

Kambodscha

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 2,3)		4,3	Ergebnis Management-Index		3,6
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	13,5 Mio.	
Wahlbeteiligung	94 % (1998)		BIP p. c. (\$, PPP)	1.860	
Frauenanteil im Parlament	11,4 % (1998)		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,5 %		HDI	0,556	
Größte ethnische Minderheit	k.A.		UN-Education Index	0,64	
			Gini-Index	40,4 (1997)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Das Jahr 1998 markierte einen Wendepunkt in der jüngsten Geschichte Kambodschas: Zum ersten Mal seit den 1993 von den UN organisierten Wahlen wurde im Juli eine landesweite Wahl abgehalten. Von 1960 bis 1998 war Kambodscha ununterbrochen in Kriege unterschiedlichster Intensität verwickelt. Nach Jahren des Konflikts ergriffen 1975 die Khmer Rouge die Macht und setzten ein autarkes totalitäres Regime ein. Dieses war so extrem, dass das Wort „Autogenozid“ zur Beschreibung seiner Politik geprägt wurde.

Die Khmer Rouge wurden 1979 von der einfallenden vietnamesischen Armee vertrieben. Diese hielt das Land für ein Jahrzehnt besetzt und setzte eine kommunistische Regierung nach vietnamesischem Vorbild mit einer staatlich kontrollierten Wirtschaft und mangelnden politischen und wirtschaftlichen Freiheiten ein. Unter der Führung der UN wurde 1991 eine Übereinkunft zwischen den kämpfenden Fraktionen erzielt und 1993 wurden einigermaßen freie und faire Wahlen abgehalten. Die royalistische FUNCINPEC-Partei gewann die meisten Stimmen, aber die bis dahin regierende Cambodian Peoples Party (Kambodschanische Volkspartei) (CPP) lehnte die Wahlergebnisse ab, bis sie zum Koalitionspartner erklärt wurde. Die gewählte Regierung scheiterte an den Grabenkämpfen der Koalitionspartner.

1997 stürzte die CPP-Fraktion unter dem Vorsitz von Hun Sen gewaltsam ihren Koalitionspartner FUNCINPEC unter Führung von Prinz Norodom Ranariddh.

Aufgrund massiven internationalen Drucks wurden 1998 erneut Wahlen abgehalten. Beide Wahlen wurden im technischen Sinne gut ausgeführt, blieben aber von Gewalt, Einschüchterung und Stimmenkauf überschattet. 1998 konnte sich die Cambodian People's Party gegen eine geteilte Opposition durchsetzen. Die Oppositionsparteien lehnten die Wahlergebnisse in Straßendemonstrationen ab, akzeptierten nach einigen Monaten jedoch die Regierungsbildung. Wieder kam es zu einer CPP-FUNCINPEC-Koalition, allerdings hält die Animosität beider Partner weiter an. Die Sam Rainsy Party (SRP) trat als einzige offizielle Oppositionspartei hervor. Im Frühjahr 2002 wurden in Kambodscha die ersten Kommunalwahlen abgehalten, die der CPP nahezu ein Monopol politischer Macht verschafften.

Eine Einschätzung der vergangenen fünf Jahre zeigt, dass die politische Stabilität zugenommen hat, aber die politische und wirtschaftliche Liberalisierung weitgehend unkonsolidiert bleibt, was vor allem auf die wachsende Dominanz der CPP, schwache institutionelle Strukturen und schlechte Leistungen im öffentlichen und privaten Sektor zurückzuführen ist. Das allgemeine Transformationsmanagement ist ineffizient; die mittelfristigen strategischen Schlüsselaufgaben sind weiterhin enorm.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Obwohl die wirtschaftliche Liberalisierung nur einige Jahre vor der politischen Liberalisierung einsetzte, vollzog sich die wirtschaftliche und politische Transformation Kambodschas nicht zeitgleich. Unter der Führung leitender CPP-Mitglieder wendete sich das sozialistische Regime 1989 von der Planwirtschaft ab und leitete eine Politik der Institutionalisierung wirtschaftlicher Reformen ein. Diesem Schritt folgte eine Intervention der UNO, welche die Aufgabe erhalten hatte ein neutrales politisches Umfeld für freie und faire Wahlen zu schaffen. Die Wahlen fanden 1993 statt und bewirkten eine neue Form des politischen Wettbewerbs um Wählerstimmen.

FUNCINPEC gewann die Wahl und Prinz Norodom Ranariddh wurde der Erste Premierminister, willigte aber ein, die Macht mit Hun Sen von der CPP zu teilen, der daraufhin zum Zweiten Premierminister ernannt wurde. Obwohl die Wahlen von den UN als frei und fair erklärt wurden, ein parlamentarisches System eingerichtet und eine neue Regierungskoalition gebildet wurde, blieb die politische Instabilität erhalten. Das Land befand sich noch immer im Krieg mit den Khmer Rouge, deren Anführer sich 1993, einige Wochen vor dem Wahltag, aus dem

Wahlprozess zurückzogen. Häufig kam es zu Gewalt gegen Oppositionsmitglieder und Medienvertreter.

Die Koalitionspolitik erwies sich ebenfalls als instabil, als die neuen Regierungspartner, CPP und FUNCINPEC, ihre antagonistischen Beziehungen beibehielten. Die Situation verschlechterte sich gegen Mitte und Ende der 90er Jahre derartig, dass jede Aussicht auf eine friedliche Aussöhnung verloren war. Anfang Juli 1997 besiegten Hun Sens Truppen die bewaffneten loyalen Anhänger Ranariddhs in einem Militärcoup. Nach der Aussöhnung konnte die CPP ihre Macht mit dem Gewinn der Wahlen von 1998 konsolidieren. Ihr gelang es allerdings nicht, die für eine Regierungsbildung erforderliche Zweidrittel-Mehrheit zu erhalten; sie musste daher erneut die Macht mit FUNCINPEC teilen. Für die Periode von 1992 bis 1997 kann man daher Kambodscha als sehr volatil und zugänglich für extrem spaltende Politiken beschreiben, die politischer und wirtschaftlicher Entwicklung antithetisch gegenüberstanden.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Im Laufe der vergangenen fünf Jahre konnte Kambodscha an der politischen Front einige Fortschritte in den zu untersuchenden Bereichen verzeichnen. Aber eine Reihe von Unzulänglichkeiten blieben erhalten, vor allem in Fragen der politischen Repräsentation und der Rechtsstaatlichkeit. Obwohl das allgemeine Niveau politischer Stabilität angestiegen ist, ist die Demokratie weiterhin als unkonsolidiert zu bezeichnen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: In Kambodscha gibt es keine Krise der Staatlichkeit. Innerhalb des Landes gibt es fast keine Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols. Lediglich in der Palin-Region konnten ehemalige Guerilla-Kämpfer der Khmer Rouge – ungeachtet der Tatsache, dass sie offiziell in die nationalen bewaffneten Kräfte integriert wurden – einen begrenzten Grad an Autonomie gewinnen. Sie stellen aber nicht länger eine Bedrohung des Staates dar.

Die Frage der Staatsbürgerschaft hat an politischer Sensibilität verloren. Kambodscha ist in der glücklichen Verfassung, von einer relativ homogenen ethnischen Gruppe innerhalb eines klar definierten Territoriums dominiert zu werden. Der Status der Staatsbürgerschaft der vietnamesischen Minorität bietet weiterhin einen kleinen Anlass fortgesetzter Auseinandersetzungen. Die zum größten Teil ethnischen Vietnamesen, selbst wenn sie in Kambodscha geboren wurden, können unter dem restriktiven nationalen Gesetz nicht automatisch die „Khmer-Staatsbürgerschaft“ beanspruchen.

Obwohl der Buddhismus als Staatsreligion anerkannt ist, ist der politische Prozess überwiegend säkularisiert. Staat und Religion sind fast vollständig voneinander getrennt. Staatliche Kontrolle über religiöse Praktiken wird in einigen Ausnahmefällen ersichtlich, vor allem in Wahlkampfzeiten, wenn der Regierung kritisch gegenüberstehende Mönche von ihren Patriarchen unter Druck gesetzt werden, sich der Wahl zu enthalten.

Das Land hat ein schlechtes Verwaltungssystem und die öffentliche Ordnung und Sicherheit sind unzureichend. Die Verwaltungsstrukturen gehen über die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und den Militär- und Sicherheitsapparat hinaus. Die Verwaltung und Pflege der Justiz ist in Kambodscha lediglich rudimentär und weiterhin militärischer und politischer Manipulation ausgesetzt. Die administrativen Strukturen der Exekutive sind jedoch von der lokalen bis zur nationalen Ebene relativ gut ausgebaut. Einfache Rechtsprechung oder Streitschlichtung können auf dörflicher Ebene oder von kommunalen Anführern ausgeübt werden. Das offizielle Rechtssystem ist ineffektiv und auf einige Bezirksgerichte und die nationalen Gerichtshöfe begrenzt. Diese sind für den durchschnittlichen rechtssuchenden Bürger unerreichbar.

(2) *Politische Partizipation*: Es gibt verfassungsmäßige Garantien für allgemeine, freie und faire Wahlen und einige entsprechende administrative Strukturen sind vorhanden. In der Praxis gibt es allerdings einige reelle Einschränkungen des Wahlprozesses. Kambodschas Wahlen der letzten Jahre entsprechen nicht den Standards freier und fairer Urnengänge etablierter Demokratien. Einige beachtenswerte Mängel sind der Einsatz von Staatsangestellten und Ressourcen für die Kampagnen der Regierungspartei, die Einschüchterung und Bestechung von Wählern, mit Wahlen verbundene Gewaltakte und die Einschränkung des Zugangs der Opposition zu den Medien.

Nichtsdestotrotz wurden die jüngsten Wahlen hart umkämpft und Parteien, die zur regierenden CCP in Opposition standen, erhielten eine große Anzahl von Stimmen – in den Nationalwahlen von 1998 erhielten die FUNCINPEC und die Sam Rainsy Partei zusammen mehr Stimmen als die CPP. Die im Wahlverlauf ersichtlichen Defizite haben diese Ergebnisse, die durchaus als Ausdruck des Volkswillens bewertet werden können, wahrscheinlich nur wenig verzerrt.

Parlamentsmitglieder und Regierung werden in Wahlen bestimmt, aber Parlamentarier und Gesetzgeber sind politischer Manipulation von Seiten der Regierungsspitze ausgesetzt. Die CPP-dominierte Regierung übt eine starke Kontrolle über die Medien, vor allem Radio und Fernsehen, aus. Medienvertreter haben Bedrohungen, Verdächtigungen und grundlose Verhaftungen zu befürchten.

Politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen über begrenzte Freiheiten. Neue Parteien, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften können frei geformt werden und sich kritisch zur Regierungspolitik äußern, sind aber weiterhin Einschränkungen der Regierung im Namen der „nationalen Sicherheit“ ausgesetzt. Die wesentliche Oppositionspartei des Landes, die SRP, erhielt keine Erlaubnis ein eigenes Rundfunkunternehmen zu gründen, erlaubt wurde ihr allerdings die Herausgabe von Printmedien. In den letzten Jahren ist kein Journalist zu Schaden gekommen oder ermordet worden. Gewerkschaften sind entstanden und haben sich ausgeweitet, allerdings haben aktiv in Protesten engagierte Mitglieder häufig Strafmaßnahmen wie etwa willkürliche Entlassungen zu befürchten.

Die Regierung übt eine effektive Kontrolle der politischen Inhalte der Rundfunkmedien aus. Diese präsentieren Regierungsaktivitäten in einem positiven Licht und schenken kritischen und oppositionellen Ansichten, mit der Ausnahme des gesetzlich vorgeschriebenen Zugangs in Wahlzeiten, wenig Aufmerksamkeit. Zeitungsinhalte werden im Gegensatz dazu nicht von der Regierung kontrolliert. Die Zeitungen der Oppositionspartei Sam Rainsy kritisieren die Regierung regelmäßig auf heftigste Weise. Zeitungen erreichen natürlich ein wesentlich geringeres Publikum als Radio und Fernsehen, außerdem werden gelegentlich Journalisten bedroht und Zeitungen eingestellt. Das hat diese allerdings nicht dazu veranlasst, ihre Kritik einzustellen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Theoretisch ist ein System der Gewaltenteilung und eine Differenzierung in drei Regierungsbereiche – Legislative, Exekutive und Judikative – vorhanden. In der Realität ist die Legislative – Nationalversammlung und

Senat – extrem schwach. Als oberste gesetzgebende Körperschaft bleibt die Legislative der von der CPP dominierten Exekutive untergeordnet. Die Unabhängigkeit der Judikative ist noch geringer, da die meisten ihrer Mitglieder von der CPP ernannt wurden. Von ihnen ist daher im Allgemeinen keine Rechtsprechung im Interesse der Gerechtigkeit zu erwarten.

Richter treffen ihre Entscheidungen oftmals auf der Basis von Macht und Wohlstand. Generell scheint es für sie einfacher, Urteile gegen Mitglieder der Opposition zu fällen als gegen Regierungsmitglieder. Richter sind allgemein korrupt und der Einflussnahme von Angehörigen des Militär- und Sicherheitsapparates ausgesetzt. In Fällen, in denen hochrangige militärische Offiziere in von der Hauptstadt weit entfernten Provinzen die Ländereien ethnischer Minderheiten konfiszieren, erscheint das Rechtssystem machtlos. Gefängnisinsassen werden weiterhin gefoltert, auch werden ihnen medizinische Hilfe und der Besuch von Angehörigen verweigert. Obgleich selten, finden Massenhinrichtungen statt. Die Legislative hat es zudem bisher versäumt, ein ausgearbeitetes Richterstatut zur Sicherung der Unabhängigkeit des Justizwesens zu verabschieden.

Mangel an juristischer Unabhängigkeit und Straflosigkeit führten oft, über die „Gewalt des Mobs“, zu Bürgerrechtsverletzungen, etwa wenn Leute auf der Straße die Gerechtigkeit in ihre eigenen Hände nahmen und des Diebstahls oder Raubes bezichtigte Mitbürger totschlugen.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) Institutionelle Stabilität: Demokratische Institutionen inklusive des Verwaltungs- und Justizsystems existieren, sind aber kaum widerstandsfähig. Für eine korrekte und leistungsfähige Funktionsweise fehlt es ihnen an ausreichenden menschlichen und materiellen Ressourcen. Es sollte betont werden, dass die institutionelle Stabilität variiert. So erhält das Justizministerium lediglich einen kleinen Teil des nationalen Budgets (zwischen 0,3% und 0,5%), während das Verteidigungs- und Innenministerium jeweils sehr große Summen erhalten.

Innerhalb der Nationalversammlung kommt es zu Konfrontationen zwischen den herrschenden und den oppositionellen Parteien, aber nicht in einem Ausmaß, das Entscheidungsprozesse verhindern könnte; die CPP bleibt die mächtigste Partei. Die gewählte Koalitionsregierung bleibt, ungeachtet eines kleinen Putschversuches von Mitgliedern der so genannten CFF im November 2000, stabil. Die Re-

gierungskräfte schlugen die Putschisten nieder und verhafteten jene, die angeblich an dem Ereignis beteiligt waren. Demonstrationen von Gewerkschaftsmitgliedern und Oppositionellen kommen weiterhin vor, verlaufen in der Regel aber friedlich. Sie sind nicht gegen die Regierung gerichtet. Die Proteste zielen im Allgemeinen darauf ab, die Aufmerksamkeit der Regierung auf ihre Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit zu lenken.

Das Mehrparteiensystem ist jung und nicht sehr institutionalisiert. Bei den Wahlen von 1998 waren 39 politische Parteien zugelassen, acht bei den Kommunalwahlen 2002. Das Parteiensystem weist einen hohen Fragmentierungsgrad auf. Lediglich die CPP kann aufgrund ihrer geschlossenen (oder am wenigsten zersplitterten) Führungsspitze als kohärent bezeichnet werden; es gibt kaum Anzeichen interner Spaltungen. Alle anderen Parteien, vor allem FUNCINPEC, haben sich mit wachsender Missstimmung innerhalb der Führungsspitze zunehmend fraktionalisiert.

Die unterschiedlichen Ausprägungen politischer Stabilität unter den politischen Parteien leiten sich in gewissem Maße aus ihren jeweiligen Entstehungsgeschichten ab. Die Führungsspitze der CPP ist seit 1979 für den überwiegenden Teil des Landes verantwortlich und hat erfolgreich die Kontrolle über das Land aufrechterhalten können. Die Wahlen von 2002 ergaben für die CPP lediglich einen Verlust von einem Prozent der 1.621 Kommunen. Der Erfolg der CPP ist vor allem auf ihre effektive Kontrolle ländlicher Gebiete zurückzuführen. FUNCINPEC und die SRP halten lediglich die Kontrolle über jeweils zehn beziehungsweise 13 Kommunen. Wahlkampfpolitik und Wählerfang basieren weiterhin überwiegend auf Zwang und Persönlichkeit. Die Beziehungen unter den Parteien bleiben besorgniserregend. Die Führer der zwei Partner der Koalitionsregierung reden kaum miteinander und verdächtigen sich gegenseitig unlauterer Motive.

Das allgemeine Niveau gesellschaftlicher Integration ist extrem niedrig. Jüngst wurde die Besorgnis über ein sinkendes Interesse an der Demokratie durch eine geringere Zahl von Wahlanträgen zugelassener Wähler verdeutlicht. Für die Wahlen von 2002 beantragten lediglich 83% aller Wahlberechtigten eine Teilnahme. Bei den Wahlen von 1998 waren es noch 98% gewesen.

Von Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen abgesehen, gibt es keine nationalen Nicht-Regierungsorganisationen, die dazu verhelfen könnten, eine öffentliche Debatte zu Fragen der Umwelt, des „Guten Regierens“, zu Menschenrechten, Demokratie und Wahlen anzuregen. Sie haben national einen beschränk-

ten Einfluss auf die Regierungspolitik, sind aber auf der lokalen Ebene quasi nicht existent. Große Unternehmungen und bestimmte Sektoren wie die Bekleidungsindustrie können ebenfalls in den für sie relevanten Angelegenheiten Einfluss geltend machen. Gewerkschaften, die Textilarbeiter repräsentieren, verfügen zudem mittels Streiks und gemeinsamer Aktionen über eine öffentliche Stimme. Andere Sektoren, wie jener der Subsistenzwirtschaft betreibenden Reisfarmer, die ungefähr 80% der Bevölkerung ausmachen, werden nur sehr schlecht repräsentiert.

Gesellschaftliche Selbstorganisation und der Ausbau sozialen Kapitals sind unterentwickelt. Ungeachtet der Versuche von Seiten der Regierung ihre Aktivitäten einzuschränken, hat das System der Gewerkschaften an Stärke zugenommen. Tausende von Textilarbeitern streikten für bessere Arbeitsbedingungen und höhere Monatslöhne. Mittlerweile gibt es mehr als 40 im Bereich der Menschenrechte tätige Organisationen, die daran arbeiten, staatlich sanktionierten Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und freie und faire Wahlen zu sichern; ihr Einfluss ist aber schwach.

Es bleibt unklar, ob das Interesse der Bürger an Demokratie nachgelassen hat. Die beiden nationalen Wahlen von 1993 und 1998 verzeichneten eine hohe Zahl an Anmeldungen zur Wahl und eine nahezu enthusiastische Wahlbeteiligung von ungefähr 90% der zur Wahl zugelassenen Wähler. Die Kommunalwahlen des Jahres 2002 verzeichneten eine geringere Beteiligung. Dies steht aber durchaus in Einklang mit der gängigen Beobachtung, dass Wahlen auf lokaler Ebene weniger Interesse erzeugen als auf nationaler Ebene. Eine alternative Erklärung der Oppositionspartei lautet, dass die Regierung versuchte, Opposition Anhänger von der Einschreibung zur Wahl abzuhalten.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Schlüsselindikatoren zeigen, dass das Entwicklungsniveau sehr niedrig geblieben ist. Gemessen in Werten des Human Development Index (HDI) ist die soziale Exklusion durch Armut, Bildung und Geschlecht quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Die HDI-Punktzahl betrug 2001 0,541 und platzierte Kambodscha auf Rang 121 unter 174 Ländern. Der gender-spezifische Entwicklungsindex (GDI) von 0,514 ist einer der niedrigsten Asiens. Obwohl der Anteil von Frauen an der arbeitenden Bevölkerung hoch ist, bleibt ihre Repräsen-

tation in Gesetzgebung, Management und professioneller Beschäftigung sehr niedrig. Kambodschas Punktzahl auf einer Skala zur Messung geschlechtsspezifischer Autonomie (Gender Empowerment Measure (GEM)) beträgt lediglich 0,283. Die Punktzahl auf dem Human Poverty Index (HPI) ist mit 42,53 im Vergleich zum Pro-Kopf-Einkommen des Landes hoch. Der Anteil der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze (50 Cent pro Tag) lebt, ist mit ungefähr 36% weiterhin hoch.

3.2.2. Markt und Wettbewerbsordnung

Kambodscha ist in erster Linie von Subsistenzwirtschaft geprägt, aber zunehmend marktwirtschaftlich ausgerichtet. Der Staat ist nicht länger Eigentümer der Produktionsmittel und die Regulierung kommerzieller Aktivitäten seinerseits ist sehr lax. Ausländische Investoren und Unternehmen dominieren die großen Geschäftsbereiche: Sie besitzen die Textilfabriken, die wichtigen Hotels, die Telefonnetze, den Holzabbau etc.

Obwohl die Unternehmen mit wenigen offiziellen Einschränkungen arbeiten und ausländischen Investoren spezielle Initiativen und maßgeschneiderte Prozeduren zur Verfügung stehen, müssen sich jedoch alle mit Korruption und willkürlichen Regierungsentscheidungen arrangieren. Die Fundamente marktwirtschaftlichen Wettbewerbs leiden unter diesen schwachen institutionellen Regulierungen.

Die Preisbildung scheint relativ frei zu verlaufen. 1993 nahm Kambodscha ein flexibles Wechselkursregime an und lehnt sich an eine strenge Finanzpolitik an, um einen gewissen Grad an Stabilität auf den Devisenmärkten zu sichern. Aufgrund der Tatsache, dass das marktwirtschaftliche System noch jung ist, gibt es bisher keine Kartellgesetzgebung. Monopole und Oligopole sind noch nicht in den Vordergrund gerückt, einige Unternehmer konnten für sich jedoch Quasi-Monopole oder monopolähnliche Positionen schaffen.

Zwischen 1998 und 2001 wurden 7.800 Firmen zugelassen, von diesen waren 16% Unternehmen mit einem einzigen Eigentümer. Die meisten Unternehmen sind sehr klein; lediglich 1.000 verfügten über ein modernes Management und Ausrüstung. Der Außenhandel wird weiter liberalisiert, der Staat war bisher jedoch unfähig, die von ihm gesetzten Regeln zu implementieren. Das Finanzsystem bleibt bedauernd schwach. Aufgrund des Ausbleibens eines klaren politischen Rahmenwerks hat die Nationalbank erfolglos versucht, einer Kapitalflucht

vorzubeugen. Obwohl Kambodschas Zinsraten im Vergleich zu anderen Ländern hoch sind, ist das Marktsystem weiterhin nicht wettbewerbsfähig. Im Jahr 2001 erreichte die Höhe der Spareinlagen im Bankensystem eine Pro-Kopf-Rate von \$1350, aber 54% aller Kredite gingen an Investoren außerhalb des Landes. Generell ist die Nationalbank so weit unabhängig, dass es ihr möglich war, die Preisstabilität zu gewährleisten.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Aufgrund der Tatsache, dass Kambodschas Wirtschaft weitgehend „dollarisiert“ ist, blieb die Währung stabil. Kambodscha ist gegenüber den USA (300 Mio. US-Dollar) und Russland (1.400 Mio. US-Dollar) verschuldet, die Regierung erkennt diese Schulden aber nicht an. Die Gebergemeinschaft, vor allem der Währungsfonds (IWF), unterstützt die Finanzierung des Haushaltsdefizits (2001: 204 Mio. US-Dollar). Die Nationalbank hat auf umsichtige Art ihre monetäre Politik und fiskalische Disziplin umgesetzt und eine niedrige Inflationsrate und einen stabilen Wechselkurs aufrechterhalten können.

3.2.4. Privateigentum

Formell wurden private Eigentumsrechte 1989 eingeführt. Fast 90% der in den frühen 80er Jahren zusammengestellten Solidaritätsgruppen für kollektive Landwirtschaft wurden aufgelöst. Transport, Gesundheitsfürsorge, Bildung und die meisten staatlichen Märkte wurden teilweise privatisiert. Eigentumsrechte und das Recht zum Eigentumserwerb sind in der Verfassung festgeschrieben, es existieren aber keine klaren Richtlinien für die Implementierung und Festlegung politischer Gestaltungsansätze.

Das System des Bodenbesitzes befindet sich in Kambodscha in einem chaotischen Zustand. Der Anspruch auf Bodenbesitz ist nur gering dokumentiert. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts hat viel Land durch Krieg und Besetzung den Besitzer gewechselt. Diese Besitzstände setzen das Eigentum der Inbesitznahme durch mächtige Personen aus. Angesichts des ineffektiven Justizwesens ist dies ein bleibendes Problem. Landstreitigkeiten, vor allem Besitzergreifung und ungesetzmäßige Vertreibungen, sind daher allgegenwärtig.

3.2.5. Welfare Regime

Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken (z. B. Armut, Krankheit und Behinderung) sind rudimentär vorhanden, jedoch territorial und schichtenspezifisch stark segmentiert. Die Regierung hat die Vision, Kambodscha in ein sozial geschlossenes, kulturell lebhaftes Land mit fortgeschrittenem Bildungsniveau zu entwickeln, in ein Land ohne Armut, Analphabetentum und Seuchen. Der Staat stellt jedoch nur einen kleinen Teil seines Haushaltsbudgets für Sozialleistungen zur Verfügung, könnte die Armut systematisch nicht aus eigenen Stücken bekämpfen und musste sich bisher auf die Gebergemeinschaft verlassen.

Der Staat ist nicht in der Lage die Grundbedürfnisse der Berufsunfähigen, der Älteren oder der Arbeitslosen zu befriedigen. Da der Anteil der arbeitenden Bevölkerung (5,6 Mio. im Jahr 2001 oder 43% der Bevölkerung) fortschreitend wächst (200.000 pro Jahr), sieht sich die Regierung einem wachsenden Arbeitslosigkeitsproblem gegenüber. Die Gesellschaft ist stark segmentiert, es existieren keine Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Lediglich eine kleine selbst organisierte Assoziation zur Unterstützung der Älteren ist geschaffen worden. Vor allem Frauen haben nur sehr begrenzten Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern. Frauenverbände existieren, konnten aber für eine Verbesserung der Lage der Frauen keine Fortschritte erzielen.

3.2.6. Leistungsstärke

Makroökonomische Schlüsselindikatoren zeigen, dass die allgemeine Wirtschaftsleistung schwach ist. Das Wachstum des BIP pro Kopf scheint zwischen 1998 und 2002 effektiv angestiegen zu sein, aber die gegenwärtigen BIP-Wachstumsraten in Prozentwerten sind nicht hoch genug, um die Bedürfnisse des Landes zu decken. In ihrem jetzigen Zustand profitierte die Wirtschaft von niedrigen Inflationsraten und Haushaltsdefiziten, weist aber ein Außenhandelsdefizit (339 Mio. US-Dollar im Jahr 2001) und eine stark angestiegene Auslandsverschuldung (558 Mio. US-Dollar im Jahr 2001) auf. Die Volkswirtschaft kann bisher nicht die Bedürfnisse der arbeitenden Bevölkerung decken und die vorherrschenden Tendenzen bezüglich ausländischer Direktinvestitionen werden bis zum Eintreten erfolgreicher institutioneller Reformen weiter ungünstig bleiben.

3.2.7. Nachhaltigkeit

In den letzten Jahren wurden, auf starken Druck der Gebergemeinschaft, die Belange ökologisch verträglichen Wachstums berücksichtigt, aber weiterhin dem Wachstumsstreben untergeordnet und von der Korruption unterwandert. Kambodscha fehlt es an angemessener Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung und es bleibt in Fragen des Gesetzvollzuges strukturell schwach.

Die Einrichtungen des Landes für Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sind quantitativ und qualitativ niedrig. Ungefähr 400.000 Kinder zwischen sechs und elf Jahren gehen nicht zur Schule. Etwa 47% beenden nicht die 5. Klasse und 37% der Bevölkerung zwischen 15 und 35 Jahren sind Analphabeten. Öffentliche Investitionen in Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung sind sehr niedrig. Der Bildungshaushalt ist von 16% des Budgets 2001 auf 18% des Budgets 2002 gestiegen, ist aber weiterhin unzureichend. Private wissenschaftliche Einrichtungen sind entstanden, sind aber von schlechter Qualität und scheinen nicht in der Lage zu sein, ihre Studenten auf zukünftige Aufgaben vorzubereiten.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Im Vergleich mit der Periode vor 1998 können in drei Bereichen positive Veränderungen festgestellt werden. Staatlichkeit und Staatsidentität können nicht länger angezweifelt werden. Die Rechtsstaatlichkeit wurde nur leicht gestärkt, Wahlen scheinen nicht wahrhaftig frei und fair abzulaufen. Die Demokratisierung hat in einigen Fällen, wie etwa der Wiederholbarkeit von Wahlen und der Unumkehrbarkeit von Wahlergebnissen, zugenommen.

Inklusive des erfolgreichen Staatsstreichs gegen Premierminister Ranariddh gab es vor 1998 mehrere Putschversuche. Das Problem der Machtübergabe im Anschluss an Wahlen ist seitdem weniger kontrovers. Dies mag jedoch daran liegen, dass die Wahlausgänge gewisser geworden sind; die dominante Partei, die CPP, wird wahrscheinlich auch zukünftig die Wahlen gewinnen und die Oppositionsparteien werden verlieren. Kambodscha ist von daher bestenfalls eine Semi-Demokratie – Wahlen finden regelmäßig statt, aber die herrschende Partei gewinnt.

(2) *Marktwirtschaft*: Seit 1998 hat sich der allgemeine sozioökonomische Entwicklungsstand leicht verbessert. Die HDI-Punktzahl stieg von 0,427 für 1997 (was die Platzierung Kambodschas von Rang 153 auf 140, direkt hinter Indien und Pakistan anheb) auf 0,512 (Platz 136) im Jahr 2000 und dann auf 0,541 in 2001 (Platz 121).

Tabelle 2: Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN-Education Index	Politische Reprä- sentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0.427	-----	0.42	0.64	11.4%	1257
2000	0.512	0.514	0.45	0.44 (1999)	11.4%	1446

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2002, ADB, Asian Development Outlook 1998; ESCAP, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2002, UNDP, Human Development Report, 2000, <http://hrd.undp.org/reports/global/2000/>; ADB, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2002/PAK.pdf;

Das institutionelle Umfeld hat sich nicht wesentlich verbessert. Institutionen wie Rating-Agenturen, Wirtschaftsprüfer und Beratungsfirmen sind nur sehr eingeschränkt präsent. Weiterhin gibt es ernsthafte Mängel in der Organisation von Wirtschaft und Wettbewerb. Die Korruption verhindert eine steigende internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Der Staat hat es nicht vermocht, die Geschwindigkeit des Reformtempos zu erhöhen. In quantitativen Werten hat sich die wirtschaftliche Entwicklung zufrieden stellend verbessert. Die realen BIP Wachstumsraten, ausgedrückt in Prozentzahlen, haben sich mehr oder weniger stabilisiert: 2,1% für 1998, 6,9% für 1999, 7,7% für 2000 und 6,3% für das Jahr 2001.

Tabelle 3: Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	2.1	6.9	5.4	5.3	4.5
Außenhandel					
Exportwachstum in %	13.1	17.4	55.6	8.4	k.A
Importwachstum in %	7.4	16.5	48.6	6.0	k.A
Inflation in % (CPI)	4.8	4.0	-0.6	-0.6	3.0
Arbeitslosigkeit in %	5.3	0.6	2.6	k.A	k.A
Haushaltsdefizit in % des BIP	-6.0	-4.4	-5.7	-6.2	k.A
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-8.0	-9.0	-10.2	-9.1	k.A

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Einkommensniveau Kambodschas ist extrem niedrig. Eine der Schwierigkeiten, denen Kambodscha weiterhin ausgesetzt ist, ist der extrem niedrige Bildungsstand. Kombiniert man den Semi-Alphabetismus mit der Analphabetismusrate der erwachsenen Bevölkerung, erreicht diese unakzeptable Höhen von 60%. Der UN Education Index lag 1999 bei 0,44. Die Staatsverwaltung ist ineffizient. Die Rechtsstaatlichkeit ist schwach. Kambodschas zivilgesellschaftliche Traditionen sind extrem schwach.

Erst mit dem Einsetzen der UN-Mission 1992 kamen zivilgesellschaftliche Organisationen, vor allem NGOs, auf. Bis 2002 blieben sie jedoch strukturell schwach und konnten sich nicht allein aufrechterhalten. Kambodscha ist in der Hinsicht mit Glück gesegnet, dass es eine ethnisch homogene Gesellschaft darstellt, in der ethnische Minderheiten lediglich 4% der Bevölkerung stellen. Zwischen 1998 und 2002 gab es keine ernsthaften oder großen ethnischen oder religiösen Konflikte.

5.2. Zielsicherheit

Unter der Leitung ausländischer Experten hat die Regierung langfristige Zielsetzungen ausgearbeitet, die das Land über eine Reform des Verwaltungssystems, wirtschaftlichen Wiederaufbau und Demokratisierung neu aufbauen sollen. In Fragen politischen Handelns hat sie Prioritäten festgelegt. Unter ihnen steht der Abbau der Armut an erster Stelle.

Demokratie erhält weniger Aufmerksamkeit. Im Ganzen fehlte der Regierung der politische Willen, kurzfristige politische Nutzenerwägungen hinter sich zu lassen. Regierungsministerien sind schwer unterfinanziert und mit inkompetenten und korrupten Bürokraten versehen. Den Beziehungen zwischen den Ministerien mangelt es an Koordination. Der CPP und den anderen wichtigen politischen Parteien fehlt der Wille zu kooperativer Zusammenarbeit. Insgesamt haben die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure nur geringes Vertrauen in die staatliche Erwartungssicherheit.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Es gab Anzeichen, dass die Regierung versuchte, mittels einer Stärkung der

Haushaltsdisziplin, fiskalischer Zurückhaltung und einer Neuordnung der öffentlichen Finanzen, die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen auf effizientere Weise zu nutzen. Die Regierung hat weniger für Sicherheit und Verteidigung und mehr für soziale und wirtschaftliche Sektoren ausgegeben.

Das laufende Budget konnte, teilweise finanziert aus auswärtigen Hilfsleistungen und gestiegenem Haushaltseinkommen, seit 1999 in Relation zum BIP einen Überschuss verzeichnen: 1,6% für 1999, 1,5% für 2000 und 1,2% für 2001. Allerdings gibt es keine reelle Transparenz. Die Verwaltung des Barvermögens zwischen ressortgleichen Ministerien auf der nationalen und kommunalen Ebene ist weitgehend ineffizient. Anti-Korruptionsmaßnahmen hatten bisher keinen Erfolg, die Korruption ist allgegenwärtig.

Der nationale Wirtschaftsprüfer (auditor-general) wurde erst im August 2001 ernannt, und die Nationale Wirtschaftsprüfungsbehörde (National Audit Authority) veröffentlichte ihren ersten Report (die Überprüfung des vorläufigen Budgets des Wirtschafts- und Finanzministeriums für 2001), der weit unter internationalen Standards lag, nicht vor dem Ende des Jahres 2002. Aufgrund der antidemokratischen Traditionen Kambodschas, die auf Klientelismus, Nepotismus und Männerherrschaft beruhen, gibt es keine kulturellen Erbschaften, die als Ressource für liberale Reformen dienen könnten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure scheinen sich ihrer Fehler und fehlgeschlagenen Politiken bewusst zu sein und haben Lernfähigkeit demonstriert. Jedoch waren die umgesetzten Veränderungen so marginal, dass neu angenommene Politiken nicht effektiv realisiert werden konnten, da sie die Interessen von korrupten und selbstsüchtigen Teilhabern, vor allem diejenigen der vom Status quo profitierenden hochrangigen Militärs, Sicherheitsoffiziere und Spitzenbürokraten, infrage stellten.

Seit 1993 gab es in Kambodscha zwei aufeinander folgende Koalitionsregierungen, deren politische Partner ehemals bittere Feinde waren und innerhalb der Exekutive und Legislative oftmals entgegengesetzte Absichten verfolgt haben. Die Regierung berücksichtigt die allokativen Effekte ihrer Politik, unternimmt aber keine oder kaum Anstrengungen, um die Effizienz der Märkte zu verbessern. Der politischen Führung steht eine sehr begrenzte Auswahl an Instrumenten und Stra-

tegien zur Umsetzung ihrer Reformbemühungen zur Verfügung, was vor allem auf politische Widerstände und Zwänge zurückzuführen ist. Die politischen Spitzen waren überwiegend mit den politischen Spannungen im Umfeld der Wahlen von 1998 und 2002 beschäftigt.

5.5. Konsensbildung

An der ideologischen Front stimmen die wesentlichen politischen Akteure darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen. Sie sind zu dem Schluss gekommen, dass sich Kambodscha die Wiedereinführung einer sozialistischen Autarkie nicht länger erlauben kann. Neben einigen friedlichen Demonstrationen von mit ihren Arbeitsbedingungen unzufriedenen Textilarbeitern gibt es im Land eine starke Anti-Globalisierungsbewegung.

Vor allem korrupte Beamte haben den Reformprozess weiterhin blockiert. Mächtige militärische und wirtschaftliche Interessengruppen, vor allem diejenigen, die mit illegalem Holzabbau, Menschen-, Güter- und Drogenschmuggel sowie illegaler Einwanderung entlang Kambodschas poröser Grenzen in Verbindung stehen, ziehen es vor, den Reformprozess stagnieren zu sehen, denn das bestehende politische Umfeld ist nicht stark genug, ihre Aktivitäten einzuschränken. Dieser Widerstand war für führende Politiker überragend.

Kambodschas Gesellschaft basiert nur sehr begrenzt auf Konsens und dies wird sich in naher Zukunft auch kaum ändern. Unversöhnliche Differenzen werden häufig erst überwunden, wenn eine Partei droht, Gewalt anzuwenden oder eine überragende Machtstellung erlangt. Weil ihre vergangene sozialistische Politik zur Ausweitung gesellschaftlicher Solidarität fehlgeschlagen ist und ihr für diese Ziele keine Ressourcen zur Verfügung stehen, hat die Regierung nur sehr wenig dafür getan, eine grundlegende Solidaritätsbereitschaft unter den Bürgern beziehungsweise zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu entwickeln. Auch hat sie fast nichts unternommen, um Opfer und Täter vergangener Unrechtstaten auszusöhnen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Kambodscha bleibt eines der am meisten von auswärtiger Hilfe abhängigen Län-

der der Welt. Wegen des Staatstreichs von 1997 kam es 1998 nicht zum jährlichen „Consultative Group Meeting“. Seither hat Kambodschas politische Führung aktiv Hilfsleistungen von bilateralen und multilateralen Gebern ersucht, die zwischen 1992 und 2001 4,1 Mrd. US-Dollar verteilten. Die Regierung hat versucht, sich als berechenbarer und glaubwürdiger Partner zu präsentieren und die Geber von ihrer Fähigkeit zu überzeugen, die Reformforderungen der Geber in Betracht zu ziehen, konnte in den Augen der meisten Geber aber keine wirkliche Glaubwürdigkeit erreichen.

Bezüglich der Beziehungen zu seinen Nachbarn waren ehrliche Versuche Kambodschas zu verzeichnen, der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) beizutreten. Diese wurden im April 1999 von Erfolg gekrönt. Im November 2002 war Kambodscha Gastgeber des 8. ASEAN-Gipfels. Premierminister Hun Sen hat internationale Unterstützung bisher immer als Form politischer Legitimation seines Regimes betrachtet. Diese internationale Einbeziehung erhöht ebenfalls die Legitimität seines Regimes.

6. Gesamtbewertung

Gestützt auf die Ausgangsbedingungen, den gegenwärtigen Status und die zurückgelegte Wegstrecke sowie das Management der politischen Akteure kommt dieses Gutachten zu folgenden Schlussfolgerungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen des Transformationsprozesses können als sehr schwierig eingestuft werden. Bis zum Einsetzen der Beobachtungsperiode verfügte das Land lediglich über sehr wenige funktionale und in den meisten Fällen ineffektive marktwirtschaftliche Strukturen. Obwohl die grundsätzliche Frage der Staatlichkeit niemals ein Problem darstellte, war der Staat strukturell schwach und musste gestärkt werden. Obgleich nach dem Zweiten Weltkrieg demokratische Politiken eingeführt wurden, gab es im Land keine der Demokratie zugeneigten politischen Traditionen, Rechtsstaatlichkeit oder Zivilgesellschaft.

Innerhalb der Beobachtungsperiode wurde Kambodscha Zeuge einiger politischer und wirtschaftlicher Transformationen: Nationale und kommunale Wahlen wurden abgehalten und, wenn zwar nicht als wirklich frei und fair, doch als allgemein akzeptabel betrachtet. Aufgrund eines Arrangements zur Teilung der politischen Macht zwischen den beiden größten Parteien sowie einer schwachen und über-

wiegend mit sich selbst beschäftigten Partei als wesentlicher Oppositionskraft, blieb das politische System weitgehend stabil.

(2) *Status und zurückgelegte Wegstrecke:* Da die CPP weiterhin die politische Arena dominierte, aber unfähig blieb, bessere Bedingungen für eine fortschreitende Konsolidierung der Demokratie zu schaffen, wurde aus Kambodscha eine relativ stabile Semi-Demokratie. Das Ausbleiben dieser Konsolidierung wird in den strukturellen Schwächen des Systems der Gewaltenteilung, einer stark politisierten Legislative, einer inkompetenten und korrupten Judikative, Gesetzlosigkeit und einer erodierenden Unterstützung der Bürger für das demokratische System deutlich.

Ungeachtet einer Zunahme der politischen Stabilität seit den Wahlen von 1998 scheint die Transformation zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung ebenfalls zu stagnieren. Obwohl die politische Führung versuchte, das gesamtwirtschaftliche Umfeld zu stabilisieren und ihr dies auch gelang, war das wirtschaftliche Wachstum niedriger als zu wünschen gewesen wäre. Die Regierung hat versucht, eine Balance zwischen marktorientierter Politik und sozialer Sicherheit zu schaffen, aber keines von beiden erreicht.

Obleich sich die Regierung der Notwendigkeit zusätzlicher Bemühungen bewusst ist, war sie bisher nicht in der Lage, mächtige militärische und wirtschaftliche Interessen zu überwinden, vor allem in der Bekämpfung der Korruption und der transnationalen Kriminalität. Insgesamt muss man jedoch sagen, dass die politische und wirtschaftliche Liberalisierung nicht umgekehrt wurde und die Regierung prinzipiell fortfuhr, das Modell einer marktwirtschaftlichen Demokratie zu verteidigen.

(3) *Management:* Betreffend der Managementleistung kann es als erwiesen betrachtet werden, dass die Regierung innerhalb der Untersuchungsperiode versucht hat, Strategien zur Steigerung politischer Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums anzunehmen. Von Seiten der Gebergemeinschaft wurde die Regierungsspitze unter Druck gesetzt, die Regierungsqualität auf nationaler und lokaler Ebene zu verbessern (der Schwerpunkt dieser Maßnahmen galt der politischen Dezentralisierung) sowie die öffentlichen Institutionen zu reformieren, allen voran das Militär und das Justizwesen.

Ein weiteres Ziel war die Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Kambodschas. Insgesamt war die Managementleistung mehreren schwierigen,

fortbestehenden Herausforderungen ausgesetzt, die eng mit der Koalitionspolitik, einer aufgeblasenen Bürokratie, Korruption und einer schwachen Rechtsstaatlichkeit verknüpft sind.

7. Ausblick

Der Gesamteindruck der Transformation ist eher positiv als negativ. Der Prozess politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung ist jedoch weiterhin großen Hindernissen ausgesetzt. Kambodscha befindet sich nicht länger im Krieg und die Koalitionspolitik ist stabiler geworden, aber die CPP wird vermutlich auch zukünftige Wahlen gewinnen, während FUNCINPEC und die SRP auch künftig eine kritische aber machtlose Rolle spielen werden. Aufgrund der extremen Armut und des geringer als wünschenswert ausfallenden Wirtschaftswachstums ist es unwahrscheinlich, dass die kambodschanische Demokratie an Stabilität oder Reife hinzugewinnen wird.

Mittelfristig liegen die strategischen Schlüsselaufgaben in der Verbesserung der Effizienz öffentlicher Einrichtungen, der Entpolitisierung wichtiger Regierungsinstitutionen, einer ausgeglicheneren Repräsentation der Frauen, glaubhafter Anti-Korruptionspolitik und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Ohne Zweifel werden die oppositionellen Parteien und die Zivilgesellschaft fortfahren, Druck auf die Regierung auszuüben, um die Transparenz von Entscheidungsfindungsprozessen zu erhöhen, die Anerkennung von Menschen- und demokratischen Rechten zu sichern und die Korruption zu bekämpfen.

Bevor das bestehende Mehrparteiensystem und die aufkeimende Zivilgesellschaft nicht gestärkt werden, werden diese Bemühungen aber kaum Früchte tragen. Unglücklicherweise werden diese gesellschaftlichen Kräfte in absehbarer Zukunft schwach bleiben und staatlicher Kontrolle und Vergeltung ausgesetzt sein, sollten sie sich zu kritisch über die Regierungspolitik äußern. Die internationale Gebergemeinschaft war bisher dem Land gegenüber sehr großzügig und Kambodscha müsste einen aussichtslosen Kampf führen, sollte die internationale Hilfe ausbleiben. Das Land kann noch nicht auf seinen eigenen Füßen stehen.