

Zwischenevaluierung 2008

Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und lokalen Ent- wicklung, Kamerun

Kurzbericht

gtz

ded
Deutscher
Entwicklungsdienst

**Erstellt durch: Thomas Boysen,
David Abouem a Tchoyi**
für: AFC Consultants International GmbH
**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>

Deutscher Entwicklungsdienst GmbH

Gruppe Qualitätsmanagement,
Wissensmanagement und Gesamtcontrolling

Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Internet: <http://www.ded.de>

Eschborn und Bonn, (Februar 2009)

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	März 2008 - Februar 2009, Feldphase September 2008
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	AFC Consultants International GmbH
Evaluierungsteam	Thomas Boysen (internationaler Gutachter) David Abouem a Tchoyi (nationaler Gutachter)

Zur Entwicklungsmaßnahme der GTZ

Bezeichnung der GTZ-Entwicklungsmaßnahme gemäß Auftrag	Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und lokalen Entwicklung
Nummer der GTZ-Entwicklungsmaßnahme	2007.2021.9
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamtlaufzeit: 12/2003 - 12/2015 (12 Jahre, 1 Monat) 1. Phase: 12/2003 - 11/2007 (4 Jahre) 2. Phase: 12/2007 - 12/2011 (4 Jahre, 1 Monat) 3. Phase: 12/2011 - 11/2015 (4 Jahre)
Gesamtkosten	Gesamtkosten: 33.000.000 EUR (Angebot GTZ) 1. Phase: 11.160.000 EUR (GTZ) 2. Phase: 13.400.000 EUR (GTZ) 4.680.000 EUR (DED) 9.000.000 EUR (KfW) 1.650.000 EUR (Partnerleistung) 3. Phase: 8.440.000 EUR (GTZ)
Gesamtziel der GTZ-Entwicklungsmaßnahme laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die Bevölkerung der Gebietskörperschaften und ihre Entscheidungsträger/innen gestalten selbstbestimmt und transparent ihr soziales und ökonomisches Umfeld und tragen zur Armutsreduzierung bei.
Politischer Träger	<i>Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation</i> , MINATD (Ministerium für Inneres und Dezentralisierung)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINATD: Direktion "Dezentralisierung/ Gebietskörperschaften und Territorialverwaltung"

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzministerium (MINFI): Direktion „Steuern und Budget“ ▪ Planungsministerium (MINEPAT): Direktionen für „Regional- und Lokalentwicklung“, „strategische Planung und Programmierung“, „Raumordnung“ ▪ Kommunalen Entwicklungsfonds (FEICOM) ▪ Ausbildungsinstitut für Kommunalangestellte (CEFAM) ▪ Nationaler Gemeindeverband (CVUC) ▪ Kommunalverwaltungen in der Interventionszone
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	DED, KfW; ab zweiter Phase im Rahmen eines gemeinsamen Programmvorschlags
Zielgruppen laut Angebot	Die Bevölkerung in ausgewählten ländlichen und städtischen Gemeinden der Provinzen Extremer Norden, Westen und Zentrum

Zur Entwicklungsmaßnahme des DED

Bezeichnung der DED-Entwicklungsmaßnahme	<p>Die DED Entwicklungsmaßnahmen sind formell integriert in das gemeinsame Programm.</p> <p>Entwicklungsmaßnahme 2: Stärkung der Zivilgesellschaft für eine verstärkte Partizipation & Kontrolle bei Prozessen der Dezentralisierung und Armutsbekämpfung</p> <p>Entwicklungsmaßnahme 3: Stärkung der Kompetenz der Kommunalverwaltung im Bereich der Entwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung</p> <p>Entwicklungsmaßnahme 7: Unterstützung des kamerunischen Staates zur Umsetzung der Dezentralisierung & Dekonzentration</p>
Nummer der DED-Entwicklungsmaßnahme	unbekannt
Gesamtlaufzeit	Entsprechend gemeinsamem Programmvorschlag
Gesamtkosten	Nicht verfügbar
Gesamtziel der DED-Entwicklungsmaßnahme(n) laut LD/RD-Bericht	s.o.
Politischer Träger (in Koop.-Vorhaben mit der GTZ, s.o.)	s.o.

Partnerorganisation(en)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausbildungsinstitut für Kommunalangestellte (CEFAM) ▪ Nationaler Gemeindeverband (CVUC) ▪ Dynamique Citoyenne (nationales Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen) ▪ Diverse Organisationen der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	GTZ, KfW
Zielgruppen laut Prüfbericht/EH-Bericht	Bevölkerung ländlicher und städtischer Gemeinden in den Provinzen Extremer Norden, Westen und Zentrum

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:2; Impact: 3; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 3

Gegenstand dieser Unabhängigen Evaluierung ist der Beitrag der technischen Zusammenarbeit im weiteren Sinn (TZ i.w.S) im deutsch-kamerunischen „Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und Lokalen Entwicklung“ (PADDL). Die Evaluierung wurde von Thomas Boysen (internationaler Gutachter) und David Abouem a Tchoyi (nationaler Gutachter) für die AFC Consultants International GmbH im Auftrag der GTZ und des DED zwischen März und Dezember 2008 durchgeführt. Die Feldphase in Kamerun fand vom 01.09.2008 bis 24.09.2008 statt. Die Gutachter analysierten vor Antritt der Mission relevante Programmdokumente, führten Gespräche mit den relevanten Beteiligten der Fach- und Regionalabteilungen der beiden Organisationen und erarbeiteten auf dieser Basis den Inception Report. Die darin bereits grob dargestellten Interviewleitfäden wurden vor dem Einsatz weiter auf die verschiedenen Interviewpartner zugeschnitten und verfeinert. Das Evaluierungsteam führte Interviews mit Schlüsselinformanten auf Ministerialebene, bei relevanten nationalen Institutionen, der Territorialverwaltung sowie Gemeinden und der organisierten Zivilgesellschaft durch. Die dabei erhaltenen Informationen wurden mit den zuvor identifizierten Wirkungsketten verglichen. Zahlen und Daten sind zu vielen Themen nicht verfügbar und das Team hat sich in der Mehrzahl der Fälle auf durch verschiedene Interviewpartner triangulierte Aussagen stützen können, um zu faktischen Aussagen zu kommen. In Gesprächen mit dem Programmpersonal und Vertretern der verschiedenen Partner wurden die Ursachen sowohl für positive Wirkungen als auch für Abweichungen von den Zielvorgaben analysiert. Am Ende der Evaluierung fand eine Vorstellung der Evaluierungsergebnisse statt, zu der alle interviewten Personen eingeladen waren.

PADDL begann im Dezember 2003 mit geplanten drei Phasen und einer Gesamtlaufzeit von 12 Jahren und einem Monat (Programmende 12/2015). Seit Dezember 2007 befindet es sich in seiner zweiten Durchführungsphase und existiert seitdem auf der Basis eines gemeinsamen Programmvorschlags von GTZ, DED und KfW. Die insgesamt veranschlagten Kosten belaufen sich auf 33 Millionen Euro, davon 18.080.000 Euro (13.400.000 GTZ 4.680.000 DED) für die aktuelle Phase.

Das Gesamtziel des EZ-Programms lautet: *„Die Bevölkerung der Gebietskörperschaften und ihre Entscheidungsträger/innen gestalten selbstbestimmt und transparent ihr soziales und ökonomisches Umfeld und tragen zur Armutsreduzierung bei.“*

Die Zielgruppe ist die Bevölkerung Kameruns. Mittler und Durchführungsorganisationen sind Gemeinden, das Dezentralisierungsministerium (MINATD – *Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation*), das Wirtschafts- und Planungsministerium, die Kommunalaufsicht und private sowie staatliche Dienstleister. Der politische Träger ist das MINATD.

Die Ausgangslage in Kamerun war zu Beginn von PADDL geprägt von einem noch am Anfang stehenden Dezentralisierungsprozesses, der niedrigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, schwach entwickelter Reform- und Politiksteuerungsfähigkeit der beteiligten Ministerien, einer Zivilgesellschaft, die ihrer Rolle in einer dezentralisierten Demokratie noch nicht ausfüllen konnte und einer weiterhin bestehenden Konzentration der Armut in ländlichen Gebieten. Die Rahmenbedingungen für die Dezentralisierung haben sich seit Beginn des PADDL verbessert, wobei insbesondere die Verabschiedung der Dezentralisierungsgesetze 2004 anzuführen ist. Gleichwohl ist der politische Wille für eine konsequente Dezentralisierung, die einen umfassenden Kompetenzen- und Ressourcentransfer beinhaltet, weiterhin relativ schwach. Dies zeigt sich an der fehlenden Verabschiedung wichtiger Durchführungsbestimmungen, die für die Umsetzung der Gesetze von 2004 unabdingbar sind.

Das PADDL verfolgt einen Mehrebenen- und Multi-Partner-Ansatz, der Sektor- und Strategieberatung mit der Entwicklung von dezentralen Kommunalverwaltungen und -verbänden sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft verbindet. Grundlage für die Evaluierung ist das Konzept der Entwicklungsmaßnahme mit folgenden vier Komponenten: (1) Umsetzung der nationalen Armutsminderungsstrategie (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper*), (2) Förderung der Gemeindeentwicklung, (3) Umsetzung der Dezentralisierung und (4) die Förderung der Zivilgesellschaft.

Umsetzung der nationalen Armutsminderungsstrategie: Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die Einführung eines innovativen Konzepts zur Verbindung von PRSP mit sektoraler und kommunaler Planung durch die vertragliche Bindung von verschiedenen Sektorministerien und den Gemeinden zur Umsetzung gemeinsam geplanter Programme. Weitere Maßnahmen zielen auf die Einführung eines Monitoringsystems für die Umsetzung des PRSP in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium ab. Zusätzlich wurde durch PADDL in Kooperation mit der Weltbank eine Studie zur möglichen Integration von Gender und Armutsaspekten in das nationale Investitionsbudget im Sinne des PRSP in Auftrag gegeben. Obwohl die verzögerte Erstellung des PRSP II die Arbeit von PADDL erschwert und diese noch am Anfang steht, zeigen die geplanten Maßnahmen im Rahmen dieser Komponente erste Erfolge. Die Kooperation mit dem Planungsministerium verläuft sehr gut und erste Schulungen zu relevanten Themen beginnen in der alltäglichen Arbeit Wirkungen zu zeigen.

Förderung der Gemeindeentwicklung: PADDL ist in 58 Gemeinden in drei der zehn Provinzen Kameruns tätig (Extremer Norden, Westen und Zentrum), was 36% der Gemeinden dieser drei Provinzen entspricht. Aus- und Fortbildungen zu über 30 Themen werden unter Nutzung von privaten und staatlichen Dienstleistern durchgeführt, wie z.B. Kommunalplanung, allgemeine Verwaltung, Steuer- und Finanzwesen, kommunale Wirtschaftsförderung, Führung von Archiven, Personalmanagement und standesamtliche Tätigkeiten. Dabei wird

auch die Kapazität der Dienstleister gestärkt, nach Ende von PADDL qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen. Der Unterstützungsbedarf wird gemeinsam mit jeder Gemeinde mit Hilfe einer institutionellen Diagnostik ermittelt, so dass PADDL die relevanten und nachgefragten Aspekte abdeckt, die für die Leistungsfähigkeit der Gemeinden wichtig sind. Damit leistet PADDL einen wichtigen Beitrag, um die Gemeinden auf die künftige Übertragung der Verantwortung für Grundversorgungsdienstleistungen (Trinkwasser, Basisgesundheitsversorgung, Grundbildung) vorzubereiten. Zu einigen Themen (insbesondere im Finanzwesen) führt PADDL auch „*Coaching*“ durch, d.h. eine intermittierende Begleitung durch vom PADDL speziell ausgebildete Fachkräfte der Privatwirtschaft, die zeitnah Probleme offenlegen können, weitere Unterstützung bei der alltäglichen Arbeit leisten und eine besonders effiziente und nachhaltige Form der Betreuung bieten.

Die von PADDL entwickelten Instrumente (insgesamt 36 individuelle Instrumente, z.B. institutionelle Gemeindediagnostik, Ausbildungsmodule zur Finanzverwaltung, Coaching von Gemeindepersonal, etc.) im Rahmen dieser Komponente sind von hoher Qualität und einige Schlüsselinstrumente wie die institutionelle Diagnostik werden bereits von anderen Gebern erfolgreich übernommen. Die Ergebnisse und Wirkungen der Beratung durch PADDL sind auch aus Sicht der in der Zuständigkeit der Präfekturen und Provinzen liegenden Kommunalaufsicht wertvoll, da die Qualität der Verwaltungsakte deutlich erhöht und die Fristen eingehalten werden konnten. Die Arbeit mit den Steuerbehörden und den lokalen Wirtschaftsakteuren sowie mit der Finanzverwaltung der Gemeinden selbst hat in fast allen Gemeinden zur Erhöhung der Steuereinnahmen geführt. Das Verhältnis zwischen der Budget-Planvorgabe und der tatsächlichen Umsetzung der budgetierten Aktionen hat sich in fast allen betreuten Gemeinden verbessert.

Umsetzung der Dezentralisierung: Die Umsetzung der Dezentralisierungsreform geht ohne die erforderliche formale Verabschiedung der bereits vorliegenden Durchführungsbestimmungen durch die kamerunische Regierung nur sehr langsam voran. Die durch einen im Ministerium angesiedelten GTZ Experten eingeleitete Kapazitätsstärkung innerhalb des MINATD wird zwar als ein wichtiger Beitrag wahrgenommen, da die Verwaltungskultur jedoch kaum Eigeninitiative fördert, hängt ein realer Fortschritt von Entscheidungen auf höchster politischer Ebene ab (auf der PADDL kaum eingreifen kann – weder derzeit noch in Zukunft). Dies wirft die Frage auf, wie ernst die öffentlichen Bekenntnisse der Regierung zur Umsetzung der Dezentralisierungsreform zu nehmen sind. Sind sie nicht ernst zu nehmen, dann ist die Nachhaltigkeit und Relevanz der Entwicklungsmaßnahme in Frage gestellt. Eine abschließende Antwort kann aber auch hier nicht gegeben werden, dies gehört in das Aufgabenfeld „politischer Dialog“.

Auf sub-nationaler Ebene fördert PADDL die Leistungsfähigkeit der Kommunalaufsicht, die in Kamerun den Gemeinden bei administrativen Fragen auch beratend zur Seite stehen soll. Fortbildungen und vor allem die Beratung in konkreten Situationen erlauben es der Kommunalaufsicht, sich mit den Gemeinden zielführend auseinander zu setzen und die Arbeitsbeziehungen zu diesen produktiver zu gestalten. Auch Sektorministerien werden in die Förderung eines effizienten Kooperationsgefüges einbezogen und erste Verbesserungen hin zu einer Professionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Sektorministerien sind in einigen Bereichen, in denen Gemeinden Aufgaben übertragen wurden, festzustellen (z. B. Gesundheit, Grundbildung). Einem weitreichenden Erfolg auf Landesebene steht jedoch die in Kamerun bedenkliche Ausmaße annehmende Korruption auf allen politischen Ebenen entgegen, die bei zu vielen Gemeinden das Verhältnis zur Kommunalaufsicht bestimmt.

Förderung der Zivilgesellschaft: Auf nationaler Ebene fördert PADDL ein großes Netzwerk von Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) mit Beratung und materieller Unterstützung. Das Netzwerk ist Mitglied in diversen Gremien zur Beratung der Regierung bei der Verwendung der Gelder der Entschuldungsinitiative (HIPC) und der Umsetzung des PRSP. PADDL hat Kapazitäten zur Politik- und Budgetanalyse gestärkt sowie Beratung zum internen Management des sehr komplexen Netzwerks geleistet. Ergebnis dessen ist, dass das Netzwerk eine Analyse des nationalen Investitionsbudgets in der Grundbildung durchgeführt und dieses beispielhaft in einer Anleitung niedergelegt hat. Das Netzwerk ist inzwischen auch bei Regierungsstellen als ernst zu nehmender Partner, der qualitativ hochwertige Beiträge liefert, geschätzt. PADDL verbindet hier geschickt die Arbeit an der Armutsstrategie mit der Förderung der Zivilgesellschaft, um auf ein Thema aus verschiedenen Richtungen einzuwirken.

Auf der sub-nationalen Ebene fördert PADDL eine Vielzahl von OZG mit sehr unterschiedlicher thematischer Ausrichtung. Alle Organisationen erhalten Ausbildung im Bereich Dezentralisierung sowie Beratung zur Stärkung ihrer internen Organisationsfähigkeit und personellen Leistungsfähigkeit, um ihre Aktivitäten strategisch besser ausrichten zu können. So gibt es diverse Beispiele von OZG, die inzwischen ein sehr klares Bild über ihre institutionellen Ziele haben und auch wie sie diese umsetzen. In einer Gemeinde ist es mit Hilfe von PADDL zur Bildung einer Koalition verschiedener OZG gekommen, die mit dem Bürgermeisteramt sehr positiv zusammenarbeitet. Es handelt sich um ein hervorragendes Beispiel dafür, wie künftig OZG auf lokaler Ebene positiv in die Entscheidungsprozesse der Gemeinden einwirken könnten, nicht nur bei der Planung, sondern auch bei deren Umsetzung.

Die **Relevanz** von PADDL liegt in der Wichtigkeit, die die Dezentralisierung für die Armutsreduzierung vor allem im ländlichen Raum sowie für die Lieferung von Basisdienstleistungen an die Bevölkerung und die Entfaltung kommunaler Wirtschaftspotenziale hat. Die von

PADDL verfolgten Aktivitäten sind in die offizielle Politik des Landes eingebettet und sowohl die Themensetzung als auch deren Umsetzung entsprechen internationalen Standards und Konventionen. Die durchgeführten Maßnahmen leisten einen Beitrag dazu, die notwendigen Kapazitäten der wichtigsten Akteure der Dezentralisierung auf allen Ebenen aufzubauen, so dass diese ihre jeweilige Rolle auf Gemeindeebene im Rahmen der neuen kamerunischen demokratischen Dezentralisierung wahrnehmen können. Es gibt zwar wenige klare Zeichen eines starken politischen Willens zur Förderung und Umsetzung der Dezentralisierungsreform, jedoch auch keine, diese rückgängig zu machen. Eine Abkehr wäre politisch kaum zu rechtfertigen, da bereits erste Erfolge zu verzeichnen sind, die auch der Bevölkerung bewusst werden. Da deshalb mit einer weitergehenden Umsetzung der Dezentralisierung inklusive eines Kompetenz- und Ressourcentransfers gerechnet werden darf, wird die Leistungsfähigkeit der Gemeinden über kurz oder lang eine *conditio sine qua non* für die Umsetzung von Sektorprogrammen. Trotz der sehr hohen Relevanz der Dezentralisierung aus Sicht des Evaluierungsteams und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird die **Relevanz** von PADDL wegen der Einschätzung eines geringen politischen Reformwillens der kamerunischen Regierung, die aus der langsamen Umsetzung der Reformen abgeleitet wird, mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet.

In zwei Komponenten (Umsetzung der nationalen Armutsminderungsstrategie und Umsetzung der Dezentralisierung) steht PADDL noch am Beginn seiner Arbeit und das Risiko für die Zielerreichung liegt in der Gesamtbetrachtung der Entwicklungsmaßnahme in diesen Komponenten am höchsten. In den Komponenten 2 (Förderung der Gemeindeentwicklung) und 4 (Förderung der Zivilgesellschaft) ist die **Effektivität** als hoch einzuschätzen und es sind bereits gute Wirkungen zu verzeichnen. Die Kompetenz der von PADDL betreuten Gemeinden hinsichtlich ihrer Fähigkeit, allgemeine Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, das Steuer- und Finanzwesen effizient zu gestalten und ihre Budgets entsprechend der Bedarfe und der vorhandenen Mittel aufzustellen, ist deutlich höher, als bei nicht betreuten Gemeinden. Auch ist bei den Kommunaleinnahmen in den meisten Fällen bereits ein Fortschritt zu verzeichnen. PADDL hat die Zielvorgabe in Bezug auf die Anzahl der zu betreuenden Gemeinden für die erste Phase um fast 100% übertroffen, bei gleichbleibend guter Qualität. In einer im Rahmen seines Wirkungsmonitoring von PADDL durchgeführten Umfrage unter den beratenen Bürgermeister, erhielten die kapazitätssteigernden Maßnahmen des PADDL insgesamt eine Durchschnittsnote zwischen „gut“ und „sehr gut“. Die betreuten OZG auf nationaler Ebene sind beim Staat als kompetente Verhandlungspartner anerkannt und auf der lokalen Ebene hat eine Gemeinde bereits feste Kooperationsbeziehungen mit einer Koalition von OZG aufgenommen. In den übrigen Fällen haben die OZG zumindest bereits das Rüstzeug, sich kompetent und wirkungsvoll in die lokale Diskussion um politische Prioritäten ein-

zubringen. Dabei ist es besonders wichtig, dass sich die OZG nicht auf die Rolle der von außen kontrollierenden Instanz beschränken, sondern sich als Partner der Gemeinden aktiv in Entscheidungsprozesse einbringen. In diesem Kontext ist auf Seiten vieler Bürgermeister allerdings noch erhebliches Misstrauen zu überwinden, da diese die Zivilgesellschaft als wichtige demokratische Institution noch nicht voll akzeptiert haben. PADDL entgehen weiterhin Synergieeffekte dadurch, dass die Komponenten Kommunalförderung und Zivilgesellschaftsförderung nicht stärker strategisch verknüpft werden. Aufgrund der hohen Qualität der angebotenen Leistungen kann dennoch davon ausgegangen werden, dass die geplanten Ziele erreicht werden können. Da die Aktivitäten der Komponenten 1 und 3 erst in 2008 begonnen haben und deren Effektivität noch nicht beurteilt werden kann, gehen diese in die Beurteilung der Effektivität mit nur geringem Gewicht ein. Die hohe Effektivität der beiden anderen Komponenten überwiegt und daher wird die **Effektivität** von PADDL mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet.

Die Aussichten auf höher aggregierte entwicklungspolitische Wirkungen (**Impact**, z.B. Armutsminderung, Verbesserung des Geschäftsklimas, erhöhte wirtschaftliche Aktivität, etc.) sind dort vielversprechend, wo die Schaffung von Leistungsfähigkeit wichtiger Träger lokaler Entwicklung von der Bereitstellung finanzieller Ressourcen zur Durchführung von Kommunalprojekten begleitet wird. Dieser impact sollte durch die Zusammenarbeit mit der FZ und anderen Gebern erreicht werden. Der Beitrag der FZ hat jedoch noch nicht zu den geplanten Baumaßnahmen geführt und die Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit dem einzigen relevanten weiteren Geberprojekt PNDP (*Programme National du Développement Participatif*), das von der Weltbank initiiert wurde und inzwischen auch von der französischen Kooperation als „basket“ benutzt wird, herbeizuführen waren nicht erfolgreich. Manche der betreuten Gemeinden führen mit geringfügigen Mitteln bereits eigenständig Projekte durch und wenden die erworbenen Fähigkeiten an. Lokal wichtige, aber im Gesamtkontext geringfügige Beiträge zur Verringerung der HIV/AIDS Prävalenz und zur Schaffung eines Geschäftsklimas, das Investitionen begünstigt, können erwartet werden. Auch wird die Wettbewerbsposition der Gemeinden gestärkt, wobei auch hier jedoch ein höherer Beitrag von finanziellen Ressourcen abhängt. Des Weiteren vermindert PADDL durch die konsequente Förderung von Partizipation die Gefahr von Konflikten und fördert gleichzeitig eine sachliche und bedarfsgerechte Bearbeitung von Themen, die für die Lebensbedingungen der Bevölkerung wichtig sind. Die Förderung der Zivilgesellschaft hat bereits dazu beigetragen, dass diese ein anerkannter Partner der Regierung ist und in diversen wichtigen Gremien auf nationaler Ebene vertreten ist. So z.B. in demjenigen, das die Vergabe von Mitteln aus der Entschuldungsinitiative analysiert und die Umsetzung des PRSP verfolgt. Das Risiko für die Wirkungserreichung, das aus dem als gering eingeschätzten politischen Willen abgeleitet wer-

den kann, muss bei der Beurteilung des Evaluierungskriteriums „Impact“ stärker berücksichtigt werden als bei der Relevanz. Die bisher nicht erfolgte Verzahnung mit der FZ und anderen Gebern, die Kommunalprojekte fördern sowie das eben erwähnte Risiko bedingt die Bewertung des **Impact** von PADDL als lediglich „**zufriedenstellend**“ (**Stufe 3**).

Individuelle Aktivitäten von GTZ und DED werden durchweg bedarfsorientiert und effizient umgesetzt. Die Nutzung lokaler Dienstleister ist doppelt wirksam, indem nicht nur der Bedarf an heutiger Kapazitätsstärkung der Gemeinden und anderer Partner gedeckt wird, sondern durch die Stärkung lokaler Dienstleister auch die Basis für eine zukünftige Kapazitätsentwicklung nach Ende der Entwicklungsmaßnahme geschaffen wird. Zudem wird diese Kompetenz bei wichtigen Aus- und Fortbildungseinrichtungen institutionalisiert. Abstriche müssen bei der Beratung des MINATD insofern gemacht werden, als dass die Bereitstellung eines Experten im Ministerium bei dem derzeit sehr zögerlichen Verlauf der Dezentralisierung nur durch die Hoffnung auf eine baldige Auflösung des „Reformstaus“ zu rechtfertigen ist. Die Aktivitäten zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und OZG sind nur unbefriedigend miteinander verzahnt. Die Struktur innerhalb der GTZ Entwicklungsmaßnahme ist auf kurze Kommunikationswege angelegt und flach gehalten, was die Effizienz stärkt. Die weiterhin fehlende grundsätzliche Klärung der Managementstruktur insgesamt und die fehlende Integration der Arbeitsstrukturen von DED und GTZ Beiträgen in den Regionen erschweren die Steuerung und insbesondere die Verzahnung der DED und GTZ Aktivitäten. Dies führt zu einer Bewertung der **Effizienz** des PADDL als „**nicht zufriedenstellend**“ (**Stufe 4**).

Die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen ist im Programmansatz, der auf institutionelle und strukturelle Leistungssteigerung durch Aus- und Fortbildungen, innovative Instrumente und die Einnübung neuer Verfahren abzielt, bereits angelegt. Der sich an der sehr zögerlichen Umsetzung der Dezentralisierung abzulesende geringe politische Wille zur Dezentralisierung birgt ein nicht unerhebliches Risiko für die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen. Allerdings erscheint die Dezentralisierung politisch unumkehrbar zu sein, wie nicht nur Kenner der politischen Lage bezeugen. Auch die zunehmende Bedeutung der Gemeinden für die Bevölkerung, zumindest dort wo bereits über die Gemeinden Entwicklungsaktivitäten abgewickelt werden, lassen eine völlige Abkehr von der Dezentralisierung unwahrscheinlich erscheinen. Gemeinden werden in Entwicklungsfragen zunehmend aktiver und bewirken reale Veränderungen für die Bevölkerung. Bislang verfügen Gemeinden allerdings noch nicht über eine ausreichende und verlässliche Finanzbasis für Investitionen. Ohne diese werden sie ihre Entwicklungsaufgaben jedoch nicht erfüllen können und die Erwartungen der Bevölkerung würden enttäuscht. Die Nachhaltigkeit der noch zu erzielenden Wirkungen auf der nationalen Ebene, z.B. im MINATD, ist durch die bestehende allgemeine Verwaltungskultur gefährdet. Diese kann ohne erhebliche Eingriffe, die über die Kapazität des PADDL deutlich hinausge-

hen, nicht geändert werden. Trotz der Befähigung der Gemeinden durch das PADDL sowohl gegenwärtig als auch zukünftig Aufgaben eigenständig durchzuführen, wie im Abschnitt zur Effektivität dargestellt, wird die **Nachhaltigkeit** wegen der dargestellten Risiken auf der nationalen Ebene insgesamt nur als „**zufriedenstellend**“ (**Stufe 3**) bewertet.

Insgesamt ist Beitrag der TZ i.w.S. zur gesamten Entwicklungsmaßnahme gemessen an den fünf DAC Kriterien als „**zufriedenstellend**“ (**Stufe 3**) einzustufen. Angesichts der Unsicherheit bei der Bewertung von künftigen indirekten und hochaggregierten Wirkungen und der bisherigen kurzen Laufzeit von PADDL (insbesondere bzgl. Aktivitäten auf nationaler Ebene), ist die **Gewichtung** des Kriteriums „**Impact**“ vermindert (**Wert 1**). Eine sonstige Veränderung der Standardgewichtung der Kriterien ist nicht angezeigt.

PADDL integriert Aspekte der **Gleichberechtigung der Geschlechter**, um mit spezifischen Maßnahmen die politische Aktivität von Frauen zu fördern, zum Beispiel durch die Schulung von Frauen, die sich als Kandidatinnen bei Kommunalwahlen aufstellen lassen möchten. Eine explizite programmeigene Genderstrategie liegt jedoch nicht vor. Wirkungen, die zu **Armutsreduzierung** beitragen können nur mittelbar auftreten und sind derzeit noch nicht zu beobachten. Die konzeptionelle Fokussierung auf Kapazitätsbildung erlaubt es nicht, armutswirksame Kommunalprojekte materiell zu unterstützen und so ist mit einer beobachtbaren armutsreduzierenden Wirkung, die auf PADDL Maßnahmen kausal zurück geführt werden kann, nach nur fünf Jahren Laufzeit nicht zu rechnen. PADDL ist in seinem Vorgehen stark prozessorientiert, insbesondere bzgl. der Belebung der lokalen Demokratie. Der von PADDL verfolgte Mehrebenenansatz und die Beratung der verschiedenen Akteure auf jeder Ebene auf der Basis einer partizipativen Diagnostik spiegeln den ganzheitlichen Ansatz der Entwicklungsmaßnahme wider. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen, politischen und der sozialen Zieldimension in das Gesamtkonzept durch die Komponenten 1 und 3 in der zweiten Phase steht zwar noch am Anfang, zeigen aber bereits erste Erfolge. Die ökologische Dimension ist in der Entwicklungsmaßnahme wenig relevant, da PADDL nur wenig mit der Kommunalplanung befasst ist und dadurch keine direkten Eingriffe durch die Förderung von Kommunalprojekten vornimmt. PADDL verfolgt in erster Linie Ziele, die einem **werteorientierten Ansatz** entsprechen. In Hinblick auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit fehlt es PADDL jedoch an einer konzeptionellen Antwort auf die in Kamerun existierende endemische Korruption; nicht nur der Kommunalverwaltung, der Steuerbehörde, der Gemeinden etc., sondern auch des Justizsystems.

Als **Lernerfahrung** ist z.B. zu nennen:

Die Probleme des DED eine gesamte Komponente vollverantwortlich zu übernehmen, ohne die dafür nötigen operativen Mittel zu haben sowie die Schwierigkeiten bei der Integration

der GTZ und DED Teams in ein gemeinsames Programm hätten antizipiert werden können. Speziell die mangelnde Verzahnung der von unterschiedlichen Organisationen zu verantwortenden Komponenten „Gemeindeförderung“ (GTZ) und „Zivilgesellschaftsförderung“ (DED) stellt einen limitierenden Faktor dar. Insbesondere praktische Erfahrungen aus Nachbarländern wie dem Tschad, die zeigen, wie die Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Programm rechtzeitig und umfassend eingeleitet werden kann, sollten herangezogen werden, um zukünftig nicht unnötig Zeit und Effizienz zu verlieren. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die strikte Trennung der FZ und TZ Aufgaben (TZ bewirkt die reine Kapazitätsstärkung von Gemeinden, während die FZ Kommunalprojekte fördert) bei unsynchronisierten Aktivitäten zu Einschränkungen in der Zielerreichung führen kann. Erst bei der Umsetzung von Vorhaben, die die EZ-Instrumente eng verknüpfen, können Erfahrungen gesammelt und Wissen nachhaltig und effizient verankert werden.

Folgende wesentliche **Empfehlungen** sollten beachtet werden:

- Die Verzahnung der Komponenten „Förderung der Zivilgesellschaft“ und „Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden“ sollte stark vorangetrieben werden. Dies muss dazu führen, dass eine gemeinsame Operationsplanung stattfindet und dass die GTZ sich mit Finanzmitteln an gemeinsamen Aktivitäten beteiligt, die die Verknüpfung der Gemeindeförderung mit der Zivilgesellschaftsförderung umsetzen. Ein einfaches Änderungsangebot, das die Komponente „Zivilgesellschaftsförderung“ auch in die Verantwortlichkeit der GTZ stellt, würde dies erheblich erleichtern.
- Korruptionsbekämpfung sollte als ein Transversalthema in allen Komponenten explizit behandelt werden und ebenso ein „*mainstreaming*“ erfahren wie die Themen Gender und HIV/AIDS.
- Die Anbindung von PADDL und des Experten für Dezentralisierung an eine Abteilung des MINATD sollte der Zielrichtung gemäß auf höherem Niveau innerhalb des Ministeriums erfolgen.
- In Vorbereitung auf die Planung der dritten und letzten Durchführungsphase sollte ein Konzept entwickelt werden, um innerhalb der drei vom Programm betreuten Provinzen alle 159 Gemeinden mit einem Basispaket zur Steigerung deren Leistungsfähigkeit, im Rahmen der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel, zu bedienen.