

Kambodscha

1. Zusammenfassung

Als erstes Land Südostasiens erstellte Kambodscha im Oktober 2000 sein Interim-PRSP und legte im September 2003 das Full-PRSP vor. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure im Entstehungsprozess der Armutsbekämpfungsstrategie (*National Poverty Reduction Strategy, NPRS*) ist eher als schwach zu bezeichnen. Institutionalisierte Beteiligung ist nicht zu erkennen: Im Prozess überwogen gelegentliche Konsultationen durch Workshops und von Seiten der NRO wird kritisiert, dass die Ergebnisse der Workshops und insbesondere ihre Stellungnahmen zum I-PRSP und zum PRSP von der Regierung nicht beachtet worden seien.



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Während das *Ministry of Economy and Finance* die Federführung für das I-PRSP hatte, oblag die Verantwortung für die Erstellung des PRSP dem im Jahr 2000 per Sub-Dekret eingerichteten interministeriellen Rat für soziale Entwicklung (*Council for Social Development, CSD*). Den Vorsitz dieses Rats hat das Planungsministerium inne. Es wird unterstützt von einem *General Secretariat* (GSCSD), welches im August 2001 gegründet wurde.

Einige Sektor- und Linienministerien (wie z.B. das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport; das Gesundheitsministerium und das *Ministry of Women's Affairs*) waren an einigen der Workshops beteiligt und führten zum Teil eigene Konsultationen und Workshops zu spezifischen Sektorthemen durch.

Die Rolle des Parlaments beschränkte sich allein auf die Teilnahme an einem Workshop, der in Zusammenarbeit mit CIDA, UNDP und dem World Bank Institute zur Rolle des Parlaments und PRSP durchgeführt wurde und an dem Parlamentarier, Senatoren, einige NROs und VertreterInnen der Armen teilnahmen.

2.2 Zivilgesellschaft

Nach Angaben im PRSP waren an den Workshops und den Konsultationen VertreterInnen von NROs, der NRO-Dachorganisation NRO-Forum Kambodscha, *Civil Society Organisati-*

ons (CSOs), Frauenorganisationen, Forschungsinstituten sowie Akademiker beteiligt. Die „Stimmen der Armen“ wurden im Rahmen des *Participatory Poverty Assessment* der Asian Development Bank (ADB) eingeholt. Der Kritik einiger NRO zufolge waren arme Bevölkerungsgruppen an den Workshops jedoch nicht beteiligt. An den GSCSD-Treffen nahmen nur VertreterInnen einiger NROs teil.

2.3 Weitere kambodschanische Akteure

VertreterInnen des Privatsektor sowie von *Trade Unions* nahmen an GSCSD-Treffen teil. Eine Reihe von *Trade Unions* gründete ein „Union Committee for PRSP“. Dieses Komitee trifft sich regelmäßig, präsentierte eigene Vorschläge auf dem finalen Workshop des PRS-Prozesses und verfasste Kommentare zum zweiten Entwurf der Armutsbekämpfungsstrategie. Die Medien wurden zu den nationalen Workshops eingeladen und veröffentlichten teilweise wichtige Schritte bzw. Ergebnisse des PRS-Prozesses in der lokalen Presse.

2.4 Externe Akteure / Geber

Im Formulierungsprozess des PRSP waren einige Geber aktiv durch Berater beteiligt. So entsandte die *Social Sector Working Group* der Geber VertreterInnen (von UNICEF, World Food Programme, UNESCO und der WHO), die an den monatlichen Treffen der GSCSD teilnahmen. Die Asian Development Bank (ADB) erstellte das *ADB Participatory Poverty Assessment*, für das Daten in 154 Dörfern erhoben wurden. Die GTZ unterstützte in zwei Provinzen Konsultationen der Armen mit dem Gesundheitsministerium und die Briten (DIFD) und Kanadier (CIDA) unterstützen den PRS-Prozess durch technische und finanzielle Hilfe wie zum Beispiel durch die Finanzierung eines Beraters, der an der Schnittstelle zwischen GSCSD und den Linienministerien eingesetzt wird, um die Kommunikation zwischen diesen beiden Einheiten zu verbessern und ihre Prozesse zu koordinieren.

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Der Entwurfsprozess des Interim-PRSP dauerte von Mai bis September 2000 und wurde vom *Ministry of Economic and Finance* koordiniert. Eine wirkliche Beteiligung der Zivilgesellschaft gab es allerdings erst mit der Veröffentlichung des 8. Entwurfs, der als erster auch in Khmer übersetzt wurde. Allerdings erfolgte die Übersetzung erst, nachdem der Entwurf bereits der Weltbank übermittelt war (NGO Forum 2000:2, NGO Forum 2001a: 2, World Vision 2001: 26, Marshall/Woodroffe 2001: 25, Chavez Malaluan/Guttal 2002: 6).

Parallel zum offiziellen Prozess hat das NRO-Forum Kambodscha (ein organisiertes Forum von mehreren lokalen und internationalen NROs) mehrere Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen in den Provinzen, mit Einzelpersonen, Gebern, NRO und Regierungsvertretern zum Interim-PRSP-Entwurf durchgeführt. Im Oktober 2000 wurde ein Nationaler Workshop für InteressenvertreterInnen abgehalten, an dem 85 VertreterInnen nationaler und internationaler NROs teilnahmen. Ein Bericht zum Interim-PRSP wurde der Regierung zugestellt (NGO Forum 2000: 1, NGO Forum 2001a: 1).

Die Regierung richtete für den PRSP-Prozess im Dezember 2000 per Sub-Dekret einen interministeriellen Rat für soziale Entwicklung ein (*Council for Social Development, CSD*), in dem die Zivilgesellschaft und auch einige Ministerien jedoch nicht vertreten sind, die später als wichtig für den Prozess erkannt wurden. Im Interim-PRSP wird für den PRSP-Prozess die Beteiligung von NRO, Dach-NRO, dem Privatsektor sowie lokalen Organisationen angekündigt. Im April 2001 organisierte die Regierung einen Workshop mit VertreterInnen von Ministerien, Parlament, lokalen Regierungen, Gebern, und NRO. Von März bis Mai 2001 organisierte das *Cambodian Institute for Cooperation and Peace* (CIPC) acht Runde Tische zu Thema Armutsbekämpfung.

Der Prozess der PRSP-Erstellung begann im April 2001 mit einem nationalen Workshop. Das GSCSD organisierte zwischen April 2002 und November 2002 insgesamt vier nationale Workshops unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und die *Poverty Monitoring and Analysis Technical Unit (PMATU)* des Planungsministeriums führte im Juli 2002 ein *National Poverty Forum* durch. Des Weiteren fanden eine Reihe von Konsultationen und Diskussionsrunden auf Provinzebene (in den drei Provinzen Siem Reap, Prey Veng und Kep) statt. Eine Frauen-NRO (*Women for Prosperity*) führte in Pailin, Battambang, Pursat und Phnom Penh Konsultationen mit armen Frauen durch und organisierte einen Workshop zum Thema „Gender Issues in the NPRS Roundtable“. Doch von Seiten der NRO wird bemängelt, dass die Ergebnisse der Workshops und insbesondere ihre Stellungnahmen zum I-PRSP und zum PRSP von der Regierung nicht beachtet worden seien.

An den monatlichen Treffen des GSCSD nahmen MitarbeiterInnen der *Poverty Monitoring and Technical Unit* des Planungsministeriums, VertreterInnen der Arbeitsgruppen der Linienministerien und der Arbeitsgruppe der NROs sowie der Arbeitsgruppe der Geber teil. Allerdings geht aus den vorliegenden Dokumenten nicht hervor, in welcher Weise die Ergebnisse dieser Treffen in den PRS-Prozess eingehen.

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

Aus Mangel an Informationen sind zurzeit noch keine Aussagen zur Partizipation bei der Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie möglich.

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung (M&E)

Laut Aussagen des PRSP sollen auch in den Monitoring- und Evaluierungsprozess alle Stakeholder integriert werden. Insbesondere den staatlichen Institutionen (dem Planungsministerium, dem nationalen Statistikinstitut, dem CSD, der PMATU und dem Finanzministerium) werden Aufgaben wie beispielsweise die Koordination des Monitorings, die Datenerhebung, die Budgetkontrolle sowie die Einführung des MTEF im Rahmen des M&E-Prozesses zugewiesen. NROs werden als „key partners“ in Monitoring und Evaluierung der NRPS bezeichnet und sollen entsprechende Daten und Informationen beisteuern. Welche Rolle ihnen jedoch konkret zukommen soll, bleibt unklar. Auch dem Parlament und dem Senat werden zwar die Verantwortung der Begutachtung der Fortschritte der PRS-Implementierung zugesprochen, doch die für sie vorgesehen Aktivitäten beschränken sich auf die Teilnahme an Workshops und Foren.

4. Die Rahmenbedingungen: Was fördert / behindert wirkungsvolle Beteiligung?

Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation: Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist in Kambodscha noch nicht fest verankert. Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren sogar, dass sie teilweise vom PRS-Prozess ausgeschlossen wurden. So sind im CSD wichtige Akteure der Zivilgesellschaft und auch einige wichtige Ministerien nicht vertreten, zu den verschiedenen Workshops wurden bestimmte Gruppen nicht eingeladen und der PRS-Prozess fand auf englisch und nicht in lokalen Sprachen statt.

Rechtliche Basis partizipativer Prozesse: Abgesehen von der Einrichtung des CSD per Sub-Dekret gibt es in Kambodscha keine rechtliche Basis partizipativer Prozesse im Rahmen des PRSP-Erstellung und -Implementierung.

Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure: Das NRO-Forum Kambodscha verfügt aufgrund seiner breiten Basis über eine deutliche Legitimation als zivilgesellschaftlicher Akteur. Gleichwohl stellt sich die Frage der Repräsentanz, da in diesem Forum auch eine Reihe

internationaler NRO vertreten sind und offenbar ethnische Minderheiten eher schwach vertreten sind.

Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure: Die kambodschanische Zivilgesellschaft hatte mit zahlreichen Problemen zu kämpfen, die ihre Handlungsfähigkeit einschränkte. Mangelnde Kapazitäten führten im Ergebnis dazu, dass die Akteure häufig nicht in der Lage waren, die Komplexität des PRS-Prozess im Detail zu verstehen und ihn hinreichend zu begleiten. Aufgrund geringer Kapazitäten fordert die Regierung in ihrem ersten PRSP-Preparation Status Report zur Fertigstellung des PRSP technische Unterstützung der Geber ein.

Im Detail werden neben der knappen Zeit für die Vorbereitung der Workshops und die Kommentierung der PRSP-Entwürfe auch ein Mangel an Informationen/schriftlichen Unterlagen, die lokalen NROs zur Verfügung standen, als Hemmnis für eine qualitativ hochwertige Partizipation genannt. Auch das Sprachenproblem schränkt die Voraussetzungen für eine tatsächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft stark ein: Übersetzungen von wichtigen Dokumenten in lokale Sprachen existieren bislang nicht und viele der für den PRS-Prozess relevante Dokumente liegen nur in englischer Sprache vor, da die Arbeitssprache des PRS-Prozesses englisch ist und nicht einmal in Khmer übersetzt wurden. Des Weiteren fanden die meisten der Workshops in Phnom Penh statt, so dass nur ein Teil der Zivilgesellschaft daran teilnehmen konnte und es so zu einem Ausschluss der ländlichen Bevölkerung kam. Sowohl das Sprachenproblem als auch die Auswahl des Veranstaltungsortes für die Workshops behindert eine breite Mobilisierung der Bevölkerung in hohem Maße.

5. Gesamtbewertung

Auch wenn der Erstellungsprozess des (I-)PRSP von Weltbank und IWF als partizipativ bezeichnet wird (JSA of I-PRSP: 6 und JSA of PRSP: 2) und durchaus einige Erfolge in der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an politischen Prozessen zu verzeichnen sind, lassen sich doch zum Teil erhebliche Mängel in der Partizipation der Zivilgesellschaft feststellen: So kritisiert das NRO-Forum beispielsweise, dass das finanzpolitische Kapitel des Interim-PRSP von Regierung und IWF ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt worden sei und die Stellungnahmen der NRO zum I-PRSP und zum PRSP nicht beachtet worden seien (NGO Forum 2000: 1; World Vision 2001: 26). Außerdem seien nur NRO zur Partizipation eingeladen worden, nicht jedoch arme Bevölkerungsgruppen (NGO Forum 2000: 2). Die Regierung habe zudem nicht effektiv versucht, die Ideen der NRO zur Prioritätensetzung aufzugreifen. Konsultationen wurden erst ab der 7. I-PRSP-Version geführt (NGO Forum 2001a: 2). An der Struktur des PRSP-Prozesses kritisiert das NRO-Forum, dass die Zivilgesellschaft nicht im Rat für soziale Entwicklung vertreten sei (NGO Forum 2001a: 3). Auch die zum Teil recht starke Abhängigkeit einiger NRO von internationalen NRO und Gebern aufgrund fehlender eigener Kapazitäten kann im Bezug auf die *ownership* der Armutsbekämpfungsstrategie als nachteilig angesehen werden. Ebenfalls als Mangel kann die Tatsache bezeichnet werden, dass alle relevanten PRS- Dokumente vorwiegend auf englisch und nicht in der Landessprache verfügbar waren. Die Dokumente wurden nur teilweise und mit zeitlicher Verzögerung in Khmer übersetzt. Dies behindert eine breite Beteiligung der kambodschanischen Bevölkerung erheblich.

6. Service

6.1 Statistik

Kambodscha/ allgemein

Kambodscha ist eins der ärmsten Länder Asiens. Der UNDP-Index der menschlichen Entwicklung beträgt 0,568. Dies bedeutet Rang 130 von 177 Ländern

Kambodscha/ Verschuldung

Kambodscha ist bisher nicht in das Entschuldungsprogramm von Weltbank und IWF aufgenommen worden.

Statistische Angaben zu Kambodscha:

Weltbank Statistiken

http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/khm_aag.pdf

<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=KHM&CCODE=KHM&CNAME=Cambodia&PTYPE=CP>

National Institute of Statistics

<http://www.nis.gov.kh/AboutUs.htm>

UNDP-Büro in Kambodscha

<http://www.un.org.kh/>

Human Development Reports

<http://hdr.undp.org/reports/>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/cambodia_PRSP2.pdf

Januar 2003 (Englisch, PDF, 253 Seiten, 1004 KB)

PRSP Preparation Status Report

http://poverty.worldbank.org/files/Cambodia_PRSP_Status_Report.pdf

Dezember 2001 (Englisch, PDF, 10 Seiten, 237 KB)

Interim-PRSP

<http://poverty.worldbank.org/files/Cambodia%20iprsp.pdf>

Oktober 2000 (Englisch, PDF, 55 Seiten, 370 KB)

b. Weitere Dokumente

Joint Staff Assessment of the PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/cambodia_prspisa.pdf

Januar 2003 (Englisch, PDF, 16 Seiten, 176 KB)

Joint Staff Assessment of the PRSP Preparation Status Report

http://poverty.worldbank.org/files/Cambodia_JSA_of_PRSP_Status_Report.pdf

Januar 2002 (Englisch, PDF, 4 Seiten, 553 KB)

Joint Staff Assessment of I-PRSP

<http://poverty.worldbank.org/files/cambodiajsa.pdf>

Dezember 2000 (Englisch, PDF, 9 Seiten, 174 KB)

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

NGO Forum on Cambodia (2001a): NGO Statement to the 2001 Consultative Group Meeting on Cambodia.

http://www.ngoforum.org.kh/Development/Docs/ngo_statement_2001/introduction.htm

(Englisch)

Marshall, Alison / Woodruffe, Jessica (2001): Policies to Roll-back the State and Privatize? Poverty Reduction Papers Investigated. Annex 1, WIDER Discussion Paper No. 2001/120, November, S. 24-31;45

<http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf>

(Englisch, PDF, 55 Seiten, 581 KB)

World Vision (2001): Submission to the Comprehensive Review of the PRSP Approach

http://poverty.worldbank.org/files/9803_wvision1.pdf

(Englisch, PDF, 33 Seiten, 114 KB)

Vannath, Chea (Center for Social Development) (2001): A Civil Society Statement to the Consultative Group Meeting on Cambodia,

Chavez Malaluan/Guttal, Shalmali (2002): Structural Adjustment in the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam, Bangkok: Focus on the Global South

<http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/StructuralAdjustmentintheNameofthePoor.pdf>

(Englisch, 19 Seiten, 96 KB)

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

Internationaler Währungsfonds

<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

Weltbank

<http://www.worldbank.org/hipc/country-cases/country-cases.html>

Council for the Development of Cambodia (CDC)

http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/the_status_poverty.htm

Cambodia – Poverty Net (Council for Social Development)

<http://www.un.org.kh/undp/povertynet/index.html>

Adressliste kambodschanischer NRO

<http://www.signposts.uts.edu.au/contacts/Cambodia/NGO/index.html>

Cambodian Institute for Cooperation and Peace

<http://www.cicp.org.kh/>

Center for Social Development

<http://www.bigpond.com.kh/users/csd/>

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Auswärtiges Amt

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=10&land_id=73

Jahrbuch Spiegel Online – Länderlexikon

<http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,KHM,00.html>

Fischer Weltalmanach

http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?staat=kambodscha

Reuters AlertNet

<http://www.alertnet.org/thefacts/countryprofiles/152662.htm>

Stand: Dezember 2004

**www.prsp-watch.de
PRSP-Watch © INEF / VENRO, 2004**