IMPACT, DIFFUSION AND SCALING-UP OF A COMPREHENSIVE LAND-USE PLANNING APPROACH IN THE PHILIPPINES

From Development Cooperation to National Policies

Zusammenfassung

2018

DEval
GERMAN INSTITUTE FOR DEVELOPMENT EVALUATION

Imprint

Published by

German Institute for Development Evaluation (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Authors

Dr Gerald Leppert
Dr Lena Hohfeld
Dr Malte Lech
Dr Thomas Wencker

Responsible

Dr Sven Harten

Collaboration in Data Collection

Northern Iloilo Polytechnic State College (NIPSC)
Visayas State University (VSU)

Design

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Editing

Jannet King, Christiane Engel-Haas

Photo credits

Julian Barth / Kigali-Films (Cover)

Bibliographical reference

Leppert, G., L. Hohfeld, M. Lech and T. Wencker (2018), *Impact, Diffusion and Scaling-Up of a Comprehensive Land-Use Planning Approach in the Philippines. From Development Cooperation to National Policies*, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

Printing

Bonifatius,
Paderborn

MIX
Paper from responsible sources
FSC® C011558

© German Institute for Development Evaluation (DEval), June 2018

ISBN 978-3-96126-077-5 (printed edition)
ISBN 978-3-96126-078-2 (PDF)

The German Institute for Development Evaluation (DEval) is mandated by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) to independently analyse and assess German development interventions.

Evaluation reports contribute to the transparency of development results and provide policy-makers with evidence and lessons learned, based on which they can shape and improve their development policies.

This report can be downloaded as a PDF file from the DEval website:
www.deval.org/en/evaluation-reports.html

BMZ response to this evaluation is available at
http://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

ZUSAMMENFASSUNG

Land ist eine lebenswichtige Ressource. Es ist Grundlage für die sozioökonomische Entwicklung und das Funktionieren lokaler Ökosysteme. Um eine faire Beteiligung aller Landnutzerinnen und Landnutzer sowie die nachhaltige Nutzung sicherzustellen, ist ein umfassendes Landmanagement erforderlich, welches deutlich über eine Selbstregulierung hinausgeht. Das technische Instrument der Landnutzungsplanung ermöglicht eine inklusive und transparente Verteilung von Landressourcen und steuert die Nutzung von Land und natürlichen Ressourcen. Landnutzungsplanung zielt darauf ab, potenziell widersprüchliche Anforderungen an Land miteinander in Einklang zu bringen.

Der philippinische Fall zeigt, wie wichtig ein umfassendes Konzept für die Landnutzungsplanung und -entwicklung ist. Die Herausforderungen, mit denen die Philippinen konfrontiert sind, sind für viele Entwicklungsländer von grundlegender Bedeutung. Diese umfassen die Gefährdung durch Naturrisiken und den Klimawandel, die Knappheit von Land und anderen Ressourcen sowie auch gefährdete Ökosysteme. Die Bedeutung einer umfassenden Landnutzungsplanung wird durch anspruchsvolle sozioökonomische Rahmenbedingungen wie hohes Bevölkerungswachstum, ungleiche wirtschaftliche Entwicklung und Armut sowie eine sich modernisierende und dezentrale öffentliche Verwaltung unterstrichen. Solche physischen und sozioökonomischen Bedingungen erfordern eine ganzheitliche und breitere Planungsperspektive über Sektoren, Gebietskörperschaften und Ökosysteme hinweg. Landnutzungsplanung gestaltet ländliche und urbane Entwicklung, unterstützt die Anpassung an den Klimawandel und den Umweltschutz und trägt zur nachhaltigen Nutzung lebenswichtiger Ressourcen bei.

Dieser Bericht evaluiert eine umfassende Intervention zur verbesserten Landnutzungsplanung auf den Philippinen. Methodisch basiert er auf einer rigorosen Wirkungsevaluierung unter Anwendung eines Mixed-Methods-Designs. Kern dieser Evaluierung ist die Bewertung eines technischen Ansatzes für die verbesserte Landnutzungsplanung auf den Philippinen, der über einen Zeitraum von zehn Jahren umgesetzt wurde. Die Intervention wurde durchgeführt von der philippinisch-deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Kooperation mit der philippinischen Planungsbehörde Housing and Land Use Regulatory Board (HLURB).

Der technische Ansatz wurde im Rahmen des Programms Environment and Rural Development (EnRD) entwickelt und von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam mit den philippinischen Partnern verantwortet. Die Intervention ist ein typisches Beispiel für eine Maßnahme der technischen Entwicklungszusammenarbeit, da sie die systemische Kapazitätsentwicklung auf mehreren Ebenen mit der Erreichung langfristiger und entwicklungspolitischer Zielsetzungen verknüpft. Sie zielte darauf ab, Prozesse und Strukturen für die Landnutzungs- und Entwicklungsplanung auf den Philippinen zu verbessern. Inhaltlich wurden lokale Planerinnen und Planer für Landnutzung gefördert und weitergebildet, um durch die Verbesserung von Planungsprozessen und deren Umsetzung zu langfristigen sozioökonomischen und ökologischen Verbesserungen in verschiedenen Wirkungsfeldern beizutragen.

Darüber hinaus hat die Intervention zur verbesserten Landnutzungsplanung das Potenzial, zu den Zielen der aktuellen Entwicklungsagenden wie der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung, Umweltschutz und Verbesserung des Wohlergehens und der Sicherung der (ländlichen) Existenzgrundlage beizutragen. Die Evaluierung dieser Intervention liefert wertvolle Informationen für die Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen, insbesondere für Maßnahmen zur Unterstützung guter (dezentraler) Regierungsführung und lokaler Eigenverantwortung, zum Katastrophenrisikomanagement oder zur Anpassung an den Klimawandel oder dessen Eindämmung. Die Ergebnisse sind für die strategische Frage relevant, wie lokale Eigenverantwortung aufgebaut und bewährte Verfahren von der lokalen auf die nationale Ebene ausgeweitet werden können.

Der *Enhanced-Land-Use-Planning*-Ansatz besteht aus einem ganzen Maßnahmenbündel, wie beispielsweise Trainingsmaßnahmen und technische Unterstützung sowie der Etablierung von Prozessen und Instrumenten für eine umfassende und partizipative Landnutzungsplanung. Die ursprüngliche Intervention mit dem Namen „SIMPLE" (*Sustainable Integrated Management and Planning for Local Government Ecosystems*) startete im Jahr 2006.

In intensiver Zusammenarbeit mit den Akteuren der philippinischen Planungs- und Landnutzungsverwaltung entwickelte die philippinisch-deutsche Zusammenarbeit in ausgewählten Gemeinden der Regionen Eastern Visayas (Region 8) und Western Visayas (Region 6) den Planungsansatz und setzte diesen um. In Kooperation mit der HLURB wurden im Zuge der Aktualisierung und Weiterentwicklung der sogenannten *enhanced Comprehensive Land Use Planning (eCLUP)-Guidebooks* Teile des SIMPLE-Ansatzes in die philippinische Planungspolitik überführt. Zum Abschluss des EnRD-Programms Ende 2015 wurden die nationalen eCLUP-Leitlinien offiziell eingeführt. Sie übernahmen wesentliche Bestandteile des bisherigen, lokal erprobten SIMPLE-Ansatzes.

Die vergleichende Betrachtung internationaler Interventionen im Bereich Landnutzungsplanung stuft den SIMPLE-Ansatz der GIZ als Intervention mittlerer technischer und administrativer Komplexität ein. Die auf den Philippinen umgesetzten Maßnahmen entsprechen dem Portfolio ähnlicher Interventionen in anderen Ländern, die über etablierte Verwaltungsstrukturen verfügen, jedoch eine Stärkung technischer Planungskompetenzen und einen verbesserten Austausch zwischen beteiligten Sektor-Behörden benötigen. Die Ergebnisse dieser Evaluierung können somit auf eine Reihe anderer Interventionskontexte und Länder übertragen werden.

Die Evaluierung befasst sich mit der Hauptfrage: Welche Wirkungen einer zehnjährigen Intervention der verbesserten Landnutzungsplanung lassen sich auf Haushalts-, Dorf- und Gemeindeebene feststellen?

In Anlehnung an die Evaluierungskriterien des Entwicklungshilfeausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) standen für diese Evaluierung vier Hauptevaluierungsziele im Vordergrund:

- Im Hinblick auf *Relevanz* stand die Frage im Mittelpunkt, ob die Maßnahmen zur verbesserten Landnutzungsplanung mit den aktuellen nationalen und internationalen Entwicklungsagenden (und damit mit den Prioritäten der Geber- und Partnerländer) vereinbar sind. Dies umfasst eine Untersuchung der Beiträge der Intervention auf die Erreichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung.
- In Bezug auf *Effektivität* wurde betrachtet, ob die Intervention die Durchführung der Landnutzungsplanung und die angewandte Planungstechnik verbessert hat und somit die Ziele der Entwicklungsmaßnahme erreicht wurden.
- Darüber hinaus sollten die *entwicklungspolitischen Wirkungen* der Intervention auf nachgelagerte Ziele gemessen werden, welche sozioökonomische und Umwelt-Indikatoren umfassen.
- Schließlich sollte die *Nachhaltigkeit* der Intervention durch die Bewertung der Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen betrachtet werden. Dies erfolgte insbesondere durch die Analyse der horizontalen und vertikalen Ausweitung der Intervention, der Diffusion von Wirkungen und Möglichkeiten der Replizierbarkeit des Ansatzes in anderen Kontexten.

Ziele, die im Bezug zum Effizienzkriterium stehen, wurden im Rahmen dieser Evaluierung nicht beleuchtet, unter anderem, da Daten zu den Kosten des Ansatzes mit unterschiedlichen Stakeholdern nicht separat zur Verfügung standen.

Den Kern bildet eine rigorose Wirkungsevaluierung, um Ergebnisse und Auswirkungen in fünf Wirkungsbereichen zu messen und zu quantifizieren. Diese Wirkungsbereiche umfassen

- die Verbesserung der Prozesse, Strukturen und Bedingungen in den Planungsverwaltungen,
- den Umgang mit natürlichen Ressourcen,
- Maßnahmen im Katastrophenrisikomanagement (DRM),
- die lokale Regierungsführung und
- die Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerung.

Die Wirkungsfelder basieren auf einer umfassenden Rekonstruktion der ‚Theorie des Wandels' der Intervention.

Dieser umfassende Ansatz zur rigorosen Wirkungsmessung einer komplexen Intervention im Bereich der technischen Zusammenarbeit stellt eine Besonderheit dar. Die umfassende Wirkungsabschätzung von Planungsinstrumenten wird äußerst selten durchgeführt. Die Evaluierung trägt somit zur wissenschaftlichen Diskussion über die Wirksamkeit der Landnutzungsplanung und ihrer technischen Ansätze bei und zeigt, dass rigorose Wirkungsevaluierungen im Kontext komplexer technischer Entwicklungsmaßnahmen durchaus machbar und praktikabel sind. Diese Evaluierung orientiert sich an Evaluierungsstandards und verbindet methodische Rigorosität und Genauigkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit mit Nützlichkeit, Fairness, Unabhängigkeit und Integrität.

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Ansatz und fußt auf einem Mixed-Methods-Design. Paneldaten einer quantitativen Mehrebenen-Befragung wurden mit qualitativen Interviews und Fokusgruppendiskussionen sowie geographischen Daten und Informationen, einer Literaturauswertung und einer Dokumentenanalyse von Landnutzungsplänen verknüpft. Das initiale, methodische Design beruht auf einer Vorstudie zur ersten Runde der Datenerhebung von Garcia Schustereder et al. aus dem Jahr 2016.

Die Paneldatensätze umfassen 3.000 Haushalte verteilt auf 300 Dörfer in 100 Gemeinden, von denen manche GIZ-Unterstützung durch den SIMPLE-Ansatz erhielten. Sie verteilen sich über elf Provinzen der Visayas Regionen und wurden zu zwei Zeitpunkten erhoben (2012 und 2016). Die Methode der Wirkungsabschätzung beruht auf einem quasi-experimentellen Design, bei dem ein *Propensity-Score-Matching* mit zeitlich verzögerter abhängiger Variable angewandt wurde. Mit diesem Verfahren konnten ‚statistische Zwillinge' identifiziert werden, die auf unterschiedlichen, statistischen Merkmalen der Gemeinden, Dörfer und Haushalte basieren.

Hierdurch konnten die Wirkungen der komplexen Intervention zur Landnutzungsplanung attribuiert und die Wirkungen der Intervention methodisch rigoros gemessen und bewertet werden. Untersucht wurden die Auswirkungen auf eine Vielzahl von Indikatoren auf Haushalts-, Dorf- und Gemeindeebene in fünf inhaltlichen Wirkungsfeldern.

Hinsichtlich der OECD-DAC-Bewertungskriterien *Relevanz* und *Effektivität* ergeben sich folgende Schlussfolgerungen.

Die Intervention zeigt eine hohe *Relevanz*. Für dieses Kriterium wurde die Konsistenz der Intervention oder ihrer Ergebnisse mit den nationalen und globalen Entwicklungsagenden bewertet. Im Hinblick auf die globale Agenda zur nachhaltigen Entwicklung zeigt sich, dass umfassende Landnutzungsinterventionen ein erhebliches Potenzial aufweisen, zu den übergeordneten Zielen nachhaltiger Entwicklung (SDGs) beizutragen. Zugleich konnten im beobachteten Zeitpunkt nur wenige, messbare Effekte identifiziert werden, die zur konkreten Erfüllung bestimmter Ziele beitrugen.

Im Hinblick auf nationale Agenden trägt umfassende Landnutzungsplanung wesentlich zu den Zielen des philippinischen Entwicklungsplans 2012-2017 bei und spiegelt sich teilweise auch in mehreren sektoralen Strategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wider. Die Ergebnisse bestätigen die Relevanz der Intervention, die auf die Verbesserung der Grundbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung abzielt, im Einklang mit übergreifenden Entwicklungszielen. Maßnahmen zur Landnutzungsplanung können als Voraussetzung für die Durchführung anderer Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums angesehen werden.

Im Hinblick auf die *Effektivität der Intervention* deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine verbesserte Landnutzungsplanung moderat effektiv war. Sie verbesserte die Landnutzungsplanung und -techniken sowie die Planungskapazitäten in den Interventionsgemeinden. Die Gemeinden, in denen die Intervention durchgeführt wurde, zeigen eine höhere Planqualität sowie Planvollständigkeit. Es wurde ferner ein positiver Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Plangenehmigung gefunden. Darüber hinaus trug die Intervention zu einer häufigeren Umsetzung verbindlicher Planungselemente bei. Die Intervention zeigte hingegen keine oder nur wenig (positive) Auswirkungen auf ‚weiche' Planungselemente wie stärkere Partizipation und Planintegration zwischen der Dorf- und Gemeindeebene. Die Intervention war zudem nicht in der Lage, strukturelle Probleme, die in Zusammenhang mit der Personalausstattung kommunaler Planungsverwaltungen stehen, adäquat zu adressieren. Ebenso wenig konnte die Durch- und Umsetzung der hergeleiteten Planungsziele verbessert werden.

Die Evaluierung zeigt auch, dass andere Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (z. B. andere Komponenten des EnRD-Programms) zu positiven Effekten der Intervention zur verbesserten Landnutzungsplanung beitragen. Umgekehrt ist zu beachten, dass eine funktionierende Landnutzungsplanung ein wichtiger Erfolgsfaktor für andere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung ist. Landnutzungsplanung und andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind somit wechselseitig voneinander abhängig.

Die Bewertung der Intervention anhand der OECD-DAC-Evaluierungskriterien *entwicklungspolitische Wirkungen* und *Nachhaltigkeit* führt zu folgenden Schlussfolgerungen.

In den Wirkungsfeldern ‚Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen', ‚Katastrophenrisikomanagement', ‚Lokale Regierungsführung' und ‚Lebensbedingungen von betroffenen Haushalten' wurden folgende begrenzte bis moderate Auswirkungen identifiziert:

- In Bezug auf die *nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen* zeigte sich, dass die Intervention die Zahl der Naturschutzgebiete (nicht aber der Meeresschutzgebiete) und der Projekte zur Erhaltung und Sicherung der Existenzgrundlage ländlicher Haushalte wie z. B. Baumpflanzungen erhöhte. Es gab jedoch keine messbaren Auswirkungen auf die tatsächliche Veränderung der von den befragten Haushalten berichteten Landnutzung. Darüber hinaus zeigte sich keine Veränderung der Wahrnehmungs- oder Bewusstseinssteigerung der Haushalte für Themen des Umweltschutzes.
- Im Bereich des *Katastrophenrisikomanagements* wurde festgestellt, dass Gemeinden, in denen die Intervention durchgeführt wurde, verstärkte Kapazität für das Katastrophenrisikomanagement aufweisen. Dies zeigte sich insbesondere bei technischen und planerischen Maßnahmen zum Katastrophenschutz. Auf Dorf- und Haushaltsebene beschränkten sich positive Wirkungen (wie etwa die Stärkung des Bewusstseins bezüglich Katastrophen oder proaktivere Katastrophenmanagement-Strategien) auf die Gemeinden in Region 8 und jene, welche die Interventionen erst nach 2012 erhalten haben.
- Im Hinblick auf die *lokale Regierungsführung* wurden begrenzte Auswirkungen auf das Funktionieren und die Wahrnehmung der Lokalregierungen festgestellt, die meisten davon waren negativ. So wurde eine negative Auswirkung sowohl auf das Vertrauen als auch auf die Wahrnehmung des Funktionierens der lokalen Regierung in den Haushalten gefunden. Die zugrundeliegenden Machtstrukturen in vielen Kommunen wurden durch die Intervention nicht hinreichend berücksichtigt. Dies beeinflusste z. B. die Fertigstellung bzw. Umsetzung politischer Teile des eCLUP (z. B. Zonierung und Baunutzungsverordnung). Es muss angemerkt werden, dass ein Einwirken auf vorhandene, lokale Machtstrukturen über die Möglichkeiten und Ziele der ursprünglichen Intervention hinausgeht. Es wurde ferner ein signifikanter Effekt auf die Anzahl an Konflikten (Anstieg) in den Untersuchungsgemeinden festgestellt. Eine eingehendere Untersuchung stellte fest, dass die Intervention zu einer stärkeren Sichtbarkeit bereits bestehender – zuvor verdeckter oder latenter – Konflikte führte. Die Intervention trug zu einer aktiveren Konfliktbearbeitung durch Kommunen und Dörfer bei. Bei der Bereitstellung öffentlicher (kommunaler) Dienstleistungen wurden überwiegend positive Effekte gemessen.
- Schließlich wurde hinsichtlich der *Verbesserung der Lebensbedingungen von betroffenen Haushalten* nahezu kein zuordenbarer Effekt gefunden. Dies ist nicht verwunderlich, da sich das Wirkungsfeld der Wohlstandsverbesserung am Ende einer längeren Kausalkette befindet. Angesichts des Zeitpunktes der Intervention sowie der Evaluierung ist in diesem Wirkungsfeld nur mit langfristigen Effekten zu rechnen. Ferner sind positive Wirkungen nur dann zu erwarten, wenn die bestehenden Unterbrechungen der Kausalkette angegangen werden.

Neben den Auswirkungen in den Wirkungsfeldern gibt es mehrere Querschnittsergebnisse der Evaluierung:

1. Die Intensität der Auswirkungen nimmt von der kommunalen Ebene bis zur Ebene der Haushalte ab. Dies deutet damit auf mangelnde Umsetzung, fehlende Informationen und Mängel bei der Partizipation der Bevölkerung hin. Eine Reihe von erwarteten Auswirkungen sind daher (noch) nicht eingetreten. Dies war insbesondere auf der Ebene der Haushalte und Dörfer der Fall.
2. Als Querschnittsbefund durch alle Wirkungsfelder wurde festgestellt, dass mehr Training zu mehr und stärkeren Effekten führt.
3. Die Ergebnisse der Evaluierung verdeutlichen, dass langfristige Unterstützung tendenziell eher zu stärker positiven Effekten führt.
4. Stärkere Effekte sind zu beobachten, wenn zusätzlich zur Intervention andere unterstützende Maßnahmen, wie z. B. andere Komponenten des EnRD-Programms, umgesetzt wurden. Dies gilt insbesondere für Indikatoren der kommunalen Planung und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.
5. Querschnittsfaktoren, die den positiven Wirkungen entgegenstehen, sind beispielsweise eine schwache Planumsetzung und -durchsetzung, unzureichende Informationsvermittlung und mangelnde Partizipation der Bevölkerung sowie fehlendes Personal und mangelhafte technische Ausstattung in den kommunalen Planungsverwaltungen. Dies sind Faktoren, die in der Verantwortung des philippinischen Planungssystems liegen.

In der Bewertung kann der Intervention ein hohes Maß an *Nachhaltigkeit* zugeschrieben werden, hier definiert als Dauerhaftigkeit der positiven Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsintervention.[3] Zentrale Elemente der Intervention wurden aufgegriffen und in die nationale Planungspolitik (eCLUP) integriert. Weitere positive Zeichen für die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen sind die erfolgreiche Innovations- und Politikdiffusion des Planungsansatzes in Drittgemeinden. Verbesserte CLUP-Entwicklung in Gemeinden dauert an, ebenso sind mehr geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Planungsverwaltung vorhanden, die mit verbesserten institutionellen und technischen Verfahren arbeiten. Evidenzbasierte Planung entlang eines definierten Prozesses, technisches Schreiben und der Einsatz von geografischen Informationssystemen sind nun vorhanden. Einige der Verbesserungen durch die Intervention wurden überdies von anderen, nicht teilnehmenden Gemeinden durch informelle Wissensverbreitung und -weitergabe aufgegriffen. Gleichzeitig lässt sich jedoch feststellen, dass der partizipativen Planung ebenso wie dem Einbezug von Priorisierungen aus Dorfentwicklungsplänen in den neuen eCLUP-Richtlinien geringere Priorität (im Vergleich zur SIMPLE-Intervention) eingeräumt wird. Eine potenzielle Bedrohung für die Dauerhaftigkeit der positiven Veränderungen und Verteilungswirkungen stellen aktuelle Probleme mit Landtiteln, Landrechten und ungleicher Landverteilung auf den Philippinen dar. Aus unterschiedlichen Gründen haben weder SIMPLE noch eCLUP diese Problemstellungen in ihren *Enhanced-Land-Use Planning*-Ansätzen aufgegriffen.

Die Evaluierungsergebnisse unterstreichen, dass trotz ermutigender Ergebnisse einige Herausforderungen bestehen bleiben. Der Umfang künftig zu erwartender Wirkungen wird nicht zuletzt davon abhängen, mit welcher Intensität die Fort- und Ausbildungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Planungsverwaltung fortgesetzt werden, inwieweit künftig Maßnahmen der Partizipation der Öffentlichkeit in Planungsprozessen durchgeführt werden, inwiefern Verbesserungen der öffentlichen Rechenschaftspflicht erreicht werden können und nicht zuletzt wie sich die künftige Ressourcensituation in den Planungsbehörden auf Provinz- und Gemeindeebene entwickeln wird. In diesen Bereichen identifiziert die vorliegende Evaluierung Schwachstellen. Personalengpässe können langfristig einen negativen Effekt sowohl auf die Implementierung und Durchsetzung von Landnutzungsplanung als auch auf ein langfristig angelegtes Monitoring

[3] *In der Analyse des Beitrags der Intervention zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung wurden – im Rahmen des OECD-DAC Kriteriums Relevanz – die breiteren Aspekte eines zeitgemäßen Nachhaltigkeitsverständnisses, einschließlich der sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung behandelt. Dies entspricht der Empfehlung von Noltze et al. (2018), das bestehende Kriterium der Nachhaltigkeit zu schärfen, um zu robusteren empirischen Erkenntnissen zu gelangen.*

kommunaler Landnutzung haben. Darüber hinaus ist die Nachhaltigkeit und die anhaltenden Wirkungen der Intervention entscheidend von institutionellen Faktoren (wie etwa der politischen Unterstützung in den betroffenen Gemeinden) und letztlich von der umfassenden Harmonisierung der Landnutzungspolitik auf den Philippinen abhängig. Dies erfordert eine substanzielle Überprüfung der Situation von Landnutzungsrechten und Besitzverhältnissen im staatlichen Gesamtkontext.

Inwieweit diese Überprüfung und Neubetrachtung sowie die weitere Unterstützung einer guten demokratischen Regierungsführung und dezentraler Institutionen im gegenwärtigen politischen Klima des Landes möglich sein werden, liegt außerhalb des Rahmens der Evaluierung. Der pragmatische Ansatz der philippinisch-deutschen Zusammenarbeit kann insofern kritisiert werden, dass zugrundeliegende Probleme, wie die ungleiche Verteilung von Landbesitz und Landrechte, nicht explizit adressiert werden.

Obwohl im Falle der Philippinen diese grundlegenden Fragen allein durch Interventionen im Bereich der Landnutzung sehr schwer zu bewältigen sind, kann verbesserte Landnutzungsplanung zumindest zu einem Prozess der graduellen Formalisierung der beschriebenen Problemfelder – z. B. von informellen Wohnverhältnissen – beitragen und so den Druck mindern. Die Intervention der philippinisch-deutschen Zusammenarbeit erreichte nur zum Teil eine graduelle Formalisierung. Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass eine zu enge Fokussierung auf Planung die bestehenden Spannungen um die Landnutzung sogar noch verschärfen kann.

Die genannten systemischen Herausforderungen und die zugrundeliegenden Probleme stellen eine Bedrohung für die *entwicklungspolitischen Wirkungen* der Intervention dar. Eine wesentliche Schlussfolgerung ist, dass Landnutzungsplanung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen auf lokaler und nationaler Ebene stimmen und die Pläne ordnungsgemäß umgesetzt werden. Als hinderlich für den Erfolg erwiesen sich Spannungen in den Lokalverwaltungen, die mit politisierten Entscheidungsprozessen in Planungsprozessen zusammenhingen, beispielsweise aufgrund politischer und persönlicher Prioritäten, die im Konflikt mit den Planungszielen stehen. Zugleich können die hohen Ansprüche hinsichtlich Transparenz seitens der Geber zur Überforderung von Lokalverwaltungen führen. Interventionen können beispielsweise bislang verborgene Konflikte und Inkonsistenzen in Planentscheidungen zum Vorschein bringen. Das Ergebnis kann sich als positiv herausstellen, sofern die lokalen Verwaltungen mit Kapazitäten ausgestattet werden und in der Lage sind, diese Probleme zu bewältigen; dies konnte durch die Intervention teilweise erreicht werden. Dies ist ein weiteres Argument, die Landnutzungsplanung durch Maßnahmen zur guten Regierungsführung zu ergänzen. Darüber hinaus sind andere Hindernisse mit Ressourcen verbunden, die nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahme begrenzter sind: In diesem Fall werden ambitionierte Planungsziele und Umsetzungsprozesse der Entwicklungsintervention auch auf nationaler Ebene weiterverfolgt, selbst wenn nach Ende der Maßnahme die finanziellen und personellen Ressourcen wesentlich begrenzter, vielleicht sogar unzureichend sind. Zu substanziellen Entwicklungserfolgen können jedoch nur umgesetzte Pläne beitragen.

Aufgrund dieser Bewertung formuliert der Evaluierungsbericht Lösungsvorschläge für die festgestellten Herausforderungen und Probleme. Die evidenzbasierten Empfehlungen richten sich an unterschiedliche Einrichtungen und Akteure: Die Empfehlungen zielen (a) auf politische Akteure zur Verbesserung der strategischen Entscheidungsfindung für künftige Entwicklungsmaßnahmen, (b) auf Durchführungsorganisationen zur Verbesserung der Entwicklung und Gestaltung neuer Maßnahmen zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen und in anderen Ländern, (c) auf nationale philippinische Behörden oder Ministerien sowie auf die philippinisch-deutsche Zusammenarbeit zur kontinuierlichen Verbesserung der Landnutzungs- und Entwicklungsplanung auf den Philippinen und (d) auf philippinische politische Akteure zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Landnutzungs- und Entwicklungsplanung auf den Philippinen.

Die Empfehlungen beziehen sich auf mehrere wichtige Aspekte der Gestaltung und Durchführung von Maßnahmen der Landnutzungsplanung und auf die Berücksichtigung wesentlicher Kontextfaktoren.

Verschiedene Kontext- und Rahmenbedingungen sind für die Umsetzung und Durchsetzung von Plänen oder die Dauerhaftigkeit der positiven Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsintervention von erheblicher Bedeutung. Die Auseinandersetzung mit Landnutzungsrechten und Landnutzungskonflikten ist

von größter Bedeutung, da sie die Nachhaltigkeit der Landnutzungsplanung behindern und zudem negative Verteilungswirkungen haben. Wir empfehlen, dass die Maßnahmen der Landnutzungsplanung systematischer auf die zugrundeliegenden Mechanismen einwirken, um eine Verbesserung der ungelösten Situation der Landnutzungsrechte und der Besitzverhältnisse zu erreichen. Die Nutzung von Synergien mit Interventionen zur guten Regierungsführung könnte dafür sorgen, spezifische Maßnahmen zur Landnutzungsplanung nicht zu überlasten.

Als wesentliche Faktoren, die die Umsetzung und Durchsetzung von Plänen behindern, wurden negative lokale politische Bedingungen und Machtstrukturen identifiziert. Solche Strukturen unterbrechen die Wirkungskette nach der Fertigstellung der Planungsunterlagen. In diesen Fällen erfolgte die Umsetzung und Durchsetzung dann entweder gar nicht oder die Implementierung erfolgt nicht plangemäß. Es wird empfohlen, dass Maßnahmen zur Landnutzungsplanung mehr dafür tun müssen, um Akteure an das Gemeinwohl zu binden und diesem gegenüber verantwortlich zu machen.

Es besteht kein Zweifel, dass Landnutzungsplanung nur dann die erwarteten Auswirkungen auf die Entwicklung erzielen kann, wenn Pläne ordnungsgemäß umgesetzt werden. Es werden mehrere Maßnahmen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Durchsetzung der Pläne empfohlen. Sogenannte CLUPs „for the shelf“ sind zu vermeiden. Dazu gehört die Prüfung von rechtlich durchsetzbaren Maßnahmen und Sanktionen, wenn die administrative Umsetzung gegen die Pläne verstößt. Generell ist die öffentliche Rechenschaftspflicht der Akteure in der Raumordnung nicht nur ein Thema auf lokaler Ebene, sondern auch bei den Planungsbehörden und sollte verbessert werden.

Die Empfehlungen beziehen sich nicht nur auf die Umsetzung von Plänen, sondern auch auf die Verbesserung der Planung selbst:

Fort- und Ausbildungsmaßnahmen und ein Kapazitätsaufbau der Entwicklungsmaßnahme führten zu messbaren, positiven, entwicklungspolitischen Wirkungen. Die Situation der Ausbildung und des Kapazitätsaufbaus im Rahmen der eCLUP-Richtlinien auf nationaler Ebene ist jedoch anders ausgestaltet. Daher lautet eine Empfehlung, das System der Fort- und Ausbildungsmaßnahmen sowie Kapazitäts- und Personalentwicklung zu überarbeiten, um die lokalen Planungskapazitäten zu verbessern und die Abwanderung von Fachkräften zu vermeiden. Mehr und besser abgestimmte Schulungen sind notwendig. Die langfristige Unterstützung der Gemeinden hat sich ebenso positiv ausgewirkt wie die Landnutzungsplanung in Kombination mit anderen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Für die Planung neuer Interventionen wird daher empfohlen, beide Faktoren zu berücksichtigen.

Der Entwicklungs- und Genehmigungsprozess von Landnutzungsplänen (CLUPs) ist langwierig, zeit- und ressourcenintensiv. Dieses Problem wird in mehreren Empfehlungen zur Anpassung der lokalen CLUP-Entwicklungsprozesse angesprochen. Die Empfehlungen sollen eine rechtzeitige und effektive Planentwicklung sowie einen geänderten Genehmigungsprozess sicherstellen und eine bessere Koordination sowohl zwischen Gemeinden als auch zwischen Behörden auf Provinzebene erreichen. Die Partizipation und Information der Bevölkerung am Entwicklungsprozess sollte verstärkt werden und erweiterte Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse und die Prioritäten der Bevölkerung bei der Umsetzung der Flächennutzungspläne sicherzustellen. Die Partizipationsbemühungen müssen mit ausreichenden Mitteln untermauert werden.

Eine Vielzahl von Aspekten der Entwicklungsmaßnahme der philippinisch-deutschen Zusammenarbeit ist in die nationale Politik eingeflossen und hat die nationale Raumordnungspolitik, insbesondere die eCLUP-Richtlinien stark beeinflusst. Eine frühzeitige Berücksichtigung von Möglichkeiten des nationalen *Scaling-up* wird daher auch bei der Planung neuer Entwicklungsmaßnahmen empfohlen, da dies wesentlich zur Dauerhaftigkeit der positiven Veränderungen und Wirkungen beiträgt. Es wird empfohlen, die horizontale Innovations- und Politikdiffusion – von den Interventionsgemeinden zu den Gemeinden, die keine Intervention erhielten – aktiv zu unterstützen. Im Falle der Intervention der philippinisch-deutschen Zusammenarbeit war die Errichtung von Trainerpools auf Provinz-Ebene und von Lernorten (insbesondere ambitionierter und gut planender Gemeinden) vielversprechende Konzepte, die es wert sind, weitergetragen zu werden.