

# WIRKUNGEN IN DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG – LANDNUTZUNGSPLANUNG AUF DEN PHILIPPINEN

## Zusammenfassung

Land ist eine lebenswichtige Ressource und eine Grundlage für sozioökonomische Entwicklung. Das technische Instrument der Landnutzungsplanung soll daher die Nutzung von Land steuern, potenziell widersprüchliche Anforderungen an Land miteinander in Einklang bringen, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sicherstellen und auf eine inklusive und transparente Verteilung von Landressourcen hinwirken.

Technische Zusammenarbeit (TZ) im Bereich der Landnutzungsplanung erreicht durch ihren Schwerpunkt im Kapazitätsaufbau auf verschiedenen administrativen Ebenen vor Ort häufig einen hohen Grad an Komplexität. Der Evaluierungsbericht „Wirkung, Diffusion und nationale Ausweitung eines umfassenden Ansatzes zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen“ (Leppert et al., 2018) bietet deshalb eine umfassende und rigorose Wirkungsanalyse eines solch komplexen technischen Ansatzes.

Der untersuchte Ansatz der philippinisch-deutschen Zusammenarbeit wurde über einen Zeitraum von 10 Jahren umgesetzt und verknüpft eine systemische Kapazitätsentwicklung auf verschiedenen administrativen Ebenen mit der Erreichung langfristiger und entwicklungspolitischer Zielsetzungen. Die Maßnahme zeigt beispielhaft die Herausforderungen im Kapazitätsaufbau in den Bereichen Planung und ländliche Entwicklung, in der Planumsetzung sowie in der vertikalen Ausweitung von TZ-Maßnahmen und nationalem Ownership.

Einerseits führte die TZ-Maßnahme auf den Philippinen zu messbaren Effektivitätsgewinnen in der kommunalen Planungsverwaltung und steigerte die wahrgenommene Planqualität und -vollständigkeit. Andererseits fielen positive Effekte hinsichtlich entwicklungspolitischer Wirkungen geringer aus als erwartet oder waren nicht messbar; teilweise waren sie sogar negativ. Die

detaillierte Erörterung der geringen bis fehlenden Wirkungen langfristiger und sekundärer Zielgrößen führt zu Ursachen in der Implementierungstiefe wie auch in der lokalen Umsetzung. Ursachen auf lokaler Ebene deuten auf Kapazitätsgrenzen und Ineffizienzen in politischen und administrativen Strukturen, teilweise mangelhafte oder konträre Umsetzung von Plänen sowie auf hinderliche Machtstrukturen auf verschiedenen Ebenen hin.

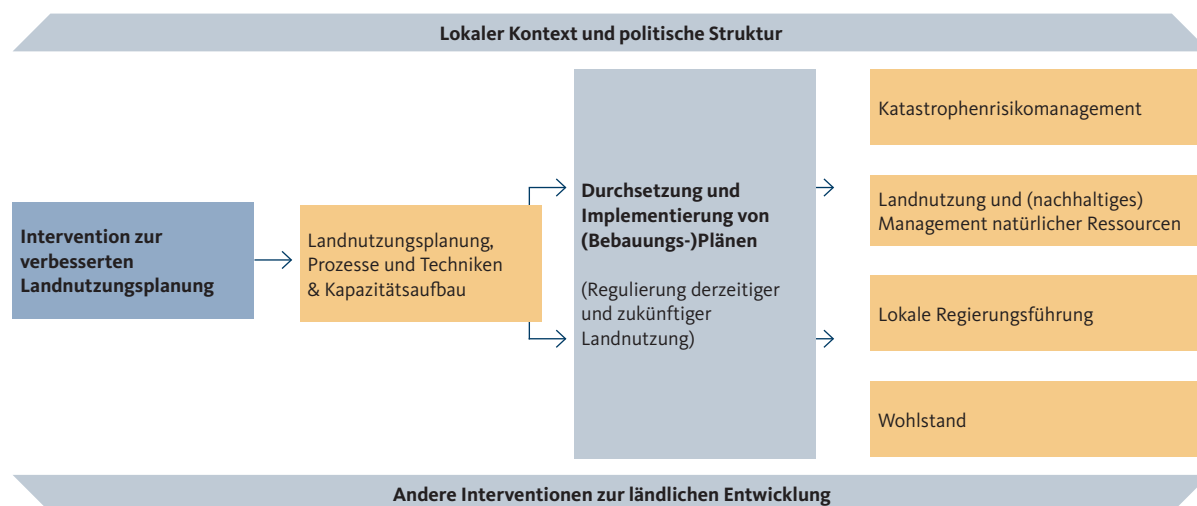
Daraus ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Gestaltung und Umsetzung zukünftiger TZ-Maßnahmen. Sie beinhalten unter anderem eine stärkere Berücksichtigung zugrunde liegender lokaler Machtstrukturen und die Förderung der Zivilgesellschaft, eine stärkere Verzahnung mit begleitenden Maßnahmen ländlicher Entwicklung sowie eine stärkere Fokussierung auf die Umsetzung von Plänen.

## Welche Wirkungen zeigt der TZ-Ansatz zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen?

Die Evaluierung liefert eine umfassende, methodisch vielfältige und robuste Messung der Wirkungen aus 10 Jahren technischer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Bereich Landnutzungsplanung auf den Philippinen (Leppert et al., 2018). Sie beweist beispielhaft die Evaluierbarkeit auch komplexer Maßnahmen der TZ. Das Ergebnis zeichnet ein differenziertes Bild von Effektivität, Relevanz, entwicklungspolitischen Wirkungen sowie Nachhaltigkeit einer typischen Intervention der TZ.

Im Verlauf der Implementierung wandelte sich der untersuchte technische Ansatz vom lokalen zum nationalen Fokus. Der Planungsansatz wurde seit dem Jahr 2005 von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) implementiert. Der Ansatz Sustainable Integrated Management and Planning for Local Government Ecosystems (SIMPLE) hat sich von einer reinen TZ-Intervention durch enge Kooperation mit philippinischen

## Transmissionsmechanismus umfassender Landnutzungsplanung zwischen Input und Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung

Institutionen zu einem landesweiten, integrierten Planungsansatz entwickelt. Federführend war hierbei die nationale Planungsbehörde für Wohnen und Landnutzung (HLURB).

Spätestens seit der Integration wesentlicher Bestandteile des Ansatzes in philippinische Planungsprozesse unter der Bezeichnung *enhanced Comprehensive Land-Use Planning* (eCLUP) sind exogene EZ und endogene Entwicklungen nicht mehr klar voneinander zu trennen; aus entwicklungspolitischer Perspektive ist dies eine erfreuliche Entwicklung. Eine eindeutige Zurechnung entwicklungspolitischer Erfolge bzw. Probleme wird dadurch jedoch nicht mehr möglich. Nationales Ownership wurde frühzeitig ermöglicht, gefördert und personell unterstützt.

Der technische Ansatz wurde im Rahmen des Programms *Environment and Rural Development* (EnRD) entwickelt und von der GIZ gemeinsam mit den philippinischen Partnern verantwortet. Ziel der Maßnahme war die Verbesserung von Prozessen und Strukturen der Landnutzungs- und Entwicklungsplanung auf den Philippinen. Die langjährige und gewachsene Intervention umfasste ein Maßnahmenpaket auf mehreren administrativen Ebenen. Auf lokaler Ebene wurden beispielsweise lokale Planerinnen und Planer für Landnutzung weitergebildet, um durch verbesserte Techniken und Prozesse langfristig zu sozioökonomischen und ökologischen Verbesserungen beizutragen. Die Abbildung gibt einen Überblick über die Wirkungslogik und den relevanten

Transmissionsmechanismus zu entwicklungspolitischen Wirkungen.

Hinsichtlich der Effektivität und entwicklungspolitischer Wirkungen liefert die Evaluierung vielfältige Ergebnisse. Der lokale Kapazitätsaufbau und die durchgeführten Trainingsmaßnahmen trugen zu wesentlichen Effektivitätsgewinnen der kommunalen Planungsverwaltung bei, etwa durch Schulungen zur Nutzung geographischer Informationssysteme und die Umsetzung eines integrierten, partizipativen sowie gemeindeübergreifenden Planungsansatzes. Die Maßnahmen steigerten die wahrgenommene Planqualität und -vollständigkeit und führten häufiger zu rechts- gültig verabschiedeten Landnutzungsplänen der Gemeinden.

Darüber hinaus zielte die Intervention auf langfristige und sekundäre entwicklungspolitische Wirkungen ab. Hierzu zählen etwa der Schutz natürlicher Ressourcen, ein zunehmendes Bevölkerungsbewusstsein im Natur- und Ressourcenschutz sowie eine Kapazitätsstärkung bei der Vorsorge von Naturrisiken. Ferner sollte die Maßnahme zur verminderten Beanspruchung von bislang unberührtem Gemeindegebiet beitragen, die Bevölkerung für lokale Partizipationsprozesse mobilisieren und zu langfristigen Wohlfahrtsgewinnen beitragen.

Bei den entwicklungspolitischen Wirkungen zeigte sich, dass die erwarteten positiven Effekte weniger stark bis gar nicht

nachweisbar waren. In einigen Bereichen, wie z. B. der Wahrnehmung der Qualität und Funktion lokaler Regierungen, fielen sie sogar negativ aus. Den positiven Effekten bei der kommunalen Planungsverwaltung stehen somit geringere bis keine Effekte bei der Erreichung developmentpolitischer Zielsetzungen gegenüber. Zu den positiven Effekten gehörten beispielsweise im Bereich *nachhaltiger Nutzung natürlicher Ressourcen* eine gestiegene Anzahl an Naturschutzgebieten und Projekten zur Sicherung der Existenzgrundlage ländlicher Haushalte. Im Bereich *Katastrophenrisikomanagement* wurden höhere lokale, technische und planerische Kapazitäten nachgewiesen. Im Bereich der *lokalen Regierungsführung* wurden positive Effekte hinsichtlich einer aktiveren Konfliktbearbeitung durch Kommunen und Dörfer identifiziert. Es gab jedoch auch negative Effekte bei der Wahrnehmung der Lokalregierungen durch die Bevölkerung – unter anderem wegen der zugrunde liegenden lokalen Machtstrukturen. Keine messbaren Effekte zeigten sich in der *Verbesserung der Lebensbedingungen von betroffenen Haushalten*. Die Ursache lag unter anderem an der langen Kausalkette. Begleitende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung verstärkten in der Regel die positiven Wirkungen.

### Was sind die Gründe für begrenzte Effekte des TZ-Ansatzes in einigen der angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungsfeldern?

Die Evaluierung lässt Rückschlüsse zu, weshalb die Maßnahme in einigen Wirkungsfeldern hinter den Erwartungen zurückblieb. Während die technische Umsetzung der TZ-Maßnahme als erfolgreich angesehen werden kann, zeigen sich Schwächen insbesondere im Bereich der Anpassung an die lokalen politischen Rahmenbedingungen. Die Maßnahme belegt zwar eine hohe Relevanz für die übergeordneten, entwicklungspolitischen sowie die philippinischen Politik-Agenden, zugleich bestehen in Bezug auf die Einbettung der Intervention in die behördlichen Strukturen und Verantwortungsbereiche Defizite (Lech und Leppert, 2018).

Insbesondere bei Partnerländern mit mittlerem Entwicklungsstand sind TZ-Maßnahmen vor allem mit der Etablierung und Verbesserung bereits bestehender Planungsprozesse und Strukturen betraut. Die Anschlussfähigkeit der Unterstützungsmaßnahmen ist somit von zentraler Bedeutung. Im philippinischen Fall zeigt sich dieses Problem unter anderem darin, dass Themen der Landnutzungsplanung bei verschiedenen Behörden angesiedelt sind, was zu überlappenden Zuständigkeitsbereichen und hohen Transaktionskosten führt. Nur die Landnutzungsplanung im Gemeindegebiet obliegt der Regulierungsbehörde HLURB.

Die politische Zugriffsmöglichkeit und Planung anderer „Landtypen“ ist eingeschränkt: Die landwirtschaftliche Landnutzung und -umwidmung, die Verwaltung weiter Teile philippinischer Waldgebiete und die sozioökonomische Planung, d. h. die Umsetzung abstrakter Planungsziele in konkrete Maßnahmen, wird von anderen Ministerien und Behörden verantwortet. Aus diesem Grund entfalten die von der HLURB angestoßenen Änderungen in den Planungsprinzipien nur dann Wirkung, wenn deren Implementierung auch im Wirkungsbereich (z. B. über rechtliche Mechanismen) der angrenzenden Behörden sichergestellt werden kann. Die TZ-Maßnahme konnte hinsichtlich der Behördenkooperation einige Verbesserungen bewirken, nach der erfolgreichen nationalen Ausweitung des Ansatzes und Beendigung der Maßnahme erschweren jedoch weiterhin ungünstige behördliche Mandatszuschnitte eine umfassende Landnutzungsplanung.

Um entwicklungspolitische Wirkungen zu erreichen, ist die Umsetzung und Durchsetzung der erstellten Pläne und Planziele unabdingbar. Dies hängt von den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Faktische Abhängigkeiten der landlosen Bevölkerung von den Grundbesitzern sind bis heute existent. Neben dieser wirtschaftlichen Abhängigkeit sind Teile der Landbevölkerung auch politisch von mächtigen und häufig politisch tätigen Landbesitzern abhängig. Lokale Landbesitzstrukturen oder der politische Einfluss lokaler Eliten bestimmen nicht selten auch die politischen Abstimmungsprozesse, etwa bei Kommunalwahlen und in Planungsprozessen. In der Folge werden dann Landnutzungspläne und Planziele nicht oder entgegen der Planung umgesetzt.

Wenn TZ-Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalten sollen, ist die Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen notwendig. Zielkonflikte zwischen der EZ, lokaler bzw. nationaler Politik und Machteliten können entwicklungspolitische Wirkungen unterminieren. Lokale Maßnahmen – wie der untersuchte technische Ansatz – müssen somit in übergeordnete und strategisch ausgerichtete Governance-Maßnahmen auf Landesebene eingebettet sein, um die Nachhaltigkeit der TZ-Maßnahme sicherzustellen. Die Analyse der vertikalen Ausweitung der Intervention zeigt, dass eine frühzeitige und integrierte nationale Ausweitung des Ansatzes die Fortdauer der Planungsaktivitäten und -prozesse zwar gewährleisten kann. Die Reformen der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen – vor allem der Planungsstrukturen und der administrativen Mandate – stehen jedoch noch aus bzw. bedürfen weiterer Umsetzung.

## Ausblick und Empfehlungen

Die Evaluierung zeigt, dass die begrenzten entwicklungspolitischen Wirkungen des evaluierten technischen Ansatzes mehrere Ursachen haben. Um stärkere entwicklungspolitische Wirkungen zu erreichen, sind unter anderem langfristige und umfassende Trainings, die Integration der Bevölkerung in den Planungs- und Umsetzungsprozess, sowie begleitende Maßnahmen der ländlichen Entwicklung förderlich. Allerdings hängen entwicklungspolitische Wirkungen auch von den komplexen Rahmenbedingungen des Landes ab. Aus den empirischen Ergebnissen lassen sich einige Schlussfolgerungen für die Gestaltung und Umsetzung zukünftiger TZ-Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und Landnutzungsplanung ableiten:

- Bestehende Land- und Landnutzungskonflikte sowie die zugrunde liegenden wirtschaftlichen und politischen Machtstrukturen müssen rechtzeitig und verstärkt in der Risikoabschätzung und Konzeption derartiger TZ-Maßnahmen Berücksichtigung finden, um Akteure an Ziele zu binden, die dem Gemeinwohl dienen. Die systematische Partizipation der Zivilgesellschaft zur Stärkung marginalisierter Gruppen bei der Landnutzung ist zu berücksichtigen.
- Wenn unlösbare Interessenskonflikte und ungünstige Rahmenbedingungen zu mangelhafter oder konträrer Umsetzung von Planzielen führen und folglich erwünschte entwicklungspolitische Wirkungen ausbleiben, sollte die Sinnhaftigkeit der EZ-Maßnahmen diskutiert und eine vorzeitige Beendigung der Maßnahmen (partiell oder gänzlich) in Betracht gezogen werden.
- Da andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die gemessenen Wirkungen der Landnutzungsplanung verstärken, wird für die Maßnahmenplanung eine verbesserte und systematische Verzahnung und Abstimmung mit anderen Maßnahmen deutscher, lokaler und internationaler Akteure empfohlen.
- Bei allen Maßnahmen zur (Landnutzungs-) Planung sollte ein gleichgewichteter Schwerpunkt auf die Umsetzung und Durchsetzung von Plänen und Planzielen gelegt werden, da diese eine wichtige Bedingung für die Erreichung entwicklungspolitischer Wirkungen sind.
- Neben der Umsetzung lokaler Maßnahmen ist auf übergeordneter Ebene auf die Schaffung politischer Strukturen und Rahmenbedingungen hinzuwirken, die eine rechtssichere lokale Umsetzung von Planungszielen ermöglicht sowie Mandate und Datenaustausch zwischen Behörden festlegt.

## Literatur

**Lech, M. und G. Leppert (2018)**, *Current Issues of the Philippine Land Use Planning and Management System - Challenges and Way Ahead*, DEval Policy Brief 1/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

**Leppert, G. et al. (2018)**, *Impact, Diffusion and Scaling-Up of a Comprehensive Land-Use Planning Approach in the Philippines. From Development Cooperation to National Policies*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



**Dr. Gerald Leppert**  
Teamleiter



**Dr. Malte Lech**  
Ehem. Evaluator

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.