

Mauretanien: Kommunalentwicklung und Dezentralisierung I

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43030 Stadtentwicklung und –verwaltung	
BMZ-Projektnummer	1998 66 179	
Projektträger	Politischer Träger: Direction Générale des Colléctivités Locales (DGCL), Bauträger: AMEXTIPE (Agence Mauritanienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi)	
Consultant	GKW/Poeyry	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	6/99	12/2000
Durchführungszeitraum	36 Monate	78 Monate
Investitionskosten	1,41 Mio EUR nur FZ-Programm	1,41 Mio EUR nur FZ-Programm
Eigenbeitrag	0,13 Mio EUR	0,13 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,28 Mio EUR	1,28 Mio EUR
Andere parallel agierende Institutionen/Geber	Weltbank: 22 Mio USD	Weltbank: 22 Mio USD
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	4	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	3	

Das FZ-Programm Mauretanien, „Kommunalentwicklung und Dezentralisierung I“ (1998 66 179) wurde in der Stichprobe 2009 zur Ex Post-Evaluierung ausgewählt. Dieses FZ-Programm war wie die 2008 ex post evaluierten Vorhaben Mauretanien „Beschäftigungsintensives Infrastrukturprogramm I und II“ (1994 66 673; 1996 65 571)

(Bericht v. 24.04.08) in entsprechende Weltbank-Programme, besonders „Projet d'Appui à la Décentralisation des Infrastructures Urbaines“ (DIU) eingebunden. Die Mittelallokation erfolgte nach einheitlichen Kriterien und für die Durchführung war der gemeinsame Programmträger AMEXTIPE (Agence Mauritanienne d'Execution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi) zuständig.

Angesichts der Tatsache, dass die EZ mit Mauretaniens nach dem Putsch von 2008 eingefroren ist und da eine erneute umfangreiche Ex Post-Evaluierung keine wesentlichen neuen Erkenntnisse im Vergleich zur letztjährigen Evaluierung erwarten ließ, haben wir auf eine ausführliche Vor-Ort-Mission verzichtet und uns auf eine vollständige Aufnahme des Bauzustandes, des Betriebszustandes sowie der Nutzung mit Hilfe eines qualifizierten lokalen Experten beschränkt, die im Oktober 2009 vor Ort erfolgt ist. Auf der Basis dieses Berichts sowie der bisherigen Erkenntnisse legen wir den folgenden verkürzten Ex Post-Evaluierungsbericht vor.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programm „Kommunalentwicklung und Dezentralisierung I“ (PDCD I) war als offenes Programm konzipiert und konzentrierte sich auf die Erneuerung verschiedener Infrastruktureinrichtungen in den Regionalhauptstädten Mauretaniens, um einen eventuellen Einstieg in eine wirkungsvollere Kommunalfinanzierung zu erreichen. Die Maßnahmen sollten unter besonderer Berücksichtigung von kleinen und mittleren lokalen Unternehmen arbeitsintensiv durchgeführt werden und den Einstieg in eine wirkungsvollere Kommunalfinanzierung darstellen.

Oberziel war ein Beitrag zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und die Unterstützung einer ausgewogenen wirtschaftsräumlichen Entwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der städtischen Bevölkerung. Auf Ebene des Oberziels wurde kein Indikator definiert. Bei Programmzielerreichung wurde ein Beitrag zum Oberziel als plausibel angenommen, allerdings explizit nur auf die ausgewogene wirtschaftsräumliche Entwicklung bezogen. Programmziel des Vorhabens war die Bereitstellung von nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in ausgewählten Regionalhauptstädten¹. Als Indikator wurde ein mindestens 75% Anteil erfolgreich betriebener Einzelvorhaben nach drei Betriebsjahren festgelegt.

Das realisierte FZ-Programm umfasste 11 Projekte in 8 Städten, und zwar die Rehabilitation eines Regenwasserrückhaltedamms, den Neubau von 2 Schulen, eines Busbahnhofs, 2 Gesundheitsstationen, 3 Einrichtungen der Viehwirtschaft, eines Marktes und eines Frauenzentrums. In folgenden Regionalhauptstädten wurden Maßnahmen durchgeführt: Akjoujt, Atar, Kiffa, Nema, Rosso, Selibaby, Tidjikja und Zoueratt.

Zielgruppe war die Bevölkerung der genannten Regionalhauptstädte mit einer Einwohnerzahl von insgesamt 190.000 (gemäß Zensus 2001), direkt begünstigt wurden bei der Bereitstellung von Basisinfrastruktur für Bildung und Gesundheit besonders die armen Bevölkerungsteile (40% in den Regionalhauptstädten), indem die Infrastrukturmaßnahmen besonders in unterversorgten Vierteln durchgeführt wurden, welche einen überdurchschnittlich hohen Anteil der armen Bevölkerung beherbergen. Die Sozial- und Bildungseinrichtungen sind in unversorgten und damit tendenziell ärmeren Stadtvierteln erstellt worden. Allerdings liegen keine genaueren Informationen zu den Be-

¹ Die Programmzielformulierung ist nur der Ergebnisebene (Output) zuzurechnen; der zugeordnete Indikator stellt demgegenüber auf eine angemessene Ebene, nämlich die Nutzung der Kapazitäten (Outcome) ab. Die folgende Bewertung erfolgt auf Basis der Nutzung.

günstigsten (Anzahl, Armutssituation, o. ä.) vor. Die restlichen Maßnahmen (Märkte etc.) sind der breiten Bevölkerung der Regionalstädte zu Gute gekommen.

Die Gesamtkosten des Programms beliefen sich auf 1,41 Mio EUR, von denen 1,28 Mio EUR durch einen Zuschuss des Programms finanziert wurden. Weitere 200 T EUR wurden für Restarbeiten an den Programmmaßnahmen eingesetzt und aus Mitteln der beiden Folgephasen des Programms Kommunalentwicklung und Dezentralisierung finanziert.

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

Das Programm „Kommunalentwicklung und Dezentralisierung“ war als offenes Programm konzipiert und wurde im Rahmen des „Projet d’Appui à la Décentralisation des Infrastructures Urbaines (DIU)“, welches von der Weltbank gefördert wird, durchgeführt. Das DIU zielte auf die Instandsetzung, den Ausbau und den verbesserten Betrieb öffentlicher Infrastruktur in den 12 mauretanischen Regionalhauptstädten und der Hauptstadt Nouakchott und umfasste folgende Komponenten: a) institutionelle Förderung der beteiligten Kommunen, b) Beratungsprogramm für das technische Fachpersonal des politischen Trägers (Direction (Générale) des Collectivités Locales, D(G)CL) und für die Bürgermeisterversammlung (Association des Maires), c) Finanzierung von Studien d) Rehabilitierung und Ausbau städtischer Infrastruktur.

Das realisierte FZ-Programm umfasste 11 Einzelmaßnahmen gemäß Übersicht:

Nr.	Region	Regionalhauptstadt	Typ	Ergebnis/Nutzung
1	Inchiri	Akjoujt	Rehabilitierung eines Regenwasserrückhaltedamms	Hinreichend; Betrieb durch zentrale Institution
2	Adrar	Atar	Neubau Markt	Mäßig, privater Betreiber
3	Assaba	Kiffa (auch in II + III)	Neubau Viehmarkt	Gut; privater Betreiber
4	Hodh Ech Chargui	Nema (auch in II + III)	Neubau Viehverladestelle	Bisher keine Nutzung
5		Nema (auch in II + III)	Neubau Viehmarkt	Bisher keine Nutzung
6	Trarza	Rosso	Neubau Grundschule	Hinreichend; Betrieb durch zentrale Institution
7	Guidimaka	Selibaby (auch in II + III)	Neubau Busbahnhof	Gut; privater Betreiber
8	Tagant	Tidjikja	Neubau Frauenzentrum	Mäßig; Betrieb durch zentrale Institution
9		Tidjikja	Neubau Gesundheitsstation	Bisher keine Nutzung
10		Tidjikja	Neubau Grundschule	Hinreichend; Betrieb durch zentrale Institution
11	Tiris Zemmour	Zoueratt	Neubau Gesundheitsstation	Mäßig; Betrieb durch zentrale Institution

Das FZ Vorhaben schloss an die bisher mit AMEXTIPE durchgeführten beschäftigungsintensiven Infrastrukturprogramme (BMZ 1994 66 673 und 1996 65 571) an, unterschied sich jedoch von diesen hinsichtlich der Auswahl der Einzelvorhaben. Diese wurden auf Grundlage eines langfristig angelegten kommunalen Entwicklungsplans definiert und mit den Kommunalverwaltungen abgestimmt. Dabei wurde die Auswahl und Priorität der zu finanzierenden Infrastrukturmaßnahmen vom Kommunalrat vorgegeben und dem Planungsministerium und der DCL bzw. DGCL zur Abstimmung vorgelegt. Die Projekte mussten dabei den Kriterien des DIU genügen. Auf der Basis eines im Vorfeld durchgeführten kommunalen Audits zur Überprüfung der technischen, administrativen und finanziellen Kapazitäten der Kommunen schlossen die Stadtgemeinden mit der DGCL so genannte Stadtverträge (Contrats Municipaux) ab, in denen Leistungsziele, die u. a. die jährliche Mittelbereitstellung für die Unterhaltung beinhalten, vereinbart wurden.

Allerdings kam es zu erheblichen Mängeln bei der Umsetzung des Programms:

- wenig schlüssige kommunale Prioritätensetzung;
- Zweifel an angemessener Partizipation der Kommunalräte;
- unzureichende Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune im Hinblick auf die Bereitstellung des Eigenbeitrags und der Folgekosten
- mangelhafte technische Planung;
- fehlende Unterhaltungsplanung.

Die Notwendigkeit, derartige Mängel zu beseitigen, führte neben der allgemein schwierigen Zusammenarbeit mit mauretanischen Partnern zu starken Verspätungen in der Umsetzung. So wurden an Stelle der veranschlagten 3 Jahre 7 Jahre bis zur Fertigstellung aller Maßnahmen benötigt.

Durch die lange Durchführungszeit ist das Programm PDCD I auch mit seinen eigenen FZ-Nachfolgeprogrammen PDCD II+III in 3 von 8 Regionalhauptstädten, nämlich Kiffa, Nema und Selibaby, in denen diese durchgeführt werden, verknüpft. Die Programme wurden dort seit 2004 parallel implementiert.

Im Rahmen des FZ-Programms wurden mit Ausnahme eines 2-monatigen Consultingeinsatzes für Durchführungsfragen ausschließlich investive Maßnahmen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur gefördert. Die institutionelle Seite (politische, administrative und finanzielle Dimension von Dezentralisierung) wurde hingegen nicht integriert, sondern im Rahmen des parallelen Weltbank-Vorhabens DIU als hinreichend gesichert angesehen. Eine Überprüfung des Weltbankkonzepts ist nicht erkennbar. Da DIU aber bereits 2001, also vor der eigentlichen Programmimplementierung, ausgelaufen war, bestand der Zusammenhang de facto zum Weltbank-Folgeprogramm „Programme de Développement Urbain“ (PDU), dessen Effektivität im Hinblick auf Governance- und Dezentralisierungswirkungen auch nach Feststellung der Weltbank (Country Assistance Strategy, 2007) sehr bescheiden war.

Die Qualität und Auslegung der Bauten ist wenig befriedigend; was den Erfahrungen der beiden AMEXTIPE-Vorgängerprogramme entspricht. Dies ist teilweise auf die geringe Qualifikation aber auch die mangelnde Einsicht der Akteure im öffentlichen Bau-sektor, der Baufirmen, des Bauträgers AMEXTIPE, aber auch der Kommunen als Bauherren, sich an vertraglich festgelegte Vereinbarungen zu halten, zurückzuführen. Alle Projekte liefen durch das Genehmigungsverfahren des DCL, welches ihrer Prüfungspflicht und Unterstützungspflicht für die Kommunen jedoch nur unzureichend nachkam.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Relevanz: Stufe 4

Die Wirkungszusammenhänge des Programms zielen gemäß formuliertem Oberziel a) auf Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und b) auf Verbesserung der wirtschaftsräumlichen Entwicklung.

Das Programm stand sowohl im Einklang mit den Prioritäten der mauretaniischen Regierung zu beiden Aspekten sowie auch den entwicklungspolitischen Zielsetzungen des BMZ (Schwerpunkt Demokratie und öffentliche Verwaltung/Dezentralisierung sowie Landwirtschaft).

Der Oberzielsetzung wird das Programm-Konzept jedoch nicht in gleicher Weise gerecht:

Hinsichtlich des Teils b), der Unterstützung einer ausgewogenen wirtschaftsräumlichen Entwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der städtischen Bevölkerung Mauretaniens, ist das Programmkonzept mit seiner Rehabilitierung bzw. dem Neubau von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in den Regionalhauptstädten und dem Betriebskonzept über regional dezentrierte Sektoreinheiten in zufrieden stellender Weise als relevant anzusehen.

Demgegenüber ist die tatsächliche Relevanz des Programms hinsichtlich des Teils a), der prinzipiellen und der spezifischen Eignung des Programm-Konzepts und der angenommenen Wirkungskette jedoch differenziert zu betrachten. Zum Mindesten ist im Hinblick auf die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung eine Zuordnungslücke deutlich vorhanden. Dieser Wirkungszusammenhang wurde im Prüfungsbericht v. 8. 12. 1998 bereits als so vage angesehen, dass auf einen entsprechenden Indikator verzichtet wurde. Außerdem wurde im Prüfungsbericht das Kernproblem primär in der materiellen Dimension gesehen, also in der unzureichenden wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, in den zu geringen finanziellen Mitteln der Kommunen, selbst investive Maßnahmen zu realisieren, sowie im geringen Ausbildungsniveau der neuen (kommunalen) Funktionsträger.

Mauretaniens Gesellschaftsordnung befindet sich jedoch in einem tiefen Umbruch mit entsprechenden Rückwirkungen auf ein erst im Werden begriffenes (Kommunal-)Verwaltungssystem². Die geringe Tradition kommunaler Verwaltung bringt es mit sich, dass kommunale Verwaltungsstruktur neu aufzubauen und eine rudimentäre lokale politische Vertretung erst mit Leben zu füllen ist. Angesichts dieser wesentlichen Bedingungen für das vorliegende Programm greifen die eingesetzten Maßnahmen, Mittelbereitstellung (für Investitionen) über ein Top-down-Konzept eines Sozialinvestitionsfonds (AMEXTIPE), aber deutlich zu kurz. Vor diesem Hintergrund können die Problemanalyse sowie die darauf aufbauende Programm-Konzipierung und Zielsetzung aus heutiger entwicklungspolitischer Sicht nicht überzeugen.

² Gemäß Ex Post-Evaluierung der beiden Vorprojekte (Zitat Tz 2.04) ist „Mauretaniens sozio-kulturelle und demografische Struktur in den letzten 25 Jahren einem extremen Wandel unterworfen gewesen. Lebten zur Unabhängigkeit 1960 nur 5% in „städtischen“ Ansiedlungen, so sind es mittlerweile über 60%. Vor allem seit den 80er Jahren setzten massive Sedentarisierungs- und Urbanisierungsprozesse der vormals nomadischen Bevölkerung ein, die sich in den letzten 10 Jahren eher noch verstärkt haben dürften (Statistiken liegen hierzu nicht vor). Besonders davon betroffen ist Nouakchott, dessen Bevölkerung auf rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung geschätzt wird. Jedoch auch die anderen Regionalstädte erfahren einen rapiden Zuzug.“

Der Programmansatz mit seiner zielgruppenfernen Durchführung und der geringen Beachtung der Befähigung der Gemeinde für einen ordnungsgemäßen Betrieb der Einrichtungen setzt im Wesentlichen das Konzept der beiden Vorgängervorhaben fort. Er entspricht damit aber nicht mehr dem heutigen ‚state of the art‘ von Sozialfondsvorhaben, geschweige denn von Dezentralisierungsförderung. In dieser konzeptionellen Schwäche des Programms liegt der Grund, dass das Programm unter der Perspektive des in Teil a) des Oberziels benannten entwicklungspolitischen Schwerpunkts „Dezentralisierungsförderung“ als nicht zufrieden stellend relevant angesehen werden kann.

Insgesamt könnte das Konzept eines Infrastrukturausbaus über AMEXTIPE, bei dem der nachhaltige Betrieb entweder über dezentrierte staatliche Einheiten oder durch Einschalten von Privaten gesichert wird, unter den mauretanischen Bedingungen insgesamt noch als zufrieden stellend entwicklungspolitisch relevant eingestuft werden. Dies gilt aber nicht mehr, wenn damit ein Einstieg in die Kommunalentwicklung/Dezentralisierung erreicht werden sollte, wie in den Folgephasen umgesetzt. Die längerfristig relevante entwicklungspolitische Perspektive für das Programm lag damit auf dem Aspekt Dezentralisierung, für dessen Förderung die Relevanz des Programms als nicht zufrieden stellend (Stufe 4) bewertet werden muss, trotz erkennbar positiver Effekte.

Effektivität: Stufe 3

Hinsichtlich der Beurteilung des Programmzielindikators („erfolgreicher Betrieb nach 3 Betriebsjahren“) wurde bei der Überprüfung im September 2009 Folgendes festgestellt:

1.) 3 der 5 wirtschaftlichen Infrastrukturanlagen (Viehvermarktung, Markt, Busbahnhof) werden intensiv genutzt. Die Kommunen sind für den Betrieb zuständig, haben die Anlage gegen Bezahlung jedoch an Private verpachtet; Die Pachtzahlungen an die Kommunen erfolgen zuverlässig. Die Arbeitsteilung hinsichtlich Wartung und Instandhaltung ist nicht klar geregelt, geht aber von dem Grundsatz aus, dass die Kommunen größere Reparaturen sowie langfristige Instandhaltung übernehmen, während die Pächter für Kleinreparaturen und einen ordnungsgemäßen Betrieb zuständig sind. Die bisherigen Erfahrungen lassen nur ein geringes Engagement der Pächter für die auf sie entfallenden Betriebssicherungsaufgaben erkennen. Seitens der Kommunen sind bisher keine Reparaturen und längerfristigen Instandhaltungsprogramme durchgeführt worden. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Nutzung in diesen Fällen nach mauretanischen Maßstäben angemessen ist. Die 2 zusammenhängenden Anlagen in Nema sind auch 3 ½ Jahre nach Fertigstellung noch nicht in Betrieb gegangen.

2.) Von den restlichen 6 Anlagen werden 5 genutzt; 1 Gesundheitszentrum (Tidjika) ist auch 3 Jahre nach Fertigstellung noch nicht in Betrieb genommen worden. Der Betrieb der 5 genutzten Anlagen (Bildung, Gesundheit, Flutschutz) erfolgt durch dezentrierte Einheiten der entsprechenden Ministerien und entspricht mauretanischen Kriterien eines normalen Betriebs. Der Einfluss der Kommune auf deren Betrieb ist gering.

Damit liegt eine Nutzung bei 8 von 11 Einzelanlagen vor und der Betrieb ist insgesamt als knapp zufrieden stellend zu bewerten. Die Quote erfolgreichen Betriebs nach 3 Jahren liegt bei 73 % und damit im Bereich der Erfolgsschwelle von 75 %.

Ein unmittelbarer Beitrag zur Kommunalförderung ist nur bei den 3 von 11 Vorhaben zu erkennen, die für die Kommunen Pachteinnahmen ermöglichen. Die Steigerung kommunaler Leistungsfähigkeit hinsichtlich administrativer, finanzieller oder politischer einschließlich partizipativer Dimension ist nicht erkennbar. Insgesamt wird das Programm als (noch) zufrieden stellend effektiv (Stufe 3) eingestuft.

Effizienz: Stufe 4

Die starken Verzögerungen sind einerseits Ursache für Mehrkosten für Bau- und Consultingleistungen und andererseits Indiz für geringe Leistungsfähigkeit der mauretaniischen Partner. Die Eigenbeteiligung der Kommunen für Vorhaben wirtschaftlicher Infrastruktur mussten von 25% auf 15% (finanziert im Rahmen der Stadtverträge aus zentralen Zuweisungen) herabgesetzt werden. Die Auswahl der Projekte erfolgte nach wenig schlüssigen Prioritäten und mit Zweifeln am Eigeninteresse der Kommunen. Diese Mängel wurden auch nicht durch die Prüfung durch die DCL beseitigt. Technische Planungsmängel und unzureichende Unterkonzepte belasten die Wirksamkeit bis heute. Die spezifischen Kosten liegen im Rahmen der bisherigen Erfahrungen und sind als akzeptabel zu bewerten.

Die Nutzungsintensität ist mit Ausnahme der 3 nicht genutzten Anlagen durchweg ausreichend oder besser. Allerdings lässt der ordnungsgemäße Betrieb, insbesondere die präventive Unterhaltung, deutlich zu wünschen übrig. Hierfür hat sich in Mauretanien trotz Fördermaßnahmen bisher keine annähernd ausreichende Verhaltensweise herausgebildet. Ob in den vermieteten wirtschaftlichen Anlagen eine Kostendeckung durch die Mieteinnahmen erreicht wird, lässt sich nicht nachprüfen; frühere Untersuchungen zu diesem Thema lassen daran erhebliche Zweifel aufkommen.

Die Effizienz des Programms ist aufgrund stark verspäteter Ausführung von 7 statt 3 Jahren, den daraus entstandenen Mehrkosten, der wenig befriedigenden Qualität der Bauten, der Herabsetzung der Eigenbeteiligung der Kommunen und Zweifeln an der geeigneten Projektauswahl sowie der unzureichenden Wartung insgesamt als nicht zufrieden stellend (Stufe 4) zu bewerten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit: Stufe 4

Aufgrund des Fehlens von Indikatoren für das Oberziel und mangelnder Datenlage kann die entwicklungspolitische Wirksamkeit nur qualitativ abgeschätzt werden. Unter Heranziehung der Erfahrungen in diesem Programm sowie in den Programmen anderer Geber in diesem Förderschwerpunkt kann festgestellt werden, dass angesichts der nach wie vor großen allgemeinen politischen, administrativen und finanziellen Schwächen des mauretaniischen Regierungs- und Verwaltungssystems eine wesentliche Förderwirkung zugunsten der kommunalen Governance-Ebene nicht feststellbar ist. Wesentlicher Grund hierfür ist der fehlende politische Wille der mauretaniischen Regierung für eine effektive Dezentralisierung. So ist bezeichnend, dass nach dem jüngsten Putsch im August 2008 das kürzlich gegründete Dezentralisierungsministerium wieder aufgelöst und seine Aufgaben in andere Ministerien aufgeteilt wurden.

Auf kommunaler Ebene sind weiterhin keine stabilen Strukturen erkennbar, Personalwechsel ist an der Tagesordnung, finanzielle Mittel stehen kaum zur Verfügung; fiskalische Zuweisungen werden nach intransparenten politischen Prioritäten (im Interesse des politischen Machterhalts auf zentraler Ebene) verteilt und Partizipation bzw. lokale Selbstverwaltung spielt nach wie vor eine völlig untergeordnete Rolle. Die geringe Effektivität des Weltbank-Programms hinsichtlich einer Verbesserung der Dezentralisierungsprozesse in Mauretanien und das Fehlen Programm-eigener Kommunalfördermaßnahmen haben Initiativen von unten (von der dezentralen Ebene) nicht entstehen lassen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass wegen der genannten Schwierigkeiten und der geringen eingesetzten Mittel über die unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Effekte des Programms kein signifikanter Beitrag zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und zur Verbesserung der wirtschaftsräumlichen Situation erbracht wurde. Dennoch haben die Einzelmaßnahmen direkte Verbesserungen für Arme, Frauen und Kinder sowie zur Förderung des Privatsektors gebracht.

Die bereits im Projektprüfungsbericht aufgeführten hohen Erfolgsrisiken (Stagnation des Dezentralisierungsprozesses, keine ausreichende lokale Kompetenz der Funkti-

onsträger, schlechter Unterhalt mangels finanzieller Mittel, Eigenbeitrag) sind durchweg eingetreten. Angesichts der nur knapp zufrieden stellenden Bewertung der Infrastrukturbereitstellung und der unzureichenden strukturellen Wirksamkeit im Hinblick auf die Kommunalentwicklung kommen wir insgesamt zu einer nicht zufrieden stellenden übergeordneten Wirksamkeit (Stufe 4).

Nachhaltigkeit: Stufe 3

Es kann angenommen werden, dass die durch das Programm geschaffene Infrastruktur, aufgrund der einfachen und robusten Gebäudegestaltung eine im mauretanischen Kontext angemessene technische Nutzungsdauer besitzt. Dabei müssen wegen der teilweise unbefriedigenden Bauqualität und Nutzung Abschläge bei der Benotung vorgenommen werden. Wesentlich für die Einschätzung ist, dass für den Betrieb und die Unterhaltung von 5 der ausreichend genutzten Einzelanlagen zentrale Institutionen (Gesundheit, Bildung, Infrastruktur) die Verantwortung übernehmen. Allerdings kann von einer nachhaltigen Wirksamkeit in Bezug auf übergeordnete entwicklungspolitische Aspekte nicht ausgegangen werden.

In den Städten Kiffa, Nema und Selibaby werden im Rahmen der Folgeprogramme PDCD II + III noch weitere Maßnahmen durchgeführt, u. a. auch Ergänzungsinvestitionen in Höhe von 200 Tausend € für Anlagen von Phase I, und in Tidjikja im Rahmen eines AFD-Programms: Dies dürfte zu einer etwas verbesserten Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens führen, aber nur für diese 3 bzw. 4 Städte, so dass 8 von 11 erstellten Anlagen noch eine angemessene nachhaltige Nutzung erlauben. Insgesamt bewerten wir die Nachhaltigkeit als zufrieden stellend (Stufe 3).

Dieses Programm stellt in seiner entwicklungspolitischen Gesamtwertung unseres Erachtens einen Grenzfall dar, weil die entwicklungspolitische Wirksamkeit je nach entwicklungspolitischer Zielorientierung unterschiedlich zu beurteilen ist. Wenn, wie hier geschehen, auf Wirksamkeit hinsichtlich der besonders relevanten Förderung von Dezentralisierung abgestellt wird, genügt das umgesetzte Programmkonzept nicht mehr diesen anspruchsvolleren entwicklungspolitischen Ansprüchen. Wenn hingegen auf soziale und wirtschaftliche Wirksamkeit für die direkt erreichte Zielgruppe abgestellt wird, hätte insgesamt noch ein ausreichender entwicklungspolitischer Erfolg konstatiert werden können. Insgesamt stufen wir die entwicklungspolitische des Programms dementsprechend als nicht zufrieden stellend (Stufe 4) ein.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

In Partnerländern mit gering ausgeprägtem Engagement für Dezentralisierung bei niedrigem Stand der kommunalen Entwicklung erscheint ein Entwicklungskonzept, das punktuelle Verbesserungen in ländlichen Zentren umsetzt, durchaus angemessen, um arme ländliche Zielgruppen zu erreichen. Allerdings sollte dann auf Zielsetzungen in Bezug auf Dezentralisierungsförderung verzichtet werden.

In einem Land mit sehr schlechten Ausgangsvoraussetzungen für Kommunalentwicklung, wie Mauretanien, bieten Weltbank-Dezentralisierungsprogramme, nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Konzepte von Dezentralisierung, nicht per se die Möglichkeit, auf eigene institutionelle Fördermaßnahmen im Rahmen der deutschen EZ zu verzichten. Die in den FZ-Folgephasen umgesetzte intensivere institutionelle Förderung mittels FZ-Begleitmaßnahmen und die Kooperation mit der TZ bieten bessere Aussichten zur Stärkung der kommunalen Ebene.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen 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.