

Institut für
Entwicklung
und Frieden



INEF

UNIVERSITÄT
**DUISBURG
ESSEN**

Offen im Denken

Frank Bliss und Rosa Hennecke

Wer sind die Ärmsten im Dorf?

Mit dem ID-Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert

AVE-Studie 9/2018

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABE:

Bliss, Frank / Hennecke, Rosa (2018): Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 9/2018).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover design: Shahriar Assadi

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111



Frank Bliss und Rosa Hennecke

Wer sind die Ärmsten im Dorf?

Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen
in Kambodscha partizipativ und
transparent identifiziert

AVE-Studie 9/2018

Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungssicherheit

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace

AUTORINNEN:

Dr. phil. Frank Bliss, Prof. für Ethnologie (Entwicklungsethnologie) an der Universität Hamburg und Senior Research Fellow sowie Lehrbeauftragter an der Universität Duisburg-Essen (INEF). Forschungsarbeiten u.a. in Ägypten, im Maghreb, dem Sudan sowie in Zentralasien. Als Consultant vor allem im Wasserbereich, bei der Umsetzung von Social Safeguards in Infrastrukturprojekten sowie in der Politikberatung tätig.

E-Mail: bliss.gaesing@t-online.de

Rosa Hennecke, Gesundheits- und Krankenpflegekraft, M.A. Humanitäre Hilfe, B. A. Regionalwissenschaften Asien und Afrika und Gender Studies. Temporär als Englischlehrerin und Research Assistentin in Kambodscha tätig sowie als Beraterin für zwei ländliche Projekte (Stopp-Tuberkulose & Ernährung und WASH) bei einer kambodschanischen NRO.

E-Mail: hennecke4@gmail.com

Projekthomepage www.inef-reachthepoorest.de

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) finanziert.

Inhalt

Zusammenfassung.....	7
Executive Summary.....	10
1. Sozioökonomie und Armut: Länderkurzanalyse Kambodscha	12
2. ID Poor auf den Weg gebracht: Ein landesweites Identifikationssystem für arme Haushalte entsteht	15
2.1 Von der Befragung im Hospital zum landesweiten Identifikationssystem	15
2.2 Die Identifikation Armer im Dorf – Das Verfahren im Abriss	19
2.3 ID Poor ist dauerhaft etabliert und wird auf die Städte ausgedehnt.....	21
2.4 ID Poor als Beitrag zum landesweiten Projekt-Targeting und für konkrete Hilfsmaßnahmen	22
3. ID Poor in der Praxis.....	25
3.1 Methodik der Untersuchung	25
3.2 Profil der Stichprobe	26
3.3 Gründe für Armut bei den DiskussionsteilnehmerInnen	29
3.4 Ergebnisse der Untersuchung von ID Poor Fokusgruppen.....	33
3.4.1 Einschätzung von ID Poor durch die Betroffenen.....	33
3.4.2 Der Vergabeprozess des ID Poor-Ausweises: Information und Partizipation	35
3.4.3 Zur Rolle der DorfrepräsentantInnengruppe - Village Representative Group	38
3.4.4 Die Angebote auf Grundlage der ID Poor-Ausweise und ihre Wahrnehmung	39
3.4.5 Schwierigkeiten bei der Nutzung von Leistungen für ID Poor-Haushalte	44
3.5 Vergleich der Studienbefunde mit den Ergebnissen weiterer Analysen	49
4. Bewertungen, allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	50
4.1 Bewertungen und Schlussfolgerungen	50
4.2 Empfehlungen.....	52
Literatur.....	55
Anlagen	58

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BNE	Bruttonationaleinkommen (vgl. GDP)
CG	ID Poor Consultative Group
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade / AusAID
DoP	Department of Planning (Abteilung des Ministry of Planning)
EW	EinwohnerInnen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FGD	Fokusgruppendifkussion
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GDP	Gross Domestic Product (vgl. BNE)
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (vormals GTZ)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HEF	Health Equity Fund
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
hh	Haushalt/e
HNI	HealthNet International
ID Poor	Identification of Poor Households Programme
ILF	Improving Livelihoods and Food Security (Project)
IMF	Internationaler Währungs fonds (International Monetary Fund)
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LoPH	List of Poor Households
MDG	Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals)
MoI	Ministry of Interior
MoP	Ministry of Planning
N	Anzahl
NRO	Nichtregierungsorganisation
OD-ID Poor	On Demand Identification of Poor Households
p.a.	pro Jahr
PBCRG	Planungs- und Budgetierungskomitee der Kommune
p.c.	pro Kopf
p.d.	pro Tag
PDOP	Provincial Department of Planning
PMT	Proxy Means Test
PSG	Partner Support Group
SWG	Sangkat Working Group
TZ	Technische Zusammenarbeit

UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund)
URC	University Research Cooperation
VN	Vereinte Nationen
VRG	Village Representative Group
WFP	Welternährungsprogramm (World Food Programme)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)

Zusammenfassung

In diesem Beitrag geht es um die Vorstellung und Bewertung von ID Poor (Identification of Poor Households Programme), ein umfangreiches Methodenset, das ganz wesentlich dazu beiträgt, in Kambodscha (extrem) arme Haushalte und Einzelpersonen in einer möglichst transparenten Weise zu identifizieren und damit die Grundlage für konkrete Maßnahmen, wie Gesundheitsdienstleistungen, Schulstipendien bis hin zum Geldtransfer zugunsten der armen Bevölkerungsgruppen, geschaffen hat. Dieses Targeting-System soll entsprechend für alle nationalen Bereiche der sozialen Sicherung wie auch für Geber-finanzierte Projekte als Grundlage dienen.

Kambodscha hat dank mehr als 15 Jahren erheblichem wirtschaftlichem Wachstum von jährlich sieben bis über acht Prozent viele neue Arbeitsplätze geschaffen. Die Einkommen sind entsprechend gestiegen, die Armutsquote deutlich zurückgegangen. Somit ist Kambodscha aus der Gruppe armer Länder in die der Staaten mit mittlerem Einkommen aufgestiegen, wenn auch hier am hinteren Ende befindlich. Nur noch 13,5% der Haushalte waren 2016 arm, während 2000 diese Zahl noch bei über 35% lag. Jedoch ist die Datenlage nicht widerspruchsfrei. Zudem ist eine sehr große Zahl von Haushalten vulnerabel, d.h. die Menschen leben je nach Definition so knapp oberhalb der nationalen Armutsgrenze, dass sie sogar durch kleinere (externe) Schocks schnell wieder in Armut abgleiten können.

ID Poor als ein landesweites System wurde 2006-2007 erstmals in einem Drittel der kambodschanischen Provinzen implementiert. Zuvor hatte de facto jede Geberorganisation ihr eigenes Erfassungssystem, und auch staatliche Vorhaben im Bereich der Sozialen Sicherung mussten ihre Klientel mit erheblichem Aufwand zu Beginn einer Fördermaßnahme erst einmal identifizieren. Im Oktober 2008 waren in fünf Provinzen bereits sämtliche 2.128 Dörfer vollständig erfasst. 2009 folgten fünf und 2010 weitere acht Provinzen, womit ganz Kambodscha mit Ausnahme der selbständigen Städte einmal komplett abgedeckt werden konnte. Es wurden bis 2016 zwei weitere Erhebungsrounden in den Dörfern jeweils im Abstand von drei Jahren durchgeführt, wobei jede – zur Vermeidung einer Überforderung aller Beteiligten – ihrerseits auf drei Jahre verteilt wurde. Die erste Runde wurde noch stark aus Gebermitteln finanziert (2010 zu etwa 90%), danach wurde der Zuschuss laufend abgebaut, 2013 betrug er noch 60%, 2014 40%, bis 2015 die Kosten für die Durchführung von ID Poor komplett vom Staat übernommen wurden.

Der ID Poor-Prozess wird seitens des Planungsministeriums (MoP) gesteuert, das in allen Provinzen Kambodschas Teams für die Umsetzung der Erhebung ausbildet, die wiederum Dorfkomitees (Village Representative Groups, VRG) schulen. Diese VRG erstellen Listen aller Haushalte im Dorf und führen mittels der vom MoP, auf Basis eines Dekrets zu ID Poor, erstellten Fragebögen Haushaltsbefragungen bei den zuvor als potenziell arm gelisteten Familien, durch. Danach erstellen sie auf Grundlage von deren Ergebnissen eine Liste der Armen, die veröffentlicht wird. Haushalte, die hier nicht gelistet werden, sich aber dennoch als arm einschätzen, können sich melden, woraufhin die zuständige VRG noch einmal berät und die Liste ggf. ergänzt. Der Rat der jeweiligen Kommune erhält anschließend die Liste, die danach geprüft wird, ob alle Kriterien erfüllt wurden, und er bestätigt sie danach als endgültig. Hieraufhin erhalten die identifizierten armen Haushalte einen ID Poor-Status und eine Ausweiskarte. Das Verfahren ist also einerseits durch die Beteiligung der Dorfbevölkerung in den Komitees sehr partizipativ, zum anderen überaus transparent.

Der ID Poor-Status berechtigt die betreffenden Familien derzeit vor allem zu kostenlosen Gesundheitsdienstleistungen im ganzen Land, angefangen von lokalen Gesundheitszentren

über Distrikt- und Provinzkrankenhäuser bis gelegentlich hin zur Spezialbehandlung in einem der sieben besten Krankenhäuser des Landes. Neben den direkten Kosten werden auch Reisekosten zu den Gesundheitseinrichtungen bezahlt und Begleitpersonen, die sich um die Kranken kümmern, können ein Tagegeld erhalten. Über diesen Vorteil hinaus sollen die KarteninhaberInnen auch prioritär bei anderen Sozialleistungen für Arme sowie besonderen Unterstützungsprogrammen berücksichtigt werden. Die betrifft z.B. die Nahrungsmittelhilfe nach Landüberflutungen oder die Verteilung landwirtschaftlicher Geräte sowie wichtigen Hausrats (z. B. Regenwasserspeicher).

Nachdem ID Poor bis 2016 nur in den ländlichen Gemeinden durchgeführt wurde, in denen allerdings 80% der Bevölkerung Kambodschas leben, wurde im November 2016 das Verfahren auch auf die selbständigen Großstädte des Landes ausgedehnt. Bis Ende 2019 sollen dann alle armen Haushalte des Landes erstmals komplett erfasst sein und detaillierte Daten vorliegen.

Alle eingehenden Daten zu ID Poor werden auf der Homepage des MoP veröffentlicht und sind teilweise frei zugänglich. Registrierte NutzerInnen, d.h. die VertreterInnen von staatlichen Hilfsprogrammen, von internationalen Hilfsorganisationen und allen im Lande tätigen Nichtregierungsorganisationen (NRO) können nach Registrierung, Datenbeantragung und ihrer Bestätigung durch das Planungsministerium zudem die sehr spezifischen Haushaltsdaten dorfweise abrufen und für ihre eigenen Maßnahmen nutzen.

Zwischen Oktober 2016 und September 2017 hat das INEF-Forschungsteam die Implementierung von ID Poor untersucht, wobei es unter anderem darum ging, die Inklusions- und Exklusionsprobleme des Verfahrens festzuhalten, also die Frage, wer unberechtigt auf die Listen der Armen gekommen ist und wer dies trotz Armut nicht geschafft hat. Der Fokus der Forschung lag vor allem auf den Einschätzungen der betroffenen Dorfbevölkerungen. Hierfür wurden in 28 Dörfern von insgesamt 14 Kommunen in fünf Provinzen Kambodschas Fokusgruppendifkussionen mit über 400 Beteiligten durchgeführt, deren Ergebnisse qualitativ wie auch quantitativ ausgewertet wurden. Hinzu kamen zahlreiche Gespräche mit wichtigen Akteuren, angefangen vom Planungsministerium in Phnom Penh über die Provinzen und Kommunen bis hin zu den Beteiligten des Verfahrens auf Dorfebene.

Die Ergebnisse der Studie bestätigen die hohe Qualität von ID Poor, die tatsächliche Partizipation der DorfbewohnerInnen und die große Transparenz, mit der das Targeting der armen Haushalte erfolgt. Hinzu kommt, dass es seitens des Staates und der Verwaltung eine bemerkenswerte Ownership des Verfahrens gibt. Auch im Vergleich mit anderen Staaten mit unteren und mittleren Einkommen muss das Armen-Targetingsystem ID Poor in Kambodscha daher als „Good Practice“ gelten. In der Praxis zeigten sich allerdings immer wieder Abweichungen von den Umsetzungsrichtlinien, vor allem bei der Art der Bestellung der lokalen Komiteemitglieder, der Auswahl der Familien für die Haushaltsinterviews, der Art der Veröffentlichung der Ergebnisse und des Umgangs mit Einsprüchen sowie der endgültig festzulegenden Zahl von Haushalten mit neuem ID Poor-Status.

Entsprechend sind Verbesserungsmöglichkeiten in der Diskussion, etwa eine strengere Kontrolle der Implementierung in den Dörfern durch die Kommune und die Departments of Planning in den Provinzen. Ein großer Vorteil von ID Poor gegenüber anderen Identifikationssystemen für arme Haushalte und / oder Individuen ist die Regelmäßigkeit der Erhebungen alle drei Jahre mit der hiermit verbundenen ergänzenden Zuteilung des ID Poor-Status und der Ausweiskarten. Dass der Zyklus von drei Jahren trotzdem dazu führt, dass eine Reihe von Armen nicht erfasst werden kann, da sie während der Befragungen abwesend sind oder sie erst danach verarmen, ist ein erkanntes Problem. Zurzeit führt das MoP mit Unterstützung

der deutschen GIZ deshalb ein Pilotprojekt durch, in dessen Rahmen derartige Familien einen Antrag auf ein ID-Poor Interview bei der Kommune stellen können. Im Rahmen dieses „On Demand Identification of Poor Households“ (OD-ID Poor) sollen Exklusionsfehler weiter reduziert werden.

Die sehr gute Datenlage durch ID Poor sollte umgekehrt für die internationale Gebergemeinschaft einschließlich der in- und ausländischen Nichtregierungsorganisationen die Verpflichtung zur Datennutzung bedingen. Ging man 2012 davon aus, dass insgesamt 42 Projekte ihr Targeting auf ID Poor stützten, so waren es 2015 bereits 136 Projekte oder 63% aller EZ-Vorhaben im Land. Dafür die Klärung der Ursachen von Armut und Ernährungsunsicherheit und für eine gezielte Abhilfe, soziale Differenzierung, selbst innerhalb der gleichen Haushalte und sogar innerhalb ein und derselben Familie, eine immer stärkere Bedeutung bekommt, müsste überlegt werden, wie zusätzlich benötigte Daten bereitgestellt werden können.

Eine wichtige Erkenntnis aus Sicht des INEF-Forschungsteams ist ein Bedarf an weiterer Stärkung der beiden Grundprinzipien von ID Poor, der Partizipation der dörflichen und jetzt bei der Städterunde der dortigen Bevölkerung sowie die Transparenz bei allen Entscheidungen. Bei der Partizipation ist es besonders wichtig, dass die Dorfkomitees wirklich überall und immer durch allgemeine Wahlen unter Teilnahme aller Familien eines Dorfes oder der BewohnerInnen eines städtischen Quartiers gewählt werden.

Generell könnte dabei der Vorauswahl, der für die Haushaltsbefragung vorgesehenen Familien, noch größere Aufmerksamkeit geschenkt werden und die offensichtlich nicht den Verfahrensregeln entsprechende massive Beteiligung der Dorfchefs hierbei stärker in den Hintergrund gedrängt werden. Ggf. sollten lieber mehr Haushalte als notwendig als zu wenige Haushalte in die Vorauswahl kommen, auch wenn dies den Aufwand seitens der VRG und natürlich die Kosten für ID Poor erhöhen würde.

Diskutiert wird gegenwärtig auch über kleine Verbesserungen bei den Proxy-Indikatoren für die Haushaltsbefragungen sowie über die Gewichtung verschiedener erhobener Daten. Wenn z.B. in einem Gebiet 95 bis 98% aller Haushalte bereits über ein Blechdach verfügen, dann macht es nur wenig Sinn, ein solches Dach gegenüber einem Stroh- oder Palmblätterdach als Indikator für bessergestellte Haushalte zu verwenden. Das gleiche gilt für den Besitz eines Mobiltelefons, das bereits für wenige Dollar gebraucht erworben werden kann und deshalb nahezu in jedem Haushalt vorhanden ist.

Da es eine relativ große Zahl von ID Poor-KarteninhaberInnen gibt, die wenig oder gar nicht über die Vorteile ihrer Karte z.B. bei der kostenlosen Gesundheitsversorgung informiert sind, ist eine kontinuierliche Aufklärung und Weiterbildung über die Möglichkeiten und Angebote des ID Poor-Programms auf den Verwaltungsebenen (Dorf, Kommune, Distrikt und Provinzebene) wichtig. Schließlich wurde im Rahmen der Erhebungen durch das Forschungsteam angeregt, auf Antrag einem Haushalt mit ID Poor-Status eine zweite oder sogar dritte Ausweiskarte auszustellen, um nach einer Erfassungsrunde aus dem Dorf abwandernde Familienangehörige nicht zu benachteiligen.

Executive Summary

This study deals with the presentation and evaluation of ID Poor (Identification of Poor Households Programme), a comprehensive set of methods that makes a significant contribution to identifying (extremely) poor households and individuals in Cambodia in the most transparent way possible and has thus created the basis for concrete measures for the poor population groups. This targeting system is intended to serve as a basis for all national areas of social security as well as for donor-funded projects.

ID Poor as a nationwide system was first implemented in one third of Cambodia's provinces in 2006-2007 and completed by 2009-2010 in all rural areas where 80% of the country's population live. Previously, each donor organisation had its own data collection system. Government projects in the area of social security also had to identify their clientele at considerable expense at the beginning of a funding measure. ID Poor has completed three rounds to date.

The ID Poor process is controlled by the Cambodian Ministry of Planning (MoP) and has been supported at the Ministry level right from the start by GIZ, a German development cooperation organisation. The MoP forms teams for the ID Poor surveys at provincial, district and communal level, which in turn train a Village Representative Group (VRG) elected by the population for their tasks. These VRGs compile lists of all households in the village and carry out household surveys of the families previously listed as potentially poor by means of centrally generated questionnaires. They then compile a list of the poor on the basis of their results, which is published. Households that are not listed here but still feel poor can come forward, whereupon the VRG will deliberate once again and, if necessary, complete the list. On the basis of the lists finally confirmed by the municipalities, the identified poor households receive their ID Poor card.

The procedure is therefore very participatory, on the one hand, due to the participation of the villagers in the committees, and on the other hand it is extremely transparent. All incoming data on ID Poor are published on the MoP homepage and are partly freely accessible. Registered users, i.e. representatives of government aid programmes, international aid organisations and all non-governmental organisations (NGOs) active in the country, can also access the very specific household data village by village and use it for their own measures after approval by the MoP.

Between October 2016 and September 2017, the INEF research team investigated the implementation of ID Poor, focusing on the inclusion and exclusion problems of the process. In particular, the view of the affected village populations was the focus of attention. The results of the study confirm the considerable quality of ID Poor and also attest a remarkable ownership of the procedure on the part of the state and the administration. Recognisable weak points identified came from the occasional disregard of the ID Poor regulations by the village chiefs, who did not allow VRGs to be elected but appointed them themselves, and also admitted too few households for the surveys, so that time and time again poor people were disregarded.

Nevertheless, the error rates are rather small compared to targeting systems in other countries. A recognised problem is the fact that the three-year cycle for each ID Poor round means that a number of poor people cannot be registered, either because they are absent during the interviews or because they only become impoverished afterwards. With the support of GIZ, the MoP is currently conducting a pilot project in which families who only became impoverished after the last round of identification or were absent during the

identification process can submit an application to the municipality for an ID Poor interview. In the framework of this On Demand Identification of Poor Households (OD-ID Poor), exclusion errors are to be further reduced.

1. Sozioökonomie und Armut: Länderkurzanalyse Kambodscha

Mit knapp 16 Mio. EinwohnerInnen bei einem Wachstum der Bevölkerung von 1,56% p.a. (geschätzt für 2016) erscheint Kambodscha relativ unbedeutend zwischen seinen sehr viel größeren Nachbarn Vietnam und Thailand. Die landwirtschaftlich wichtigen Tieflandflächen sind bereits heute dicht besiedelt, und es herrscht vielfach Knappheit an Ackerland. Obwohl die Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE) sich in den letzten 10 Jahren kontinuierlich nach oben entwickelt haben¹ und vor allem die Industrie starke jährliche Zuwächse aufweist, ist weiterhin jede/r zweite Erwerbstätige in der Landwirtschaft tätig, während die Industrie rund 20% der Arbeitskräfte und der Dienstleistungsbereich etwa 31% absorbiert. Offiziell herrscht Vollbeschäftigung (mit nur 0,3% Arbeitslosenrate sogar Überbeschäftigung), allerdings ist de facto die Unterbeschäftigung der arbeitenden Bevölkerung vor allem auf dem Land sowie im informellen Sektor in den Städten enorm (vgl. CIA 2017, World Bank 2017).

Kambodscha wird auf der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) herausgegebenen Länderliste des Human Development Report (HDR) mit einem Human Development Index (HDI) von 0,563 auf Platz 143 von 188 erfassten Ländern geführt und liegt damit gemessen an Sozialindikatoren und Wirtschaftskraft am untersten Ende der Staaten mit mittlerem Einkommen. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen (gerechnet als BNE p.c. / p.a.) liegt nominell zwischen 1.000 und 1.200 US\$ und unter Berücksichtigung der Kaufkraftparität bei derzeit 3.278 resp. 3.700 US\$ im Jahr.²

Mit einem Gini-Koeffizienten³ von 31,8 entspricht die Einkommensverteilung in Kambodscha in etwa der von Deutschland (30,6). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Ungleichheit zunimmt und es generell eine erhebliche Disparität zwischen dem urbanen Raum und den ländlichen Zonen des Landes gibt.

Die rasante ökonomische Entwicklung hat Armut allgemein und vor allem die extreme Armut in Kambodscha drastisch reduziert. Saisonarbeit für Männer im Baubereich sowie im Rahmen der Arbeitsmigration insbesondere in Thailand und die expandierende Textilindustrie mit erheblicher zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeit für Frauen haben das Familieneinkommen breiter Bevölkerungsgruppen angehoben. In Zahlen ausgedrückt hat sich die Armutsrate während der Laufzeit der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) mehr als halbiert von vormals 30-35% auf nunmehr rund 13,5%.⁴ Allerdings leben sehr viele Haushalte nur knapp oberhalb der Armutsgrenze. So ist davon auszugehen, dass jede zweite Familie im Land vulnerabel ist. Vulnerabel bedeutet in diesem Kontext, dass ihr Einkommen häufig nur knapp oberhalb der Armutsgrenze liegt, maximal aber das Zweifache des für die Armutsgrenze von 1,9 US\$ p.c./p.d. angesetzten Werts beträgt. Hierbei ist der Geldwert der

¹ So lag das Wachstum zwischen 2000 und 2010 jeweils über 8% p.a., seit 2011 stets über 7% p.a.

² Statistisches Zahlenmaterial für Kambodscha kann je nach Quelle für das gleiche Jahr variieren.

³ absolut ungleiche Einkommensverteilung = 100, absolut gleiche Einkommensverteilung = 0.

⁴ Vgl. für 2004 Daten des Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) vom 22.12.2005 i.d. Fassung des Internationalen Währungsfonds (IMF 2006: 93); für 2012 dann 17,7% nach den letzten veröffentlichten Daten der Weltbank (vgl. Worldbank 2018, CIA 2017) bzw. 13% nach ADB 2017.

Subsistenzproduktion bereits eingeschlossen. Schon kleinere wirtschaftliche Krisen, die Erkrankung eines Vollverdieners oder eine Dürre in der Landwirtschaft können einen Haushalt kurzfristig wieder in tiefe Armut stürzen.

Armut weist ein extremes Stadt-Land-Gefälle auf. Rund 90% der Armen leben auf dem Land, allerdings gibt es auch in den Städten erhebliche Armutstaschen (mittlere und kleine Slums an Bahnlinien, Sümpfen/Seen, Flussufern usw.) (vgl. KoC 2012). Abgesehen vom Einkommen äußert sich Armut auf dem Land durch mangelhafte soziale Infrastruktur. So sind z.B. Gesundheitsdienstleistungen oft nur schwer zu erreichen. Hauptgründe sind hier schlechte Pisten und teurer Transport. Zudem bieten die Gesundheitsdienste einen schlechteren Service als in den Städten.⁵ Ähnliches gilt für Schulen, wobei dort weite Wege und schlechtes bzw. wenig motiviertes Lehrpersonal ursächlich sind.



Foto 1: Multifunktions-Handtraktor, sein Besitz ist in Kambodscha ein Indikator für relativen Wohlstand

dienstleistungen (vgl. CIA 2016). Kinderarbeit ist mit bis zu 20% der 5 bis 17-Jährigen noch relativ weit verbreitet.⁶

22% aller Haushalte im Land werden von Frauen geführt. Diese haben weniger Land im Durchschnitt und sind deutlich vulnerabler als Haushalte mit männlichen Vorständen (ADB 2014: 7f). Auch wurde beobachtet, dass in solchen Haushalten Mädchen häufiger arbeiten müssen. Aber auch für Haushalte mit Mann und Frau stellt sich die Frage, ob die Ressourcen zwischen männlichen und weiblichen Mitgliedern hier immer gleich aufgeteilt werden, wogegen die Mangelernährung und Anämie vieler Frauen (und Mädchen) spricht.

Wie bei der Armutsbekämpfung zeigen sich in Kambodscha auch Erfolge im Bereich der Ernährungssicherheit. So ging das Untergewicht von Kindern unter fünf Jahren zwischen 2000 und 2010 von 38 auf 28,3% zurück, und die Zahl abgemagerter Kinder reduzierte sich im

Die Sozialindikatoren des Landes haben sich positiv entwickelt, und in fast allen Bereichen wurden die Millenniumsentwicklungsziele erreicht. Die Lebenserwartung beträgt heute 68,8 Jahre, die Kindersterblichkeit 24,6 (auf 1.000 Lebendgeburten). Fast alle Kinder werden eingeschult, wobei rund 82% einen Grundschulabschluss erreichen. Allerdings verfügt ein Viertel der Bevölkerung, vor allem auf dem Lande, weiterhin nicht über hygienisch unbedenkliches Trinkwasser und sogar mehr als 57% haben keinen Zugang zu modernen Sanitär-

⁵ Zuletzt verbessert durch den Health Equity Fund (HEF), der für Arme kostenlose Versorgung vom Gesundheitszentrum auf dem Land bis hoch zu den Referral Hospitals in den Provinzhauptstädten bietet (vgl. Sotharith 2006, Tomassini 2015)

⁶ Mussten 2001 noch 52% der Kinder zwischen 5 und 17 Jahren arbeiten (ca. 1,4 Millionen, vgl. UNICEF 2006), so waren es 2012 noch 19,1% bzw. 755.000 Kinder (vgl. KoC.NioS/ILO 2013). Ein Rückgang bis 2016 auf 9,4% (ca. 276.600 Kinder, vgl. USDOL 2016) erscheint vor dem Hintergrund des verbreiteten Arbeitskräftemangels gerade in ländlichen Haushalten wenig glaubhaft.

gleichen Zeitraum von 16,8 auf 10,9%. Allerdings fallen diese Trends in allen Bereichen hinter die Verbesserung der Sozialindikatoren zurück. Offenkundiger Hunger (= fehlender Zugang zu Nahrungsmitteln) ist dabei weniger das Problem als Unter-, vor allem aber Fehl- und Mangelernährung. Die Folgen sind vor allem bei Kindern unter fünf Jahren (allerdings abnehmende) Kindersterblichkeit und Morbidität. In höherem Alter kommen mentale und physische Entwicklungsverzögerungen hinzu. Daraus wiederum resultieren schlechte schulische Leistungen sowie später beschränkte Arbeitsfähigkeit und -leistung (vgl. UNICEF 2017).

Besonders entwicklungshemmend ist die schlechte Regierungsführung. Zwar ist die Korruption im Kleinen weniger ausgeprägt als in Ländern, wo Staatsbedienstete zumindest den formellen Bereich der Wirtschaft quasi lähmen (Beispiele in Asien: Bangladesch oder Tadschikistan, daneben viele Länder Subsahara-Afrikas).⁷ Jedoch sind größere Unternehmungen sowie Import- und Exportlizenzen von erheblichen Zahlungen abhängig und es herrscht generell für Investoren wenig Rechtssicherheit (vgl. Weltbank 2017).

Das politische System hat sich nicht grundlegend geändert. Zugleich hat die Regierung Hun Sen eine Reihe von Reformen eingeleitet – zu verstehen auch als Reaktion auf die sehr schlechten Wahlergebnisse der Regierungspartei Cambodian Peoples Party bei den Parlamentswahlen 2014. Diese Reformen reichen von der Erhöhung der Mindestlöhne z.B. in der Textilindustrie über Maßnahmen gegen das Land Grabbing und illegale Landenteignungen bis hin zur Formulierung einer relativ ambitionierten Sozialpolitik im Juli 2017 (vgl. GoC 2017). Letztere bekräftigt den kostenfreien Zugang Armer zu landesweiter Gesundheitsversorgung, wie sie schon seit einiger Zeit durch den Health Equity Fund (HEF) unterstützt wird. Aber auch Rentenversicherungen, die zuerst für ArbeiterInnen in mehreren Branchen des formellen Sektors eingeführt wurden und nun auf andere Sektoren ausgeweitet werden sollen, befinden sich im Aufbau. Mittelfristig sollen sogar Angehörige des informellen Bereichs unterstützt werden. Ferner sind Unterhaltszuwendungen für behinderte Menschen und die Übernahme der bisher stark vom Welternährungsprogramm (WFP) unterstützten Schulspeisung in Grundschulen im Gespräch. Allerdings bleiben Umsetzungsfragen eher vage und es gibt, bis auf die Ausweitung der Gesundheitsversorgung, bislang keine konkreten Versprechungen.

⁷ Bei U4 (2017) heisst es dagegen „... corruption permeates every aspect of the Cambodian social fabric“. Dies ist zumindest seit den Parlamentswahlen 2013 etwas übertrieben. Zu offenkundige Kleinkorruption etwa seitens der Polizei scheint derzeit von oben unterbunden zu werden.

2. ID Poor auf den Weg gebracht: Ein landesweites Identifikationssystem für arme Haushalte entsteht

Die Unterstützung armer Personengruppen in den Entwicklungsländern, und hier vor allem in den Staaten mit niedrigem bis unterem mittlerem Einkommen, bedarf angepasster Targeting-Methoden, um die am stärksten Bedürftigen identifizieren und gezielt unterstützen zu können. Bisher – und so auch in der Konzeption der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – dominiert dabei das geographische Targeting,⁸ bei dem unterstellt wird, dass in einer Region mit einem hohen Prozentsatz armer Menschen, EZ-Maßnahmen auch eine Armutswirkung haben. So gilt der Grundschulbau in benachteiligten Gebieten mit einer Armutsinzidenz von 50% und mehr, generell als ein Beitrag zur Armutsreduzierung (vgl. BMZ 2015).

Nun zeigen aber Beispiele, bei denen das Antragsprinzip gilt und zugleich ein Eigenbeitrag zu leisten ist (im Fall von Schulen z.B. 10% der Baukosten), dass auch in armen Gebieten durchaus nicht die VertreterInnen der ärmsten Dörfer die ersten Anträge stellen, sondern vor allem die bessergestellten Dörfer, die gut organisiert sind und zudem die Eigenleistung mobilisieren können. Ähnliches gilt für Maßnahmen, die durchaus die Absicht haben, arme Haushalte zu unterstützen (z.B. durch Vergabe von Ackerbaugerät), die aber in ähnlicher Weise einen Eigenbeitrag einfordern. Auch in solchen Fällen ist keineswegs sicher, dass die Menschen, die die Unterstützung am nötigsten haben, auch diejenigen sind, die den Eigenbeitrag zügig aufbringen können.

Folglich ist geographisches Targeting vielleicht für allgemeine Infrastrukturvorhaben sinnvoll, etwa bei der Erschließung eines armen Gebiets durch eine Piste oder bei der ländlichen Elektrifizierung. Überall, wo jedoch ganz gezielt die absolut ärmsten Haushalte oder Personen in einem Dorf, einem Bezirk oder in einer Provinz angesprochen werden sollen, ist ein sehr viel differenzierenderes Identifikationssystem notwendig, das es ermöglicht, auf der Basis von sozio-ökonomischen Erhebungen jeden nach bestimmten Kriterien als arm einzustufenden Haushalt unmittelbar anzusprechen. ID Poor in Kambodscha ist ein solches Targeting-System, das den Anspruch erhebt, die Ärmsten im Dorf oder neuerdings auch in den Städten des Landes in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung zu identifizieren, damit Hilfsmaßnahmen gezielt diese Ärmsten erreichen. Überwiegend geschieht dies sogar in Eigenregie der dörflichen Bevölkerung bzw. ihrer VertreterInnen.

2.1 Von der Befragung im Hospital zum landesweiten Identifikationssystem

ID Poor als ein landesweites System zur Identifikation extrem armer Haushalte und Personen wurde 2006-2007 erstmals in einem Drittel der kambodschanischen Provinzen implementiert. Zuvor hatte de facto jede Geberorganisation ihr eigenes Erfassungssystem (vgl. KoC / MoP o.D.), zum Beispiel um die Behandlung von Personen, die kein Geld für medizinische Versorgung aufbringen konnten, zu übernehmen. Auch staatliche Vorhaben im Bereich der Sozialen Sicherung mussten ihre Klientel mit erheblichem Aufwand zu Beginn einer Fördermaßnahme erst einmal identifizieren.

⁸ Zu den verschiedenen Targeting-Methoden vgl. die Gegenüberstellung von Nutzen bzw. Problemen im Rahmen des „Poverty Targeting Primer“ der GIZ (2017).

In der Regel wurde eine Entscheidung hinsichtlich z.B. der medizinischen Behandlung auf Antrag der betreffenden Person getroffen, eine Nachprüfung erwies sich aber stets als sehr aufwendig bis unmöglich, zumal die Dorf- und Kommunalverwaltungen nur selten in die Verfahren einbezogen wurden.

Eine leicht verfeinerte Methode wurde ab 2003 im Rahmen des Health Equity Fund (HEF) für die medizinische Behandlung eingeführt, bei der sich der oder die AntragstellerIn in den Provinzhospitälern (Provincial Referral Hospitals) einer intensiveren Befragung unterziehen musste, die bereits mit guten Proxy-Indikatoren⁹ arbeitete und auch Nachprüfungen beinhaltete. Dieses Verfahren wurde in den nächsten Jahren mit Unterstützung u.a. von University Research Corporation (URC), der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), HealthNet International (HNI) und anderen Geberorganisationen auf insgesamt sechs Provinzen ausgedehnt, und Tausende extrem Arme kamen dadurch in den Genuss einer kostenfreien Behandlung (vgl. ADRA 2016, Bliss 2018a).

Mit der geplanten Ausdehnung der HEF-Leistungen auf weitere Provinzen stellte sich allerdings die Frage, ob das auf die wenigen Provinzhospitäler beschränkte Identifikationsverfahren nicht zu schmalspurig angelegt sei, um fast den gesamten ländlichen Raum eines Landes erfolgreich abdecken zu können. Zudem waren (und sind) die Entfernungen zwischen den teilweise sehr abgelegenen Dörfern zu groß, um allen armen Menschen den Erstzugang zu den Erfassungsbüros auch in der Praxis zu ermöglichen. Ferner fehlen öffentliche Transportangebote in Kambodscha jenseits der großen Verkehrsachsen nahezu völlig. Entsprechend wurde bereits im Februar 2005 ein Nationales Forum unter Regie des MoP organisiert, das die Notwendigkeit der Einführung eines nationalen Verfahrens zur Identifikation Armer bestätigte. Im Juni 2005 wurde eine Arbeitsgruppe (ID Poor Consultative Group, CG) eingerichtet für die Aufgabe, allgemeingültige Indikatoren für die Armerfassung in ganz Kambodscha auszuarbeiten, einen Haushaltsfragebogen zu entwickeln und das Gesamtdesign für das Erhebungsverfahren vorzulegen. Unterstützt wurde das MoP dabei im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von der GIZ, die ihre Erfahrungen aus der HEF-Arbeit einbringen konnte,¹⁰ sowie von der australischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT).

In den Provinzen Kratie, Svay Rieng und Prey Veng, in denen bereits der HEF aktiv war, wurden 2007 erste Feldversuche durchgeführt, die bis 2009 auf das ganze Land erweitert wurden, was zusammen die erste ID Poor-Runde darstellte. Im Oktober 2008 waren in fünf Provinzen bereits sämtliche 2.128 Dörfer vollständig erfasst. 2009 folgten weitere fünf Provinzen und in 2010 wurde mit weiteren acht ganz Kambodscha – mit Ausnahme der selbstständigen Städte – komplett abgedeckt. Da nur etwa 20% der Bevölkerung Kambodschas in Städten wohnen, konnten damit rund 80% der Bevölkerung des Landes mit Blick auf ihre sozio-ökonomische Situation erfasst werden. Bereits 2011 wurde ID Poor in der ersten

⁹ Zu Proxy-Indikatoren z.B. im Rahmen einer sozio-ökonomischen Base-Line-Studie vgl. World Bank (2015) oder Mapa / Albis (2013).

¹⁰ Im Rahmen des „Support to Identification of Poor Households Programme“ (ID Poor), das dem ganzen Verfahren auch seinen Namen geben sollte (vgl. KoC/MoP o.D.).

nationalen kambodschanischen Strategie zur Sozialen Sicherung als wichtiges Instrument für Sozialtransfers oder für Befreiungen Armer von Gebühren angeführt (KoC 2011b).

Die Kosten für die erste Runde waren noch stark aus Gebermitteln finanziert (2010 rund 90%), dann wurden die Zuschüsse laufend abgebaut, 2013 waren es noch 60%, 2014 nur noch 40%, bis 2015 die Kosten für die Durchführung von ID Poor in ländlichen Gebieten komplett vom kambodschanischen Staat übernommen wurden. Seitdem tragen GTZ (GIZ) und das australische DFAT nur noch die Kosten für das deutsche Beratungsteam, und – ebenfalls in abnehmendem Maße – die Kosten für die Entwicklung und Durchführung eines angepassten Instruments für ID Poor in den Städten des Landes sowie für andere konzeptionelle Weiterentwicklungen des Targeting-Systems (BMZ 2017: 27f.).¹¹

Damit unterscheidet sich ID Poor grundsätzlich von einer Vielzahl anderer Identifikationssysteme, wie jene in Pakistan oder auf den Philippinen (vgl. World Bank / Australian Aid 2012)¹² und in afrikanischen Staaten: Wenn überhaupt auf nationaler Ebene existent, werden diese überwiegend von Gebern finanziert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass ID Poor anders als die meisten anderen Systeme eine gesetzliche Grundlage hat. Das Dekret 291 hat Ziel “ [to] regulate identification of poor households, in order to provide data to be utilized in poverty reduction strategy” und alle Ministerien und Institutionen auf nationalem und sub-nationalem Level “must cooperate with MoP to facilitate and implement identification of poor households” (KoC 2011a: §§2+6).

Insbesondere ist das MoP angehalten, im Rahmen von ID Poor folgende Anforderungen zu erfüllen:

- (i.) “coordinating and monitoring implementation of identification of poor households,
- (ii.) providing technical guidance to relevant government institutions, non-governmental organizations and local communities,
- (iii.) manage entry, consolidation, processing and analysing of data collected and
- (iv.) publication and dissemination of data to relevant ministries, institutions, NGOs and local communities” (KoC 2011a: §§7 Übersetzung ins Englische Oliver Schell).

Streng genommen obliegt die Implementierung von ID Poor nur im Bereich der konzeptionellen Betreuung und des Follow-Ups dem MoP. Die eigentliche Arbeit wird vollständig dezentral auf Dorfebene durch die Village Representative Groups (VRG) geleistet. Dies geschieht im Rahmen eines Prozesses, der dörfliche Konsultationen mit dem Ziel der Konsensfindung kombiniert mit einer Haushaltsbefragung, die mittels Proxy-Indikatoren die materielle Situation der Haushalte erfassen soll (vgl. Box 1). Insgesamt macht das Dekret von 2011 in § 12 eine Reihe von qualitativen Vorgaben, die eine demokratische Wahl der Komiteemitglieder, Transparenz, hinreichend Zeit für Kommentare und Vorschläge durch die Bevölkerung usw. beinhalten. Der Prozess selbst besteht aus sieben grundsätzlichen Schritten (vgl.

¹¹ An dieser Stelle sei explizit auf die gute Zusammenarbeit des INEF-Forschungsteams mit den VertreterInnen des GIZ-Projektes hingewiesen, das vor allem in Person von Sabine Cerceau wertvolle Informationen zur Implementierungspraxis von ID Poor beigesteuert hat.

¹² Bei Gesprächen des INEF-Forschungsteams 2016 in Manila wurde seitens der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) darauf verwiesen, dass 2017 / 2018 eine neue Runde des National Household Targeting Systems für die Philippinen geplant war.

KoC 2011a), die gemeinsam mit dem GIZ-Team und im Rahmen eines aufwendigen Konsultationsprozesses mit den wichtigsten staatlichen und nichtstaatlichen Interessengruppen entwickelt wurden:

(i.) Pro Kommune wird eine Planning and Budgeting Committee Representative Group, die das Verfahren steuert, eingerichtet und durch MitarbeiterInnen des MoP auf ihre Aufgaben vorbereitet. Praktisch geht allerdings diesem ersten Schritt ein interner Zwischenschritt voraus, indem je Provinz die dortige Vertretung des MoP bzw. ein MitarbeiterInnenteam sehr genau in das Verfahren eingewiesen wird, um alle weiteren Schulungsaufgaben übernehmen zu können.

(ii.) Es folgt die Wahl der Mitglieder der dörflichen VRG, die de jure die volle Verantwortung für die Erstellung der Listen mit dörflichen Armen übertragen bekommen haben.

(iii.) Die VRG erstellen Listen aller Haushalte im Dorf und führen mittels der vom MoP in Phnom Penh auf Basis des Dekrets erstellten Fragebögen die Haushaltsbefragungen durch und erstellen auf deren Basis nach eng vorgegebenen Kriterien eine Rangliste der Armen (First Draft List of Poor Households).

(iv.) Anschließend führen die VRG nach dem öffentlichen Aushang der Listen Dorfkonsultationen (Versammlungen) durch, nehmen Proteste bzw. Korrekturwünsche der Betroffenen (in der Praxis vor allem seitens der nicht als arm gelisteten BewohnerInnen) oder anderer DorfbewohnerInnen entgegen und erarbeiten die vorerst endgültige Liste armer Haushalte im Dorf (Final Draft List of Poor Households), die ebenfalls veröffentlicht wird.

(v.) Der Rat der Kommune erhält anschließend die Liste, damit danach geprüft wird, ob alle Kriterien erfüllt wurden und bestätigt sie danach als endgültig (Final List of Poor Households). Zuvor erfolgen jedoch noch zwei kleinere Schritte, nämlich

(vi.) die Erstellung von Fotos der Armen (siehe Foto 2), und

(vii.) der Eintrag aller Daten und der Fotos in das nationale Datenverzeichnis der „Armen Haushalte“.

Anschließend vergibt der Rat der Kommune sogenannte „Equity Cards“ an die armen Haushalte aus, die in dieser Studie auch als ID Poor-Karten oder -Ausweise bezeichnet werden.



Foto 2: ID Poor-Karte der Kategorie 1 (sehr arm) einer zweiköpfigen, noch jungen Familie

Box 1: Proxy-Indikatoren für die Haushaltsbefragungen

Der Begriff „Proxy-Indikatoren“ meint im Kontext der Haushaltsbefragungen „beschreibende“ Indikatoren, die einen Zustand charakterisieren, der für Armut im lokalen kambodschanischen Kontext typisch ist. Hierzu gehört zunächst der Zustand der Behausung: (feste Fußböden oder Lehm; Wände gemauert, aus Holz oder nur Palmblättern; Blechdach oder Strohdach usw.; auch ob gemietet oder Eigentum), Vorhandensein von Transportmitteln (Auto, Moped, Fahrrad, Mini-Traktor), Tiere im Eigentum (u.a. Kühe, Hühner), Land (Größe und Qualität, Eigentum oder gepachtet), Situation der Kinder zwischen 6 und 11 Jahren (eingeschult, nicht in der Schule), Arbeit (festes Einkommen, TagelöhnerIn, keine arbeitsfähigen Personen im Haushalt), Gesundheitssituation und Behinderung (behinderte Mitglieder, Haupterwerbsperson zeitweise/chronisch krank, Pflegefälle), Art des Haushalts (z.B. von Frau geleitet, viele kleine Kinder) und vieles mehr (vgl. KoC 2011; Sovannarith / Schell 2016).

2.2 Die Identifikation Armer im Dorf – Das Verfahren im Abriss

In Ponhea Srey (um einen fiktiven Ortsnamen zu wählen) erfuhr die Bevölkerung erstmals von der Kampagne zur Identifizierung Armer durch das Radio und mehrere Fernsehspots. Dann hing die Verwaltung der Kommune Plakate am Schwarzen Brett aus, ferner in der Schule, den Gesundheitszentren sowie der Polizeistation. Neben allgemeinen Hinweisen zu ID Poor erfolgte der Aufruf, VRG zu bilden. Wie diese VRG zustande kamen (und weiterhin kommen, derzeit in den Städten und parallel für die vierte nationale Runde im ersten Drittel der Dörfer), lief höchst unterschiedlich. So wurde in einigen Dörfern und auch in Ponhea Srey die Gruppe quasi vom Dorfcchef zusammengestellt, der allerdings gemäß den Vorgaben nicht nur Verwandte, sondern eben auch einige Männer und Frauen aus ärmeren Haushalten zusammenrief.¹³

Anderenorts sorgte die Kommune dafür, dass vor allem VertreterInnen von dauerhaft ansässigen Familien in die Gruppe berufen wurden. Immer wurde darauf geachtet, dass, sofern vorhanden, auch junge, gut ausgebildete Männer und Frauen in die VRG gewählt wurden. Die Bestätigung der Mitglieder erfolgte wiederum in einigen Dörfern, wie vom Dorfcchef oder dem Kommune-Vorstand vorgeschlagen, per Akklamation, anderenorts durchaus auf der Grundlage von Kandidaturen und Gegenkandidaturen.

Das neu gebildete Komitee (während der 2. und 3. Runde von ID Poor wurden meistens die Gruppen der 1. Runde reaktiviert und nur ergänzt anstatt sie komplett neu zu wählen) erhielt nach seiner Bestätigung seitens des Provinz ID Poor-Teams, das im Provincial Department of Planning (PDoP) angesiedelt ist, ein grundlegendes Training bezüglich seiner Aufgaben und vor allem der Haushaltsbefragungen. Die ausgewählten Mitglieder des Komitees, die die Befragung durchführen sollten, wurden zusätzlich anhand der Fragebögen geschult.

¹³ Für viele Dorfcchefs, besonders in wenig entwickelten Gebieten, ist die Auswahlmöglichkeit indes gering, denn die VRG-Mitglieder müssen gemäß der Vorgaben bestimmte Voraussetzungen erfüllen (wie z.B. lesen und schreiben können) und bereit sein, auf freiwilliger (und unentlohnter) Basis zu arbeiten. Dies schränkt eine Rekrutierung von Personen aus ärmeren Haushalten oft ein. Einzelne geeignete Personen werden daher auch direkt vom Dorfcchef angesprochen und gefragt, ob sie bereit seien, sich zu engagieren.

Zusammen mit VertreterInnen der Kommune erstellte die VRG als erste Aufgabe eine Liste aller Haushalte, die als arm galten, was in unserem Referenzdorf mit rund 180 Haushalten einfacher als in sehr großen Dörfern mit zudem erheblicher Bevölkerungsfluktuation war, wo sehr viel mehr Haushalte auf die Liste gesetzt werden mussten, da die ökonomischen Verhältnisse der einzelnen Haushalte den dortigen VRG weniger bekannt waren und daher eine breitere Erhebung geboten war. Haushalt wurde und ist weiterhin definiert als „alle Personen, die vom selben Reistopf essen oder Geld für ihr Essen gemeinsam zusammentragen“, unabhängig davon, ob diese verwandt sind oder nicht. Nur mussten die Betreffenden mindestens sechs Monate im gleichen Haushalt leben. Einbezogen wurden alle Haushalte im Dorf, die dort seit mindestens drei Monaten ansässig waren.

Herr Leng, Lehrer an der örtlichen Schule und gewählter Vorsitzender der VRG erhielt anschließend vom PDoP die Fragebögen. Zusammen mit zwei weiteren Mitgliedern, einer davon ebenfalls Lehrer, die zweite Person stellvertretende Leiterin des örtlichen Gesundheitszentrums, besuchte er die 35 armen Haushalte des Dorfes zwecks Befragung in ihren Häusern. Diese Haushalte waren zuvor durch das VRG als sicher bzw. höchst wahrscheinlich arm ausgewählt worden. Hier sollten der Hausherr oder die Hausherrin in ihrer Abwesenheit ein anderes erwachsenes Haushaltsmitglied, befragt werden. Eine Reihe von Fragen wurden allerdings von den InterviewerInnen selbst beantwortet, etwa der Typ des Hauses, die Art der Wände, des Daches, die Ausstattung u.a.

Abbildung 1: Karte der in den Jahren 2012 bis 2014 durch ID Poor erfassten Provinzen (vgl. KoC. MoP 2017)



Anschließend wurden die Fragebögen ausgewertet und die Ergebnisse in ein Punktesystem eingetragen: 59 – 68 Punkte führen zur Klassifizierung Armutsniveau 1 (sehr arm) oder ID

Poor 1; 45 – 58 Punkte bedeuten Armutsniveau 2 (arm) bzw. ID Poor 2. Alle anderen, die zwischen 44 und 0 Punkten erhalten, werden in dem Schema als nicht arm geführt.

Auf der Basis der Punkteergebnisse wurde anschließend die erste ID Poor-Haushaltsliste für Ponhea Srey erstellt mit den Namen von 22 der 35 besuchten Haushalte. Bevor diese allerdings veröffentlicht wurde, hatten die VRG-Mitglieder die Möglichkeit, eigene ergänzende Erkenntnisse beizusteuern und zum Beispiel Haushalte, die knapp unterhalb der benötigten Punktezahl lagen, wegen besonderer Probleme/Ereignisse doch noch als arm zu klassifizieren oder arme als sehr arm einzustufen. Allerdings sollte der Umfang der Ergänzungen nur 15% der per Fragebogen als arm oder sehr arm eingestuften Befragten umfassen.

Auf Ebene der Kommune wurden alle so erstellten Listen gesammelt und durch eine auf dieser Verwaltungsebene zuständige Arbeitsgruppe des Planungs- und Budgetierungskomitees (PBCRG) überprüft. Die ohne Probleme bestätigte Liste von Ponhea Srey wurde anschließend für eine Woche am Schwarzen Brett der lokalen Grundschule ausgehängt, damit alle Familien die Möglichkeit hatten, zu sehen, wer auf die Liste gekommen war und wer nicht. Anschließend wurde eine Versammlung einberufen, an der sich auch zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligten und ggf. nicht berücksichtigte Personen für die Aufnahme in die Liste vorschlagen konnten. Gegebenenfalls mussten dann weitere Haushaltsbefragungen durchgeführt und die Listen ergänzt werden.

Innerhalb von 10 Tagen nach dieser Versammlung war die VRG aufgefordert, die endgültige Liste zu erstellen, was in diesem Fall die Aufnahme von zwei weiteren Haushalten bedeutete, die bisher unbeachtet geblieben waren. Das Planungs- und Budgetierungskomitee der Kommune (PBCRG) nahm nun eine weitere Prüfung vor, deren Ergebnis dann die offizielle, wenngleich noch vorläufige ID Poor-Liste von Ponhea Srey war.

Zur endgültigen Liste wurde das Papier mit den nunmehr 24 Namen nach einer offiziellen Vorstellung aller Listen der Kommune im Rahmen einer öffentlichen Versammlung, bei der noch einmal letzte Anmerkungen eingebracht und die Listen dann von den VRG unterzeichnet und über die Kommune an die Provinzverwaltung (PDoP) geschickt wurden. Parallel dazu erhielten alle auf der Liste angeführten Haushalte eine Bestätigung, dass sie fortan als ID Poor-KartenanwärterInnen gelten durften. Der Weg zur eigentlichen Karte führte dann über einen Fototermin, bei der alle Familienmitglieder, für die der ID Poor-Ausweis Gültigkeit haben sollte, zusammen abgelichtet wurden, über die Erstellung der Karte (deren Druck in Phnom Penh erfolgte) schließlich zu deren Aushändigung. Hierbei sollten auch Erläuterungen zur Verwendung des Ausweises gegeben werden.

2.3 ID Poor ist dauerhaft etabliert und wird auf die Städte ausgedehnt

Das Targeting-System ID Poor ist so angelegt, dass die Verwaltungen des Landes und die Beteiligten im Department of Planning (DoP), PDoP, PBCRG und VRG nicht überfordert werden. Immerhin sind landesweit rund 35.000 Personen, zumeist Freiwillige aus den Dörfern selbst, in den Prozess eingebunden, die aus- und fortgebildet werden müssen (BMZ 2017: 5). Deshalb wurde im ersten Jahr nur ein Drittel der Provinzen Kambodschas erfasst, was auch durch die beschränkten Kapazitäten des ID Poor-Teams im Ministry of Planning und seinen Untergliederungen in den Provinzen bedingt war und ist. Im zweiten Jahr erfolgte die Erfassung im zweiten Drittel der Dörfer und im dritten Jahr das restliche Drittel. Im Jahr vier wurde dann im ersten Drittel die zweite Runde eingeläutet usw. (siehe Abb. 1).

Damit war aber das Problem noch nicht gelöst, auch die Menschen in den großen Städten des Landes zu erfassen. So wurde ID Poor im November 2016 ausgeweitet und beginnend in Phnom Penh eine erste Runde 2017 nach den gleichen Prinzipien, aber basierend auf einem an die urbanen Bedingungen angepassten Fragebogen und Methodik durchgeführt. Das Prinzip der VRG blieb dabei bestehen, nur der Name ist mit „Sangkat Working Group“ (SWG) ein anderer. Zusätzlich wurden „Partner Support Groups“ (PSG) bestehend aus NRO und Organisationen, die mit den städtischen armen Familien zusammenarbeiten, gebildet. Die PSG sind aber nicht für die Durchführung des Prozesses zuständig. Ihre Rolle ist es vielmehr, die Liste der armen Haushalte ggf. zu erweitern. Hintergrund hierfür ist die Annahme, dass die SWG-Mitglieder im städtischen Raum anders als die VRG in den Dörfern nicht alle armen Familien im Stadtbezirk kennen und man deshalb Inputs von anderen Akteuren braucht, um möglichst alle armen Familien identifizieren zu können.

Gegenwärtig, d.h. zu Beginn des Jahres 2018, sind die Befragungen der ersten städtischen ID Poor-Runde in neun Provinzen abgeschlossen, die Dateneingabe erfolgt bereits und wird bis Mitte des Jahres abgeschlossen sein. Noch 2019 sollen dann alle armen Haushalte des gesamten Land erstmals komplett erfasst sein und detaillierte Daten vorliegen.

2.4 ID Poor als Beitrag zum landesweiten Projekt-Targeting und für konkrete Hilfsmaßnahmen

Zu den im ID Poor-Prozess erstellten Datensätzen gehören zwei Berichte, die ohne Registrierung auf der Webseite von ID Poor abgerufen werden können sowie vier Berichte, die vom Sekretariat des zuständigen Departments auf Anfrage hin als DVD-Dateien erhältlich sind oder auch online versendet werden.¹⁴ Für die Registrierung kann online ein Antragsformular ausgefüllt werden, in dem die Nutzung der Daten dargestellt werden muss. Diese wird sowohl für staatliche nationale wie auch geberfinanzierte Projekte sowie privat finanzierte Vorhaben von NRO vom Planungsministerium in der Regel kurzfristig bestätigt. Die abfragenden Organisationen dürfen die Daten nicht über die angegebene Nutzung hinaus verwenden und werden aufgefordert, den Datenschutz insbesondere personenbezogener Daten zu berücksichtigen.

Alle Berichte liefern sehr genaue Informationen über den Armutsstatus der erfassten Haushalte, heruntergebrochen bis auf Dorfebene. Auch die Ergebnisse der Haushaltsbefragungen, die zur Rangfolge der Haushalte und der Einstufung als ID Poor 1 oder 2 führten bzw. den Ausschluss der Betroffenen begründen, sind digitalisiert, stehen aber nicht öffentlich zur Verfügung. Daten wie z.B. die Landflächen der einzelnen Haushalte, ihr Bildungsstand, eventuelle Behinderungen usw. können auf Anfrage vom Planungsministerium zur Verfügung gestellt werden. Die Extrahierung der Daten aus der Datenbank ist derzeit allerdings nur mit großem Arbeitsaufwand für das Planungsministerium möglich und wird deshalb nicht flächendeckend für alle Indikatoren angeboten. Die geplante umfassende Umstrukturierung des ID Poor-IT-Systems soll hier Abhilfe schaffen. Ab Mitte 2018 werden DatennutzerInnen selbst

¹⁴ Zu den Berichten allgemein: <http://www.idpoor.gov.kh/en/report-types/> [04/2018], hierzu gehört der Bericht „Summary Statistics“, der die landesweiten Ergebnisse von ID Poor liefert und der „Poverty Rate Comparison Report“. Für die folgenden Berichte mit sehr genauen, bis auf Dorfebene heruntergebrochenen Daten ist die Registrierung notwendig: (i.) Poor Household List, (ii.) Profile of all Household Members, (iii.) List of Names and Photos of Poor Household Members, und (iv.) Household Data Summary.

Berichte anhand nutzerdefinierter Kriterien von der Webseite herunterladen können, wobei auch hier das Planungsministerium auf nationaler Ebene die Zustimmung erteilen muss.

Das erwähnte Dekret 291 zu ID Poor legt fest, dass nationale Institutionen, aber auch NRO sowie die Kommunen bei der Planung von allgemeinen Leistungen bzw. der Unterstützung von armen Haushalten einschließlich von Nothilfemaßnahmen auf die Ergebnisse von ID Poor zurückgreifen (Article 17: „... must primarily use valid national poor household data“). Eine Verpflichtung im juristischen Sinne ist dies allerdings nicht. Das Planungsministerium hat lediglich den Auftrag, arme Haushalte zu identifizieren und deren Daten bereitzustellen, allerdings nicht das Mandat, deren Nutzung nachzuverfolgen. Daher ist auch nicht genau bekannt, in welchem Umfang ID Poor-Daten etwa durch kleinere in- und ausländische NRO genutzt werden. Einen Anhaltspunkt geben aber die in Zusammenarbeit mit der GIZ durchgeführten Datennutzerbefragungen, bei denen zumindest größere staatliche und nichtstaatliche Organisationen befragt werden, wie die Daten für armutsmindernde Maßnahmen genutzt werden. Bei den bilateralen Vorhaben, den Programmen der Organisationen der Vereinten Nationen (VN) sowie der von Entwicklungsbanken (vor allem Weltbank und ADB) finanzierten Vorhaben sowie nationalen Armutsbekämpfungsmaßnahmen scheint ID Poor tatsächlich zumindest vorrangig genutzt zu werden.

Bisher ist der Hauptnutzen für die ID Poor-KarteninhaberInnen, dass sie im Rahmen der Förderung durch den Health Equity Fund kostenlosen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen erhalten. Ein Aufdruck auf der ID Poor-Karte selbst informiert ihre/n BesitzerIn folgendermaßen: „... Karteninhaber soll die Karte in öffentlichen Gesundheitszentren und Hospitälern vorzeigen oder bei anderen Institutionen und Organisationen, die Hilfeleistungen anbieten“. Nach Auskunft des gut informierten Chefs einer Kommunalverwaltung verfügte diese über ein Merkblatt, das ID Poor-KarteninhaberInnen über eine Reihe weiterer ggf. beantragbarer Leistungen informieren soll. Hier einige Leistungen, wie von dem Informanten aufgezählt:¹⁵

- Die kostenfreie medizinische Versorgung, dazu entgeltfreier Transport zum Hospital, wenn dies von der Leitung des zuständigen Health Centers veranlasst wurde, zudem freie Kost während des stationären Aufenthaltes in einem Krankenhaus;
- die Anwartschaft auf eine „Soziale Landkonzession“, bei der einzelne Kommunen Land an arme Haushalte vergeben können (vgl. Hennecke et al. 2017), das nach fünf Jahren Nutzung auf ihren Namen registriert wird;
- Im Bereich der Landwirtschaft ggf. Beteiligung an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, falls vorhanden Zuteilung von kleinen Hand-Multifunktionstraktoren, Saatgut, Tieren zur Aufzucht;
- Bezugsberechtigung für zinsverbilligte Kredite;
- Im Falle einer Verteilungsaktion von Hausrat z.B. Vergabe von Schränken, Wassertanks, Handpumpen, Latrinen, Decken, Moskitonetzen, Matten oder ggf. einen elektrischen Hausanschluss;
- Begünstigung im Falle einer kostenlosen Verteilung von Reis (z.B. bei Ernteausfällen, nach Überflutungen);

¹⁵ Eine Liste von Vorhaben und ihren Leistungsangeboten, die ID Poor 2015 nutzten, befindet sich in Anlage 4.

- wenn Kinder in die Schule gehen (und ein lokales oder regionales Programm läuft), möglicher Erhalt von einem Fahrrad, Schulmaterial inkl. -uniformen, auch Verpflegungsrationen wie Reis, Dosenfisch, Speiseöl oder andere Nahrungsbestandteile;
- Freistellung von der Verpflichtung, für lokale Entwicklungsmaßnahmen einen Kostenanteil zu übernehmen;
- und gemäß Dekret No. 1008 "On the transfer of budget package for the poor, dated 22 October 2013) "Looking for legal service support from the Board of Lawyers of the Kingdom of Cambodia (...), this budget package is transferred to the budget package of Ministry of Justice)."

Was sich auf dem Merkblatt wie ein sehr umfassendes Hilfsprogramm für ID Poor-KarteninhaberInnen liest, existiert aber nur rein theoretisch als Paket, praktisch jedoch in Form von selten gleichzeitig gewährten Einzelvergünstigungen. Nirgendwo in den untersuchten fünf Provinzen wurde von einem größeren Bündel derartiger Leistungen berichtet. Neben der kostenfreien Gesundheitsversorgung, die heute landesweit angeboten wird und auf alle Versorgungsebenen – einschließlich eines Spezialkrankenhauses für komplizierte chirurgische Eingriffe in Phnom Penh – ausgedehnt wurde, wird ID Poor für eine Reihe von relativ großen Geldtransferprogrammen angewandt. Ebenso gilt dies für Fördermaßnahmen im Schulbereich wie das vom Welternährungsprogramm (WFP) unterstützte Schulspeiseprogramm¹⁶ oder ebenfalls durch das WFP geförderte Stipendien für Grund- und OberschülerInnen sowie gelegentliche Reisverteilungen nach Wetterunbilden, vor allem Überflutungen. Nur gelegentlich wurde z.B. ein Haushalt von den Stromanschlusskosten befreit oder erhielt wirklich eine eigene Handpumpe.

Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass einzelne NRO lokale Hilfsaktionen auf Basis der Daten von ID Poor durchführen, ohne dass dies breiter bekannt wird. Zudem werden in Vorhaben wie dem von der GIZ geförderten Improving Livelihoods and Food Security Project (ILF) (= flankierende Maßnahmen bei der Vergabe Sozialer Landtitel) die gleichen Haushalte gefördert, die ja zuvor ihre Landzuteilung vor allem auch aufgrund der ID Poor-Karten erhalten hatten. In GIZ-Programmen, wo familienbasiertes Targeting praktiziert wird, ist eine ID Poor-Zugehörigkeit nicht nur ein indirektes Auswahlkriterium, sondern wird auch als Zugangskriterium genutzt.

¹⁶ Dieses Programm, durch das landesweit mehr als 1.200 Primarschulen dabei unterstützt werden, den Kindern vor Schulbeginn ein warmes Essen zu servieren, macht allerdings aus verschiedenen, v.a. sozialen Gründen der Verhinderung von Diskriminierung, keinen Unterschied zwischen Kindern aus Haushalten mit ID Poor-Karten und solchen, die dazu in der Lage wären, einen Kostenbeitrag zu leisten (vgl. Bliss 2017 sowie Kress et al. 2016: 16).

3. ID Poor in der Praxis

3.1 Methodik der Untersuchung

Die Feldforschung zum ID Poor-Projekt erfolgte auf der Basis von zahlreichen Gesprächen mit wichtigen Stakeholdern in Phnom Penh und in den fünf Untersuchungsprovinzen (siehe u.a. Tabelle 1) sowie mit mehr als 400 Angehörigen armer Bevölkerungsgruppen, die das Identifikationsverfahren bereits durchlaufen hatten und mehrheitlich schon in den Genuss einer ID Poor-Karte gekommen waren. Die Gespräche mit Letzteren fanden in Form von Fokusgruppendifkussionen (FGD) in 28 Dörfern statt, die sich auf die fünf Provinzen von Stung Treng, Siem Reap, Kampong Thom, Kampong Chhnang und Tbong Khmum verteilten.¹⁷ Bei den Stakeholder-Gesprächen wurden sowohl die Verantwortlichen auf nationaler Ebene in der für ID Poor zuständigen Abteilung im MoP sowie die zuständigen staatlichen VertreterInnen auf Provinzebene der dortigen PdoP angesprochen. Von den hier insgesamt 18 Personen waren fünf weiblich, davon nur eine in einer gehobenen Position (Tab. 1). Interviewt wurden auch zahlreiche kommunale FunktionsträgerInnen (d.h. MitarbeiterInnen der Kommunen – auch hier nur sehr wenige, nämlich zwei Frauen – sowie sämtliche, mit einer Ausnahme nur männlichen Dorfcheads der 28 Referenzdörfer).

Tabelle 1: Größe und Art der Treffen mit den PDoP-VertreterInnen der fünf Referenzprovinzen

Provinz	Anzahl	Position der Teilnehmer
Stung Treng	2	Chef + 1 Mitarbeiter (m)
Siem Reap	2	1 Stellvertreterin + 1 Mitarbeiter (m)
Kampong Thom	2	Chef + 1 Stellvertreterin + 1 Mitarbeiter (m)
Kampong Chhnang	9	Chef + 2 Stellvertreterin + 6 Mitarbeiter (3w, 3m)
Tbong Khmum	3	Chef + 2 Mitglieder (1w, 1m)

Bei den Fokusgruppendifkussionen sollten im Rahmen der Vorankündigung mindestens zehn und maximal 20 TeilnehmerInnen eingeladen werden. Diese Anzahl war aber teilweise nur schwer durchzusetzen. In manchen Dörfern war es trotz Ankündigung im Voraus nicht möglich, mehr als sieben, in einem Fall sogar nur fünf TeilnehmerInnen zu erreichen (vgl. Tab. 2). In einem Dorf waren dagegen deutlich mehr TeilnehmerInnen anwesend als für eine aktive Gruppendiskussion geeignet sind. Aus Gründen der Höflichkeit war es dennoch unmöglich, einzelne Männer und Frauen wieder wegzuschicken. Schließlich waren diese teilweise von weither gekommen und hatten für die geplanten Gespräche bereits erhebliche Mühen auf sich genommen. Es ist außerdem in Kambodscha nicht zu vermeiden, dass TeilnehmerInnen nachträglich zu einem Treffen dazukommen oder bereits vor Ende einer Veranstaltung gehen.

¹⁷ Diese wurden so ausgewählt, dass wenigstens die drei ersten Runden vertreten waren und neben einer Provinz mit anerkannt guter Performance auch eine Provinz mit bekanntermaßen weniger guter vertreten war.

In drei FGD waren Vertreter der Kommunalverwaltung anwesend. Außerdem wurden auf Wunsch des Planungsministeriums (MOP) in Phnom Penh alle Fokusgruppendifkussionen von einem Vertreter des PDoP begleitet. Dies erfolgte auch zur logistischen Unterstützung, was die Orientierung und Kommunikation vor Ort einerseits deutlich erleichterte, andererseits zumindest in einzelnen Fällen kritische Bemerkungen verhindert haben könnte.¹⁸ Daneben wurde es einem Vertreter des MoP aus Phnom Penh ermöglicht, an zwei Fokusgruppendifkussionen in Tbong Khmum teilzunehmen, um Einsicht in die Art, den Inhalt und die Umsetzung der Untersuchungen zu erhalten.

Die 28 Dörfer für die Fokusgruppen wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und zwar aus jeweils drei verschiedenen Kommunen in zwei unterschiedlichen Distrikten jeder Provinz. Es wurden immer zwei Dörfer aus derselben Kommune ausgewürfelt, um es möglich zu machen, zwei Fokusgruppendifkussionen an einem Tag durchzuführen. In der ersten Provinz, Stung Treng, riet der Leiter des dortigen PDoP vom Besuch zweier Dörfer ab, da hier gerade während der Tage der Untersuchung gegen Zwangsumsiedlungen im Kontext eines geplanten Staudammbaus protestiert wurde. Entsprechend hatte die Polizei die Dörfer abgeriegelt, insbesondere für AusländerInnen, so dass ein Besuch auf erhebliche Widerstände gestoßen wäre. Aus logistischen Gründen wäre eine kurzfristige Mobilisierung der Bevölkerung zweier anderer Dörfer kaum möglich gewesen, daher wurden in der Provinz Stung Treng nur vier statt der geplanten sechs Dörfer besucht.

3.2 Profil der Stichprobe



Foto 3: Die meisten TeilnehmerInnen der FGD brachten ihre ID Poor Karten mit

Insgesamt wurden mit 429 DorfbewohnerInnen, inklusive der Dorfautoritäten, Gespräche geführt. Von diesen 429 Personen war der überwiegende Anteil weiblich ($304/429 = 71\%$). Der hohe Anteil an Frauen war dadurch bedingt, dass viele Männer tagsüber als Tagelöhner andernorts tätig waren, teilweise sogar auf längere Zeit in anderen Teilen Kambodschas oder im Ausland leben, während die Frauen die Aufsicht über Haus und Kinder führen. Da aber auch eine

Reihe von jüngeren Frauen als Tagelöhnerinnen fern von ihrem Dorf arbeitet, übernehmen in diesem Fall die Großmütter die Verantwortung für die Kinder. An allen Fokusgruppendifkussionen waren allerdings trotzdem immer VertreterInnen beider Geschlechter beteiligt. Außerdem war stets auch eine große Anzahl an Kindern und Kleinkindern anwesend, da die

¹⁸ Generell gilt es in Kambodscha als sehr unhöflich, offene Kritik zu äußern. Daher muss stets damit gerechnet werden, dass GesprächspartnerInnen bei kritischen Fragen eher zurückhaltend antworten, insbesondere dann, wenn es sich um eine öffentliche Diskussion handelt und es um die Beurteilung von Dingen geht, die Haushalte kostenlos erhalten haben oder erhalten könnten. Dies gilt in besonderem Maße, wenn RegierungsvertreterInnen und / oder andere Autoritätspersonen anwesend sind.

entsprechenden Eltern und / oder Großeltern keine anderen Aufsichtspersonen hatten bzw. die Kleinkinder noch gestillt wurden.

Von den 28 Dörfern wurden in 27 verwertbare Informationen zu ID Poor AusweisinhaberInnen gesammelt. Im Dorf Ksach Prachheh Kandal in Tbong Khmum dagegen konnten die DorfbewohnerInnen, der Dorfchef und sein Vertreter keine genauen Angaben zu ID Poor-AusweisinhaberInnen und zur letzten durchgeführten Runde des Identifikationsprozesses machen. Zwar erinnerten sich einige der TeilnehmerInnen der Diskussionsrunde daran, dass bis zu zwanzig Haushalte zeitweise durch den ID Poor-Prozess als arm identifiziert wurden, aber es gab zum einen offenbar Verwechslungen der ID Poor-Karte mit einer Vorzugskarte für arme Haushalte für Behandlungen durch den lokalen Gesundheitsdienst, möglicherweise ein Beitrag aus einem älteren Projekt der deutschen EZ, das derzeit in den HEF übergeleitet wird. Außerdem war zur Zeit der ID Poor-Runde der Dorfchef krankheitsbedingt ausgefallen, und dementsprechend wurde der Vorgang im Dorf von seinem Stellvertreter begleitet.

Dieser war kurze Zeit vor der INEF-Studie abgesetzt worden und hatte sich offenbar zuvor weder an die Vorgaben zu ID Poor gehalten, noch irgendwelche Informationen an seinen Chef weitergegeben. Der neu gewählte Stellvertreter wiederum hatte sein Amt erst vor drei Monaten angetreten und konnte daher keine detaillierten Aussagen zum Thema machen. Letztendlich war kein/e einzige/r ID Poor-KarteninhaberIn anwesend und es war aufgrund der spärlichen Informationslage nicht zu klären, ob zurzeit tatsächlich keine Haushalte ID Poor-Karten besaßen. Daher wurde dieses Dorf in den folgenden Analysen nicht einbezogen.

Von den 418 TeilnehmerInnen der 27 ausgewerteten FGD gaben 312 an, eine ID Poor-Karte (auch als „Ausweis“ bezeichnet) zu besitzen. Von diesen waren 42% (130/312) in die Kategorie ID Poor 1 (extrem arm) und 58% (182/312) in die Kategorie ID Poor 2 (arm) eingestuft. 80 TeilnehmerInnen besaßen keinen ID Poor-Ausweis, die restlichen 33 TeilnehmerInnen machten dazu keine Aussage. Von den 312 AusweisinhaberInnen gaben 32% (99/312) an, den ID Poor-Ausweis in der letzten Erhebungsrunde von 2016/17 bekommen zu haben, die Mehrheit mit 67% (209/312) besaß den Ausweis dagegen schon seit der ersten oder zweiten Erhebungsrunde. Die verbliebenen knappen 2% (6/312) machten dazu keine Angabe. Hierzu ist anzumerken, dass es insgesamt nicht möglich war zu unterscheiden, ob die Ausweise in der ersten oder in der zweiten Erhebungsrunde ausgestellt wurden, weil nur in einem Drittel der Dörfer die Befragten in der Lage waren, sich an den genauen Zeitpunkt zu erinnern und auch zwischen diesen kam es zu kontroversen Diskussionen.

Daher ist nach den Aussagen der Befragten letztendlich nur klar zu unterscheiden, wer erst in der letzten Runde den Ausweis erhalten hat und wer bereits zuvor (d.h. bei einer der beiden früheren Identifikationsrunden). In drei Dörfern war niemand dabei, der erst in der letzten Erhebungsrunde einen Ausweis erhalten hatte. In vielen Dörfern wurde dagegen angegeben, dass in der letzten Erhebungsrunde zahlreiche Haushalte dazu gekommen seien, da sie entweder durch Krankheit, Unfall oder andere Unglücksfälle kürzlich in Armut abgerutscht seien oder sich für die letzte bzw. vorletzte (und damit erste Erhebungsrunde von ID Poor) vielleicht schon qualifiziert hätten, aber wegen ihrer damaligen Abwesenheit vom Heimatdorf nicht an den Interviews hätten teilnehmen können.

In der Provinz Tbong Khmum dagegen gab es ein Dorf, in dem ein Großteil der ID Poor-Karteninhaber ihren Ausweis erst in der letzten Erhebungsrunde bekommen hatten, da die Erhebungsrunde davor dem organisatorischen Umstellungschaos während der Einrichtung der neuen Provinz zum Opfer gefallen war. In den Dörfern von Stung Treng, wo nach Aussagen Beteiligter möglicherweise den Dorfautoritäten eine Maximalzahl an zuzuerkennenden ID Poor-Ausweisen vorgegeben wurde, die auch bei deutlich größeren identifizierten

Armutszahlen in den folgenden ID Poor-Runden nicht erhöht werden sollte, ist die Zahl an neu hinzugekommenen Ausweisberechtigten in der letzten Runde sehr gering.

Tabelle 2: Anzahl der durch die Untersuchung erfassten AusweisinhaberInnen und ihre Zugehörigkeit zu den Armutsgruppen unter ID Poor (N = 312)

Provinz	Dorf, Kommune	ID Poor gesamt	ID Poor 1	ID Poor 2
Stung Treng	Sra Lao, Anlong Chrey	9	3	6
	Anlong Chrey, Anlong Chrey	12	4	8
	Veun Sein, Ou Svay	12	7	5
	Ou Svay, Ou Svay	11	4	7
	Gesamte Provinz	44	18	26
Siem Reap	Kouk Yeang, Doun Peaeng	14	4	10
	Kchhas, Doun Peaeng	7	2	5
	Nokor Pheas Mouy, Nokor Pheas	18	3	15
	Romniet, Nokor Pheas	17	9	8
	Svay Chek, Svay Chek	7	3	4
	Kouk Kak, Svay Chek	10	2	8
	Gesamte Provinz	73	23	50
Kampong Thom	Preaek Sbov, Ou Konthur	35	11	24
	Boeng Lies, Ou Konthur	8	8	0
	Krachab, Achar Leak	10	3	7
	Prey Banlich, Achar Leak	20	8	12
	Rumchek, Sochet	7	2	5
	Srae Pring, Sochet	5	0	5
	Gesamte Provinz	85	32	53
Kampong Chhnang	Tonle Krau	9	4	5
	Kampong Klanh	7	4	3
	Kor Chrum, Kaoh Thkov	5	3	2
	Ta Mol Leu, Kaoh Thkov	10	7	3
	Prey Moan, Srae Thmei	11	6	5
	Trea Cheung, Srae Thmei	8	7	1
	Gesamte Provinz	50	31	19
Tbong Khmum	Ksach Prachheh Kandal, Krouch Chhmar	9	6	3

	Kaoh Treang, Kaoh Pir	12	6	6
	Chour Kandal, Kaoh Pir	17	7	10
	Trapeang Krapeu, Mong Riev	10	7	3
	Chi Peang, Mong Riev	12	0	12
	Gesamte Provinz	60	26	34
	Insgesamt	312	130	182

3.3 Gründe für Armut bei den DiskussionsteilnehmerInnen

Die FGD sollten vor allem die Inklusions- und Exklusionsfehler (siehe Box 2) beim ID Poor-Identifikationsverfahren zur Sprache bringen. Um jedoch auch die generelle Armutssituation im jeweiligen Dorf näher kennenzulernen, wurde zunächst die Frage nach den Erscheinungsformen von Armut in den Dörfern und den Gründen hierfür gestellt.

Box 2: Inklusionsfehler - Exklusionsfehler

Inklusionsfehler meint in diesem Zusammenhang in einem Targeting-System für Armut die Einstufung einer Person oder eines Haushaltes als arm, die/der nach den vorgegebenen Kriterien zu wohlhabend ist, um (noch) als arm gelten zu können. Entsprechend bedeutet ein Exklusionsfehler den aus welchen Gründen auch immer erfolgten Ausschluss bzw. die Nichterfassung einer Person oder eines ganzen Haushaltes aus/in einer Armutsliste, obwohl diese/r anhand der genannten Kriterien unbedingt als arm zu gelten hätte.

In der Praxis ist es selbst bei feststehenden, gut gewählten (auch: stets aktuellen) Kriterien sehr schwierig, In- oder Exklusionsfehler zu vermeiden. So kann z.B. die Eigentumsfrage eines Hauses nicht richtig erfasst werden und jemand, der nur in einem Haus wohnt, das ihm/ihr aber nicht gehört, wird fälschlicherweise als „vermögend“ eingestuft (= Exklusionsfehler). Oder ein Haushalt wird wegen erheblicher Ausgaben in einem medizinischen Notfall als arm eingestuft, obwohl die Nachbarn auf das „schöne Haus“ verweisen könnten. Wäre dies ein Inklusionsfehler – oder erlauben die besonderen Umstände nicht unbedingt auch hier die Einstufung als arm?

Generell ist Armutsmessung ein höchst komplexes Thema (vgl. Einführung zu Kapitel 2). ID Poor versucht mit seinem breiten Ansatz, die Inklusions- und Exklusionsfehler möglichst gering zu halten.

Wenig eigenes Land, entsprechend einfache Behausungen und wenig Inventar sowie keine Ernährungssicherheit mangels Verfügbarkeit von hinreichenden Ackererträgen und Bargeld sind danach die wesentlichen Bilder von Armut in allen Referenzdörfern (siehe Fotos 4 und 5). Hauptursache für Armut ist das Fehlen vor allem von regelmäßigen Einkommen.

Auch wenn einzelne Mitglieder der Haushalte Geld als BauarbeiterInnen, ErntehelferInnen, WäscherInnen, FischerInnen und durch eigenen landwirtschaftlichen Anbau verdienen, erhalten sie dieses Einkommen sehr unregelmäßig, oft stark saisonal schwankend und fast immer in nicht ausreichendem Umfang, um für das restliche Jahr Reserven bilden zu können. Gerade die Beschäftigungsmöglichkeit für ErntehelferInnen ist nicht in jedem Anbaujahr gegeben, da die jeweilige Ernte und damit der Hilfskräftebedarf erheblich vom Wetter und den Wachstumbedingungen abhängig sind.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten sind allerdings von Region zu Region in den fünf Provinzen sehr verschieden, weswegen die TeilnehmerInnen auch sehr unterschiedliche Problematiken ansprachen. In den Dörfern an großen Flüssen oder Seen (Mekong in Stung Treng oder Tonle Sap in Kampong Thom und Kampong Chhnang) sind viele Familien von der Fischerei abhängig. In diesem Kontext wurde oft angeführt, dass sich die Anzahl der Fische in den letzten Jahren drastisch reduziert habe und man heute größtenteils nur noch genug für den eigenen Bedarf fange, aber nicht mehr für den Verkauf.

In der Provinz Siem Reap sind viele HauptverdienerInnen (zumeist die Männer) der Haushalte zur Lohnarbeit in Thailand jährlich über Monate hinweg abwesend, wo sie in Fabriken, auf Baustellen, Plantagen etc. arbeiten. Die meisten schicken zwar etwas Geld zu ihren Familien im Dorf, aber dies erfolgt oft in unregelmäßigen Abständen und vielfach auch nicht in ausreichender Höhe, um den Grundbedarf der Haushalte hinreichend decken zu können. Entsprechend müssen die daheim gebliebenen Frauen ebenfalls einem Erwerb nachgehen, um das Einkommen aufzubessern. In dieser Situation werden die Kinder meistens von den Großeltern großgezogen, deren Haushalte dadurch sehr belastet werden. Unter den vielen älteren Befragten gaben entsprechend viele genau diese Belastung durch die Versorgung der Enkelkinder in Kombination mit der eigenen sehr beschränkten Arbeitskraft als Armutsgründe an.



Foto 4: Fast der gesamte Besitz einer extrem armen Familie in einem Dorf von Stung Treng

In der Nähe von Städten wie bei vier Dörfern in Kampong Thom verdienen sich einige Frauen Geld als WäscherInnen bzw. Haushaltshilfen hinzu, aber auch diese Arbeit bringt zumeist nicht genug Einkommen und vor allem auch nur sehr unregelmäßig Geld ein. Gleichzeitig bedeutet dies allerdings eine Verdienstmöglichkeit, die sich den Haushalten in den ländlichen Gebieten nicht bietet.

Außerdem wurde bei allen Diskussionen angemerkt, dass arme Haushalte über keinerlei Geldreserven verfügten und keinerlei Wertgegenstände besäßen, dies trifft auch auf Hausrat (*household assets*) zu. Dies konnte bei einer Reihe von Hausbesuchen bestätigt werden, wo sich das Inventar auf einige Decken, wenige Kochgeräte und fast leere Vorratskrüge bzw. -säcke beschränkte (siehe Foto 4).

Ein weiterer Punkt der in allen Dörfern angesprochen wurde, ist der Mangel an Transportmöglichkeiten. Ein Großteil der Befragten hat keine Motorräder zur Verfügung, und auch zu den Diskussionen kamen die GesprächspartnerInnen entweder zu Fuß, mit dem



Foto 5: Haus einer sehr armen Familie (Vordergrund) und ähnlich ärmliches Anwesen dahinter

Fahrrad oder mit für diesen Zweck ausgeliehenen Motorrädern. In allen Dörfern finden sich Haushalte, die nicht mal ein Fahrrad besitzen. Manche besitzen sehr alte Motorräder, die sich aber wegen des schlechten Zustandes weder für lange schwierige Strecken eignen noch für den Transport von Gegenständen, was andernfalls möglicherweise noch etwas Geld einbringen würde. Es wurde immer wieder bestätigt, dass das die Einkommensmöglichkeiten sehr reduziere.

In den Dörfern, die als Pfahlbauten im oder am Wasser liegen, gaben die Befragten an, nur kleine, alte Boote zu benutzen, zumeist ohne Motor, die nur sehr begrenzt zum Fischfang einzusetzen sind, sich in keinem Fall für den weiteren Transport von Waren eignen.

In allen Dörfern berichteten mindestens zwei oder drei HaushaltsvertreterInnen, dass sie oft nicht genug zu essen hätten. Bei allen Diskussionen waren außerdem vereinzelte HaushaltsvertreterInnen zu finden, die angaben, dass alle erwachsenen Haushaltsmitglieder aufgrund von chronischen Krankheiten, Behinderungen oder Altersschwäche nicht in der Lage seien, zu arbeiten und Geld zu verdienen. In einem Dorf in Stung Treng sei zudem dieses Jahr die Ernte durch Überflutung vernichtet worden, was zu Nahrungsknappheit geführt habe. In diesem Dorf bestätigte ein Vater übrigens auch, dass die große Anzahl seiner Kinder zu seiner Verarmung beigetragen habe.

Bei etwa der Hälfte der Diskussionen wurde das Fehlen von Nutztieren wie Geflügel oder Schweinen als typisches Merkmal von armen Haushalten angeführt. Nur bei drei Diskussionen wurde dagegen die fehlende Stromversorgung im Kontext des Armutsthemas genannt. Ein sehr abseits gelegenes Dorf in Kampong Thom führte allerdings das Fehlen von Strom, Latrinen sowie von sauberem Wasser als Armutscharakteristika an.

Mindestens die Hälfte der DiskussionsteilnehmerInnen in allen Dörfern gab an, in ärmlichen Behausungen zu wohnen, die über kein regendichtes Dach verfügen und sehr klein seien (vgl. Foto 5). Gerade in den an Städte angrenzenden Dörfern und vereinzelt auch in den ländlichen Gebieten traf das Untersuchungsteam Haushalte an, die über kein eigenes Wohnland verfügten und ihre Behausungen auf gemieteten oder von Verwandten / Bekannten überlassenem Land errichtet oder – verbunden mit erheblicher Rechtsunsicherheit – „herrenloses“ Land besetzt hatten.

In zwei Dörfern am Fluss in Kampong Thom lebt die Mehrzahl der ID Poor-Haushalte in Hütten auf Flächen direkt am Fluss, die oft überflutet werden oder angeblich sogar bei Hochwasser in Gefahr gerieten, in den Fluss abzustürzen. In den Dörfern an Stadträndern beteiligten sich auch mehrere Personen an den Diskussionen, die betonten, gar keine eigene Behausung zu haben und in Häusern bzw. Haushalten von Verwandten oder Bekannten zu leben. Dies kam allerdings in keinem der ländlichen Dörfern vor.

In insgesamt fünf sowohl ländlichen als auch an Stadträndern gelegenen Dörfern wurde berichtet, dass arme Haushalte manchmal zusätzlich belastet seien durch die Aufnahme von entfernt verwandten Waisenkindern oder Halbwaisen, die in letzterem Fall von dem verwitweten Elternteil „abgelehnt“ worden seien. In einer Diskussion gab eine sehr kranke, alte Dame ohne Verwandtschaft und Wohnland an, dass sie im Tempel lebe und dort von den Mönchen versorgt werde. Dies sei im Übrigen bei alleinstehenden und mittellosen alten Menschen nicht einmal unüblich. Die Dame war zwar im Besitz der ID Poor-Karte, habe diese allerdings noch nie eingesetzt. Es ist aber in vielen Fällen durchaus üblich, dass Angehörige dieser in Tempeln lebenden Personengruppe bei den ID Poor-Erhebungsrunden nicht erfasst würden, weil die Versorgung durch die Mönche sehr umfassend sei (inklusive etwaiger Krankenpflege), wodurch die Vorzüge eines ID Poor-Status an Gebrauchswert verlören und die Karte daher für die Betroffenen unnötig sei.

Verfügbares Ackerland oder eben dessen Fehlen wurde bereits als verbreiteter Grund für Armut genannt. In den vier Dörfern im ländlichen Stung Treng scheinen jedoch alle an den Diskussionen beteiligten Haushalte im Besitz von Ackerland zu sein. Die mehrheitliche Meinung war hier, dass die Landgrößen für die Haushalte zwar vielleicht hinreichend seien, es aber an landwirtschaftlicher Gerätschaft fehle, um das Land adäquat bestellen zu können. Gemeint sind die landesüblichen kleinen Handtraktoren, die mit Zubehör pflügen, Reisfelder durcheggen oder mit einem Anhänger sogar zu einem Mini-Transporter umgebaut werden können.

Wenn derartige Hilfsmittel, die immerhin je nach Umfang des Zubehörs zwischen 1.200 und 1.800 US-Dollar kosten, nicht zur Verfügung stünden und die Arbeitskraft in der Familie beschränkt sei, so die vielfach vorgetragene Ansicht, dann könne das Land nicht im ausreichenden Maße bestellt werden, um genug Ertrag für die Versorgung des Haushaltes und den Verkauf abzuwerfen. Die Familie sei dann trotz der theoretischen Landverfügbarkeit arm. Hierzu ist anzumerken, dass solche Haushalte in Kambodscha so gut wie niemals über hinreichend Bargeld verfügen, um LohnarbeiterInnen anzustellen (fünf US-Dollar Lohnkosten pro Arbeitskraft und Tag) und sich trotzdem bis zur Ernte nach drei oder vier Monaten ernähren zu können. Kleinstkredite von 50 oder 100 US-Dollar bieten hier keine hinreichende Lösung und von privaten GeldverleiherInnen aufgenommenes Geld von z.B. 200 bis 300 US-Dollar sei zumeist in doppelter Höhe zurückzuzahlen.

Auch die Bewässerung des Ackerlandes erfolgt noch per Hand, was den Arbeitsaufwand selbst bei Vorhandensein der Handtraktoren auf hohem Niveau hält.

In vier sehr nahe an urbanen Zentren angrenzenden Dörfern in Kampong Thom gaben viele Haushalte an, gar kein Ackerland zu besitzen oder nur in so geringem Ausmaß, dass der Boden nicht reicht, um genug Reis für den Eigenbedarf geschweige denn für den Verkauf zu produzieren. In den vier Dörfern in Kampong Chhnang, die im Tonle Sap-Überschwemmungsgebiet liegen, berichteten die Haushalte dagegen, dass sie zwar über ausreichend Ackerland verfügen, dies aber während der Regenzeit zu sehr überflutet ist, um längere Zeit im Jahr bestellt werden zu können. Es ist somit nur eine Ernte möglich, in Jahren mit einem besonders hohen Wasserstand nicht einmal dies.

In Tbong Khmum liegen zwei Dörfer auf einer kleinen Insel, auf der nicht ausreichend Ackerland für alle Haushalte zur Verfügung steht, zudem während der Regenzeit aufgrund von Überschwemmungen auch noch deutlich weniger als während der trockenen Zeit. In den restlichen Dörfern waren die Angaben zum verfügbaren Landbesitz sehr unterschiedlich, aber überall dort, wo Ackerland zumindest in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht, wurde immer darauf hingewiesen, dass kein gutes Material (Handgeräte) oder Maschinen zur

Bearbeitung vorhanden seien und dadurch die Nutzung nur begrenzt möglich sei. Die verfügbare Arbeitskraft bestimmt hier also in besonderem Maße die Landnutzung, was vor allem von Frauen geleitete Haushalte ohne mitarbeitende Männer benachteiligt.

Obwohl in allen Dörfern die schlechten Bildungsmöglichkeiten offenkundig sind – es gibt viele AnalphabetInnen unter den Älteren, und ein Großteil der Kinder besucht nur eine Grundschule –, wurde mangelnde Bildung von den Betroffenen selbst kein einziges Mal als Grund oder Zeichen von Armut genannt. Diesbezügliche Erklärungen kamen nur von den MitarbeiterInnen der zuständigen Behörden.

3.4 Ergebnisse der Untersuchung von ID Poor Fokusgruppen

3.4.1 Einschätzung von ID Poor durch die Betroffenen

Die Fokusgruppendifkussionen (FGD) wurden in den fünf Provinzen Stung Treng, Siem Reap, Kampong Thom, Kampong Chhnang und Tbong Khmum durchgeführt. Bei allen durchgeführten Diskussionen waren sich die Befragten einig, dass ID Poor-Haushalte weitere Unterstützung benötigen. Zudem stimmten sie darin überein, dass keiner der anwesenden HaushaltvertreterInnen ihren/seinen ID Poor-Status unberechtigterweise erhalten habe, weil sie/er die Armutskriterien nicht erfüllen würde. Außerdem wurde in drei Viertel der Dörfer bestätigt, dass der ID Poor-Ausweis die Situation des Haushalts verbessert habe, da er vor allem die medizinische Versorgung gewährleistet und die bisher dadurch anfallenden Kosten verringert habe (vgl. Box 3).

Box 3: Targeting über den ID Poor-Ausweis

Frau Chheng lebt in einem Dorf in der Provinz von Stung Treng. Der Haushalt mit vier Kindern wird von ihr allein geleitet, weswegen sie kaum Land bestellen kann. Im Rahmen der zweiten Erhebungsrunde hat Frau Chheng einen ID Poor-Ausweis erhalten. Eine NRO, die in der Region seit Jahren in der ländlichen Armutsbekämpfung über eine Intensivierung und Ausweitung der Haustierzucht aktiv ist, hatte die Familie anhand der Identifizierung durch das ID Poor-Verfahren als bedürftig erkannt. Dadurch erhielt die Familie eine Grundausrüstung mit Entenküken sowie Futter und eine Fortbildung in der Geflügelzucht. Durch die Aufzucht von etwa 100 Enten kann die Familie sich nun ohne externe Unterstützung finanzieren und Frau Chheng berichtet nicht ohne Stolz, dass sie mit ihrer heutigen Situation zufrieden sei und in der letzten Erhebungsrunde von ID Poor deshalb auch keinen Ausweis mehr erhalten habe – und diesen auch nicht mehr benötige.

Abgesehen von dem Hinweis des Provinzdepartements des Planungsministeriums in Siem Reap, dass während der ersten Erhebungsrunde manche Dorfautoritäten ihre Macht missbraucht hätten, um Anverwandten und Bekannten den ID Poor-Ausweis zukommen zu lassen, obwohl diese Haushalte nicht mittellos gewesen seien, gab es keine Hinweise auf einen substantiellen Missbrauch des ID Poor-Programms. Zudem sei, so während der Befragung der ProvinzvertreterInnen angegeben, dieser Missbrauch im Rahmen der zweiten Erhebungsrunde erfolgreich eingedämmt worden.

Auf der anderen Seite wurde in immerhin 25 Dörfern während der Gespräche sehr deutlich, dass es eine Reihe weiterer mittelloser Haushalte gäbe, denen eigentlich ein ID Poor-Ausweis zustehen sollte. In einigen Dörfern war dabei nur von drei oder vier Haushalten die Rede, aber in den meisten Dörfern wurde die Zahl der armen Haushalte ohne zugeteilte Ausweise auf über zehn bis hin zu 25 Haushalte geschätzt. Die angeführten Gründe hierfür

waren durchaus verschieden. In den Dörfern in Stung Treng läge die geringe Ausstattung mit ID Poor-Ausweisen an der angeblich durch die Behörden vorgegebenen Obergrenze an zu verteilenden Karten, hieß es. Auch in drei Dörfern in Siem Reap und Kampong Thom wurde dieser Grund angeführt. In den anderen Dörfern in Siem Reap wurde dagegen die Abwesenheit der arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder während der Erhebungsrunden und der Interviewzeit als Grund für die fehlenden Ausweise angeführt. Vereinzelt wurde dieser Grund auch in Dörfern anderer Provinzen benannt. Aber es wurde von den Diskussions- teilnehmerInnen hier auch zugestanden, dass Interviewtermine häufig wiederholt worden seien, außer bei längerer Abwesenheit des Haushaltsvorstandes.

Weitere Gründe, warum Haushalte nicht als arm eingestuft wurden waren, dass Haushalte erst nach der Erhebungsrunde durch Heirat neu entstanden seien oder Haushalte erst danach neu in das jeweilige Dorf zugezogen seien oder eine Familie durch Unfall oder Krankheit erst in der Zeit nach der letzten Erhebungsrunde verarmt sei. Diesen Mängeln soll allerdings Abhilfe geschaffen werden, indem auf Anfrage hin auch Interviews in der dreijährigen Periode zwischen den Erhebungsrunden durchgeführt in denen Haushalte als arm identifiziert werden. Diese sogenannte „On Demand Identification of Poor Households“ (OD-IDPoor) wird derzeit bereits vom MoP mit Unterstützung von GIZ, UNICEF und Save The Children / USAID in drei Provinzen pilothaft umgesetzt.¹⁹

In Dörfern in zwei Provinzen wurde wiederholt darauf verwiesen, dass manche mittellose Haushalte während der Befragungen eine zu hohen Punktezahl erhalten hätten, etwa aufgrund der Größe ihrer Häuser oder weil sie zuvor schon Latrinen (z.B. durch ein Projekt) erhalten hätten. Vor allem letzteres würde in keiner Weise zu einer Verbesserung des Haushaltseinkommens beitragen und sollte daher nicht so stark bei der Punktevergabe gewertet werden. In einem Dorf wurde auch kritisiert, dass die Größe des Ackerlandes bei manchen Familien die Einstufung als ID Poor-Haushalt verhindert habe, obwohl hier aufgrund mangelnder Arbeitskraft oder auch aufgrund der schlechten Qualität der Böden ein niedriges Einkommen durch das eigene Land erwirtschaftet werden konnte.

Bei knapp der Hälfte der Diskussionen wurde erwähnt, dass Haushalte, die die Punktezahl für eine ID Poor-Einstufung nur knapp verfehlt hätten oder nicht für Interviews ausgewählt worden waren, aber sich trotzdem für arm hielten, neidisch auf die Vergünstigungen durch den ID Poor-Status seien. Auch würden sie sich darüber beschweren, dass sie selbst keinen ID Poor-Status erhalten hätten. Diese Kritik ist sicher für die zukünftige Ausgestaltung der ID Poor-Runden wichtig, denn ein Ziel des ID Poor-Prozesses ist ja genau die Schaffung von Akzeptanz bei allen Beteiligten durch die gewählte starke Partizipation der Dorfbevölkerung und die dabei ausgewiesene Transparenz.

¹⁹ Arme Haushalte selbst oder in ihrer Vertretung z.B. Dorfcheads, SchulleiterInnen oder Health Center-DirektorInnen können einen Antrag auf ein Interview bei der Kommune stellen. Während des monatlichen Treffens des Rates der Kommune wird darüber entschieden, ob die Familie berechtigt ist, interviewt zu werden. Wenn positiv entschieden wird, erfolgt die Erhebung durch ein Mitglied des Kommunalrates, deren Ergebnis im Folgemonat vom Rat besprochen wird. Zu diesem Verfahren wurde sogar eine „App“ entwickelt, mittels derer das Interview auch per Tablet durchgeführt werden kann. Der Rat der Kommune hat einen Passwort-geschützten Zugang, wodurch die Befragungsergebnisse und die Entscheidung über einen ID Poor-Status bei bestehender Internetverbindung sofort an die Nationale Datenbank gesandt werden kann. Innerhalb von ca. 15 Minuten kann dann eine PDF-Datei mit der ID Poor-Ausweiskarte zurückgesendet werden. Diese wird entweder von den Kommunen selbst oder dem PDoP gedruckt und über die Dorfcheads ausgeteilt.

3.4.2 Der Vergabeprozess des ID Poor-Ausweises: Information und Partizipation

Der Vergabeprozess gestaltete sich trotz des ausgearbeiteten und in Trainings vermittelten Regelwerks zur Prozessgestaltung von Dorf zu Dorf durchaus unterschiedlich.

Information über den ID Poor-Prozess

Der erste Schritt einer jeweiligen ID Poor-Runde ist die Informationskampagne über die anstehenden Schritte. In neun von 27 Dörfern wurde hierfür ein Dorftreffen aller Familien organisiert, bei dem die lokalen Autoritäten das Verfahren erläuterten. Teilweise wurden bei diesen Treffen auch die Mitglieder für die VRG gewählt. Zu den Versammlungen wurde durchgängig seitens der lokalen Autoritäten direkt eingeladen, d.h., dass der / die DorfchefIn, StellvertreterInnen oder MitarbeiterInnen alle Haushalte besuchten und persönlich zum Treffen einluden. In sieben weiteren Dörfern erhielten allerdings nur Haushalte zum Dorftreffen Einladungen, die als arm eingeschätzt und von den Dorfautoritäten auch als mögliche ID Poor-Haushalte für Interviews ausgewählt wurden. In neun Dörfern erfolgte keine allgemeine Versammlung, sondern nur ein persönliches Informationsgespräch durch die genannten Dorfautoritäten mit den VertreterInnen der armen Haushalte bzw. in zwei Dörfern sogar mit allen Haushalten.



Foto 6: Während einer FGD in der Provinz Stung Treng

Die Haushaltsinterviews

Die Dorfautoritäten selbst, meist in persona der/des Dorfchefs bzw. der einen Dorfchefin, gaben bei den Gesprächen offen zu, die Vorauswahl der zu interviewenden ID Poor-KandidatInnen getroffen zu haben. Es wurde in den Diskussionen allerdings auch allgemein davon ausgegangen, dass die Dorfautoritäten am besten über die Situationen der einzelnen Haushalte Bescheid wüssten.

In einigen Dörfern wurde berichtet, dass bei der ersten Erhebungsrunde eine sehr große Anzahl an Haushalten für Interviews ausgewählt worden war. Die enorme Anzahl der Interviews hatte allerdings einen erheblichen Aufwand bedeutet und vor allem viel Zeit gekostet im Verhältnis zu der Anzahl an Haushalten, die schließlich als arm im Sinne von ID Poor eingestuft wurde.

Daher wurde die Anzahl der interviewten Haushalte in den letzten zwei Erhebungsunden deutlich gesenkt. Die Dorfchefs gaben an, nun realistischer jene Haushalte ausgesucht zu haben, die man interviewen sollte. In einem Dorf wurden allerdings auch weiterhin alle Haushalte interviewt. In den Dörfern, wo offenbar eine Obergrenze an ID Poor-Ausweisen

festgesetzt worden war, wurden nur noch fünf bis zehn zusätzliche Haushalte interviewt (und als arm eingestuft).

Bezüglich der Interviewfragen waren sich die FGD-TeilnehmerInnen in allen Dörfern einig, dass alle nötigen Informationen eingeholt wurden und die Situation der Haushalte sehr genau eingeschätzt und Fehlinformationen vermieden werden konnten. Zudem konnten die InterviewerInnen wegen der in den Wohngebäuden der InterviewpartnerInnen selbst stattfindenden Gespräche auch immer die materiellen Bedingungen des jeweiligen Haushaltes unmittelbar vor Ort einschätzen. Allerdings wurde in den Gesprächen auch deutlich, dass die Vorabinformationen für die Auswahl der zu befragenden Haushalte nicht immer aktuell waren, was z.B. die Anzahl der Haushaltsmitglieder betraf, da innerhalb der drei Jahre zwischen den Erhebungsrunden Mitglieder des Haushaltes durch Heirat oder Geburt dazukommen waren oder auch Mitglieder durch Sterbefälle, Wegzug oder Heirat wegfielen.

Die Interviews in den Haushalten selbst werden bekanntlich durch die dörflichen VRG selbst durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.2) Die in den Diskussionen anwesenden VRG-Mitglieder gaben an, die Interviewfragen von dem PDoP-MitarbeiterInnen gut erklärt bekommen zu haben und nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der ersten Erhebungsrunde, wo die ersten Interviews etwas länger gedauert hätten, habe es keine Probleme diesbezüglich mehr gegeben.

Die Ankündigung der Interviews erfolgte in der Hälfte der Dörfer durch den/die DorfschefIn oder durch seinen bzw. ihren Stellvertreter und in der anderen Hälfte durch die VRG-Mitglieder. Die Besuche in den Haushalten wurden jeweils ein bis drei Tage vorher angekündigt, außer in einem Dorf, wo die Ankündigung schon eine Woche im Voraus erfolgte. Fast überall wurden dafür die Haushalte einzeln aufgesucht, nur in drei Dörfern wurden die Interviewtermine in einem Dorftreffen angekündigt. In einigen wenigen Fällen wurde angegeben, dass Befragte zur Interviewzeit trotz der Vorankündigung nicht anzutreffen gewesen wären. Hier wurde das Interview ein paar Tage später nachgeholt. Nur bei Haushalten, wo sämtliche erwachsenen Mitglieder sich längerfristig auswärts zur Arbeit aufgehalten hätten, sei es nicht immer möglich gewesen, die Interviews später nachzuholen. Diese Problematik wurde in sieben Dörfern angesprochen. In acht Dörfern wurde betont, dass die Interviewtermine nicht hinreichend angekündigt worden wären. Dies wurde damit begründet, dass sich die Haushalte nicht auf die Interviews vorbereiten sollten, weil man nicht wollte, dass die Situation des Haushaltes in ein besseres oder auch schlechteres Licht gerückt werden könnte.

Die Interviewauswertung (Punktevergabe - Scoring)

Beim Ausrechnen der Punkte für die Interviewergebnisse waren in allen Dörfern die VRG-Mitglieder wie auch die Dorfautoritäten anwesend. Bei drei Dörfern geschah die Auswertung im Rahmen eines Treffens, an dem auch die Dorfältesten²⁰ anwesend waren. Bei neun Dörfern gab es ein Treffen mit Beteiligung der VRG-Mitglieder, der Dorfautoritäten und dem Kommunalkomitee. Für vier Dörfer, in denen keine Mitglieder der kommunalen Ebene am Treffen

²⁰ Leider konnte nicht hinreichend geklärt werden, um wen es sich bei diesem Personenkreis genau handelt. Generell werden in Kambodscha als Dorfälteste angesehene ältere Männer bzw. Frauen bezeichnet. Bei indigenen Gruppen im Nordosten des Landes sind es in der Regel die (zumeist ebenfalls älteren) VertreterInnen der Verwandtschaftsgruppen in einem Dorf. Nicht in jedem Dorf gibt es die Dorfältesten allerdings als informelle Institution, die sich in die Belange der Gemeinschaft einmischt.

teilgenommen hatten, wurde angegeben, dass nach der Sitzung die Ergebnisse für eine erste Rückmeldung an das Kommunalkomitee geschickt wurden, bevor man im Dorf die endgültige (immer noch vorläufige) Liste festgelegt hatte.

Die Beschwerdemöglichkeiten

Theoretisch soll nach den Interviews und der Punktevergabe eine Liste mit den vorläufig ausgewählten Haushalten für die Vergabe des ID Poor-Ausweises öffentlich ausgehängt werden, damit armen, aber nicht berücksichtigten Haushalten die Möglichkeit eingeräumt wird, sich zu beschweren. In zwei Provinzen wurde bei den Gesprächen mit den PDoP-VertreterInnen angegeben, dass diese Praxis manchmal zu Beschwerden geführt habe, da sich einzelne Haushalte für ihre Mittellosigkeit geschämt hätten und ihre Namen nicht öffentlich angeschlagen sehen wollten. Dieses Problem hat sich allerdings in den Dorfdiskussionen nicht wiedergefunden. Allerdings wurde auch nur in elf Dörfern tatsächlich eine Namensliste ausgehängt, meistens in Grundschulen, Tempeln und/oder dem Haus des Dorfchefs, so vor allem in den Provinzen Siem Reap, Kampong Thom und Kampong Chhnang. Diese Nichtberücksichtigung der formellen Vorgaben zum ID Poor-Prozess wurde oft damit begründet, dass ein Großteil der betroffenen HaushaltsvertreterInnen nicht lesen und entsprechend die Aushänge nicht überprüfen können.

In den Dörfern, in denen die Listen tatsächlich ausgehängt wurden, gab der Großteil der Befragten an, über den Aushang nicht explizit informiert worden zu sein und ihre Informationen zu den Listen erst über Mundpropaganda (z.B. seitens der Dorfautoritäten) erhalten zu haben. In Kampong Chhnang wurde in vier Dörfern die Information über den Aushang der Namensliste allerdings sogar über ein Megafon verkündet. Außerdem wurde in allen Dörfern angesprochen, dass sich die Informationen hier schnell per Mundpropaganda verbreitet hätten und daher eine offizielle Ankündigung kaum notwendig gewesen sei. In einem Dorf sind die ausgewählten Haushalte angeblich erst dadurch informiert worden, dass sie zu einem Fototermin gebeten wurden. Sollte sich dies hier tatsächlich so abgespielt haben, wäre im betreffenden Dorf sogar mehr als nur ein Korrekturschritt zu den Ergebnissen der Haushaltsbefragung übersprungen worden (vgl. Kapitel 2.2).

Die eigentlich als Vorschrift für den ID Poor-Prozess zu verstehende Regelung, im Rahmen eines weiteren Dorftreffens die Möglichkeit zu Beschwerden nutzen zu können und ggf. zusätzliche Informationen einzubringen, wurde nur in sieben Dörfern vollumfänglich aufgegriffen. Allerdings wurde auch hier diese Möglichkeit nicht für Kritiken an der erarbeiteten Liste genutzt. Jedoch gaben die Dorfchefs bzw. die eine Chefin im Interview unumwunden zu, dass Kritik in ihren Dörfern grundsätzlich nur in Gesprächen außerhalb solcher Treffen geäußert werde, was bei ihnen auch teilweise erfolgt sei. Ob dies zu Änderungen der Listen geführt habe, wurde in den meisten Fällen jedoch verneint.

Allerdings wurde gerade in Stung Treng nach jeder FGD die Möglichkeit genutzt, dem INEF-Untersuchungsteam (und dem dabei anwesenden Vertreter des PDoP) Fragen zum ID Poor-Verfahren und den Identifikationskriterien zu stellen. Auch in den anderen Provinzen wurden in mehreren Dörfern vergleichbare Fragen gestellt oder der Wunsch nach mehr Informationen und Erläuterungen zum ID Poor-Prozess geäußert. Gerade in den Provinzen Stung Treng und Tbong Khmum scheinen die ID Poor-Haushalte und auch die Dorfautoritäten sehr schlecht über die Anwendungsmöglichkeiten des Ausweises informiert worden zu sein. Insgesamt zeigen die Gespräche, dass die Informationspolitik zum ID Poor-Verfahren und vor allem zu den Verwendungsmöglichkeiten des Ausweises überall noch verbessere-

rungswürdig ist, auch wenn unsere GesprächspartnerInnen auf bereits erhebliche Ausweitung der Informationen in den letzten Jahren hingewiesen haben. Die Aufklärung über ID Poor-bezogene Leistungen ist allerdings nicht die Aufgabe des MoP, dessen Mandat sich vorrangig auf die Identifikation der Armen bezieht. Über die möglichen Leistungen für Haushalte mit ID Poor-Status müssten die zuständigen Linienministerien oder auch, wenn vorhanden, in den Gemeinden tätige NRO informieren.

3.4.3 Zur Rolle der DorfrepräsentantInnengruppe - Village Representative Group

Die Mitglieder der Village Representative Group (VRG) sind bekanntlich für die Durchführung und Auswertung der Haushaltsinterviews zuständig und entscheiden somit in erster Instanz, welche Haushalte letztendlich den ID Poor-Ausweis erhalten sollen. In allen besuchten Dörfern sind die VRG Mitglieder außerdem in unterschiedlichen Ausmaßen auch für die Informationsverbreitung zum Verfahren gegenüber der Bevölkerung zuständig. In einem Dorf konnten allerdings bei der Diskussion keinerlei Informationen über eine VRG gegeben werden. Nach den Aussagen der DorfbewohnerInnen scheint es, als wären dort keinerlei VRG-Mitglieder ausgewählt worden. Hier wurden angeblich keine Interviews durchgeführt und die gegenwärtigen ID Poor-AusweisinhaberInnen gaben an, direkt vom früheren Stellvertreter des Dorfchefs ausgewählt worden zu sein, ohne dass es hierüber ein Protokoll gäbe. Diese Aussagen wurden teilweise vom neuen Stellvertreter des Dorfchefs bestätigt, allerdings konnten die Aussagen nicht zweifelsfrei überprüft werden, weswegen in unsere Analyse nur die Informationen aus den anderen 27 Dörfern eingeflossen sind.²¹

In diesen Dörfern gab es insgesamt 132 gewählte VRG Mitglieder, davon waren 55% männlich (73/132). Im kleinsten Dorf in Tbong Khmum gab es nur zwei Mitglieder, in den beiden Dörfern aus Kampong Chhnang mit der höchsten Anzahl an VRG-Mitgliedern gab es jeweils sieben bzw. acht Personen im Komitee. Die durchschnittliche Zahl der VRG-Mitglieder pro Dorf lag bei fünf Personen. In einem Dorf waren nur weibliche VRG-Mitglieder gewählt worden und in insgesamt zehn Dörfern in vier Provinzen gab es mehr weibliche als männliche VRG-Mitglieder. Im Schnitt sind in den Provinzen Siem Reap und Tbong Khmum die weiblichen VRG-Mitglieder in der Mehrzahl.

In den 27 Dörfern wurden allerdings nur knapp über der Hälfte der VRG-Mitglieder in einer Dorfversammlung per Abstimmung gewählt (15/27), wie es vom Konzept her angedacht ist. Dabei gab es nur drei geheime Abstimmungen, in den übrigen Dörfern wurde per Handzeichen offen abgestimmt. In den restlichen zwölf Dörfern wurden die VRG-Mitglieder nicht gewählt, sondern von den Autoritäten bestimmt. In der Mehrheit wurden diese Mitglieder vom Dorfchef ausgewählt (7/12) und in den anderen fünf Dörfern wurden sie vom Dorfchef bzw. der Dorfchefin in Absprache mit dem Kommunalrat (Commune Council) und/oder den restlichen Dorfautoritäten (StellvertreterIn, Dorfkomitee, Dorfälteste) bestimmt.

²¹ Die Auswahl muss aber auch hier trotzdem auf Grundlage eines ausgefüllten Fragebogens erfolgt sein. Vielleicht hat der Stellvertreter die Fragebögen ohne Beisein der Familie ausgefüllt. Zu vermuten ist, dass dies öfters passiert, wenn die verantwortlichen Personen glauben, die Lebensbedingungen auch ohne Interviews gut genug einschätzen zu können. Ohne ausgefüllten Fragebogen erfolgt jedenfalls keine Dateneingabe in das nationale IT-Datenbanksystem, das später auch die ID Poor-Karte generiert.

Die übereinstimmende Begründung für die Wahl bzw. Auswahl der VRG-Mitglieder seien die nötigen Kompetenzen gewesen, die ein VRG-Mitglied habe mitbringen müssen. Dazu gehörten vor allem die Befähigung, lesen und schreiben zu können, außerdem müssten die Betreffenden „die nötigen geistigen Fähigkeiten haben, die Interviewfragen verstehen, die Informationen zum ID Poor-Programm weitergeben und die Haushaltsbefragungen durchführen und auch die abschließende Auswertung der Fragebögen vornehmen zu können“, so ein Kommunen-Vertreter.

Insgesamt ist festzuhalten, dass in den ländlicheren Dörfern die VRG-Mitglieder eher bestimmt wurden, während in den Dörfern nahe urbaner Zentren wohl mehrheitlich in Versammlungen gewählt wurde. Dies könnte auch daran gelegen haben, dass gerade in den kleinen Dörfern in ländlichen Gebieten die Anzahl der Lese- und Schreibkundigen deutlich begrenzt ist, aber auch, dass dort die Gesellschaftsstrukturen insgesamt noch weniger demokratisch sind als im Umland der Städte.

Die Aus- bzw. Fortbildungsmaßnahmen für die VRG-Mitglieder dauerten zwischen zwei bis drei Tagen und wurden von den für ID Poor zuständigen Mitgliedern des PDoP auf Kommunal- und Distriktebene geleitet. Die TrainerInnen mussten ihrerseits an einem Training auf Provinzebene teilgenommen haben, das vom nationalen DoP durchgeführt wurde.

3.4.4 Die Angebote auf Grundlage der ID Poor-Ausweise und ihre Wahrnehmung

Das wichtigste Sozialprogramm, für dessen Leistungen ID Poor-Haushalte anspruchsberechtigt sind, ist gegenwärtig die Möglichkeit, kostenlos medizinische Behandlungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Kambodscha in Anspruch nehmen zu können.²² Dies gilt für alle erfassten Mitglieder des Haushaltes. Die Gesundheitsdienstleistungen beinhalten auch kostenlose Vorsorge für Schwangere und eine Entbindung in einem Gesundheitszentrum oder bei Komplikationen in den nächsthöheren Bezirks- oder Provinzkrankenhäusern und im Ernstfall sogar im modernen Spezialkrankenhaus (Khmer Soviet Friendship Hospital) in Phnom Penh.



Foto 7: Während einer Fokusgruppendifkussion im Norden Kambodschas

Außerdem gehört dazu, dass stationäre PatientInnen für ihren Unterhalt mit in der Regel 5.000 Riel (= 1,25\$) am Tag unterstützt werden. In zwei Dörfern wurde allerdings angegeben, dass es diesbezüglich einen Unterschied zwischen der Einstufung von ID Poor 1 und 2 gäbe, die einen bekämen 6.000 Riel und die anderen nur 5.000 Riel (= 1,50 bzw. 1,25 US-Dollar). Dies kann aber im Rahmen unserer eigenen Untersuchungen zum kambodschanischen Gesundheitsfonds, der für diese

²² Vgl. dazu die Studie zum Health Equity Fund in Kambodscha, die ebenfalls im Rahmen dieser INEF-Untersuchung 2017 durchgeführt wurde (Bliss 2018a).

Kosten aufkommt, nicht bestätigt werden. Zudem sind die Ausgaben nicht für die PatientInnen selbst, sondern für den Unterhalt ihrer Begleitpersonen gedacht, die sie in der Regel zu den meist entfernter liegenden Health Centers begleiten. Stationäre PatientInnen erhalten zwei warme Mahlzeiten am Tag.

Den PDoP-MitarbeiterInnen zufolge erhalten die ID Poor-AusweisinhaberInnen in unterschiedlichem Umfang und je nach Entfernung vom Wohnsitz zum nächstgelegenen Gesundheitszentrum oder ggf. Referenzkrankenhaus (*referral hospital*) außerdem eine Zuwendung, die die Kosten der An- und Abreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln (z.B. Motorrad oder Motorboot) deckt.²³ In den urbanen Gegenden werden die Motorrad- oder Tuktuk-Fahrer²⁴ vom Krankenhaus direkt bezahlt, in ländlichen Gebieten werden Benzin- und / oder Fahrtkosten ersetzt. In manchen Provinzen wird das Transportgeld erst ab einem Kilometer Entfernung ausgezahlt. Außerdem wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass immer nur die Behandlung im nächstgelegenen Gesundheitszentrum und die Fahrtkosten dorthin erstattet werden.

Größere Verletzungen und schwere Erkrankungen können vom Personal der Gesundheitszentren nicht behandelt werden. In diesen Fällen müssen die Patienten trotzdem zunächst die Stationen aufsuchen, um sich eine Überweisung für das nächste Bezirks- oder sogar das Provinzkrankenhaus zu holen, die erheblich besser ausgerüstet sind und im Gegensatz zu den Gesundheitszentren über ausgebildete Ärzte verfügen. Da die nächstgelegenen Zentren von vielen Dörfern aus nur über weite Entfernungen (in Stung Treng teilweise über 60 km) und auf zumeist schlechten Pisten, teilweise auch nur mit Booten, zu erreichen sind, ist es für die Bevölkerung sehr aufwendig, sich zur Behandlung dorthin zu begeben. Hinzu kommen häufig fehlende Transportmöglichkeiten im Dorf selbst, so dass bei leichten Krankheitsfällen oft nur lokal Tabletten gekauft werden oder gar keine Behandlung dem Aufwand vorgezogen wird. Dies kann wiederum zu schwerer Erkrankung führen, die dann doch den Besuch des Gesundheitszentrums bzw. Krankenhauses notwendig macht.

Insgesamt haben aus den genannten Gründen von den 312 AusweisinhaberInnen der FGD nur knapp über der Hälfte (54% oder 168/312) den ID Poor-Ausweis schon mindestens einmal verwendet. Hierbei gibt es deutliche Unterschiede in den Provinzen und zwischen den einzelnen Dörfern. In Stung Treng haben bisher nur 34% (15/44) und in Kampong Chhnang 36% (18/50) von der kostenlosen Behandlung Gebrauch gemacht. In Siem Reap waren es dagegen mit 71% (52/73) und in Kampong Thom mit 68% (58/85) deutlich mehr als die Hälfte aller GesprächspartnerInnen.

In Tbong Khmum haben mit 41% etwas weniger als die Hälfte (25/60) ihre ID Poor-Karte bereits einmal oder häufiger genutzt. Im Dorf Sra Lao in Stung Treng wurde der ID Poor-Ausweis dagegen bislang gar nicht eingesetzt, weil das zuständige (und nächste) Gesundheitszentrum 68 km entfernt liegt und besonders die armen Haushalte keine Möglichkeiten haben, dorthin zu gelangen. Generell wurde bei den Diskussionen in allen Provinzen die weite

²³ Diese Informationen weichen geringfügig von den Hinweisen ab, die wir im Rahmen unserer Untersuchungen zum Health Equity Fund erhielten, wonach alle Fahrtkosten standardisiert sind und es kaum Ermessensspielräume bei der Erstattung gibt (vgl. Bliss 2018a).

²⁴ Meistens ein Motorrad mit Anhängerkabine für den Personentransport, in einigen Orten in Kambodscha auch Motorkabinenroller (Dreiradkabinenroller) indischer Provenienz.

Entfernung und teilweise das zusätzliche Problem, nur mit Boot zum nächsten Gesundheitszentrum zu gelangen, als Grund dafür genannt, dass der ID Poor-Ausweis noch keine Verwendung fand.

In den meisten Dörfern gaben viele DiskussionsteilnehmerInnen an, dass die Nutzung des Ausweises bisher nicht nötig gewesen sei, da sie sich guter Gesundheit erfreuen würden und für Kleinigkeiten wie Fieber, Husten, Erkältungen, Kopfschmerzen etc. nicht den Weg zum Gesundheitszentrum auf sich nehmen würden. Vielmehr würde man im Dorf Tabletten kaufen oder zu privaten „Kliniken“ gehen,²⁵ die fast immer deutlich näher lägen.²⁶ Insgesamt sind in allen Dörfern außer in Sra Lao und Ksach Prachheh Kandal die DiskussionsteilnehmerInnen dennoch sehr zufrieden darüber, dass es den ID Poor-Ausweis gibt, denn dies eröffnet ihnen die Möglichkeit, sich in einem ernsten Krankheitsfall kostenlos behandeln zu lassen.

Immerhin 82% (256/312) aller KarteninhaberInnen waren sich bewusst über die Möglichkeiten der kostenlosen Behandlung bei Vorhandensein des ID Poor-Status (und -Ausweises). In den Dörfern der Provinz Stung Treng war zwar ebenfalls bekannt, dass die Behandlung kostenlos ist, und die meisten wussten auch, dass es in den Zentren und Krankenhäusern kostenfreie Mahlzeiten gab. Die Möglichkeiten der Fahrtkostenerstattung und der ebenfalls kostenfreien Schwangerschaftsvorsorge waren vielen dagegen nicht bekannt. Auch über die Tatsache, dass Begleitpersonen schwer erkrankter Menschen, die diese in die Zentren begleiten und dort betreuen würden, eine Verpflegungspauschale erhalten könnten, war vielen nicht bekannt.

Insgesamt fällt die Provinz von Stung Treng mit nur 68% der DiskussionsteilnehmerInnen (30/44), die zumindest über die allgemeine kostenlose Behandlung Bescheid wussten, deutlich gegenüber den anderen Provinzen ab, wo sich mindestens 82% informiert zeigten. Hierzu sei allerdings angemerkt, dass in Stung Treng die Zahl der Befragten deutlich geringer als in den anderen Provinzen war, da aus den anfangs genannten Gründen nur vier Dörfer in die Untersuchung einbezogen werden konnten. Allerdings ist auch in den anderen Provinzen festzuhalten, dass Details zu Fahrtkostenerstattung, Schwangerschaftsvorsorge, Mahlzeiten oder Tagegeldern vor allem denjenigen bekannt waren, die diese Möglichkeiten bereits in Anspruch genommen hatten.

²⁵ Interessant ist im Vergleich mit Erfahrungen der VerfasserInnen aus Afrika, dass die Verwendung traditioneller Heilmittel in den Gesprächen nie erwähnt wurde.

²⁶ Bei diesen „Kliniken“ handelt es sich im besten Fall um die Privatpraxis eines der in einem Health Center arbeitenden und ausgebildeten Krankenpflegers oder einer Krankenpflegerin. Meistens sind es allerdings lediglich kleine und kleinste Apotheken, die etwas Verbandsmaterial haben und zumindest gegen Malaria auch Infusionen geben können.

Tabelle 3: Wissen und Nutzung des ID Poor-Ausweises im Bereich Gesundheit

Provinz	Dorf, Kommune	ID Poor	Wissen	Nutzung
Stung Treng	Sra Lao, Anlong Chrey	9	7	0
	Anlong Chrey, Anlong Chrey	12	5	4
	Veun Sein, Ou Svay	12	8	5
	Ou Svay, Ou Svay	11	10	6
	Gesamte Provinz	44	30	15
Siem Reap	Kouk Yeang, Doun Peaeng	14	10	9
	Kchhas, Doun Peaeng	7	6	4
	Nokor Pheas Mouy, Nokor Pheas	18	15	11
	Romniet, Nokor Pheas	17	17	17
	Svay Chek, Svay Chek	7	7	7
	Kouk Kak, Svay Chek	10	5	4
	Gesamte Provinz	73	60	52
Kampong Thom	Preaek Sbov, Ou Konthur	35	32	29
	Boeng Lies, Ou Konthur	8	7	5
	Krachab, Achar Leak	10	9	5
	Prey Banlich, Achar Leak	20	18	14
	Rumchek, Sochet	7	4	3
	Srae Pring, Sochet	5	4	2
	Gesamte Provinz	85	74	58
Kampong Chhnang	Tonle Krau	9	7	3
	Kampong Klanh	7	6	4
	Kor Chrum, Kaoh Thkov	5	5	1
	Ta Mol Leu, Kaoh Thkov	10	7	2
	Prey Moan, Srae Thmei	11	9	3
	Trea Cheung, Srae Thmei	8	7	5
	Gesamte Provinz	50	41	18
Tbong Khmum	Ksach Prachheh Kroum, Krouch Chhmar	9	8	3
	Kaoh Treang, Kaoh Pir	12	8	0

	Chour Kandal, Kaoh Pir	17	15	10
	Trapeang Krapeu, Mong Riev	10	10	10
	Chi Peang, Mong Riev	12	10	2
	Gesamte Provinz	60	51	25
	Insgesamt	312	256	168

In den vier Fällen, in denen eine Behandlung in einem Spezialkrankenhaus nötig gewesen wäre, hat dies allerdings nicht geklappt. In zwei Fällen waren die Transport- und Begleitkosten zu hoch, in einem Fall hat die Spezialklinik den ID Poor-Ausweis nicht akzeptiert und im letzten Fall wurde eine Beteiligung an den Operationskosten gefordert.

In der Provinz Siem Reap gehören neben den Regeldienstleistungen im Rahmen der Gesundheitsdienste einjährige Schulstipendien für Kinder aus ID Poor-Haushalten zum Förderprogramm für arme Haushalte. Kommunal organisiert und finanziert größtenteils durch private Spenden sowie teilweise auch NRO-Gelder, können ID Poor-Haushalte auch zusätzliche finanzielle, vor allem aber materielle Unterstützung (Hefte, Schulbücher, Schuluniformen) für den Schulbesuch ihrer Kinder beantragen. In der Provinz Stung Treng gibt es dieses Angebot nicht, in den anderen drei Provinzen gibt es zwar Schulstipendien, allerdings nicht in dem Ausmaß wie in Siem Reap. Hier ist das Angebot auch deutlich weniger gut organisiert.

Teilweise wurde auch berichtet, dass es Schulstipendien in der Vergangenheit gegeben habe, dass diese aber mittlerweile nicht mehr finanziert würden. Insgesamt meldeten sich in zehn Dörfern VertreterInnen von ID Poor-Haushalten mit Kindern, die aktuell durch ein Schulstipendium unterstützt werden. Die Schulstipendien werden von den Schulen organisiert, die dafür wiederum gezielt Kinder aus ID Poor-Haushalten aussuchen. In zwei Dörfern wurden die Stipendien allerdings ohne Beachtung des ID Poor-Status der begünstigten Haushalte vergeben.

In einigen Dörfern wurde bei den FGD angegeben, dass die Stipendien nur für begrenzte Altersklassen bewilligt worden seien, meistens die Jahrgänge vier bis sechs der Grundschulen. Die finanzielle Unterstützung reiche umgerechnet von 10 bis 30 US-Dollar im Monat. Allerdings gäbe es auch rein materielle Stipendien, bei denen Kinder mit Fahrrädern, Büchern, Hefen usw. versorgt worden seien. Das Wissen über diese Stipendien war am meisten bei den TeilnehmerInnen aus den Dörfern in Siem Reap verbreitet. In den anderen Provinzen war die Möglichkeit, Stipendien zu erhalten, fast nur den Haushalten mit Kindern, die Stipendien bereits bekommen hatten, sowie den (meisten) Dorfautoritäten bekannt.

Zahlreiche Projekte von lokalen und internationalen NRO mit sehr unterschiedlichen Angeboten stützen sich auf die Ergebnisse des ID Poor-Identifikationssystems. Genannt wurden bei den Diskussionen u.a. der Sanitärbereich, Bildungsmaßnahmen und die Förderung der Landwirtschaft. PLAN International zum Beispiel orientiert sich zur Identifizierung unterstützungsbedürftiger Haushalte in manchen Provinzen an den Daten des ID Poor-Programms, in anderen Provinzen jedoch nicht. Ähnliches gilt für das Kinderhilfswerk der VN (UNICEF) und das Rote Kreuz. In einem Dorf in Siem Reap erhielten zum Beispiel ausgerechnet mehrere ID Poor-Haushalte von einem Projekt keine Latrinen, während bessergestellte Haushalte im selben Dorf mit Latrinen versorgt wurden.

In den Provinzen Stung Treng und Tbong Khmum wurde eine Unterstützung durch NRO in Verbindung mit dem ID Poor-Programm trotz expliziter Fragen in die Diskussionsrunden nicht erwähnt, dagegen durchaus in den Dörfern der anderen drei Provinzen. Insgesamt wurde in 12 Dörfern angegeben, dass ID Poor-Haushalte durch NRO unterstützt worden wären (z.B. Latrinenaufbau, Verteilung von Wassertanks und/oder Nutzvieh) und nur in drei dieser Dörfer wurde angemerkt, dass diese Unterstützung sich nicht am ID Poor-Status der begünstigten Haushalte orientiert habe.

In den Provinzen Kampong Thom und Kampong Chhnang gaben die VertreterInnen mehrerer ID Poor-Haushalte an, seitens des Roten Kreuzes mit Lebensmitteln, Decken, Wassertanks und anderen Gebrauchsgegenständen versorgt worden zu sein. Dabei habe sich das Rote Kreuz speziell auf die ID Poor-Haushalte konzentriert. Bei den Diskussionen um die Rolle von NRO in den Dörfern und explizit hinsichtlich der Förderung armer Haushalte (mit oder ohne ID Poor-Karten) war das Wissen über konkrete Aktivitäten allerdings sehr dürftig. Meistens waren es die Dorfautoritäten, die Beispiele für die Unterstützung ihrer Dörfer durch NRO benennen konnten. Dies kann daran liegen, dass die Maßnahmen teilweise mehrere Jahre zurücklag und es sich vorrangig um einmalige Aktionen wie Latrinenaufbau oder Dachausbesserungen gehandelt hatte, aber auch daran, dass die Informationsarbeit der NRO in den Dörfern unzureichend gewesen sein könnte. So wurde darauf hingewiesen, dass auch begünstigte Haushalte selten darüber informiert worden waren, dass sie explizit wegen ihres ID Poor-Status ausgewählt worden waren. Dieser Sachverhalt wurde allenfalls den Dorfautoritäten kommuniziert.

3.4.5 Schwierigkeiten bei der Nutzung von Leistungen für ID Poor-Haushalte

Ergebnisse der dörflichen Fokusgruppendifkussionen

Ein großes Problem im ländlichen Bereich ist neben den teilweise unzureichenden Informationen über ID Poor-Anwendungsmöglichkeiten der Zugang zu medizinischer Versorgung. Es wurde in diesem Zusammenhang bereits erwähnt, dass in einem Dorf in Stung Treng der ID Poor-Ausweis bisher von keinem einzigen Haushalt genutzt wurde, da die Wege zum öffentlichen Gesundheitszentrum zu weit seien und es keine Transportmöglichkeiten gäbe. Gerade bei Dörfern, die am Wasser liegen (an Flüssen oder an Seen), sind Fahrtkosten zur nächsten Gesundheitsversorgung besonders teuer, weil die Pisten in schlechtem Zustand sind, es nur Trampelpfade gibt oder nur Boote genutzt werden können.

Objektiv gesehen ist also der Transport ein sehr großes Problem bei der Wahrnehmung der Gesundheitsdienstleistungen. Wenn für einen Transport über 20 oder 30 km ein geländegängiges Fahrzeug bestellt werden könnte, was keineswegs überall der Fall ist, so müssten dafür 40 bis 50 US-Dollar für eine einzige Fahrt bezahlt werden. Ein weiteres kulturell bedingtes Problem kommt hinzu: Im lokalen buddhistischen Volksglauben bringt der Transport einer kranken Person auch dem Transporteur Unglück. Daher wird nicht selten auch dann, wenn ein Transportmittel zur Verfügung steht, die Mitnahme der kranken Person mit einer Ausrede verweigert. Dies führt dazu, dass ggf. vorhandene öffentliche Transportmittel stets „besetzt“ sind und nur der teure individuelle Transport gewählt werden kann. Auch wenn zumindest ein Teil der Kosten hierfür später vom Krankenhaus aus dem Health Equity Fund erstattet wird, verfügen viele Leute nicht über das Bargeld, um die Anreise vorzufinanzieren.

Viele Befragte gaben allerdings auch an, manchmal ihren ID Poor-Ausweis vergessen zu haben, was gerade wegen der weiten und daher teuren Strecken dann ein erhebliches Problem darstellt. Bei einem Interview im Rahmen unserer HEF-Untersuchungen gab z.B. eine Frau an, sie habe 15 US-Dollar für die Bootsfahrt zu zahlen und könne nun das Geld bzw. den eigentlich erstattungsfähigen Teil nicht einfordern. Immerhin wurde auch bei einigen Diskussionen vermerkt, dass man aus solchen Erfahrungen langsam Lehren ziehen würde und der Ausweis mittlerweile deutlich seltener vergessen würde. In den meisten Dörfern ist außerdem zu sehen, dass der ID Poor-Ausweis, der lediglich aus starkem Papier besteht und daher leicht zerfleddert, in Plastikhüllen gepackt wurde. Dies sollte allerdings zu grundsätzlichen Überlegungen führen, die Karten gleich bei der Ausgabe zu laminieren.

Als ein weiteres Problem wurden bei einigen Diskussionen die teilweise schlechten Erfahrungen im Umgang von ID Poor-AusweisinhaberInnen in den öffentlichen Gesundheitseinrichtungen angeführt. So habe es im Krankenhaus von Stung Treng, aber auch in Krankenhäusern in Siem Reap, Kampong Thom und Tbong Khmum Fälle von Korruption gegeben, bei denen das Krankenhauspersonal trotz Vorlage des ID Poor-Ausweises eine Bezahlung verlangt habe. Zudem seien PatientInnen aus ärmlichen Verhältnissen Diskriminierungen ausgesetzt gewesen. Diese Kritik bezieht sich im Fall von Kampong Thom und Stung Treng aber massiv auf das jeweilige Provinzkrankenhaus, und es wurde betont, dass die kommunalen Gesundheitszentren die Leute deutlich besser behandeln würden. Zudem wurde für die Gesundheitsangebote in den Provinzen Tbong Khmum und Siem Reap in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung im Umgang mit ID Poor-KarteninhaberInnen diagnostiziert, so dass Fälle von Korruption hier mittlerweile die Ausnahme seien.

In Tbong Khmum meldete sich in der Diskussion eine Frau, die ihren ID Poor-Ausweis vor zwei Jahren in einem Krankenhaus verloren hatte. Sie habe bis heute keinen Ersatz bekommen können und müsse nun in jedem Krankheitsfall erst zur Administration der Kommune, wo sie eine schriftliche Bestätigung bekäme, dass sie ID Poor berechtigt sei und Anrecht auf eine kostenlose Behandlung in einem Gesundheitszentrum oder Krankenhaus habe.

Ergebnisse der Interviews mit VertreterInnen von Kommunen und Provincial Departments of Planning

In den Interviews mit VertreterInnen der kommunalen Verwaltungen und der Departments of Planning der einzelnen Provinzen wurde durchweg ein sehr positives Bild vom ID Poor-Programm gezeichnet. Da man vom eigentlichen Verfahren und den Leistungen für durch ID Poor-identifizierte arme Haushalte überzeugt sei, würden diese auch tatkräftig durch die Verwaltungen unterstützt. Gerade auch die offenbar intensiven Trainingsprogramme zu Beginn der ersten Erhebungsrunde wurden sehr positiv bewertet. Insgesamt wurde auch eine deutliche Verbesserung der Abläufe während der Erhebungsrunden wahrgenommen. Probleme wie das zeitige Erstellen der Ausweisbilder, da entsprechende Termine von Haushalten vergessen würden, oder das Verpassen von Interviewterminen für die Haushaltsbefragungen wurden trotzdem offen angesprochen. Vor allem wurde die Erwartung geäußert, dass es bald die Möglichkeit geben würde, den ID Poor-Status zwischen den Erhebungsrunden beantragen zu können.

Das Problem der illegalen Geldforderungen seitens des Krankenhauspersonals sei in allen Provinzen bekannt. Diesem sei teilweise erfolgreich dadurch begegnet worden, dass zu „intensiven Gesprächen“ mit den betroffenen Krankenhausleitungen eingeladen worden sei. In Stung Treng allerdings sei dieses Problem weiterhin aktuell, und es würden weitere Gespräche notwendig sein. In Siem Reap sollten sich betroffene PatientInnen sogar bei der

Kommune melden, und sie bekämen unrechtmäßig abverlangte Geldbeträge erstattet. Ähnliches wurde auch seitens der VertreterInnen der Provinz Kampong Thom vorgetragen. Indes wussten die InterviewpartnerInnen hiervon nichts.

In der Provinz Siem Reap wurde seitens der VertreterInnen des PDoP auf mehrere kleine Probleme verwiesen, die zumindest in der Vergangenheit aufgetreten seien. So habe es hier eine Diskussion über verschiedene Fotos auf ID Poor-Ausweisen gegeben. Wegen des besonderen Anlasses hätten sich hier manche Familien für die Fotoaufnahmen „in Schale“ geworfen und sich Frauen z.B. mit, wie sich herausstellte, wertlosem Modeschmuck geschmückt. Die Armut der betroffenen Familien sei durch diese Zurschaustellung von Schmuck in Frage gestellt worden und es habe Eifersuchts- und Neidszenen gegeben.

Auch blieben offenbar die Kontrollansprüche bzw. Eitelkeiten mancher Dorfchefs seitens der ID Poor-Beauftragen unberücksichtigt. So seien bei manchen Erhebungsrunden die Dorfautoritäten nicht über die einzelnen Termine informiert worden (z.B. als die ID Poor-Familien für das Ausweisbild fotografiert werden sollten), was zu Ärger geführt habe.

In Tbong Khmum wurde bestätigt, dass es einzelne Dörfer gegeben habe, in denen nicht ein einziger Haushalt mit ID Poor-Status identifiziert worden sei. Dies sei dann doch seitens des PDoP mit erheblichem Mißtrauen aufgenommen worden. Durch den Organisationstress während der ID Poor-Durchführung sei es aber leider nicht möglich gewesen, dieses Problem vor Ort zeitnah zu überprüfen. Aber in der nächsten Erhebungsrunde sei geplant, alle Dörfer, von denen keine oder eine unglaublich niedrige Anzahl an Haushalten mit ID Poor-Status identifiziert werden würde, streng zu überprüfen.

Sehr erfreulich ist also, dass auch die Verantwortlichen auf der mittleren Verwaltungsebene einerseits ID Poor sehr begrüßen, auf der anderen Seite aber offen auf bestehende Probleme hinweisen. Dies ist in Kambodscha bisher keinesfalls die Regel und deutet darauf hin, dass das bei dem Targeting-Verfahren propagierte Transparenzprinzip durchaus seine Breitenwirkungen zeigt.

Ergänzende Befragungsergebnisse

Im Rahmen von zwischen Oktober 2016 und September 2017 durchgeführten zahlreichen Stakeholder-Interviews u.a. mit Mitgliedern der ID Poor Consultative Group (CG) konnte eine Reihe weiterer Hinweise zur Durchführung von ID Poor aufgenommen werden, die die Informationen aus den Fokusgruppen sowie seitens der PDoP und der VertreterInnen der Kommunen ergänzen.

Die Durchführung der dörflichen Erhebungen wurde überwiegend gelobt. So seien (die offenbar weit verbreiteten) Befürchtungen, dass neu gewählte VRG-Mitglieder der Aufgabe nicht gewachsen seien, angesichts der guten Vorbereitungen im Laufe der Implementierung zerstreut worden. Nur wenige gewählte oder bestellte Mitglieder hätten später das Handtuch geworfen. Trotzdem wurde verschiedentlich angeregt, die Fragebögen zu vereinfachen. Wenig glücklich sei man zudem in einer Reihe von Dörfern darüber gewesen, dass der Zeitpunkt der Erhebung und vor allem der zeitaufwändigen Haushaltsbefragungen schlecht gewählt worden sei, nämlich während Wochen erheblichen Bedarfs an Feldarbeit. Daher sollten die Befragungen besser während der Trockenzeit in den Monaten von November bis spätestens Mai durchgeführt werden.

Mit Blick auf die Wahlen bzw. Bestellungen der VRG gab es einzelne kritische Kommentare. Das PDoP bzw. die Vorsitzenden der Kommunalräte hätten es versäumt, das Vorgehen

der Dorfcheads stärker zu kontrollieren. Diese Kritik bezieht sich sowohl auf die Wahlen bzw. den Verzicht auf ihre Durchführung als auch auf die verschiedenen Vorgehensweisen bei der Auswahl der zu befragenden Haushalte. Dieser Hinweis bestätigt den Eindruck des Untersuchungsteams, dass den Dorfcheads generell bei ID Poor zu viel Freiraum für Entscheidungen gegeben wurde, was zu Intransparenz führt, und gerade auch Entscheidungen getroffen wurden, die den Dorfcheads gar nicht oblagen. Dies wiederum veranlasste einige GesprächspartnerInnen zu Nepotismus-Vorwürfen, wobei nicht alleine Verwandtschaft, sondern auch Partezugehörigkeit zur unberechtigten Zuteilung eines ID Poor-Status geführt haben sollen. In den öffentlichen Diskussionsrunden wurden diese Vorwürfe allerdings nicht bestätigt.

Größere Beachtung in den Gesprächen fand allerdings die finanzielle Seite der „freiwilligen“ Beteiligung an den VRG. Aus den bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass deren Tätigkeit bei teilweise mehreren Dutzend Haushaltsbefragungen in einem Dorf und einer Reihe von Sitzungen zum Rating, Ranking und zur Listenerstellung überaus aufwändig sein kann. Daher sind Forderungen sicher berechtigt, zukünftig die Aufwandsentschädigungen von 10.000 Riel (= 2,5 US-Dollar) pro Sitzung und 2000 Riel (= 0,5 US-Dollar) je Interview zu erhöhen, zumal diese nicht nur unabhängig von der tatsächlich investierten Zeit gezahlt würden, sondern auch die Anfahrt beinhalten.

Auch die mancherorts sehr geringe Zahl der als arm identifizierten Haushalte wurde bemängelt. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass in Kambodscha trotz der offiziell eher geringen Zahl extrem Armer (2016/17 unter 14%) rund 20% der Haushalte ID Poor-Status I oder II erhalten, dass aber ein sehr großer Teil der Bevölkerung vulnerabel ist, d.h. je nach Definition nur knapp oberhalb der Armutsgrenze lebt bzw. über ein Einkommen von nur maximal bis zum Doppelten der Armutsgrenze verfügt. Diese sehr große Gruppe von geschätzt gut 55% der Bevölkerung (vgl. UNDP 2017) ist vor dem Hintergrund klimatischer Veränderungen der Gefahr ausgesetzt, jederzeit wieder unter die Armutsgrenze zu rutschen. Wenn Vergünstigungen entsprechend nur auf ID Poor-Karten gewährt würden, dann würden wahrscheinlich eine Reihe von nur knapp oberhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen benachteiligt und dort, wo die Kartenzahl auf Anweisung „von oben“ begrenzt worden sein soll (dies wurde allerdings während der Untersuchungen nicht explizit bestätigt), würde eine Reihe von armen Haushalten ganz ausgeschlossen bleiben.

Ein Sonderthema in Kambodscha ist stets die Einbeziehung der Angehörigen ethnischer Minderheiten in den „Mainstream“ von Maßnahmen, so auch bei ID Poor. Unsere Untersuchungen ergaben keine Hinweise auf eine tatsächliche Benachteiligung indigener Gruppen etwa in Ratanakiri, wo zahlreiche Stakeholder-Interviews geführt wurden. Allerdings vertrat eine diese Gruppen repräsentierende NRO den Standpunkt, dass das am Ende vorgelegte Datenmaterial daraufhin geprüft werden müsste, ob die in der Regel überdurchschnittlich armen Indigenen-Dörfer auch in entsprechendem Umfang von ID Poor als arm identifiziert wurden.

Der Vorwurf in einer Provinz, dass hier vielfach die Dörfer eine Obergrenze an ID Poor-Haushalten nicht überschreiten durften, führte verschiedentlich zu Diskussionen über die Qualität der Kommunikation vor allem auch zwischen den beteiligten staatlichen Institutionen. So sind vor allem auf Provinzebene sicherlich nicht immer alle Grundelemente der Armenidentifikation richtig kommuniziert worden, und es ist durchaus denkbar, dass einzelne Kommunen die Limitierung von Karten aus eigenem Antrieb durchgesetzt haben könnten. Daher ist die Aufforderung sicher berechtigt, dass das MoP die Eckdaten von ID Poor über Printmedien, Fernsehen und Radio intensiver veröffentlichen sollte und dabei auch die Möglichkeiten herausstellen müsste, dass sich ungerecht behandelte Haushalte im Zuge der Auswertung der Befragungen und der Listenerstellung noch einbringen könnten.

Überhaupt sei dieser Beschwerdeweg (Grievance Redress Mechanism) als Recht jeden Haushaltes sehr viel deutlicher herauszustellen.

Werden wirklich alle Armen durch ID Poor erreicht? Diese Frage stellten sich einige GesprächspartnerInnen, die wiederholt beobachten mussten, dass Projekte, bei deren Planungsprozess die Daten von ID Poor durchaus berücksichtigt wurden, die aber wegen der spezifischen Zielsetzung durchaus begründet ergänzende Targeting-Methoden einsetzten (etwa zur Identifikation behinderter Personen oder alleinstehender alter Menschen), deutlich mehr Arme gemäß ihrer eigenen Definition in den Interventionsdörfern vorfanden als es ID Poor-Haushalte gab. Die neue Studie des BMZ vom November 2017 bestätigt derartige Vorfälle (BMZ 2017:18f.) und führt u.a. die auch in unserer Studie angesprochene „Migrationslücke“ als eine mögliche Ursache hierfür an. Auch neu gegründete Familien werden ggf. erst in einer folgenden ID Poor-Runde erfasst und müssen im ungünstigsten Fall fast drei Jahre ohne Karte auskommen. Dies gilt allerdings nicht für die kostenfreie Gesundheitsversorgung, für die es schon jetzt ein Post-ID-Verfahren gibt, zumindest für diejenigen Personen, die eine Fahrt zu einem Referral Hospital, wo das Verfahren derzeit nur stattfindet, organisieren können. Da dieses Post-ID doch recht kompliziert, zudem wegen des geringeren Aufwandes ungenau ist und nur einen Teil der notwendigen Leistungen für Arme abdeckt, wird erst das derzeit erprobte Verfahren zur kontinuierlichen Identifizierung Armer auf Antrag (OD-ID Poor) die bestehende Lücke hinreichend gut schließen können.

Unter dem Stichwort „Kommunikation“ wurde auch das Verhältnis zwischen dem MoP und dem Innenministerium (MoI) von einigen unserer GesprächspartnerInnen thematisiert. Das MoP müsste sich stärker als bisher mit dem jeweiligen District Chief und den Ratsvorsitzenden der Kommunen absprechen, da diese nicht in der eigenen Hierarchiestruktur eingebettet seien, sondern dem MoI unterstünden.²⁷

Aufgrund der erheblichen Anzahl vulnerabler Haushalte in Kambodscha wurde zudem der Zyklus von drei Jahren für die einzelnen nationalen ID Poor-Runden als zu lang angesehen. Das Post ID-System durch die Hospitäler im Rahmen des HEF stelle zwar im Bereich von Gesundheitsdienstleistungen eine gute Alternative dar, aber es sei zu kompliziert für sehr arme Menschen in abgelegenen Gegenden, sich dem dafür vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen. Daher wurde, wie nicht nur von zahlreichen TeilnehmerInnen unserer FGD, sondern auch von vielen anderen Stakeholdern, ganz besonders auch seitens der MitarbeiterInnen von Gesundheitseinrichtungen, ein Post-Identifikationsverfahren innerhalb des ID Poor-Systems selbst angeregt, so wie es ja derzeit in einigen Provinzen erprobt wird.

Hinsichtlich der Nutzung von ID Poor durch Projekte gab es vereinzelt deutliche Kritik. So seien in Dörfern verschiedener Provinzen Fördermaßnahmen erfolgt wie die Verteilung von Gerätschaft an die Dorfbevölkerung, ohne dass man auf die Basisdaten des Targeting-Systems zurückgegriffen habe. Dadurch seien viele besonders bedürftige Familien übergangen worden. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass die sehr restriktive Verteilung von ID Poor-Karten den Effekt gehabt habe, dass wirklich nur die Allergärmsten bedacht worden seien. Umso mehr sei das Vorgehen der Hilfsorganisationen zu urteilen, sich nicht auf die ID Poor-Listen bezogen zu haben.

²⁷ Das MoI ist nicht offiziell weisungsbefugt, aber da die finanziellen Mittel der Kommunen über das MoI abgewickelt werden, erscheinen diese quasi als in dessen Struktur eingebettet.

3.5 Vergleich der Studienbefunde mit den Ergebnissen weiterer Analysen

Bereits 2011 führte die Weltbank eine Untersuchung zur Umsetzung von ID Poor durch, wobei auch die Inklusions- und Exklusionsfehler aus Sicht der Bevölkerung erhoben wurden (vgl. World Bank 2011, 2012). Danach erwies sich schon für die erste Runde von ID Poor ein hoher Erfassungsgrad von Armen (70,5%) und von relativ wenigen nicht-armen Haushalten (13,5%), die trotzdem auf die Liste gekommen waren. Dies ist im internationalen Vergleich ein sehr gutes Ergebnis. Die abschließende Bewertung des Berichts kommt zu der Schlussfolgerung, „the accuracy of the selection is good“ (World Bank 2012: 1f). Im Bericht von Kress et al. werden mit Bezug auf eine Studie ebenfalls von 2011 11,8% Inklusionsfehler (also einbezogene Nicht-Arme) und 14,8% Exklusionsfehler (nicht einbezogene Arme) angeführt (Kress et al. 2016: Annex 1: VI).

Der Bericht der Weltbank wird allerdings mit einigen Empfehlungen verbunden. So sollte klargestellt werden, ob als Benchmark für die Definition von Armut objektive Einkommenskriterien oder die Selbsteinschätzung der Dorfbevölkerung zu ihrer Lebenssituation verwendet werden sollen. Zudem wurde empfohlen, die Proxy-Indikatoren zu verfeinern, was unabhängig von der Weltbank-Studie auch aus eigener Erkenntnis seitens des MoP vorgenommen wurde. Dies sollte auch eine Anpassung der Wertungen bei der Punktevergabe zur Konsequenz haben. Schließlich wurde empfohlen, die allgemeine Informationspolitik zu ID Poor zu verbessern, den Beschwerdeweg zu verbessern und die VRG-Mitglieder besser auf ihre Aufgaben vorzubereiten (ebd.: 14f). Alle Empfehlungen wurden bereits in der zweiten Runde von ID Poor berücksichtigt.

Zeitgleich und teilweise in Kooperation mit dem INEF-Team wurde 2017 im Auftrag des BMZ eine durch Stakeholder-Befragungen vor Ort erweiterte Sekundäranalyse zu ID Poor erstellt (vgl. BMZ 2017). In den sechs Jahren zwischen den Erhebungen der Weltbank und neueren Untersuchung hat sich die Qualität von ID Poor vor allem in den Details verbessert, während die Frage der Inklusions- und Exklusionsfehler nicht abschließend beantwortet werden konnte. Immerhin gibt es einige Zahlen zur Nutzung der ID Poor-Daten durch die Gebergemeinschaft in Kambodscha. Ging man 2012 davon aus, dass insgesamt 42 Projekte ihr Targeting auf ID Poor stützten, so waren es 2015 bereits 136 Projekte oder 63% aller EZ-Vorhaben (ebd.: 5). Eine Befragung verschiedener Partner der deutschen EZ in diesem Kontext ergab, dass neben zahlreichen kambodschanischen Institutionen (neben dem HEF u.a. das Sozialministerium) zum Beispiel UNICEF, das WFP oder verschiedene große NRO (Save the Children, ADRA oder NOURISH) ihr Targeting auf ID Poor basieren (ebd.:30)

Im Gespräch mit VertreterInnen der Weltbank, die allerdings über keine neuere Untersuchung verfügt, wurde die Tendenz bestätigt, dass ID Poor im Land zum Regel-Identifikationssystem für alle wichtigen Geberorganisationen geworden ist. Hinsichtlich der Inklusions- bzw. Exklusionsfehler wurde dem Verfahren ebenfalls eine eher niedrige Fehlerquote zugebilligt. Wenn man eine derartige Quote von 25% als gerade noch tolerabel annimmt,²⁸ so liegt ID Poor mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich darunter.

²⁸ So ein mündlicher Hinweis aus der ADB (Gespräche des Verfassers im Februar und April 2016 u.a. über die Targeting-Systeme in Kambodscha, Pakistan und den Philippinen).

4. Bewertungen, allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1 Bewertungen und Schlussfolgerungen

Auch im Vergleich mit anderen Staaten mit unteren und mittleren Einkommen muss das Armen-Targeting-System ID Poor in Kambodscha als „Good Practice“ gelten. Die Ergebnisse der INEF-Studie lassen den Schluss zu, dass ID Poor trotz einer Reihe von Implementierungsschwierigkeiten sehr gut abschneidet, weil der Grad der Mitwirkung einer breiten Öffentlichkeit überdurchschnittlich, ja außergewöhnlich groß ist und dadurch das System durch erhebliche Transparenz gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass es seitens des Staates und der Verwaltung eine bemerkenswerte Ownership gibt. ID Poor basiert zudem auf einer gesetzlichen Grundlage mit klaren Kompetenzweisungen zwischen Planungsministerium und den Regierungsinstitutionen auf Provinzebene bis hinunter in die Kommunen und Dörfer.

Während in anderen, zum Teil wohlhabenderen Ländern die Erfassung von Armen noch immer sporadisch und nach Bedarf von Sonderprogrammen erfolgt, hat Kambodscha in zehn Jahren ein nachhaltiges System aufgebaut, das trotz aller Umsetzungsschwierigkeiten fest etabliert ist und relativ geringe Inklusions- und Exklusionsfehler zu verzeichnen hat. Wichtig ist festzuhalten, dass mit Ausnahme der Kosten für die technische Beratung²⁹ das Identifikationssystem vollständig aus dem nationalen Budget finanziert wird. Derzeit findet durch die Ausdehnung von ID Poor auf die Städte in Kambodscha sowie die Nachidentifikation in den Pilotgebieten auch der benötigte Lückenschluss zur vollständigen Erfassung der Armen des Landes statt.

Das gewählte Verfahren unter Beteiligung der Dorfbevölkerung und mit relativ geringen, vor allem auf die Aus- und Fortbildung der Beteiligten in den Provinzen und Distrikten, konzentrierten Interventionen durch das nationale Planungsministerium, ermöglicht ein erhebliches Maß an Partizipation und Transparenz, das bei anderen Targeting-Modellen fast immer fehlt. In der Praxis zeigten sich allerdings immer wieder Abweichungen von den Umsetzungsrichtlinien, vor allem bei der Art der Bestellung der lokalen Komiteemitglieder, der Auswahl der Familien für die Haushaltsinterviews, der Art der Veröffentlichung der Ergebnisse und des Umgangs mit Einsprüchen sowie der endgültig festzulegenden Zahl von neuen ID Poor-KarteninhaberInnen.

Entsprechend sollte an Verbesserungsmöglichkeiten gedacht werden, etwa eine strengere Kontrolle der Implementierung in den Dörfern durch die Kommune und die Departments of Planning in den Provinzen. Da viele der Abweichungen von den ID Poor-Vorgaben etwa bei der Zahl der zu befragenden Haushalte oder der Wahl der VRG-Angehörigen vorrangig von Dorfcheads zu verantworten sind, müssten insbesondere diese stärker informiert und kontrolliert werden. Das geplante OD-ID Poor System wird von den Kommunen durchgeführt, Dorfcheads sind dabei lediglich beratend tätig. Dies ist eine gute Lösung, da die bei OD-ID Poor

²⁹ Diese erfolgt heute kaum noch im Bereich Durchführung des ländlichen ID Poor-Instruments. Hier hat das MoP bereits sehr gute Durchführungscompetenz entwickelt und ist in der Lage, den Prozess eigenverantwortlich durchzuführen. Technische Beratung findet dagegen statt bei der konzeptionellen Weiterentwicklung von ID Poor, z.B. der Anpassung des Instruments in städtischen Regionen, bei der Erprobung von OD-ID Poor, der Positionierung des MoP im nationalen und internationalen Social Policy-Diskurs sowie im Bereich IT und Weiterentwicklung des Datenbanksystems und der Nutzung neuer Technologien für Datensammlung und -verbreitung.

stattfindenden Einzelfallprüfungen deutlich geringer der öffentlichen Aufmerksamkeit unterliegen dürften als gegenwärtig die Haushaltsbefragungen im Rahmen der normalen ID Poor-Runden und dadurch den Dorfcheads erheblichen Raum für Mauschelein böten.

Ein großer Vorteil von ID Poor gegenüber anderen Identifikationssystemen für arme Haushalte und/oder Individuen ist die Regelmäßigkeit der Erhebungen alle drei Jahre mit der hiermit verbundenen Aktualisierung der Armutsdaten. Dass der Zyklus von drei Jahren trotzdem dazu führt, dass eine Reihe von Armen nicht erfasst werden kann, da sie während der Befragungen abwesend waren oder sie erst danach verarmten, ist ein erkanntes Problem, das wie angeführt gerade durch OD-ID Poor angegangen wird. Die bisherigen Post-ID-Maßnahmen innerhalb des Gesundheitsfonds HEF haben zumindest teilweise für einen Ausgleich gesorgt, auch wenn damit erhebliche Mühen verbunden waren und etwaige Vergünstigungen außerhalb der medizinischen Versorgung ggf. für die Betroffenen entfallen mussten.

Das Datenmaterial von ID Poor scheint relativ gut die tatsächliche Armutssituation abzubilden, auch wenn es – wahrscheinlich in geringerem Umfang als bei in anderen Ländern eingesetzten Targeting-Systemen – weiterhin Inklusions- und in vielleicht noch größerem Umfang Exklusionsfehler gibt. Zu diskutieren wäre, ob die Proxy-Indikatoren, die an Stelle von (in der Praxis extrem zeitaufwändigen) Erfassungen von Einkommenszahlen im Rahmen der Haushaltsbefragungen die sozio-ökonomische Situation beschreiben sollen, nicht noch besser an neuste Entwicklungen, etwa die sich derzeit rasant verändernde materielle Ausstattung selbst der armen Haushalte (Beispiel: fast flächendeckende Verbreitung von Mobiltelefonen und Blechdächern), angepasst werden könnten. Ebenso sollte geprüft werden, ob die Gewichtungen einzelner Merkmale nicht neu justiert werden müsste. Dabei könnte z.B. dem Aspekt der Behinderung (keine oder wenig verfügbare Arbeitskraft im Haushalt) größeres Gewicht beigemessen werden. Einige dieser Anregungen sind bereits in der Diskussion.

Die ID Poor-Daten sind bis auf die Dorfebene disaggregiert frei zugänglich und die eher personenbezogenen Angaben können bei nachgewiesenem Bedarf abgerufen werden. Dieser Abruf sollte seitens der internationalen Gebergemeinschaft einschließlich der in- und ausländischen Nichtregierungsorganisationen aber auch in jedem Fall erfolgen, es sollte also eine Verpflichtung zur ID-Poor Datennutzung geben. Auch stellt sich die Frage, ob nicht eine geringe Kostenbeteiligung zumindest durch Entwicklungsbanken, das UN-System und die bilaterale EZ vereinbart werden sollte, um das System nicht nur noch nachhaltiger zu machen, sondern auch um eine intensivere Nutzung der Rohdaten aus den Erhebungen für armutsorientierte Planungen unterstützende und wirkungsorientierte Untersuchungen finanzieren zu können.

Die breite Partizipation auf Dorfebene und die außergewöhnliche Transparenz von ID Poor bergen in datenrechtlicher Hinsicht ein ethisches Problem, nämlich die Veröffentlichung der Armutssituation einzelner Haushalte durch die Aufnahme der Familiennamen in den allen DorfbewohnerInnen zugänglichen Listen. Diese Öffentlichmachung von Armut ist zugleich ein konstituierendes Prinzip von ID Poor, da hierdurch all denen ein Beschwerdeweg eröffnet werden soll, die nicht auf die Listen gesetzt wurden, sich aber trotzdem als arm fühlen. Zudem ist in den Dörfern sowieso weithin bekannt, wer arm ist und wer nicht.

Vereinzelter Kritik an den öffentlichen Aushängen, sie würden Menschen bloßstellen und entsprechend würden sich arme Haushalte auch vorsorglich gar nicht erst befragen lassen und schon gar nicht ihre Aufnahme im Laufe des weiteren Verfahrens beantragen, kann entgegengehalten werden, dass im Dorf die sozio-ökonomische Situation eines jeden Haushaltes in der Regel bereits bekannt ist. Daher ist auch die öffentliche Bezeichnung „arm“ für eine Reihe von Familienvorständen in der Regel wohl kein Stigma. Zudem hat die transparente

Darstellung, warum ein Haushalt arm ist (und auf der ID Poor-Liste) und ein anderer nicht oder weniger arm (also nicht auf der ID Poor-Liste), den Vorteil, einen generellen Sozialneid gar nicht erst aufkommen lassen.

In einer frühen Phase der INEF-Untersuchung wurde angeregt, auch die vorhandenen noch detaillierteren Haushaltsdaten, ggf. anonymisiert, für entwicklungspolitische Planungs- und Forschungszwecke zur Verfügung zu stellen, z.B. um Gender-bezogene Differenzierungen bei der Armutsbekämpfung verbessern und auch Maßnahmen zur Ernährungs-sicherung noch stärker fokussieren zu können. Zwischenzeitlich stehen diese Daten seitens des MoP zur Verfügung, und im neuen ID Poor-IT-System sollen diese ab Mitte 2018 auch automatisch generiert werden können.

Trotzdem bedeutet der Rückgriff auf die ID Poor-Daten nicht, dass ein noch differenzierenderes Targeting ausgeschlossen wäre. ID Poor ist haushaltsbasiert und die generierten Daten können entsprechend Ungleichheit innerhalb eines Haushaltes bzw. der Familie nicht abbilden. Da für die Erklärung der Ursachen von Armut und Ernährungsunsicherheit soziale Differenzierung selbst innerhalb der gleichen Haushalte und sogar in ein und derselben Familie eine immer stärkere Bedeutung bekommt, müssten zu solchen speziellen Fragestellungen ggf. ergänzende Untersuchungen durchgeführt werden.

Ein ergänzendes kategorisches Targeting könnte zum Beispiel notwendig sein, um potenzielle LeistungsempfängerInnen zu identifizieren, die ganz gezielt angesprochen werden sollen, unabhängig davon, ob sie arm sind oder nicht. Dies betrifft etwa Menschen mit Behinderung, Alte, schwangere Frauen, Haushalte, die von Frauen geleitet werden oder Familien mit kleinen Kindern. Sollen allerdings Unterstützungsleistungen nur an arme Angehörige dieser Kategorien gehen, dann ist ID Poor erneut eine gute Basis für die Identifizierung von Personen oder Haushalten mit den besonderen Charakteristika.

ID Poor ist nur eines von zahlreichen Identifikationssystemen für Arme. Genannt wurden daneben bereits die unregelmäßig durchgeführten Vollerhebungen in Pakistan und auf den Philippinen. Entsprechend stellt sich die Frage nach dem Aufwand und den Kosten im Verhältnis zum Nutzen. Nach Schätzungen der Weltbank und Australian Aid liegen die Kosten für vergleichbare Erfassungssysteme bei 3 bis 10 US-Dollar je Haushalt (Weltbank 2012: 3). Leider ist ein Kostenvergleich zwischen ID Poor und den Verfahren in Pakistan und den Philippinen nicht möglich, da für diese Beispiele trotz ihrer großen Bedeutung für die Sozialen Sicherungssysteme der betreffenden Länder keine belastbaren Kostenangaben vorliegen.

4.2 Empfehlungen

Bei dieser Studie stand vor allem die Beschreibung des ID Poor-Prozesses und der Durchführungspraxis aus Sicht der Betroffenen im Mittelpunkt. Allerdings konnte eine Reihe sehr wertvoller Stellungnahmen wichtiger dritter Stakeholder eingeholt werden. Aus den Analysen ergeben sich daher einige Empfehlungen, die für die zukünftigen Runden bzw. das OD-ID Poor-Verfahren zur Überbrückung der Dreijahresrhythmen wichtig sein könnten.

Die wichtigste Empfehlung ist aus Sicht des INEF-Teams die Verstärkung der beiden Grundprinzipien von ID Poor, der Partizipation der dörflichen und jetzt bei der Städterunde der dortigen Bevölkerung sowie die Transparenz bei allen Entscheidungen. Bei der Partizipation ist es besonders wichtig, dass die VRG wirklich überall und immer durch allgemeine Wahlen unter Teilnahme aller Familien eines Dorfes oder der BewohnerInnen eines städtischen Quartiers gewählt werden. Mit Blick auf die Akzeptanz der Entscheidungen seitens der

VRG und der Kommunalverwaltung über die definitiven Listen durch die Haushalte, die nicht in die ID Poor-Listen aufgenommen werden können, sollte ebenfalls überall und stets ein Höchstmaß an Transparenz angestrebt werden. Die Vorentscheidungen vor allem müssen in den Wohnquartieren breit kommuniziert und dabei erläutert werden. Hierbei sollten alle Haushalte, die sich ungerecht behandelt fühlen, explizit zum Widerspruch aufgefordert werden.

Ein wichtiges Diskussionsthema in den Dörfern war stets die Zahl der einzubeziehenden armen Haushalte in den ID Poor-Prozess. Generell könnte der Vorauswahl der für die Haushaltsbefragung vorgesehenen Familien noch größere Aufmerksamkeit geschenkt werden und die offensichtlich nicht den Verfahrensregeln entsprechende massive Beteiligung der Dorfschefs hierbei stärker in den Hintergrund gedrängt werden. Ggf. sollten lieber mehr Haushalte als notwendig denn zu wenige Haushalte in die Vorauswahl kommen, auch wenn dies den Aufwand seitens der VRG (und den finanziellen Rahmen) erhöhen würde. Dies würde allen potenziell Armen die Chance geben, von Anfang an in das Verfahren einbezogen zu werden, ohne erst den Weg der Beschwerde gehen und sich noch einmal explizit der öffentlichen Zurschaustellung aussetzen zu müssen.

Kleine Verbesserungen könnten bei den Proxy-Indikatoren für die Haushaltsbefragungen sowie der Gewichtung verschiedener erhobener Daten vorgenommen werden. Wenn z.B. in einem Gebiet 95 bis 98% aller Haushalte bereits über ein Blechdach verfügen, dann macht es nur wenig Sinn, ein solches Dach gegenüber einem Stroh- oder Palmbätterdach als Indikator für bessergestellte Haushalte zu verwenden. Das Gleiche gilt für den Besitz eines Mobiltelefons, das bereits für einen Dollar gebraucht erworben werden kann und deshalb nahezu in jedem Haushalt vorhanden ist.

Da es eine relativ große Zahl von ID Poor-Haushalten gibt, die wenig oder gar nicht über die Vorteile ihrer Karte z.B. bei der kostenlosen Gesundheitsversorgung informiert sind, ist eine kontinuierliche Aufklärung und Weiterbildung über die Möglichkeiten und Angebote des ID Poor-Programms auf verschiedenen Ebenen der Verwaltungen (Dorf, Kommune, Distrikt und Provinzebene) wichtig. Diese müssten erreichen, dass die betreffenden VertreterInnen der Behörden wie auch des Dorfes den ID Poor-Haushalten die Nutzung im Rahmen des HEF erläutern und darüber hinaus ausführliche Informationen liefern.

Den wiederholten Hinweisen, dass es in einigen Regionen des Landes Vorgaben zur maximalen Anzahl von ID Poor-KarteninhaberInnen in einzelnen Dörfern gegeben haben könnte, sollte durch das MoP nachgegangen werden. Unter Umständen könnten übereifrige Vorsitzende von Kommunalräten oder sogar Distriktschefs hier tatsächlich interveniert haben, was die nationale Politik – nicht zuletzt basierend auf dem National Social Protection Policy Framework – konterkarieren würde.

Da ID Poor in Kambodscha bald landesweit flächendeckend eingeführt sein wird (nach den Runden in den Großstädten), sollten alle Geberprogramme grundsätzlich verpflichtet werden, die Daten von ID Poor als Grundlage für ihr eigenes Targeting zu verwenden. Dieses kann und sollte natürlich je nach Ausrichtung der Maßnahmen ergänzt werden können, so dass auch soziale Differenzierung innerhalb armer Haushalte berücksichtigt werden kann (vgl. Bliss 2018b).

Wünschenswert wäre mit Blick auf die Nutzung der ID Poor-Daten auch die Verbesserung der Kooperation sowie der allgemeinen Kommunikation zwischen den staatlichen Stellen und den zahlreichen NRO (kleinen und großen, nationalen wie auch internationalen) in Kambodscha. Hierbei müsste die Überlegung im Vordergrund stehen, dass die Verwendung von ID Poor-Daten kein Zwangskorsett für Planungen darstellt, sondern ein durchaus prozessual

angelegtes Identifikationssystem, von dem zum einen die NRO profitieren können, umgekehrt jedoch das MoP ebenfalls die Erfahrungen seitens der NRO für die Fortentwicklung von ID Poor nutzen kann. Darüber hinaus wäre es im Sinne einer Effektivitäts- wie auch Effizienzsteigerung der Armutsbekämpfung sinnvoll, wenn alle Akteure (von staatlichen Programmen ebenso wie von privaten NRO-Fördermaßnahmen) regelmäßig ihre Unterstützungsangebote den Distriktämtern melden würden. Auch wäre es in diesem Kontext wünschenswert, zumindest auf Distriktebene Foren zum regelmäßigen Austausch über laufende Maßnahmen der Armutsbekämpfung einzurichten.

Die Diskussionen mit über 300 Betroffenen haben ergeben, dass die ID Poor-Ausweise schnell beschädigt werden oder auch verlorengehen können. Daher wären auch unabhängig von einem etwaigen OD-ID Poor-Mechanismus klare Verfahren für die Beantragung von Ersatzpapieren bei Verlust oder Beschädigung der ID Poor-Karten notwendig. Diesbezüglich müsste es seitens der zuständigen Verwaltungsebenen der Kommunen und in den Dörfern Informationsmöglichkeiten geben, die für alle Betroffenen erreichbar sind. Außerdem sollten die ID Poor-Karten angesichts der Lebensumstände vieler Haushalte stets laminiert werden.

Um nach der Erfassung migrierende Familienangehörige nicht zu benachteiligen sollte auch überlegt werden, auf Antrag dem Haushalt eine zweite oder sogar dritte ID Poor-Karte auszustellen.

Nicht direkt innerhalb des ID Poor-Verfahrens, aber mit Blick auf die Nutzung der ID Poor-Karte wäre es wichtig, klare Vorgaben zu Beschwerdemöglichkeiten bei auftretenden Problemen bei darauf basierenden Leistungen zu erlassen. Dies betrifft sicherlich die Leistungen des HEF zur Gesundheitsförderung, wenn z.B. schlechte und/oder diskriminierende Behandlung, mangelnde Kommunikation zwischen PatientInnen und ÄrztInnen, aber auch zwischen den Gesundheitseinrichtungen verschiedener Ebenen mit negativen Wirkungen für PatientInnen oder nicht zuletzt Fälle von Korruption auf Seiten der Gesundheitsdienste auftreten.

Literatur

- ADB. Asian Development Bank (2014): Cambodia. Country Poverty Analysis 2014. Manila.
- ADRA. Australian Development Research Award (2016): National coverage and health service utilization by Health Equity Fund members, 2004-2015. ADRA Report 31.
- Bliss, Frank (2017): Home-grown School Feeding as a „Good Practice“ for Poverty Alleviation and Nutrition Security in Cambodia. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 4/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit). Duisburg.
- Bliss, Frank (2018a i.V.): Gesundheitsfürsorge für die Ärmsten. Der „Health Equity Fund“ in Kambodscha. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 11/2018, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit). Duisburg.
- Bliss, Frank (2018b): Disparitäten im Fokus. Soziale Ungleichheit in Planung, Durchführung und Evaluation von Kooperationsvorhaben der Entwicklungszusammenarbeit. Aachen.
- Bliss, Frank (2018c): Jedes Land kann seine Armen finden, in: Welt-Sichten 2, 37-39.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Leitfaden zur Beurteilung entwicklungspolitischer Ziele: Armutsorientierung. Handbuch der bilateralen EZ. Handreichung Nr. HR036. Bonn.
- BMZ. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2017): Leave no one behind: Insights from Cambodia's national poverty identification system. German Health Practice Collection. Bonn.
- CIA. Central Intelligence Agency (2017): World Factbook Cambodia. Washington.
- GIZ. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2016): Identification of Poor Households. Phnom Penh.
- GIZ. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2017): Poverty Targeting Primer. Concepts, Methods and Tools. Bonn / Eschborn.
- Hennecke, Rosa / Schell, Oliver / Bliss, Frank (2017): Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 3/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit). Duisburg.
- IMF. International Monetary Fund (2006): Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper. (National Strategic Development Plan 2006-2010). Washington.
- KoC. Kingdom of Cambodia (2011a): Sub-Decree on Identification of Poor Households No: 291 ANKr.BK, 27 December 2011. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia (2011b): National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable. Phnom Penh.

- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning / World Bank (2012): Assessment of the Identification of Poor Households Program's Procedures and Implementation. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. Phnom Penh City (2012): The Phnom Penh Urban Poor Assessment. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia (2014): National Strategic Development Plan 2014-2018. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning (2014a): National Strategic Development Plan 2014-2018. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning. National Institute of Statistics (2014b): Cambodia Socio-Economic Survey 2014. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning (2015): Implementation Manual on the Procedures for Identification of Poor Households in Urban Areas. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoH. Ministry of Health (2016): Health Equity Fund Operation Manual. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia (2017): National Social Protection Policy Framework 2016-2025. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. Cambodian Rehabilitation & Development Board (2017): Cambodia Development Finance Assessment. Phnom Penh.
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning (2017): Offizielle Homepage des Ministeriums zu ID Poor unter: www.idpoor.gov.kh/en/home [04/2018].
- KoC. Kingdom of Cambodia. MoP. Ministry of Planning (o.D.): The National Identification of Poor Household Programme. Phnom Penh (supported by the Federal Republic of Germany).
- Kress, Martina / Dankmeyer, Marie Christina / Scholz, Benjamin (2016): Using Social Protection Instruments to Foster Food & Nutrition Security: Draft Mission Report Cambodia. O.O.
- Mapa, Dennis S. / Albis, Manuel Leonard F. (2013): New Proxy Means Test (PMT) Models: Improving Targeting of the Poor for Social Protection. 12th National Conventions of Statistics (NCS), October 1-2, 2013. O.O.
- Parikh, Tej (2015): Index Shows Cambodia Still Weak on Human Development, in: The Cambodia Daily, December 15th Phnom Penh.
- Sotharith, Chap (2006): Urban poverty and safety net in Cambodia. CICIP Working Paper. <http://www.eldis.org/document/A71981> [4/2018].
- Sovannarith, Sok / Schell, Oliver (2016): A Screening of the Cambodian Identification of Poor Household Programme (ID-Poor). Gutachten für das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Phnom, Penh.
- Tomassini, Martina (2015): 5 questions: urban poor communities in Cambodia. UNICEF Cambodia. <http://unicefcambodia.blogspot.de/2015/11/5-questions-urban-poor-communities-in.html> [4/2018].
- UNDP. United Nations Development Programme (2017): Human Development for Everyone. Human Development Report 2016. New York.

- UNICEF. United Nations International Children's Emergency Fund (2016): The State of the World's Children 2016. A fair chance for every child. New York.
- UNICEF. United Nations International Children's Emergency Fund (2017): Programme homepage <http://www.unicef.org/cambodia> [04/2018].
- USAID. United States Agency for International Development (2016): Social Health Protection. Project Fact Sheet. Phnom Penh.
- WHO. World Health Organization (2015): The Kingdom of Cambodia Health System Review. Geneva.
- WHO. World Health Organization / Cambodia. Ministry of Health et al. (2015): Cambodia. Success Factor for Women's and Children's Health. Phnom Penh.
- World Bank (2011): Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Technical Report. Washington.
- World Bank (2012): Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Overview of Implementation Findings. Washington.
- World Bank / Australian Aid (2012): Design and Implementation Features of the National Household Targeting System in the Philippines. Philippine Social Protection Note No. 5 (June 2012). Manila.
- World Bank (2013): Where have all the poor gone? Cambodia Poverty Assessment 2013. Second Edition April 2014. Washington.
- World Bank (2015): SWIFT Data Collection Guidelines. Washington (Dok. 97499).
- World Bank (2016a): Health Equity and Quality Improvement Project (H-EQIP). Project Appraisal Document. Report No: PAD1647. Washington.
- World Bank (2016b): Cambodia Health Equity and Quality Improvement Project (H-EQIP). Combined Project Information Documents / Integrated Safeguards Data Sheet (PID/ISDS). Appraisal Stage. Report No.: PIDISDSA18281. Washington.
- World Bank (2016c): Kingdom of Cambodia. Utilization and Impact of Health Equity Funds (HEFs). Improving Entitled Benefits Uptake by the Poor. Report No: AUS17780. Washington.
- World Bank (2018): Cambodia. Data. www.worldbank.org/en/country/cambodia [4/2018].

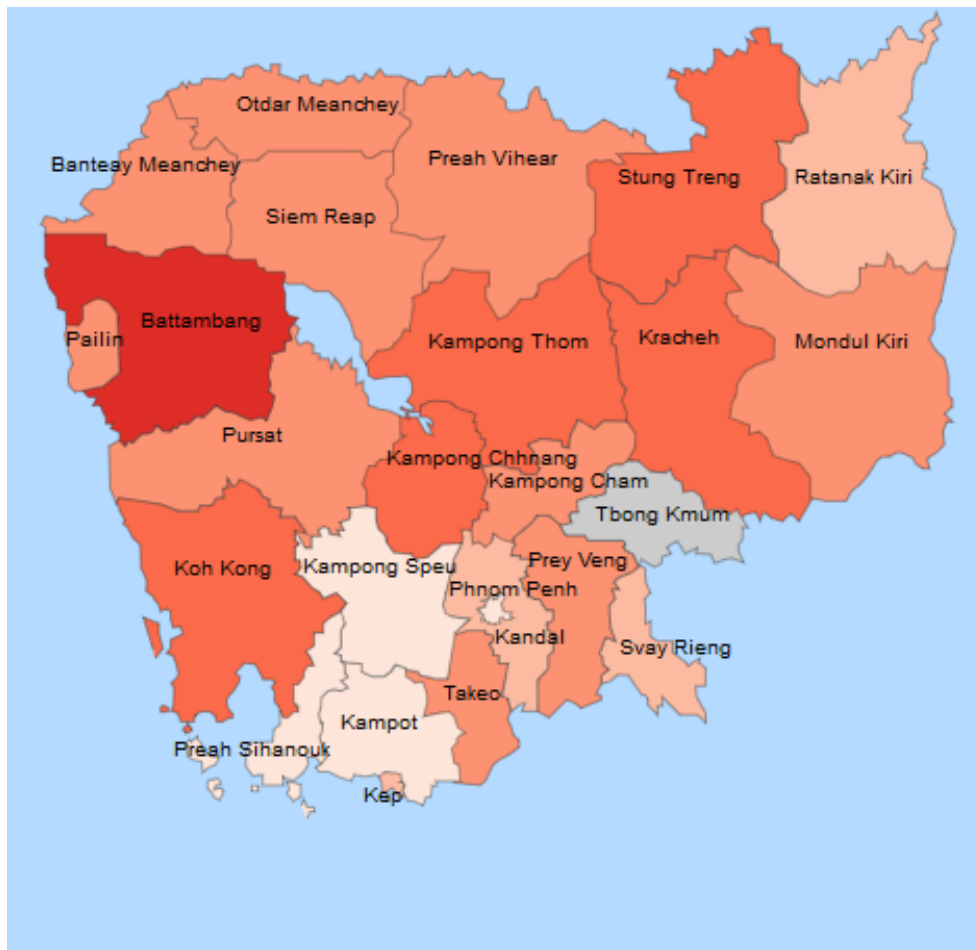
Anlagen

Anlage 1: Tabelle der von ID Poor erfassten Provinzen mit der Zahl der Dörfer ab Runde 4

Provinz	Latest village count						
	Round 4 (2010)	Round 5 (2011)	Round 6 (2012)	Round 7 (2013)	Round 8 (2014)	Round 9 (2015)	Round 10 (2016)
Banteay Meanchey	643		646				
Battambang	805			809			
Kampong Cham			1695				
Kampong Chhnang	559			563			
Kampong Speu		1319					
Kampong Thom			732				
Kampot		471					
Kandal	1079			1.102			
Koh Kong		107					
Kratie	249		248				
Mondulkiri		91					
Phnom Penh			306*				
Preah Vihear	214			235			
Prey Veng		1138					
Pursat	499			502			
Ratanakiri		238		243			
Siem Reap	912		885				
Preah Sihanouk		89					
Stung Treng			124				
Svay Rieng		682					
Takeo	1118			1.118			
Oddar Meanchey	282		286				
Kep		16					
Pailin	81			84			

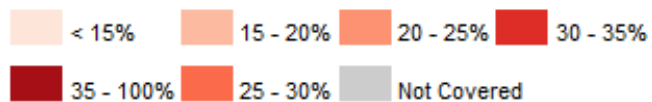
Quelle: KoC. MoP 2017

Anlage 2: Landkarte von ID Poor mit Anteil der armen Haushalte in Kambodscha (Map Navigation Tool)



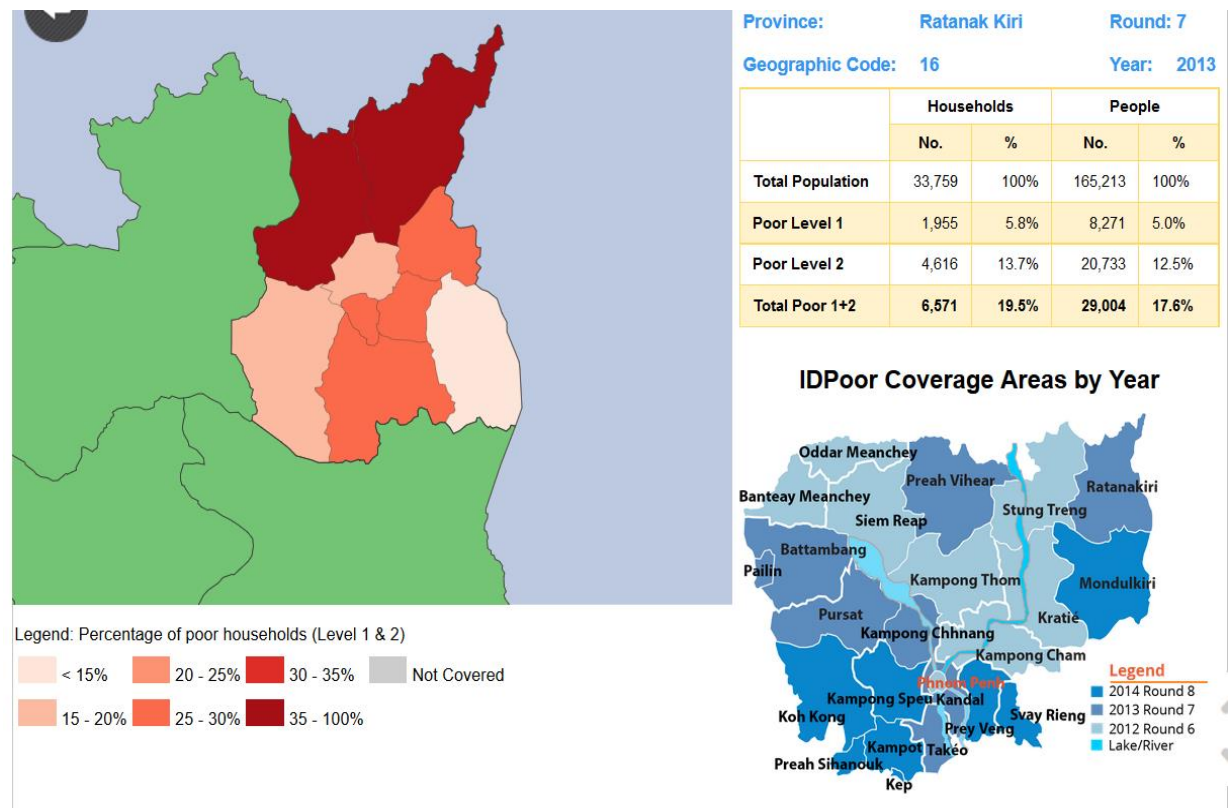
Please note that this map is not the official map of Cambodia and is used for IDPoor purposes only.

Legend: Percentage of poor households (Level 1 & 2)

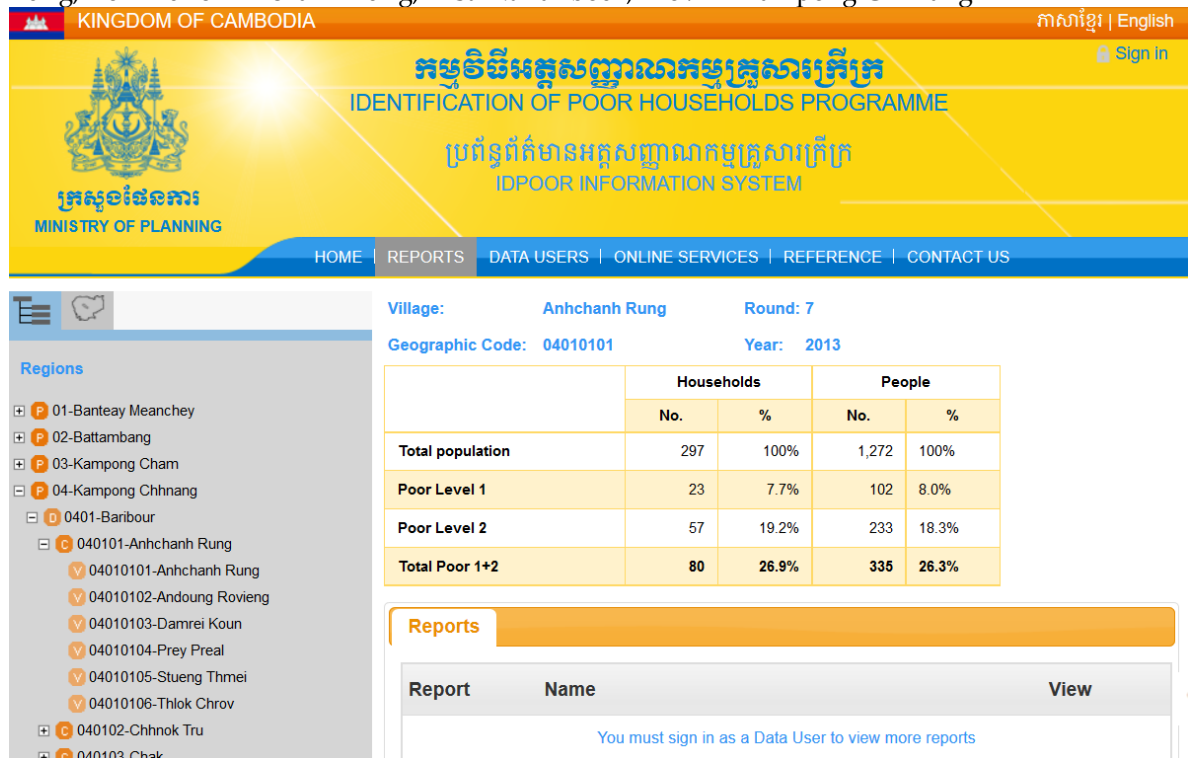


Quelle: KoC. MoP 2017

Anlage 3: Nach Anklicken der Landkarte von Kambodscha im “Map Navigation Tool” kann die Karte der Provinz Ratanakiri angeklickt werden (alle Karten über: KoC. MoP2017)



Die Navigation kann bis auf Dorfebene fortgesetzt werden: Beispiel für: Dorf Anhchanh Rung, Kommune Anhchanh Rung, Distrikt Baribour, Provinz Kampong Chhnang



Anlage 4: Liste zahlreicher Vorhaben, die ID Poor 2015 nutzten

The 136 projects (as of 2015) using ID Poor data represent the largest government programmes and development partners working in Cambodia, including:

Health Equity Fund supported by the multi-donor Cambodia Health Equity and Quality Improvement Project (H-EQIP) and administered by the Ministry of Health: provides free health services, transport to hospitals and food during medical treatment at the hospital for IDPoor card holders.

The Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth programme for orphans and vulnerable children: supports orphans and vulnerable groups in Cambodia (especially provinces of Pursat, Battambang, Siem Reap, Kampong Chhnang).

One Window Service: districts and municipalities set reduced rates or exemptions for IDPoor cardholders for some administrative fees, such as for civil registration or land claims.

UNICEF and Council for Agricultural and Rural Development (CARD) cash transfer programme: targets pregnant women and children under five living in poverty, including cash transfer and education sessions on health and nutrition.

World Food Programme and Ministry of Education, Youth and Sport scholarship programme: provides scholarship programmes (food or cash) to ID Poor households with children in grades four to six, and access to public work programmes for students.

Save the Children and USAID NOURISH programme: targets poor households with children up to three years old, focused on reducing stunting in 555 underserved rural communities in three provinces by integrating health, nutrition, water/sanitation/hygiene and agriculture interventions.

Board of Lawyers of the Kingdom of Cambodia legal support: provides legal services to ID Poor-identified households.

Adventist Development and Relief Agency (ADRA) Cambodia water/sanitation/hygiene and nutrition programmes: targets poor households from certain rural communities.

Investing in Infrastructure (3i) social investment programme supported by DFAT and implemented by Palladium: expands delivery of key infrastructure services by partnering with the private sector to improve household and business access to utilities and other services. The programme subsidises the connection to piped water supply for IDPoor households.

German government programmes include:

GIZ Multi-Sectoral Food and Nutrition Security (MUSEFO) Project and CARD: as part of the BMZ Special Initiative ONE WORLD – No Hunger (Sonderinitiative Eine Welt Ohne Hunger), the project aims to improve the nutrition of poor women and young children.

GIZ Regional Economic Development Programme: supports the poor in rural areas of three provinces in accessing sustainable business and employment opportunities to increase their income and overcome poverty.

GIZ and Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction's Improvement of Livelihoods and Food Security Project (ILF): supports recipients of social land concessions in five provinces to develop livelihoods using the new land and improve food security. Recipients were IDPoor Level 1 and 2 households.

KfW Development Bank's Social Health Protection Programme: provides family planning, childbirth and maternal and child health education, and vouchers for transportation and food costs related to health care for poor women. The voucher services will eventually be integrated into the Health Equity Fund service package.

Quelle: GIZ 2018 (vom BeraterInnenteam dem INEF zur Verfügung gestellt)

Bislang in der Reihe erschienen:

AVE-Studie 1/2017	Mahla, Anika / Bliss, Frank / Gaesing, Karin: Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge
AVE-Studie 2/2017	Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien
AVE-Studie 3/2017	Hennecke, Rosa / Schell, Oliver / Bliss, Frank: Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha
AVE-Studie 4/2017	Bliss, Frank: Home-Grown School Feeding as a "Good Practice" for Poverty Alleviation and Nutrition Security in Cambodia
AVE-Studie 5/2017	Heinz, Marco: Benachteiligte Gruppen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit
AVE-Studie 6/2017	Mahla, Anika / Gaesing, Karin: Der Selbsthilfegruppen-Ansatz am Beispiel von Kitui in Kenia. Armutsbekämpfung durch Empowerment
AVE-Studie 7/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Landzuteilung für die Ärmsten. Untersuchungen zu Sozialen Landkonzessionen in Kambodscha
AVE-Studie 7b/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Land Allocation for the Poorest. Investigations into Social Land Concessions in Cambodia
AVE-Studie 8/2018	Mahla, Anika / Gaesing, Karin / Bliss, Frank: Ernährungssicherung: Eine entwicklungspolitische Bewertung ausgewählter Handlungsfelder
AVE-Studie 9/2018	Bliss, Frank / Hennecke, Rosa: Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Petra Stein (Dekanin der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt; Christian Scheper; Lieselotte Heinz; Ursula Schürmann.

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

FAKULTÄT FÜR
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

AVE-Studie 9/2018

Institut für
Entwicklung
und Frieden



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420
Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online



Offen im Denken



Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/84355

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20250925-090245-5

Alle Rechte vorbehalten.