



Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Kambodscha

Strategie für den Schwerpunktsektor Ländliche Entwicklung

Inhalt

- 1. Zusammenfassung**
- 2. Ausgangssituation im Schwerpunktbereich**
 - 2.1 Rahmenbedingungen und Bezug zur Globalen Strukturpolitik
 - 2.2 Problemanalyse: Defizite und Potentiale
 - 2.3 Andere Geber und Bewertung des bisherigen deutschen Beitrags
- 3. Ziele und Strategien**
 - 3.1 Ziele Kambodschas
 - 3.2 Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
 - 3.3 Ableitung einer gemeinsamen Strategie
 - 3.4 Zielgruppen
 - 3.5 Gemeinsame qualitative und/oder quantitative Zielvorgaben
 - 3.6 Komplementarität der deutschen EZ zu anderen Gebern
- 4. Signifikanz des deutschen Beitrags**
- 5. Instrumente und Verfahren**
 - 5.1 Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
 - 5.2 Handlungsebenen
 - 5.3 Akteure und Partnerleistungen
 - 5.4 Voraussetzungen der Zusammenarbeit
 - 5.5 Themen für den Schwerpunktdialog

1. Zusammenfassung

Angesichts des vor allem in ländlichen Gebieten noch immer hohen Anteils der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung hat die kambodschanische Regierung die Armutsbekämpfung zur obersten politischen Priorität erklärt. Gegenwärtig können die Potenziale des ländlichen Raums aufgrund mangelhafter technischer, institutioneller und ökonomischer Rahmenbedingungen nicht voll ausgeschöpft werden. Die vorliegende gemeinsame Strategie zur Ländlichen Entwicklung leitet aus der Analyse der existierenden Entwicklungshemmnisse Schlüsselfelder für die bilaterale Zusammenarbeit in diesem Sektor ab. Um zur Armutsbekämpfung beizutragen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den ländlichen Armutsregionen zu verbessern, wird das Sektorstrategieziel wie folgt formuliert:

"Die ländliche Bevölkerung verbessert eigenständig und nachhaltig ihre Einkommens- und Lebensbedingungen durch verstärkte Teilnahme am Wirtschaftsleben. Sie wird dabei von verbesserten und dezentralisierten öffentlichen und privaten Dienstleistungen unterstützt."

Handlungsfelder hierfür sind die Verbesserung von Rahmenbedingungen – durch die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses und der Landreform sowie durch den Ausbau physischer Infrastruktur – und direkt bei Zielgruppen ansetzende Maßnahmen zur Förderung von marktorientierten Aktivitäten in der Land- und Privatwirtschaft.

2. Ausgangssituation im Schwerpunktbereich

2.1 Rahmenbedingungen und Bezug zur Globalen Strukturpolitik

Nach den Verheerungen in den 70er Jahren durch das Khmer Rouge-Regime und den geringen Entwicklungsfortschritten in den 80er und 90er Jahren ist Kambodscha heute mit einem Pro-Kopf-Einkommen von ca. US\$ 350 (2004) eines der ärmsten Länder der Welt und insbesondere auch im innerasiatischen Vergleich. Etwa 35 % der 13,1 Millionen Einwohner leben unterhalb der nationalen Armutsgrenze¹. Konnte die Armut in städtischen Bereichen teils signifikant zurückgedrängt werden, liegt in ländlichen Regionen der Anteil extrem armer Menschen trotz großer Bemühungen der kambodschanischen Regierung sowie der Gebergemeinschaft heute noch bei über 45%. Mehr als 90 % der Armen leben in ländlichen Haushalten. Kambodscha gehört - zusammen mit Laos - zu den beiden Ländern Südostasiens, in denen der landwirtschaftliche Sektor sowohl den größten Anteil am Bruttoinlandsprodukt (37 %) als auch bei der Beschäftigung (70 %) innehat. Der weitgehend agrarische Charakter Kambodschas spiegelt sich auch wider in der Bevölkerungsverteilung: 84 Prozent der Bevölkerung leben in ländlichen Gebieten - ein auch in regionalem Verhältnis außerordentlich hoher Wert.

Im Mittelpunkt der Wirtschaftstätigkeit im Agrarsektor steht nach wie vor die Subsistenzwirtschaft. Insbesondere für die Bevölkerung außerhalb der wenigen urbanen Gebiete stellt der Agrarsektor die einzige Möglichkeit der Einkommenserzielung dar. Trotz der Bedeutung des Sektors für die kambodschanische Wirtschaft liegen die Zuwachsraten der Produktion (Durchschnitt der Jahre 1994-2003: 3,9%) zwar über dem Bevölkerungswachstum (Durchschnitt: 2,7 %), allerdings erheblich niedriger als im Verarbeitenden Gewerbe (16,2%) und im Dienstleistungssektor (5,2%).² Schätzungen zufolge war die Produktion des Agrarsektors im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr um 2% rückläufig.

Globale Strukturpolitik: Kambodscha gehört zur Gruppe der "least developed countries" (LDC), ist jedoch seit 2004 Mitglied in der Welthandelsorganisation WTO. Es steht vor der doppelten Aufgabenstellung des Aufbaus einer funktionierenden Marktwirtschaft und der Integration in die Weltwirtschaft einerseits sowie der Reduzierung der Armut andererseits. Voraussetzung für

¹ sehr niedrig definiert als Minimumausgaben pro Person und Tag von KHR 1753 [US\$ 0,44] in ländlichen Gegenden und KHR 2351 [US\$ 0,59] in Phnom Penh (vgl. CMDG-update des kambodschanischen Planungsministeriums 2005). Anm.: Mit der internationalen Armutsgrenze [1 US\$/Tag zu Kraftkraftparitäten (PPP) von 1990] wird der *Fortschritt in der Reduzierung globaler Armut*, also des Millennium Development Goal 1 (MDG) gemessen. In Kambodscha beträgt dieser Wert 19% (2004, im Vergleich zu 29% im Jahr 1990).

² Daten: Asian Development Bank (ADB) - Key Indicators 2004 (www.adb.org/statistics)

wirtschaftliche Erfolge sind Reformen im Verwaltungsapparat, im Rechtssystem, bei einer transparenten und effizienten Haushaltsführung und insbesondere in der Bekämpfung von Korruption, die durch das niedrige Lohnniveau im öffentlichen Dienst begünstigt wird.

2.2 Problemanalyse: Defizite und Potentiale

Geringe Produktivität, ungenügende Infrastruktur, schlechte Gesundheit und unzulängliche Bildung behindern die Bevölkerung bei dem Versuch, die Armut zu überwinden. Um die Lebensbedingungen in den ländlichen Gebieten zu verbessern, sind Ansätze und Programme in einer großen Bandbreite von interdependenten Bereichen erforderlich. Dieses Kapitel umreißt die wichtigsten existierenden Restriktionen und zeigt Ansatzpunkte auf, um die Einkommen in den ländlichen Regionen zu erhöhen.

Zentrales Entwicklungsproblem in Kambodscha, wie auch in der nationalen Entwicklungsstrategie dargestellt, ist der Mangel an "**Good Governance**", die gute Regierungsführung. Defizite auf diesem Feld stellen auch für den Agrarsektor ein Entwicklungshemmnis dar. Aus diesem Grund hat die kambodschanische Regierung die Beseitigung von Korruption, die Berücksichtigung von Minderheiten und besonders anfälligen Bevölkerungsgruppen in den Fokus des politischen Handelns gerückt. Dabei ist eine Reform des staatlichen Dienstleistungssystems unumgänglich.

Neben den genannten Aktionsfeldern werden das **Management natürlicher Ressourcen** und vorrangig die Behandlung der Landreform von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des ländlichen Raums sein. Hier steht Kambodscha am Scheideweg: Um nachhaltig Wachstum sichern zu können und die Armut zu reduzieren, muss der ländlichen Bevölkerung Zugang und Rechtssicherheit bei der Vergabe von Landtiteln und Konzessionen gewährleistet werden. Die vorherrschende Praxis der de facto unregulierten Vergabe, die illegale Landnahme, die Abholzung der Wälder sind als vordringliche Probleme erkannt.

Die geringe **Produktivität** in der landwirtschaftlichen Produktion als auch die monokulturelle Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Reisanbau stellen zugleich die größten Defizite als auch unausgeschöpftes Potenzial dar. Produktivitätssteigerung und marktorientierte Diversifizierung³ der Produktion sind erforderlich, um zum einen die noch immer nicht flächendeckende Selbstversorgung sicherzustellen als auch durch Exporte zum Wirtschaftswachstum beizutragen.⁴ Eine zusätzliche Herausforderung stellen die jährlich bis zu 250.000 **Berufseinsteiger** dar, die mehrheitlich aufgrund der mangelhaften Absorptionsfähigkeit der anderen Sektoren im bereits heute durch strukturelle Unterbeschäftigung gekennzeichneten Agrarsektor Beschäftigung suchen werden.

Die völlig unzureichende **Transport- und Sozialinfrastruktur** erschwert für einen Großteil der Landbevölkerung den **Marktzugang** und macht die Teilnahme am Wirtschaftsleben nahezu unmöglich. Für die arme ländliche Bevölkerung stellen die hohen Transportkosten zudem noch immer das Haupthindernis für die Nutzung von ebenfalls schwachen Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen⁵ dar. Verbessertes Zugang zu Straßen, Elektrizität und Trinkwasser vervielfacht die Möglichkeiten des Marktzugangs und eröffnet Möglichkeiten zur Entwicklung von nicht-landwirtschaftlichen Einkommen.

Darüber hinaus werden der Ausbau privatwirtschaftlicher Aktivitäten und die Entstehung von KKMU durch den mangelhaften Zugang zu **Finanzdienstleistungen**, insbesondere zu finanzierbaren Krediten, behindert. Der aus einem Monobankensystem sozialistischer Prägung hervorgegangene kambodschanische Finanzsektor befindet sich in einem frühen Entwicklungsstadium. Die bisher durchgeführten Reformen schafften jedoch das regulative Rahmenwerk für privatwirtschaftliche Bankaktivitäten und bilden somit die Ausgangsbasis für die Ausweitung der Dienstleistungen in einem noch offenen Markt.

Kultur und Geschichte des Landes schaffen ein großes Potential für den **Tourismus**, dessen Nutzung allerdings die Ausweitung der touristischen Infrastruktur und des Dienstleistungsangebots voraussetzt. Für den Agrarsektor werden durch den ansteigenden Tourismus neue Absatzmärkte geschaffen, die durch bedarfsorientierte, hochqualitative Produktion erschlossen werden können.

³ Mehr als 90 % der landwirtschaftlichen Produktion entstammen der Reisproduktion. ADB, Key Indicators 2004

⁴ Nach Schätzungen der Weltbank sind 5-6 % jährliches Wachstum in der ländlichen Wirtschaft erforderlich, um die Bedürfnisse der wachsenden Erwerbsbevölkerung zu erfüllen.

⁵ Die Alphabetisierungsrate ist in ländlichen Gebieten mit 69% signifikant geringer als in Städten (87%)

2.3 Andere Geber und Bewertung des bisherigen deutschen Beitrags

Die Weltbank nimmt ihre Koordinierungsrolle im *Consultative Group*-Prozess engagiert wahr. Sie gibt Themen vor und gestaltet aktiv den Dialog mit der kambodschanischen Regierung über die Reformagenda unter Einbeziehung der jeweils maßgeblichen Geber. Acht der 18 technischen Arbeitsgruppen (Technical Working Group, TWG) haben einen direkten oder mittelbaren Bezug zur Entwicklung des ländlichen Raums.⁶ Nimmt man den Umfang der Beiträge und das Gewicht des politischen Dialogs mit der Partnerseite zum Maßstab, dann sind Japan, Weltbank, ADB, Australien, Deutschland und Frankreich die wichtigsten Geber im Schwerpunkt.⁷

Deutschland hat im Bereich Ländliche Entwicklung in Kambodscha seit Beginn der 90er Jahre anerkannt erfolgreich gewirkt. Die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) konzentrierte sich vor allem auf den Ausbau der Transportinfrastruktur (ländlicher Wegebau). Darüber hinaus unterstützte die FZ den Aufbau und die Entwicklung des Finanzsystems mit Fokus auf den Mikrofinanzsektor. Die Förderung der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ) erfolgte im Wesentlichen in den Bereichen Förderung und Diversifizierung kleinbäuerlicher und genossenschaftlicher Produktion, Entwicklung von Dienstleistungssystemen, Unterstützung lokaler Verwaltungsstrukturen, Bodenreform und Management natürlicher Ressourcen. Der Stellenwert des Beitrags der deutschen EZ im Sektor Ländliche Entwicklung ist insbesondere aufgrund der Breitenwirksamkeit und der strukturellen Wirkungen hoch.

Über vermehrte Programmbildungen und die Zusammenarbeit mit anderen deutschen und internationalen Organisationen konnten weitere Synergieeffekte erzielt werden. Gleichwohl besteht hier noch Potential für Verbesserungen. Der Harmonisierungsprozess in Kambodscha bietet über seine Arbeitsgruppen jedoch Foren, um die Koordination zu verstärken. Die auch von Deutschland unterstützte und geförderte "Global Donor Platform for Rural Development" (GBRD) hat sich als Koordinierungsinstrument im Pilotland der Plattform Kambodscha etabliert.⁸ Angesichts der thematischen, methodischen und instrumentellen Vielfalt und unter Berücksichtigung der Interdependenz der verschiedenen Aktionsfelder verpflichten sich die deutschen EZ-Institutionen zu einer Vertiefung auch der internen Koordination.

3. Ziele und Strategien

3.1 Die Ziele Kambodschas

Der zweite Sozioökonomische Entwicklungsplan (SEDP II, 2001-2005), die Nationale Armutsminderungsstrategie (NPRS, 2003-2005), die kambodschanischen Millenniumsziele sowie der darauf aufbauende neue Nationale Strategische Entwicklungsplan (National Strategic Development Plan, NSDP 2006-2010) bilden einen allgemeinen Rahmen für die Entwicklung ländlicher Regionen. Die "Rectangular Strategy" der Regierung erkennt die Förderung des Agrarsektors vor dem Hintergrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung als einen der vier Eckpfeiler des "Wachstumsvierecks", anhand derer die Ziele Erhöhung des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigung, der Verbesserung der Gleichstellung und der sozialen Gerechtigkeit erreicht werden sollen.

Auf der Grundlage der genannten Papiere lassen sich die Entwicklungsziele der kambodschanischen Regierung wie folgt zusammenfassen: Querschnittsaufgabe ist Gewährleistung von "Good Governance" durch intensivierte Korruptionsbekämpfung, Qualitätssteigerungen bei der Gesetzgebung, im Justizwesen und der öffentlichen Verwaltung sowie einer weit reichenden Dezentralisierung. Wachstum soll erreicht werden über

- die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion – mit speziellem Augenmerk auf Produktivität, Diversifizierung, Land-, Fischerei- sowie Forstreform - ,
- die Stärkung des Privatsektors und der Förderung von KMU,

⁶ Landwirtschaft (Wasser), Dezentralisierung, Forstwirtschaft, Ernährungssicherung, Infrastruktur & Regionale Entwicklung, Land, Privatsektor-Entwicklung, Planung

⁷ Die USA leistet ihre Unterstützung zwar auch im Wesentlichen im Bereich Ländliche Entwicklung, Zahlungen fließen aber ausschließlich an Nichtregierungsorganisationen.

⁸ Sie unterstützt u.a. die Gebergemeinschaft bei der Weiterentwicklung des *program based approach* (PBA) 'land'.

- die Rehabilitation und der Ausbau von Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Wasser, Energie und Kommunikation,
- die Verbesserung der Ausbildung, der Gesundheitsdienste und der Geschlechtergleichstellung.

Gleichwohl müssen diese Vorgaben noch in eine umfassende und kohärente Sektorstrategie für den ländlichen Raum transformiert werden.

3.2 Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Als Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Kambodscha und Deutschland sind die Sektoren Ländliche Entwicklung, Gesundheit und die Querschnittsaufgabe Förderung der Demokratie und Good Governance festgelegt worden. Im Sinne einer intensivierten Armutsbekämpfung werden Elemente der Wirtschaftsförderung regional auf den ländlichen Raum fokussiert und inhaltlich in diesen Schwerpunkt überführt.

Das Ziel der Zusammenarbeit im Bereich Ländliche Entwicklung und die für seine Erreichung definierten Arbeitsfelder entsprechen den vom BMZ festgelegten Leitlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung:

"Ziel der Ländlichen Entwicklung ist eine eigenständig getragene, nachhaltig wirksame Verbesserung der Lebensbedingungen für die Menschen in ländlichen Regionen und Städten."

In Kambodscha zielt die Zusammenarbeit in der Ländlichen Entwicklung explizit auf die Förderung der armen Haushalte ab. Die Leitlinien der deutschen EZ basieren auf internationalen Abkommen und auf vom BMZ erarbeiteten Konzepten.⁹

3.3 Ableitung einer gemeinsamen Strategie

Die Ansatzpunkte zur Ableitung einer gemeinsamen Strategie sind die vorgenannten prioritären Ziele der kambodschanischen Regierung, die von der deutschen EZ festgelegten Leitlinien, die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit im Sektor und die auf beiden Seiten zur Verfügung stehenden Mittel.

Thematische Klammer ist die Unterstützung bei der Erschließung einkommensgenerierender Maßnahmen. Handlungsfelder hierzu sind direkt bei Zielgruppen ansetzende Maßnahmen und die Verbesserung von Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund soll die Entwicklung des ländlichen Raums über eine integrierte und programmorientierte Gestaltung der Zusammenarbeit und die Konzentration auf **fünf Schlüsselfelder** unterstützt werden.

1. Entwicklung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Produktionssysteme

Das landwirtschaftliche Potential Kambodschas wird bisher weder quantitativ noch qualitativ ausgeschöpft. Ziel ist es deshalb, den Wandel von einer Subsistenzwirtschaft hin zu einer marktorientierten Produktion zu unterstützen. Hierbei spielt die Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu staatlichen, nicht-staatlichen und privaten Dienstleistungen eine herausragende Rolle. Die Diversifikation der bisher überwiegend auf Reisanbau ausgerichteten landwirtschaftlichen Produktion soll gefördert werden. Um die inländische Nachfrage insbesondere auch des Tourismussektors zu befriedigen und darüber hinaus Exportpotentiale zu nutzen, sollen über moderne, optimierte Anbaumethoden sowohl der Ertrag erhöht als auch die Qualität der Produktion durch die Einführung von Standards verbessert werden. Da die Marktorientierung eine integrierte Herangehensweise verlangt, soll ein besonderes Augenmerk auf die Schaffung von Wertschöpfungsketten über angepasste landwirtschaftliche Produktionssysteme gelegt werden. Querschnittsaufgabe dieses Schlüsselfeldes ist es, den armen Bevölkerungsschichten den Marktzugang zu ermöglichen und sie in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren.

⁹ Hierzu gehören: "Referenzrahmen Ländliche Entwicklung", "Partizipative EZ", "Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess", "Asienkonzept" (alle BMZ). Die Zusammenarbeit mit Kambodscha wird ferner bestimmt durch den Zielrahmen der acht "Millennium Development Goals", (darunter insbesondere die Ziele 1: "Halbierung der Armut", 3: "Förderung der Gleichstellung", 4: "Senkung der Kindersterblichkeit", 5: "Verbesserung der Gesundheit von Müttern" sowie 7: "Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit") und in diesem Zusammenhang die Deklaration von Rio, die Agenda21 sowie die UN-Konvention gegen Korruption.

2. Förderung der Privatwirtschaft in ländlichen Regionen

In diesem Schlüsselbereich sollen gezielt wirtschaftliche Aktivitäten des vor- und nachgelagerten produzierenden Gewerbes, der private und staatliche Dienstleistungssektor, das Handwerk sowie Finanzinstitutionen im ländlichen Raum gefördert werden. Zielgruppe sind kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU). Diese sollen im Aufbau, in ihren technischen und organisatorischen Kapazitäten, ihrer Innovationsfähigkeit und ihrer vertikalen Zusammenarbeit entlang von Wertschöpfungsketten unterstützt werden. Über verbesserte Finanzdienstleistungen und den Zugang zu langfristigen Krediten für KKMU sollen Investitionen und die Ausweitung wirtschaftliche Tätigkeiten stimuliert werden. Ziele dieser Komponente sind die Produktion auszuweiten, Wettbewerbsfähigkeit der kambodschanischen Wirtschaft zu fördern sowie Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten für die wachsende ländliche Bevölkerung zu schaffen.

3. Unterstützung bei der Bodenreform

Insbesondere für jene 70 % der Bevölkerung Kambodschas, die von der Landwirtschaft leben, ist ein verbrieftes Besitz- und Nutzungsrecht an Land von existenzieller Bedeutung. Unter dem Regime der Roten Khmer waren jedoch alle Grundbuch- und Katasterunterlagen vernichtet worden. Gegenwärtig sind die durch langjährige Bewirtschaftung erworbenen Rechtsansprüche an Land für die arme Bevölkerungsmehrheit und die indigenen Minderheiten unzureichend geschützt. In diesem Bereich soll das langfristig angelegte Programm der kambodschanischen Regierung zur Landreform "Land Administration, Management and Distribution Program (LAMDP)" unterstützt werden. Ziel ist es, Eigentums- und Verfügungsrechte über die Ressource Boden insbesondere für arme Bevölkerungsgruppen hinreichend zu sichern. Deutschland leistet in Zusammenarbeit mit anderen Gebern u.a. Beiträge zu der Gestaltung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens, der Institutionenentwicklung, der Lösung von Landkonflikten und zur Landverteilung über Sozialkonzessionen.

4. Ausbau der ländlichen Infrastruktur

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten wird durch unzureichende Infrastruktur behindert. Mit der Verbesserung der ländlichen Strassen sollen sowohl Zugang zu Märkten als auch Transportwege für Agrargüter geschaffen werden. Die sozioökonomischen Wirkungen gehen aber darüber hinaus: Das Vorhandensein einer Transportinfrastruktur ermöglicht und vereinfacht die Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Gesundheitssektors und des Bildungswesen. Ein weiteres Modul dieses Schlüsselbereiches ist die Stromversorgung der ländlichen Gebiete. Mit zunehmender Elektrifizierung sollen sich die Lebensumstände der Landbevölkerung verbessern und insbesondere die Ausweitung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Wertschöpfung aus der landwirtschaftlichen Produktion ermöglicht werden. In beiden Modulen sollen flächendeckende Lösungen angestrebt werden, die graduell erweitert werden können. Zentrales Element ist die Vermittlung von Kenntnissen und der Aufbau von Strukturen zur eigenständigen und nachhaltigen Instandhaltung auf kambodschanischer Seite.

5. Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses

Dezentralisierung und Verwaltungsreform werden von der kambodschanischen Regierung als nationales Entwicklungsziel definiert und als ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung gesehen. Der deutsche Beitrag zum Dezentralisierungsprozess konzentriert sich auf die Qualifizierung und Unterstützung nationaler, regionaler und kommunaler Regierungsstellen sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen. Beratung wird vor allem in den Bereichen Politikformulierung, Rechtsgrundlagen, Prozessmanagement und kommunalen Unterstützungssysteme geleistet. Besondere Schwerpunkte sind die Klärung der innerstaatlichen Zuständigkeitsübertragung, die Förderung von Partnerschaften zwischen subnationalen Gebietskörperschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft und die Institutionalisierung eines Systems des kontinuierlichen Kapazitätsaufbaus der subnationalen Gebietskörperschaften.

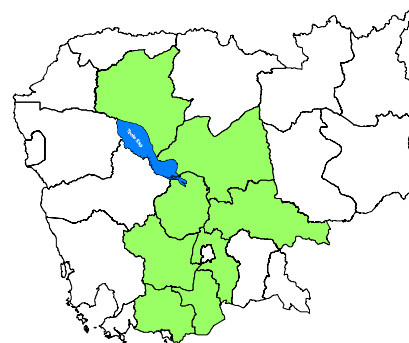
Aufgrund der Mehrdimensionalität der Ländlichen Entwicklung und der engen Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder und Sektoren ist eine enge Koordination mit anderen Gebern und die kontinuierliche Mitarbeit im Harmonisierungsprozess unerlässlich. Im Sinne einer zielorientierten und effizienten Herangehensweise sollen zukünftig vermehrt Vorhaben mit anderen Entwicklungspartnern gemeinsam durchgeführt werden.

Zur Steigerung der Effizienz und aufgrund beschränkter Mittel wird sich der deutsche Beitrag im Handlungsfeld der direkt bei den Zielgruppen ansetzenden Maßnahmen **regional konzentrieren**. Unter der übergeordneten Maßgabe der arbeitsteiligen Vorgehensweise mit anderen Gebern wurden für die Auswahl von Projektgebieten drei Kriterien festgelegt:

- hohe absolute Armutsinzidenz,
- hinreichendes wirtschaftliches Potential,
- geographische Kohäsion der Entwicklungsregion.

Die letztgenannte Anforderung nach zusammenhängenden Entwicklungsregionen oder „Entwicklungskorridoren“ zielt ab auf Synergieeffekte durch die Integration von Maßnahmen unterschiedlicher Schwerpunktbereiche und auf die Reduktion von Transaktionskosten. Wo möglich und sinnvoll sollen Technische und Finanzielle Zusammenarbeit ihre Anstrengungen kombinieren und Maßnahmen komplementär durchführen.

Für die deutsch-kambodschanische Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Ländliche Entwicklung wurden unter den genannten Gesichtspunkten Entwicklungskorridore identifiziert, die nördlich an den Tonle Sap grenzenden Provinzen Siem Reap und Kampong Thom, die zentralkambodschanischen Provinzen Kampong Chhnang, Kampong Speu und Kampong Cham sowie die Südprovinzen Takeo und Kampot umfassen.



Das Oberziel der Armutsbekämpfung und der Verbesserung der Lebensumstände soll über eine integrierte Herangehensweise der deutschen EZ erreicht werden. Über eine enge Zusammenarbeit mit Vorhaben des Schwerpunktbereichs Gesundheit sollen zusätzliche Wirkungen für die Landbevölkerung erzielt werden. Auf zentralstaatlicher Ebene sollen die Aktivitäten der Querschnittsaufgabe "Förderung der Demokratie und Guter Regierungsführung" zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen führen.

3.4 Zielgruppen

Zielgruppe der Programme der deutschen EZ im Bereich Ländliche Entwicklung ist die arme Bevölkerung in ausgewählten ländlichen Regionen, deren Selbsthilfepotential durch die Maßnahmen der bilateralen EZ unter Berücksichtigung kultureller Identität sowie geschlechts- und altersspezifischer Aspekte gefördert werden soll. Dazu gehören:

- Kleinbäuerliche Familienbetriebe, landwirtschaftliche Produzenten und Produzentinnen,
- Außerlandwirtschaftliche Betriebe anderer Sektoren und ihre Beschäftigten,
- deren Basisorganisationen und lokale Verwaltungsstrukturen,
- Jugendliche, insbesondere neu ins Erwerbsleben eintretende.

Die Zielgruppen werden durch die EZ-Unterstützung staatlicher – und soweit möglich – nicht-staatlicher und privater Organisationen und ihrer Mitarbeiter/innen erreicht. Diese Mittler auf Mikro-, Meso- und Makroebene werden gefördert, damit sie den Zielgruppen quantitativ und qualitativ angemessene Dienstleistungen bereitstellen können.

3.5 Gemeinsame qualitative und/oder quantitative Zielvorgaben

Nach eingehender Abstimmung zwischen beiden Entwicklungspartnern wurde folgendes Ziel der Zusammenarbeit in der nachhaltigen ländlichen Entwicklung formuliert:

"Die Bevölkerung in ausgewählten ländlichen Armutsregionen verbessert eigenständig und nachhaltig ihre Einkommens- und Lebensbedingungen durch verstärkte Teilnahme am Wirtschaftsleben und wird unterstützt von verbesserten und dezentralisierten öffentlichen und privaten Dienstleistungen."

Die vorliegende gemeinsame Strategie soll über einen Zeithorizont von ca. 10 Jahren Geltung haben. In regelmäßigen Abständen, beispielsweise anlässlich der bilateralen Regierungsverhandlungen, soll sie

überprüft und gegebenenfalls an veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen angepasst werden.

Die Erreichung des Ziels der verbesserten Einkommens- und Lebensbedingungen in den Interventionsgebieten soll mit folgenden Indikatoren bewertet werden:¹⁰

- I-1. Verbesserung der Einkommenssituation der Zielgruppen,
- I-2. Signifikante Reduktion des Anteils an ärmsten und armen Haushalten,
- I-3. Verbesserte Nutzung von Bildungs- und Gesundheits-Dienstleistungen.¹¹

Für die jeweiligen Schlüsselfelder des deutschen Engagements in der Ländlichen Entwicklung werden folgende Indikatoren definiert:¹²

Schlüsselfeld 1: Entwicklung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Produktionssysteme

- (a) Ausweitung des Angebots an und der Nachfrage nach Dienstleistungen (von Behörden, NRO und privaten Dienstleistern) zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion und ländlicher Wertschöpfungsketten,
- (b) Übernahme von Innovationen der Pflanzen- und Tierproduktion durch die Agrarbetriebe,
- (c) Anstieg der Quantität, Qualität und der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Produktvielfalt.

Schlüsselfeld 2: Förderung der Privatwirtschaft in ländlichen Regionen

- (d) Anstieg der Zahl der Beschäftigten in der ländlichen Privatwirtschaft,
- (a) Anstieg der Zahl beratener Unternehmer und Unternehmerinnen (KKMU), die ihren Umsatz verbessert und ihre Investitionen erhöht haben,
- (b) Anstieg der Zahl und Aktivitäten von Interessensvertretungen, Verbänden und Netzwerken des Privatsektors, die mindestens drei Jahre bestehen und Erhöhung des Anteils weiblicher Mitglieder,
- (c) Ausweitung des Angebots an Finanzdienstleistungen und des Volumens vergebener Kredite in ländlichen Gebieten.

Schlüsselfeld 3: Unterstützung bei der Bodenreform

- (e) Signifikante Erhöhung der Anzahl kleinbäuerlicher Haushalte mit durch Kataster- und Grundbucheinträgen nachgewiesenen Landtiteln,
- (a) Signifikanter Anstieg der Zahl der Streitfälle um Landtitel, die im Rahmen des außergerichtlichen Schlichtungsmechanismus beigelegt werden.

Schlüsselfeld 4: Ausbau der ländlichen Infrastruktur

Energieversorgung:

- (a) Zahl der Netzanschlüsse,
- (b) Stromkostensenkung nach Anschluss an das Übertragungsnetz.

Ländliche Straßen:

- (a) erhöhter Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu ganzjährig befahrbarem Straßennetz,
- (b) verminderter Zeitbedarf für Transport, Reduktion der Transportkosten,
- (c) verbesserter Zugang zu Märkten, Schulen, Gesundheitsstationen und kommunalen Zentren.

Schlüsselfeld 5: Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses

- (a) Steigender Anteil von dezentralisierbaren Kompetenzen nationaler Behörden, die faktisch auf untere Gebietskörperschaften übertragen worden sind,
- (b) Steigende Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft und aktive Mitwirkung von Frauen bei der Formulierung, Implementierung und Kontrolle kommunaler Politiken,
- (c) Neuregelung der Zuständigkeiten und Aufgabenübertragung in mindestens drei Sektoren (z.B. Erziehung, Gesundheit und Landwirtschaft).

¹⁰ Die zugrundeliegenden Daten sollen wo möglich genderspezifisch erhoben und ausgewertet werden.

¹¹ Entsprechend dem kaambodschanischen NSDP Monitoring Framework, Indikatoren 10-15 (Gesundheit) und 16-17 (Bildung)

¹² Die Datenausgangslage (baseline) soll nach Inkrafttreten der Sektorstrategie in den laufenden Programmen erhoben werden.

3.6 Komplementarität der deutschen EZ zu anderen Gebern

Kambodscha hat als Pilotland zur Umsetzung der Paris Erklärung den Abstimmungsprozess zwischen den Entwicklungspartnern institutionalisiert.¹³ Der NSDP 2006-2010 ist zusammen mit der "Rectangular Strategy" verbindlicher und akzeptierter Handlungsrahmen für alle Geber. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit arbeitet komplementär zu anderen multi- und bilateralen Geber. Sie konzentriert sich regional und sektoral auf Gebiete, die von anderen Gebern noch nicht oder noch nicht ausreichend erreicht werden. Sektorale Förderansätze werden systematisch mit den relevanten Distrikt-, Provinz- und nationalen Behörden abgestimmt und Aspekte der Komplementarität regelmäßig diskutiert.

Die engere Verzahnung der deutschen EZ mit der Arbeit anderer Geber - wie mit der Weltbank und Finnland bei der Landreform im kambodschanischen Sektorprogramm LAMDP¹⁴ oder mit IFAD in der Kommunalentwicklung - hat bereits begonnen. Um in Zukunft noch stärkeren Nutzen aus der Komplementarität zu ziehen, sollen Programmpartnerschaften mit anderen Gebern gezielt eingegangen und ausgebaut werden, um Synergieeffekte und eine größtmögliche Breitenwirksamkeit zu erzielen.

4. Signifikanz des deutschen Beitrags

Armutsminderung und Unterstützung der Ländlichen Entwicklung ist prioritäres Entwicklungsziel der kambodschanischen Entwicklungspolitik. Das deutsche Engagement ist ausgerichtet auf zentrale Arbeitsfelder, die Initialcharakter für verstärkte, armutsmindernde Wirtschaftstätigkeit haben. Hierzu sollen verbreitungsfähige Konzepte erarbeitet und in Pilotfällen angewandt werden. Das Gesamtkonzept des deutschen Beitrags sieht ein integriertes Vorgehen vor: Die Verbesserung der Rahmenbedingungen - über den Ausbau der Infrastruktur und die Unterstützung der Dezentralisierung sowie der Landreform (Schlüsselfelder 3, 4, 5) – gestaltet das Umfeld, in dem die Zielgruppe durch Beratungsmaßnahmen direkt gefördert wird (Schlüsselfelder 1 und 2, Entwicklung landwirtschaftlicher Produktionssysteme und der Privatwirtschaft).

Um die Armut in Kambodscha zu reduzieren, wird es eine zentrale Aufgabe der Regierung und der internationalen EZ in den kommenden Jahren sein, Zielgruppenorientierung in Programmgestaltung und -implementierung sicherzustellen. Die deutsche TZ wird deshalb die kambodschanische Seite unterstützen, ein nationales Verfahren zur Identifizierung armer Haushalte und Bevölkerungsgruppen als Standard zu etablieren.

Der deutsche Beitrag und sein Stellenwert bemessen sich darüber hinaus an der Mitarbeit im Koordinierungs- und Harmonisierungsprozess. Signifikanz, Relevanz und Wirkung lässt sich verstärken, indem die Vertreter/-innen der deutschen Institutionen hier eine aktive Rolle einnehmen und die Zusammenarbeit mit anderen Gebern suchen und intensivieren.

5. Instrumente und Verfahren

5.1 Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit setzt in Kambodscha die ganze Bandbreite seiner Instrumente auf allen Interventionsebenen ein. Eine integrierte Planung für die EZ in der Ländlichen Entwicklung berücksichtigt die komparativen Vorteile der jeweiligen Organisationen und verknüpft deren Wirkungsbereiche und Arbeitsbereiche.

Die Finanzielle Zusammenarbeit mit dem Königreich Kambodscha wird über die KfW Entwicklungsbank durchgeführt und fokussiert auf den Ausbau der Infrastruktur sowie die Förderung der Privatwirtschaft und des Finanzsektors. Die Technische Zusammenarbeit wird von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) gestaltet. GTZ und DED arbeiten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in Projektverbänden an der Verbesserung der

¹³ Gleichwohl existiert hier angesichts der Aufsplitterung in 18 verschiedene technische Arbeitsgruppen, von denen acht für die Ländliche Entwicklung direkt relevant sind, ein Optimierungsbedarf und -potential.

¹⁴ Land Administration, Management and Distribution Program

Rahmenbedingungen der ländlichen Entwicklung. Zur Unterstützung der Reform von Trägerstrukturen kommen neben GTZ und DED zusätzlich integrierte Experten von CIM (Centrum für internationale Migration), zum Einsatz.

Weitere wichtige Akteure in der ländlichen Entwicklung sind InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), die vorwiegend auf kommunaler Ebene arbeitenden deutschen nichtstaatlichen Organisationen - wie die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH), der Malteser Hilfsdienst, CARE Deutschland, Terre des Hommes Deutschland, ADRA e.V. - die politischen Stiftungen, Kirchen, der Deutsche Akademische Austauschdienst sowie verschiedene Universitäten und Forschungsinstitute.

Der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen deutschen Institutionen kommt ein großes Gewicht zu, um die Vielfalt der deutschen Instrumente und deren Zusammenspiel für die Bereitstellung von bedarfsgerechten Dienstleistungen an die Zielgruppe und die kambodschanischen Partnerstellen zur Geltung zu bringen. Dies soll durch regelmäßige Steuerungs- und Planungsrunden sowohl in Kambodscha als auch in Deutschland erreicht werden. Bereits in der mittelfristigen Planung sollen die Aktivitäten der verschiedenen staatlichen Durchführungsorganisationen integriert konzipiert werden.

5.2 Handlungsebenen

Die gemeinsame Strategie der Ländlichen Entwicklung soll durch einen Mehrebenenansatz, der die Dorf-, Distrikt-, Provinz- und nationale Ebene einbezieht, umgesetzt werden. Dabei dienen die Vorgaben der kambodschanischen Dezentralisierungspolitik als Basis für die Verteilung von Rollen und Aufgaben auf den jeweiligen Handlungsebenen.

Die Akteure auf Dorf- und Distriktebene, die direkten Einfluss auf die Lebensbedingungen der Zielgruppen haben, sollen weiterhin prioritär unterstützt werden. Verstärkt sollen dabei Selbsthilfegruppen und Frauenorganisationen gefördert werden. Ein Beitrag zur Entwicklung der regionalen Ebene soll gewährleistet werden, indem Erfahrungen aus lokalen und sektorübergreifenden Maßnahmen in regionale Entwicklungskonzepte integriert und relevante Institutionen auf Provinzebene qualifiziert werden. Um die strukturellen Wirkungen zu erhöhen, sollen "Lessons learnt" aus der lokalen und regionalen Zusammenarbeit wiederum als Input für die Beratung von normativen und durchführenden Institutionen auf nationaler Ebene und bei der Ausgestaltung von Politiklinien genutzt werden. Entscheidend wird sein, wie der Rücktransfer auf die lokale Aktionsebene sichergestellt wird und die neuen dezentralen Verwaltungsstrukturen ihre Zuständigkeit wahrnehmen können (vertikale Integration). Durch die Bündelung der Aktivitäten der EZ-Instrumente im Ländlichen Raum in ausgewählten Provinzen und die Koordination mit anderen Akteuren in dieser Region, kann die bilaterale EZ relevante und zielorientierte strukturelle Wirkungen erzielen (horizontale Integration).

5.3 Akteure und Partnerleistungen

Die zentralen Akteure auf kambodschanischer Seite sind die Mittler staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen auf allen Ebenen (s. auch 3.4). Die Verwaltungsstrukturen und technische Dienste auf lokaler, Distrikt- und Provinzebene sollen qualifiziert werden, um die Zielgruppe in den Schwerpunktprovinzen fachlich, administrativ und organisatorisch zu unterstützen. Insbesondere der Unterstützung der Gemeinderäte ("commune councils") wird ein besonderes Gewicht beigemessen.

Mit diesen verbesserten Rahmenbedingungen soll die Zielgruppe in die Lage versetzt werden, durch gleichberechtigte Partizipation und die Entwicklung ihrer Kapazitäten, den notwendigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel eigenständig zu gestalten.

Durch die Vernetzung verschiedener Aktionsfelder im Sektor der ländlichen Entwicklung arbeitet die deutsche bilaterale Zusammenarbeit in der Durchführung von Programmen mit verschiedenen Institutionen und administrativen Ebenen zusammen. Auf nationaler Ebene sind dies u.a. die Fachministerien Ministry of Economy and Finance, Ministry of Rural Development, Ministry of Industry, Mines and Energy, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries und das Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction. Darüberhinaus arbeiten die deutschen Akteure mit der zuständigen koordinierenden der kambodschanischen Regierung, dem Council for Agricultural and Rural

Development, zusammen. Zur Stärkung der Wirtschaft adressiert die deutsche EZ ferner privatwirtschaftliche Unternehmen, Verbände und Finanzinstitutionen.

Die Beziehungen zwischen der deutschen EZ und den Partnerinstitutionen sind gekennzeichnet von einer Atmosphäre gegenseitigen Respekts und der Partnerschaftlichkeit. Die Leistungen der kambodschanischen Seite sind in erster Linie die Bereitstellung von qualifiziertem Personal und kompetenten Ansprechpartnern, Logistik, Infrastruktur sowie investive und unterhaltende Maßnahmen.

5.4 Voraussetzungen der Zusammenarbeit

Der kambodschanische Staat befindet sich in einem tief greifenden administrativen Veränderungsprozess. Die Bekämpfung der Korruption und die Reform der öffentlichen Verwaltung sind sowohl notwendige Rahmenbedingungen als auch Ansatzpunkte für das deutsche Engagement.

Wichtigste Voraussetzung für die gemeinsame Strategie zur Zusammenarbeit in der Ländlichen Entwicklung ist die strikte Weiterverfolgung der Reformagenda und die Umsetzung der notwendigen Schritte durch die kambodschanische Regierung. Zentrale Themen sind hierbei der Dezentralisierungsprozess und die Bodenreform. Als notwendige politische Rahmenbedingungen identifizieren beide Seiten die Förderung demokratischer Prinzipien, eine ausgewogene Politik zur Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Gleichberechtigung. Auf der administrativen Ebene sind Klärung und Definition der Kompetenzen, qualifiziertes, beständiges und adäquat bezahltes Personal in der öffentlichen Verwaltung sowie eine angemessene und rechtzeitige Mittelzuweisung erforderlich.

Der Erfolg einer nachhaltigen Umsetzung von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen hängt von einer integrierten und kohärenten Planung der Subsektoren der Ländlichen Entwicklung ab. Diese sollen Ausgangspunkt für ein umfassendes nationales Sektorkonzept Ländliche Entwicklung sein, das als Orientierungsrahmen für nationale Maßnahmen und die Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit dienen kann.

5.5 Themen für den Schwerpunktdialog

Themen, die im Sinne der Verfolgung des gemeinsamen Ziels im kontinuierlichen und konstruktiven Dialog zwischen den Entwicklungspartnern auf deutscher und kambodschanischer Seite erörtert werden, sind:

- Weiterentwicklung bestehender Konzepte und Strategien zur Armutsminderung, insbesondere einer umfassenden nationalen Strategie der Ländlichen Entwicklung,
- Identifizierung geeigneter Träger für integrierte Maßnahmen der ländlichen Entwicklung,
- Rechtssicherheit für die Zielgruppen in Zugang zu und nachhaltiger Nutzung von Land-, Wasser- und Forstressourcen,
- Konsequente Umsetzung der Dezentralisierungspolitik unter Stärkung der Partizipation sowie der Entscheidungsmöglichkeiten und -befugnisse für die ländliche Bevölkerung,
- Steigerung der Eigenbeiträge,
- Allokation (und Auszahlung) von Ressourcen auf kambodschanischer Seite zur Instandhaltung und Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Entwicklungsprogrammen,
- Förderung privater Initiativen, Selbsthilfeorganisationen und nationaler Nicht-Regierungsorganisationen in ländlichen Gebieten, insbes. Frauenorganisationen,
- Stärkung der regulativen und legislativen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft sowie den Finanzsektor,
- Gleichberechtigte Beteiligung von Männern und Frauen an Entscheidungen und Nutzen von Entwicklungsmaßnahmen,
- Systematisches und partizipatives Monitoring & Evaluierung,
- Möglichkeiten der weiteren Harmonisierung und Koordinierung.

Verabschiedet in Phnom Penh, 16.11.2006