

ZUM ERSTEN MAL KÖNNEN WIR SELBER ENTSCHEIDEN, WAS WIR WIRKLICH WOLLEN!

WIE EIN VON DER DEZA FINANZIERTES PROJEKT DAZU FÜHRTE, DASS IN ALLEN DÖRFERN UND GEMEINDEN
ZWEIER VIETNAMESISCHER PROVINZEN DIE LOKALE DEMOKRATIE EINGEFÜHRT WURDE



© SDC/Vu Xuan Thuy, HELVETAS Swiss Intercooperation Vietnam

Regelmässige Besucher Vietnams sind beeindruckt von den schnellen Fortschritten, die das Land in den letzten Jahren erzielt hat. Erfolgreiche Reformen haben bewirkt, dass Vietnam, das vor 25 Jahren zu den ärmsten Ländern der Welt zählte, seit 2010 ein Land mit mittlerem Einkommen (Middle-Income Country, MIC) im unteren Bereich ist. Diese Reformen betreffen allerdings vor allem wirtschaftliche Aspekte, während das zentrale Planungssystem mit seinen hierarchischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen weitgehend unangetastet blieb.

In diesem Bereich ist es dem Projekt PSARD der DEZA gelungen, in Cao Bang und Hoa Binh – zwei benachteiligten Provinzen im Norden Vietnams, in denen viele ethnische Minderheiten leben – einen fundamentalen Wandel zu initiieren und zu unterstützen. Die beiden Provinzen sind inzwischen zu Pionieren der Lokaldemokratie geworden. Die Bevölkerung kann ihre Bedürfnisse äussern, indem sie sich an der Planung und Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene beteiligt.

PSARD steht für Public Service Provision Improvement Programme in Agriculture and Rural Development. Es ist ein hervorragendes Beispiel für ein Projekt, das klein anfang, mit Pilotaktivitäten, und dessen innovativer Ansatz mit den entsprechenden Mechanismen mittlerweile voll institutionalisiert und etabliert ist.

DIE ENTWICKLUNG VON PSARD

In vier Schritten vom Pilotprojekt zur festen Etablierung

Bevor sie das Projekt PSARD startete, hatte die DEZA in den benachteiligten nördlichen Provinzen Cao Bang und Hoa Binh, die über grosse ethnische Minderheiten verfügen, bereits drei frühere Projekte unterstützt. Diese Projekte umfassten einen erfolgreichen Versuch mit Planungsverfahren auf Gemeinde- und Dorfebene, was für das in Vietnam übliche hierarchische Top-down-Planungssystem ein vollkommen neues Konzept darstellte. Bis 2007 wurden so die Grundelemente lokaler Demokratie «an der Basis» getestet und für erfolgreich befunden.

In einem zweiten Schritt beschlossen die Regierungen der beiden Provinzen zusammen mit der DEZA, ausgehend von diesen positiven Erfahrungen die erzielten Innovationen auszubauen und fest zu etablieren. Ein neues, grösseres Projekt wurde konzipiert, das den Namen Public Service Provision Improvement Programme in Agriculture and Rural Development (PSARD) erhielt.

Zwischen 2008 und 2010 führten drei Bezirke der Provinz Hoa Binh sowie zwei Bezirke der Provinz Cao Bang neue, vereinfachte Planungs-, Finanzierungs- und Beratungsmechanismen ein. Die HELVETAS Swiss Intercooperation wurde mit der Umsetzung des Projekts beauftragt. Drei Jahre später stand fest, dass der propagierte Ansatz in den ausgewählten Testbezirken tatsächlich funktionierte.

Das bewog die Provinzregierungen und die DEZA dazu, die positiven Erfahrungen zu nutzen und den dritten Schritt in Angriff zu nehmen: die Institutionalisie-

rung und Etablierung des Ansatzes als Standard und dessen Ausdehnung auf die ganzen Provinzen. Ab 2011 schloss die DEZA mit beiden Provinzregierungen direkte Projektverträge ab, während die HELVETAS Swiss Intercooperation nur noch mit der Bereitstellung der technischen Unterstützung beauftragt war.

Nachdem das Projekt PSARD 2015 beendet wurde, läuft nun die vierte Phase: Die Provinzregierungen und ihre Behörden finanzieren und setzen den etablierten Ansatz und die entsprechenden Mechanismen als festen Bestandteil der provinzeigenen Fünfjahrespläne 2016–2020 selbständig um.

DER PROPAGIERTE ANSATZ

Arbeit innerhalb des Systems statt Schaffung neuer Strukturen

Die Grundidee von PSARD bestand darin, innerhalb des Systems Einfluss auf bestehende Planungs- und Finanzierungsprozesse zu nehmen und die zuständigen Beamten in den Gemeinden, Bezirken und Provinzen gleich von Anfang an einzubeziehen anstatt parallele Implementierungsstrukturen aufzubauen, wie es bei ähnlichen Projekten in Vietnam heute noch oft der Fall ist.

Wenn Funktionen an tiefere Verwaltungsebenen delegiert werden sollen, müssen Best Practices und Modelle versuchsweise innerhalb des bestehenden Systems eingeführt und getestet werden. Dabei ist es von Vorteil, klein zu beginnen. Die Change Leaders und Change Agents auf den höheren Stufen müssen durch Tatsachen vor Ort überzeugt werden. Sonst kann es leicht zu Widerstand auf den höheren Hierarchiestufen kommen. Schliesslich beinhaltet eine Dezentralisierung nicht nur die Delegierung von Funktionen, sondern auch von Budgets und Befugnissen.

Das Hauptargument gegen eine Dezentralisierung (in der Regel von der unmittelbar übergeordneten Stufe geäussert) lautet, die Einwohner und Beamten vor Ort seien nicht fähig, Projekte selber zu planen und umzusetzen. Deshalb braucht es unbedingt Investitionen in ein geregeltes System, das den Aufbau lokaler Kapazitäten für die Organisation der partizipativen Planung unterstützt. Zudem müssen die dezentralisierten finanziellen Mittel ausgeschöpft und ordnungsgemäss verwaltet werden.

DIE WICHTIGSTEN MECHANISMEN

Mit dem PSARD-Projekt wurden in den Gemeinden und Dörfern der Provinzen Hoa Binh und Cao Bang drei neue Mechanismen eingeführt.

1 Partizipative Planung Sozioökonomische Entwicklungspläne (Socio-Economic Development Plans, SEDP)

sind das Ergebnis eines vereinfachten partizipativen Planungsprozesses für Gemeinden und Dörfer. Dieser ermöglicht es den Menschen, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und ihre Bedürfnisse direkt zur Sprache zu bringen. Cao Bang und Hoa Binh sind zu Pionieren der Einbindung und Institutionalisierung dieses neuen Ansatzes geworden. Er hat die Planung auf lokaler Ebene verändert. Sie ist realistischer geworden und wird auf die tatsächlichen Bedürfnisse und Prioritäten der Menschen in den Gemeinden und Dörfern abgestimmt.

2 Finanzierung Gemeindeentwicklungsfonds (Commune Development Funds, CDF)

ermöglichen die Zuweisung von Pauschalen (Block Grants) an die Gemeinden, mit denen sie ihre Entwicklungspläne umsetzen können. Schliesslich muss die Übertragung von Planungsbefugnissen mit der Übertragung der entsprechenden Budgets einhergehen. Wenn keine ausreichenden und berechenbaren Ressourcen für die Umsetzung der partizipativen Pläne zur Verfügung stehen, kann sich die anfängliche Begeisterung sonst leicht verflüchtigen. Ausserdem können die Gemeinden dank der CDF-Finanzierung konkrete Erfahrungen mit der Durchführung kleiner Investitionsprojekte machen.

3 Wissensvermittlung Feldschulen (Farmer Field Schools, FFS)

sind eine erprobte partizipative landwirtschaftliche Beratungsmethode, die im Rahmen der staatlichen landwirtschaftlichen Beratung eingeführt wurde. Erstmals kann die Bevölkerung selber entscheiden, welche Art von landwirtschaftlichen Kenntnissen und Praktiken sie sich aneignen will. Das landwirtschaftliche Wissen wird Gruppen von Bauern in praktischen Veranstaltungen direkt auf dem Feld vermittelt. Damit gehören theoretische Vorträge im Rahmen einer von oben verordneten Wissensvermittlung der Vergangenheit an.

WAS WURDE BIS ZUM ABSCHLUSS VON PSARD ERZIELT?

Das PSARD-Projekt hat seine Ziele im Grossen und Ganzen erreicht: Die drei Mechanismen haben sich als Standardvorgehen etabliert und kommen in allen 199 Gemeinden von Cao Bang sowie allen 210 Gemeinden von Hoa Binh zur Anwendung.

Bereits die ersten Ergebnisse zeugten von einer Win-Win-Situation. Die Dorf- und Gemeindebewohner beteiligten sich mit Begeisterung an diesem neuen Prozess und steuerten selber beachtliche Ressourcen bei. Die resultierende Infrastruktur waren besser und kostengünstiger als Projekte der Regierung. Bezirks- und Provinzbehörden, Dienststellen und Beamten nahmen zur Kenntnis, dass die Planung auf lokaler Ebene und die partizipative Beratung tatsächlich effizienter und wirkungsvoller waren als ihre bisherigen Top-Down-Methoden.

Diese schnellen Erfolge führten dazu, dass sich die Provinzregierungen voll hinter den Ansatz stellten, was im vietnamesischen Kontext eine bemerkenswerte Leistung darstellt. Denn nur wenn die Vorteile für die Entscheidungsträger offensichtlich und sichtbar sind, werden Änderungen an etablierten Systemen und Verfahren akzeptiert. In der Folge verpflichteten sich die Provinzregierungen auch, ab 2011 rund 30 % des gesamten Projektbudgets zu finanzieren.

PARTIZIPATIVE PLANUNG MIT SEDP

Seit der flächendeckenden Einführung in beiden Provinzen im Jahr 2011 haben sich mehr als **78000 Haushalte** an der Planung auf lokaler Ebene beteiligt, und es wurden mehr als **1500 Gemeindeentwicklungspläne** aufgestellt.



Lokale Entscheidungsfindung in Aktion

© SDC/Dominic Smith, HELVETAS Swiss Intercooperation Vietnam



Gemeinsamer Bau einer Zufahrtsstrasse zu einem Dorf

© SDC/Matthew Bennett

«Es ist jetzt einfacher, weil wir uns nach den Bedürfnissen der Menschen erkundigen. Dadurch sind die Leute im Gegensatz zu früher auch bereit, das, was wir tun, zu unterstützen und sich daran zu beteiligen.»

Nguyen Thi Huyen, Stellvertretender Leiter, Finanzdepartement von Hoa Binh

«Obwohl sie mehr Zeit in Anspruch nimmt, bevorzuge ich die heutige Form der Planung. Sie ist wirkungsvoller, weil wir besser in der Lage sind, den Aufgaben, die in den nächsten Jahren anstehen, Prioritäten zuzuweisen.»

Ma Thi Phuong, Planungsbeauftragter der Gemeinde Nam Quang, Bezirk Bao Lam, Provinz Cao Bang

FINANZIERUNG MIT CDF

Seit 2011 wurden fast **3500 kleine Infrastruktur-** und andere Projekte finanziert, die mehr als **790000 Dorfbewohnern** zugutekamen. Die Gesamtkosten beliefen sich auf etwa **13,5 Millionen Franken**, die **lokale Bevölkerung** steuerte rund **42 % davon bei**.

Mit diesen Geldern konnten kleine Infrastrukturprojekte realisiert werden, die die Lebensbedingungen in den Gemeinden eindeutig verbessert haben. Es wurden Strassen und Brücken gebaut, sauberes Wasser zur Verfügung gestellt, Kindergärten, Grundschulen, Kulturzentren und Toilettenanlagen gebaut oder renoviert. Die landwirtschaftliche Produktion konnte durch den Bau von Dämmen und Bewässerungskanälen gesteigert werden.

«CDF hat einen grossen Einfluss auf die Planung gehabt. Ohne CDF wären die Leute vielleicht nicht interessiert. CDF hat das Vertrauen der Menschen in die Planung erhöht.»

Bezirksbeamte aus Thach An, Provinz Cao Bang

«Nur mit dem CDF können wir einen Vergleich machen. Die Beschränkungen des bisherigen Vorgehens sind offensichtlich: Erstens ist es teurer, was die Ressourcen angeht; zweitens ist es weniger transparent und weniger demokratisch. Die Mitwirkung der Bevölkerung am CDF ist auch viel besser.»

Nong Quoc Khoi, Ausschuss für Angelegenheiten ethnischer Minderheiten in Cao Bang

WISSENSVERMITTLUNG MIT FFS

Seit 2011 wurden mehr als **4400 Landwirtschaftskurse** durchgeführt. Über 105000 Bauern nahmen daran teil. Es wurden **19 FFS-Lehrpläne** zu verschiedensten Themen ausgearbeitet.

Das neu vermittelte Wissen im Bereich der Nutzpflanzen und -tiere hat im Vergleich zu herkömmlichen Beratungs- und Produktionsmethoden zu einer durchschnittlichen Produktivitätssteigerung von 25 % geführt. Ausserdem können Angehörige ethnischer Minderheiten, die nicht Vietnamesisch lesen und schreiben können, ohne Weiteres an den FFS-Veranstaltungen teilnehmen.

«Die Bauern unterstützen die Weiterbildung, weil sie bereits an den SEDP teilge-

nommen und ihre Weiterbildungsbedürfnisse geussert haben.»

Tran Thi Huong, Vizemeindepräsident von Nam Quang, Bezirk Bao Lam, Provinz Cao Bang

«Nach dem Kurs habe ich mit dem Chayoteanbau begonnen. Die Einnahmen daraus ermöglichen meiner Tochter das Universitätsstudium.»

Bui Thi Dong, Bauer, Gemeinde Man Duc, Bezirk Tan Lac, Provinz Hoa Binh

JA, WIR SCHAFFEN ES!

Fakten und Zahlen sind jedoch nur ein Aspekt des Erfolgs. Die Beteiligung zuerst an der Planung und dann an der gemeinsamen Umsetzung kleiner Projekte hat das Vertrauen der Menschen in ihre eigenen Fähigkeiten erhöht. Sie hat ihr Selbstwertgefühl verbessert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Dörfern und Gemeinden gestärkt. Besonders wichtig war, dass sich viele Frauen, ärmere Haushalte und ethnische Minderheiten beteiligten. Als indirekte Folge haben die Menschen auch begonnen, sich gemeinsam für andere Projekte einzusetzen, die ihren Dörfern und Gemeinden zugutekommen.

«Mein Haus befindet sich auf der anderen Seite. Wir benutzen diese Strasse nicht oft, aber als unsere Nachbarn daran arbeiteten, halfen wir auch mit. Unsere Familie steuerte sogar zwei zusätzliche Arbeitstage bei. Es ist praktischer, wenn wir eine bessere Strasse haben, und wir machen es für uns selber. Wir haben die Strasse nicht für die Regierung gebaut. Die Regierung kommt nicht hierher, um sie zu benutzen. Wir aber benutzen sie mehrmals pro Tag.»

Nong Thi Ha, Dorf Pac Rom, Gemeinde Nam Quang, Provinz Cao Bang

JA, SIE SCHAFFEN ES!

Ebenso wichtig ist, dass die Gemeinden den Bezirken und Provinzen deutlich zeigen konnten, dass sie tatsächlich in der Lage sind, mit Geld umzugehen und Projekte selber zu realisieren – was anfänglich von vielen Entscheidungsträgern und Beamten angezweifelt worden war.

Die Regierung hat festgestellt, dass die Errichtung von Infrastruktur unter Beteiligung der Nutzer kosteneffizienter ist. Es lohnt sich, wenn die Menschen das, was

sie am dringendsten benötigen, selber planen und am richtigen Ort realisieren können. Ausserdem besteht dann die grössere Wahrscheinlichkeit, dass sie die neuen Einrichtungen gut unterhalten.

Als willkommener Nebeneffekt haben sich die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Einwohnern verbessert. So herrschen heute zwischen der Bevölkerung und der Regierung der beiden Provinzen mehr gegenseitiges Vertrauen, mehr Verantwortungsbewusstsein und mehr Transparenz.

«Früher sprachen wir von Dezentralisierung, aber die Gemeinden erhielten keine Richtlinien oder Schulung dazu. Kein Wunder, waren die Beamten verwirrt. Heute wissen die Gemeinden, wie man Geld organisiert und verwaltet, Dorfbewohner zur Mitarbeit motiviert und Bauarbeiten durchführt.»

Nguyen Duc Chan, Vizevorsitzender, Bezirk Bao Lac

SICHERSTELLUNG DER NACHHALTIGKEIT

Die Provinzregierungen von Cao Bang und Hoa Binh haben heute SEDP, CDF und FFS offiziell zum festen Bestandteil ihrer Planungs- und Implementierungsstrukturen und -verfahren sowie der landwirtschaftlichen Beratungssysteme erklärt. Sie stellen deshalb finanzielle Mittel gezielt für den Planungsprozess und CDF zur Verfügung. Auch nationale Programme zur Armutsbekämpfung haben begonnen, den Ansatz und die Mechanismen zu nutzen, weil das eine grössere Reichweite und bessere Verankerung ihrer Aktivitäten ermöglicht.

Besonders wichtig ist, dass die neuen provinzeigenen Fünfjahrespläne für 2016–2020 spezifische Budgetpositionen für die Durchführung des partizipativen Planungsprozesses enthalten.

Beide Provinzen haben die CDF-Grundsätze für die Realisierung kleiner Infrastrukturprojekte per Regierungsbeschluss offiziell in die Grossprogramme von nationaler Priorität aufgenommen. Das betrifft insbesondere Programme, die explizit auf ärmere Gemeinden und Dörfer zugeschnitten sind.

Hoa Binh setzt als erste vietnamesische Provinz Ressourcen aus ihrem regulären Provinzbudget für Gemeindeentwicklungsfonds ein, welche Infrastrukturin-

vestitionen für Gemeinden unterstützen, die von keinen anderen Entwicklungsprogrammen profitieren. Auch andere Provinzen haben Interesse am Ansatz bekommen und wollen aus den Erfahrungen von Hoa Binh und Cao Bang lernen.

Hinzu kommt, dass positive Erfahrungen mit PSARD auch einen Einfluss auf Geber und deren Projekte haben: Manche von ihnen haben begonnen, die neu eingeführten Mechanismen direkt zu nutzen, wenn sie Gemeinden und Dörfern finanzielle Mittel zukommen lassen. Auf nationaler Ebene begrüssen die Geber einen Einbezug des PSARD-Ansatzes in die Konzipierung der neuen Phase des nationalen Programms zur Armutsbekämpfung 2016–2020.

FAZIT NR. 1: TIEFEN- VERSUS BREITENWIRKUNG

Die ersten Pilotprojekte, die PSARD vorausgingen, hatten pro Dorf und Gemeinde mehr personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung und entwickelten daher komplexere Systeme und Abläufe. Ihre Breitenwirkung blieb jedoch beschränkt, und eine allgemeine Einführung war aufgrund der limitierten personellen und finanziellen Ressourcen der Provinzen und Bezirke gar nicht möglich.

Deshalb wollte man mit PSARD aufzeigen, dass die allgemeine Einführung und eine grosse Breitenwirkung möglich sind, vorausgesetzt man ist bereit, die Erwartungen an die Qualität der Ergebnisse etwas zurückzunehmen. Die versuchsweise eingeführten Verfahren zur Planung, Finanzierung und Realisierung lokaler Projekte wurden deshalb vereinfacht. Sie wurden an die vietnamesischen Gegebenheiten angepasst, und die entsprechenden Standards wurden vorgängig mit den Entscheidungsträgern abgesprochen.

Kurz: PSARD zeigt, dass das Umsetzungs- und Nachhaltigkeitspotenzial einer flächendeckenden Einführung und Institutionalisierung – mit realistischen, relativ bescheidenen Ambitionen – Interventionen mit «Tiefenwirkung» überlegen ist, da diese auf wenige, ausgewählte Standorte beschränkt bleiben. Aus dieser Sicht muss das oberste Ziel ein Systemwechsel sein, der Vorrang hat gegenüber dem Streben nach Perfektion bei nur geringer Reichweite.

FAZIT NR. 2: ZEIT UND ENGAGEMENT ALS WICHTIGSTE ERFOLGSFAKTOREN

Für den Erfolg von PSARD entscheidend sind die Faktoren (1) Zeit und (2) echtes Engagement beider Partner:

- (1) Die DEZA hat das Projekt lang genug unterstützt, damit PSARD die erforderlichen Schritte von den ersten Tests bis zur flächendeckenden Einführung vollziehen konnte. Der Erfolg stellte sich nicht sofort ein: Zuerst mussten auf jeder Stufe die entsprechenden Entscheidungsträger überzeugt werden.
- (2) Die DEZA und die Helvetas führten deshalb mit ihren Partnern in den Provinzen und Bezirken einen umfassenden, proaktiven Grundsatzdialog. Die zentralen Akteure wurden zu Feldbesuchen eingeladen, damit sie sich selber ein Bild machen konnten. Ausserdem nahmen sie an Institutionalisierungs-Workshops teil.

Mit anderen Worten: Es reicht nicht, dass ein Projekt wie PSARD einfach Geld und geeignete Hilfsmittel zur Verfügung stellt. Für eine durchschlagende Wirkung – vor allem auch eine Weiterfinanzierung über die Projektdauer hinaus – braucht es über einen längeren Zeitraum eine echte Partnerschaft und Engagement auf beiden Seiten.

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Abteilung Ostasien
Freiburgstrasse 130, CH 3003 Bern
Tel.: +41 58 462 35 17, eastasia@eda.admin.ch
www.sdc.admin.ch

Für weitere Informationen

www.eda.admin.ch/vietnam

Diese Publikation ist auch erhältlich auf Englisch und Französisch.



Harte Arbeit, die trotzdem Freude macht!

© SDC/Matthew Bennett