

Mauretanien: Beschäftigungsintensives Infrastrukturprogramm I und II

Ex-Post Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung / 16110	
BMZ-Projektnummer	1994 66 673 (Phase I) und 1996 65 571 (Phase II)	
Projektträger	AMEXTIPE (Agence Mauritanienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi)	
Consultant	Hydroplan, Worms	
Jahr der Schlussprüfung	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-Post Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1995	4. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	2 (I) bzw. 1,5 Jahre (II)	7 Jahre (Ph. I u. II)
Investitionskosten	4,06 Mio EUR	3,81 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,46 Mio EUR	0,54 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,6 Mio EUR	3,27 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die beiden FZ-Programme waren Teil des von der Weltbank vorbereiteten und maßgeblich mitfinanzierten Projet de Développement de l'Industrie de la Construction et de l'Emploi (DICE) und sollten durch die Finanzierung von vielen kleinen Einzelprojekten im Bereich öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur zum - zumindest vorübergehenden - Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in städtischen Bereichen Mauretaniens beitragen und damit die laufenden Strukturanpassungsmaßnahmen flankieren.

Programm I: Das Vorhaben umfasste den Bau und die Rehabilitierung öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur in den Städten Nouakchott, Nouadhibou, Rosso, Aleg und Kiffa. Programm II: Das Vorhaben umfasste den Bau und die Rehabilitierung öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur in den Städten der Region Hodh el Gharbi (Aioun-el-Atrouss, Tintane, Ain Farba, Tamchakett, Kobeni). Zielgruppe waren sowohl die arme städtische Bevölkerung in den vier Städten der Phase I und in der Region Hodh el Gharbi (Ph. II) als auch kleine und mittlere Unternehmer, Handwerker aus dem informellen Sektor und lokale Ingenieurbüros sowie die primär die von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit Betroffenen.

Oberziel war es zum – zumindest vorübergehenden - Abbau von Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung in städtischen Zentren beizutragen sowie durch Auftragsvergabe an kleinere und mittlere Unternehmen lokales Wissen und Arbeitskräftepotential zu mobilisieren und somit die Entwicklung der Privatwirtschaft zu fördern. Bei SP wurde die Oberzielformulierung des Programms verändert zu „Unterstützung von städtischen Gebieten bei der Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen angesichts der rasch voranschreitenden Landflucht“. Der Aufbau von öffentlicher Infrastruktur für größere Kommunen („Städte“) war angesichts der schnell voranschreitenden Sedentarisierungs- und Urbanisierungsprozesse ein unabdingbarer Bedarf, zu dessen Deckung das Programm erklärtermaßen einen Beitrag leisten sollte. Die neue Oberzielformulierung spiegelt daher den Bedarf wie auch die Wirkrichtung des Programms besser wider als die ursprüngliche. Programmziel war es, zeitlich begrenzt, zusätzliche Arbeitsplätze im städtischen Bereich zu schaffen und öffentliche Infrastruktureinrichtungen instand zu setzen und auszubauen. Die Programmzielerreichung wurde anhand der durchschnittlichen Einzelprojektkosten, des Lohnkostenanteils, der ordnungsgemäße Durchführung und der Nutzung gemessen.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Im Rahmen der beiden FZ-Programme wurden 41 Bau- bzw. Rehabilitierungsvorhaben für kommunale Infrastruktur durchgeführt. Es wurden insbesondere einfache Gebäude wie Klassenräume, Märkte, Busbahnhöfe, Schlachthöfe und Gesundheitsstationen finanziert sowie kurze Beratungseinsätze zur Unterstützung von AMEXTIPE gewährt. In geringerem Umfang als bei Prüfung vorgesehen wurden städtische Straßen und städtische Kanalisation ausgebaut oder rehabilitiert. Darüber hinaus gab es keine Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung.

Die Abwicklung des Programms lag in der Verantwortung von AMEXTIPE, einer privatwirtschaftlich organisierten, nicht gewinnorientierten Gesellschaft, die weitgehend unabhängig von staatlichen und politischen Einflüssen im Auftrag öffentlicher Institutionen und von Gebern Investitionen für den Infrastrukturausbau und Dienstleistungen abwickelt. Die von den Kommunen gestellten Projektanträge wurden von AMEXTIPE anhand festgelegter Kriterien geprüft und in „delegierter Bauherrenschaft“ durchgeführt. Die Kommunen verpflichteten sich, vor Baubeginn einen Eigenbeitrag in Höhe von 10% bzw. 20 % zu überweisen. Die Beteiligung der Kommunen an den Vergabeentscheidungen und der Durchführungskontrolle der Einzelprojekte war gering und auch die Beteiligung der zukünftigen Nutzer fand so gut wie nicht statt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Insgesamt kann das Programmziel trotz Einschränkungen als erreicht gelten. In der entwicklungspolitischen Gesamtwertung stufen wir die Programme als befriedigend (Stufe 3) ein. Im einzelnen setzt sich die Bewertung wie folgt zusammen:

- **Relevanz** (Teilnote 3): Die Schaffung zeitlich befristeter Arbeitsplätze zur Absicherung der Strukturanpassungsmaßnahmen war nur in begrenzter Hinsicht relevant für die Bekämpfung von Armut und Stärkung der Wachstumskräfte in Mauretanien, da die unterstellte Wirkungskette nur bedingt plausibel war: Nachfragefinanzierung kann zur Minderung der in Mauretanien vorherrschenden strukturellen Arbeitslosigkeit und zur Entwicklung des Privatsektors keinen nennenswerten Beitrag leisten. Demgegenüber war die Schaffung kommunaler Infrastruktur sehr relevant, denn sie richtet sich angesichts der massiven Sedentarisierungs- und Urbanisierungsprozesse auf einen zentralen Entwicklungsengpass. Das Vorhaben stand im Einklang mit der Dezentralisierungspolitik der mauretanischen Regierung und anderer Geber. Als Vorläufer der nachfolgenden Dezentralisierungsvorhaben entspricht es auch heute noch dem Schwerpunkt der deutschen FZ mit Mauretanien. Die Projektkonzeption wäre jedoch aus heutiger entwicklungspolitischer Sicht stärker auf Nutzung der Anlagen und Partizipation auszurichten und in ein kohärenteres Gesamtkonzept einzubinden gewesen.

- **Effektivität**(Teilnote 3): Die Programmziele der Schaffung kurzfristiger Beschäftigung sowie Aufbau und Instandsetzung öffentlicher Infrastruktur in Städten durch Vergabe der Aufträge an KMUs wurden, wenn auch verzögert, erreicht. Maßgeblich für die Effektivität der Maßnahmen ist der bei SP neu hinzugefügte Indikator der Nutzung der Einrichtungen - zumal die KfW in Abgrenzung zur Weltbank damals aus Gründen der Nachhaltigkeit bewusst auf arbeitsintensive Public Works-Projekte verzichtet hat. Die Nutzung und der ordnungsgemäße Betrieb liegen bei 76% bzgl. Anzahl und bei 84 % bzgl. Volumen und damit im positiven Bereich. Eine noch stärker auf Infrastrukturausbau ausgerichtete Programmkonzeption hätte diesbezüglich zu besserer Effektivität führen können.
- **Effizienz**(Teilnote 4): Die Effizienz der Programme litt unter der langen Durchführungszeit von insgesamt 7 statt wie geplant zusammen 3,5 Jahren, die auch den Beschäftigungseffekt über diese Periode streute. Die Bauten sind von mittelmäßiger Bauqualität. Die häufig nötige Auflösung von Bauverträgen führte zu Zeitverlusten und Kostenerhöhungen. Die sich in der Nutzung der Anlagen durch die Zielgruppe zeigende Allokationseffizienz ist im Allgemeinen akzeptabel, erhält jedoch Abzüge für nicht genutzte Bauten aufgrund falscher Standortwahl oder Designschwächen.
- **Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**(Teilnote 3): Oberziel war es, zum vorübergehenden Abbau der Arbeitslosigkeit in städtischen Zentren beizutragen sowie lokales Wissen und Arbeitskräfte zu mobilisieren, um dadurch den lokalen Privatsektor zu fördern. Es wurde zwar ein zeitlich begrenzter Beitrag zu den ursprünglichen Oberzielen geleistet, nicht jedoch in struktureller Hinsicht. Hinsichtlich der modifizierten Oberzielformulierung (s. Tz. 2.07): „Unterstützung von städtischen Gebieten bei der Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen angesichts der rasch voranschreitenden Landflucht“ leistete das Vorhaben einen wichtigen Beitrag, womit auch Beiträge für den grundlegenden Aufbau einer ordnungsgemäßen Gemeindeverwaltung und damit zur Dezentralisierung geleistet wurden. Die Märkte und andere wirtschaftliche Infrastruktur tragen zu den Einnahmen der Kommunen und damit zu deren finanzieller Selbständigkeit bei. Darüber hinaus leisten die gebauten Schulen und Gesundheitsstationen einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Der hohe Mädchenanteil in den Schulen, der ohne ausreichende Infrastruktur nicht möglich wäre, fördert die Gleichberechtigung der Geschlechter.
- **Nachhaltigkeit**(Teilnote 3): Die Konzeption der Programme war bezüglich der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit lediglich zur vorübergehenden Beschaffung von Arbeitsplätzen, nicht aber zur nachhaltigen Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit, die den städtischen Sektor Mauretaniens prägt, geeignet. Aufgrund des Beitrags, den die Programme zur Beseitigung des zentralen entwicklungspolitischen Engpasses der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur dauerhaft leistet, kann die Nachhaltigkeit jedoch insgesamt als zufriedenstellend bezeichnet werden. Zwar traten bei der Erstellung der Infrastruktur zeitliche Verzögerungen und teilweise Baumängel auf, dennoch ist aufgrund der einfachen und robusten Gebäudegestaltung von einer im mauretanischen Kontext angemessenen technischen Nutzungsdauer auszugehen. Auch ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen bezüglich Akzeptanz der Einrichtungen durch die Zielgruppe und Betrieb durch die Gemeinden zu erwarten, dass die positiven Wirkungen über die technische Nutzungsdauer anhalten werden, auch wenn der Programmansatz mit seiner zielgruppenfernen Durchführung und der geringen Beachtung der Fragen, wie die Gemeinde zu einem ordnungsgemäßen Betrieb der Einrichtungen befähigt werden kann, nicht mehr dem heutigen ‚state of the art‘ von Sozialfondsvorhaben entspricht. Dennoch wurde – wie ausgeführt – mit dem Programm ein wichtiger und damit nachhaltiger Beitrag zum Aufbau von Gemeindeverwaltung und Dezentralisierung geleistet.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei der Konzeption des Vorhabens handelt es sich um den Typ der ersten Generation von Sozialfondsvorhaben. Da dieser Vorhabentyp inzwischen konzeptionell wesentlich weiterentwickelt wurde und in Afrika auch zumeist in eine Dezentralisierungs- und Kommunalförderlogik überführt wurde, wie es auch in den Nachfolgevorhaben in Mauretanien der Fall ist, sind viele der aufgezeigten „Lessons Learned“ bereits umgesetzt:

- Temporäre Beschäftigungsprogramme sollten aufgrund ihrer beschränkten Wirkung nur dort zum Einsatz kommen, wo es sich um eine akute konjunkturelle oder krisenbedingte Notlage handelt, um eine kurzfristige Überbrückung hin zu strukturellen und nachhaltigen Strategien zu schaffen oder als Teil struktureller Strategien. Soll tatsächlich eine akute Notlage durch kurzfristige Einkommensschaffung gemindert werden, so erscheinen Infrastrukturprogramme mit mehrjährigem Planungsvorlauf ungeeignet, während Programme öffentlicher Arbeiten geeigneter sind.
- Um nachhaltig Beschäftigungseffekte zu erzielen und die Privatwirtschaft zu fördern, sind eher strukturelle Maßnahmen auf Basis einer kohärenten Entwicklungsstrategie, wie Ausbildung oder Förderung produktiver Bereiche wie Land-/Fischerei-/Forstwirtschaft oder Finanzsektor geeignet.
- Betriebsaspekte sollten in der Programmkonzeption berücksichtigt werden. Hierzu gehört auch eine partizipative Einzelprojektplanung, die den Bedarf der zukünftigen Nutzer und Betreiber einbezieht, sowie ggf. eine Schulung der Nutzer und Betreiber. Entsprechende Verfahren sind im Projekthandbuch zu etablieren und ihre Einhaltung sollte dokumentiert und überprüft werden.
- Um die Transparenz und Effizienz von „Sozialfonds“ zu steigern bedarf es regelmäßiger analytischer Audits der Verfahren, Verwaltungsabläufe – und praxis und der Datenverarbeitung in der Zentrale jedoch auch der Außenstellen und der Feldarbeit. Die daraus resultierenden Ergebnisse sollten von den Gebern konsequent umgesetzt werden, entweder durch Sanktionen oder externe Beratungs-, Schulungs- und Kontrollinputs.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Effizienz als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.