

Zwischenevaluierung 2008

**Lokal- und Kommunalentwicklung (PRODELO),
Costa Rica**

Kurzbericht

**Erstellt durch: Arnold Bergstraesser Institut
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, 16.2.2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Oktober 2008 bis Januar 2009
Evaluierendes Institut / Consultingfirma	Arnold Bergstraesser-Institut e.V., Windastr. 16, 79110 Freiburg
Evaluierungsteam	Prof. Dr. Klaus Bodemer (Internationaler Gutachter); Anabelle Espinoza Ovaes (nationale Gutachterin)

Zur Evaluierungsmaßnahme

Bezeichnung des Vorhabens gemäß Auftrag	Lokal- und Kommunalentwicklung in Costa Rica
Nummer des Vorhabens	PN: 2002.24458.4
Gesamtlaufzeit nach Phasen	05/2000-04/2003 / 05/2003-04/2006 / 05/2006-06/2010 - Gesamtlaufzeit 10 Jahre und 2 Monate.
Gesamtkosten	4.021.255 Euro (1. Phase: 1.252.254; 2. Phase: 1,7 Mio.; Ausgaben bis 10/2008 insges.:3.178.336)
Proekt/Programmziel	Die Qualität und der Zugang zu Dienstleistungen, die Entwicklungschancen und die Beteiligung am Management lokaler Entwicklungsprozesse haben sich für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen erhöht.
Politischer Träger	Nationale Union der Lokalregierungen (UNGL);
Durchführungsorganisationen	Nationale Union der Lokalregierungen (UNGL); Dachverband der lokalen Entwicklungsorganisationen (CONADECO); Nationale Direktion für Gemeinde- und Lokalentwicklung (DINADECO); Gemeindeberatungsinstitut (IFAM).
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Nationaler Rechnungshof Planungs- und Wirtschaftsministerium (MIDEPLAN); Gesundheitsministerium Ministerium für Umwelt und Energie (MINAE); Nationales Fraueninstitut (INAMU); Projekt zur Stärkung der Munizipien und

	Dezentralisierung (FOMUDE)
Zielgruppen	Benachteiligte Bevölkerungsgruppen Costa Ricas in 16 ausgewählten Kantonen des Landes

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:2; Effizienz:2; Nachhaltigkeit: 2

Das Projekt „Lokal- und Kommunalentwicklung, Costa Rica (PRODELO)“ zielt darauf ab, die Qualität von und den Zugang zu kommunalen Dienstleistungen voranzutreiben. Außerdem soll die Fähigkeit der Akteure, nachhaltige lokale Entwicklungsprozesse zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern (Gesamtziel), unterstützt werden. Es leistet damit einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität weiter Teile der Bevölkerung (Oberziel). Das Projektziel soll erreicht werden durch (Ergebnisse) : (1) Dezentralisierung und Modernisierung der Verwaltung; (2) Stärkung der Bürgerbeteiligung und der Funktionsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft; (3) Stärkung der lokalen Wirtschaftsentwicklung; (4) Implementierung innovativer Projekte zum kommunalen Umweltmanagement; (5) Schaffung der Voraussetzungen zur Sicherung und Verbreitung von Erfahrungen zur nachhaltigen lokalen Entwicklung. Mit diesen fünf Komponenten ordnet sich das Vorhaben ein in die seit den 90er Jahren geführte und unter der gegenwärtigen Regierung Arias intensivierete Debatte über Dezentralisierung und eine Stärkung der Kommunen. Zielgruppe ist die benachteiligte Bevölkerung Costa Ricas in 16 ausgewählten Kantonen mit Schwerpunkt in den Grenzregionen des Nordens und, ab der 3. Projektphase ergänzend, des Südens. Im Projektzyklus sind drei Phasen zu unterscheiden (2000-2002/2003-2006/2006-2010). Sie waren jeweils die Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen und führten zu flexiblen Anpassungen der inhaltlichen Akzentsetzungen und der Indikatoren.

Das Vorhaben weist eine multiple Trägerstruktur auf. Sie ist eine Antwort auf die Komplexität des Projektansatzes und die diversifizierte Akteursstruktur auf dem Gebiet der Dezentralisierung und Lokalentwicklung vor Ort. Sie ist konzeptionell überzeugend, dem

Mehr-Ebenen-Ansatz angemessen und erwies sich in der Praxis, trotz gelegentlicher Reibungsverluste, insgesamt als zielführend. Die vier lokalen Träger - UNGL (Nationale Union der Lokalregierungen), CONADECO (Dachverband der lokalen Entwicklungsorganisationen), IFAM (Gemeindeberatungsinstitut) und DINADECO (Nationale Direktion für Gemeinde- und Kommunalentwicklung) - weisen ein unterschiedliches Profil auf. Dank PRODELO kam es zu deren wechselseitiger Kenntnisnahme und - wenn auch noch verbesserungsbedürftigen - inter-institutionellen Abstimmungsprozessen. Schwächen bei den lokalen Partnern (teilweise zentralistisches Denken, Personal- und Finanzknappheit, fehlendes *Know-How*, Konkurrenzverhalten und fehlende Abstimmung) haben in Costa Rica eine lebhafte Debatte über eine grundlegende institutionelle Reform ausgelöst. PRODELO hat zu dieser Debatte gemeinsam mit seinen Partnern wertvolle Beiträge geliefert.

Vom 22. Oktober bis 10. November 2008 fand vor Ort eine unabhängige Zwischenevaluierung statt. Neben teilstrukturierten Interviews mit dem GTZ-Team, den Partnerinstitutionen, Regierungsvertretern und Abgeordneten in San José wurden ausführliche Gespräche in allen fünf Projekt-Gemeinden der Südregion (Losa, Golfito, Corredores, Coto Brus und Buenos Aires) sowie in zehn Kommunen der Nordregion und des Zentralen Hochlands (Pococí, Sarapiquí, San Rafael, Alajuela, Monte de Oro, Cañas, San Carlos, Cuatuso, Desamparados und Aserí) geführt. Autor des vorliegenden Evaluierungsberichts ist ausschließlich der internationale Gutachter.

Relevanz: Mit seinem Methoden- und Instrumenten-Mix trägt das Projekt dazu bei, die Qualität und den Zugang zu kommunalen Dienstleistungen als auch die Entwicklungschancen und die Beteiligung am Management lokaler Entwicklungsprozesse insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen in Costa Rica voranzutreiben (Gesamtziel). PRODELO leistet damit einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität weiter Teile der lokalen Bevölkerung (Oberziel). Das Vorhaben erhöht die Beteiligungschancen der Bevölkerung und eröffnet Spielräume für eine *Bottom-Up*-Strategie. Dies erlaubt die effizientere Nutzung der für staatliche und kommunale Dienstleistungen verfügbaren Ressourcen gemäß den lokalen Bedürfnissen und fördert den Demokratisierungsprozess durch eine größere Bürgernähe von Entscheidungen. Das Projekt entspricht den Grundlinien der Entwicklungspolitik, den Leitlinien der deutschen Bundesregierung und zwar besonders den Sektorkonzepten „Verwaltungsförderung“ (1983), und „umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung“ (1995) sowie dem Positionspapier des BMZ „Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in der deutschen TZ“ (August 2002). Es entspricht ergänzend den Kernaussagen der Agenda 21 und der *Millennium Development Goals* (MDG) und fügt sich in die politische Prioritätensetzung der costaricanischen Regierungen ein. - Bewertung: Gut (Stufe 2).

Effektivität: Das Projektziel wurde im Verlauf des Projektzyklus sukzessive erreicht, wobei sich jedoch der Zielerreichungsgrad in den fünf Projektkomponenten unterschiedlich darstellt. Im Bereich Dezentralisierung und Modernisierung der Verwaltung (Projektkomponente 1) wurden in allen fünf Teilbereichen (Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen; Aus- und Weiterbildung des kommunalen Personals; municipale Entwicklungsplanung; Finanz- und Haushaltsplanung- und - konsolidierung; Territorial- und Umweltplanung) im Projektverlauf substantielle Fortschritte erzielt. - **Bewertung: Gut (Stufe 2).** Im Bereich Bürgerbeteiligung (Projektkomponente 2) sind heute in nahezu allen Projektfeldern Partizipationsmechanismen auszumachen. Dabei wurde zunehmend auch die Distriktebene einbezogen. Damit erhalten auch die unterentwickelten ländlichen Gebiete eine gleichberechtigte Behandlung ihrer spezifischen Probleme und Bedürfnisse. Insgesamt wird der Beitrag PRODELLOS auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung vor Ort mehrheitlich als besonders wertvoll angesehen. Dieses Urteil wird auch durch die im e-VAL-Bericht dokumentierten Umfragen bestätigt. Begrenzende Faktoren für einen durchschlagenden Projekt-Erfolg sind jedoch nach wie vor (noch) bestehende gesetzliche Restriktionen, die sozial unausgewogene Partizipation vor Ort sowie der Mangel an qualifiziertem Personal in einigen Kommunen. - **Bewertung: Gut (Stufe 2).** Im Beratungsfeld Wirtschaftsentwicklung (Projektkomponente 3) wurden seit 2004 sich aus der Planung ergebende wirtschaftliche Fördermöglichkeiten gezielt aufgegriffen und ergänzend mit jenen Institutionen zusammengearbeitet, die finanzielle Hilfe anbieten und /bzw. über technische Expertise verfügen. Der Kooperationsschwerpunkt liegt dabei auf solchen Projekten (des Tourismus, der ländlichen Entwicklung, des Kunsthandwerks), die von den lokalen Entwicklungsorganisationen (Kooperativen, Gemeindevereinen) und sonstigen Kleinst-, Klein- und Mittelbetrieben nachhaltig weitergeführt werden können, die Beschäftigungssituation verbessern und einen Beitrag zur Armutsreduzierung leisten. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist jedoch nicht in allen Fällen garantiert, stößt vielmehr nicht selten an strukturelle (defizitäre Infrastruktur) und/ bzw. im politischen Umfeld angesiedelte Grenzen (Desinteresse der Lokalregierung; Klientelismus). - **Zufriedenstellend (Stufe 3).** Deutlich sichtbare Ergebnisse in der Projektkomponente 4 Umweltmanagement sind neben einer Reihe von Planungsdokumenten zum nachhaltigen Umweltmanagement (und deren verbindlicher Aufnahme in die kommunale Entwicklungsplanung), Handbüchern und didaktischen Materialien die Errichtung von Mülldeponien; die Inbetriebnahme von Recycling - Unternehmen, die von Entwicklungsvereinen oder anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen geführt werden; die Unterstützung der inter-institutionellen Koordination als Voraussetzung für die Bezahlung von Umweltdienstleistungen und schließlich (ab 2005) die Bereitstellung

eines Fonds zur Finanzierung von Umweltdienstleistungen, insbesondere für integrierte Entsorgungssysteme. - Bewertung: Gut (Stufe 2).

Eine flächendeckende Stärkung der Munizipien und Kommunen kann nur dann gelingen, wenn erfolgreiche Gemeinden ihre Erfahrungen nicht für sich behalten, sondern horizontal (von Kommune zu Kommune) und vertikal (im Sinne der Mehr-Ebenen-Governance) weitergeben bzw. austauschen (Projektkomponente 5, Nachhaltigkeit und Erfahrungsaustausch). Zu diesem Erfahrungsaustausch erfolgreich beizutragen gelang PRODELO bislang vor allem in den fortgeschritteneren Kommunen der Nordregion, während der entwicklungs- und politisch wichtigere Erfahrungsaustausch zwischen der (weiter entwickelten) Nordregion und dem (ärmeren) Süden noch in den Anfängen steckt. Durch die umfangreichen Beratungsleistungen des Vorhabens konnten solide Grundlagen für die Nachhaltigkeit des Vorhabens geschaffen werden. Deren Gewährleistung hängt jedoch in erheblichem Umfang von Faktoren ab, die vom Projekt nicht gesteuert werden können. – Zufrieden stellend (Stufe 3). - Trotz einiger Schwächen im Bereich Wirtschaftsentwicklung kann der Zielerreichungsgrad insgesamt als gut (Stufe 2) bewertet werden.

Impact: Mit seinen Beratungsleistungen in den verschiedenen Projektkomponenten hat PRODELO zu dem Oberziel - Verbesserung der Lebensqualität benachteiligter Bevölkerungsgruppen - einen erheblichen, wenn auch eher indirekten Beitrag geleistet. Die vom Projekt geförderte Dezentralisierung zentralstaatlicher Funktionen auf Gemeindeebene (Projektkomponente 1) trägt zur Stärkung lokaler partizipativer Strukturen bei (Projektkomponente 2); sie verbessert die Teilnahme der Bevölkerung an Entscheidungen, die ihren Lebensraum betreffen; erhöht den Druck auf die lokalen Regierungen und Verwaltungen, ihr Planen und Handeln bürgernah auszurichten, die für staatliche und kommunale Dienstleistungen verfügbaren Ressourcen gemäß den lokalen Bedürfnissen effizienter zu nutzen und über ihr Handeln Rechenschaft abzulegen (*accountability*). Das Vorhaben leistet somit einen Beitrag zur guten Regierungsführung sowie zur partizipativen Entwicklung auf der lokalen Ebene. Eine bedarfs- und leistungsorientierte Kommunalverwaltung (Projektkomponente 1) strahlt auch positiv auf einzelwirtschaftliche Entscheidungen aus und verbessert das Investitionsklima; dies wiederum regt unternehmerische Initiativen an, die dann wieder die arbeitsmarktpolitische Situation und - in deren Gefolge - die Einkommenssituation verbessern. (Projektkomponente 3). Auch auf das weitere sektorale und regionale Umfeld haben die Projektaktivitäten, vor allem seit Beginn der dritten Phase und dem Amtsantritt der Regierung Arias, die der Dezentralisierungsdebatte neuen Schub gab, zunehmend ausgestrahlt. Dieser positive Beitrag des Projekts zur Erreichung des Oberziels gilt, wie die durchgeführten Interviews

bestätigen, vor allem für solche Kommunen, die in ihrer Kommunalpolitik als vorbildhaft gelten (San Rafael, Deamparados, San Carlos, Aserí u.a.) - Bewertung: Gut (Stufe 2).

Effizienz: Das Verhältnis von personellen, finanziellen, infrastrukturellen und zeitlichen Ressourcen sowie der eingesetzten *modes of delivery* zu erzielten Leistungen und Wirkungen ist insgesamt gut bis befriedigend. Sach- und Personalmittel wurden effizient eingesetzt, die Leistungen und Wirkungen insgesamt in einem angemessenen Zeitraum erbracht. Auch sind die direkten und indirekten Wirkungen nach betriebs- und volkswirtschaftlichen Kriterien wie nach sektorspezifischen Maßstäben auf wirtschaftliche Weise, zum richtigen Zeitpunkt und in einem angemessenen Zeitraum erreicht worden. Soweit sich Verzögerungen ergaben, so in der Frage der institutionellen und professionellen Stärkung der lokalen Partnerinstitutionen und der Verbesserung des rechtlichen Rahmens (Projektkomponente 1), lag dies an den makropolitischen Gegebenheiten und somit außerhalb des Verantwortungsbereichs des Projekts. Eine Geberkoordinierung erfolgt bis heute eher punktuell und sporadisch, in der Regel lediglich bilateral, nicht aber systematisch, nach einem bestimmten Rhythmus und institutionell verankert. – Bewertung: Gut (Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen des Projekts über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Januar 2009) als hoch angesehen werden, wenn auch nicht in allen Interventionsfeldern. Bei Partnern und Zielgruppen ist es insbesondere der vom Projekt verfolgte und flexibel eingesetzte Instrumenten- und Methodenmix, die sog. Methode PRODELO, die als Markenzeichen des Projekts gilt und im Verlauf des Projekt-Zyklus den institutionellen Partnern und Kommunen vermittelt wurde, die für die Nachhaltigkeit des Projekterfolgs sprechen. Die vom Projekt miterarbeiteten Reformvorschläge zu den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen haben in den politischen Entscheidungsprozess Eingang gefunden, desgleichen die (teilweise in Handbüchern publizierten) Module zur Modernisierung der Verwaltung und die von einer wachsenden Zahl von Kommunen erarbeiteten und das politische Handeln bestimmenden Planungsdokumente (politische Nachhaltigkeit). Mit der Anfang 2009 getroffenen politischen Entscheidung, IFAM beizubehalten, das Institut finanziell und institutionell zu stärken und in seiner Organisationsstruktur eine eigene Abteilung PRODELO zu schaffen, ist juristisch Klarheit geschaffen worden. Die Zustimmung des Rechnungshofes zu dieser Lösung steht zurzeit aber noch aus. Mit der anvisierten Lösung dürften auch die umfangreichen, vom Projekt-Team bereitgestellten und eingesetzten didaktischen und audiovisuellen Materialien zu einzelnen Themenfeldern das formelle Projektende (Juni 2010) überdauern. In den verschiedenen Teilgebieten des Projekts ist die Bilanz gemischt. Am deutlichsten sind die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit im Bereich Umweltmanagement (Projektkomponente 4)

gegeben (Übernahme dieses Interventionsbereichs nach Projektende durch CYMA) (ökologische Nachhaltigkeit). Demgegenüber ist die wirtschaftliche Nachhaltigkeit weniger gesichert. Zur sozialen Nachhaltigkeit im engeren Sinn (individuelle Ebene) leistet PRODELO einen, wenn auch eher indirekten Beitrag, zum einen strukturell (Stärkung der kommunalen Ebene und der Mehr-Ebenen-Governance), wovon letztlich auch der einzelne Bürger profitiert, zum anderen durch beschäftigungswirksame Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelindustrien. Potentielle Risikofaktoren sind mehrheitlich als „niedrig“, in einigen wenigen Feldern (so in den Bereichen Finanzausstattung, Berücksichtigung von Umweltplänen durch einige Bürgermeister, Definition der Nachhaltigkeit durch die Partnerinstitutionen, Interesse an Gender-Fragen) als „mittel“ einzustufen. - Bewertung: Gut (Stufe 2).

Gesamtbewertung: Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts ist insgesamt hoch. Die Ziele des Vorhabens stimmen mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Kooperationslandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der außen- und entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung überein. Mit seinen fünf Teilkomponenten trägt das Projekt zur Lösung prioritärer Entwicklungsthemen des Partnerlandes und der Mittlerinstitutionen bei; es füllt eine wichtige Lücke in dem von der aktuellen Regierung vorangetriebenen Dezentralisierungsprozess. Es trägt zu dessen Kohärenz bei und leistet in einem gesellschaftlichen und politischen Umfeld, das noch immer durch ein stark zentralistisches Denken und Handeln geprägt ist, einen wichtigen Beitrag zur Mehr-Ebenen-Governance. Methodisch, konzeptionell und in der thematischen Akzentsetzung entspricht das Vorhaben internationalen Standards und dem Stand der entwicklungspolitischen Diskussion. Auch seitens der Partner erfährt PRODELO, trotz gelegentlicher Kritik im Detail, hohe Wertschätzung. - Bewertung: Gut: (Stufe 2).

Der **Gender-Perspektive** wurde erst in der 3. Projektphase explizit (mit Unterzielen) und mit einschlägigen Maßnahmen Rechnung getragen. Zunächst im Norden, dann auch im Süden wurden Anstrengungen zur Stärkung der kommunalen Frauenbüros unternommen. Dabei konnte insbesondere dort mit lokaler Unterstützung gerechnet werden, wo Frauen an der Spitze der Kommune stehen (insgesamt 10%). Ob die Beiträge von PRODELO durchgängig und eindeutig für das (international favorisierte) *Mainstreaming*-Konzept optieren, ist angesichts der bislang noch schmalen Datenbasis zu diesem (noch relativ jungen) Kooperationsthema und der erst im Januar 2007 erfolgten Einstellung einer einschlägigen Fachkraft nicht eindeutig auszumachen.

Ausgehend von einem multidimensionalen Armutsbegriff, hat PRODELO durch direkte und strukturelle Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur **Armutssenkung**

geleistet. Dies gilt insbesondere für die Projektkomponenten 2,3, und 4, eher vermittelt die Projektkomponenten 1 und 5. Bei der Konstruktion von Wirkungsketten ist somit Vorsicht angebracht, zumal die Klärung des Zusammenhangs von Armutsbekämpfungsstrategien und Armutsreduktion theoretisch und empirisch mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten erscheint jedoch plausibel, dass aus der Stärkung lokaler (und föderaler) Strukturen, einer dezentralisierten Verwaltung und einer partizipativen Entwicklung „von unten“ positive Folgen für die Lebensbedingungen der Bevölkerung und für die Minderung der Armut (im umfassenden Sinn) resultieren. In diesem Sinn leistet PRODELO einen, wenn auch eher indirekten Beitrag zur Beteiligung Armer an wirtschaftlichen und politischen Prozessen, zur Verbesserung ihrer ökonomischen Situation und zur Überwindung von Strukturproblemen, die in der nationalen Armutsbekämpfungs- und Dezentralisierungsstrategie identifiziert sind.

Schlussfolgerungen: - Die Ablösung eines zentralistischen Staatsverständnisses mit der entsprechenden politischen Praxis durch eine Mehr-Ebenen-Governance ist ein komplexer und zeitaufwendiger Prozess. Dieser Prozess kann nur dann erfolgreich sein, wenn 1.) er über technokratische Maßnahmen und politische Reformen „von oben“ hinausgeht und Maßnahmen einschließt, die auf eine „*civic culture*“ d.h. eine aktive Bürgerkultur auch auf der kommunalen Ebene abzielt; 2.) er nicht nur an einer Ebene, z.Bsp. der lokalen, ansetzt, die anderen Ebenen (die regionale und nationale) jedoch außen vor lässt; 3.) die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden; 4.) die Dezentralisierungspolitik nicht nur von den relevanten Akteuren politisch gewollt, sondern in ihren Konsequenzen auch verantwortet wird; 5.) die dezentralisierten Einheiten über ausreichende Kompetenzen, Finanzmittel und Humanressourcen (quantitativ und qualitativ) verfügen, schließlich 6.) die Projektstrategie so flexibel angelegt ist, dass Anpassungen an Veränderungen im politischen Umfeld konzeptionell und auf der operativen Ebene möglich sind und vorgenommen werden. - Einschlägige externe Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Dezentralisierung sind nur dann erfolgreich, wenn sie über den Mikrobereich hinaus auch die anderen Ebenen miteinbeziehen, konkret, wenn das Vorhaben entlang des Politikzyklus (Planung/politische Priorisierung, Finanzierung, Implementierung und Kontrolle) das Politikfeld „*capacity development* subnationaler staatlicher Akteure“ mit der Politikberatung der nationalen politischen Akteure verknüpft und die verschiedenen Elemente des Mehr-Ebenen-Ansatzes (politisch, administrativ, fiskalisch) nachhaltig verankert.

- Dezentralisierungsprozesse müssen scheitern, wenn die in ihre Implementierung involvierten Akteure auf den verschiedenen Ebenen nicht ihre Leitprinzipien verinnerlicht haben, vielmehr noch zentralistisch denken.

- Voraussetzung einer erfolgreichen Dezentralisierung ist nicht nur eine effiziente und verantwortliche Lokalregierungen mit den Bürgermeistern (*alcaldes*), Gemeinde- und Distrikträten (*consejos cantonales* und *consejos distritales*), sondern ergänzend eine Abstimmung dieser lokalen Entscheidungsebene mit den Gemeindeverbänden (*federaciones* oder *confederaciones de municipios*) auf Regionalebene und dem Nationalen Gemeindeverband.
- Aus den Projekterfahrungen zur Mehr-Ebenen-Governance lässt sich der Schluss ziehen, dass der entwicklungspolitische Erfolg von TZ-Projekten zur Stärkung der lokalen Autonomie in erheblichem Maße mitbestimmt wird vom Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein (a) einer formalen Dezentralisierungsstruktur, die alle Ebenen (Kommunen, Provinzen / Regionen, nationale Ebene) umfasst; (b) einer von den entscheidenden Akteuren dieser Ebenen verinnerlichten Dezentralisierungskultur und (c) solcher rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die die lokale Autonomie in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft unterstützen und absichern.
- TZ-Projekte im Bereich Dezentralisierung / Kommunalentwicklung sind prozessorientiert und somit zeitaufwändig. Sichtbare Ergebnisse stellen sich nicht selten erst nach Jahren ein. Häufiger Personalwechsel auf der Mittler- und Zielgruppen-Ebene sind deshalb ebenso kontraproduktiv wie auf der Beratungsebene. Kontinuität im Personalbereich, ein angemessenes Projektbudget und eine über das übliche (3-5jährige) Zeitfenster von TZ-Projekten hinausgehende Förderzeit sind Grundbedingungen des Projekterfolgs.
- Dezentralisierungsmaßnahmen sind komplexe Prozesse. Sie vollziehen sich in der Regel in einem komplexen Umfeld und schließen ein breites Akteurs-Spektrum ein. Dieser mehrfachen Komplexität mit einer Mehrzahl von Mittlerinstitutionen / nationalen Partnern zu begegnen ist dann zielfördernd, wenn die institutionelle Gesamtkonstruktion stimmig ist, die jeweiligen Kompetenzfelder klar abgegrenzt und komplementär sind, Arbeitsteilung, Kooperation und Koordination das Handeln bestimmen, die personelle, finanzielle und infrastrukturelle Ausstattung den Aufgaben entspricht und die Grundprinzipien von partizipativer Demokratie, Dezentralisierung und Mehr-Ebenen- *Governance* in den Köpfen der Mittlerinstitutionen und der Politiker verankert sind. Defizite in einem oder mehreren dieser Bereiche setzen dem Beratungserfolg in diesem Politikfeld Grenzen.
- Mit der jüngst erfolgten juristischen Klärung der künftigen Struktur des IFAM - sie bedarf allerdings noch der Zustimmung des Rechnungshofs - und der Akzeptanz dieser Institution als „Wortführer“ seitens der anderen Träger (UNGL, CONADECO und DINADECO) ist für die Zukunft ein wichtiges Hindernis auf dem Weg zu einem nachhaltigen Projekterfolg (und einer Einlösung der politischen Dezentralisierungsversprechen) beseitigt. IFAM wird eine Führungsrolle aber nur dann einnehmen können, wenn es bei der für 2010 geplanten Reform

neben einer soliden technischen und institutionellen Infrastruktur über ein interdisziplinär arbeitendes Team, solide Consulting- Expertise, ein wissenschaftliches und politisches *Standing*, Erfahrungen in der multilateralen und bilateralen Kooperation sowie über viel politisches Fingerspitzengefühl im Umgang mit den anderen relevanten Dezentralisierungsinstitutionen verfügt.

- Das Erreichen von Zielen und das Eintreten von Wirkungen kann nur zweifelsfrei ermittelt werden, wenn entsprechend überprüfbare Indikatoren vorliegen. Quantifizierte Indikatoren erfüllen diese Bedingung, sind aber in prozessorientierten Beratungsprozessen nicht immer sinnvoll und erreichbar. Vor allem in Projekten mit einer starken institutionellen Komponente (*institucional development, capacity development, institutional learning*) können qualitative Indikatoren und die Formulierung sog. *Proxies* als *second best*- Lösungen sinnvoll sein und zu realistischen Einschätzungen des Projekterfolgs führen. In derartigen Projekten ausnahmslos auf quantifizierte, d.h. auf „Daten, Zahlen und Fakten“ gestützte Indikatoren abzustellen, verleitet zu einer die Projektwirklichkeit und ihr komplexes Umfeld verfehlenden Scheinpräzision. Eine sinnvolle Überprüfung des Zielerreichungsgrads mittels quantifizierter Indikatoren kann zudem auch nur dann erfolgen, wenn die einschlägigen Daten zur Ausgangssituation bekannt sind.

Empfehlungen: TZ-Vorhaben im Bereich Dezentralisierung und Kommunalentwicklung sind in hohem Maße umweltsensibel. Sie sollten entsprechend flexible Anpassungen an eine sich verändernde Umwelt erlauben. Derartige Anpassungen sollten jedoch, um eine opportunistische, lediglich politischen Konjunkturen folgende Projektstrategie zu vermeiden und damit das Projektprofil zu verwischen, möglichst auf die Ebene der Teilziele, der sie konkretisierenden Indikatoren und die zur Teilzielerreichung erforderlichen Aktivitäten beschränkt bleiben, mithin das Projektziel unverändert lassen. Ansonsten ist ein Misserfolg wahrscheinlich.

- Dezentralisierte öffentliche Einrichtungen sind wichtige intermediäre Akteure und Mitspieler in der Mehr-Ebenen-*Governance* eines Landes (FOMUDE 2006:27). Sie sollten in den nationalen Dezentralisierungsstrategien ebenso ihren Platz finden wie in den sie unterstützenden TZ-Projekten.

- Der bei PRODELO verwandte, breit gefächerte Instrumenten-Set und Methoden-Mix hat sich bewährt. Die Prozess-Orientierung erwies sich als ebenso richtig und zielführend wie deren Kombination mit Fach-, Methoden- und Politikberatung, desgleichen deren flexible Gewichtung. Der kombinierte Einsatz verschiedener Instrumente und Methoden ist eine adäquate Antwort auf die komplexen Herausforderungen von Dezentralisierungsprozessen in einem politischen und gesellschaftlichen Umfeld, das durch ein zentralistisches Staatsverständnis, große Entwicklungsdiskrepanzen und klientelistische Praktiken bestimmt

ist. Auch die methodische Entscheidung, eher breit und systematisch angelegte Maßnahmen (so auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung) mit solchen Beratungsaktivitäten zu kombinieren, die eher exemplarisch zu verschiedenen Themen erfolgen (z.B. Bürgerbeteiligung) oder eher tief an einem einzigen Thema (z. Bsp. Müllbeseitigung) ansetzen ist eine wichtige *lesson learned* für andere Dezentralisierungsprojekte.

- Für den Erfolg eines Dezentralisierungsprozesses und die nachhaltige Stärkung der lokalen Ebene ist das Engagement und die Kompetenz des Bürgermeisters / der Bürgermeisterin und der Gemeinderäte von entscheidender Bedeutung. Ihre einschlägige Aus- und Weiterbildung sollte demnach integraler Bestandteil jeder Projektstrategie sein.

- TZ-Projekte im Bereich Dezentralisierung und Kommunalentwicklung erfordern eine aktive Einschaltung des Projektleiters in die mit diesen Prozessen zwangsläufig verbundene politische Reformdebatte. Wie die Erfahrung von PRODELO zeigt, empfiehlt sich hierbei eine Strategie, die den Reformprozess mitgestaltet, dabei aber stets auf Distanz achtet und die allzu enge Anbindung an einen Akteur, an ein Reformkonzept in einem in der Regel konfliktiven Umfeld vermeidet. Ansonsten läuft das Projekt Gefahr, bei einer veränderten politischen Machtkonstellation ins Abseits zu geraten.

- Der Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft kommt in jedem Dezentralisierungsprozess eine Schlüsselrolle zu. TZ-Projekte sollten, dieser *lesson learned* entsprechend, die Projektkomponente Wirtschaftsentwicklung finanziell und personell entsprechend ausstatten und alle Möglichkeiten der arbeitsteiligen Zusammenarbeit mit anderen (vor allem auch FZ-) Projekten und Gebern nutzen.

- Beratungsangebote für lokale Umweltkommissionen sollten grundsätzlich davon abhängig gemacht werden, dass sich der Bürgermeister der entsprechenden Kommune nachweisbar umweltpolitisch engagiert und seitens der lokalen Regierungen die erforderlichen personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen für ein effektives Arbeiten der Umweltkommissionen geschaffen wurden.

- Angesichts des hohen Anteils von Frauen in den benachteiligten Bevölkerungssegmenten Costa Ricas (wie auch in anderen Ländern Lateinamerikas) weisen Dezentralisierungsprozesse *per se* eine starke Gender- Dimension auf. Entsprechend sollte diesem Querschnittsthema von Anfang an konzeptionell und in der Beratungspraxis Rechnung getragen werden. Dies schließt Maßnahmen im arbeitsmarktpolitischen Bereich ebenso ein wie Schulungsmaßnahmen und einschlägige personelle und institutionelle Vorkehrungen (z. Bsp. Stärkung der Frauenbüros).

- Der im Juli 2007 vorgelegte und gegenwärtig geltende Operationsplan für die Restlaufzeit (07/2007-12/2009) sollte wegen einiger terminologischer Ungenauigkeiten begrifflich überarbeitet und in der Aktivitätenspalte auf den aktuellen Stand gebracht werden.

Anlage 9: Tabellarischer Soll-Ist Vergleich der Ziele und Indikatoren der Entwicklungsmaßnahme

Programm: Lokal- und Kommunalentwicklung in Costa Rica (Prodelo), Soll-Ist Vergleich der Indikatoren

Gesamtziele

Sowohl die Qualität und der Zugang zu kommunalen Dienstleistungen als auch die Fähigkeit der Akteure, nachhaltige lokale Entwicklungsprozesse voranzutreiben, haben sich besonders zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen verbessert.

