

Peter Köppinger

Erste demokratische Gemeinderatswahlen in Kambodscha

Aus den ersten demokratischen Gemeinderatswahlen in Kambodscha seit mehr als dreißig Jahren am 3. Februar 2002 ging die kambodschanische Volkspartei (KVP) von Ministerpräsident Hun Sen mit rund 62 % der Stimmen landesweit als eindeutiger Sieger hervor. Trotz vieler Behinderungen durch örtliche Aktivisten der ehemals kommunistischen KVP in ländlichen Gemeinden gegenüber den anderen Parteien werden die Wahlen seitens regierungskritischer Wahlbeobachter als die besten in der jüngeren kambodschanischen Geschichte bezeichnet. Die Wahlen sind der Startschuss zum Aufbau kommunaler Selbstverwaltung im ganzen Land. Angesichts der schwierigen Ausgangsbedingungen sind damit erhebliche Risiken verbunden, gleichzeitig bieten sich aber Chancen für entscheidende Fortschritte auf dem Weg zur Demokratisierung und wirtschaftlich-sozialen Entwicklung des Landes.

Am 3. Februar fanden in Kambodscha die ersten demokratischen Gemeinderatswahlen seit der Wiedererrichtung der Demokratie im Jahr 1993 statt. In der Geschichte des Landes war es der dritte Versuch, gewählte Räte auf der Ebene der Gemeinden und Stadtviertel zu installieren. Der erste Versuch, kurz nach der Unabhängigkeit des Landes in den fünfziger Jahren, war im Sande verlaufen, nachdem die gewählten Räte weder über konkrete Kompetenzen noch über Finanzen für die Arbeit in ihren Kommunen verfügten. Beim zweiten Mal, 1981, waren es kommunistische Volksräte, deren Wahl im damaligen Einparteiensystem lediglich eine Bestätigung der Personalentscheidungen der kommunistischen Partei war. Aber auch sie hatten im zentralistischen Staatsapparat keine konkreten Kompetenzen und wurden nach kurzer Zeit wieder aufgelöst.

■ Das Wahlergebnis

Zur Wahl am 3. Februar 2002 hatten acht Parteien Kandidaten aufgestellt, aber nur die drei im nationalen Parlament vertretenen Parteien kambodschanische Volkspartei, FUNCIPC und Sam Rainsy Partei bewarben sich in fast allen der 1621 Gemeinden und Stadtvierteln mit eigenen Kandidaten. Großer Sieger der Wahlen war die ehemals kommunistische kambodschanische Volkspartei (KVP) des Ministerpräsidenten Hun Sen. Sie brachte es, so die vorläufigen, nicht amtlichen Endergebnisse, auf rund 62 Prozent der Stimmen landesweit. Aufgrund des

angewandten Wahlrechts, das in allen Gemeinden nur Parteilisten für die Wahl der jeweils 5–11 Gemeinderäte zulässt und festlegt, dass der Listenführer der stärksten Partei automatisch Bürgermeister und die Listenführer der zweit- und drittstärksten Partei automatisch erster bzw. zweiter stellv. Bürgermeister werden, stellt jetzt die kambodschanische Volkspartei in fast 1600 der 1621 Kommunen den ersten Bürgermeister. Die royalistische FUNCIPC, auf nationaler Ebene Koalitionspartner der KVP, kam auf rund 21 Prozent der Stimmen landesweit und stellt voraussichtlich elf erste Bürgermeister, die oppositionelle Sam Rainsy Partei (SRP) erzielte knapp 17 Prozent der Stimmen und stellt voraussichtlich in 14 Gemeinden und Stadtvierteln den ersten Bürgermeister. Die fünf anderen Parteien, die sich in rund 200 Gemeinden an den Wahlen beteiligten, erhielten zusammen weniger als ein Prozent der Stimmen.

■ **Bewertung des Wahlergebnisses**

Neben der Überlegenheit der KVP, die – wenn auch nicht in diesem Ausmaß – erwartet worden war, drückt das Wahlergebnis auch eine überraschend gleichmäßige Stärke der KVP im ganzen Land aus, während insbesondere die FUNCIPC, die bei den nationalen Wahlen 1993 und 1998 noch stärkste Kraft in vielen Provinzen und Kreisen gewesen war, diesmal überall schwach abschnitt und keine ihrer Hochburgen mehr verteidigen konnte.

Verschiedene Faktoren haben zu diesem deutlichen Wahlsieg der KVP beigetragen:

1. Die KVP hat den mit Abstand am besten organisierten Parteiapparat und hat einen beeindruckend perfekten Wahlkampf im ganzen Land geführt.
2. Nach den bürgerkriegsartigen Unruhen im Zusammenhang mit den letzten Nationalwahlen und angesichts des eindeutigen Machtübergewichts der KVP in den staatlichen Strukturen und bei den Sicherheitskräften des Landes erschien vielen Wählern das Risiko von erneuten Kämpfen und Destabilisierung des Landes mit verheerenden Folgen für die angelaufene wirtschaftliche Erholung im Falle von Wahlerfolgen der FUNCIPC und der SRP zu groß. Mit ihrem Stimmzettel haben sie schlicht Stabilität gewählt.

■ **Neben der Überlegenheit der KVP, die – wenn auch nicht in diesem Ausmaß – erwartet worden war, drückt das Wahlergebnis auch eine überraschend gleichmäßige Stärke der KVP im ganzen Land aus.**

3. Angesichts der noch fehlenden eigenen Finanzmittel der Gemeinden hängen die Entwicklungsmöglichkeiten auf der örtlichen Ebene in den kommenden Jahren hauptsächlich davon ab, ob eine Gemeinde neben einer sehr kleinen allgemeinen finanziellen Grundausstattung zusätzliche Mittel von der Zentralregierung (über die Provinzleitungen) erhält. Hier haben viele Wähler es vorgezogen, durch die Wahl von KVP-Kandidaten ihrer Gemeinde bessere Karten im zukünftigen Kampf um nationale Gelder für den Aufbau von Straßen, Brücken, Bewässerungssystem, Schulen, Märkten, Strom- und Wasserversorgung zu verschaffen als dies bei einer FUNC�PEC- oder SRP-Mehrheit der Fall wäre. Auf diesem Argument baute sich auch vielfach der Wahlkampf der KVP-Kandidaten auf.
4. Im Wahlkampf konnte die KVP den Vorteil der führenden Regierungspartei durch Präsenz in den audiovisuellen Medien voll ausspielen, gleichzeitig wurde der FUNC�PEC und der SRP für ihre Wahlsendungen ein gleichberechtigter Zugang zu den Programmen der überwiegend in Staatshand oder KVP-Einfluss befindlichen Radio- und Fernsehsendern verweigert, so dass sie für ihre Wahlbotschaften weitgehend auf die persönliche Wähleransprache und auf die nur im Bereich um die Hauptstadt Phnom Penh verbreiteten Printmedien angewiesen waren.
5. In vielen Gemeinden des Landes wurden insbesondere Kandidaten und Anhänger der oppositionellen SRP, aber auch der kleineren Regierungspartei FUNC�PEC bei ihrem Wahlkampf behindert und durch Drohungen eingeschüchtert. Von 20 Parteiaktivisten und Gemeinderatskandidaten, die im Jahr vor der Wahl Morden zum Opfer fielen, gehörten 19 der SRP und der FUNC�PEC an, allerdings waren bei einigen dieser Morde die Motive offenbar private Fehden. Hinzu kamen Unzulänglichkeiten bei der Wählerregistrierung (nur rund 80 Prozent der grundsätzlich Wahlberechtigten hatten sich in die Wahlregister eingetragen, wobei auch hier wieder ein Teil auf Behinderungen und ein Teil auf Unzulänglichkeiten der Einwohnermelderegister sowie private Gründe wie Desinteresse zurückzuführen ist) sowie der Versuch des

■ In vielen Gemeinden des Landes wurden insbesondere Kandidaten und Anhänger der oppositionellen SRP, aber auch der kleineren Regierungspartei FUNC�PEC bei ihrem Wahlkampf behindert und durch Drohungen eingeschüchtert.

„Stimmenkaufs“ vornehmlich durch KVP-Kandidaten sowie der Einschüchterung von potenziellen Wählern der FUNCIPEC und der Sam Rainsy Partei in vielen Gemeinden in den Tagen vor der Wahl.

6. Beim Vergleich der Kandidaten der drei Parteien schnitten in den meisten Gemeinden in den Augen der Wähler die Kandidaten der KVP besser ab als die der anderen Parteien. Die KVP hatte auf ihren Listen örtliche Funktionäre und Gemeindechefs, die sich durch Willkür und Korruption in den von ihnen kontrollierten Gebieten unbeliebt gemacht hatten, nicht berücksichtigt oder auf hintere Plätze gesetzt. Ihre Listenführer waren überwiegend Männer und Frauen, die einerseits in der Bevölkerung geachtet waren, andererseits aber auch bereits über Verwaltungserfahrung verfügten und denen man zutraute, dass sie in Zukunft die Gemeinden gut führen könnten. Bei den FUNCIPEC- und SRP-Kandidaten fehlten in vielen Fällen Verwaltungserfahrung oder andere Qualifikationen, die sie in den Augen der Wähler für das Amt eines Gemeinderates oder gar Bürgermeisters qualifiziert hätte. Dies wurde auch nicht aufgewogen durch die hohe Zahl von besonders engagierten und als persönlich glaubwürdig angesehenen Kandidaten, die von FUNCIPEC und insbesondere von SRP ins Rennen geschickt wurden.

Zusammengefasst lässt sich der hohe Wahlsieg der KVP also als Folge von

- besserer Parteiorganisation und qualifizierteren Kandidaten,
- des Ausspiels ihres Machtvorsprungs als führende Regierungspartei und
- der Behinderung und Einschüchterung von Wählern und Kandidaten anderer Parteien sowie der Beeinflussung durch Geld und Geschenke in vielen Gemeinden in der Vorwahl- und Wahlkampfzeit erklären.

■ **Bewertung von Wahlkampf und Wahlverlauf**

Bei der „Nationale Wahlkommission“ gingen insgesamt 125 formelle Beschwerden bezüglich der Wahlkampfführung, Stimmenaushaltung und Stimmenbekanntgabe ein. Seitens der oppositionellen SRP

■ **Bei den FUNCIPEC- und SRP-Kandidaten fehlten in vielen Fällen Verwaltungserfahrung oder andere Qualifikationen, die sie in den Augen der Wähler für das Amt eines Gemeinderates oder gar Bürgermeisters qualifiziert hätte.**

liegen Anträge auf Neuauszählung in 20 Gemeinden und auf Wiederholung der Wahl in 51 Gemeinden vor.

Angesichts der unbezweifelbaren Mängel im Wahlregistrierungsverfahren, der Benachteiligung von FUNCIPPEC und SRP im Wahlkampf, der Einschüchterungen und Morde im Vorfeld der Wahlen sowie rund 1500 kleinerer Vorfälle und technischer Probleme am Wahltag kamen verschiedene ausländische Wahlbeobachtergruppen und insbesondere amerikanische Organisationen zu dem Urteil, die Wahlen seien nicht frei und fair gewesen, das Ergebnis der Wahlen sei insofern nicht „glaubwürdig“. Dem stehen differenziertere Aussagen gegenüber wie die des Asian Network for Free and Fair Elections (ANFREL), des größten regionalen Netzwerkes von Wahlbeobachtern: „Die Situation bei den Wahlen am 3. Februar (einschließlich der Vorwahlkampfzeit) war akzeptabel, wenn auch nicht absolut frei und fair“, heißt es in der Stellungnahme von ANFREL, und weiter wird darauf hingewiesen, dass das Ausmaß an Gewalt im Zusammenhang mit diesen Wahlen deutlich geringer gewesen sei als bei den beiden Wahlen zur Nationalversammlung 1993 und 1998 (1993 waren im Wahlkampf mehr als 400 Menschen ermordet worden, 1998 lag die Zahl der Morde vor den Wahlen bei rund 40).

■ **Die Situation bei den Wahlen am 3. Februar (einschließlich der Vorwahlkampfzeit) war akzeptabel, wenn auch nicht absolut frei und fair.**

Das größte Wahlbeobachternetzwerk war das der drei großen, von regierungskritischen kambodschanischen Nichtregierungsorganisationen getragenen kambodschanischen Wahlbeobachtungsverbände, die mit ihren rund 30 000 neutralen Wahlbeobachtern im Wahlkampf in allen Gemeinden und am Wahltag in fast allen Wahllokalen präsent waren. In ihrer gemeinsamen Wahlbewertung zählen sie zahlreiche Probleme auf, kommen dann aber zu dem Schluss, dass „diese Wahlen die besten in der jüngeren kambodschanischen Geschichte waren und dass der Wahlkampf handfeste und sichere Indikatoren für Kambodschas Entwicklung zur Demokratie erbracht habe“.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass in Kambodscha insgesamt die Wahlen als wichtiger Schritt bei der Demokratieentwicklung gesehen werden und dass trotz aller Mängel niemand daran denkt, das Wahlergebnis als Ganzes anzufechten.

■ Die Einbettung der Kommunalwahlen in die Dezentralisierungs politik der Regierung

Artikel 145 der kambodschanischen Verfassung von 1993 (in der Fassung von 1999) bestimmt, dass sich das Territorium des Königreichs in Provinzen und provinzfremde Städte (*Municipalities*) gliedert und dass wiederum die Provinzen sich in Kreise (*Districts*) und diese in Kommunen gliedern, die *Municipalities* in Stadtbezirke und diese in Stadtviertel. Artikel 51 der Verfassung bestimmt, dass das Königreich Kambodscha eine Politik der freiheitlichen Demokratie und des Pluralismus verfolgt.

Auf der Grundlage dieser Verfassungsbestimmungen war bereits nach der Wiedererrichtung der Demokratie im Jahr 1993 beabsichtigt, als wichtiges Element der Verwirklichung der Demokratie Gemeinderatswahlen durchzuführen und dabei die im zentralistischen System von der nationalen Regierung über die Provinzleitungen eingesetzten Gemeindefürher zu ersetzen. Bei einer Reise zum Studium des deutschen Staatsaufbaus im Jahr 1995 lernte der damalige und heutige Innenminister und erste Vizepremierminister Kambodschas Sar Keng, KVP, das System der kommunalen Selbstverwaltung kennen. Bei zahlreichen Anlässen hat er seither erklärt, dass ihn die Eindrücke und Beobachtungen auf dieser Reise entscheidend motiviert haben, eine konsequente Politik der Dezentralisierung des Staatsaufbaus und der schrittweisen Einführung kommunaler Selbstverwaltung auch in Kambodscha zu verfolgen. Zunächst aber wurde das Vorhaben angesichts der blutigen Auseinandersetzungen zwischen den alten Bürgerkriegsparteien KVP und FUNCINPEC in den Jahren 1997 und 1998 verschoben.

Nach der mühsamen Einigung auf eine neue Koalitionsregierung der beiden stärksten Parteien des Landes im Anschluss an monatelange Unruhen und gewalttätige Auseinandersetzungen im Gefolge der nationalen Wahlen 1998 wurde das Vorhaben erneut auf die politische Agenda gesetzt. Mit Hilfe von Experten des United Nations Development Program (UNDP) und ab Ende 1999 auch mitberaten durch Experten deutscher Entwicklungsorganisationen entstanden im Jahr 2000 ein Kommunalverwaltungs-

■ Artikel 51 der Verfassung bestimmt, dass das Königreich Kambodscha eine Politik der freiheitlichen Demokratie und des Pluralismus verfolgt.

gesetz und ein Kommunalwahlgesetz (verabschiedet im März 2001), durch die der Weg zum Aufbau demokratisch gewählter Räte und zur schrittweisen Einführung kommunaler Selbstverwaltung zunächst auf der untersten staatlichen Ebene (Gemeinden und Stadtviertel) vorgezeichnet wurde. In einem Vorwort zur kambodschanischen Veröffentlichung des Entwurfs einer „Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung“, der von einer Expertengruppe der Unterorganisation „Habitat“ der Vereinten Nationen unter dem Vorsitz des deutschen Kommunalverwaltungsexperten Dr. Heinrich Hoffschulte erarbeitet worden war, bekannte sich Vizepremierminister Sar Keng ausdrücklich zu den in diesem Entwurf enthaltenen Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung. Gleichzeitig lösten sich die Entscheidungsträger innerhalb der führenden kambodschanischen Regierungspartei KVP und im kambodschanischen Innenministerium mehr und mehr vom Einfluss französischer Berater, die – teilweise noch am alten zentralistischen Staatssystem Frankreichs vor der Reform 1982 orientiert – lediglich eine stärkere Delegation von staatlichen Aufgaben und Dienstleistungen unter Kontrolle des Zentralstaates auf untere Verwaltungsebenen für sinnvoll hielten.

Aus politischen Gründen, um das gesamte – innerhalb der KVP noch bis ins Jahr 2001 heftig umstrittene – Vorhaben nicht zu gefährden, wurde die Dezentralisierung zunächst auf einen ersten Schritt beschränkt: nur auf Gemeinde- und Stadtviertelebene beginnt nach den Wahlen der Aufbau kommunaler Selbstverwaltung. Provinzen und Kreise verbleiben zunächst im zentralistischen System, sollen jedoch parallel zum Aufbau kommunaler Selbstverwaltung auf der untersten Ebene größere Aufgaben und stärkere Befugnisse im Sinne einer „Dekonzentration“ der staatlichen Verwaltung (so der französische Begriff) erhalten und damit auch qualifizierte Partner der neuen Selbstverwaltungen auf Gemeindeebene werden. Gleichzeitig wird damit der Weg für eine echte Dezentralisierung des Staatsapparates auf Provinzen und Kreise vorbereitet, über die politisch entschieden werden soll, wenn der Aufbau kommunaler Selbstverwaltung auf Gemeindeebene erfolgreich verläuft.

■ **Provinzen und Kreise verbleiben zunächst im zentralistischen System, sollen jedoch parallel zum Aufbau kommunaler Selbstverwaltung auf der untersten Ebene größere Aufgaben und stärkere Befugnisse im Sinne einer „Dekonzentration“ der staatlichen Verwaltung erhalten.**

Auch hier werden die Strategien und Rechtsvorschriften, die in der kambodschanischen Regierung erarbeitet werden, von Experten beraten, die von der UNDP und deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gestellt werden. Zusätzlich ist im Januar 2002 ein Pilotprojekt mit den beiden größten Provinzstädten des Landes, Battambang und Siem Reap angelaufen, bei dem – kofinanziert aus dem Programm Asia Urbs der Europäischen Kommission unter Einbeziehung des deutschen Rhein-Sieg-Kreises und der italienischen Stadt Spoleto – ein neues Demokratie-, Verwaltungs- und Entwicklungsplanungsmodell für die Provinzstädte des Landes entwickelt werden soll, als wesentliches Element zukünftiger Dezentralisierungs- und Dekonzentrationschritte.

■ **Vorbereitungen auf das Abenteuer Kommunale Selbstverwaltung**

Der Aufbau kommunaler Selbstverwaltung stellt eine enorme Herausforderung für das verarmte, von 30 Jahren Krieg, Genozid und Bürgerkrieg verwüstete Land dar. Neben den beiden zentralen Gesetzen (Kommunalwahlgesetz und Kommunalverwaltungsgesetz) müssen Dutzende neuer Rechtsvorschriften erarbeitet bzw. bestehende Gesetze novelliert werden: Regelungen

- zu den Kompetenzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung,
- zur Arbeit der neuen Gemeinderäte,
- zu Aufbau und Arbeit der neuen Gemeindeverwaltungen,
- zu Gemeindefinanzen und zukünftigen örtlichen Steuern,
- zu Gemeindeeigentum
- zur Entwicklungsplanung auf Gemeindeebene,
- zu Kommunalaufsicht und
- zum Personal der neuen Verwaltungen

gingen in Arbeit. Als Arbeitshilfe für die 12 000 am 3. Februar gewählten Gemeinderäte und alle mit Kommunalfragen befassten Beamten auf Kreis-, Provinz- und Regierungsebene wird ein offizielles Handbuch der kommunalen Selbstverwaltung vorbereitet, das im Frühjahr 2002 in 16 000 Exemplaren als Loseblattsammlung erscheinen wird und neben allen rele-

■ **Der Aufbau kommunaler Selbstverwaltung stellt eine enorme Herausforderung für das verarmte, von 30 Jahren Krieg, Genozid und Bürgerkrieg verwüstete Land dar.**

vanten Rechtsvorschriften Erklärungen in einfachster Sprache, Musterformulare für verschiedene Verwaltungsvorgänge auf Gemeindeebene sowie eine Erläuterung der wichtigsten Begriffe enthalten wird.

Ein weiteres schwieriges Problem ist die Größe der neuen lokalen Selbstverwaltungseinheiten. Auch wenn – bei inzwischen 13,4 Millionen Einwohnern in Kambodscha – die durchschnittliche Größe der 1621 Gemeinden und Stadtviertel des Landes mit mehr als 8000 Einwohnern nicht extrem klein ist, so muss doch davon ausgegangen werden, dass mindestens ein Drittel der Gemeinden zu klein sind, um sinnvollerweise überhaupt Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen zu können. Auch in den Städten, in denen jetzt die Stadtviertelebene Selbstverwaltungsrechte bekommt während die Stadt in Form eines Stadtkreises (*Srok*) im zentralistischen System bleibt, kann man nicht erwarten, dass hier Selbstverwaltungsrechte sinnvoll wahrgenommen werden können. Aus politischen Gründen wurde das sensible Thema einer Neuordnung der Gemeinden, des Zusammenschlusses von Gemeinden und eines Neuzuschnitts der Gemeindegrenzen vor den ersten Wahlen nicht angepackt. Jetzt soll dies rechtzeitig vor den zweiten Wahlen, im Jahr 2007, erfolgen. Gleichzeitig werden aber auch Rechtsvorschriften zur interkommunalen Zusammenarbeit vorbereitet, die den Gemeinden schon in der ersten Wahlperiode der neuen Räte die Möglichkeit geben sollen, in Kooperationsverbänden Aufgaben zu übernehmen, die als lokale Aufgaben gelten, die personellen und finanziellen Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde aber überschreiten.

Auch die schwierige und politisch sehr sensible Frage der Einordnung der Dorfvorsteher in das neue System bedarf noch einer Lösung. Die Dörfer sind die traditionellen Siedlungseinheiten in Kambodscha, während die Gemeinden eher als künstliche, erst in den letzten Jahrzehnten geschaffene Verwaltungsebene gelten. Dementsprechend haben auch die bislang von der Zentralregierung durch die Provinzleitungen ernannten „Dorfchefs“ eine außerordentlich große Bedeutung im alltäglichen Leben der Menschen. Sie gelten als der eigentliche Arm der Staatsverwaltung. Das Kommunalverwaltungsgesetz sieht vor, dass sie in Zukunft den Gemeinderäten unterste-

■ **Die Dörfer sind die traditionellen Siedlungseinheiten in Kambodscha, während die Gemeinden eher als künstliche, erst in den letzten Jahrzehnten geschaffene Verwaltungsebene gelten.**

hen sollen, dass ihre Aufgaben neu definiert werden sollen und dass sie in informeller Wahl von der Bevölkerung bestimmt werden sollen. Rechtsvorschriften hierzu werden derzeit erarbeitet.

Noch schwieriger als die Erarbeitung des Rechtsrahmens für die kommunale Selbstverwaltung und die Einordnung der Dorfvorsteher stellt sich das Problem der Qualifizierung der neuen Gemeinderäte und der Bürgermeister dar. Die meisten von ihnen sind absolute Neulinge im Kommunalverwaltungsgeschäft, und die Schwierigkeit ihrer Qualifizierung kann man nur vor dem Hintergrund der systematischen Verfolgung und Ausrottung aller Intellektuellen in der Pol Pot-Zeit (Rote Khmer) ermessen. Von der GTZ wurde ein „Trainingshandbuch“ zusammen mit dem kambodschanischen Innenministerium erarbeitet, das als Grundlage für die staatlichen Fortbildungsmaßnahmen dienen soll, die ab Anfang März 2002 allen Gemeinderäten von hierzu geschulten Beamten der Provinz- und Kreisebene angeboten werden soll. Daneben bieten zahlreiche ausländische und einheimische Nichtregierungsorganisationen Lehrgänge für Gemeinderäte in einzelnen Provinzen und Kreisen an. Von besonderer Bedeutung ist die Rolle, die die Parteien hier spielen, sind doch alle Gemeinderäte über Parteilisten gewählt worden. Eine deutsche Entwicklungsorganisation hat daher bereits vor den Wahlen mit allen drei großen Parteien ein Lehrgangsprogramm begonnen, in dem jeweils 60 qualifizierte und engagierte Parteimitglieder aus jeder Partei in insgesamt acht ein- bis zweiwöchigen Lehrgängen zu Kommunaltrainern ausgebildet werden und ihrerseits in den 24 Provinzen und provinzfremen Städten des Landes die Bürgermeister und Gemeinderäte ihrer jeweiligen Partei für die verantwortliche und qualifizierte Wahrnehmung ihrer Aufgaben schulen.

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Förderung des Aufbaus der kommunalen Selbstverwaltung ist natürlich die Frage, welche Finanzmittel den neuen Kommunen zur Verfügung stehen werden. Das Gemeindeverwaltungsgesetz sieht vor, dass den Kommunen Mittel aus eigenen Steuern, aus Zuweisungen der nationalen Regierung und aus der Erstattung von Kosten bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch die neuen Gemeindeverwaltungen zufließen sollen. Angesichts des völlig unterentwick-

■ **Noch schwieriger als die Erarbeitung des Rechtsrahmens für die kommunale Selbstverwaltung und die Einordnung der Dorfvorsteher stellt sich das Problem der Qualifizierung der neuen Gemeinderäte und der Bürgermeister dar.**

kelten Steuersystems des Landes und der enormen nationalen Haushaltsprobleme sowie der Widerstände bei nationalen Ministerien und Provinzbehörden, mit der Abgabe von Aufgaben an die neuen Gemeindeverwaltungen auch Personal und Finanzmittel abzugeben, sind hier erhebliche Probleme zu erwarten. Allerdings lässt die in vielen Dörfern und Gemeinden verbreitete Praxis, dass sich Bürger zusammentun, um aus eigenen Geld- und Arbeitsbeiträgen dringende Probleme zu lösen (Wasserversorgung, Schulgebäude, Straßenreparatur usw.) erhoffen, dass die neuen Gemeindeverwaltungen bei transparentem Finanzgebaren und Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungen über die Entwicklungsprioritäten auch eine bessere Chance haben, die Bürger zur Entrichtung örtlicher Steuern zu bewegen, als dies derzeit für die Provinz- und Zentralbehörden des Landes der Fall ist.

Vorgesehen ist schließlich auch ab Sommer 2002 der Aufbau eines „Gemeindetages“, der Schritt für Schritt Aufgaben der Interessenvertretung der Gemeinden gegenüber Provinzen und Zentralregierung, der Organisation des Erfahrungsaustauschs zwischen den gewählten Vertretern der Gemeinden, des Angebots von Fortbildungsmaßnahmen und der regelmäßigen Aktualisierung des Kommunalverwaltungshandbuchs übernehmen soll. Deutsche und schwedische Hilfsorganisationen stehen bereit, hier in den kommenden Jahren beratend und unterstützend mitzuwirken.

■ Die Bedeutung der Kommunalwahlen und des Aufbaus kommunaler Selbstverwaltung für die Demokratieentwicklung in Kambodscha

Demokratie steht und fällt mit der Bereitschaft einer größeren Zahl von Bürgern, sich politisch zu engagieren und politische Aufgaben und Ämter wahrzunehmen. Bereits im Vorfeld der Kommunalwahlen vom 3. Februar 2002 hat es sich gezeigt, dass alle drei großen Parteien ohne große Mühe Anhänger und Mitglieder in allen 1600 Kommunen dafür gewinnen konnten, sich als Kandidaten für die Parteilisten zur Verfügung zu stellen und aktiv im Wahlkampf mitzuarbeiten. Mit der Wahrnehmung von politischen Ämtern in den Gemeinde- und Stadtviertelräten werden

■ **Bereits im Vorfeld der Kommunalwahlen vom 3. Februar 2002 hat es sich gezeigt, dass alle drei großen Parteien ohne große Mühe Anhänger und Mitglieder in allen 1600 Kommunen dafür gewinnen konnten, sich als Kandidaten für die Parteilisten zur Verfügung zu stellen und aktiv im Wahlkampf mitzuarbeiten.**

nun *erstmal*s neben den rund 300 politischen Entscheidungsträgern in Nationalversammlung, Senat und Regierung rund 12000 Mitglieder von kommunalen Räten in allen Gemeinden des Landes aktiv an politischen Entscheidungen beteiligt sein und politische Verantwortung tragen. Hinzu können voraussichtlich rund 30000 Bürger gerechnet werden, die in den Ausschüssen der sehr kleinen Gemeinderäte als „sachkundige Bürger“, berufen von den Gemeinderäten an der Diskussion und Vorbereitung politischer Entscheidungen mitwirken werden. Dies bedeutet erstmalig seit der Neueinführung eines demokratischen Systems in Kambodscha im Jahr 1993 eine große Chance, eine größere Zahl von Menschen demokratische Verantwortung tragen und Erfahrungen mit politischer Arbeit machen zu lassen.

Von ähnlich großer Bedeutung für die Demokratieentwicklung des Landes ist die Tatsache, dass die Bürger in allen Gemeinden des Landes *erstmal*s die Erfahrung machen werden, dass sie Einfluss auf sie betreffende politische Entscheidungen nehmen können. Während die Demokratie auf der nationalen Ebene für sie bislang eher ein ferner, abstrakter Mechanismus war, der mit ihrer konkreten Lebenssituation wenig zu tun hatte, können sie nun die Erfahrung machen, dass sie mit denen, die konkrete Entscheidungen über ihr Lebensumfeld und ihre Lebensumstände treffen, die über Flächen- und Entwicklungsplanung in ihrem Dorf entscheiden, die Prioritäten für den Einsatz der – zunächst noch kärglichen – Finanzmittel setzen, diskutieren können, dass sie ihre Vorschläge und Bedenken vorbringen können und den örtlichen Volksvertretern glaubhaft vermitteln können, dass von ihrem Verhalten und ihren Entscheidungen die Stimmabgabe bei der nächsten Wahl abhängt. Das ist ein völliges Novum für das Verhältnis der Bürger zum demokratischen Staatswesen. Es ist sicher gerade in Kambodscha in der jetzigen Situation nicht zuviel gesagt, dass erst mit dieser Kommunalwahl und dem beginnenden Aufbau kommunaler Selbstverwaltung die Demokratie zu leben beginnt. Hier spielt es auch keine Rolle, dass zunächst in fast allen Gemeinden die KVP weiterhin die stärkste Partei ist: Die Gemeindechefs und ihre Stellvertreter sind nicht mehr von oben eingesetzt, sondern gewählt und den Bürgern rechenschaftspflichtig, und sie sind nicht

■ Von ähnlich großer Bedeutung für die Demokratieentwicklung des Landes ist die Tatsache, dass die Bürger in allen Gemeinden des Landes erstmalig die Erfahrung machen werden, dass sie Einfluss auf sie betreffende politische Entscheidungen nehmen können.

mehr Befehlsempfänger der Kreis-, Provinz- und Zentralbehörden, sondern können wichtige eigene Entscheidungen fällen. Gespräche mit Kreisgouverneuren und neu gewählten Gemeinderatsmitgliedern, mit einfachen Bauern und Vertretern der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen auch in abgelegenen ländlichen Gebieten zeigen, dass die ungeheure Bedeutung dieser Änderung von sehr vielen verstanden oder zumindest erahnt wird – auch wenn viele es noch nicht glauben können.

Großen Einfluss haben die Wahl und der jetzt anfangende Aufbau kommunaler Selbstverwaltung auch auf die Entwicklung des Parteiensystems in Kambodscha. Ohne ein funktionsfähiges System miteinander konkurrierender politischer Parteien, die sich gegenüber dem Bürger mit der Qualität ihrer Kandidaten für öffentliche Ämter, mit Vorschlägen für die Lösung von wirtschaftlichen und sozialen Problemen, mit seriöser Sacharbeit zu profilieren versuchen, ist ein demokratisches Institutionengebäude nicht funktionsfähig, bleibt eine Fassade, hinter der sich Geld und Macht verbergen.

■ **Ohne ein funktionsfähiges System miteinander konkurrierender politischer Parteien, die sich gegenüber dem Bürger mit der Qualität ihrer Kandidaten für öffentliche Ämter, mit Vorschlägen für die Lösung von wirtschaftlichen und sozialen Problemen, mit seriöser Sacharbeit zu profilieren versuchen, ist ein demokratisches Institutionengebäude nicht funktionsfähig, bleibt eine Fassade, hinter der sich Geld und Macht verbergen.**

Das kambodschanische Parteiensystem war – wie fast überall in Asien – in den vergangenen Jahren stark von den Führungspersonlichkeiten an der Spitze der einzelnen Parteien geprägt, wies aber andererseits durchaus auch programmatisch-ideologische Züge auf. Angesichts der im zentralistischen Staatsaufbau gegebenen Beschränkung demokratischen Lebens auf die nationale Ebene waren aber auch die Parteien weitgehend zentralistisch-autoritär organisiert. Die Parteimitglieder und Aktivisten auf den örtlichen Ebenen hatten keine Einflussmöglichkeiten auf politische Personal- und Sachentscheidungen auf oberen Ebenen, innerparteiliche Demokratie war kaum entwickelt.

Mit den Kommunalwahlen vom 3. Februar 2002 hat sich die Lage in allen Parteien spürbar geändert. Auf den örtlichen Ebenen mussten die Parteien schon bei der Kandidatenaufstellung Rücksicht darauf nehmen, welche ihrer aktiven Mitglieder als beliebt, integer, tüchtig gelten, um ein möglichst gutes Wahlergebnis zu erzielen. Die neugewählten Ratsmitglieder und insbesondere die Bürgermeister und stellv. Bürgermeister in den 1600 Kommunen verstehen sich als legitimiert durch demokratische Wahl, Vertreter der

Interessen der Bevölkerung ihrer Gemeinden gegenüber den Kreisen, Provinzen und nationalen Ministerien. Was das für das Innenleben der drei Parteien bedeutet, ist bereits wenige Tage nach der Wahl zu spüren: In allen drei Parteien beginnt man bereits für die Wahlen zur Nationalversammlung, die im Juni 2003 stattfinden sollen, über den Ersatz von bisher vorgesehenen Kandidaten durch andere Personen zu diskutieren, bei denen sich im Wahlkampf und bei den Wahlergebnissen in ihren Gemeinden gezeigt hat, dass sie Vertrauen und Zustimmung in der Bevölkerung finden.

Allerdings stellt sich die Situation in den drei großen Parteien des Landes unterschiedlich dar:

- *Die ehemals kommunistische Kambodschanische Volkspartei* von Ministerpräsident Hun Sen (KVP), die sich zwar nach außen in aller Regel monolithisch darstellt, in der aufgrund verschiedener Parteiflügel um den Parteivorsitzenden und Senatpräsidenten Chea Sim und um Ministerpräsident Hun Sen sowie aufgrund der Tradition der Konsenssuche in den kollektiven Führungsgremien bei wichtigen sach- und personalpolitischen Entscheidungen intern durchaus offen und kontrovers diskutiert wird, hatte sich nur mühsam dazu durchgerungen, dem vor allem vom einflussreichen und in der Partei beliebten Vizepremierminister und Co-Innenminister Sar Keng betriebenen Projekt der Dezentralisierung des Staatsaufbaus und der Einführung kommunaler Selbstverwaltung nach der Durchführung demokratischer Gemeinderatswahlen zuzustimmen. In einer Situation, in der die Partei praktisch ausnahmslos über die Ernennung der Gemeindechefs von oben (Innenministerium) die örtlichen Strukturen beherrschte, war es ja klar, dass eine freie und faire demokratische Gemeinderatswahl zu deutlichen Machtverlusten an der Basis führen musste. Dem stand aber die Erkenntnis gegenüber, dass nach mehr als zwanzigjährigem Machtmonopol in den Dörfern und Gemeinden des Landes zahlreiche Vertreter der Partei in den staatlichen Ämtern an der Basis mehr und mehr durch Korruption und willkürliches Verhalten die Bevölkerung gegen sich aufbrachten und auch nicht die Qualifikation für einen entwicklungsorientierten Einsatz der Gemeindeverwaltungen mit-

■ **In allen drei Parteien beginnt man bereits für die Wahlen zur Nationalversammlung, die im Juni 2003 stattfinden sollen, über den Ersatz von bisher vorgesehenen Kandidaten durch andere Personen zu diskutieren, bei denen sich im Wahlkampf und bei den Wahlergebnissen in ihren Gemeinden gezeigt hat, dass sie Vertrauen und Zustimmung in der Bevölkerung finden.**

brachten. Das Image der KVP in der Bevölkerung litt darunter, und am Ende setzte sich in der KVP die Überzeugung durch, dass nur durch eine Erneuerung des Führungspersonals der Partei an der Basis und durch neue, verstärkte Einbeziehung der Menschen in die politischen Entscheidungen auf örtlicher Ebene die KVP eine Chance haben würde, aus den nächsten und übernächsten nationalen Wahlen als Sieger hervorzugehen. Der hohe Sieg der KVP hat die Vertreter dieser Linie in der Partei bestärkt und wird mit Sicherheit dazu beitragen, dass seitens der KVP der Politik der Übertragung von Kompetenzen und Finanzmitteln auf die Kommunen und des Aufbaus kommunaler Selbstverwaltung in den kommenden Jahren weniger Widerstände entgegengesetzt werden, als dies bei einem deutlich besseren Abschneiden von FUNCISPEC und SRP der Fall gewesen wäre.

■ In der royalistischen FUNCISPEC beginnt sich nach dem in diesem Ausmaß nicht erwarteten schwachen Abschneiden bei den Kommunalwahlen die Erkenntnis durchzusetzen, dass es nicht genügt, von den Wählern als „Partei des Königs“ wahrgenommen zu werden.

- In der *royalistischen FUNCISPEC* beginnt sich nach dem in diesem Ausmaß nicht erwarteten schwachen Abschneiden bei den Kommunalwahlen die Erkenntnis durchzusetzen, dass es nicht genügt, von den Wählern als „Partei des Königs“ wahrgenommen zu werden. Zwar genießt König Sihanouk in großen Teilen der Bevölkerung weiterhin hohes Ansehen, aber die Bevölkerung weiß sehr wohl zwischen seiner Person und der Institution der Monarchie einerseits und einer Partei andererseits zu unterscheiden, die sich zwar royalistisch nennt und vom Sohn des Königs, Prinz Ranariddh, geführt wird, die aber weder programmatisches Profil in der Koalition mit der KVP auf nationaler Ebene noch besonders qualifizierte Kandidaten für die kommunalen Räte zu bieten hatte. So birgt die Wahlniederlage für die FUNCISPEC die Chance eines heilsamen Schocks, dessen Folge das Bemühen um ein stärkeres und glaubwürdigeres politisches Profil, um engagiertere und qualifiziertere Vertreter auf kommunaler wie auf nationaler Ebene, um Verbesserung der desolaten Parteiorganisation sowie um stärkere Sachdiskussionen und innerparteiliche Demokratie sein könnten. Dem neuen Generalsekretär Prinz Sirivudh, der sein Amt erst im August 2001 angetreten hatte – zu spät, um die Niederlage bei den Kommunalwahlen noch abwenden zu können – trauen

viele zu, dass er entsprechende Reformen in der Partei in die Wege leiten könnte.

- Die *Sam Rainsy Partei (SRP)* hatte ein besseres prozentuales Ergebnis landesweit und den Gewinn einer größeren Zahl von Bürgermeisterposten erwartet. Trotzdem hält sich die Enttäuschung angesichts der prozentualen Zugewinne gegenüber den letzten nationalen Wahlen in Grenzen, zumal klar ist, dass die Partei am stärksten von den Behinderungen und Einschüchterungsversuchen vor der Wahl betroffen war. Das Wahlergebnis bedeutet immerhin eine deutliche Stärkung der politischen Position der Partei, einmal, weil sie ihr Ergebnis gegenüber der letzten Wahl verbessern und stimmenmäßig nahe an FUNCIPC herankommen konnte, zum anderen, weil die Präsenz ihrer gewählten Vertreter in einer großen Zahl der 1621 kommunalen Räte ihre Legitimität in weiten Teilen des Landes erhöht (die beiden Regierungsparteien hatten angesichts der manchmal polemischen Kritik Sam Rainsys gelegentlich versucht, ihr die Legitimität als demokratische kambodschanische Partei abzuspochen), des weiteren, weil sie jetzt mit ihren gewählten Vertretern überall im Land weitaus bessere Möglichkeiten hat, sich bei den Menschen bekannt zu machen und nicht zuletzt deshalb, weil sie in einigen Gemeinden, wo sie den ersten Bürgermeister stellt, erstmals Gelegenheit bekommt nachzuweisen, dass sie sachkundig und engagierter als die anderen Parteien für die Belange der Menschen eintritt (wie sie es in ihrer Propaganda immer behauptet hat). Gleichzeitig dürfte die große Zahl von gewählten lokalen Mandatsträgern im ganzen Land auch dazu beitragen, dass die autoritäre Führungsstruktur innerhalb der Partei abgemildert wird.

■ **Die Sam Rainsy Partei (SRP) hatte ein besseres prozentuales Ergebnis landesweit und den Gewinn einer größeren Zahl von Bürgermeisterposten erwartet.**

■ Die Perspektiven

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ersten demokratischen Kommunalwahlen in Kambodscha sowie der Beginn des Aufbaus kommunaler Selbstverwaltung als einschneidenster Schritt auf dem Weg der Demokratisierung des Landes seit der Verabschiedung der Verfassung von 1993 angesehen werden können. Sie haben gleichzeitig die Rahmenbedingungen für eine effizientere Armutsbekämpfung und Er-

folge bei der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung der weiten ländlichen Armutgebiete deutlich verbessert. Trotzdem bleiben angesichts

- der enormen Mängel des rechtlichen Rahmens für das große Dezentralisierungsvorhaben,
- der Budgetengpässe in den öffentlichen Haushalten,
- der geringen Qualifikation der großen Mehrheit der in die kommunale Selbstverwaltung einbezogenen Lokalpolitiker und Beamten,
- der noch weithin bestehenden Feindseligkeiten und Aggressivität zwischen den politischen Lagern und
- des fortbestehenden Machtvorsprungs der Kam-bodschanischen Volkspartei

erhebliche Risiken für einen erfolgreichen weiteren Verlauf des eingeschlagenen mutigen Kurses zur Dezentralisierung und weiteren Demokratisierung des Landes bestehen.

Vieles wird davon abhängen, dass die internationale Gemeinschaft, die angesichts der großen finanziellen Abhängigkeit des Landes von ausländischen Geldern und der weithin fast fehlenden Expertise in Schlüsselbereichen wesentlichen Einfluss hat, die Demokratie- und Entwicklungsorientierung in allen politischen Lagern behutsam fördert und konkrete, praktische Hilfen beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung und den weiteren Schritten zur Dezentralisierung des Staatsapparates leistet. Die Menschen sind bereit, diesen Weg zu gehen, und die politischen Weichen sind gestellt.