

Zwischenevaluierung 2008

Förderung der Kommunalentwicklung, Georgien

Kurzbericht

Erstellt durch: Intercooperation (Dr. Pascal Arnold und David Melua)

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen 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, Juli, 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Juni 2008 bis Juli 2009 (ursprünglicher Evaluierungszeitraum wegen des Krieges im August 2008 in Georgien verschoben)
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Intercooperation, Bern
Evaluierungsteam	Dr. Pascal Arnold (internationaler Gutachter), David Melua (nationaler Gutachter)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Förderung der Kommunalentwicklung, Georgien
Nummer	2006.2123.5
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Phase 1: 01/2007 bis 12/2009
Gesamtkosten	Phase 1: 2.400.000 EUR
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	<p>Gesamtziel: Die Kernfunktionen der Kommunen (Planung, Haushalt, Dienstleistungen) werden sach- und bedarfsorientiert sowie transparent erfüllt</p> <p>Phasenziel: Öffentliche Funktionen und Aufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene werden entsprechend des normativen Rahmens der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt</p>
Politischer Träger	Parlamentsausschuss für lokale und regionale Fragen
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Parlamentsausschuss für lokale und regionale Fragen, Büro der Staatskommission „Effektive Regierungsführung“, Reformzentrum CEGSTAR, Ministerium für Regionalentwicklung und Infrastruktur, Kommunen (insbesondere fünf Kerngemeinden), georgischer Gemeindeverband NALA, ausgewählte Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Experten

Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	
Zielgruppen laut Angebot	Bevölkerung Georgiens, für pilothafte Maßnahmen die Bevölkerung der fünf Kerngemeinden des Vorhabens

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>	2
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität: 2; Impact: 3; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 2

Zwischenevaluierung: Die GTZ hat Intercooperation (Dr. Pascal Arnold und David Melua) beauftragt, eine Zwischenevaluierung des Vorhabens "Förderung der Kommunalentwicklung, Georgien" in der zweiten Jahreshälfte 2008 durchzuführen. Das Hauptziel der Evaluierung war die Erfolgsbewertung des Vorhabens auf der Basis der fünf OECD-DAC Kriterien und der GTZ-„Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben“. Aufgrund des Krieges vom August 2008 wurde die Evaluierungsmission vom Herbst 2008 auf den Zeitraum vom 18. Januar bis 3. Februar 2009 verschoben. Für die Evaluierung wurden Projektdokumente sowie Politik- und Strategiedokumente der georgischen Regierung und der Geber, ausgewertet, Gespräche mit sachkundigen GTZ-Mitarbeitern/innen geführt sowie qualitative Interviews und Gruppendiskussionen mit über 50 Personen geführt. Die vorläufigen Ergebnisse und Empfehlungen wurden am Ende der Vor-Ort Mission in einem Workshop in Tbilissi präsentiert und mit den wichtigsten Partnern diskutiert.

Das Vorhaben: Ziel der Entwicklungsmaßnahme ist es, die georgischen Kommunen zu befähigen, ihre Kernfunktionen (Planung, Haushalt, Dienstleistungen) sach- und bedarfsorientiert sowie transparent auszufüllen (Gesamtziel). Dabei sollten die öffentlichen Funktionen und Aufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene entsprechend des normativen Rahmens der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt werden (Phasenziel). Das Vorhaben arbeitet mit multipler Partnerstruktur aus Staat, Kommunen und Zivilgesellschaft auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional und national), um die auf kommunaler Ebene erzielten Resultate in den nationalen Politikdialog und normativen Rahmen einfließen zu lassen.

Die Förderkomponenten umfassen Politik-, Fach-, Prozess- und Organisationsberatung sowie Fortbildung von Fach- und Führungskräften der Mittlerorganisationen durch Lang- und Kurzeitfachkräfte. Örtliche Zuschüsse werden u.a. gewährt für Informationskampagnen und Einzelmaßnahmen kommunaler Entwicklungsprozesse. Das Vorhaben arbeitet in vier Arbeitsbereichen: 1. Information und Kommunikation; 2. Fortbildung und Beratung zum rechtlichen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Capacity Development); 3. Kommunales Management; 4. Schnittstelle Kommune/Region. Bürgerbeteiligung und „Gender“ werden als Querschnittsthemen in allen Arbeitsbereichen behandelt.

Das Projekt begann Ende 2007 und befindet sich somit erst seit zwei Jahren in der Durchführung. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass das Projekt während und nach des Krieges vom August 2008 in nur sehr beschränktem Maße arbeiten konnte. Da geplant ist, das Projekt ab 2010 in ein umfassenderes regionales Programm zu integrieren, orientiert sich die Bewertung dieser Evaluierung an dem aktuellen Phasenziel.

Ein schwieriger Kontext: Georgien hat 2006 einen umfassenden Reformprozess hinsichtlich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung begonnen. Administrativ ist das Land in 9 Regionen und 2 autonome Republiken unterteilt, die sich aus 69 Selbstverwaltungseinheiten (64 Munizipalitäten und 5 Städte mit Sonderstatus) zusammensetzen. Eine aktuelle Bewertung des Reformprozesses zeigt Fortschritte in bezug auf den Rechtsrahmen, insbesondere bei der Klärung von Kompetenzen und Funktionen. Die Veränderungen und Fortschritte der letzten drei Jahre sind beachtlich. Allerdings ist die Umsetzung der administrativen, politischen und fiskalen Dezentralisierung noch mangelhaft, oft fehlt der politische Wille zur Umsetzung der lokalen Selbstverwaltung.

Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung sind in Georgien neue Konzepte, die im Gegensatz zum immer noch stark präsenten Vermächtnis der vergangenen sowjetischen Herrschaft stehen. Dezentralisierung ist „top-down“ organisiert, mit wenigen „checks and balances“ –Instrumenten seitens der lokalen und regionalen Ebene oder Zivilgesellschaft. Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung werden nur dann verwirklicht werden, wenn sie mit einer weiteren Demokratisierung und mit weiteren Reformen einhergehen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die kürzlich vorgenommene Einrichtung eines neuen Ministeriums für Regionalentwicklung und Infrastruktur, welches eine führende Rolle im weiteren Reformprozess einnehmen soll.

Fachliche Umsetzung der Maßnahmen: Das Projekt arbeitet partizipativ auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene (Schwerpunkt auf nationaler und lokaler Ebene). Für die erste Projektphase wurden fünf Kerngemeinden ausgewählt, in denen Maßnahmen pilothaft durchgeführt werden. Aufgrund der schwierigen institutionellen und politischen Situation konnten die gewonnenen Erfahrungen nur in ausgewählten Bereichen wirksam in die Dezentralisierungsprozesse eingebracht werden. Die Kooperation und Arbeitsteilung mit anderen Gebern und mit anderen von Deutschland geförderten Maßnahmen funktioniert gut, obwohl die Synergiepotentiale noch nicht voll ausgeschöpft werden. Die partizipative Vorbereitung und Durchführung der Projektmaßnahmen haben zu einem hohen Engagement der Partner beigetragen.

Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Partnerorganisationen: Auf nationaler Ebene hat das Projekt zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit des regionalen Medienverbandes beigetragen (Aufbau von Wissen und Fähigkeiten, Aufbau Entwicklung organisatorischer Kapazitäten, Ausbau des regionalen Netzwerks). Das Vorhaben hat auch einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen des „Reformzentrums für effektive

Regierungsführung und Territorialeinrichtung“ (CEGSTAR) mit anderen nationalen Akteuren geleistet. Dies ist von Bedeutung, da ehemalige Mitarbeiter von CEGSTAR Schlüsselpositionen im neuen Ministerium übernommen haben. Als besonders wertvoll haben alle Partner die Zusammenarbeit mit den GTZ-Beratern sowie die Diskussionsplattformen und Netzwerkarbeit des Vorhabens hervorgehoben. Auf regionaler Ebene wurden insbesondere die Fähigkeiten von regionalen Führungspersonen und der Verwaltung durch Ausbildungsveranstaltungen und Studienreisen gestärkt. Auf der Ebene der Kommunen hat das Projekt ebenfalls zum Ausbau der Fähigkeiten und Kapazitäten beigetragen. Inwieweit diese individuellen Qualifizierungsmaßnahmen zu Veränderungen in den Prozessabläufen, Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen der Kommunen geführt haben, kann angesichts der kurzen Projektdauer noch nicht abschließend bewertet werden.

Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit nach den DAC Evaluierungskriterien:

Relevanz (2): Das Vorhaben ist in hohem Maße relevant, da es unmittelbar den nationalen Reformprozess der Dezentralisierung und der Stärkung der lokalen Selbstverwaltung unterstützt. Das Projekt ist im Einklang mit den übergeordneten nationalen Politiken und Strategien und von Georgien unterzeichneten Konventionen (z.B. Territorialreform 2006, Dezentralisierungsstrategie, PRSP, Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung). Der Zeitpunkt des Projektbeginns und die partizipativen Planungsmechanismen gewährleisten, dass zentrale Reform- und Entwicklungsfragen sowie die Bedürfnisse der Partner berücksichtigt werden. Des Weiteren ist das Projekt im Einklang mit den relevanten internationalen Entwicklungsstrategien und den Richtlinien des BMZ (Aktionsprogramm 2015, BMZ Dezentralisierungsrichtlinien, BMZ Kaukasusinitiative) und der GTZ. **Die Relevanz wird als gut bewertet (2).**

Effektivität (2): Aufgrund des aktuellen Projektfortschritts kann gefolgert werden, dass das Phasenziel bis Ende 2009 größtenteils erreicht wird. Die Hauptresultate des Projekts sind dessen substantielle Beiträge zum neuen Aufsichtsgesetz, die Zunahme der Information und des Wissens über lokale Selbstverwaltung, die zunehmenden Qualifikationen der Partner; die Ausarbeitung und breite Nutzung von Handbüchern und Arbeitshilfen, die Einführung von neuen Managementmethoden und -instrumenten wie z.B. Bürgerbüros, sowie die substantielle Rolle des Vorhabens in der neuen nationalen Arbeitsgruppe für Regionalentwicklung. Schwachpunkte des Projekts sind das Fehlen eines umfassenden längerfristigen Ausbildungskonzepts auf lokaler Ebene sowie die bescheidenen Resultate auf der Ebene der Kommunen hinsichtlich der Verbesserung der Dienstleistungen und der Managementpraktiken. **Die Effektivität wird als gut bewertet (2).**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) (3): Die kurze Implementierungsperiode von zwei Jahren erlaubt noch keine abschließende Beurteilung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen. Vieles wird von den weiteren politischen Entwicklungen Georgiens abhängen. Es bestehen hingegen ausreichend Hinweise, dass es einen plausibel begründbaren Beitrag zu den übergeordneten Entwicklungszielen von Georgien leistet, insbesondere im Bezug auf gute Regierungsführung und den Ausbau der Demokratie: Durch die Sensibilisierung der Bevölkerung und der lokalen Behörden trägt das Projekt zu erhöhter Transparenz und Rechenschaftslegung bei. Indem das Vorhaben die Kenntnisse der lokalen Behörden und den Informationsstand der Bürger steigert, leistet es auch einen Beitrag zum Politikdialog und zur Legitimation der Behörden, was eine Grundvoraussetzung für Demokratie und politische Stabilität ist. **Der "Impact" wird als zufriedenstellend bewertet (3).**

Effizienz (2): Die gute Verankerung des Projekts und sein effizientes Management haben zu einer guten Auswahl der georgischen Partner und Dienstleister geführt. Auf der Grundlage der vorhandenen Informationen kommt das Evaluierungsteam zum Schluss, dass das Prinzip der Kosteneffizienz befolgt wurde. Die interviewten Partner haben transparente und unbürokratische Verfahren und Zusammenarbeitsformen des Vorhabens bestätigt. Das Projekt kooperiert aktiv und adäquat mit anderen Gebern und Akteuren. Es ist komplementär zu anderen von der deutschen Regierung geförderten Entwicklungsmaßnahmen und arbeitet direkt mit diesen zusammen. **Die Bewertung der Effizienz ist gut (2).**

Nachhaltigkeit (2): Die hohe Relevanz der bearbeiteten Themen, eine gute Auswahl der Partner, partizipative Planung, die Umsetzung von „Capacity Development“, die Einbindung der Aktivitäten in vorhandene Strukturen mit wichtigen Eigenbeiträgen der Partner sind bedeutende Elemente für die Nachhaltigkeit des Projekts. Allerdings ist eine Konzentration auf weniger Arbeitsbereiche und ein längerfristiges Konzept für „Capacity Development“ erforderlich, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen auch auf kommunaler Ebene zu erzielen. Der problematische Kontext des Projekts bedeutet ein beträchtliches Risiko hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Wirkungen. **Die Nachhaltigkeit wird insgesamt mit gut bewertet (2).**

Gesamtbewertung des Vorhabens (2): Die Bewertung und Gewichtung der Einzelkriterien führt zu einer Gesamtbewertung des Vorhabens mit Stufe 2 (gute Bewertung, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel).

Schlussbemerkungen: Das Projekt erreichte trotz der kurzen Dauer von zwei Jahren und dem schwierigen Kontext beachtliche Resultate. Die Hauptgründe dafür sind: 1) das kohärente Konzept und das effiziente Management; 2) die partizipative Planung und

Monitoring; 3) die multiple Partnerstruktur mit Beteiligung der relevanten Akteure; 4) der Mehrebenenansatz, in dem sowohl die Behörden als auch die Zivilgesellschaft miteinbezogen wird; 5) die Qualität der involvierten Experten und Mittlerorganisationen und 6) die gute Abstimmung mit anderen Gebern und Projekten.

Empfehlungen: Die Gutachter empfehlen, die Zusammenarbeit mit dem kürzlich neu geschaffenen Ministerium -als neuen politischen Partner- mit dem Beginn der nächsten Phase zu formalisieren. Die ursprüngliche Idee der Errichtung eines Beratungsgremiums („advisory board“) sollte wieder aufgenommen werden. Falls das Projekt auch in seiner nächsten Phase eine Gruppe von „Kerngemeinden“ direkt betreut, schlagen wir den Abschluss einer Vereinbarung mit den betreffenden Kommunen vor, in der die Ziele, sowie gegenseitige Rechte und Pflichten aufgelistet werden. Des Weiteren sollte die Gemeindeexekutive künftig stärker miteinbezogen werden.

Die Strategie und den Ansatz des Projekts betreffend empfehlen die Gutachter eine stärkere Fokussierung auf die Nachhaltigkeit der Resultate. In der aktuellen Projektphase sollten keine neuen Aktivitäten begonnen werden. Auch die Ausbildung sollte sich vorwiegend auf die Bereiche beschränken, in denen das Vorhaben bereits tätig ist. Zudem wird empfohlen, die bestehenden Mängel bei der Errichtung der Bürgerbüros zu beheben, um deren Nachhaltigkeit sicherzustellen. Als Vorbereitung der nächsten Phase bzw. des neuen Programms empfehlen die Gutachter, die Resultate und Lernprozesse zu kapitalisieren und breiter zu streuen. Ein interessantes Modell für eine mögliche Replikation ist die bei den Bürgerbüros angewandte „Budgethilfe“, bei denen das Vorhaben direkt Zuschüsse in das Gemeindebudget leistet.

Für das Jahr 2009 wird eine Fokussierung auf die Fiskaldezentralisierung vorgeschlagen, da diese ein zentrales Element für den gesamten Reformprozess darstellt. Die Unterstützung der neuen Arbeitsgruppe für Regionalentwicklung ist eine gute Strategie für einen effektiven Politikdialog und sollte deshalb mit genügend Ressourcen geplant werden.

Bei der Ausgestaltung des künftigen Programms sollten folgende Grundsätze berücksichtigt werden: 1) die Resultate und Stärken der Phase 1 weiterführen und weiterentwickeln; 2) eine Fokussierung der Strategie mit weniger Arbeitsbereichen und fundierter Unterstützung in den ausgewählten Themen; 3) die Nachhaltigkeit sollte ein Hauptkriterium bei der Auswahl der Prioritäten sein; 4) Politikdialog sollte ein eigenständiger Arbeitsbereich oder Programmkomponente sein. Als mögliche Themen stehen die Fiskaldezentralisierung, lokale und regionale Entwicklung, Gemeindemanagement und Dienstleistungen, Rechtsberatung, sowie Information und Bewusstseinsbildung im Vordergrund. Das Programm könnte auch im

Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit Unterstützung leisten. Dies wäre für Georgien ein neuer und innovativer Ansatz, der dazu beitragen könnte, die schwierige Diskussion der Regionalisierung zu entpolitisieren.

Eine spezielle Herausforderung ist die Frage, wie Bürgerbeteiligung, an der es derzeit in Georgien mangelt, am besten zu erreichen ist. Eine Möglichkeit wäre eine eigenständige Programmkomponente, in der Organisationen und Akteure der Zivilgesellschaft direkt unterstützt werden, um deren Mitsprache zu stärken. Der Bereich Regionalentwicklung wird in Georgien an Bedeutung gewinnen, insbesondere im Zusammenhang mit der weiteren Annäherung an die EU. Das Evaluierungsteam empfiehlt jedoch keine Reduzierung des zukünftigen Programms auf das Thema Regionalentwicklung. Damit würden bisherige Resultate und Ergebnisse an Einfluss verlieren. Im schlimmsten Fall könnte es sogar negativ auf den Prozess der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung wirken. Für das künftige Programm empfehlen wir die Fortführung des Mehrebenenansatzes. Auf nationaler Ebene ist ein stärker strukturierter Politikdialog erforderlich, da der Mangel an politischem Willen als eines der Haupthindernisse während der Phase 1 ermittelt wurde. Die Teilnahme in der Arbeitsgruppe für Regionalentwicklung bietet die Gelegenheit, aktiv an der Klärung der Rollen und Funktionen der verschiedenen Akteure auf der Meso-Ebene mitzuwirken. Interkommunale Zusammenarbeitsformen könnten als innovativer Ansatz pilothaft eingeführt werden. Auf lokaler Ebene (Kommunen) ist eine stärkere Kohärenz erforderlich. Das derzeitige Konzept der Kerngemeinden beinhaltet Schwächen, da ein direkter Austausch zwischen den Kommunen angesichts deren Verschiedenartigkeit und der geographischen Distanz schwierig ist. Eine Option wäre eine engere Betreuung einer Gruppe von Kommunen im Sinne von echten Pilot-Kommunen, verknüpft mit einer klaren Strategie der Verbreitung der Resultate in anderen Kommunen und des „scaling up“ auf nationaler Ebene. Eine weitere Option wäre eine engere Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Kommunen in derselben Region, insbesondere falls das Programm die wirtschaftliche Entwicklung in den Fokus nimmt.

Der vorgesehene regionale Programmansatz ist im Einklang mit der BMZ Kaukasusinitiative, die eine Konsolidierung des noch instabilen Friedens in der Region anstrebt. Bei der Programmplanung sollten vorhandene regionale Erfahrungen anderer Geber und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden. Die regionale Zusammenarbeit sollte komplementär zur nationalen Zusammenarbeit gestaltet werden, da die Vorteile und das Potential der regionalen Zusammenarbeit - angesichts der schwierigen Beziehungen der Länder und einer fehlenden gemeinsamen Vision - von den Partnern unterschiedlich gesehen werden könnten. Als mögliche Ansätze schlagen wir die Vernetzung

von bestehenden Strukturen, (z.B. Gemeindeverbände, akademische Institutionen, NRO), regionales Wissensmanagement oder grenzüberschreitende Zusammenarbeitsprojekte vor. Diese könnten als Modell für andere Bereiche oder für den Zugang zu regionalen Fonds dienen.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein wichtiges gemeinsames Thema für die gesamte Region. Weitere wichtige Themen, die bei einem regionalen Ansatz als Hauptziele der Kaukasusinitiative unbedingt bearbeitet werden sollten, sind neben der Berücksichtigung der Gleichberechtigung der Geschlechter v.a. Themen zur Konfliktminderung und Maßnahmen zum Schutz und zur Integration von Minderheiten.

Das Evaluierungsteam möchte an dieser Stelle anfügen, dass sich die Empfehlungen zu einem regionalen Programmansatz größtenteils auf die (begrenzten) Informationen und Erkenntnisse während der Vor-Ort Mission stützen und deshalb unvollständig sind. Deshalb sollten sie als Denkanstöße verstanden werden, ergänzend zu anderen Überlegungen und Informationen.