



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval Evaluierungsbericht: „Wirkung, Diffusion und nationale Ausweitung eines umfassenden Ansatzes zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen – Von Entwicklungszusammenarbeit zu nationalen Richtlinien“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Wirkung, Diffusion und nationale Ausweitung eines umfassenden Ansatzes zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen – Von Entwicklungszusammenarbeit zu nationalen Richtlinien“. Der Bericht bestätigt, dass Landnutzungsplanung ein zentrales Element für eine erfolgreiche Unterstützung der ländlichen Entwicklung in Partnerländern ist.

Die Evaluierung hat sich zum Ziel gesetzt, einen technischen Ansatz zur verbesserten Landnutzungsplanung auf den Philippinen zu bewerten, der vom Programm *Environment and Rural Development* (EnRD) der deutschen technischen Zusammenarbeit zwischen 2006 und 2015 durchgeführt wurde. Im Zentrum der Intervention stand eine systemische Kapazitätsentwicklung auf mehreren Ebenen mit dem Ziel, Planungsprozesse und deren Umsetzung zu fördern und damit zu langfristigen sozio-ökonomischen und ökologischen Verbesserungen beizutragen.

Die Methode der Evaluierung basierte neben qualitativen Expertenbefragungen auf einer Auswertung von Paneldatensätzen, die 3.000 Haushalte in 300 Dörfern in 100 Gemeinden umfassten und durch umfangreiche Haushaltsbefragungen in 2012 und 2016 erhoben wurden. In drei der elf teilnehmenden Provinzen

richtete der Jahrhundertsturm „Haiyan“ 2013 schwere Schäden an. DEval hat neben den vereinbarten Programmzielen und -wirkungen auch erweiterte Wirkungen getestet, die häufig mit Landnutzungsplanung in Verbindung gebracht werden, die aber nicht Teil des Wirkungsgefüges der Maßnahme gewesen sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Verfahren der Landnutzungsplanung in den Interventionsgemeinden verbessert werden konnten. So zeigten die Gemeinden eine höhere Planqualität sowie Planvollständigkeit.

Im Bereich des Katastrophenrisikomanagements stellte die Evaluierung fest, dass die Gemeinden verstärkte Kapazitäten zum Management von Risiken (z.B. Überschwemmungen) aufgebaut haben. Auf Dorf- und Haushaltsebene stieg das Bewusstsein für drohende Risiken.

Es gelang jedoch trotz entsprechender Aktivitäten der Maßnahme kaum, die Partizipation in Planungsprozessen auf Dorfebene auszuweiten. Auch die Umsetzung der erstellten Pläne gelang den Kommunen nur zum Teil. So fand die Evaluierung begrenzte positive Effekte auf die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen. Die Intervention konnte z.B. die Zahl der Naturschutzgebiete (aber nicht der Meeresschutzgebiete) erhöhen. Es fanden sich jedoch keine messbaren Auswirkungen auf die tatsächliche Veränderung der Landnutzung.

Auch bei der Umsetzung von Regularien (z.B. Bauvorschriften, Zonierung) sahen Haushalte wenig Veränderungen und weiterhin eine Dominanz politischer Interessen.

Die Evaluierung konnte insgesamt mehr Wirkungen in Bezug auf die kommunale Planungs- und Verwaltungsebene feststellen, da dort auch der Schwerpunkt der Intervention lag. Je weiter weg die gemessenen Wirkungen von der Ebene der Planungsverwaltung jedoch lagen, desto geringer fielen diese aus. Dies trifft insbesondere auf die Haushaltsebene zu.

In Bezug auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Haushalte konnte kein zurechenbarer Effekt der Intervention gefunden werden. Dies sei aus Sicht der Evaluierung aber auch nicht überraschend, da eine Verbesserung des Wohlstands am Ende einer längeren Kausalitätskette angesiedelt ist. Die teilweise mangelnde Umsetzung der Pläne im beobachteten Zeitraum durch die Gemeinden machen laut DEval solche Effekte eher unwahrscheinlich.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Intervention relevant für das Partnersystem ist. Die Maßnahme war effektiv, da sie zu sichtbaren Verbesserungen im Planungsprozess sowie in der kommunalen Planungsverwaltung geführt hat. Aufgrund der Verankerung des Ansatzes in der nationalen Planungsrichtlinie „*Enhanced Comprehensive Land Use Planning (eCLUP)*“ sowie die Diffusion in weitere Gemeinden scheint auch die Nachhaltigkeit wahrscheinlich.

Zentrale Schlussfolgerungen des BMZ aus dieser Evaluierung und deren Empfehlungen sind:

1. Die systemische Kapazitätsentwicklung des Partnersystems ist wirksam, wenn sie vor allem auf die Verbesserung der Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet ist. Es ist jedoch nicht immer gegeben, dass sich dies unmittelbar und kurzfristig positiv auf die

Zielgruppe auswirkt. Dies legt nahe, dass bei zukünftigen Interventionen die Anstrengungen verstärkt werden müssen, direkt auf Ebene der Haushalte zu intervenieren, um auch dort messbaren Nutzen der Maßnahme zu gewährleisten.

2. Die Kooperation mit nationalen Partnern, die Ansätze verstetigen und in die Breite tragen können, hat sich im Fall des hier evaluierten Ansatzes als sehr erfolgreich erwiesen. Aus Sicht des BMZ sind daher Skalierbarkeit entsprechend der nationalen Möglichkeiten wichtige Elemente für den Erfolg zukünftiger Maßnahmen.
3. Auf Ebene der kommunalen Planung und im Wirkungsfeld der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen zeigten sich stärkere Effekte, wenn zusätzlich zur Intervention andere unterstützende Maßnahmen wie zum Beispiel andere Komponenten des EnRD-Programms, umgesetzt wurden. Dies zeigt, dass Landnutzungsplanung nicht als isolierte Maßnahme umgesetzt werden sollte. Vielmehr ist eine Integration von Planung in ein größeres Bündel an Maßnahmen sinnvoll.
4. Die Evaluierung hat gesicherte Landrechte, ungelöste Landkonflikte sowie die Rolle mächtiger politischer Akteure als zentrale Einflussfaktoren für den Erfolg von Landnutzungsplanung identifiziert. Das BMZ folgt den DEval-Empfehlungen insoweit, als dass die Erfolgsaussichten von Landnutzungsplanung vorab im Kontext von Landrechten, Landkonflikten und politischem Willen der handelnden Akteure analysiert werden müssen. Jedoch kann Landnutzungsplanung auch ein wichtiger Schritt zur Offenlegung und Stärkung von Landrechten bzw. zur Offenlegung und vorbereitende Arbeit zur Lösung von Landkonflikten sein. Ein Minimum an politischem Willen ist für die Stärkung von Landrechten aber immer die Voraussetzung, kann aber nicht immer

- vorausgesetzt werden. Die Kapazitäten für Konfliktbearbeitung beim Partner können und sollten zusätzlich unterstützt werden.
5. Die Verbesserung von Planung und vor allem ihre Umsetzung bedürfen politischer Veränderungen. Diese können zumeist nur langfristig entstehen. Aus Sicht des BMZ sollten daher Maßnahmen der Landnutzungsplanung an den Umsetzungskapazitäten des Partners ausgerichtet sein. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Umsetzung von Plänen bei den Partnern und in der Regel außerhalb des Einflussbereichs der deutschen Kooperation. Durch die Integration von anderen Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung kann und sollte jedoch die Umsetzung von Plänen gezielt angestoßen und die Landnutzungsplanung besser in Wert gesetzt werden. Diese Erkenntnis soll in zukünftigen Vorhaben der Ländlichen Entwicklung mit Landnutzungs-komponenten aufgegriffen werden.
 6. Das BMZ folgt den Empfehlungen von DEval, die eine verstärkte Kommunikation an und Information für die Zielgruppen anregen, um letztlich die Partizipation zu verbessern.
 7. Das BMZ unterstützt die Empfehlungen der Evaluierung an den Partner. DEval empfiehlt eine Vereinfachung der Planungsvorgaben und -prozesse, die Verbesserung der Trainingsangebote sowie erhöhte Anstrengungen zur Umsetzung der Pläne und Partizipation der Zielgruppen.
 8. Das BMZ begrüßt auch die Vorschläge von DEval, in zukünftigen Interventionen die Anwendung von rigorosen quantitativen Evaluierungen stärker von Beginn an zu berücksichtigen, um robuste Daten für eine Intervention zu sammeln und an Entscheider im Partnerland sowie andere Beteiligte kommunizieren zu können.

Herausgeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Referat Ländliche Entwicklung, Landrechte, Wald
Postanschrift der BMZ-Dienstsitze	BMZ Berlin Im Europahaus Stresemannstraße 94 10963 Berlin T +49 (0)30 18 535-0 F +49 (0)30 18 535-2501 BMZ Bonn Dahlmannstraße 4 53113 Bonn T +49 (0)228 99 535-0 F +49 (0)228 99 535-3500 poststelle@bmz.bund.de www.bmz.de
Stand	05/2018