

Capacity Building in der lokalen Verwaltung am Beispiel Battambang, Kambodscha

Die Kooperation zwischen dem DED und der Konrad Adenauer Stiftung in den Asia Urbs Pilotvorhaben zur Dezentralisierung und Verwaltungsreform in Kambodscha

Zusammenfassung

In Kambodscha kooperieren der Deutsche Entwicklungsdienst DED und die Konrad Adenauer Stiftung KAS seit 2003 in Pilotvorhaben zum Thema Dezentralisierung und Verwaltungsreform.

Die Provinzen Battambang und Siem Reap sind aufgrund einer Experimentierklausel der kambodschanischen Regierung berechtigt, Pilotvorhaben zur Dezentralisierung von Verwaltungszuständigkeiten durchzuführen.

Der DED entsendet hier Fachkräfte in die lokalen Verwaltungen, die im Rahmen der EU - Asia Urbs Projekte in ihren Reformbemühungen unterstützt werden.

Der Beitrag des DED zu den Pilotvorhaben konzentriert sich dabei weitgehend auf die Stärkung von Planungskompetenzen in der öffentlichen Verwaltung sowie auf allgemeine Verwaltungsberatung.

Dabei wurde in Battambang ein Cluster von eng zusammenarbeitenden Projektplätzen etabliert.

Beschreibung des Vorhabens

Battambang ist eine agrarisch geprägte Provinz im Nordwesten Kambodschas mit rund 952.000 Einwohnern (2005). Die gleichnamige Provinzhauptstadt (Distrikt Battambang) ist mit 142.000 Einwohnern (2006) die zweitgrößte Stadt Kambodschas. Nur hier und in der Provinz Siem Reap darf im zentralstaatlich organisierten Kambodscha aufgrund einer gesetzlichen Experimentierklausel Dezentralisierung auf Provinz- und Distriktebene geübt werden.

Seit 2001 unterstützen hier die Asia Urbs Projekte der EU die lokalen Verwaltungen in ihren Reformbemühungen. Die Asia Urbs Projekte sind mit einer zwei- bis dreijährigen Laufzeit relativ kurz bemessen.

Beteiligte Partner in Asia Urbs sind: der Rhein-Sieg-Kreis, der Kreis Spoleto in Italien, die Distrikte Battambang und Siem Reap (AsiaUrbs1+3); das Land Thüringen, die Region Umbrien in Italien, die Provinz Battambang (AsiaUrbs 2); die Konrad Adenauer Stiftung und die Consulting Firma BBJ (AsiaUrbs1-3).

Fachleute aus europäischen Partnerverwaltungen in Deutschland und Italien geben dabei mit Kurzzeiteinsätzen Inputs in die kambodschanische Verwaltung.

Die kurze Laufzeit und der ausschließliche Einsatz von Kurzzeitexperten für Capacity Building hat sich für längerfristige Vorhaben wie lokale Flächennutzungsplanung oder Regionalplanung als schwierig erwiesen.

Um den erkannten Bedarf an Langzeitexperten für Capacity Building in den Reformverwaltungen zu decken, kooperiert die Konrad Adenauer Stiftung mit

Land: Kambodscha
Fachgruppe: ZG KV
Leistungsangebot: Stärkung von Planungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung
Schwerpunkt: 98
Fachthema: Kommunalverwaltungsförderung
Unterthema: Dezentralisierung, Entwicklungsplanung, Kommunale Dienstleistungen
CRS: 43030
EM-Nummer: 4
Plätze: 5508, 5509, 6101, 6779, 7132, 7188

Autor: Ralf Symann
Datum: 31.01.2008

Kontaktadresse: DED, #17, Street 306, BKK1, Phnom Penh, P.O.Box 628

E-Mail: kor.kv@ded.org.kh

Website:
<http://kambodscha.ded.de>
www.gdc-cambodia.org

Kommentar:

Im Rahmen von Pilotvorhaben zur Dezentralisierung entsendet der DED Fachkräfte in die lokalen Verwaltungen der Provinz Battambang in Kambodscha.

Der Beitrag des DED konzentriert sich auf die Stärkung von Planungskompetenzen in der öffentlichen Verwaltung sowie auf allgemeine Verwaltungsberatung.

Dabei wurde ein regional konzentrierter Cluster von eng zusammenarbeitenden Projektplätzen geschaffen, der Synergieeffekte ermöglicht.

dem DED, der seit 2003 Fachkräfte in die lokalen Verwaltungen von Siem Reap und Battambang sendet.

Dabei liegt der Schwerpunkt des DED Beitrags auf der Stärkung von Planungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung und auf allgemeiner Verwaltungsberatung. Was aber hat räumliche Planung mit Verwaltungsreform und Dezentralisierung zu tun?

Die lokale Verwaltung kann einen Flächennutzungsplan oder einen Regionalplan leichter erstellen als eine nationale Behörde. Das Projektgebiet und alle Beteiligten sind vor Ort und die Partizipation der Betroffenen und der lokalen Autoritäten ist einfach zu bewerkstelligen. Partizipation im Planungsprozess ist essentiell, weil damit das Wissen der Bürger in die Bestandsaufnahme integriert und Konsens mit den Planungszielen erreicht werden kann. Über Partizipation wird zudem Transparenz geschaffen. Wenn Planungsprozesse transparent sind, können sich die Bürger leichter mit den Planungszielen und den Ergebnissen identifizieren. So schafft Partizipation Akzeptanz, die wiederum Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung ist.

Eine DED Fachkraft berät seit 2003 die Distriktverwaltung Battambang bei der Erstellung eines Masterplans für die Steuerung der Stadtentwicklung. Eine weitere DED Fachkraft berät seit 2005 das Provincial Department of Land Management bei der Aufstellung eines Regionalplans für die Provinz Battambang. In beiden Fällen wurden multidisziplinäre Teams aus kambodschanischen Mitarbeitern verschiedener Departments gebildet. Das „Masterplan Team“ umfasst zwölf Mitglieder und ist zuständig für den Distrikt Masterplan, die „Sub Working Group Regional Planning“ umfasst acht Mitarbeiter und bearbeitet den Regional Development Plan.

Eine DED Fachkraft berät die Distriktverwaltung Battambang seit 2006 in allgemeinen Verwaltungsfragen. In diesem Fall wird ein etwas anderer Ansatz verfolgt: Die Fachkraft berät die Departmentleiter beim Tagesgeschäft, bietet dazu verwaltungsrelevante Trainingskurse an und unterstützt den Verwaltungschef bei administrativen Entscheidungen. Zusätzlich setzt der DED zu bestimmten Fragestellungen wie Wasser/Abwasser oder dem Umgang mit informellen Siedlungen Entwicklungsstipendiaten ein. Außerdem sind einheimische Fachkräfte an die Projektplätze angebunden.

In der Kooperation mit der Konrad Adenauer Stiftung in den Dezentralisierungsvorhaben gibt es eine klare Arbeitsteilung. Auf der Makroebene unterhält die Konrad Adenauer Stiftung ausgezeichnete Beziehungen zur kambodschanischen Regierung und insbesondere dem für Dezentralisierung zuständigen Innenministerium.

Die Arbeitsplätze sind über die Konrad Adenauer Stiftung vom Innenministerium beantragt und verfügen damit über eine starke politische Rückendeckung. DED und Konrad Adenauer Stiftung sorgen für die Vermittlung der Ergebnisse des lokalen Levels auf die nationale Ebene. Außerdem unterstützt die Konrad Adenauer Stiftung die Capacity Building Maßnahmen und Veranstaltungen an den Projektplätzen finanziell. Als hilfreich in technischen Fragen hat sich auf der Makroebene auch die langjährige Zusammenarbeit des DED mit dem Ministry of Land Management erwiesen.

Die DED Fachkräfte in den Pilotvorhaben intervenieren auf der Mikro- und der Meso Ebene, der Distriktverwaltung und der Provinzverwaltung. Sie erarbeiten mit ihren Kollegen in den lokalen Verwaltungen die konkreten Reformergebnisse. Mit dem Mittel lokaler Planung werden so einerseits demokratische Planungsverfahren geübt, andererseits sorgen die DED Fachkräfte mit der Arbeit auf der Mikroebene Distrikt und der Mesoebene Provinz für einen „Reality Check“ der auf der Makroebene konzipierten Reformansätze.

Erfolge

Eine DED Fachkraft hat die Distriktverwaltung Siem Reap von 2003 bis 2007 bei der Erstellung eines Masterplans für die Steuerung der Stadtentwicklung beraten. Das Siem Reap District Council hat den vom Masterplan Team Siem Reap erarbeiteten Flächennutzungsplan im Juli 2007 bestätigt. Im November 2007 hat der Distrikt den Flächennutzungsplan im Rahmen einer von der Konrad Adenauer Stiftung organisierten Zeremonie dem Innenministerium übergeben. Der Flächennutzungsplan befindet sich jetzt zur Genehmigung auf der politischen Ebene.

Das Battambang Masterplan Team hat zeitgleich mit dem Masterplan Team Siem Reap begonnen. Beide Teams haben synchron in enger Abstimmung gearbeitet und die gleichen Methoden und Verfahrensweisen angewendet. Bedingt durch einen Wechsel der DED Fachkraft gab es in Battambang Verzögerungen im Projektfortschritt. Darüber hinaus wird das Battambang Masterplan Team inzwischen für eine Reihe von Zusatzaufgaben herangezogen und geht zudem mit der Planung stärker ins Detail. So erarbeitete das Masterplan Team ein Freiraumkonzept für den Distrikt und wurde in der Folge vom Provinzgouverneur mit der Detailgestaltung der

Battambanger Uferpromenade beauftragt. Das Masterplanteam wird zudem vom Provinzgouverneur zu städtebaulichen und denkmalpflegerischen Fragen hinzugezogen.

Der Einsatz der DED Fachkraft für Verwaltungsberatung, der die Distriktverwaltung Battambang langfristig berät, hat dazu beigetragen, dass die Performance der Verwaltung in Battambang überzeugender ist als die in Siem Reap. Die größere Reformwilligkeit in Battambang mag auch mit den im Vergleich zu Siem Reap insgesamt günstigeren institutionellen Rahmenbedingungen zusammenhängen.

Der Distriktadministration in Battambang ist ferner die Thematik der informellen Siedlungen direkt zugeordnet. Daher wird die Verwaltung in diesem Sektor von einer Entwicklungsstipendiatin (ES) beraten. Die ES arbeitet auch eng mit dem Masterplanteam zusammen. Sie spielt eine wichtige Rolle als Verbindungsstelle zwischen Distriktverwaltung und einem UNESCAP/Habitat for Humanity Pilotvorhaben zum Slumupgrading. Der Distriktgouverneur hat die Umwandlung der ES in eine EH Stelle beantragt, um Kontinuität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu sichern.

Auf Grundlage der Arbeitsergebnisse des Distriktmasterplanteams konnte die „Sub Working Group Regional Planning“ die erste verbindliche Straßenkarte der Stadt Battambang erstellen. Das Team hat darüber hinaus die erste lokale Renewable Energy Messe in Kambodscha initiiert und durchgeführt. Die „Sub Working Group Regional Planning“ hat außerdem einen Sektorplan für den Schutz und die Entwicklung von 36 potentiellen Tourismusorten in Battambang Provinz erstellt. Das Dokument wurde vom Provinzgouverneur genehmigt. Zurzeit arbeitet das Team an dem Kernstück des Regionalentwicklungsplan: Dem Entwurf eines Landnutzungsplans für die ganze Provinz.

Hervorzuheben ist, dass die angewandten Planungsverfahren intensiv zwischen beiden Teams auf Distrikt und Provinzebene abgestimmt wurden, um zu einem einheitlichen Standard zu kommen. Dies ist essentiell, um beide Planungen zu integrieren und aufeinander aufbauen zu lassen. Diese Abstimmung zwischen unterschiedlichen Planungsebenen kann als Beispiel für den Aufbau eines konsistenten Planungssystems für Kambodscha dienen.

Die starke Präsenz des DED im Bereich räumlicher Planung in Battambang hat ausserdem bewirkt, dass die MJP Foundation eine Kooperation für ihre Kommunalentwicklungsplanung in Samlaut Commune in Battambang Provinz gesucht hat. Dieser Projektplatz ist inzwischen etabliert und ebenfalls dem Provincial Department of Land Management zugeordnet. Der DED ist in Battambang damit auf drei Planungsebenen tätig: Kommune, Distrikt und Provinz.

Die Projekte in Battambang haben einen ausgezeichneten Ruf und sind beliebt bei Studenten lokaler Universitäten für Internships. Regelmäßig werden auch deutsche Praktikanten eingesetzt. Inzwischen gibt es sogar Anfragen für Internships aus dem benachbarten Thailand.

Misserfolge/Herausforderungen

Der Mangel an ausgebildeten Fachkräften und fehlende Planungsgrundlagen sowie nicht vorhandene gesetzliche Rahmenbedingungen und Verfahren waren die größten Herausforderungen in der Anfangsphase für die Planungsteams.

Um den Mangel an ausgebildeten Fachkräften auszugleichen, wurde ein umfangreiches Capacity Building Programm durchgeführt mit der Absicht, fachliche Kenntnisse und technische Fertigkeiten bei den Mitarbeitern zu erhöhen. Auf der Seite der fachlichen Kenntnisse wurden große Erfolge erzielt. Die Mitarbeiter des Battambang Masterplan Teams sind inzwischen Fachleute in Bezug auf stadtplanerische Fragestellungen und haben dezidierte eigene Meinungen.

Auf der Seite der technischen Fertigkeiten (insbesondere GIS-Anwendung) konnten trotz intensiven Trainings nur wenige der lokalen Mitarbeiter die für professionelles Arbeiten notwendigen Kenntnisse erreichen. Die Zusammenarbeit mit lokalen Universitäten, der Einsatz von jungen gut ausgebildeten Studenten im Rahmen von Internships, die Integration von Absolventen mit GIS Expertise als einheimische Fachkräfte in die Planungsteams, haben sich als wesentlich effektiver herausgestellt als aufwändige GIS Trainings für (zumal ältere) Verwaltungsangestellte.

In Kambodscha sind Planungsgrundlagen vorhanden, aber oft nicht verfügbar. So war es in Siem Reap nicht möglich eine verbindliche und aktuelle Luftbildgrundlage von den staatlichen Partnern zu bekommen. Hier musste auf Daten, die freundlicherweise JICA zur Verfügung stellte, zurückgegriffen werden. In Battambang dagegen hat

das Provincial Department of Land Management ein aktuelles Luftbild beschafft und dem Distrikt zur Verfügung gestellt.

Planungsverfahren sind in Kambodscha nicht geregelt und Standards sind nicht vorhanden. Augenscheinlich gibt es, insbesondere in der Bauwirtschaft, starke Kräfte die den derzeitigen unkontrollierten und unregelten Zustand schätzen.

Die Pilotvorhaben operieren bisher lediglich auf Grundlage einer Experimentierklausel. Mit der in diesem Jahr erwarteten Verabschiedung der „Organic Laws“ wird die lokale Verwaltung entscheidend gestärkt. Damit werden gerade die Pilotdistrikte vor ganz neue Herausforderungen stehen, sie sollen ihre Erfahrungen in andere Distrikte transportieren. Die Konzentration des Dezentralisierungsprozesses und damit auch aller Gebergelder im Innenministerium birgt aber ein Risiko: Es gibt Tendenzen, dass Dezentralisierung in einem Top-Down Ansatz verordnet und nicht auf die Erfahrungen der Pilotdistrikte zurückgegriffen wird.

Nachhaltigkeit

Insgesamt gab es bisher drei Asia Urbs Phasen. AsiaUrbs 1, mit einer Laufzeit 2001-2003, zielte auf Verwaltungsreform, städtische Entwicklungsplanung und Bürgerbeteiligung in den Kreisen Battambang und Siem Reap. Asia Urbs 2, mit einer Laufzeit 2003-2005, zielte auf Reform der Provinzverwaltung Battambang. AsiaUrbs 3, mit einer Laufzeit 2005-2008, zielt auf die Förderung lokaler Selbstverwaltung in den Kreisen Battambang und Siem Reap.

Mit dem Ende der Asia Urbs Projekte im März 2008 werden Teilkomponenten des Asia Urbs Dezentralisierungsvorhabens, wie das One Windows Office, von einem neuen Weltbank-Programm übernommen und in andere Provinzen übertragen.

In Battambang werden die Reformansätze in den Pilotverwaltungen, die nicht von der Weltbank übernommen werden, in Kooperation mit KAS von den DED Fachkräften weiter betreut. In Siem Reap ist geplant, den Projektplatz im Falle einer Wiederbesetzung mit der Zielsetzung auf Urban Management neu auszurichten.

Für das Jahr 2008 wird die Verabschiedung der so genannten „Organic Laws“ erwartet, mit denen die gesetzliche Grundlage für Dezentralisierung in Kambodscha gelegt werden soll. Die bisherigen Aktivitäten in Siem Reap und Battambang haben als gute Praxis bereits Einfluss genommen auf die Formulierung der „Organic Laws“.

Mit der Verabschiedung der Gesetze sollen die Pilotverwaltungen als Beispiel für die Reform anderer städtischer Verwaltungen dienen. Wenn mit der Verabschiedung der „Organic Laws“ Distrikte die erwartete Budgetzuständigkeit bekommen, kann der Projektplatz für allgemeine Verwaltungsberatung zudem in Richtung „public financial management“ ausgerichtet werden.

Wiederholbarkeit

Voraussetzung für eine Wiederholbarkeit ist der politische Wille zur Reform auf der nationalen Ebene und die Bereitschaft zu „ownership“ auf der lokalen Ebene. Ownership auf der lokalen Ebene ist dabei essentiell: So sind die lokalen politischen Rahmenbedingungen in Battambang besser als in Siem Reap. Siem Reap „boomt“, in gewisser Weise ist es das „Las Vegas“ Kambodschas. Die lokale Verwaltung ist dort eher damit beschäftigt, an der Wirtschaftsentwicklung zu partizipieren als sich zu reformieren.

In Battambang dagegen ist Reformwillen eindeutig vorhanden. Dies hat dazu geführt, dass in Battambang die Expertise der DED Fachkräfte aktiv nachgefragt und genutzt wird. So ist dort inzwischen ein ganzer Cluster von DED Fachkräften entstanden, der die lokale Verwaltung berät, dabei eng zusammenarbeitet und Synergieeffekte generiert.

Die AsiaUrbs Pilotvorhaben in Battambang und Siem Reap haben mit einem relativ bescheidenen Budget eine vergleichsweise starke Wirkung erzielt. Für den DED Beitrag hat sich die Zusammenarbeit mit dem Partner Konrad Adenauer Stiftung, der für politische Rückendeckung und Lobbying sorgt, als sehr wertvoll für den Projekterfolg erwiesen.

Diese Einschätzung wird vom Kooperationspartner Konrad Adenauer Stiftung geteilt. So schreibt Wolfgang Meyer, Leiter der Konrad Adenauer Stiftung in Kambodscha, im Dezember 2007 an seine Zentrale:

„... außer der Reihe schicke ich einen Bericht, der aus unserer Zusammenarbeit mit dem DED bei der Förderung der Planung auf Provinzebene hervorgegangen ist. Dieser Bericht ist nur ein Beispiel von zahlreichen

hervorragenden Ergebnissen im Bereich der räumlichen Planung in Kambodscha. Der DED hat, seitdem ich in Kambodscha tätig bin, insgesamt fünf Stadt- und Regionalplaner in unseren Programmbereich integriert und weitere so genannte Entwicklungsstipendiaten. Diese Zusammenarbeit hat sich außerordentlich erfolgreich entwickelt und bringt Ergebnisse auf höchstem Niveau, das andere Geber aus meiner Sicht nicht immer auf demselben Niveau erreichen. Die Zusammenarbeit mit dem DED ist unbürokratisch. Die politische Steuerung übernimmt überwiegend die KAS; die fachliche Umsetzung liegt in den Händen der DED-Experten. Im Bereich der räumlichen Planung hat der DED unseren Projekten hervorragende Fachleute zur Verfügung gestellt. Gleichwertige Zusammenarbeit besteht in den Bereichen „Medienförderung“, „allgemeine Verwaltungsförderung“ und „Genossenschaftsförderung“.

Anlagen

1 Landkarte

1 Arbeitsplatzübersicht



DED Section Good Governance, Cambodia February 2008

