

Zwischenevaluierung 2008

Programm Dezentralisierung / Kommunalentwicklung, Burkina Faso

Kurzbericht

**Erstellt durch: Oliver Karkoschka,
Gabriel Coulibaly**

für: SÜDWIND Institut

**Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sach-
verständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren Meinung
und Wertung wieder.**

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, April 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	11- 12/2008
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Südwind Institut
Evaluierungsteam	Oliver Karkoschka u. Gabriel Coulibaly (durch Südwind beauftragt), Ernestine Sanogo, Jörg Schaeffer (SNV, Netherlands Development Organisation, Niederländ. Entwicklungsorganisation)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Programm KV-Dezentralisierung / Kommunalentwicklung Burkina Faso
Nummer	2005.2181.5
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamtlaufzeit von 01/2005 - 12/2017 (13 Jahre) 1. Förderungsphase 01/2005 - 12/2007 (3 Jahre) 2. Förderungsphase 01/2008 - 12/2009 (2 Jahre)
Gesamtkosten	25.000.000 EUR (deutscher Beitrag) 3.950.000 EUR 1. Förderphase 2.420.000 EUR 2. Förderphase
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die Beteiligung der Bevölkerung am Reformprozess sowie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch die Gebietskörperschaften wird im Rahmen der Dezentralisierungsreform verbessert (Gesamtzielsetzung der Sektorstrategie <i>CSMOD 2006 - 2015</i>).
Politischer Träger	Ministerium für Territorialverwaltung und Dezentralisierung (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, MATD).
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Ministerium für Territorialverwaltung und Dezentralisierung (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, MATD); die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in den Schwerpunktre-

	gionen, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MEF)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	KfW Entwicklungsbank, Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Association Française de Volontaires de Progrès (Französisch. Vereinigung der „Freiwilligen für den Fortschritt“)
Zielgruppen laut Angebot	Bürger der Kommunen, wobei Maßnahmen auf kommunaler und regionaler Ebene besonders die Kommunen in den beiden Schwerpunktregionen im Südwesten und Osten betreffen.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	3
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität: 3; Impact: 3; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 3

Gegenstand der Evaluierung ist der Beitrag der TZ im Programm „Dezentralisierung/ Kommunalentwicklung“, Kooperationsvorhaben von GTZ, KfW und DED. Die Evaluierung wurde durch das Institut Südwind im Auftrag der GTZ durchgeführt. Südwind beauftragte dafür Oliver Karkoschka (internationaler Gutachter) und den regionalen Gutachter Gabriel Coulibaly aus Mali. Darüber hinaus waren die beiden Mitarbeiter der niederländischen Entwicklungsorganisation SNV (Netherlands Development Organisation) Ernestine Sanogo und Jörg Schaeffer Teil des Evaluierungsteams. Die SNV führt in Burkina Faso ein Programm zur Stärkung der Kommunen in anderen Regionen als das evaluierte Programm durch und war daher an den Erfahrungen des Programms und einer intensiveren Zusammenarbeit interessiert. Da das Programm der SNV lediglich auf kommunaler Ebene unterstützt, stand für sie auch die Frage der Vorteile eines Mehrebenenansatzes, also eines Engagements auf kommunaler, regionaler sowie nationaler Ebene im Mittelpunkt des Interesses. Sie folgten der Einladung der GTZ an mehrere internationale Organisationen, sich an der Evaluierung zu beteiligen, um die Abstimmung zwischen den Geberorganisationen zu verbessern. Die Gespräche und Untersuchungen in Burkina Faso fanden vom 13.11. – 1.12. 2008 statt.

Rahmenbedingungen

Nahezu die Hälfte der 13,4 Millionen Einwohner in Burkina Faso lebt in absoluter Armut, über 80% der Bevölkerung leben auf dem Land. Damit ist Burkina Faso eines der ärmsten Länder der Welt und belegt den Rang 173 von 179 Staaten im menschlichen Entwicklungsindex der Vereinten Nationen von 2008. Frauen, Jugendliche und junge Erwachsene sind in besonderer Weise von Armut betroffen, weil sie beim Zugang zu wichtigen Ressourcen (Boden, Bildung, Gesundheit) benachteiligt sind. Dies geht einher mit ihrer mangelnden Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen. Die Umsetzung der seit 2000 verfolgten Armutsbekämpfungsstrategie ist das übergreifende Ziel der burkinisch-deutschen Zusammenarbeit. Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung soll in diesem Kontext zur Stabilisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beitragen. Die Dezentralisierung in Burkina Faso ist noch sehr jung. Zwar existieren 49 städtische Gemeinden schon seit den 90er Jahren, die weiteren 302 ländlichen Gemeinden wurden jedoch erst 2006 durch die ersten Kommunalwahlen gegründet. Die Koordination und Gestaltung der Dezentralisierung ist Aufgabe des Innenministeriums. Zahlreiche Sektorministerien stehen allerdings einer Dezentralisierung und damit auch dem Transfer von Kompetenzen und Ressourcen an die Gebietskörperschaften kritisch oder mit Widerstand gegenüber, und die Sektorpolitiken sind meist noch nicht auf die Dezentralisierung hin ausgerichtet. Die Ausgestaltung des Kompetenz- und Ressourcentransfers erfolgt daher nur langsam. Dadurch besitzen die Gebietskörperschaften meist nicht die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen.

Oft nehmen die Bürgermeister eine herausgehobene Position ein, und die Rolle der Kommunalräte, insbesondere auch der Frauen, bei den Entscheidungsprozessen bleibt meist noch schwach. Vom Staat wurden keine zusätzlichen Ressourcen bereitgestellt, die die neuen Strukturen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen.

Die Dienste der Sektorministerien auf lokaler Ebene haben in aller Regel nicht die notwendigen Kapazitäten, um die Kommunen im erforderlichen Umfang zu unterstützen. Außerdem sind die Beziehungen zwischen beiden belastet, da die neuen Gebietskörperschaften den bisherigen Einfluss und die Entscheidungsbefugnisse der dezentrierten Dienste reduzieren.

Die Dezentralisierung wird in Burkina Faso von zahlreichen bi- und multilateralen Gebern unterstützt. In der Geberrunde, die seit 2006 bis Ende 2008 durch Deutschland geleitet wurde konnten gemeinsame Positionen und Sichtweisen zu wichtigen politischen Prozessen erarbeitet werden. Allerdings hat dies noch nicht zu weitreichenden abgestimmten und zwischen den Gebern harmonisierten Verfahren geführt. Auch ist die Orientierung durch das zuständige Innenministerium nur schwach.

Das Gesamtziel des Programms „Dezentralisierung / Kommunalentwicklung“ lautet: *„Die Beteiligung der Bevölkerung am Reformprozess sowie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch die Gebietskörperschaften wird im Rahmen der Dezentralisierungsreform verbessert“*. Die Konzeption basiert auf einem Ansatz auf mehreren Ebenen: auf nationaler Ebene steht die Beratung des Innenministeriums zum Management der Reform im Mittelpunkt. Auf der regionalen Ebene sollen die Kooperationsbeziehungen zwischen Gouverneursämtern, dezentrierten staatlichen Diensten, Kommunen und dem Regionalrat ausgestaltet werden. Die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kommunen und der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen wird auf kommunaler Ebene angestrebt. Die Maßnahmen der regionalen und kommunalen Ebene konzentrieren sich auf die zwei Schwerpunktregionen der burkinisch-deutschen Zusammenarbeit im Südwesten und Osten des Landes. Das Programm begann im Januar 2005 mit einer geplanten Gesamtlaufzeit von 13 Jahren. Gegenwärtig befindet es sich in der zweiten Phase, die von Anfang 2008 bis Ende 2009 läuft.

Eine Stärke der Konzeption ist die deutliche Verbindung zwischen Dezentralisierung, Demokratisierung und lokaler Entwicklung. Die Rolle der Kommunen in der Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung wird betont. Ferner will das Programm durch die Förderung von Dialogprozessen sowie Verfahren der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen zur Stärkung guter Regierungsführung beitragen.

Bei der fachlichen Umsetzung des Programms schränkten die knappen finanziellen Mittel den Handlungsspielraum des Programms ein. Die Rolle Deutschlands als Leiter der Geberrunde im Sektor Dezentralisierung erforderte erhebliche personelle Ressourcen, ohne angemessen Gegenstand der Programmplanung zu sein. Es fehlt eine deutliche Verknüpfung zwischen den drei Ebenen (Makro-Meso-Mikro) und der damit angestrebte Mehrwert zeigte sich noch nicht. Die starke Fokussierung auf die im Operationsplan festgehaltenen Aktivitäten führte zu einer gewissen Schwerfälligkeit und Mangel an Flexibilität in der Programmdurchführung vor allem auf lokaler Ebene. Auch wurden zahlreiche Fortbildungen durchgeführt und Studien finanziert, jedoch bislang kaum die weitere Anwendung und Nutzung der Inhalte und Empfehlungen unterstützt oder systematisch verfolgt, so dass eine wichtige Quelle des Lernens aus den Erfahrungen nicht genutzt wurde. Der Partner des Programms, das Innenministerium, war an den Planungen beteiligt, jedoch ab Mitte 2008 (auch in Folge von Personalveränderung im Ministerium) nur gering in die Steuerung des Programms eingebunden.

Bewertung des Programmerfolges nach den internationalen Evaluierungskriterien

Die Zielsetzung des Programms stimmt in hohem Maße mit den relevanten burkinischen Politiken des Landes überein. Die Stärkung der Gebietskörperschaften auch in ihrer Rolle als Förderer der kommunalen Entwicklung entspricht den Interessen der Zielgruppen. Die angestrebte stärkere Beteiligung der Bevölkerung im Entwicklungsprozess ist darüber hinaus relevant für die Lösung wichtiger Entwicklungsfragen. Leichte Abstriche ergeben sich durch die durch die beiden Regierungen vereinbarte Begrenzung der Unterstützung auf die zwei Schwerpunktregionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Burkina Faso und innerhalb dieser die Fokussierung auf städtische Kommunen. Insgesamt ergibt sich eine **gute Relevanz (Stufe 2)**.

Der Soll-Ist Vergleich der formulierten Indikatoren zeigt vor allem für die regionale und kommunale Ebene gute Ergebnisse, die erwarten lassen, dass die Indikatoren zum Phasenende weitgehend erreicht werden. So konnte bereits mancherorts eine Verbesserung der Dienstleistungen der Gebietskörperschaften festgestellt werden. Sie waren dabei für die vom Programm entwickelten Fähigkeiten auf kommunaler Ebene wie beispielsweise das Erstellen und Verfolgen von Budgets, Rechnungswesen, Mobilisierung von zusätzlichen Einnahmen für die Kommunen, etc. verantwortlich. Die Fortschritte auf nationaler Ebene sind dagegen deutlich geringer, vor allem auch aufgrund von politischen Faktoren, welche nur gering vom Programm direkt beeinflussbar sind. Ferner war die geringe Aneignung des Programms beim Partner nicht förderlich. Insgesamt ergibt sich daher für die **Effektivität ein zufriedenstellendes Ergebnis (Stufe 3)**.

Nach nur vier von 13 geplanten Jahren Programmdauer können noch keine substantiellen entwicklungspolitischen Wirkungen erwartet werden. Veränderungen bezüglich Guter Regierungsführung oder Minderung von Armut können daher noch kaum beobachtet werden. Allerdings wird sich die Bevölkerung mehr und mehr der Veränderungen durch die Dezentralisierung bewusst und erkennt deren Konsequenzen für ihre eigene Rolle und ihre Möglichkeiten. Damit die weiteren angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen in Zukunft erreicht werden können, muss die Programmdurchführung so verändert werden, dass in den Bereichen Kommunalentwicklung sowie politische Teilhabe und Demokratisierung die angestrebten direkten Ergebnisse des Programms erreicht werden. Der Beitrag des Programms zu **entwicklungspolitischen Wirkungen** zeigt ein **zufrieden stellendes Ergebnis** und wird mit **Stufe 3** bewertet.

Durch die Vereinigung des Personals von vier Organisationen (GTZ, DED, Association Française de Volontaires de Progrès [Französische Vereinigung der „Freiwilligen für den Fortschritt“] sowie Gesellschaft für Agrarprojekte) und die Vergabe einer Komponente an einen Unterauftragnehmer entstehen zahlreiche Schnittstellen, die zeitaufwändig sind. Die für die anspruchsvolle Konzeption zu geringe Mittelausstattung schränkte die Möglichkeiten des Personals deutlich ein. Effektive Lern-, Austausch- und Unterstützungsmechanismen innerhalb des Programms wurden erst ansatzweise entwickelt. Fehlende Kohärenz zwischen dem Programm und den Maßnahmen der deutschen finanziellen Zusammenarbeit (FZ) ließ nicht die angestrebten Synergien entstehen. Das Programm selbst kann allerdings für viele Ineffizienzen nicht verantwortlich gemacht werden. Einen großen Einfluss hat auch die Gestaltung und Steuerung der deutschen EZ insgesamt mit dem Wunsch, unterschiedliche Ressourcen im Rahmen eines gemeinsamen Programms einzusetzen. Dafür ist jedoch bisher die Abstimmung der beteiligten Organisationen unzureichend, so dass nur eine geringe Kohärenz festgestellt werden konnte. Bei dem computergestützten Interviewverfahren e-VAL wurde im Vorfeld der Evaluierung die Effizienz schlechter als die anderen Evaluierungskriterien bewertet. Insgesamt wird die **Effizienz des Programms nicht zufriedenstellend und wird mit Stufe 4** bewertet.

Die Nachhaltigkeit der bisher erreichten Ergebnisse ist noch nicht gesichert, dies ist jedoch auch in Anbetracht der geplanten Programmlaufzeit von weiteren neun Jahren zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht zu erwarten. Um bereits im gegenwärtigen Stadium die Nachhaltigkeit der angestrebten Wirkungen günstig zu beeinflussen fehlt insbesondere ein umfassenderer Ansatz von Capacity Development. Die **Nachhaltigkeit** ist daher bis zum Evaluierungszeitpunkt **zufriedenstellend (Stufe 3)**, das Programm hat jedoch die Möglichkeit, diese zukünftig zu verbessern und eine gute Nachhaltigkeit zu erreichen.

Insgesamt ergibt sich für das Vorhaben eine befriedigende Bewertung (Stufe 3). Es gibt eine Diskrepanz zwischen den Ansprüchen der Konzeption einerseits und wie diese bisher umgesetzt wurde. Schwächen der konzeptionellen Umsetzung sind beispielsweise fehlende Begleitung von Prozessen und die Fokussierung auf die Stärkung individueller Fähigkeiten im Vergleich zu organisationaler Stärkung und der Ausgestaltung der Beziehungen innerhalb der Kommunen. Andererseits konnte das Programm trotz teilweise schwieriger Rahmenbedingungen auf diese Weise Fähigkeiten zur Gestaltung und zum Management der Reform auf nationaler Ebene entwickeln und auf kommunaler Ebene insbesondere die Fähigkeiten von Mandats- und Funktionsträgern stärken. Insgesamt konnte das Programm in den bisherigen 4 Jahren Durchführungsdauer noch nicht in dem Umfang Impulse für Kommunalentwicklung und Demokratisierung geben, wie dies bei einer adäquaten Mittelausstattung und der Umsetzung eines der Konzeption entsprechenden Leistungsspektrums möglich gewesen wäre (z. B. einschließlich Organisationsförderung Prozessbegleitung, Dialogforen). Die zahlreichen Schnittstellen für die Abstimmung zwischen den vier beteiligten deutschen Organisationen, der geringe Austausch zwischen den Ebenen sowie fehlende Synergien mit der finanziellen Zusammenarbeit führten ferner zu einer relativ geringen Effizienz.

Bewertung der Querschnittsthemen

Die Stärkung der Mitwirkung der Frauen in der kommunalen Selbstverwaltung und lokalen Entwicklungsprozessen ist ein Nebenziel des Programms. Allerdings basiert die Konzeption nicht auf einer Genderanalyse. Das Programm hat zwischenzeitlich diesen Mangel erkannt und führt gegenwärtig eine Studie durch, um sich einen umfassenden Überblick über die Situation der Frauen, ihre Rolle und Beiträge in den Regionalräten sowie die fördernden und hemmenden Einflussfaktoren zu verschaffen. Zwei Indikatoren betreffen explizit die Situation von Frauen, allerdings fehlen bisher Überlegungen, welche Dienstleistungen der Gebietskörperschaften besonders die Interessen von Frauen berühren oder die Gleichberechtigung der Geschlechter fördern können. Insgesamt wird das Thema „Gleichberechtigung der Geschlechter“ innerhalb des Programms noch wie eine zusätzliche Aktivität und nicht als Querschnittsaufgabe behandelt.

Über die Orientierung der Zielsetzungen des Programms an der nationalen Dezentralisierungsstrategie ist das Programm auch mit der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie eng verbunden. Sie stellt Dezentralisierung, Armutsbekämpfung und Gute Regierungsführung in einen Zusammenhang. Im Kontext der Armutsbekämpfung strebt das Programm auch explizit die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure an. Die Konzeption enthält jedoch weder eine zielgruppenspezifische noch eine Armutsanalyse. Schwächen der Umsetzung beruhen auf der Konzentration von Capacity Development auf die individuelle Ebene und insbesondere in

der zweiten Phase auf staatliche Akteure und die Gebietskörperschaften. Wirkungen hinsichtlich Armutsminderung sind bisher beschränkt auf einen besseren Zugang zu Basisdienstleistungen durch eine verbesserte soziale Infrastruktur. In der ökonomischen und politischen Dimension von Armutsminderung können bisher noch keine Wirkungen festgestellt werden.

Die Konzeption des Programms greift zahlreiche Dimensionen und Elemente des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung auf. Sie trägt deutlich den Charakter eines ganzheitlichen Ansatzes, insbesondere durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Zieldimensionen sowie von Fach-, Organisations-, und Politikberatung. Auch werden wirtschaftliche und soziale Aspekte eng in den Zielen verknüpft, wobei allerdings die ökologische Dimension weniger ausgeprägt ist. Die Prozessorientierung wird durch die Absicht deutlich, Aushandlungsprozesse und Dialogforen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen sowie zwischen den Ebenen zu fördern, um Öffentlichkeit und Transparenz über Interessen und politische Themen herzustellen. Ferner sollte der unterstützte gesellschaftliche Dialog neue Allianzen schaffen und lokale Entwicklungspotenziale in Wert setzen. Bei der Durchführung des Programms blieb jedoch bisher die Förderung eines besseren Zusammenwirkens von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft aus. Dialog- oder Aushandlungsprozesse, in denen auch Zivilgesellschaft oder Privatsektor ihre Interessen bezüglich der kommunalen Dienstleistungen formulieren, wurden noch nicht unterstützt.

Programmspezifische Empfehlungen

Der Mehrebenenansatz des Programms sollte auch in der nächsten Phase beibehalten werden, besondere Betonung sollten jedoch die Austauschprozesse zwischen den Ebenen erhalten. In Abstimmung mit der Geberrunde sollte die Beratungsstrategie auf nationaler Ebene diversifiziert werden, und zwar sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch was das Spektrum der Empfänger der Beratung betrifft. Das Programm sollte den Partner stärker dabei unterstützen, mit Reformwiderständen anderer Sektorministerien umzugehen und diese zu überwinden, damit die Kommunen so schnell wie möglich über die Kompetenzen und notwendigen Ressourcen verfügen. Gleichzeitig müssen Verteilungsfragen bei der Ausgestaltung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zukünftig stärker thematisiert werden.

Das Programm sollte seine Interventionen auf regionaler und kommunaler Ebene noch stärker an den angestrebten Veränderungen ausrichten. Für jede Kommune sollte ein spezielles Unterstützungsprogramm gemeinsam mit den Gebietskörperschaften auch unter Beteiligung des Privatsektors und zivilgesellschaftlicher Akteure entwickelt werden. Die Leistungen des Programms sollten dabei flexibler erbracht werden und auch die Unterstützung von Prozessen beinhalten, insbesondere die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte sowie die Förderung von Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen kommunalen Akteu-

ren. Darüber hinaus sollten zukünftig Beziehungen zwischen Kommunen unterstützt werden, um auch lokale Wirtschaftskreisläufe und gemeindeübergreifende Potenziale für Entwicklungsprozesse nutzen zu können. Das Thema Gleichberechtigung der Geschlechter sollte dabei als Querschnittsthema in alle Arbeitsbereiche des Programms integriert werden und nicht nur in frauenspezifischen Indikatoren auftauchen.

Mit den anderen Programmen der deutschen EZ, vor allem dem Landwirtschaftsprogramm sollte die Zusammenarbeit verstärkt werden. Synergien bieten sich vor allem bei der Verbesserung der kommunalen Rahmenbedingungen zum Beispiel durch Schaffung von Infrastruktur oder Verbesserung des Informations- und Marktzugangs, um Wertschöpfungsketten zu fördern und lokale Entwicklung zu stärken.

Generelle Empfehlungen an die GTZ und das BMZ

Das BMZ sollte durch geeignete Rahmenbedingungen wie beispielsweise einen gemeinsamen Programmvorschlag sicherstellen, dass die einzelnen Instrumente, insbesondere die technische und finanzielle Zusammenarbeit, besser aufeinander abgestimmt sind.

Das evaluierte Programm weist eine deutliche Diskrepanz zwischen den im Angebot formulierten Ansprüchen und der Mittelausstattung auf. Die GTZ sollte zukünftig noch stärker darauf achten, dass die Zielsetzungen der Programme kohärent mit der Mittelausstattung sind.