hierher würde vermutlich beispielsweise finanzielle oder technische Unterstützung für ein Projekt gehören, bei dem gegen diese Rechte verstoßen wird, vorausgesetzt dem Geber war bewusst oder hätte bewusst sein sollen, dass es wahrscheinlich zu derartigen Rechtsverletzungen kommen wird. Weiter wird in den Prinzipien von Maastricht darauf hingewiesen, dass Grundsätze und Kooperationsvereinbarungen in der Entwicklungszusammenarbeit in einer Art und Weise interpretiert und umgesetzt werden müssen, die sich mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen vereinbaren lässt.¹⁴

9 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), Artikel 2, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360806/publicationFile/3618/IntSozialpakt.pdf>

10 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 28. September 2011, abrufbar unter <http://www.fian.org/resources/documents/others/maastricht-principles-maastrichter-prinzipien/pdf>

11 Ebd., Abschnitt 9.

12 Ebd., Abschnitt 13.

13 Ebd., Absatz 21.

14 Ebd., Absatz 17.

Bei der Vorstellung, Geberländer müssten in der Hilfs- und Entwicklungsarbeit Menschenrechtsnormen befolgen, handelt es sich somit um ein rechtlich bindendes Gebot. Damit menschenrechtliche Verpflichtungen im Rahmen der Entwicklungsarbeit aber auch umgesetzt werden können, ist es in bestimmten Fällen erforderlich, die Art, in der Entwicklungsorganisationen ihre Arbeit derzeit angehen, grundlegend zu ändern. Solchen Verpflichtungen nachzukommen, bedeutet nicht einfach, grundlegende Infrastrukturprojekte zu finanzieren – und dazu ein paar Menschenrechtsorganisationen Zuschüsse zu gewähren und Wahlbeobachter zu entsenden. Vielmehr geht es darum, in Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit einen umfassenden Menschenrechtsansatz einzuführen.

1.2 Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik

Grundsätzlich bieten die Menschenrechte zwei Rahmenvorstellungen für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Einerseits beschränken die Menschenrechte bindend die staatliche Macht, andererseits nehmen sie Regierungen dafür in die Verantwortung, so zu handeln, dass für die Bürgerinnen und Bürger die Entwicklungsmöglichkeiten zunehmend wachsen.

Diese Rahmenvorstellungen haben selbstverständlich mit der Wirklichkeit in vielen Entwicklungsländern wenig zu tun. In Kambodscha zeigt der Staat regelmäßig, dass er nicht gewillt ist, sich an seine menschenrechtlichen Verpflichtungen zu halten.

Für diejenigen, die in der Entwicklungsarbeit einen menschenrechtlichen Ansatz verfolgen, besteht die Herausforderung darin, den Entwicklungsprozess in Bahnen zu lenken, die jene in den beiden Rahmenvorstellungen genannten Normen zunehmend Wirklichkeit werden lassen. Die Alternative bestünde darin, eine politische Ökonomie am Laufen zu halten, in der Macht missbraucht und die Lasten wie Vorzüge von Entwicklung zunehmend ungleich verteilt werden. Der Missbrauch von Macht führt dazu, dass manche Gruppen nicht nur nicht in den Genuss der Vorzüge von Entwicklung kommen, ihnen werden auch ihre Kosten aufgebürdet, beispielsweise indem sie wirtschaftlich oder physisch verdrängt, gesellschaftlich geächtet und von ihren kulturellen Wurzeln abgeschnitten werden. Häufig handelt es sich hierbei um die randständigsten und am stärksten gefährdeten Gruppen innerhalb einer Gesellschaft, um diejenigen, die es sich am wenigsten leisten können, diese Lasten zu tragen.

Eine Entwicklungszusammenarbeit, die Machtmissbrauch und formell wie informell ungerechte Machtstrukturen nicht auf abgestimmte Weise angeht, ist im besten Fall wirkungslos, verschwenderisch und unnachhaltig; im schlimmsten Fall führt sie dazu, dass sich die Leiden der ärmsten, randständigsten Gruppen verschärfen und die Gesellschaft, in der sie leben, immer ungerechter wird. Ganz gleich, was die oft zitierten Kennziffern für Entwicklung, inklusive der Wachstumsraten, besagen, unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte läuft Entwicklung dann aus dem Ruder, wenn drastischer Machtmissbrauch und extreme Verteilungsgerechtigkeitsverletzungen ungebrochen weiterbestehen.

Ein Menschenrechtsansatz versucht Veränderungen zu bewirken, indem er auf bestehende, «gesunde» Quellen von Macht und Machtverhältnissen zurückgreift und

während sämtlicher Stufen des Entwicklungsprozesses Ungerechtigkeiten beseitigt oder zurückdrängt. Hierbei ist es für wirkungsvolle, nachhaltige Entwicklung und Hilfe grundlegend, auf Machtdynamiken dadurch zu reagieren, dass sowohl auf Makro- als auch auf Mikro-(Projekt-)Ebene mehr Rechte und Rechenschaftspflicht eingefordert werden.

Die entscheidende Voraussetzung für einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik ist, dass es in allen Teilen des Prozesses sowohl Rechteinhaber als auch Pflichtenträger gibt. Damit diese Vorstellung Wirklichkeit werden kann, müssen Bedingungen hergestellt und Mechanismen eingeführt werden, durch die Macht hin zu jenen Menschen verlagert wird, die von einem Entwicklungsprojekt betroffen sind (den Rechteinhabern). Notwendig sind dafür gemeinsame Anstrengungen, um die Befähigungen und Chancen von Rechteinhabern zu stärken, so dass sie ihre Rechte innerhalb eines konkreten Projekts ausüben können – sowie innerhalb des gesamten Entwicklungsprozesses. Die Verhältnisse, Instrumente und Anstrengungen, die notwendig sind um Befähigungen zu erweitern, müssen so zugeschnitten sein, dass die Macht derjenigen wächst, die innerhalb einer Gesellschaft am meisten gefährdet sind, die aufgrund bestehender Strukturen, Bräuche und Normen benachteiligt, ausgeschlossen oder an den Rand gedrängt werden.

Behörden, Geber und andere, die bei Entwicklungsprozessen Machtpositionen innehaben, gelten als Pflichtenträger. Sie stehen den Menschen gegenüber in der Pflicht, die als Rechteinhaber durch die Entwicklung betroffen sind und müssen deren Rechte achten und so handeln, dass diese stärker in den Genuss ihrer Menschenrechte kommen. Um das zu erreichen, wird für Verhältnisse und Instrumente gesorgt, die sicherstellen, dass die Pflichtenträger denen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind, Rechenschaft schulden. In Gesellschaften mit Demokratiedefizit und ohne unabhängiges oder funktionierendes Justizwesen muss besonders darauf geachtet werden, dass Abläufe und Mechanismen eingerichtet werden, durch die Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden können und die dazu beitragen, dass sich die Macht faktisch weg von den Pflichtenträgern und hin zu den Rechteinhabern verschiebt.

In der Fachliteratur und in Grundsatzdokumenten multi- und bilateraler Entwicklungsorganisationen wird seit mindestens zwei Jahrzehnten anerkannt, dass es, damit Entwicklungs- und Hilfsleistungen wirken, notwendig ist, Machtfragen anzugehen. Um Fragen der Macht geht es auch bei den inzwischen bei Entwicklungsorganisationen allgegenwärtigen Verweisen auf u.a. verantwortungsbewusste Regierungsführung, Rechenschaftspflicht, Maßnahmen gegen Korruption, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Beteiligungs- und Beratungsprozesse sowie nachhaltige Entwicklung. All diese Ansätze sollen wesentlich dazu beitragen, die Machtausübung durch Pflichtenträger zu beschränken und Macht hin zu den Rechteinhabern zu verlagern – obgleich die Begriffe «Rechte» und «Pflichten» in diesem Zusammenhang selten fallen.

Vom reinen Nützlichkeitsdenken unterscheidet sich ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik grundlegend, wird hier doch die Position vertreten, es sei nicht hinnehmbar, dass gefährdeten und randständigen Gruppen Leid widerfahre,

nur damit es der Mehrheit besser gehe. Im Gegenteil wird sich dafür eingesetzt, so zu handeln, dass diejenigen, deren Menschenrechte bislang am meisten verletzt werden (d.h. die ärmsten und randständigsten Gruppen) das vorzügliche Ziel von Entwicklungsmaßnahmen sind.

Im Unterschied zum Nützlichkeitsdenken will ein Menschenrechtsansatz die strukturellen Wurzeln von Armut, Ungleichheit und Ausgrenzung aufdecken und überwinden, da sie Hürden auf dem Weg zu einer gerechten Gesellschaft sind. Ein solcher Ansatz versucht, die Art, wie Bürger und Staat die Machtverhältnisse wahrnehmen, so umzuformen, dass die Menschen Regierungen als Organe verstehen, deren Aufgabe es ist, ihre Interessen zu vertreten und ihre Rechte im Rahmen eines Entwicklungsprozesses, in dem sie selbst eine aktive Rolle spielen, umzusetzen. Anders als beim Nützlichkeitsdenken steht bei einem Menschenrechtsansatz die Rechenschaftspflicht eindeutig im Vordergrund, da nur so die Rechteinhaber ihre Rechte mithilfe fairer und unparteiischer Institutionen umsetzen und, sollten sie verletzt werden, dagegen Rechtsmittel einlegen können.

Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik erkennt zudem an, dass, für sich genommen, Wirtschaftswachstum kein Ziel von Entwicklung ist, sondern nur ein Mittel zum Zweck, eine gerechte und florierende Gesellschaft zu schaffen, in der alle Menschen die Befähigungen, Chancen und Freiheiten haben, die notwendig sind, um in Würde ein erfülltes und glückliches Leben zu führen. Dieser Ansatz erkennt damit an, dass alle Menschen gleichermaßen die Chance haben müssen, an wirtschaftlicher Entwicklung sowohl mitzuwirken als auch in ihren Genuss zu kommen.

Letztendlich hängt die wirksame Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes davon ab, dass ausreichende Mittel und Kapazitäten zur Verfügung stehen – in Verbindung mit dem entsprechenden politischen Willen. Entwicklungsprojekte und umfassende Länderstrategien sollten somit das Ziel verfolgen, all diese Faktoren, so es an ihnen gebreicht, zu stärken. Das bedeutet, in Projektbudgets sollten zusätzliche Kosten dafür einkaluliert werden, damit Bedingungen und Instrumente entstehen können, die sicherstellen, dass Macht an die vor Ort Betroffenen übergeht und ihre Rechte geachtet und umgesetzt werden. Es sollten gezielte Anstrengungen unternommen werden, die Befähigungen aller maßgeblichen Akteure so zu verbessern, dass die Rechteinhaber ihre Rechte kennen und in der Lage sind, die Pflichtenträger zur Rechenschaft zu ziehen; Pflichtenträger wiederum müssen ihre Verpflichtungen kennen und wissen, wie sie sie erfüllen können. Sowohl Rechteinhaber wie auch Pflichtenträger sollten in allen Projektphasen fortlaufend unterstützt werden, was meist nur möglich ist, wenn auch die Entwicklungsorganisationen über höhere Kapazitäten verfügen.

Geber müssen Maßnahmen treffen, die geeignet sind, in diesem Bereich den politischen Willen zu steigern, wozu auch passende maßgebliche Anreize dafür gehören, die Menschenrechtsslage zu verbessern. Ein weiteres wichtiges Mittel ist es, Vorkämpfer für Menschenrechte innerhalb und außerhalb von Behörden zu finden, sowie die Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, Menschenrechte einzufordern.

Da Rechenschaftspflicht Kern des Menschenrechtsansatzes ist, fällt Gebern und der internationalen Gemeinschaft die wichtige Aufgabe zu, unmissverständlich

klarzustellen, dass ernste und anhaltende Menschenrechtsverletzungen nicht hingenommen und ernste Folgen für die Entwicklungspartnerschaft haben werden.

Wendet man einen Menschenrechtsansatz an, sind dafür spezifische, den jeweiligen Zusammenhängen, Bereichen und Projekten angepasste Eingriffe erforderlich. Da Zusammenhänge dynamisch sind, müssen solche Eingriffe flexibel und anpassungsfähig sein. Bei dieser Untersuchung geht es um die Nutzung von Grund und Boden in Kambodscha. Das zweite Kapitel bietet einen Überblick über die Geschichte und Entwicklungsprojekte im Bereich Landbesitz und Landnutzungsrechten in den vergangenen 15 Jahren. Hier zeigt sich: trotz gewisser partieller Verbesserungen ist an den ungerechten Machtverhältnissen nicht gerüttelt worden, was dazu geführt hat, dass randständige Gruppen ausgegrenzt wurden und der systematische Missbrauch von Macht sich gefestigt hat. Im Endergebnis sind hierdurch die Vorzüge und Lasten von Entwicklung immer ungerechter verteilt worden. Im dritten Kapitel werden zehn Punkte für einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik im Einzelnen ausgeführt, und es wird erläutert, wie diese in Kambodscha auf die Nutzung von Grund und Boden so angewendet werden können, dass sich die negativen Entwicklungstrends umkehren.

Zwangsumsiedlungsstelle außerhalb von Phnom Penh



2 Der Zusammenhang: Die Entwicklung der Bodennutzung in Kambodscha

In diesem Kapitel geht es um die neuere Geschichte der Bodennutzungs- und Besitzrechte in Kambodscha. Beschrieben werden die maßgeblichen Entwicklungsansätze, wobei der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik in einen größeren Zusammenhang gestellt wird. Der Schwerpunkt liegt auf den Bodenbesitz- und Nutzungsrechten, da diese im vergangenen Jahrzehnt ein Eckpfeiler der von Gebern unterstützten Entwicklungsanstrengungen waren.

2.1 Eine kurze Geschichte der Bodenbesitz- und Nutzungsrechte

Während der Herrschaft der Roten Khmer von 1975 bis 1979 wurde das Recht auf Privatbesitz – eingeführt unter dem Französischen Protektorat und von der Sangkum-Regierung ebenso anerkannt wie in von der Republik Khmer – abgeschafft und die meisten Grundbücher vernichtet. Sämtlicher Besitz sollte allein dem Staat (auch Angkar genannt) gehören. Während der unter vietnamesischer Verwaltung stehenden Volksrepublik Kambodscha (VRK) von 1979 bis 1989 wurde ein neues System der kollektiven Landnutzung und Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten eingeführt. Von dem Regime wurde dies allerdings nicht konsequent umgesetzt.¹⁵ Nach Phnom Penh, das unter der Herrschaft der Roten Khmer geräumt und weitgehend unbewohnt gewesen war, zogen nun Hunderttausende Menschen und Wohnraum und Land wurden nach dem Prinzip verteilt: «Wer zuerst kommt, mahlt zuerst.» Obgleich alles Land Staatseigentum blieb, entstand während dieser Zeit ein kleiner informeller Immobilienmarkt.¹⁶

Im Jahre 1989 stellte das VRK-Regime einige Rechte auf Privatbesitz, allerdings nicht das volle Eigentumsrecht, wieder her, als durch einen Verfassungszusatz den Bürgerinnen und Bürgern das Recht gegeben wurde, «uneingeschränkt Land zu besitzen und zu nutzen» wie auch Landrechte zu vererben. Durch eine Verordnung wurden die faktischen Besitzverhältnisse wie sie zu Beginn der VRK-Zeit bestanden legalisiert.¹⁷ Diese Eigentums- und Besitzrechte von Landbesetzern wurden dann auch durch das Bodengesetz von 1992 bestätigt, obgleich in den einführenden

¹⁵ Paul Rabe: From «Squatters» to citizens? Slum dwellers, developers, land sharing and power in Phnom Penh, Cambodia. Doktorarbeit, University of Southern California 2009, S. 79.

¹⁶ Ebd., S. 78.

¹⁷ Verordnung Nr. 25 (1989).

Artikeln dieses Gesetzes seltsamerweise steht, alles Land sei staatlicher Besitz.¹⁸ Außerdem erklärte dieses Gesetz sämtliche von vor 1979 stammenden Besitzansprüche für ungültig.¹⁹

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde nach dem Abzug des vietnamesischen Militärs und der Verwaltung die sozialistische Politik offiziell aufgegeben und, unter Anleitung der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und anderer Entwicklungsorganisationen, eine Marktwirtschaft eingeführt. Dabei wurden Maßnahmen ergriffen, die dazu dienen sollten, privatwirtschaftliche Entwicklung und Investitionen aus dem Ausland zu fördern, wozu auch die förmliche Regelung des Grundbesitzes gehörte.

Zwar wurden in den 1990ern keine umfassenden Abläufe eingeführt um Grund und Boden zu registrieren, aber Eigentum an Land, Landbesitz, Nutzung und Übertragungen wurden weiterhin «informell» von einer Reihe örtlicher Behörden durch die Ausgabe unterschiedlicher Dokumente unterstützt. Zwar hatte das Bodengesetz von 1992 die rechtliche Basis für ein Grundbuchwesen geschaffen, bis zur Verabschiedung des neuen Bodengesetzes von 2001 gab es hierfür jedoch keine festen Instrumente oder Abläufe.²⁰

Die Verfassung des Königreichs Kambodscha von 1993 bestätigte das Recht aller Bürgerinnen und Bürger, Eigentum zu besitzen, das vom Staat nicht beschlagnahmt werden dürfe, es sei denn im öffentlichen Interesse und bei vorhergehenden, angemessenen Ausgleichsleistungen.²¹ Anfang der 1990er Jahre unterzeichnete Kambodscha zudem fünf internationale Menschenrechtsabkommen, darunter den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der häufig dahingehend ausgelegt wird, dass das Recht auf abgesicherte Besitz- und Nutzungsrechte wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Wohnen und einen angemessenen Lebensstandard ist.²²

Im Jahr 1989 wurde innerhalb des Landwirtschaftsministeriums eine Abteilung für Grundbücher eingerichtet. Da es an Kapazitäten mangelte, wurden aber im Laufe der folgenden zehn Jahre bei 4,5 Millionen Anträgen, die bei bezirklichen Grundbuchämtern eingereicht wurden, nur 500.000 Grundbuchbescheinigungen ausgestellt. Eintragungen ins Grundbuch verliefen langsam, waren umständlich und teuer.²³ Mitte des Jahrzehnts wurde diese Abteilung zum Ministerrat verlegt, was zeigte, dass man der Frage des Landbesitzes und der Landnutzung eine zunehmend höhere Bedeutung beimaß. 1998 wurde die Abteilung für Grundbücher umbenannt

18 Bodengesetz (1992), Artikel 1 und 2.

19 Bodengesetz (1992), Artikel 1.

20 Management Report and Recommendations in response to the Inspection Panel report: Cambodia LMAP, Weltbank, Januar 2011, Absatz 19.

21 Verfassung des Königreichs Kambodscha (1993), Artikel 44.

22 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 11.1; UN CESCR, General Comment 4: The right to adequate housing (1991).

23 Cahn Sophalet u.a.: Land Tenure in Cambodia: A Data Update, CDRI, Working Paper 19, 2001; und Frank Van Acker: «Hitting a stone with an egg? Cambodia's rural economy and land tenure transition», Centre for Asian Studies (CAS), Diskussionspapier, April 1999, S. 37f.

in Allgemeine Abteilung für Grundbücher und Geografie und beim neugegründeten Ministerium für Land-, Bauwesen und Stadtplanung (MLMUPC) angesiedelt.²⁴

Infolge der 1989 teilweisen Wiedereinführung von Privatbesitz und infolge der Vergabe von Land an Bauern, war zu dieser Zeit die Verteilung von Landbesitz vergleichsweise gerecht²⁵ und die Menschen hatten, was den Privatbesitz und die Nutzung von Land anging, Rechtssicherheit.²⁶ Im Jahre 2000 bezeichnete allerdings das Cambodian Development Resource Institute (CDRI) den Besitz an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen als «höchst ungleich».²⁷ Eine Reihe von Faktoren hat zu dieser in den 1990ern zunehmenden Ungleichheit beim Landbesitz und der Landlosigkeit beigetragen, u.a. rasches Wachstum der Bevölkerung und Zunahme der Familiengröße, Vertreibung durch neu aufflammende innere Konflikte, rückkehrende Flüchtlinge und demobilisierte Soldaten, denen meist zu kleine Grundstücke zugewiesen wurden, überschuldete Familien und sogenannte «Notverkäufe», zu denen es häufig wegen der hohen Kosten für medizinische Behandlung bei Krankheiten kam.²⁸

Weiter verschärft wurde diese Lage durch die Privatisierungen und den Übergang zur Marktwirtschaft ab Anfang der 1990er Jahre sowie durch zunehmende Kapitalflüsse und anziehende Konjunktur – wozu nicht zuletzt die Stationierung von 30.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der UNO und anderer ausländischer Institutionen beitrug. All dies führte, da die Nachfrage das Angebot überstieg, zu einem erheblichen Anstieg der Grundstückspreise²⁹, vor allem in Phnom Penh.

Da auch das alte Klientelsystem wieder auflebte und Rechte behördlich oder rechtlich nicht geschützt wurden, führte dies schon bald zu vermehrtem Landraub und zu Zwangsräumungen. Paul Rabe, der für 1990 bis 1996 eine Zahl von mindestens 4.000 betroffenen Familien in den Städten angibt, beschreibt, wie in dieser Zeit in Phnom Penh Zwangsräumungen ihren Anfang nahmen: «Zur selben Zeit als hochrangige Regierungsvertreter Polizisten und Militärs (als Privatleute) die Besetzung von Land und Gebäuden durch ihre Verbindungen mit informellen Maklern förderten, zur selben Zeit als selbst Politiker Besetzungen das Wort redeten, da sie hofften, daraus bei den Wahlen von 1993 Kapital schlagen zu können, begannen die Stadtverwaltung

24 Ebd., 4.2.

25 Paul Rabe (a.a.O.), S.83 (zurückgreifend auf Shaun Williams: Review of Secondary Sources Relating to Land Tenure and Access Issues, Phnom Penh, 1999, und Frank Van Acker: «Hitting a stone with an egg? Cambodia's rural economy and land tenure transition», Centre for Asian Studies (CAS), Diskussionspapier, April 1999, S. 35).

26 Wobei aber gesagt werden muss, dass Greve und später Van Acker darauf hinweisen, dass: «[a]t least a million people were put at a disadvantage by the private ownership right granted in 1989: the refugees in third countries and Thailand, the border people living along the Cambodian-Thai border (Khmer Rouge areas), the internally displaced people, and those forcibly relocated to strategic hamlets inside Cambodia. Frank Van Acker: a.a.O., S. 44 (Zitat aus Sophie Hanne Greve: «Land Tenure and Property Rights in Cambodia», Phnom Penh, 1993, S.50).

27 Sik Boreat: Land Ownership, Sales and Concentration in Cambodia, CDRI, Working Paper 16, 2000.

28 Alfons Ullenberg: Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Cambodia, GTZ, 2009, S.13.

29 Ebd.

Phnom Penhs und kommunale Behörden damit, Menschen systematisch und brutal durch Zwangsräumungen zu vertreiben.»³⁰

Eine der Begründungen, welche die Stadtverwaltung von Phnom Penh seinerzeit gab, war, dass Besetzer «illegal» und «Anarchisten» seien, da sie sich Land unter den Nagel reißen würden, auf das andere Menschen Besitzansprüche hätten.³¹ Rabe weist darauf hin, diese Behauptungen seien schon deshalb «Anfang der 1990er Jahre sehr fragwürdig gewesen, da, seit das VRK-Regime alle vorherigen Besitzansprüche für ungültig erklärt hatte, keine neuen Besitzurkunden ausgestellt worden waren».³² Das betraf auch staatlichen Besitz, der weder umfassend definiert noch abgegrenzt noch registriert war.

Als die Regierung und das Militär in den 1990er Jahren große landwirtschaftliche Nutzflächen, Wälder und Fischgründe an kambodschanische und ausländische Investoren vergaben, führte dies häufig zur Vertreibung der Ortsansässigen und beschnitt ihren Zugang zu Wäldern, Wasser und weiteren dringend notwendigen natürlichen Ressourcen.

Die privatwirtschaftliche Vergabe dieser Grundstückskonzessionen erfolgte weitgehend auf undurchsichtigen Wegen. Zwar wurden später rechtliche Regelungen hierfür getroffen, Konzessionen werden aber weiterhin nach fragwürdigen Kriterien vergeben und ohne Rücksicht auf eine soziale und ökologische Absicherung.

Die Unsicherheit hinsichtlich der Bodenrechte betraf auch private Investoren, denen es nicht gelang, die Besitz- und Nutzungsrechte für begehrte Grundstücke zu klären. Die Tatsache, dass es für den Besitz und die Nutzung von Land nach wie vor sehr oft keine Sicherheit gibt, stellt ein wesentliches Hindernis für die freie Marktwirtschaft dar. Als in den 1990er Jahren Entwicklung und Wachstum zunahm, stieg auch die Unsicherheit beim Besitz und der Nutzung von Land stark an. In dem Maße, in dem sich die Praxis verfestigte, im Namen von Entwicklung Menschen durch Zwangsräumungen zu vertreiben, wurde es auch schwieriger, die unsicheren Besitzverhältnisse anzugehen – worunter schließlich der Markt für Immobilien und Ressourcen und letztlich die gesamte Volkswirtschaft zu leiden hatte.

30 Paul Rabe, a.a.O., S.93.

31 Ebd. (Bezug nehmend auf Bronwyn Curran: «Fate of Squatter in the Balance», Phnom Penh Post, 25. Februar 1994).

32 Ebd.

2.2 Die wichtigsten Anstrengungen der Geber, Landrechte zu definieren und abzusichern

Das Bodengesetz

Mitte der 1990er Jahre vergab die ADB ein Darlehen von 30 Millionen Dollar an den Agrarsektor unter der Bedingung, in diesem Bereich neue, klarere Regelungen zu schaffen.³³

Der ADB zufolge «gehörte es zu den Hauptzielen des Darlehens, Maßnahmen und institutionelle Reformen zu fördern, die zu einer am Markt ausgerichteten Entwicklung in der Landwirtschaft führen».³⁴ Der entsprechende Gesetzgebungsprozess begann 1996 und zwar mit technischer Unterstützung der ADB. Ziel des Gesetzes war es, in den Worten der ADB, «die Art und Weise zu reformieren, in der Land und Boden verwaltet und verteilt werden, und vor allem Eigentumsrechte zu schützen».³⁵

Urooj Malik, der damalige Vertreter der ADB in Kambodscha, bezeichnete die Verabschiedung des Gesetzes, die 2001 erfolgte, als einen «wichtigen Wendepunkt für die nachhaltige Entwicklung und die Verwaltung von Kambodschas natürlichen Ressourcen – wenn man bedenkt, vor welche Schwierigkeiten die Frage der Landlosigkeit die Regierung stellt».³⁶

Das neue Bodengesetz, verabschiedet nach einem so zuvor nicht gekannten Beratungsprozess, wurde in der Tat von vielen als fortschrittlich und als Wendepunkt begrüßt, da es eine fixe rechtliche Grundlage für den Schutz von Bodenrechten schuf. Ein wichtiger Punkt war, dass das Gesetz bekräftigte, Menschen, die vor dem 31. August 2001 ein Grundstück in Besitz genommen hatten und eine Reihe weiterer Kriterien erfüllen, hätten das ausschließliche Recht an diesem Grund und könnten rechtliche Eigentümer werden.³⁷ Solche Rechte werden «Besitzrechte» genannt und bildeten die Grundlage für den Zuspruch eines Landtitels, ein Verfahren, das im folgenden Jahr begann. Wichtig war auch, dass das Gesetz jeden Versuch unter Strafe stellt, Land, das im Grundbuch noch nicht erfasst ist, seinen friedlichen Besitzern zu entziehen.³⁸ Das bedeutet, solange über den Anspruch eines Haushalts auf ein Stück Land nicht gerichtlich entschieden wurde, darf der Besitz dieses Landes nicht in Frage gestellt werden, sei es durch Drohungen oder Räumung. Das führte dazu, dass ein Moratorium der Räumungen bei jenen verhängt wurde, über deren Ansprüche noch nicht entschieden war. Das Gesetz enthält außerdem eine Regelung, in der anerkannt wird, dass indigene Bevölkerungsgruppen ein Wohnheitsrecht auf ihr Land haben, und es gibt dem Staat die Befugnis, indigenen Gruppen ein kollektives Besitzrecht auf

33 ADB Loan 1445-CAM(SF): Agricultural Sector Program, verabschiedet am 20. Juni 1996. Mitte der 1990er Jahre hatte die ADB auch finanzielle und technische Unterstützung für Stadtentwicklungsprogramme geleistet.

34 ADB Media Centre: «ADB Congratualtes Cambodia on Passage of Land Law», 2001, abrufbar unter <http://www.adb.org/Documents/News/CARM/2001/carm200101.asp>.

35 Ebd.

36 Ebd.

37 Bodengesetz (2001), Artikel 38.

38 Bodengesetz (2001), Artikel 248.

Land zu verleihen. Bis das Land von indigenen Gruppen registriert ist, gilt auch hier eine Übergangsphase.

Allerdings gibt es, wie angemerkt werden muss, auch erhebliche rechtliche Lücken was die Sicherheit von Landbesitz und -nutzung sowie den Schutz vor Zwangsräumungen anbetrifft. Der Besitz von Eigentum, das, wie im Gesetz definiert, dem Staat als öffentliches Eigentum gehört oder das anderen Privatpersonen gehört, ist nicht legal. Die Besetzung von Land nach Inkrafttreten des Gesetzes ist gleichfalls illegal. Für möglicherweise Zehntausende Haushalte, die dies betrifft, gibt es keinerlei gesetzliche Sicherheit, keinen Schutz vor Zwangsräumungen. Dass in dem Gesetz (oder Ergänzungen und Verordnungen dazu) jede Art von umfassender Regelung für eine Reihe von Besitz- und Nutzungsformen fehlt sowie für Räumungen, Ausgleichszahlungen oder Umsiedlungen ist besonders bemerkenswert, da, als es verabschiedet wurde, Zwangsräumungen bereits im großen Stil stattfanden.

Dennoch war das neue Bodengesetz für die Mehrheit der Kambodschanerinnen und Kambodschaner positiv, gab es doch jetzt Rechtssicherheit, was ihre Besitz- und Nutzungsverhältnisse anging, und einen rechtlichen Rahmen dafür, wie Konflikte über Land gelöst werden und wie man Land registrieren kann.

Die ADB räumte jedoch ein, es genüge nicht, ein fortschrittliches Bodengesetz in Kraft zu setzen, um Besitzrechte abzusichern und die weitgehende Unsicherheit bei den Besitz- und Nutzungsverhältnissen zu beseitigen. Malik sagte anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes, der «wahre Test dafür, ob der Umgang mit Ressourcen besser gelenkt wird, wird die Umsetzung des Gesetzes sein».³⁹ Die ADB bewilligte im Jahr 2000 600.000 Dollar für die technische Unterstützung einer ersten Umsetzungsphase und 2003 weitere 600.000 für eine zweite Phase, wozu auch gehörte, die erforderlichen Verordnungen zu entwerfen, Richter, Anwälte und Grundbuchbeamte hinsichtlich des Gesetzes auszubilden und Maßnahmen einzuleiten, um der Bevölkerung zu vermitteln, welche Rechte sie haben und wie sie diese ausüben werden können.⁴⁰ Der ADB war klar, dass sich trotz der Verabschiedung des Gesetzes mächtige Einzelpersonen, Regierungsvertreter und Militärs zunehmend an Landraub beteiligen würden, und dass viele Menschen, speziell die Armen und Machtlosen, weiter von ihrem Land vertrieben und deshalb demonstrieren. In ihrem Dokument zur ersten Phase der Umsetzung wies die ADB deshalb darauf hin: «Gelingt es nicht, ein transparentes und gerechtes System des Umgangs mit Landbesitz wiederherzustellen und wirksame Instrumente zu seiner Umsetzung aufzubauen, werden die gesellschaftlichen Ungleichheiten wachsen, was dazu führen kann, dass die sowieso bereits labile Rechtstaatlichkeit und staatliche Legitimität ins Wanken geraten.»⁴¹

39 ADB Media Centre, a.a.O.

40 ADB Technical Assistance to the Kingdom of Cambodia for Implementation of Land Legislation, Dezember 2000, S.2.

41 Ebd.

Das Land-Management-Administration-System

Da es nun einen klaren rechtlichen Rahmen für die Klärung von Eigentumsrechten, für Grundbucheintragungen und Konfliktschlichtung gab, ging die kambodschanische Regierung daran, mit Hilfe der finanziellen und technischen Unterstützung multi- und bilateraler Geber die Landverwaltung voranzutreiben, wozu auch das Grundbuchwesen gehörte. Man konnte nun damit beginnen, von Deutschland und Finnland seit Mitte der 1990er Jahre finanzierte Pilotprojekte für Kataster und Grundbücher landesweit auszudehnen.

Das Land Management, Administration and Distribution Program (LAMDP) sollte im Rahmen einer Reihe von Regierung und Gebern finanzierter Projekte innerhalb von 15 Jahren umgesetzt werden. Das LAMDP hatte das Ziel, Kernsätze des Bodengesetzes von 2001 umzusetzen. Besitz- und Nutzungsverhältnisse sowie Immobilienmärkte sollten dadurch abgesichert, Konflikte über Grundbesitz vermieden oder geschlichtet, und Land sowie natürliche Ressourcen gerecht, nachhaltig und effizient verwaltet werden – und zwar durch eine gerechte Verteilung des Landes.

Das Land Management and Administration Project (LMAP)⁴² war 2002 die erste Phase von LAMDP.⁴³ LMAP sollte ursprünglich über eine Laufzeit von fünf Jahren umgesetzt werden, wurde 2007 aber um zwei Jahre verlängert.⁴⁴

LMAP sollte sich schwerpunktmäßig auf fünf Bereiche konzentrieren:

- Entwicklung eines Regelwerks für den Umgang mit Grund und Boden: die Arbeitsfähigkeit des Council of Land Policy verbessern, Maßnahmen vorschlagen, rechtliche Dokumente entwickeln und entwerfen sowie Maßnahmen, Gesetze und Verfahren bekannt machen.
- Entwicklung von Institutionen: Langfristige Entwicklung des MLMUPC, Entwicklung von Programmen zum Landmanagement und zur Weiterbildung in der Verwaltung sowie eine privatwirtschaftliche Landvermessungsbranche aufbauen.
- Landtitel vergeben und Entwicklung eines Grundbuchwesens: Informationsvermittlung und Bürgerbeteiligung, systematische und Einzelfallvergabe von Landtiteln, Entwicklung eines modernen Grundbuchwesens.

42 Die Dokumentationen über den Zuschnitt von LMAP, die öffentlich verfügbar sind, befinden sich im World Bank's Project Appraisal Document und in den Memos der Weltbank zu dem Hilfsprogramm. Der Zuschnitt der Projekte von bilateralen Gebern und Regierung wurde nicht öffentlich gemacht. Folglich beziehen sich die folgenden Informationen auf die Dokumente der Weltbank.

43 Sowie des Land Distribution Program (LASED).

44 Im Jahr 2006 stellte die Weltbank die Finanzierung von LMAP vorübergehend ein, als bei einer Untersuchung festgestellt wurde, dass 17 Verträge über einen Wert von insgesamt 0,7 Millionen Dollar aufgrund von Korruption unzulässig vergeben worden waren. Nachdem hier Abhilfe geschaffen worden war, setzte die Weltbank das Projekt im Februar 2007 fort. (Weltbank: Cambodia: World Bank releases new statement and update, abrufbar unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/CAMBODIAEXTN/0,,contentMDK:20947353-menuPK:50003484-pagePK:141137-piPK:141127-theSitePK:293856,0.html>).

- Instrumente zur Lösung von Konflikten über Grundbesitz aufbauen: die Katasterkommission stärken und Benachteiligten Rechtshilfe zur Verfügung stellen.
- Landmanagement: Die Abläufe verdeutlichen und definieren, die bei der Bestimmung und Abgrenzung von verschiedenen Arten von Grundstücken gelten.

Die wichtigsten Geldgeber waren die Weltbank (28,83 Millionen US-\$), die GTZ (3,5 Millionen US-\$ in Form technischer Unterstützung) und die finnische Regierung (3,5 Millionen US-\$ in Form technischer Unterstützung).⁴⁵

Die Internationale Entwicklungsagentur Kanadas (CIDA) trat dem Projekt 2004 bei und sagte bis 2012 Zuwendungen und technische Unterstützung von 10 Millionen CN\$ zu LAMDP zu.⁴⁶

Die Erfolge, Errungenschaften, Unzulänglichkeiten und Misserfolge von LMAP sind in den vergangenen Jahren wiederholt untersucht worden, speziell von der Weltbank, dem World Bank Inspection Panel, unabhängigen Fachleuten, Forschern und NGOs. Allgemein gesagt ist das Projekt, geht es nach seinen bilateralen Unterstützern (Deutschland, Finnland und Kanada) sowie denen, die es umgesetzt haben, ein großer Erfolg, was vor allem mit der Zahl der ausgestellten Landtitel und der verbesserten Arbeitsfähigkeit der Behörden in diesem Bereich belegt wird. Dieser technischen Sicht der Errungenschaften von LMAP, die weiter unten auszugsweise belegt wird, steht die Sicht von Menschenrechtsorganisationen, Forschern und des World Bank Inspection Panel gegenüber, die die Umsetzung von LMAP hinsichtlich politisch-ökonomischer und menschenrechtlicher Gesichtspunkte untersucht haben – sowie darauf hin, ob Sicherheitsmechanismen ausreichend gegriffen haben. In der Tat zeigen diese Untersuchungen, wie unten beschrieben, dass versäumt wurde, die vorhandenen ungerechten Machtverhältnisse anzugehen, was dazu führte, dass das Projekt auf eine rein technische Entwicklung beschränkt blieb und von mächtigen Interessengruppen, die ihre Kontrolle über Grund und Boden festigen und ausdehnen wollten, leicht manipuliert werden konnte. Solche Manipulationen gingen insbesondere auf Kosten von randständigen Gruppen, über deren Rechte bei der Umsetzung des Projekts hinweggegangen wurde und denen nun der Verlust ihres Landes droht.

Die «Erfolgsstory» besteht darin, dass es bei dem Projekt deutlich positive Ergebnisse gab, wozu der Aufbau eines modernen Grundbuchwesens gehört, die verbesserte Arbeitsfähigkeit des MLMUPC und die Erteilung von über einer Million Landtiteln (von insgesamt ungefähr elf Millionen Grundstücken wurden 1,6 Millionen registriert)⁴⁷. Die Beratungsfirma FINNMAP, die technische Unterstützung für die von Finnland finanzierten Entwicklungsprojekte im Bereich der Bodennutzung leistete, beschrieb die Erfolge bei der Verwaltung von Grund und Boden so (Stand 2011; inkl. der Folgeprogramme von LMAP): «Die Erfolge, die durch das Programm bislang erzielt wurden, sind beeindruckend: Über zwei Millionen Grundstücke sind

⁴⁵ Weltbank: LMAP summary, abrufbar unter http://siteresources.worldbank.org/INTCAMBODIA/Resources/Cambodia_Project_Updates.pdf.

⁴⁶ CIDA: Cambodia: CIDA funded projects, abrufbar unter <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/cpo.nsf/fWebCSAZEn?ReadForm&idx=01&CC=KH>.

⁴⁷ Fabian Thiel: Gender Equality and Land Law in Cambodia, FIG Congress 2010, S.3.

vermessen und die Besitzverhältnisse wurden geklärt, wodurch Privatleute erstmals offizielle Landtitel für ihren Besitz erhielten. Über 1.000 Katasterbeamte, 9.000 kommunale Entscheidungsträger und 3.500 Mitglieder der Katasterkommission wurden dafür ausgebildet, Grund und Boden zu registrieren, die Grundbücher zu führen und Konflikte über Besitzansprüche zu lösen. Das zuvor auf Papier geführte Kataster wurde durch ein digitales Kataster ersetzt, und ein landesweites geodätisches Netzwerk und die digitale orthofotografische Erfassung wurden eingeführt. Im regionalen Vergleich nimmt das Grundbuchwesen Kambodschas heute einen Spitzenplatz ein. Die systematische Erfassung des Landes ist effektiver und billiger als in den Nachbarländern, und Kambodscha ist hier das einzige Land, in dem bei der Erfassung von Grund und Boden und beim Kataster moderne digitale Technik zum Einsatz kommt.»

Und weiter: «Eine wichtige Lektion aus Kambodscha ist, dass technische Unterstützung, soll sie Erfolg haben, auf die Bedürfnisse vor Ort eingehen, wechselseitiges Vertrauen und Verständnis aufbauen und an die örtlichen kulturellen und historischen Zusammenhänge angepasst sein muss. Die soliden Ergebnisse des Projekts in Kambodscha rühren sowohl daher, dass das Projekt vor Ort engagiert aufgenommen wurde und die Teams, die technische Unterstützung leisteten, ihre Zuarbeit langfristig auslegten. FINNMAP hat in erster Linie erfahrene Fachleute eingesetzt, die ein sehr gutes Verständnis der örtlichen Verhältnisse und Gebräuche haben.»⁴⁸

Eine 2011 im Auftrag der CIDA durchgeführte Evaluation über ihre Beiträge zur Registrierung von Land in Kambodscha stellte fest, dass das kanadische Projekt «... relevant ist für die Bedürfnisse des Partners, d.h. der Regierung; effektiv, da die angestrebten Ziele erreicht wurden; effizient, da Ressourcen mobilisiert wurden, durch die es möglich war, die Vorgaben zu übertreffen und zu kostengünstigen Ergebnissen zu kommen; und insbesondere gut abgestimmt und harmonisch in der Zusammenarbeit mit der federführenden Regierungsbehörde und anderen Entwicklungsprojekten im Bereich der Landverwaltung in Kambodscha. Die sachkundige Zusammenarbeit und das Engagement der Regierung haben dazu geführt, dass sich die Regierung des Projekts in sehr hohem Maße angenommen hat. Kambodscha ist nicht nur für das Management der Initiative zuständig, auch die Kosten für einen beträchtlichen Teil der Umsetzung bestreitet es aus eigener Tasche.»⁴⁹

Weiter wird in der Evaluation, in der großes Gewicht auf die Eigenverantwortung des Landes gelegt wird, ausgeführt: «Die starke Partnerschaft erlaubte es, dass die Partnerregierung eigene Entscheidungen treffen konnte, das heißt, ihr «Recht, Fehler zu machen» im Rahmen eines Lernens durch Handeln zur Geltung kam. Dies ist die wichtigste Errungenschaft der Partner ... und bildet die Grundlage, auf der alles erst aufgebaut werden konnte. Die unvermeidlichen Pannen und Versäumnisse werden sich im Laufe der Zeit beheben lassen, da Kambodscha im Bereich der Bodennutzung

48 Finnmap International Job Advertisement for a Land Registration / Cadastral Expert, Oktober 2011.

49 Project Services International (PSI) Cambodia Land Administration Support Project (CLASP), Evaluation Report: Land titling in Cambodia: Securing 1000 Basic Human Rights Every Day, September 2011, S. 5.

selbst das Sagen hat und Kambodschanerinnen und Kambodschaner in die Lage versetzt wurden, selbst für die notwendigen Verbesserungen zu sorgen. Das vorurteilsfreie, flexible und für Kritik offene Management der CIDA hat dazu geführt, dass es [dem Projekt] gelang, den ganz wesentlichen iterativen und holistischen Ansatz zu verfolgen, die Verantwortung an die Regierung übergehen zu lassen. Alles in allem gingen zwar die CIDA, das kanadische Projekt und die weiteren Partner diese Aufgabe äußerst effektiv an, die Leitung und Umsetzung dieser erfolgreichen entwicklungspolitischen Initiative oblag aber den kambodschanischen Partnern.»⁵⁰

In einem Umfeld jedoch, in dem das Ausmaß von Zwangsräumungen, Verdrängungen und von Landlosigkeit zunimmt, und in dem fortlaufend fragwürdige Landkonzessionen und Abbaugenehmigungen vergeben werden, gibt es, wie andere Beobachter aufzeigen, erhebliche Versäumnisse bei den vorrangigen Zielen, d.h., bei der Verwaltung und Verteilung von Land sowie bei der rechtmäßigen Absicherung von Besitzansprüchen. Kritiker an der sogenannten «Eigenverantwortung eines Landes» weisen darauf hin, dieser Ansatz habe dazu geführt, dass das Programm manipuliert und Machtmissbrauch unwidersprochen hingenommen worden sei, was für die betroffenen Haushalte große Härten bedeute und am Problem der Zwangsräumungen so gut wie nichts geändert habe.

Die kambodschanische NGO Sahmakum Teang Tnaut (STT) schätzt, dass zwischen 1990 und 2011 etwa zehn Prozent der Einwohner Phnom Penhs vertrieben wurden, wobei der Großteil dieser Fälle sich im Zeitraum von 2000 bis 2011 ereignete.⁵¹

Zwar behauptet das Landwirtschaftsministerium, insgesamt seien 1,19 Millionen Hektar Grund und Boden an die Privatwirtschaft vergeben worden (sog. ELCs, economic land concessions), der kambodschanischen Menschenrechtsorganisation LICADHO zufolge belief sich die Zahl jedoch bis Februar 2012 auf deutlich über zwei Millionen Hektar – was über 56 Prozent von Kambodschas Anbaufläche wären.⁵² ADHOC, eine weitere Menschenrechtsorganisation, berichtet, dass im Jahr 2010 allein 800.000 Hektar Land als ELCs vergeben wurden.⁵³ Die von LICADHO veröffentlichten Karten zeigen, dass zudem für weitere 1,9 Millionen Hektar Abbaukonzessionen vergeben wurden. Die Zahl der Zwangsräumungen und der drohenden Räumungen von Land, das so vergeben wurde, sowie die Folgen des Landverlustes für die Menschen vor Ort sind unbekannt. Die fast täglich eingehenden Berichte über oft gewalttätige Konflikte um Land in Zusammenhang mit den Konzessionen deuten aber darauf hin, dass Vertreibungen und andere negative Folgen ein beunruhigendes Ausmaß angenommen haben. USAID berichtet, dass, teils als Folge der Konzessionen, die Landlosigkeit weiter steigt und dass sie sich 2009 auf Werte zwischen 20 und

50 Ebd.

51 STT, Facts and Figures 19, Mai 2011: Displaced Families: Phnom Penh 1990 – 2011.

52 LICADHO, Economic Land Concessions and Mining Concessions Map of Cambodia, 21. Februar 2012; sowie May Titthara und David Boyle: Kingdom's arable land all but gone, The Phnom Penh Post, 1. März 2012, abrufbar unter <http://www.phnompenhpost.com/index.php/2012030154799/National-news/kingdoms-arable-land-all-but-gone.html>

53 May Titthara und David Boyle, a.a.O.

40 Prozent belief.⁵⁴ Zwar belegen diese Zahlen nicht automatisch Versäumnisse bei LMAP und sie deuten auf die Beteiligung von Kräften jenseits des Ministeriums für Land-, Bauwesen und Stadtplanung (MLMUPC) hin, sie zeigen jedoch, dass sich die Lage, was die Sicherheit von Landbesitz und -nutzung und die gerechte Verwaltung und Verteilung von Grund und Boden angeht, deutlich verschlechtert.

Einige Berichte belegen erhebliche Versäumnisse bei LMAP, von denen einige wohl zu der oben beschriebenen Verschlechterung der Lage beigetragen haben. Der 2009 erschienene Bericht «Untitled», der von Bridges Across Borders Southeast Asia (BABSEA), dem Center on Housing Rights and Evictions (COHRE) und den Jesuit Refugee Services (JRS) herausgegeben wurde, kam zu dem Ergebnis, dass Haushalte, die legitime Ansprüche auf Land geltend machen, immer wieder willkürlich Landtitel und der Zugang zu Konfliktlösungsverfahren verweigert werden, was das Ziel des Projekts, Armut zu mindern und für gesellschaftliche Stabilität zu sorgen, in Frage stellt.⁵⁵ In dem Bericht heißt es: «Ein entscheidender Faktor beim Zuschnitt von LMAP – ein Faktor, durch den zehntausende Haushalte die Berechtigung verloren, sich um Landtitel zu bewerben – ist, dass Gebiete, die «wahrscheinlich umstritten sind» sowie Gebiete von «unklarem Status» nicht Gegenstand des Verfahrens zur Vergabe von Landtiteln sind. Beim Zuschnitt von LMAP wurden diese Kriterien nicht weiter definiert, und dies hat in der Praxis dazu geführt, dass Haushalte und Gemeinschaften, deren Grund und Boden sich mit geplanten Projekten oder Konzessionen überschneiden, oder mit deren Land Einzelpersonen oder Firmen mit guten Beziehungen liebäugeln, keinen Zugang zum Vergabeverfahren für Landtitel erhalten. Es gibt viele Beispiele für Gemeinschaften, die, obgleich ihre Besitzansprüche gut belegt sind, keine durchgehenden Landtitel erhielten und deren Ansuchen um Einzeltitel abschlägig beschieden wurden. Dies bedeutet, dass viele Haushalte, denen Zwangs-räumung und Landlosigkeit droht – selbst dann, wenn sie gemäß des Bodengesetzes Anspruch auf einen Besitztittel hätten – von diesem Projekt nicht unterstützt werden.»⁵⁶

Der Bericht stellte außerdem fest, dass einigen der am stärksten gefährdeten Haushalte die Möglichkeit verweigert worden war, ihren Anspruch auf Boden durch einen Besitztittel zu stärken, während andererseits von der systematischen Vergabe von Landtiteln diejenigen am meisten profitiert hätten, deren Grund und Boden sich in ländlichen Gebieten befand, für die sich Investoren und Spekulanten nicht interessierten. Zwar kamen viele arme Haushalte in den Genuss eines Besitztittels für ihr Land, es waren aber häufig gerade nicht diejenigen, die die Sicherheit eines solchen Titels am meisten gebraucht hätten.⁵⁷

54 Schätzung für 2009. USAID: Land Tenure and Property Rights Portal, abrufbar unter <http://usaidlandtenure.net/usaidltpproducts/country-profiles/cambodia>

55 Mark Grimsditch u.a.: Untitled: Tenure Security and Inequality in the Cambodian Land Sector, BABSEA, COHRE und JRS, April 2009, S. 1. (Offenlegung: Die Verfasserin dieses Papiers war eine der Herausgeberinnen von Untitled).

56 Ebd., S. 3.

57 Ebd., S. 4.

Der Bericht führt weiter aus: «Man könnte behaupten, bei der Mehrheit derjenigen, die im Rahmen von LMAP Landtitel erhielten, handele es sich um Personen, die durch örtliche Systeme der Landvergabe bereits vor Beginn des Projekts eine relative Besitzsicherheit genossen. Offensichtlich wurde bei LMAP der Erfolg des Projekts vor allem im Hinblick auf Quantitäten ermittelt, speziell die Zahl der vergebenen Landtitel. Folgen, wie beispielsweise eine deutliche Verbesserung der Sicherheit von Landbesitz und -nutzung sowie weniger Landraub und weniger Konflikte, blieben außer Betracht.»⁵⁸

Weiter heißt es in dem Bericht, der Ausschluss jener Gemeinschaften, denen Vertreibung drohe, verfestige das ungerechte System, das bereits vor Beginn von LMAP existiert habe: «In Gebieten, in denen Haushalte Zugang zum neuen System zur Vergabe von Landtiteln hatten, ist die Sicherheit der Besitz- und Nutzungsrechte wahrscheinlich gewachsen; gleichzeitig ist jedoch das zuvor bestehende System für Besitz- und Nutzungsrechte durch den durch LMAP geschaffenen Zugang zu Landtiteln geschwächt worden. Dies hat wohl dazu geführt, dass der rechtliche Status städtischer und ländlicher Haushalte, denen der Zugang zum neuen System verwehrt blieb, obgleich sie über Besitzrechte verfügen, geschwächt wurde und sie der Gefahr ausgesetzt sind, als illegale «anarchische Besetzer» denunziert zu werden. Diese Haushalte wiederum sind jetzt wahrscheinlich stärker der Gefahr ausgesetzt, dass ihre Landrechte missachtet, ihr Land beschlagnahmt und sie dafür nur ungenügend entschädigt werden. Die Tatsache, dass diese Haushalte über keine Landtitel verfügen, wird häufig gegen sie verwendet, um sie durch Räumungen vertreiben zu können – und das, obwohl viele von ihnen dem Gesetz entsprechende, belegbare Rechtsansprüche haben. Für Reiche und für Personen mit guten Beziehungen ist es derweil sehr einfach, Landtitel für Gegenden zu erwerben, in denen die Bodenpreise hoch und deren Bewohner arm sind, da sie in der Lage sind, ihre Beziehungen spielen zu lassen und die hohen «inoffiziellen Gebühren» für Einzeltitel bezahlen können.»⁵⁹

Der Bericht unterstreicht auch ernste Probleme hinsichtlich der rätselhaften Kluft zwischen der Zahl der Grundstücke, für die Besitzrechte festgestellt wurden, und der Zahl der Landtitel, die tatsächlich ausgegeben wurden. Rätselhaft ist auch die geringe Anzahl von registrierten Übertragungen von Besitzrechten, was u.a. Auswirkungen auf Gebühren- und Steuereinnahmen hat – und darauf hindeutet, dass die Katasterkommission und andere Behörden, denen es obliegt, Konflikte um Besitzrechte zu klären, korrupt und unfähig sind.⁶⁰

Das vielleicht bedeutendste Versäumnis von LMAP war jedoch, dass es nicht gelang, mit dem Aufbau eines staatlichen Systems für das Management von Land voranzukommen, und speziell wurde versäumt, staatlichen und privaten Besitz voneinander abzugrenzen und dies zu erfassen. Um dies dem Gesetz entsprechend zu tun, wäre es notwendig, auf Konfrontationskurs zu einflussreichen Kräften zu gehen, die davon profitieren, dass eine klare Definition staatlichen Grundbesitzes

58 Ebd.

59 Ebd., S. 7.

60 Ebd., S. 4 u. 5.

fehlt. Der Bericht «Untitled» merkt hierzu an: «Die Tatsache, dass in der Frage, welche Grundstücke dem Staat gehören, keine hinreichenden Fortschritte gemacht wurden, hat entscheidende Auswirkungen auf die Sicherheit der Besitz- und Nutzungsrechte jener in Kambodscha, die arm und von Vertreibung am stärksten bedroht sind. Vielen rechtmäßigen Besitzern wird nach wie vor der Landtitel verweigert, und man behauptet, sie lebten auf staatlichem Besitz. Fehlt aber eine abgestimmte Kartierung und Registrierung entsprechend ordnungsgemäßer Methoden sowie der Zugang zur Datenbank, die solche Angaben enthält, kann dies weder verifiziert noch widerlegt werden – was in den meisten Fällen dazu führt, dass die schwächere Seite verliert. Der fehlende Fortschritt in diesem Bereich stellt auch den Erfolg der Social Land Concessions (SLC) in Frage, deren Ziel es ist, die Besitz- und Nutzungsrechte von Familien ohne oder mit zu wenig Land abzusichern. SLCs können nur für Land vergeben werden, das sich in staatlichem Privatbesitz befindet, und solange staatlicher Grundbesitz nicht umfassend bestimmt ist, werden solche Projekte, mit denen Land verteilt werden soll, kaum vorankommen.»⁶¹

Im September 2009, wenige Monate bevor das Projekt wie geplant auslaufen sollte, weigerte sich die kambodschanische Regierung, die noch ausstehenden Zuwendungen für LMAP abzurufen, da die Weltbank bei hochrangigen Regierungsvertretern eine Reihe erheblicher Probleme bei der Umsetzung des Projekts angesprochen hatte. Im selben Monat wurde LMAP Gegenstand einer Untersuchung des World Bank Inspection Panel, nachdem Vertreter der Anwohnerinnen und Anwohner des Boeung-Kak-Sees, die zu Unrecht in großer Zahl vom Prozess der Landvergabe ausgeschlossen worden waren und denen nun die Zwangsräumung drohte, eine derartige Untersuchung eingefordert hatten.⁶² Im Dezember 2009 wurde diese Forderung als berechtigt anerkannt, und der Abschlussbericht des Investigation Panel lag im November 2010 vor.

Das Panel stellte fest, dass bei der Entwicklung, der Umsetzung und der Supervision von LMAP eine Reihe von Sicherungsmaßnahmen der Weltbank ignoriert worden waren und dies mit dazu führte, dass den Antragstellern und anderen Haushalten in ähnlicher Lage «schwerer Schaden» entstanden war.⁶³ Insbesondere bestätigte das Panel die Befunde des Berichts «Untitled», in dem festgestellt worden war, dass «die mangelhafte Konzeption des Projekts dazu führte, dass willkürlich Grundstücke vom Prozess der Landtitelvergabe ausgeschlossen wurden, und dass die Anwohner, denen diese Rechte abgesprochen wurden, insbesondere die Armen und Schutzlosen, der Möglichkeit beraubt wurden, ihre bereits zuvor bestehenden Rechte im Rahmen des Vergabeprozesses gemäß LMAP einzuklagen und formal anerkennen zu lassen».⁶⁴ Dieser Mangel stellte einen Verstoß gegen die operativen Richtlinien zur Projektbewertung der Weltbank dar.⁶⁵ Das Panel befand zudem, dass die Supervision des

⁶¹ Ebd., S. 6.

⁶² Auf die Frage der Ausschließungen wird ausführlich in Kapitel 3 eingegangen.

⁶³ World Bank Inspection Panel, 2010: Investigation Report Cambodia: Land Management and Administration Project (Credit No. 3620-KH), 23. November 2010, 54 und 177.

⁶⁴ Ebd., Anhang 1, S. 82.

⁶⁵ Ebd.

Projekts durch das Management der Weltbank «die entscheidende Frage übersehen hat, wie über den Zuspruch von Land zu entscheiden ist, das vom Staat beansprucht wird und auf das Privatpersonen Anspruch erheben».⁶⁶ Schließlich stellte das Panel fest, dass die Weltbank nicht ausreichend darauf gesehen habe, «gesellschaftliche Folgen der Vergabe von Landtiteln, einschließlich möglicher Räumungen» zu berücksichtigen, und dass sie «die gravierenden Probleme der Menschen in der Gegend [von Boeung Kak] in einem früheren Stadium hätte bemerken und über angemessene Reaktionen hätte nachdenken müssen».⁶⁷ Dieses Versäumnis, erklärte das Panel, widerspreche den Richtlinien der Bank für die Supervision von Projekten.⁶⁸

Nachdem LMAP ausgelaufen ist, unterstützen die bilateralen Geber, nun ohne Beteiligung der Weltbank, die Erfassung von Land und andere Bereiche des Landmanagements weiter und zwar im Rahmen des ähnlich zugeschnittenen Land Administration Sub-Sector Program (LASSP).

66 Ebd., Anhang 1, S. 78.

67 Ebd., 233.

68 Ebd.

3 Ein Gerüst für einen Menschenrechtsansatz bei entwicklungs- politischen Maßnahmen im Bereich der Landnutzung

In den folgenden Abschnitten werden zehn voneinander unabhängige Elemente eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungspolitik besprochen – als Beispiel dafür, wie dergleichen bei einem Projekt im Bereich der Landverwaltung in Kambodscha umgesetzt werden könnte. Zwar liegt der Schwerpunkt der folgenden Untersuchung auf der Landverwaltung, die beschriebenen Elemente sollten aber auch anderweitig in der Entwicklungsarbeit zur Bodennutzung angewandt werden, beispielsweise beim Management und der Verteilung von Land. Da Wälder und andere natürliche Ressourcen in alarmierendem Maße zerstört oder verkauft werden und gleichzeitig die Landlosigkeit zunimmt, wirken sich diese Aspekte der Landreform erheblich auf die Menschenrechtssituation aus. Die Verteilung und das Management von Land sollten gleichrangig mit seiner Verwaltung behandelt werden, damit ein gerechter und nachhaltiger Zugang zu Land und zu natürlichen Ressourcen sichergestellt werden kann. Um das Folgende aber so knapp wie möglich zu halten, werden wir auf die Landverwaltung eingehen, um daran beispielhaft zu zeigen, wie die zehn Elemente im Bereich der Landreform angewandt werden können.

Die im Folgenden aufgeführten Elemente stützen sich wechselseitig und hängen eng miteinander zusammen, wodurch die getrennte Darstellung jedes Einzelnen von ihnen etwas gekünstelt wirkt. Gewählt wurde dieser Ansatz, da wir hoffen, die Aufschlüsselung jedes einzelnen Elements werde die Diskussion, das Verständnis und die Anwendung des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungspolitik befördern. Die Elemente umfassen sowohl angewandte Menschenrechtsstandards und -prinzipien als auch Strategien dafür, Menschenrechte Wirklichkeit werden zu lassen, d.h. sie im Rahmen des Entwicklungsprozesses in real einforderbare Rechte zu verwandeln. Dabei wird anerkannt, dass Entwicklungsprojekte als fortlaufende Aushandlungsprozesse zwischen Regierung, Entwicklungsorganisationen und anderen Interessengruppen konzipiert sind. In Fällen, in denen eine Regierung nicht oder nur begrenzt gewillt ist, einen Menschenrechtsansatz oder spezielle Elemente davon zu verwenden, sollten die beteiligten Entwicklungsorganisationen versuchen, sich so weit wie möglich für Abläufe und Ziele einzusetzen, durch die ein Menschenrechtsprogramm vorankommt. In Fällen, in denen im Großen und Ganzen wegen bestehender Einschränkungen keine Fortschritte hinsichtlich der Menschenrechtssituation

gemacht werden können, sollten die Geber die weitere Unterstützung des Projekts und möglicherweise auch der fraglichen Regierung auf den Prüfstand stellen.

3.1 Menschenrechtsziele und -strategien

Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik erkennt an, dass der Staat verpflichtet ist, Schritte zu unternehmen, durch die im Rahmen der ihm maximal zur Verfügung stehenden Mittel Menschenrechte nach und nach umgesetzt werden, sowie dazu, Menschenrechte nicht zu verletzen und Schutz zu leisten vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte. Diese Verpflichtungen bilden, in dem Maße, in dem sie sich auf Menschenrechte beziehen, die Grundlage der Entwicklungsziele im jeweiligen Bereich. Diese Verpflichtungen sind zudem Grundlage aller Entwicklungsprojekte und sie durchdringen auch die Zielvorstellungen von Entwicklungsprojekten mit engerem Fokus, beispielsweise solchen, bei denen es darum geht, Infrastruktur aufzubauen. Ist das Hauptziel eines Projektes, Wirtschaftswachstum zu schaffen, muss eingeschätzt werden, in welchem Maße Einkünfte aus dem Projekt vermutlich der Verwirklichung von Menschenrechten zugute kommen werden, und dies muss bei der Konzeption weitestmöglich mitgedacht und klar benannt werden. Spezifische und klar benannte Verbesserungen der Menschenrechte sollten zu Zielen des Projekts gemacht und im Rahmen seiner Konzeption so weitgehend wie möglich definiert werden.

Durch Menschenrechtsziele werden universell gültige Werte und in internationalen Verträgen festgelegte Normen zu einem Teil des Entwicklungsprogramms. Kambodscha hat, wie auch die meisten seiner Entwicklungspartner, die wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen unterzeichnet und sich dadurch dazu bekannt, die genannten Rechte zu achten, zu schützen und nach und nach umzusetzen.⁶⁹ Die internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte, in denen diese definiert und erläutert werden, beispielsweise die Allgemeinen Kommentare der Menschenrechts-Vertragsorgane⁷⁰ und die Berichte von Sonderberichterstattern⁷¹ sollten zu Rate gezogen werden, wenn es darum geht, Ziele festzulegen, die man in einem konkreten Zusammenhang erreichen möchte.

⁶⁹ Kambodscha hat 1992 u.a. folgende Menschenrechtsabkommen unterzeichnet: Den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die Kinderrechtskonvention sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

⁷⁰ Allgemeine Kommentare der Vertragsorgane, z.B. des Menschenrechtskomitees oder des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, enthalten verbindliche Interpretationen der internationalen Menschenrechtsabkommen.

⁷¹ Sonderberichterstatter sind unabhängige Fachleute, die vom UN-Menschenrechtsrat ernannt werden und deren Aufgabe es ist, bestimmte Menschenrechte oder die Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern zu beobachten, dazu zu beraten und Bericht zu erstatten. Die Berichte können themenbezogene Untersuchungen enthalten, Empfehlungen sowie Richtlinien dafür, wie bestimmte Menschenrechte besser umgesetzt werden können.

Anstrengungen, die Bodennutzung zu entwickeln, haben eindeutig eine menschenrechtliche Dimension und wirken sich auf die Menschenrechtslage aus. Das Maß, in dem Menschen sicheren Zugang zu und Kontrolle über Grund und Boden haben, wirkt sich direkt auf ihre Menschenrechte aus, nämlich auf das Recht auf Wohnen und Ernährung sowie in vielen Fällen auch der Wasserversorgung, Arbeit und Gesundheit. Da Menschenrechte eigenständig und unteilbar sind – und wegen der entscheidenden Bedeutung, die Grund und Boden für die Existenz der Einzelnen, der Gemeinschaft und der Gesellschaft haben – sind andere wirtschaftliche, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte unmittelbar von Entwicklungen im Bereich der Bodennutzung betroffen.

Ein wesentliches Ziel von LMAP war es, Landbesitz und -nutzungsrechte abzusichern. Dies ist zugleich eines der Bestandteile des Rechts auf Wohnen⁷² wie es der UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 4 definiert.⁷³ Der CESCR definiert die Sicherheit der Landbesitz- und Landnutzungsrechte als rechtliche Garantie gegen Vertreibung, Schikanen und andere Bedrohungen.⁷⁴ Der Ausschuss merkt weiter an, dass Besitz und Nutzung von Land in einer Reihe von Formen bestehen und sich nicht auf das Eigentum an Land beschränken. Er verpflichtet Staaten dazu, «unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die dazu geeignet sind, Landbesitz- und Landnutzungsrechte jener Haushalte rechtlich abzusichern, die derzeit eines solchen Schutzes entbehren, und zwar unter ernsthafter Anhörung der betroffenen Personen und Gruppen».⁷⁵ Insgesamt sollen nach und nach Schritte unternommen werden, durch die ohne Benachteiligung sämtliche Personen landesweit in den Genuss abgesicherter Landbesitz- und Landnutzungsrechte kommen.⁷⁶

Diese und weitere Instrumente, in denen das Recht auf Wohnen ausgelegt wird, sind von großer Bedeutung, wenn es darum geht, Entwicklungsziele im Bereich der Bodennutzung zu definieren. Ein vorrangiges Ziel bei der Entwicklung des Bodensbereichs könnte beispielsweise so lauten: Sicheren und gerechten Zugang zu Land, damit dazu beigetragen wird, dass der Lebensstandard sämtlicher Kambodschanerinnen und Kambodschaner angemessen ist und niemand benachteiligt wird.

Ein Ziel für den Unterbereich der Landverwaltung könnte lauten: Abgesicherte Landbesitz- und Landnutzungsrechte speziell für gefährdete und gesellschaftlich benachteiligte Haushalte und Gemeinschaften, wozu auch rechtliche Garantien gehören, die vor Zwangsräumungen schützen.

72 Das Recht auf Wohnen ist in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert.

73 UN CESCR: General Comment 4: The right to adequate housing (1991), Absatz 8, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>. Zwar ist die Sicherheit von Landbesitz und -nutzungsrechten auch für andere Menschenrechte von Bedeutung, in der internationalen juristischen Literatur wird sie aber vor allem im Zusammenhang mit dem Recht auf Wohnen diskutiert.

74 Ebd.

75 Ebd.

76 Forced Evictions: Analytical Report compiled by the Secretary-General pursuant to Commission resolution 1993/77, UN Doc E/CN.4/1994/20 (1993), Absatz 160.



Proteste im Prey-Long-Wald



Ein Programm, das diese Ziele umsetzen soll, müsste rechtliche Anerkennung für eine Reihe von Arten der Landnutzung und des Landbesitzes herstellen und zwar so, dass damit Haushalten in unterschiedlichen rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lagen gedient ist, wobei das besondere Augenmerk denjenigen Haushalten und Gemeinschaften gelten muss, deren Landbesitz- und Landnutzungsrechte gegenwärtig am unsichersten sind. Außerdem würde ein solches Programm versuchen, die Arbeitsfähigkeit der Regierung so zu verbessern, dass ein gesetzlicher und ordnungsrechtlicher Rahmen für Räumungen und Umsiedlungen geschaffen wird (hierauf wird im Einzelnen im folgenden Abschnitt eingegangen).

Wesentliches Ziel von LMAP war es hingegen, «Armut zu senken, gesellschaftliche Stabilität zu unterstützen und wirtschaftliche Entwicklung anzuregen». Die überwiegende Mehrheit der Anstrengungen und Mittel des Projekts und seines Nachfolgers LASSP galten dem Ziel, eine bestimmte Form des Zugangs zu Land zu klären und zu erfassen, nämlich das Privateigentum. Hierin schlägt sich die derzeit vorherrschende Programmatik von Entwicklungsarbeit nieder, die in der rechtlichen Absicherung von Privateigentum eine entscheidende Stütze für Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung sieht. Dieser Ansatz spiegelt auch das von Hernando de Soto mitgeprägte und von den meisten Entwicklungsorganisationen aufgegriffene Rezept wider, demzufolge durch die Vergabe von Landtiteln für Grundstücke Kapital für Einzelhaushalte locker gemacht werden soll, wodurch diese der Armut entkommen können.⁷⁷

Kampfansagen gegen dieses Rezept und Kritik daran gibt es inzwischen zur Genüge, und die Erfahrungen, die in Kambodscha gemacht wurden, zeigen, dass dort Landlosigkeit, Konflikte um Land und Vertreibungen weiter zunehmen, es jedoch keine Belege dafür gibt, dass die Vergabe von Landtiteln zur Vergabe von mehr Krediten an arme Haushalte geführt hat – was zeigt, ein ganzheitlicherer und differenzierterer Ansatz tut not.

Das Gutachten zur Bewertung des LMAP-Projekts (PAD) weist darauf hin, dass für das Ziel, die Landbesitz- und Landnutzungsrechte abzusichern, keine Alternativen zur alleinigen Ausrichtung auf die Vergabe von Besitztiteln erwogen wurden. Unter der Überschrift «Project Rationale» gibt es einen kurzen Abschnitt, in dem zwei mögliche Konzeptionen des Projekts beschrieben werden, die aber verworfen wurden.⁷⁸ Bei der ersten geht es darum, die Kreditmechanismen der Weltbank zu nutzen, in der zweiten wird ausgeführt, warum die Neuverteilung von Land nicht Bestandteil von LMAP ist. Es scheint, der einzige Ansatz, der ernsthaft in Betracht gezogen wurde, war ein gängiges System für Landbesitz- und Bodennutzungsrechte, bei dem es, wie vom herrschenden Entwicklungsparadigma beschworen, ausschließlich darum ging, das Recht auf Privatbesitz abzusichern.

Ein Menschenrechtsansatz und das Vorgehen nach Schema F sind diametrale Gegensätze. Bei einem Landverwaltungsprojekt mit Menschenrechtsansatz würde

⁷⁷ Siehe z.B. Hernando de Soto: Freiheit für das Kapital! Berlin 2002.

⁷⁸ Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 19,3 Million to the Kingdom of Cambodia for a Land Management and Administration Project, 29 Januar 2002, S.11.

man, um maximale Sicherheit bei den Landbesitz- und Nutzungsrechten kurz- wie langfristig abzusichern, eine Reihe von Herangehensweisen erwägen, wobei der Akzent auf den am stärksten gefährdeten Gruppen läge.

Ein Problem, das bei LMAP aus menschenrechtlicher Sicht deutlich wurde, war, dass Haushalten mit Besitzrechten nicht die Chance gegeben wurde, ihre Rechte abzusichern. Für sehr viele Haushalte ist die Lage dadurch unsicher geworden und ihnen droht die Vertreibung. Hierzu gehören Haushalte, die auf Land leben, welches das Bodengesetz als Staatsbesitz ausweist – zusammen mit Pächtern ein erheblicher Teil der Bevölkerung.

Ein Projekt, das im Hinblick auf Menschenrechte konzipiert ist, würde diesen gefährdeten Haushalten Möglichkeiten eröffnen, ihre Besitz- und Nutzungsrechte zu wahren. Beispielsweise könnte man sich eine Komponente von LMAP oder ein ergänzendes Projekt vorstellen, mit dem Ziel, Haushalten die Möglichkeit zu geben, ihre Besitz- und Nutzungsrechte zu stärken.⁷⁹ Eine derartige Komponente, oder ein solches Projekt, würde über den engen Ansatz, den LMAP in der Frage der Besitzrechte wählte, hinausgehen und weitere Formen rechtlich abgesicherter Besitz- oder Nutzungsrechte anerkennen, beispielsweise kooperative Pacht- oder Besitztitel, Allmenden sowie Erbpacht und Nutzungsrechte auf staatlichem Grundbesitz, die nur unter besonderen, klar definierten Umständen gekündigt werden könnten. Gleichermaßen hätte man eine Komponente oder ein eigenes Projekt auflegen können, in dem der rechtliche Schutz des Landes indigener Bevölkerungsgruppen so durchgesetzt worden wäre, wie im Bodengesetz vorgesehen.

3.2 Folgeabschätzungen für Menschenrechte, Sicherheits- und Ausgleichsmaßnahmen

Bei Folgeabschätzungen für Menschenrechte wird erfasst, welche Folgen bestimmte Maßnahmen, Projekte und Programme für die Menschenrechte der Betroffenen haben. Ziel einer Folgeabschätzung für Menschenrechte innerhalb eines Entwicklungsprogrammes ist es, Wege zu finden, auf denen sich die positiven Auswirkungen auf die Menschenrechtsslage maximal steigern lassen, und absehbare Risiken auszumachen, die dazu führen könnten, dass die Menschenrechte einer konkreten Gruppe verletzt werden. Bei der Konzeption eines Projekts sollten solche Risiken dann vermieden oder durch Programme zum Schutz von Menschenrechten ausgeglichen werden.

⁷⁹ Tatsächlich gab es ein Programm der «UN Habitat and Municipality of Phnom Penh», das ungefähr gleichzeitig wie LMAP durchgeführt wurde. Dieses Projekt mit dem Namen «Phnom Penh Urban Poverty Reduction» (UPR) hatte das Ziel, die Besitz- und Nutzungsrechte in einkommensschwachen, informellen Siedlungen zu stärken. Das UPR-Projekt galt aber von Anbeginn an nur der Unterstützung von etwa 150.000 Menschen in Phnom Penh und konnte Haushalte andernorts, deren Land vom Staat beansprucht wurde, nicht schützen. Das UPR-Projekt lief 2005 aus – noch bevor die Erfassung von Grund und Boden voll in Gang gekommen war – und es gelang nicht, den unterstützten Haushalten rechtlich abgesicherte Landbesitz- oder Landnutzungsrechte zu verschaffen.

Untersuchungen über die Erfahrungen in vergleichbaren Ländern sollten ausgewertet und mögliche Ausprägungen im Hinblick auf Kambodscha eingeschätzt werden. Bevor man beispielsweise ein zentrales, förmliches System für Landtitel einführt, etwas, das in einigen anderen Ländern dazu geführt hat, dass sich u.a. die Sicherheit der Landbesitz- und Nutzungsrechte verringerte, sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Wird ein formales System für Landtitel den Immobilienmarkt ankurbeln und die Spekulation mit Grund und Boden erhöhen?
- Könnte dies wiederum dazu führen, dass der Staat oder mächtige privatwirtschaftliche Kräfte Land beschlagnahmen, sich so die Unsicherheit erhöht und es verstärkt zu Vertreibungen kommt?
- Könnte dies dazu führen, dass Land immer weniger zum Wohl der Allgemeinheit genutzt wird? Werden so die gesellschaftlichen Funktionen von Land und natürlichen Ressourcen ausgehebelt?
- Werden steigende Preise verstärkt zu Notverkäufen und entsprechend zu mehr Landlosigkeit führen?
- Könnten die Pachtzinsen für registriertes Land steigen und dadurch eine der am stärksten gefährdeten Gruppen aus dem Markt, wenn nicht gar aus dem eigenen Haus verdrängt werden?
- Existieren die erforderlichen Umstände und Institutionen, die nötig sind, damit leichter Kredite an die ärmsten Haushalte vergeben werden können? Ist es wahrscheinlich, dass Land, das als Sicherheit für einen Kredit dient, die Schuldenlast unbeherrschbar anwachsen lässt, es vermehrt zu Zahlungsunfähigkeit kommt - und folglich dazu, dass das Land an die Kreditgeber fällt?
- Könnte die vorherrschende Benachteiligung von Frauen dazu führen, dass Frauen bei der Vergabe von Landtiteln benachteiligt werden? Könnte ein formales System dazu führen, dass die Benachteiligung von Frauen und anderen Gruppen System wird?
- Was wird mit Haushalten geschehen, deren Rechtsanspruch bei der Vergabe von Landtiteln abschlägig beschieden wurde? Ist, ausgehend von den allgemeinen Umständen, davon auszugehen, dass sie ihren Besitz räumen müssen und keine angemessene andere Unterkunft erhalten?
- Besteht, ausgehend von den bestehenden Strukturen, die Gefahr, dass Menschen willkürlich vom System der Titelvergabe ausgeschlossen werden? Könnte das Projekt dazu führen, dass die Mächtigen ihre Macht zunehmend missbrauchen, sich Landtitel erschleichen und arme und gefährdete Gruppen von ihrem Land vertreiben? Könnte ein formales Verfahren dazu führen, dass sich Ungleichheiten festigen?
- Welche Folgen hat ein formales System, in dem privater Landbesitz und private Nutzungsrechte die Norm sind, auf traditionelle indigene Besitz- und Nutzungsarten? Besteht die Gefahr, dass hierdurch Gemeinschaften schlagartig oder nach und nach vom Land ihrer Vorfäter vertrieben werden?

Werden derartige Fragen erwogen, zwingt dies diejenigen, die ein Projekt konzipieren, dazu, anzuerkennen, dass die Vergabe von Landtiteln nicht im luftleeren Raum stattfindet und dass vorherrschende Annahmen, mit denen entwicklungspolitische Projekte zur Vergabe von Landtiteln gerechtfertigt werden, den komplexen Realitäten in Entwicklungsländern oft nicht standhalten. Sollte dann entschieden werden, die Vergabe von Landtiteln sei ein vernünftiger Ansatz, Landbesitz- und Landnutzungsrechte abzusichern, wird eine derartige offene Prüfung wenigstens zu dem Schluss kommen müssen, die bloße Vergabe von Landtiteln reiche nicht aus, die Menschenrechtslage zu verbessern. Ein Entwicklungsprojekt benötigt weitere Komponenten um sicherzustellen, dass die Rechte anderer Gruppen, speziell der am meisten gefährdeten, gewahrt bleiben.

In einer solchen Analyse ließen sich Aspekte, die Menschenrechtsverletzungen verursachen können, ausmachen und dann während der Umsetzung des Projekts konzeptionell oder praktisch abwenden oder entschärfen. Eine der größten Gefahren bei der Erfassung von Grund und Boden besteht darin, dass durch solche Projekte, ob unmittelbar oder mittelbar, Haushalte ohne Landtitel vertrieben werden. Haushalte beispielsweise, denen ein Landtitel nicht zugesprochen wird, ganz gleich, ob das Verfahren rechtlich korrekt ablief oder nicht, droht die Zwangsräumung. Die Erfassung von Land könnte auch dazu führen, dass sich einige Mächtige vermehrt Grundstücke unter den Nagel reißen noch bevor diese ins Grundbuch eingetragen sind, da sie hoffen, die Eintragung werde die Bodenpreise steigen lassen.

Die Vertreibung von Grund und Boden ist ein schwerer Verstoß gegen eine Reihe von Menschenrechten, u.a. das Recht auf Wohnen. Vom CESCR wird dies definiert als «die dauerhafte oder zeitweise Entfernung von Einzelnen, Familien und/oder Gemeinschaften gegen deren Willen aus dem Zuhause und/oder von dem Land, das sie bewohnen, ohne dafür Sorge zu tragen, dass es einen angemessenen rechtlichen oder anderweitigen Schutz gibt, sowie die Möglichkeit, diesen in Anspruch zu nehmen».⁸⁰ Das Verbot der Zwangsräumung und Zwangsumsiedlung bezieht sich auf sämtliche Haushalte, das heißt auf Besitzer, Mieter und informelle Bewohner.⁸¹ Zwangsräumungen und -umsiedlungen treiben Familien in die Armut und laufen somit den erklärten Zielen aller in Kambodscha zur Bodenreform tätigen Entwicklungsorganisationen zuwider. Die Vertreibung von Menschen von Grund und Boden sollte deshalb bei allen an der Entwicklung dieses Bereichs Beteiligten oberste Priorität genießen.

Wenn klare Regeln für Zwangsräumungen, Umsiedlungen und Ausgleichsleistungen festgelegt werden, lässt sich die Gefahr von Vertreibungen senken. Es sollte deshalb bei Entwicklungsprojekten im Bodensektor von zentraler Bedeutung sein, entsprechende Gesetze zu entwerfen und umzusetzen. Hinzu kommt, dass Geber in diesem Bereich eigene menschenrechtliche Richtlinien haben sollten, wozu auch

80 UN CESCR: General Comment 7: Forced evictions and the right to adequate housing (1997), Absatz 3.

81 UN CESCR: General Comment 7: Forced evictions and the right to adequate housing (1997), Absatz 8.

Maßnahmen für Umsiedlungen und Ausgleichsleistungen bei Entwicklungsprojekten gehören, bei denen es absehbar zu Zwangsräumungen kommen kann.

Eine Reihe internationaler Instrumente zu Menschenrechten können genutzt werden, um Maßnahmen und Gesetze für den Bereich der Zwangsäumung und Umsiedlung so zu konzipieren, dass sie menschenrechtlichen Regelungen genügen. Beispielsweise hat das CESCR in seinem Comment No. 7 klargestellt, dass Zwangsäumungen zwar stets gegen internationales Recht verstoßen, Räumungen aber unter bestimmten Umständen zulässig sind, vorausgesetzt es existieren bestimmte Schutzmaßnahmen. Räumungen sind nur unter außergewöhnlichen Umständen rechtlich zulässig, beispielsweise im Falle einer Entwicklungsmaßnahme, die eindeutig in öffentlichem Interesse erfolgt. Vor einer Räumung müssen zudem mit den Betroffenen sämtliche mögliche Alternativen geprüft werden.

Bei Umständen, unter denen eine Räumung für notwendig und gerechtfertigt gilt, muss sie entsprechend der allgemeinen Grundsätze der Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit durchgeführt werden. Eine Räumung muss genauen Schutzregeln folgen, nämlich:

- Die von einer Räumung Betroffenen müssen ernsthaft angehört werden.
- Alle betroffenen Einzelpersonen müssen eine angemessene Zeit vor der geplanten Räumung darüber informiert werden.
- Alle Betroffenen müssen zu einem angemessenen frühen Zeitpunkt vor der Räumung über die geplante Räumung informiert werden sowie darüber, wozu die betroffenen Immobilien genutzt werden sollen. Regierungsvertreter müssen bei einer Räumung vor Ort sein.
- Alle Personen, die an der Durchführung der Räumung teilnehmen, müssen eindeutig kenntlich gemacht werden.
- Die Räumung darf nicht während sehr schlechten Wetters oder nachts erfolgen, es sei denn, die Betroffenen stimmen dem zu.
- Alle Betroffenen müssen Zugang zu Rechtsmitteln haben.
- Personen, die gerichtlich gegen die Räumung vorgehen wollen, muss Prozesskostenhilfe geleistet werden.⁸²

Niemand sollte aufgrund von Räumungen obdachlos werden oder andere Verletzungen seiner Menschenrechte erleiden. Der Staat ist verpflichtet, in Abstimmung mit den betroffenen Familien dafür zu sorgen, dass angemessene Ausweichquartiere zur Verfügung stehen, beispielsweise indem die Umsiedlung an einen Ort angeboten wird, an dem die Betroffenen ein Auskommen finden können und grundlegende Dienstleistungen vorhanden sind.⁸³

Eine weitere wichtige Quelle für menschenrechtskonforme Maßnahmen sind die «Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement», die der Sonderberichtersteller für das Recht auf Wohnen im Jahr 2007 dem

⁸² UN CESCR: General Comment 7: Forced evictions and the right to adequate housing (1997), Absatz 15.

⁸³ Ebd., Abschnitt 16.

Menschenrechtsrat vorlegte.⁸⁴ Die Weltbank, die Internationale Finanz-Corporation, die Asiatische Entwicklungsbank und weitere regionale Entwicklungsbanken haben einen Maßnahmenkatalog für «unfreiwillige Umsiedlungen» angenommen, der gleichfalls von Nutzen sein kann, wenigstens insoweit er menschenrechtlichen Normen entspricht.

Wichtig ist, dass Maßnahmen oder Gesetze zur Umsiedlung von einem Durchführungsprogramm begleitet werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Gesetze oder entsprechende Regeln in Entwicklungshilfeabkommen alleine nicht ausreichen, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, speziell dann nicht, wenn die Umsetzung derartiger Regeln vielschichtig und aufwändig ist. Geht es um ein Umsiedlungsgesetz oder Maßnahmen, die verhindern sollen, dass mächtige Kräfte weiterhin Vermögen anhäufen, indem sie sich Land unter den Nagel reißen, ist die Herausforderung noch einmal deutlich größer. Die Schwere der Menschenrechtsverletzungen macht es notwendig, hier einzugreifen, und zwar durch ein umfassendes, strategisch ausgerichtetes Entwicklungsprogramm mit dem Ziel, die Lage nach und nach zu verbessern. Zu einem solchen Programm gehören Fortbildungen für maßgebliche Regierungsvertreter, in denen gezeigt wird, welche schlimme, aber vermeidbare Folgen Zwangsräumungen für Familien, Gemeinschaften und Gesellschaft haben. Die Arbeitsfähigkeit staatlicher Einrichtungen steigt, wenn die Mitarbeiter erst einmal in der Lage sind, einzuschätzen, ob eine Räumung gesetzlichen Vorschriften entspricht und, wenn ja, wie eine Räumung gemäß der Gesetze oder Regelungen durchzuführen ist, wozu auch, wie oben ausgeführt, die materielle und verfahrensrechtliche Unterstützung vor und nach der Räumung gehört. Die Kosten eines derartigen Programms sollten in das Entwicklungshilfeabkommen mit aufgenommen werden.

Tatsächlich wurde auch ein Resettlement Policy Framework (RPF) für LMAP ausgearbeitet und, entsprechend der Geschäftsregeln der Weltbank, an den Kreditvertrag zwischen Bank und Regierung angehängt. Das RPF und die Notwendigkeit, sich generell an die Schutzklauseln der Weltbank zu halten, waren wichtig, um die Gefahr zu verringern, dass Haushalten, die auf Land lebten, das als Staatsbesitz registriert war, die Zwangsräumung drohte.

Aus einer Reihe von Gründen konnte das RPF in der Praxis aber nicht vor Zwangsräumungen schützen, unter anderem deshalb, weil während der Projektbewertungsphase das Risiko, es werde zu unfreiwilligen Umsiedlungen kommen, als sehr gering eingeschätzt wurde. Vielleicht wenigstens zum Teil aufgrund dieser fehlerhaften Einschätzung, welche die Gefahren stark herunterspielte, wurde nichts unternommen, um die Pflichten, die der Regierung gemäß der vereinbarten Regeln oblagen, klarer zu definieren, und zudem wurde versäumt, einen Anhang zur Umsetzung und den dazu notwendigen Mitteln auszuarbeiten. Diese Versäumnisse wurden im Fall Boeung Kak besonders deutlich, denn den Anwohnern drohte, nachdem ihnen Landtitel verweigert worden waren, die massenhafte Zwangsräumung – ohne

⁸⁴ The Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Anhang I des Berichts des Sonderberichterstatters für das Recht auf Wohnen an den Menschenrechtsrat (2007).

dass sie je die Möglichkeit gehabt hätten, an einem Titelvergabeverfahren gemäß LMAP teilzunehmen, und obgleich sie in einem Gebiet lebten, für das dies vereinbart worden war. Den Anwohnern wurde ein gerechtes Verfahren verweigert, da das Gebiet von den Behörden zu staatlichem Besitz erklärt worden war, und zwar ohne dass man sich dabei an die notwendigen rechtlichen Vorgaben gehalten hätte.⁸⁵ Für die Weltbank war die Lage in Boeung Kak ein Verstoß gegen das RPF, die kambodschanische Regierung sah dies jedoch anders. Der Streit führte letztlich zur Entscheidung der Regierung, das LMAP-Kreditabkommen vorzeitig zu beenden, und dazu, dass die Anwohner beim Inspection Panel der Weltbank Beschwerde einlegten (mehr hierzu weiter unten).

Damit Maßnahmen und Programme für Zwangsräumungen, die menschenrechtlichen Regelungen entsprechen, Erfolg haben, ist es wichtig, deutlich zu machen, dass Menschenrechte der Entwicklung nicht im Weg stehen. Menschenrechtlich sind Räumungen möglich, wenn es dabei um Entwicklung im öffentlichen Interesse geht. Bei privaten Entwicklungsmaßnahmen sind die meisten Menschen, die auf dafür benötigtem Land leben, gewillt, es für einen vernünftigen, fair ausgehandelten Preis zu verkaufen. Ein Menschenrechtsansatz und das Verbot von Zwangsräumungen bedeuten, dass nicht armen Menschen die Kosten von Entwicklung aufgebürdet werden, sondern es zu einem gerechten Entwicklungsprozess kommt, an dessen Früchte alle teilhaben. Die Kosten für Räumungen sowie für Ausweichquartiere, Ausgleichszahlungen und neues Land müssen Teil der Entwicklungsbudgets sein. Die unmittelbaren Kosten, die dem Staat, entwicklungspolitischen Partnerorganisationen oder Bauunternehmern durch Zwangsräumungen entstehen, sollen bewusst einen negativen Anreiz bilden. Die langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten der Zwangsräumungen, durch die zahlreiche Kambodschanerinnen und Kambodschaner verelendet sind, werden früher oder später jeden kurzfristig erzielten Gewinn aufzehren.

3.3 Sachkundige Beteiligung von Rechteinhabern

Der Zugang zu Information und die wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit ist entscheidend dafür, die Menschenrechtsslage «von unten» her zu verbessern und entwicklungspolitisch gerechtere Machtverhältnisse herzustellen. Landreform und Landverwaltung sind Bereiche, die für die Öffentlichkeit von größter Bedeutung sind, weshalb entwicklungspolitische Ansätze und Planungen öffentlich zur Diskussion gestellt werden müssen. Geht es darum, Entwicklungsziele zu definieren und Entwicklungsprojekte umzusetzen, ist eine sachkundige und aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft unbedingt erforderlich, will man an den derzeit bestehenden, sehr ungleichen Verhältnissen in Kambodscha beim Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen etwas ändern.

⁸⁵ Die rechtlichen Verfahren, die gelten, wenn Land als Staatsbesitz registriert werden soll, finden sich im «Sub-Decree 118: Sub-Decree on State Land Management» vom 7.10.2005 und in «Prakas No.42 on Identification, Mapping and Classification of State Land» von 2006.

Die wirksame Beteiligung derjenigen, die von einem Entwicklungsprojekt unmittelbar betroffen sind, sollte mit den allerersten Projektphasen einsetzen, wozu die Bestimmung der Ziele und die Konzeption gehören, denn nur so ist es den Betroffenen möglich, von Anfang an Schwerpunkte zu setzen, Ideen beizutragen, Bedenken kundzutun und mitzuentcheiden. Die Beteiligung der unterschiedlichen Interessengruppen und speziell der Betroffenen ist wichtig, wird so doch anerkannt, dass die Menschen aktiv an Entwicklungen teilhaben sollen und sie erheblich dazu beitragen können, das was ihnen wichtig ist, auf die bestmögliche Art umzusetzen. Hinzu kommt, dass Menschen, die sich aktiv und sachkundig an Entwicklungsprojekten beteiligt haben, in einer Demokratie auch bessere Staatsbürger sind. An einem Entwicklungsprojekt teilzunehmen ist demnach nicht nur ein wichtiger Teil dieses Prozesses, es ist auch darüber hinaus von Wert.

Um eine aktive Teilnahme möglich zu machen, müssen für unterschiedliche Stufen des Projekts und für unterschiedliche Gruppen jeweils geeignete Werkzeuge gefunden und genutzt werden. Damit Informationen verbreitet werden und es zu einer wirksamen Beteiligung kommen kann, braucht es zahlreiche flexible Werkzeuge und Herangehensweisen, u.a. interaktives Lernen und Diskussionen auf Gemeinschaftsebene, denn nur so kann sichergestellt werden, dass auch Frauen und die ärmsten und randständigsten Menschen ihre Bedürfnisse, Bedenken und Meinungen ausdrücken können.

Bei der Umsetzung von Projekten zu Landbesitz- und Landnutzungsrechten ist es besonders wichtig, auf Gemeinschafts- und Haushaltsebene dafür zu sorgen, dass die Menschen wissen, worum es geht, um sich dann daran beteiligen zu können. Besonders wichtig ist dies während der Phasen, in denen Landtitel zugesprochen, Parzellen abgegrenzt und Besitzansprüche verzeichnet werden und es zu Konflikten kommt, nämlich dem möglichen Verlust von Land, von Räumung und Umsiedlung. Für ein legitimes und erfolgreiches Landverwaltungsprojekt ist es während dieser Phase besonders wichtig, dass die betroffenen Gemeinschaften über rechtliche Informationen verfügen und an den Abläufen teilhaben.

Zur Konzeption von LMAP gehörte auch ein Programm zur «public awareness and community participation» (PACP), wobei man vorhatte, während der Umsetzungsphase kambodschanischen NGOs eine Reihe von Aufgaben zu übertragen – u.a. über die rechtliche Situation aufzuklären, für die Teilnahme von Frauen und anderer benachteiligter Gruppen zu werben und zu erklären, welche Vorteile es habe, sein Land registrieren zu lassen. Zu einer solchen Zusammenarbeit mit NGOs kam es dann allerdings nicht, wohl weil sie dazu mit dem Ministerium hätten Verträge abschließen müssen, was sie aber nicht wollten.⁸⁶ Anstatt das PACP nun jedoch innovativer und praxisnäher zu machen, beschränkte man sich darauf, nur jene Schritte zu unternehmen, die unbedingt notwendig waren, um die Vergabe von Landtiteln durchzuführen.⁸⁷

⁸⁶ Mark Grimsditch, a.a.O., S. 43.

⁸⁷ Entsprechend der «Instruction relating to the Implementation of the Procedure of Establishing the Cadastral Index Map and Land Register», Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction, No: 001DNS/SD/19 August 2002.

Eine im Auftrag der GTZ 2006 verfasste, nie veröffentlichte «Independent Review of Transparency and Accountability Issues» zu LMAP kam, wie berichtet wurde, zu dem Schluss, den betroffenen Haushalten fehle es generell an Informationen über die Vergabe von Landtiteln und die damit zusammenhängenden Abläufe. Dem Bericht des World Bank Inspection Panel zufolge kam die ‚Unabhängige Untersuchung‘ zu dem Schluss, «die vorgesehenen Nutznießer wissen hinsichtlich des Prozesses nicht Bescheid über das ‚Wer? Was? Wo? Wann? Warum? und durch/für Wen?‘». ⁸⁸ Die Untersuchung kam, wie es scheint, weiter zu dem Ergebnis, die betroffenen Haushalte würden nicht angemessen informiert über die «möglichen Probleme bei Ausgleichsleistungen bzw. der Umsiedlung für den Fall, dass ihr Anspruch auf Land vom Staat angefochten wird» sowie über eventuelle Rechte der Anwohner auf Ausgleichsleistungen «wie in den im RGC vereinbarten Sicherheitsmaßnahmen für das LMAP-Projekt festgelegt». ⁸⁹

Da es in Kambodscha an rechtlichen Informationen weitgehend fehlt, ist es besonders wichtig, den Menschen Zugang zu Gesetzen und Rechten zu verschaffen und dazu, wie man sie ausübt, denn nur so haben sie eine Chance bei Auseinandersetzungen über Land, bei denen die Gegner der Staat, mächtige Einzelpersonen oder Firmen sind. Entsprechend wichtig ist es, die Menschen über ihre Rechte in Kenntnis zu setzen, und nicht nur über kambodschanisches Recht, sondern auch über die maßgeblichen Menschenrechtsrichtlinien und wie man Zugang zu Rechtsmitteln bekommt und Verantwortliche zur Rechenschaft ziehen kann. Sind sich die Betroffenen eines Projekts bewusst darüber, welche Folgen es für sie haben wird, wenn sie ihre Rechte kennen und wie sie Rechtsmittel einlegen können, dann ist ihr Einfluss auf den Entwicklungsprozess um mehrere Potenzen gestiegen. In Abschnitt 3.8 wird genauer auf den Zugang zu Informationen eingegangen und welche Rolle er hinsichtlich der Rechenschaftspflicht spielt.

3.4 Klar umrissene Rechte und Pflichten

Damit der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik Erfolg hat, müssen während Planung und Konzeption Zielvorstellungen für Menschenrechte definiert, Strategien und Sicherheitsmechanismen entwickelt und dann im Rahmen des Projekts in klar definierte Rechte und entsprechende Pflichten umgesetzt werden.

In der Projektvereinbarung müssen menschenrechtliche Verpflichtungen der Regierung – am besten differenziert nach Aufgaben bestimmter Ministerien und Behörden – und anderer Partnerorganisationen definiert werden. Dabei müssen beispielsweise die Pflichten sowie Maßnahmen eindeutig bestimmt werden, die es zu treffen gilt, um eine diskriminierungsfreie Umsetzung des Projekts sicherzustellen

⁸⁸ World Bank Inspection Panel Investigation Report, Cambodia; Land Management and Administration Project (Credit No. 3650-KH), 23. November 2010, 174, (Zitat aus Declan O’Leary: Independent Review of Transparency and Accountability Issues in the Systematic Land Titling Field Systems and Procedures of the Land Management Administration Project (LMAP) Adjudication Areas, Februar 2006, S.16.)

⁸⁹ Ebd., (Zitat aus Declan O’Leary, S. iii und S. 16.)

und den menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Schwammige Begriffe können dazu führen, dass die Mächtigen ihre Befugnisse missbrauchen und es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Eindeutige Begriffe und Regeln, durch die die Pflichtenträger benannt und Transparenz bei Entscheidungen hergestellt werden, senken die Gefahr, dass es zu Menschenrechtsverletzungen kommt (mehr dazu im Abschnitt «Transparenz»).

Damit bei einem Projekt die Rechte und Pflichten der Partner klar sind und allseits verstanden werden, ist es oft notwendig, die wichtigsten an der Umsetzung beteiligten Personen zu schulen. Alle Pflichtenträger sollten über ihre Obligationen hinsichtlich des Projekts aufgeklärt werden, wozu auch gehört, ihnen zu vermitteln, in welcher Form sie für Verstöße, die zu Schäden führen, zur Rechenschaft gezogen werden.

Wie bereits oben erwähnt, war einer der Gründe, warum das «Resettlement Policy Framework» von LMAP die Rechte der Betroffenen nicht schützte, dass, als die Vereinbarungen über das Projekt getroffen wurden, versäumt worden war, allen Beteiligten gleichermaßen klar zu machen, was das RPF bedeutete, wann es eingesetzt würde und zu was es die Partner hinsichtlich Umsetzung und Ressourcen verpflichtete. Es ist möglich, dass die Regierung und sicher einige maßgebliche Behörden und Regierungsvertreter von der Existenz des RPF gar nichts wussten, geschweige denn, was es in der Praxis bedeutete. Fraglich ist auch, ob das Einsatzteam der Weltbank das RPF wirklich verstand und warum es bei LMAP so angewandt wurde wie geschehen.

Hätten die Partner bei diesem Entwicklungsprojekt von Anfang an über das RPF gesprochen und geklärt, welche Verantwortungen auf sie im Rahmen von Umsetzung, Unterstützung und notwendigen Ressourcen jeweils zukommen, hätte sich der Konflikt zwischen Weltbank und Regierung möglicherweise vermeiden lassen. Möglich wäre auch, dass Gespräche über das RPF zu einem allgemeineren Dialog über die Leistungen geführt hätten, die notwendig gewesen wären, um die Lücken beim Thema Zwangsräumungen im kambodschanischen Recht zu schließen.

Umgekehrt hätte es natürlich auch sein können, dass die kambodschanische Regierung, wäre sie sich über die Folgen des RPF im Klaren gewesen, diese als zu beschwerlich wahrgenommen und sich geweigert hätte, das LMAP-Abkommen mit der Weltbank zu schließen. Eine solche Gefahr besteht immer bei Projekten, deren Regelwerk über die Gesetze, Richtlinien und Praktiken eines Empfängerlandes hinausgehen – eine Tatsache mit weitreichenden Folgen.

Wie zuvor schon angemerkt, findet Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund widerstrebender Werte und politischer Programme statt, und ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik kann, will er praktikabel sein, davor nicht die Augen verschließen. Wo immer also die Lage es erlaubt, sollte so weit wie möglich ein eindeutiges, auf einem gemeinsamen Verständnis basierendes Abkommen über menschenrechtliche Sicherheitsmechanismen getroffen werden. In Zusammenhängen, die sich schwieriger gestalten, sollte der Ansatz sein, die allgemeine Menschenrechtslage zu verbessern, wozu auch möglichst weitgehende Sicherheitsmechanismen gehören. In Fällen, in denen abzusehen ist, dass sich die Menschenrechtslage kaum verbessern lassen wird und die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen hoch ist, sollte der Geber sein Engagement überdenken.

**Für ein agroindustrielles Großprojekt geräumte Ackerfläche von
Bauern in der Provinz Kampong Speu**



Photo: Manfred Hornung

3.5 Transparenz

Standardmäßig sollten Projektinformationen frühzeitig öffentlich gemacht werden, und dies sollte Teil aller Entwicklungspartnerschaften sein, einerseits um die Menschenrechte zu stärken, andererseits wegen des Vorbildcharakters. Transparenz bedeutet, dass Informationen zur Konzeption des Projekts, Unterlagen hinsichtlich seiner Vorbereitung, Projektvereinbarungen, Budgets, Kontrollberichte, Evaluationen und Abschlussberichte sowie sämtliche nicht vertraulichen Entscheidungen, Maßnahmen und Abläufe öffentlich gemacht werden – und zwar in einer zugänglichen Form und Sprache. Transparenz ist entscheidend, damit die Fähigkeit der Interessengruppen und Rechteinhaber, aktiv an allen Phasen des Projekts teilzunehmen, gewährleistet ist und damit sie verstehen, wie sich das Projekt auf ihre Rechte auswirkt und welche Rechte ihnen zustehen. Durch Transparenz werden auch die Machtbefugnisse der Pflichtenträger beschnitten, und sie kann dazu führen, dass falsche Entscheidungen, ineffiziente Pflichterfüllung, Regelverstöße und Korruption vermieden werden. Transparenz ist entscheidend, will man die Pflichtenträger zur Verantwortung ziehen können, und sie steigert das Vertrauen und die Unterstützung der Öffentlichkeit für das Projekt.

Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik wird durch transparente Grundsätze und transparentes Handeln versuchen, randständigen Gruppen Zugang zu maßgeblichen Informationen zu verschaffen, beispielsweise in Fällen, in denen sie keinen Internetzugang haben, eine andere Sprache sprechen oder Analphabeten sind. Zwar mag es nicht möglich sein, diesen Gruppen sämtliche Informationen über das Projekt zukommen zu lassen, aber die wesentlichen Informationen, d.h. diejenigen, die die Fähigkeiten und Chancen, ihre Rechte auszuüben tangieren, sollen einfach und in geeigneten Medien zugänglich gemacht werden.

Die für das Entwicklungsprojekt geltenden Regeln für Transparenz müssen auch gleichfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, damit die Interessengruppen wissen, welche Informationen wie für sie zugänglich sind – und was sie unternehmen können, sollten bestimmte Informationen nicht vorliegen. Im Falle von tatsächlich vertraulichen Informationen sollten derartige Regeln eine Erklärung dafür vorsehen, warum bestimmte Dinge nicht öffentlich gemacht werden; dies kann nur aus einer Reihe von klar definierten Gründen geschehen. Die Regeln für Transparenz sollten Teil der Projektvereinbarung sein und von allen an der Entwicklungspartnerschaft Beteiligten, inklusive der Regierung, unterschrieben werden.

Bei LMAP hat die mangelnde Transparenz zusammen mit konzeptionellen Schwächen in einigen Kernbereichen dazu geführt, dass die Mächtigen das System in ihrem Sinne und zu Ungunsten der vor allem armen Familien, die auf begehrtem Land saßen, manipulieren konnten. Wie in Kapitel 2 ausgeführt, war nicht vorgesehen, dass unter LMAP über Eigentumsansprüche entschieden und Landtitel in Gebieten vergeben werden, «wo Konflikte wahrscheinlich» waren oder in Gebieten, deren

«Status ungeklärt» war.⁹⁰ In der Dokumentation des Projekts wurden diese Kategorien nicht definiert, und es wurden auch nie Gründe dafür öffentlich gemacht, warum ein Gebiet bei der Umsetzung von LMAP so klassifiziert worden war. Dies erlaubte es zweifellos Behörden, von denen man wusste, dass sie an Landraub beteiligt waren, nach eigenem Gutdünken zu entscheiden. Ein entscheidender Fehler bei der Vergabe von Landtiteln unter LMAP war, dass Entscheidungen, durch die bestimmte Gebiete vom Vergabeverfahren ausgeschlossen waren und in anderen die Vergabe abgebrochen wurde, nie transparent gemacht wurden.

Ein eindeutiges, aktuelles Verzeichnis des staatlichen Grundbesitzes wurde zudem nie öffentlich gemacht, wodurch es dem Staat möglich war, nach Belieben wertvolles Land für sich zu reklamieren.

Da Entscheidungen unter LMAP auf undurchsichtige Art getroffen wurden, schwand die Glaubwürdigkeit von LMAP, ein faires, regelgerechtes Verfahren zur Landreform zu sein, und es führte dazu, dass Rechteinhabern wesentliche Informationen vorenthalten und sie von Entscheidungen komplett ausgeschlossen wurden. Die mangelnde Transparenz wirkte sich auch unwiderbringlich negativ auf die Rechenschaftspflicht auf allen Projektebenen aus.

Was Konzeption, Supervision, Kontrolle und Evaluation angeht, wurden während der Laufzeit von LMAP fast keine Informationen öffentlich gemacht. Die Weltbank veröffentlichte trotz ihrer eigenen Offenlegungsgrundsätze nur sehr dürftige Informationen auf ihrer Website. Erst als es zu Problemen kam und eine Projektevaluation durchgeführt werden musste, verbesserte die Bank ihre Öffentlichkeitsarbeit. Andere Projektpartner haben kaum Informationen über das Projekt und ihre Beteiligung daran offengelegt.

Die «Independent Review of Transparency and Accountability Issues», 2006 im Auftrag der GTZ erstellt, wurde trotz ihres Titels widersinnigerweise nie öffentlich gemacht. Diese Evaluation kam, wie zu hören ist, zu dem Schluss, bei LMAP gebe es erhebliche Probleme und «wenigstens ein Fünftel der Haushalte (19,6%) in den 13 besuchten Gebieten, in denen über Landtitel entschieden worden war, [hatten] durch die systematische Vergabe von Landtiteln Nachteile gehabt, in der Regel, weil die Registrierung des Landes, das sie bebauten oder das sich in ihrem Besitz befand, verweigert wurde».⁹¹

Trotz dieser gewichtigen Befunde, die sich unmittelbar auf die Rechte und die Existenz von Menschen auswirken, wurde diese Evaluation nicht veröffentlicht.

Im Mai 2009 schrieb das Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), eine in Kambodscha tätige internationale NGO, an die GTZ, die CIDA, das Finnische Außenministerium und das kambodschanische Ministerium für Land und bat um Dokumente über das Nachfolgeprogramm von LMAP. Keine der angeschriebenen Stellen antwortete.

⁹⁰ Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 19.3 million to the Kingdom of Cambodia for a Land Management and Administration Project, 29. Januar 2002, S. 24.

⁹¹ World Bank Inspection Panel Investigation Report, a.a.O., 174 (Zitat aus Declan O’Leary, S. ii).

Entwicklungspolitische Organisationen sollten endlich begreifen, dass Informationen entscheidend sind, wenn es darum geht, ungerechte Machtverhältnisse zu ändern und Bürgerinnen und Bürgern zu ihren Rechten zu verhelfen sowie dazu, wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Eine Kultur der Transparenz ist nicht nur wichtig für gerechte Entwicklungspolitik, sie ist auch Teil eines lebendigen demokratischen Staatswesens.

3.6 Diskriminierungsfreiheit und Gleichberechtigung vor dem Gesetz

Die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und der Gleichheit vor dem Gesetz sind grundlegende Bestandteile der internationalen Menschenrechte und werden von Rechtssystemen in aller Welt anerkannt. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, diese Rechte zu garantieren und zwar «ohne Benachteiligung jeder Art, sei es der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder anderen Meinung, der Nationalität oder der gesellschaftlichen Herkunft, des Eigentums, der Geburt oder eines anderen Standes wegen».⁹² Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthält nicht nur eine ähnliche Passage, dort wird auch unabhängig davon das Recht auf gleichen und wirksamen Schutz vor dem Gesetz zugesichert.⁹³

Diskriminierungsfreiheit bezieht sich sowohl auf den Ablauf wie auch auf die Ergebnisse von Entwicklungsprojekten und -programmen. Ein Entwicklungsprogramm darf niemanden in den gesetzlich untersagten Fällen absichtlich oder praktisch benachteiligen, beispielsweise dadurch, dass einer speziellen Gruppe besondere Nachteile entstehen oder sie von seinen Vorzügen nichts abbekommt. Das Ergebnis eines Projekts, beispielsweise ein Gesetz oder bestimmte Maßnahmen, darf Betroffene nicht benachteiligen, indem es beispielsweise Regelungen enthält, die grundsätzlich oder aber in der Praxis zu Ungunsten bestimmter Gruppen ausfallen. Hinzu kommt, dass während der Umsetzung des Entwicklungsprojekts oder -programms alle Betroffenen den gleichen gesetzlichen Schutz genießen müssen.

Das Committee on Economic, Social and Cultural Rights hat bestätigt, dass «abweichende Behandlung aus unzulässigen Gründen als Diskriminierung anzusehen ist, es sei denn, die Andersbehandlung ist aus nachvollziehbaren, objektiven Gründen gerechtfertigt».⁹⁴ Es hat weiter klargestellt, dass «[wird] bei der Andersbehandlung keine Abhilfe geschaffen, da es an den notwendigen Mitteln fehlt, ist dies keine objektive und nachvollziehbare Rechtfertigung, es sei denn, alle Anstrengungen wurden unternommen, sämtliche vonseiten des Staats zur Verfügung stehenden Mittel für Anstrengungen aufzuwenden, die Diskriminierung vorrangig zu beseitigen».⁹⁵

⁹² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Artikel 2.2.

⁹³ International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Artikel 2.1 und Artikel 26. Vgl. außerdem General Comment No. 18 (1989) des Human Rights Committee on non-discrimination.

⁹⁴ UN CESCR: General Comment 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (2009), Absatz 13.

⁹⁵ Ebd.

Was Land- und Eigentumsrechte als Bestandteile des Rechts auf Wohnen anbetrifft, «müssen nach und nach und ohne jede Benachteiligung Schritte unternommen werden, im fraglichen Land durchgehend abgesicherte Landbesitz- und Landnutzungsrechte herzustellen».⁹⁶ Bei LMAP wurde hingegen erheblichen Teilen der Bevölkerung – und zudem den am stärksten gefährdeten – das Recht verweigert, ihre Nutzungs- und Besitzrechte zu stärken. Ebenso wurde ihnen das Recht verweigert, vor Zwangsräumungen geschützt zu werden. Zu diesen Ausschließungen kam es aufgrund folgender Eigenheiten von LMAP:

■ LMAPs Ziel war es immer nur gewesen, die Eigentumsansprüche von formaljuristisch rechtmäßigen Besitzern abzusichern. Das führte dazu, dass Zehn- und vielleicht Hunderttausende, die keine legalen Besitzrechte nachweisen konnten, sowie diejenigen, die auf Land lebten, das im Bodengesetz von 2001 zum Staats-eigentum erklärt wurde (beispielsweise Land an Flußufern), nicht dabei unterstützt wurden, ihre Nutzungs- und Besitzrechte angemessen geltend zu machen und ebenfalls zu sichern. Durch diese Ausschließung drohte vielen der ärmsten Haushalte die Zwangsäumung. Gleichzeitig wurde bei der Durchführung von LMAP versäumt, staatlichen Besitz gemäß Gesetz zu vermessen und zu erfassen. Dieses Versagen führte dazu, dass die Obrigkeiten – und mächtige, mit ihnen verbündete Interessen – willkürlich bestimmte Gebiete zu staatlichem Besitz erklären und dies zum Vorwand nehmen konnten, die Bewohner eines Gebietes zu vertreiben.⁹⁷

■ Die Entscheidung, in welchen Gebieten LMAP über die Vergabe von Landtiteln entscheiden konnte und in welchen nicht, lag bei den Behörden, von denen in einigen Fällen berichtet wurde, dass sie an Zwangsäumungen beteiligt waren und Land nach zweifelhaften Kriterien vergeben hatten. Haushalten außerhalb der definierten Vergabegebiete für Landtitel drohte in besonderem Maß die Zwangsäumung, speziell dann, wenn sie keinen Zugang zum System für die Vergabe von Einzeltiteln hatten, sei es, weil es an Informationen fehlte, sei es, weil die Kosten zu hoch waren oder sei es wegen Korruption.⁹⁸ Auch innerhalb der definierten Vergabegebiete kam es zu Ausschließungen. Wie weiter oben dargestellt, führte die Konzeption von LMAP dazu, dass Gebiete, die «vermutlich umstritten» oder deren «Status unklar» war, ausgeschlossen werden konnten – ohne dass diese Begriffe je definiert worden und ohne dass geklärt worden wäre, gemäß welcher Verfahren mit den Rechten der betroffenen Haushalte verfahren werden sollte. Dieser Ansatz hat Manipulationen Tür und Tor geöffnet, und in der Tat wurden Haushalte und selbst ganze Dörfer und Gemeinschaften in diese Kategorie einsortiert und so ihrer Verfahrensrechte beraubt – nicht selten, weil eine Person oder

96 Forced Evictions: Analytical report compiled by the Secretary-General pursuant to Commission resolution 1993/77, UN Doc E/CN.4/1994/20 (1993), Absatz 160.

97 Siehe Weltbank: Cambodia Land Management and Administration Project: Enhanced Review Report, 13. Juli 2009, S. 6, Absatz 15; World Bank Inspection Panel Investigation Report, a.a.O., S. 46 sowie Untitled: Tenure Security and Inequality in the Cambodian Land Sector, a.a.O., S. 57-58.

98 Mark Grimsditch, a.a.O., S. 36.

Firma mit guten Beziehungen das fragliche Land für sich beanspruchte. Diese Ausschließungen waren Gegenstand des Untersuchungsberichts der Weltbank. Bei den Anwohnern des Boeung-Kak-Sees, die die Weltbank aufgefordert hatten, die Vorgänge zu untersuchen, war ebenso verfahren worden, und in der Folge wurden sie von Behörden als Besetzer bezeichnet und von ihrem Land vertrieben. Derartige Ausschließungen führten dazu, dass betroffene Haushalte nicht dem Gesetz entsprechend gleichberechtigt behandelt wurden.

■ Die Entscheidung, indigene Gemeinschaften von dem geberfinanzierten Projekt der Landregistrierung auszuschließen, bedeutete im Kern, während der Laufzeit des Projektes würden keine kommunalen Besitztitel ausgegeben – und dies zu einer Zeit, als indigene Gebiete durch von außen kommende Interessen stark bedroht waren. Das Ergebnis war, dass indigenen Völkern die Möglichkeit genommen wurde, ihre Besitz- und Nutzungsrechte zu stärken, da ihre traditionellen Lebensweisen und ihre Beziehung zum Land anders sind als bei der Mehrheit der Khmer.

Es war nicht zu erwarten, dass im Rahmen der Landregistrierung jeder Haushalt zur gleichen Zeit würde erfasst werden können; eine systematische Erfassung von Land erfolgt notwendigerweise Stück für Stück. Dennoch muss bei manchen der Ausschließungen, zu denen es wegen Schwächen des Projektkonzepts und wegen Machtmissbräuchen kam, festgestellt werden, dass es sich dabei, hinsichtlich des Rechts auf Wohnen, um eine Ungleichbehandlung wie im Gesetz definiert handelt, um Benachteiligung aus unzulässigen Gründen, speziell wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Status, Besitz oder Wohnort oder Ethnie.⁹⁹ Das Committee on Economic Social and Cultural Rights hat in dieser Hinsicht klargestellt: Die Staaten, die den Pakt unterzeichnet haben, müssen sicherstellen, dass es bei internationalen Kooperationen zu keinen Benachteiligungen kommt und Akteure innerhalb ihrer Rechtsprechung diese Regeln gleichfalls beachten.¹⁰⁰

3.7 Geschlechtergerechtigkeit

Unterschiede, Ausschließungen oder Einschränkungen aufgrund des Geschlechts, ob in Theorie oder Praxis, die dazu führen, dass Rechte beschnitten werden, widersprechen gemäß internationalem Recht den staatlichen Verpflichtungen etwa gemäß ICCPR und ICESCR. Die Beschneidung der Rechte von Frauen durch ungleiche Behandlung und Diskriminierung stellt zudem einen Verstoß gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) dar.¹⁰¹ Als Teil einer diskriminierungsfreien, gleichberechtigten Behandlung müssen Frauen Chancengleichheit, Schutz und Zugang zu den Leistungen von Entwicklungsprojekten genießen.

⁹⁹ Vgl. UN CESCR: General Comment 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (2009).

¹⁰⁰ Ebd.

¹⁰¹ Convention on the Elimination of Discrimination against Women (1979).

Da es in Kambodscha kulturelle Hürden hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen gibt, werden Entwicklungsprojekte oft spezifische Maßnahmen vorsehen müssen, um sicherzustellen, dass Frauen aktiv an der Gestaltung und Umsetzung des Projekts teilhaben können und durch Ungleichheiten innerhalb von Gemeinschaften oder Haushalten nicht an den Rand gedrängt und von den Leistungen des Projekts ausgeschlossen werden.

CEDAW fordert von allen Vertragsstaaten, für «gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber, gleichwie ob unentgeltlich oder gegen Entgelt» zu sorgen.¹⁰² In Kambodscha werden Frauen trotz verfassungsrechtlicher und rechtlicher Schutzklauseln beim Zugang zu und der Kontrolle über Land erheblich benachteiligt.

Von Frauen geführte Haushalte sind weitaus eher landlos und arm¹⁰³ – ein Sachverhalt, der von Entwicklungsorganisationen unbedingt angegangen werden muss. LMAP hat das Recht von Frauen, Mitbesitzerinnen von Land zu sein, gefördert. Bei der einen Million Landtitel, die ausgestellt wurden, ist in 20 Prozent der Fälle die Ehefrau als Besitzerin verzeichnet, in fünf Prozent der Ehegatte und in 70 Prozent beide Ehepartner gemeinsam.¹⁰⁴

Allerdings können selbst in Fällen, in denen beide Ehepartner als gemeinsame Besitzer geführt werden, gesellschaftliche Normen und Praktiken dazu führen, dass Frauen wenig Einfluss auf das Land betreffende Entscheidungen haben. Dieses Problem verschärft sich noch bei Scheidungen, Todesfällen oder dem Zerfall einer Familie, denn hier kann die Benachteiligung von Frauen leicht dazu führen, dass sie ihre Ansprüche auf Immobilien einbüßen.¹⁰⁵

Zwar bedeutet für Frauen in solchen Lagen die Registrierung als Miteigentümerinnen einen wichtigen Schutz, sie genügt jedoch oft nicht, um ihre Rechte auch wirklich zu schützen. Die Rechte von Frauen, die, als das Land erfasst wurde, bereits geschieden waren, getrennt lebten oder verlassen worden waren, können in einigen Fällen durch die Formalisierung der Besitzverhältnisse geschwächt worden sein.

In einer Studie über die systematische Erfassung von Land finden sich Anhaltspunkte dafür, dass in Fällen, in denen für von Frauen geführte Haushalte das alleinige Eigentumsrecht der Frau eingetragen werden sollte, die registrierenden Beamten das Land dennoch als gemeinsames Eigentum von Ehemann und -frau führten.¹⁰⁶ Ein derartiges Vorgehen widerspricht dem «Leitfaden für die Vergabe von Landtiteln». In

¹⁰² Convention on the Elimination of Discrimination against Women (1979), Artikel 16.h.

¹⁰³ Cambodia Development Resource Institute: Cambodia land titling rural baseline survey report, Dezember 2007.

¹⁰⁴ Sar Sovann und Franz-Volker Müller: Experiences of land management in Cambodia. Papier zur Konferenz «Policy Meets Land Management: Contributions to the Achievements of the MDGs», 17./18. April 2008, München.

¹⁰⁵ USAID Land Tenure and Property Rights Portal, abrufbar unter <http://usaidlandtenure.net/country-profiles/cambodia>

¹⁰⁶ Mehra Mehrvar, Chhay Kim Sore und My Sambath: Women's Perspectives: A Case Study of Systematic Land Registration in Cambodia. Gender and Development for Cambodia und Heinrich Böll Foundation Cambodia, 2008, S. 10.

zumindest einigen Fällen «gingen die Frauen davon aus, das Land sei allein in ihrem Namen registriert worden», und als ihnen bewusst wurde, dass es als gemeinsames Eigentum geführt wird, befürchteten sie, sie könnten ihre Kontrolle über und Rechte an dem Land an ihren Ehemann verlieren, sollte dieser zurückkehren.¹⁰⁷

Einige dieser Frauen glaubten, ohne Landtitel wäre ihre Lage besser, da es unter dem zuvor herrschenden informellen System weniger Probleme in Fällen gab, in denen der Mann oder Ex-Mann wieder geheiratet und aus dieser Ehe Kinder hatte.¹⁰⁸ Dieser Untersuchung zufolge wird die aktive Beteiligung von Frauen an der Vergabe von Landtiteln sowie ihre Fähigkeit, ihre Rechte zu stärken und zu verteidigen, dadurch beschnitten, dass es für Frauen an Informationen über Gesetze, ihre Rechte und den Ablauf der Registrierung mangelt.¹⁰⁹ Eine Genderstudie von USAID kam zu dem Schluss, dass «das Durcheinander und die Kosten, die mit der Bescheinigung von Eigentumsrechten einhergingen, sich auf die Eigentumsrechte von Frauen negativ ausgewirkt haben – und das vor allem in von Frauen geführten Haushalten».¹¹⁰

Bei Entwicklungsprojekten im Bereich der Landverwaltung muss es Maßnahmen geben, durch die Frauen größere Kontrolle über Grundbesitz erhalten, beispielsweise Foren, die sich speziell an Frauen richten sowie geeignete Weiterbildungsprogramme für Männer und Frauen, durch die diskriminierende gesellschaftliche Normen und Praktiken in Frage gestellt werden.

Es sollten gründliche Weiterbildungen durchgeführt werden, die sich speziell an Dorfvorsteher, Behörden sowie diejenigen richten, die Landtitel erfassen und zuteilen, da all diese Personengruppen häufig Ansichten über und einen Umgang mit Frauen bestärken, der für diese zu Nachteilen führt, und die sehr häufig fortschrittliche Gesetze, Regelungen und Leitfäden nicht kennen oder nicht wissen, wie diese auf nicht selten komplexe Einzelfälle anzuwenden sind. Die Geber sollten zudem Rechtshilfeprogramme fördern, die sich speziell an Frauen richten, und deren Rechte auf Grundbesitz und Zugang zu Schlichtungsgremien und Gerichten stärken. Solche Programme müssen genau nachverfolgt und auf ihre geschlechterdemokratische Dimension hin evaluiert werden – und dort wo Benachteiligungen konstatiert werden, muss entsprechend nachgesteuert werden.

Bedacht werden muss auch, dass in den Haushalten vor allem den Frauen die Hausarbeit und Pflege obliegt, wodurch sie durch Zwangsräumungen und -umsiedlungen besonders betroffen sind. Kommt es dazu, müssen Frauen den Haushalt dennoch zusammenhalten, und dies trotz mangelnder Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten, trotz Schulverlusts oder -wechsels der Kinder sowie trotz der fehlenden Gesundheitsfürsorge und der physischen und seelischen Belastungen, die dies mit sich bringt. Durch Zwangsräumung werden häufig auch kommunale Netzwerke zerstört, auf die Frauen stark angewiesen sind.

Für Frauen gehören Zwangsräumungen heute in Kambodscha zu den Menschenrechtsverletzungen und Ungerechtigkeiten, die sie am schwersten treffen. Folglich

107 Ebd.

108 Ebd., S. 16.

109 Ebd.

110 USAID Cambodia: Gender analysis and assessment, März 2006.

sollten alle Entwicklungsorganisationen, die durch Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit die Rechte von Frauen stärken und Geschlechtergerechtigkeit herstellen wollen, einen Schwerpunkt ihrer Arbeit darauf legen, die Rechte aller Frauen auf adäquaten Zugang zu Land zu fördern, anstatt sich lediglich auf Besitzerinnen mit formalen Rechtsansprüchen zu beschränken und für Umsiedlungsmaßnahmen zu sorgen, die menschenrechtlichen Normen entsprechen. Wie im ersten Kapitel angemerkt, braucht es alternative Formen von Landbesitz und -nutzung und muss der Zugang zu Land abgesichert werden, um die Zahl der Zwangsräumungen und die Zahl der von Frauen geleiteten Haushalte, die über kein Land verfügen, zu senken. Entwicklungsorganisationen sollten Programme auflegen, durch die auf innovative Weise abgesichert wird, dass gefährdete Frauen Zugang zu Land haben. Beispiele dafür sind Pachtverträge mit langen Laufzeiten für Grundstücke, die dem Staat gehören, sowie kooperative Nutzungsverträge für Gemeinschaftsbesitz.¹¹¹

3.8 Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit

Von grundlegender Bedeutung für einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik ist es, dass alle am Entwicklungsprozess Beteiligten den Betroffenen Rechenschaft schulden. Die vielleicht wichtigste Art, in der im Rahmen eines Entwicklungsprozesses Machtverhältnisse ausgeglichen werden können, ist es, Möglichkeiten zu schaffen, die den Betroffenen die Chance geben, ihre Rechte einzufordern.

Rechenschaftspflicht bedeutet, die Pflichtenträger tragen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und ihr Handeln, und sie müssen nachweisen, dass sie ihre Pflichten den Betroffenen gegenüber wirksam, gerecht und entsprechend geltender Gesetze, Regeln und Verfahren erfüllt haben. Rechenschaftspflicht bedeutet außerdem, sollten die Pflichtenträger nicht in der Lage sein, diesen Nachweis anzutreten, müssen sie alles dafür tun, Probleme zu lösen und entstandene Schäden rückgängig zu machen.

Transparenz und die sachkundige Beteiligung der Betroffenen sind während der gesamten Laufzeit des Projekts unabdingbar, um Rechenschaftspflicht herzustellen. Nur so sind Abläufe, Entscheidungsprozesse, Handlungen und Resultate möglich, die von außen nachverfolgt, evaluiert und kritisch diskutiert werden können.

Rechenschaftspflicht sollte auf eine Reihe von formalen und informellen Wegen hergestellt werden, zu denen die Menschen, die von dem Projekt betroffen sind, Zugang haben. Foren auf Dorfebene beispielsweise und Abläufe, bei denen Menschen ihre Fragen, Bedenken und Beschwerden unkompliziert zur Sprache bringen können und rasch Antworten oder Lösungsvorschläge erhalten, können die Rechenschaftslegung eines Projektes erhöhen. Innerhalb der Ministerien oder deren Abteilungen, die das Projekt umsetzen, sollte es ebenfalls eine Rechenschaftspflicht geben. So sollten die Mitarbeiter beispielsweise ihren Vorgesetzten Rechenschaft schuldig sein, und die eine wie die andere Seite sollte nachweisen können, dass sie bei ihrer Arbeit den menschenrechtlichen Kriterien nachgekommen ist.

¹¹¹ Vgl. Fabian Thiel: Gender Equality and Land Law in Cambodia, FIG Congress 2010, S. 4.

Einige wichtige Rechenschaftsmechanismen waren Teil der Vergabe von Landtiteln unter LMAP, beispielsweise während der öffentlichen Auslegung der Liegenschaftskarten¹¹²; allerdings liegen keine Informationen darüber vor, ob dies auch tatsächlich regelgerecht und fair geschah.

Rechenschaftspflicht zeichnet sich wesentlich dadurch aus, dass Menschen, die von einem Entwicklungsprozess betroffen oder die ungerechterweise von einem entwicklungspolitischen Projekt ausgeschlossen sind, die Möglichkeit haben, ihre Rechte mittels eines fairen unparteiischen Verfahrens einzufordern. Wie viele Entwicklungsländer verfügt Kambodscha über keine funktionierenden, unabhängigen Verwaltungs- und Justizinstitutionen, die Machtverhältnisse im Gleichgewicht halten und diejenigen, die gegen Gesetze verstoßen, zur Rechenschaft ziehen. Mit Vorrang sollte versucht werden, die Justizsysteme von Entwicklungsländern zu stärken. Aktuell jedoch sind die Gerichte nicht dazu in der Lage, Rechte wirksam zu schützen.

Da alternative Mechanismen fehlen, fehlt es in Kambodscha bei den meisten Entwicklungsprojekten auch in beunruhigendem Maß an Rechenschaftspflicht. Menschen, die glauben, sie seien durch ein Entwicklungsprojekt geschädigt worden, ist es im Großen und Ganzen nicht möglich, ihre Rechte einzuklagen und für Abhilfe zu sorgen. Und obwohl es massenhaft Belege dafür gibt, dass einige Entwicklungsprojekte zumindest für manche Menschen – meist die armen, randständigen und gefährdeten Teile der Bevölkerung – ernsthafte Nachteile bedeuten, besteht diese Lücke weiter.

In der Entwicklungspolitik einen Menschenrechtsansatz einzuführen bedeutet, wirksame, unabhängige und zugängliche Institutionen zu schaffen, denen es obliegt, zu prüfen, ob verantwortlich vorgegangen wird. Diese Institutionen müssen so ausgelegt sein, dass sie geltend gemachte Rechtsverletzungen untersuchen und Entscheidungen dazu treffen können, durch die Entwicklungspartner dazu verpflichtet werden, Probleme zu lösen und Schäden zu beseitigen. Das genaue Mandat, die Zusammensetzung und Befugnisse einer solchen Institution sollten in der Projektvereinbarung definiert werden. Regierung und Geber sollten sich dazu verpflichten, den auf diesem Wege getroffenen Befunden nachzugehen, um so sicherzustellen, dass entstandene Nachteile ausgeglichen und das Projekt entsprechend abgeändert wird.

Beteiligen sollten sich hieran alle Entwicklungspartner. In Fällen, in denen sich die Regierung weigert, gemeinsam mit Entwicklungspartnern ernsthaften Menschenrechtsverletzungen abzuwehren, müssen die Geber dazu in der Lage sein, dies selbst zu tun, beispielsweise indem sie einen gesonderten Wiedergutmachungsfonds einrichten. Weitergehende Reaktionen von Gebern in Fällen, in denen es zu Menschenrechtsverletzungen kommt und in denen die Regierungen der Empfängerländer nicht bereit sind, sich an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu halten, werden in Abschnitt 3.8 und 3.9 behandelt.

¹¹² So vorgesehen in der Vorschrift «Implementation of the Procedure of Establishing the Cadastral Index Map and Land Register», Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction, Nr.: 001DNS/SD/19 August 2002.

Mechanismen zur Überprüfung der Rechenschaftspflicht müssen den Rechteinhabern zugänglich sein. Dabei ist es entscheidend, dass die Betroffenen ihre Rechte hinsichtlich des Projekts kennen und die Möglichkeit haben, sich bei Rechtsverstößen an das entsprechende Gremium zu wenden. Um den Zugang zu erleichtern, sollte speziell den ärmsten und am stärksten benachteiligten Haushalten Rechtshilfe angeboten werden.

Der Fall Boeung Kak zeigt, wie wichtig es ist, dass die oben genannten Mechanismen vorhanden sind. Im Jahr 2009 setzte eine Gruppe von NGOs die Anwohner des Boeung-Kak-Sees über die Existenz des World Bank Inspection Panel in Kenntnis sowie davon, dass ihnen als von LMAP Betroffene das Recht zustehe, bei dem Panel Beschwerde einzulegen (d.h. einen sog. «Request for Inspection»), da es in ihrem Fall so aussehe, als sei gegen eine Reihe von Richtlinien der Weltbank verstoßen worden.

Diese Vorgänge zogen sich über einige Monate hin, und während dieser Zeit trafen sich Vertreter der Anwohner mehrmals mit Vertretern der Weltbank, um eine Lösung zu finden. Im August 2009 entschied schließlich eine große Zahl der Betroffenen, offiziell Beschwerde bei der Weltbank einzulegen. Sie baten dazu NGOs, ihnen in dieser Angelegenheit beizustehen und die Beschwerde in ihrem Namen einzureichen.

Zu dieser Anfrage an das Inspection Panel, eine Untersuchung durchzuführen, wäre es eindeutig nie gekommen, hätten nicht NGOs, die vor Ort mit den Betroffenen arbeiteten, diese über ihre Rechte und Möglichkeiten aufgeklärt. Auch bei der Beschwerde selbst spielten die NGOs eine wichtige Rolle und stellten Rechtshilfe zur Verfügung. NGOs mögen zwar oft am besten dazu in der Lage sein, Aufklärung und Rechtshilfe zu leisten, allerdings dürfen sich Entwicklungsorganisationen nicht darauf verlassen, dass NGOs diese Rolle bei allen Entwicklungsprojekten (oder allen von der Weltbank finanzierten Projekten) auch ausfüllen können. Derartige Dienste, durch die eine Rechenschaftspflicht erst hergestellt wird, müssen fester Bestandteil aller Entwicklungsprojekte sein, was entweder dadurch geschehen kann, dass die Geber hierauf spezialisierte Kräfte abstellen, oder aber indem sie NGOs hierzu finanzielle und technische Hilfe leisten (oder beides).

Nach Eingang der Beschwerde führte das Panel zwei Inspektionsreisen nach Kambodscha durch und traf sich mit Anwohnern des Boeung-Kak-Sees. Die Tatsache, dass das Panel Mitglieder der örtlichen Gemeinschaften in seine Untersuchung mit einbezog, stärkte die Betroffenen, kam hier doch ein mehr oder weniger offizielles Komitee zu ihnen, um ihre Beschwerden anzuhören und ihre schwierige Lage zu begutachten. Für Menschen, die keine Chance haben, ihren Anliegen und Stimmen vor einem unabhängigen Gericht Gehör zu verschaffen, war dies ein äußerst bedeutender Vorgang.

Im November 2010 stellte das Panel seinen Bericht vor, in dem es zu dem Schluss kam, es sei gegen eine Reihe von Verfahrensvorschriften der Weltbank verstoßen worden, und dies habe sich zum Nachteil der Anwohner des Boeung-Kak-Sees ausgewirkt. Dieses Ergebnis bestätigte, dass die Anwohner bei ihrem langen, schwierigen Kampf im Recht gewesen waren, jedoch gab es zwei Hürden, die einer Umsetzung dessen, was das Panel empfahl, im Wege standen.

Zum einen war, wie in Abschnitt 3.4 im Einzelnen ausgeführt, das Resettlement Policy Framework zwar theoretisch Teil des Abkommens zwischen Weltbank und Regierung, wie es genau angewandt werden sollte und welche Rechte und Pflichten es mit sich bringen würde, wurde jedoch nie klargestellt. Zum Thema wurde dies, als das Panel zu dem Schluss kam, es sei gegen vereinbarte operative Maßnahmen verstoßen worden, die Regierung hingegen die Ansicht vertrat, diese ließen sich auf den vorliegenden Fall nicht anwenden. Dies zeigt, von Anbeginn an hätten die Weltbank, die Regierung (und die anderen Projektpartner) Anwendung und Folgen der vereinbarten Maßnahmen klären müssen.

Zum anderen hatte das Inspection Panel nur die Befugnis, zu untersuchen, ob sich die Weltbank an ihre eigenen Regeln gehalten habe, nicht jedoch, ob dies auch für die Regierung gelte, die den Kredit erhalten hatte. Dies führte dazu, dass zwar die Weltbank sich bereit erklärte, den Bericht des Panels anzuerkennen und entsprechend zu handeln (etwas, zu dem die Bank nicht verpflichtet ist – eine weitere Hürde, geht es darum, Missstände abzustellen), die kambodschanische Regierung sich aber weigerte, die Bank bei der Suche nach Lösungen und Ausgleichsmaßnahmen zu unterstützen. Das Mandat der Weltbank lässt es nicht zu, in einem Land ohne Zustimmung der Regierung tätig zu werden. Ein wirksamer Mechanismus zur Rechenschaftslegung sollte hingegen für alle entwicklungspolitischen Projektpartner, einschließlich Geldgeber und –empfänger, bindend sein.

Diese Entwicklung ließ der Weltbank, so sie den Anwohnern des Boeung-Kak-Sees helfen und ihre eigenen Regeln einhalten wollte, keine andere Wahl, als Kambodscha weitere Kredite zu verweigern. In der Folge – und obgleich dabei sicher auch andere Faktoren eine Rolle spielten – verordnete der Premierminister Kambodschas, dass die verbliebenen Anwohner 12,44 Hektar Land erhalten sollten, und den meisten der verbliebenen 750 Haushalte wurden mittlerweile auch Landtitel ausgestellt.

Etwa 85 der Familien, die noch in der Gegend leben, erhielten durch diese Verordnung kein Land, und viele der 3000 Familien, die bereits vertrieben worden waren, kämpfen nach wie vor um ihr Recht. Dennoch ist diese Verordnung positiv für die Menschenrechtssituation und, sollten sich weitere Lösungen ergeben, könnte dies dazu führen, dass die Weltbank ihre Tätigkeit in Kambodscha wieder aufnimmt.

Das Inspection Panel der Weltbank ist trotz seines eingeschränkten Mandats eine wichtige, vorbildliche Einrichtung. Andere multilaterale Organisationen wie die Asian Development Bank (ADB) verfügen über ähnliche (wenn auch schwächere) Kontrollmechanismen, bilateralen Gebern fehlt dergleichen hingegen fast vollständig. Zwar sind letztere den Parlamenten in ihren Herkunftsstaaten Rechenschaft schuldig, auf die Menschenrechtssituation in den Empfängerländern hat dies aber so gut wie keinen Einfluss.

Soll ein Menschenrechtsansatz in die Entwicklungspolitik eingeführt werden, ist es von überragender Bedeutung, dass es Sicherheitsmechanismen gibt sowie Regeln dafür, wie Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen und Betroffene Widerspruch einlegen können. Geltendes Recht und Regeln müssen eingehalten und Fehler bei der Umsetzung des Projekts gefunden und behoben werden.

3.9 Länderstrategien für Menschenrechte und Kontrollverfahren

Ausländische Geber und Entwicklungsorganisationen sollten einen Menschenrechtsansatz vor allem wählen, um sicherzustellen, dass finanzielle Hilfe und technische Unterstützung die Menschenrechtslage verbessern. Nie sollten durch Hilfs- und Unterstützungsleistungen Ungleichheiten verschärft, Menschenrechte mittel- oder unmittelbar verletzt und undemokratische Regime an der Macht gehalten oder Machtmissbräuche gefördert werden.

Entwicklungs- und Hilfsorganisationen, die einen Menschenrechtsansatz wählen, erkennen an, dass Wirtschaftswachstum allein kein Ziel von Entwicklung ist, sondern ein Mittel zum Ziel, eine gerechte, florierende Gesellschaft zu schaffen, in der Menschen die Möglichkeit offensteht, ihre Befähigungen, Chancen und Freiheiten für ein erfülltes Leben in Würde zu nutzen. Sie erkennen außerdem an, dass Armut deswegen herrscht oder zunimmt, weil Macht missbraucht wird und sich daran nichts ändern wird, sollten die Machtverhältnisse, die diesen Zustand der Ungerechtigkeit und Ungleichheit stützen, nicht reformiert oder revolutioniert werden.

Breit angelegte Entwicklungshilfe muss dieses Verständnis umsetzen, indem die Menschenrechtslage unmittelbar zum Thema gemacht wird und man ermittelt, welche Kräfte dazu beitragen können, den Menschenrechten in einem Land Geltung zu verschaffen. Geber sollten ihre Menschenrechtsstrategie so auslegen, dass ihre spezifischen Anstrengungen, Eingriffe und Entscheidungen die Umsetzung der Menschenrechte voranbringen und nicht blockieren.

Eine länderspezifische Menschenrechtsstrategie benennt Hürden für eine gleichberechtigte Entwicklungspolitik, wozu auch ungerechte und missbräuchlich genutzte Machtverhältnisse gehören sowie strukturelle Diskriminierung. Die Strategie benennt, wer dazu in der Lage ist, für Wandel zu sorgen, und entwickelt eine Theorie dafür, wie ein Wandel in Richtung einer gerechteren Gesellschaft, in der Menschenrechte stärker geachtet werden, erreicht werden kann.

Sie untersucht zudem mögliche Ansatzpunkte für eine schrittweise Umsetzung von Menschenrechten und benennt und bewertet, wie wirksam verschiedene, von Entwicklungspartnern und der internationalen Gemeinschaft durchgeführte Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte sein werden. Im Rahmen der Strategie wird untersucht, wie hoch die Gefahr ist, dass sich bestehende, ungleiche Machtverhältnisse durch unterschiedliche Aktivitäten und Leistungen weiter festigen, und wie dem abzuwehren ist.

Für eine solche Strategie wird herausgearbeitet wie wirksam unterschiedliche Handlungsansätze Menschenrechtsverletzungen verhindern können und wie es sich vermeiden lässt, dass Hilfe ein bestehendes, ungleiches Machtgefüge zementiert. Im Rahmen einer solchen Strategie kann man eine «rote Linie» definieren, das heißt eine Grenze für ein Maß an Menschenrechtsverletzungen, die, wird sie überschritten, anzeigt, dass die Zusammenarbeit mit einer Regierung mehr schadet als nutzt. Weiter lässt sich ermitteln, mit welchen zivilgesellschaftlichen Organisationen man wie am besten zusammenarbeiten kann.

Die Menschenrechtsstrategie einer Entwicklungsorganisation wird sich an dem Bereich ausrichten, in dem die jeweilige Organisation tätig ist oder aktiv werden will. Dabei sollte auf Informationen von menschenrechtlichen Organen der UNO zurückgegriffen werden, beispielsweise die Berichte von UN-Gremien zu Menschenrechtsabkommen (z.B. CESCR) oder in der UN-Charta definierten Organen (z.B. Berichte des Menschenrechtsrats und von Sonderberichterstattern). Auch Berichte und Analysen anderer relevanter Menschenrechtsorganisationen sollten berücksichtigt werden.

Ein Menschenrechtsansatz kann keine simplen und eindeutigen Antworten auf die Frage liefern, wann Geber gegen Menschenrechtsverletzungen protestieren oder Hilfe einstellen sollten. Je nach Lage müssen zahlreiche vielschichtige und sich nicht selten widersprechende Faktoren bedacht und gegeneinander abgewogen werden. Dennoch bildet eine umfassende Menschenrechtsstrategie, die auf einer gründlichen Analyse von Menschenrechtslage und sozio-ökonomischem Umfeld fußt, die Grundlage dafür, derartige Entscheidungen treffen zu können.

Auf diese Art sollte es möglich sein, einer Regierung gegenüber so aufzutreten, dass ohne Widersprüchlichkeit klar ist, was die Grenzen des menschenrechtlich akzeptablen sind. Wenn die internationale Gemeinschaft auf ernste Verletzungen der Menschenrechte, beispielsweise Zwangsräumungen und die Verfolgung von Menschenrechtsaktivisten, beliebig und uneinheitlich reagiert, wird dadurch die grundsätzliche rechtliche Bedeutung der Menschenrechte untergraben.

Wird ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik gewählt, gibt dies Entwicklungsorganisationen eine Reihe von Mitteln für ein langfristiges Engagement an die Hand, u.a. Dialog, den Ausbau von Einrichtungen und Behörden, Anreize dafür, den Menschenrechten durch Reformen Geltung zu verschaffen, sowie eine unmissverständliche Haltung, was die Grenzen akzeptablen Verhaltens betrifft.

Letztendlich wird aber die Entscheidung darüber, Entwicklungsarbeit einzustellen oder auszusetzen, auf Grundlage einer ehrlichen Einschätzung darüber getroffen werden müssen, ob, im Großen und Ganzen, die Zusammenarbeit des Gebers mit der Regierung eine Gesellschaft aufblühen und gerechter werden lässt – und damit auch die Menschenrechtslage sich verbessert (und nicht nur die Konjunktur einen Aufschwung erlebt). Was Grund und Boden angeht, muss dazu u.a. untersucht werden, ob die Landbesitz- und Landnutzungsrechte besser gesichert werden – ganz speziell was die randständigsten und ärmsten Bevölkerungsschichten betrifft.

Ganz gleich, was auch sonst erreicht wird: Wenn zu beobachten ist, dass Landraub, Zwangsräumungen, Verdrängung und mangelhafte Umsiedlung beständig zunehmen, ist dies kein gutes Zeichen für die allgemeine Menschenrechtslage. Entweder muss in solchen Fällen umgesteuert werden oder, sollten alle Versuche vergeblich sein, das Engagement so lange eingestellt werden, bis es ausreichend politischen Willen im Lande gibt, die Menschenrechtslage tatsächlich zu verbessern.

Eine länderspezifische Menschenrechtsstrategie sollte alle zwei bis drei Jahre überprüft werden, wobei Fortschritte oder Rückschritte bei den Menschenrechten bestimmter Gruppen und in den jeweiligen Arbeitsbereichen der Organisation erfasst und ausgewertet werden sollte. Wird eine Strategie regelmäßig überprüft, ist

es möglich einzuschätzen, ob bestimmte Arten der Hilfe die Menschenrechtslage wirklich heben und die ärmsten und randständigsten Menschen in einem Land von den Entwicklungsmaßnahmen wirklich profitieren.

3.10 Abstimmung unter Gebern

Es ist unter Entwicklungsorganisationen und Fachleuten allgemein anerkannt, dass die Geber ihre Anstrengungen untereinander abstimmen und gemeinsame landes-spezifische Ziele verfolgen sollen – nur so kann Hilfe auch wirken. Die «Harmonisierung» von Hilfsleistungen ist einer der Hauptpunkte der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005). Der Grundsatz, Entwicklungsleistungen abzustimmen, sollte auf die Menschenrechtsstrategien ausgedehnt

Zwangsumsiedlungsstelle außerhalb von Phnom Penh



Photo: Manfred Hornung

werden. Eine länderspezifische Menschenrechtsstrategie wird dann wesentlich wirksamer sein, wenn «gleichgesinnte» Geber gemeinsam hinter ihren Anstrengungen stehen und zeigen, welches Verhalten hinnehmbar ist und welches nicht.

Das BMZ hat in seinem Konzept «Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik» darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, dass die Geber sich in Menschenrechtsfragen und bei Problemen untereinander abstimmen: «Im Politikdialog müssen Menschenrechtsverletzungen angesprochen werden. Dies verlangt jedoch ein hohes Maß an Sensibilität: Manche Partnerländer verweigern sich Gesprächen über die Menschenrechtslage; andere spielen die in der Paris-Erklärung vereinbarten Prinzipien der Eigenverantwortung für Entwicklungsprozesse gegen ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen aus. Bei den Gebern dominieren trotz der Verletzung von Menschenrechten in Partnerländern oft andere, vielfach auch unterschiedliche Inter-



essen, so dass es selten zu einem koordinierten, zielgerichteten Vorgehen kommt. Zudem sind sich Geber oft nicht einig, welche Maßnahmen am ehesten zur Beendigung der beanstandeten Verletzungen führen und was die Folgen einer Fortführung oder Einstellung der Zusammenarbeit für die Bevölkerung wären. Diese Fragen bleiben Herausforderungen, die sich auch durch eine explizite Menschenrechtsorientierung der deutschen Entwicklungspolitik nicht auflösen lassen. Verankerung der Menschenrechtsorientierung im Länderkonzept bzw. in gemeinsamen Geberstrategien, die offensive Nutzung und Weiterentwicklung des Politikdialogs sowie der Austausch mit Menschenrechtsorganisationen vor Ort und in Ländergesprächen können jedoch zumindest zur Diskussion über adäquate Strategien beitragen.»¹¹³

Die Herausforderung, die es für die Geber bedeutet, sich untereinander abzustimmen, waren im Fall Boeung Kak offensichtlich. Nach Hinweisen von Anwohnern und von NGOs führte die Weltbank eine Untersuchung über Probleme bei der Umsetzung von LMAP durch. Nachdem die Untersuchung zu dem Schluss gekommen war, im Rahmen von LMAP seien in der Tat Rechte der Anwohner des Boeung-Kak-Sees verletzt worden, hielt die Weltbank an ihren Grundsätzen fest und forderte die kambodschanische Regierung dazu auf, den betroffenen Anwohnern zu ihren Rechten zu verhelfen. Die Regierung reagierte hierauf, wie schon weiter oben ausgeführt, indem sie den LMAP-Vertrag kündigte und die Annahme der noch ausstehenden Mittel verweigerte.

Bilaterale Geber verhielten sich jedoch anders. Für sie war in erster Linie ein gutes Verhältnis zur Regierung wichtig, wollten sie doch LASSP und andere Programme fortführen. Ihre Position war dabei, dass diese Programme erheblich zur Entwicklung Kambodschas beitragen und, obgleich sie sicher nicht ohne Fehler seien, doch nicht in Frage gestellt werden sollten, nur weil den Anwohnern des Boeung-Kak-Sees Unrecht geschehen war.

Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik kann in solchen Fällen nicht kategorisch sagen, welches Verhalten richtig ist. Da es sich im konkreten Fall aber um schwere und systematische Verletzungen von Menschenrechten handelte – massenhafte Zwangsräumungen in Zusammenhang mit einem geberfinanzierten Projekt –, wäre eine klare und abgestimmte Reaktion der Geber angemessen gewesen. Eine derartige Reaktion hätte der Regierung unzweideutig klarmachen können, dass die Zwangsräumungen ein Verstoß gegen international geltendes Menschenrecht und somit nicht hinnehmbar waren.

Es ist gut möglich, dass durch eine derartige grundsätzliche und abgestimmte Reaktion der Geber die Zwangsräumung vieler Haushalte rund um den Boeung-Kak-See hätte abgewendet werden können. Die uneinheitliche Art, in der Geber auf die Zwangsräumungen und den Missbrauch von geberfinanzierten Projekten reagierten, hat dem Versuch, die Landbesitz- und Nutzungsrechte gefährdeter Bevölkerungsgruppen in Kambodscha zu verbessern, langfristigen Schaden zugefügt.

113 BMZ: Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 4/2011, S.13. Abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf>.

Geber sollten sich in Menschenrechtsfragen auf eine Reihe von Methoden untereinander abstimmen, wozu positive Anreize gehören und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit örtlicher Einrichtungen – und all dies sollte so geschehen, dass stets dieselbe Botschaft vermittelt wird. Kommt es zu ernststen und systematischen Menschenrechtsverletzungen, muss abgestimmter Druck aufgebaut werden, wozu auch gehört, damit zu drohen, Hilfsleistungen einzustellen, sowie sie auch tatsächlich einzustellen, sollten alle anderen Mittel versagen. Auch vor dem Hintergrund, dass neue Akteure in den «Markt» für Hilfsleistungen eintreten, beispielsweise China, sollten die anderen Geber ihre Standards gegenüber autoritären Regimen, die Menschenrechte verletzen, nicht senken, nur um relevant zu bleiben. Geschieht dies dennoch, sollten die entsprechenden Organisationen die Gründe dafür, dass sie weiterhin Entwicklungshilfe leisten, neu bewerten und dies dann auch öffentlich machen. Da heute neue Träger von Hilfsleistungen auftreten, ist es umso wichtiger, dass diejenigen Organisationen, die vorgeben, einen Menschenrechtsansatz zu vertreten, sich untereinander abstimmen um das Leben der Ärmsten zu verbessern.

SCHLUSS

Entwicklungsorganisationen, die einen Menschenrechtsansatz wählen, erkennen damit an, dass Entwicklungsziele, die sich allein am Wirtschaftswachstum ausrichten, nicht genügen, um eine Gesellschaft aufzubauen, in der die Menschen die Chance haben, gleichberechtigt, erfüllt und in Würde zu leben. Sie erkennen damit auch an, dass es nicht hinnehmbar ist, wenn Entwicklung, die vielen zugute kommt, einigen schadet, bzw., schlimmer noch, nur einer kleinen Elite nützt. Anerkannt wird so, dass Entwicklung in den seltensten Fällen ein rein technischer Vorgang ist, und dass Machtverhältnisse verändert werden müssen, soll ein nachhaltiger Wandel zum Besseren erreicht werden.

Es ist jedoch aufwändig und schwierig, einen Menschenrechtsansatz zu entwickeln, und in einigen Fällen bedarf dies eines grundlegenden Umdenkens in der Entwicklungspolitik. Ein Landverwaltungssystem so zu konzipieren und umzusetzen, dass es die genannten Kriterien erfüllt, ist vielschichtig und teuer. Viel Zeit, Geld und Arbeit sind notwendig, um Menschenrechtsziele und Entwicklungsstrategien so zuzuschneiden, dass sie diesen Ansprüchen gerecht werden und Handlungsalternativen erwogen, menschenrechtliche Folgen abgeschätzt und Maßnahmen angeboten werden, die mögliche Risiken auffangen.

Es ist gleichfalls eine große Herausforderung, Abläufe herzustellen, durch die es zu einer echten, sachkundigen Partizipation kommen kann, sowie für Rechenschaftspflicht zu sorgen – wobei hier vor allem mit dem Widerstand derjenigen zu rechnen ist, die Gegenstand solcher Kontrollen wären. Es ist schwierig, die Geber dazu zu bringen, sich in Fragen, die das Zentrum der politischen Macht berühren, abzustimmen. Der politische Charakter dieser Aufgaben und die Notwendigkeit, dabei vielschichtige sozio-politische Faktoren zu berücksichtigen, macht all dies noch schwieriger.

Die vielschichtigen Wirklichkeiten vor Ort und die Art, in der sie Ungleichheiten verschärfen und die am stärksten benachteiligten, randständigsten Gruppen treffen, bedeuten jedoch, dass jeder Eingriff notwendigerweise von komplexer Natur ist. Bei Fragen, die Grund und Boden betreffen, ist nur zu deutlich, wie notwendig dies ist, da hier, obgleich im vergangenen Jahrzehnt einige zehn Millionen Dollar ausgegeben wurden um Besitz- und Nutzungsrechte besser abzusichern, die Zahl der Zwangsräumungen, der Landlosen und der Konflikte dennoch weiter steigt. Die grundsätzliche Bedeutung, die Land und der Zugang zu natürlichen Ressourcen in Kambodscha wie auch in anderen Entwicklungsländern hat, bedeutet, Patentrezepte sind hier fehl am Platz.

Wären ausreichend Ressourcen darauf verwendet worden, Menschenrechtsziele zu definieren und Wege zu finden, auf denen die Besitz- und Nutzungsverhältnisse optimal abgesichert werden können, und wäre dies dann so umgesetzt worden, dass Menschenrechtsverletzungen verhindert worden wären, hätten sich einige der Probleme von LMAP vorhersehen und vermeiden lassen, und LMAP hätte mehr dazu beitragen können, die Menschenrechtsslage in Kambodscha zu verbessern.

In jüngster Zeit gab es mehrere Versuche und Gelegenheiten, die Schwächen von LMAP zu korrigieren und auch die Rechte von Menschen ohne Besitztitel zu stärken.

Im Dezember 2011 vereinbarten Deutschland und Kambodscha bei entwicklungspolitischen Verhandlungen eine Reihe von Zielen für den Zeitraum 2012 bis 2015 durch die «die Fortschritte hinsichtlich der Menschenrechte, die bei wichtigen Aspekten der Landreform gemacht werden, messbar werden».¹¹⁴ Die Freigabe von Mitteln durch Deutschland wird davon abhängig sein, inwieweit entsprechende Fortschritte gemacht werden. Einer von zwei wichtigen, kurzfristigen Projektabschnitten ist, ein Konzept für die raschere systematische Erfassung von Landbesitz auszuarbeiten. Sollten dabei die oben genannten Missstände und Missbräuche beim Registrierungsprozess nicht abgestellt werden, wäre dies Anlass zur Sorge. Im Kleingedruckten wird angemerkt, es solle auch darum gehen, das Land indigener Gemeinschaften zu erfassen sowie Land «von Menschen, die zuvor als informelle Siedler galten». Unklar ist hierbei jedoch, ob es Zielvorstellungen für den Schutz der Rechte dieser zuvor ausgeschlossenen Menschen gibt und, im letztgenannten Fall, wie dies vor sich gehen soll. Zur Zeit der Niederschrift hatten zwei indigene Gemeinschaften, unterstützt von der GIZ, kollektive Landtitel erhalten. Die CIDA hat zugesagt, die Erfassung von indigenem Land bis Mitte 2012 weiter zu unterstützen.

Einer von vier mittelfristigen Projektabschnitten bei dem deutsch-kambodschanischen Projekt, über den im Juni 2012 entschieden werden soll, ist es zu vermeiden, dass Menschen «(zeitweilig) vom Prozess der Registrierung ausgeschlossen werden». Die Art der Ausschließungen wird in diesem Dokument nicht näher definiert, noch wie mit dem Problem umgegangen werden soll. Dennoch ist es gut, dass dieser Punkt überhaupt angesprochen wird, könnte es doch dazu dienen, dass damit begonnen wird, systematisch alle Formen von Ausschließung anzugehen, zu denen es während LMAP kam und bei LASSP weiter kommt. Das Circular No. 3 (2010) und der Entwurf eines Nationalen Wohnungsprogramms für Kambodscha könnten dazu beitragen, dass Haushalte ohne Besitztitel zumindest Nutzungsrechte für Land erhalten. Allerdings müssen derartige Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Bodengesetz interpretiert werden, und zuerst einmal muss dafür gesorgt werden, dass alle relevanten Haushalte Landtitel zugesprochen bekommen. Zudem müsste besonders das Rundschreiben (Circular No. 3) durchgehend im Sinne der Menschenrechte interpretiert werden, damit, wo immer möglich, Zwangsräumungen vermieden, die Nutzungsrechte von Haushalten, die sich auf staatlichem Land befinden, gesichert sowie die Wohnbedingungen verbessert werden. Alle Umsiedlungen, die gemäß dem Rundschreiben erfolgen, müssen unter Achtung der Menschenrechte der Betroffenen stattfinden und dazu genutzt werden, Wohnverhältnisse und Lebensstandard zu verbessern.

Die ADB erwägt, der Regierung Kambodschas technische Unterstützung beim Entwurf einer dringend nötigen Umsiedlungs-Verordnung zu leisten. Da Umsiedlungen bislang oft problematisch waren und tausende Familien unter ihnen zu leiden

114 Summary Record of the Negotiations on Development Cooperation between the Government of the Federal Republic of Germany and the Royal Government of Cambodia held in Bonn on 13 and 14 December 2011, abrufbar unter <http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/Donor_Development_Cooperation_Programs/Germany/Negotiation_on_Development_Cooperation_2011/summary_record.htm>.

hatten, sollte ein solcher Prozess jedoch nur unter Anhörung zivilgesellschaftlicher Organisationen stattfinden. Eine entsprechende Verordnung müsste menschenrechtliche Normen erfüllen und durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten zur Umsetzung begleitet werden. All die genannten Ansätze müssen über einen Menschenrechtsansatz verfügen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass, wie bislang oft geschehen, z.B. bei LMAP, die Mächtigen den Prozess für sich und zu Ungunsten der Armen ausnutzen.

Entwicklungsorganisationen sollten versuchen, auf bestehende positive Aspekte ihrer Projekte und Entwicklungspartnerschaften aufzubauen, und dadurch die Machtverhältnisse zu Gunsten der Rechteinhaber zu verschieben sowie die Pflichtenträger für ihre Entscheidungen und ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen. Da es in der Regel, sowohl was die Ressourcen als auch den Kulturwandel betrifft, aufwändig ist, einen umfassenden Menschenrechtsansatz einzuführen, sollten multi- und bilaterale Entwicklungsorganisationen versuchen, nach und nach Elemente eines Menschenrechtsansatzes bei all ihren Projekten und innerhalb ihrer Organisation einzuführen. Geschieht dies, werden sie dazu beitragen, Entwicklungen zu unterstützen, durch die man letztendlich effizienter, wirksamer und nachhaltiger Ziele erreicht, die Kambodscha zu einer florierenden, gerechten und stabilen Gesellschaft machen.



Achtzig Prozent der kambodschanischen Bevölkerung leben noch immer auf dem Land, viele von ihnen sind Kleinbauern. Doch in den letzten Jahren hat die Regierung an private Investoren Konzessionen für große Landflächen vergeben. In der Folge wurden mit Hilfe staatlicher Sicherheitskräfte viele Bauern von ihren Feldern vertrieben. Inzwischen sind über 2 Millionen Hektar Land an private Investoren übertragen worden – mit Hilfe einer Justiz, die auch illegale Land-

wegnahmen nachträglich legitimiert und Gewaltanwendung nicht strafrechtlich verfolgt.

Die vorliegende Studie von Natalie Bugalski liefert wichtige Denkanstöße, auf deren Grundlage Schritte zur Verbesserung der Situation in Kambodscha entwickelt werden können. Mit ihren Lösungsansätzen weist die Studie aber über das Fallbeispiel Kambodscha hinaus.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-093-6