

Ex-post-Evaluierung – Benin

>>>

Sektor: Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor, 15110
Vorhaben: Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal - FADeC I u. II, 2006 66 438, 2010 65 739*
Träger des Vorhabens: Dezentralisierungsministerium ("Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Local" / MDGL, vormals MDGLAAT)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2020

Alle Angaben in Mio. EUR	FADeC I (Plan)	FADeC I (Ist)	FADeC II (Plan)	FADeC II (Ist)
Kosten der Investitionen u. Begleitmaßnahmen	5,50	5,47	9,00	8,66
Eigenbeitrag	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung	5,50	5,47	9,00	8,66
davon BMZ-Mittel	5,50	5,40	9,00	8,66

*) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Der Fonds "FADeC" verteilt nach einem festen Schlüssel Mittel an die 77 Kommunen in Benin zum Bau kommunaler Infrastruktur und teilweise für laufende kommunale Verwaltungskosten. Über die Hälfte der Mittel ist ungebunden für Projekte im Rahmen kommunaler Auswahlverfahren. Die gebundenen FADeC-Mittel werden auch über die Kommunen vorbereitet und umgesetzt, sind aber an die Vorgaben der jeweiligen Sektorministerien gebunden. Die beiden FZ-Programme ("FADeC I" und "FADeC II") beinhalten jeweils eine Investitionskomponente (ungebunden) und eine investitionsbegleitende Komponente. Insgesamt erhielten die beiden Phasen FADeC I und II, die im Wesentlichen in den Jahren 2011 bis 2014 umgesetzt wurden, 14,1 Mio. EUR an FZ-Mitteln. Daneben erhält der Fonds Mittel vom Zentralstaat und diversen Gebern.

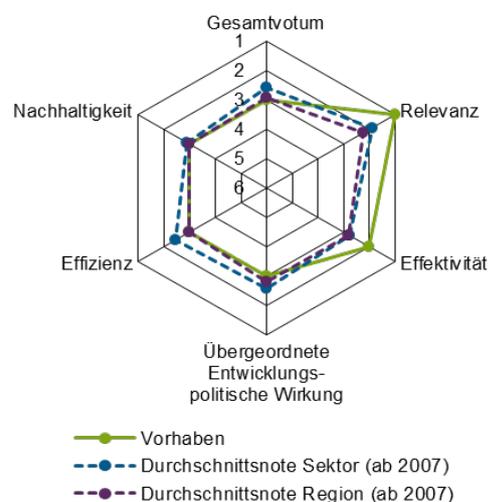
Zielsystem: Das folgende Zielsystem wurde bei der Expost-Evaluierung zugrunde gelegt: (i) Die finanziellen und administrativen Fähigkeiten der Gemeinden Benins sollen unter Berücksichtigung der Prinzipien guter Regierungsführung sowie die Mittelverwendungskontrolle von FADeC gestärkt werden (strukturelle Ebene). (ii) Kommunale Infrastruktur soll nachhaltig bereitgestellt und von der Bevölkerung genutzt werden (materielle Ebene). (iii) Fiskalmittel werden von der nationalen Ebene auf dezentrale Gebietskörperschaften übertragen. Das bei der Ex-Post-Evaluierung zugrunde gelegte Ziel auf Impact-Ebene war die (i) Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung und (ii) eine verbesserte lokale Regierungsführung, die den Dezentralisierungsprozess stärkt.

Zielgruppe: Direkt alle 77 Kommunalverwaltungen Benins, indirekt die Gesamtbevölkerung des Landes.

Gesamtvotum: Note 3 (beide Vorhaben)

Begründung: Das Vorhaben wird zu großen Teilen gut bewertet, insbesondere die Überprüfung und Nachverfolgung der Leistung der Kommunen ist auf hohem Niveau. Schlecht bewertet wird die noch wenig ausgeprägte Wartung. Darüber hinaus war die Qualität der finanzierten Infrastruktur bei beträchtlichen Kosten relativ gering.

Bemerkenswert: Es fällt auf, dass auch neun Jahre nach Beginn des Vorhabens immer noch die Methodik des Programms verbessert wird, was sich z. B. auch in verbesserten Regulierungsvorgaben für die Kommunen widerspiegelt. Das zeigt, dass insbesondere im Bereich Dezentralisierung, wo es im Gegensatz zu anderen Sektoren wie z. B. Wasser- oder Energieversorgung wenig Standards gibt, große Ausdauer über mehrere Phasen notwendig ist, um aus der gemachten sehr kontextspezifischen Erfahrung zu lernen und Verbesserungen zu bewirken.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	1
Effektivität	2
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Relevanz

Das Kernproblem zum Zeitpunkt der Programmpfugung bestand auf drei verschiedenen Ebenen:

1. Die Bedürfnisse der Zielgruppe bzw. Bevölkerung bezüglich Bereitstellung der Infrastruktur, deren Bau und Unterhalt in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fällt, waren bei der Konzeption des Programms 2010 und sind auch heute noch bei weitem nicht gedeckt. So hat sich die Westafrikanische Wirtschafts- und Wahrungunion (UEMOA), deren Mitglied Benin ist, darauf geeinigt, mindestens 15 % des nationalen Budgets jedes Landes im Rahmen der Dezentralisierung an die Kommunen zu übertragen. Derzeit transferiert der beninische Staat im jährlichen Durchschnitt lediglich knapp 4 %. Dies verdeutlicht, dass die Übertragung von Aufgaben an die Kommunen mit einer bei weitem nicht ausreichenden fiskalischen Dezentralisierung einhergeht.
2. Die Leistungsfähigkeit der Kommunen war sehr begrenzt: Erst mit dem Jahr 2008, dem ersten Betriebsjahr von FADeC, des bisher einzigen Fondsmechanismus zur Dezentralisierung in Benin, wurden signifikante Finanzmittel nach einem festen und transparenten Schlüssel an die Kommunen übertragen, die sich in den Folgejahren erhöheten. Aufgrund der erst relativ kurzen Entwicklungszeit ist auch heute noch das administrative und finanzielle Leistungsvermögen entsprechend gering, um die Erstellung kommunaler Infrastruktur zu planen, durchzuführen und zu unterhalten.
3. Der Zentralstaat war nur begrenzt in der Lage, die Kommunen zu beaufsichtigen. Es gab keinen Mechanismus, nach dem der Zentralstaat die Mittelverwendung und die Leistung der Verwaltung der Kommunen kontrollieren und steuern konnte.

Angemessenheit des Konzepts: Der Zentralstaat hat in den ersten zwei Jahren nach Gründung von FADeC ab 2008 als einziger Finanzmittel dem Fonds zur Verfügung gestellt. Erst ab 2010 haben sich nach und nach andere Geber durch eigene Beiträge an dem Fonds beteiligt. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass der beninische Staat ein klares eigenes Interesse an der Dezentralisierung hat. Es steht im Gegensatz zu anderen Nehmerlandern, die teilweise erst durch den Druck der Geber zur Dezentralisierung gedrängt wurden, wobei diese Neuorientierung der Politik häufig kaum mehr als ein Lippenbekenntnis blieb. Weil der beninische Staat selber durch die Gründung des Fonds ein wesentlich eigenes Interesse an der Dezentralisierung gezeigt hat, ist eine wichtige Voraussetzung für das komplexe Instrument des landesweiten FADeC-Fonds gegeben. Denn damit wurde es erst möglich, wesentliche Änderungen auf den verschiedenen Ebenen (Zielgruppen landesweit, 77 Kommunen, Zentralstaat), wie es das Programmkonzept vorsieht, zur Lösung des oben beschriebenen Kernproblems zu bewirken. Insofern ist das gewählte Konzept angemessen, auch wenn das Problem der bei weitem unzureichenden Finanzmittel der Kommunen damit nur gemildert werden kann.

Folgende zwei Wirkungsketten der FZ-Maßnahme lagen der Wirkungslogik zugrunde:

Wirkungskette 1: Die Stärkung des FADeC und die Unterstützung der Kommunen bei Bau und Wartung verbessern die finanzielle Ausstattung und Kapazitäten der Kommunen für die Bereitstellung bedarfsorientierter Infrastruktureinrichtungen und entsprechender Dienstleistungen. Die Wirkungskette 1 ist nachvollziehbar und potenziell geeignet, zum Zeitpunkt der Programmprüfung wie auch aus heutiger Sicht zur Lösung des Kernproblems auf allen drei oben genannten Ebenen beizutragen.

Wirkungskette 2: Durch die Mitwirkung der Armen bei den kommunalen Entwicklungsplänen und Investitionshaushalten können Arbeitsplätze während der Baumaßnahmen geschaffen sowie die Infrastruktur der Gemeinden verbessert werden. Dies wird zu steigendem Einkommen der Bevölkerung und Verringerung der Armut führen. Die Wirkungskette 2 überschätzt den Einfluss der Infrastrukturerstellung auf Wohlstand bzw. Armutsverringern, weshalb diese auch nicht mehr dem Zielsystem der Ex-post-Evaluierung zugrunde gelegt wird. Dagegen ist plausiblerweise davon auszugehen, dass die Mitwirkung der Armen, aber auch der Nicht-Armen, bei den kommunalen Entwicklungsplänen und Investitionshaushalten zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur beiträgt.

Die Parameter zur Verteilung der FADeC-Mittel an die Kommunen haben sich seit Beginn des FADeC im Wesentlichen nicht geändert. Knapp 28 % des Gesamttransfers richtet sich nach der für jede Kommune gemessenen Armut. Damit werden tendenziell die ländlichen Kommunen bessergestellt, wobei innerhalb der Kommunen das Kriterium der Armut keine Rolle bei der Mittelverteilung spielt. Insofern liegt das Hauptgewicht des Vorhabens bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung. Nicht umsonst ist die Armutsbekämpfung nur ein Nebenziel des Vorhabens (AO1).

Das 2007 geschaffene Dezentralisierungsministerium hat im Jahr 2009 die nationale Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsstrategie (Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, PONA-DEC) zur Stärkung der Kommunen im Rahmen der geplanten Dezentralisierung verabschiedet. Das Programm FADeC I und II entsprach zum Zeitpunkt der Programmprüfung der beninischen Strategie PONA-DEC sowie den Dezentralisierungszielen der deutschen Bundesregierung. Dies gilt aktuell unverändert.

Zum Zeitpunkt der Programmprüfung wurde die Abstimmung der Geber als unzureichend bemängelt, die Unterstützung der Gemeinden erfolgte über eine Vielzahl von Programmen, was Abstimmungs- und Transaktionskosten erhöhte. Die aktuelle Kofinanzierung des FADeC durch verschiedene Geber senkt diese Kosten. Gegenwärtig ist die Abstimmung der Geber im Rahmen von regelmäßigen Treffen insgesamt ausreichend. Dabei werden auch die FADeC-Kofinanzierungskriterien untersucht, deren Erfüllung Voraussetzung für die Auszahlung der deutschen bzw. der variablen Tranche der EU-Mittel ist. Diese Abstimmung schließt nicht aus, dass einige der Geber, einschließlich KfW z.B. im Wassersektor, weiterhin kommunale Infrastrukturen außerhalb des FADeC finanzieren, was im Laufe der Jahre trotz der Verbesserung des FADeC-Mechanismus nicht abgenommen zu haben scheint. Auch ist es nicht im Sinne der Geberabstimmung, dass die Weltbank die Wasseragentur ebenfalls unterstützt. Diese ist eine relativ neue zentralstaatliche Stelle, die Verantwortung im Wasser- und Abwassersektor übernehmen soll. Dabei ist derzeit noch ungeklärt, ob die Wasseragentur die Gesamtverantwortung des Sektors übernehmen soll oder nur komplexe Vorhaben, bei denen derzeit die Kommunen noch z.T. überfordert sind. Bisher sind die Kommunen für Investitionen und Wartung in diesem Sektor vollständig zuständig. Insofern durchkreuzt die Weltbank die Dezentralisierungsbemühungen.

Aus heutiger Sicht ist die Relevanz weiterhin als hoch zu bewerten.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Ziel der FZ-Maßnahmen (Modulziel auf Outcome-Ebene) war:

- (i) Die finanziellen und administrativen Fähigkeiten der Gemeinden Benins sollen unter Berücksichtigung der Prinzipien guter Regierungsführung sowie der Mittelverwendungskontrolle von FADeC gestärkt werden (strukturelle Ebene).
- (ii) Kommunale Infrastruktur soll nachhaltig bereitgestellt und von der Bevölkerung genutzt werden (materielle Ebene).
- (iii) Fiskalmittel werden von der nationalen Ebene auf dezentrale Gebietskörperschaften übertragen.

Das Ziel unter (iii) wurde von der Impact-Ebene (siehe dort) auf die Outcome-Ebene verschoben und umformuliert. Jetzt geht es einzig um die faktische Übertragung von Finanzmitteln und nicht mehr um die Übertragung von rechtlichen Zuständigkeiten.

Die Zielerreichung anhand der Indikatoren der FZ-Maßnahme kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status & Zielwert bei Projektprüfung	Ex-post-Evaluierung																																	
<p>(1) a) Die den Kommunen mittels FADeC bereitgestellten Investitionsmittel steigen b) bei mindestens gleich bleibendem Beitrag des beninischen Staats (%).</p>	<p>Status PP a) FADeC Investitionsmittel, damals nur durch den beninischen Zentralstaat bereitgestellt: 4,77 Mrd. FCFA (Ø 2007-2009) b) 1,6 % der Staatsausgaben (Ø 2006-2008)</p> <p>Zielwert PP: a) Investitionssteigerung 30 % b) Staatsbeitrag gleichbleibend</p>	<p>a) Erfüllt In Mrd. FCFA / Gesamt: Nur Benin:</p> <table border="1"> <tr><td>5,44</td><td>5,44</td><td>(2008)</td></tr> <tr><td>7,44</td><td>7,44</td><td>(2009)</td></tr> <tr><td>6,64</td><td>5,07</td><td>(2010)</td></tr> <tr><td>16,83</td><td>11,61</td><td>(2011)</td></tr> <tr><td>16,11</td><td>11,13</td><td>(2012)</td></tr> <tr><td>29,64</td><td>12,54</td><td>(2013)</td></tr> <tr><td>23,01</td><td>10,39</td><td>(2014)</td></tr> <tr><td>39,79</td><td>14,20</td><td>(2015)</td></tr> <tr><td>32,32</td><td>13,62</td><td>(2016)</td></tr> <tr><td>26,43</td><td>25,30</td><td>(2017)</td></tr> <tr><td>37,09</td><td>20,52</td><td>(2018)</td></tr> </table> <p>b) Teilweise erfüllt: 1,13 % (2015) 1,25 % (2016) 1,92 % (2017) 1,57 % (2018)</p>	5,44	5,44	(2008)	7,44	7,44	(2009)	6,64	5,07	(2010)	16,83	11,61	(2011)	16,11	11,13	(2012)	29,64	12,54	(2013)	23,01	10,39	(2014)	39,79	14,20	(2015)	32,32	13,62	(2016)	26,43	25,30	(2017)	37,09	20,52	(2018)
5,44	5,44	(2008)																																	
7,44	7,44	(2009)																																	
6,64	5,07	(2010)																																	
16,83	11,61	(2011)																																	
16,11	11,13	(2012)																																	
29,64	12,54	(2013)																																	
23,01	10,39	(2014)																																	
39,79	14,20	(2015)																																	
32,32	13,62	(2016)																																	
26,43	25,30	(2017)																																	
37,09	20,52	(2018)																																	
<p>(2) a) Die Qualität der Mittelverwendungskontrolle in den Gemeinden durch die nationalen Kontrollinstitutionen IGAA und IGF verbessert sich. b) Jährliche Audits liegen bis Ende Januar des Folgejahrs in akzeptabler Qualität vor.</p>	<p>Status PP: Kein Audit (2009)</p> <p>Zielwert PP: a) Maximum = 16 Punkte b) akzeptable Audits liegen bis Ende Januar des Folgejahres vor.</p>	<p>2015: a) Erfüllt: 16 von 16 Punkten b) Im Wesentlichen erfüllt: 97 %¹</p>																																	
<p>(3) Die von den Kommunen getätigten Investitionen steigen im Projektzeitraum.</p>	<p>Status PP: 10.2 Mrd. FCFA (2008)</p> <p>Zielwert PP: 30 % Steigerung</p>	<p>Erfüllt: Ca. 32 Mrd. FCFA (2015)</p> <p>213 % Steigerung</p>																																	
<p>(4) Mindestens 80 % der über FADeC finanzierten Infrastrukturinvestitionen werden drei Jahre nach Inbetriebnahme a) bestimmungsgemäß genutzt und b) unterhalten.</p>	<p>Status PP: Keine Angaben</p> <p>Ziel PP: 80 %</p>	<p>a) Erfüllt: 98 % (2016) 93 % (2018)</p> <p>b) Nicht erfüllt 34 % (2016) 69 % (2018)</p>																																	

¹ Die später entwickelte Mess-Methodologie ist detailliert und sinnvoll strukturiert. Das Messergebnis von 97 % lässt sich - bei einer Bestnote von 100 % - als akzeptabel bezeichnen.

Das definierte Zielniveau (Steigerung der FADeC-Investitionsmittel um 30 %) lt. 1. Indikator wurde bei weitem erreicht. Wenn man nur die Steigerung der FADeC-Investitionsmittel des beninischen Staates betrachtet, ergibt sich sogar eine enorme Steigerung von 4,77 Mrd. FCFA (Ø 2007-2009) auf 19,81 Mrd. FCFA (Ø 2016-2018).

Wenn man die Zuwendungen von Investitionsmitteln von FADeC an die Kommunen betrachtet, so ergibt sich von 2008 bis 2013 eine deutliche Steigerung, während die Entwicklung danach eher gleichbleibend ist bei nicht unbeträchtlichen Schwankungen, insgesamt eine positive Entwicklung. Die absoluten Beiträge des beninischen Staates zu den ungebundenen FADeC-Mitteln sind zwischen 2011 und 2018 weitgehend gleich geblieben bei leichter Aufwärtsentwicklung, während die staatlichen absoluten Beiträge zu FADeC insgesamt (also gebundene und ungebundene Mittel, siehe Indikator 1 oben) für denselben Zeitraum deutlich gestiegen sind.

Das System des 2. Indikators zur Messung der Auditqualität wurde nach 2015 geändert. Die Qualität der detaillierten und gut strukturierten Auditberichte sowie das System zum Nachhalten der Audits haben sich bis zur Gegenwart verbessert und zeigen ein beachtliches Niveau. Einen Qualitätsstandard zum internationalen oder regionalen Vergleich der Ergebnisse gibt es nicht, was plausibel ist, da der Gegenstand der Wirtschaftsprüfungen sehr kontextspezifisch ist.

Die von den Kommunen getätigten Investitionen steigen zwar im Zeitverlauf, wie im 3. Indikator formuliert, die Quote der Umsetzung ihrer Budgets zeigt aber, dass die Fähigkeiten zur Erstellung eines realistischen Budgets noch gering ausgeprägt sind. Der Vergleich des Zielwerts (30 %) mit der tatsächlichen Steigerung von über 200 % verdeutlicht, dass die Festlegung eines quantitativ messbaren Zielwertes einen sehr großen subjektiven Spielraum zulässt und nicht wirklich sinnvoll ist in einem so komplexen und kaum vergleichbaren System, in dem es keinen wirklichen Maßstab zur Festlegung eines angemessenen Zielniveaus gibt. Dass ein Zielwert festgelegt wurde, ist einzig der vorgegebenen Methodik geschuldet.

Der 4. Indikator misst zwar die "bestimmungsgemäße" Nutzung, sagt aber nichts über den Nutzungsgrad aus. Eine bestimmungsgemäße Nutzung heißt nur, dass die z.B. für Schulen vorgesehenen Infrastrukturen auch von Schulen genutzt wurden, was aber vermutlich nicht bedeutet, dass alle Klassenräume genutzt werden. Nach einer Studie von 2018 sind nur 62 % der finanzierten Infrastrukturen "gut genutzt". Diese geringe Nutzung, die während der FZE-Mission bei den besuchten Infrastrukturen vor Ort bestätigt wurde, kann verschiedene Gründe haben (Standortwahl, Qualität des Unterhalts, Mittelvolumen für Betrieb). Da im Wesentlichen die Sektorministerien für die Finanzierung des Betriebs (überwiegend Personal) verantwortlich sind, die Investitionen der nicht-gebundenen FADeC-Mittel aber auf Kommunalebene festgelegt werden, ist der geringe Nutzungsgrad z.T. durch diese nicht ganz konsistente Dezentralisierung bedingt. Die Verdopplung des Anteils der unterhaltenen Infrastruktur lt. 4. Indikator in nur zwei Jahren erscheint etwas unrealistisch, auch wenn stetig Bemühungen unternommen werden, um die Wartung zu verbessern, deren Notwendigkeit in der aktuellen Wahrnehmung auf Niveau der Kommunen erst langsam eingesehen wird. Es gibt in FADeC ein Fenster "fonctionnement" für nicht-investive Kosten der Kommunen. Dieses ist aber nicht ausreichend, um die Kosten der Wartung abzudecken, die zu einem Teil durch die kommunalen Eigeneinnahmen zu decken sind. Deren Höhe schwankt erwartungsgemäß je nach Wohlstand und Verstärkung der Kommunen.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Durchführende Stelle ist das Secrétariat Permanent de la CONAFIL, das die Alltagsgeschäfte der Kommission für lokale Finanzen (CONAFIL) führt. Die seit Ende 2008 arbeitsfähige CONAFIL ist die mit Repräsentanten der Gemeinden und der zentralstaatlichen Verwaltung und Regierung paritätisch besetzte Steuerungseinheit des FADeC und unter anderem für die Planung, das Monitoring und das Berichtswesen zur FADeC-Mittelverwendung in den Kommunen zuständig. Das Sekretariat von CONAFIL ist eine relativ schlanke und dennoch leistungsfähige Organisation mit 5 Fachkräften. Die Verwaltungskosten belaufen sich auf weniger als 1 % der Mittel, die jährlich durch FADeC übertragen werden. Der Anteil der Kosten ist angemessen.

Die Kosten der Vorbereitung (technische Studien und Machbarkeitsstudien, die von den Kommunen beauftragt werden) und der Bauaufsicht überschreiten nicht 3 % der Investitionsmittel von FADeC. Dieser

recht geringe Prozentsatz verdeutlicht, dass Studien, insbesondere bei komplexen Projekten, und Bauaufsicht nicht ausreichend durchgeführt werden. Er könnte darauf hinweisen, dass die Qualität der Bauten und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel bei der Durchführung nicht ausreichend berücksichtigt wurden, was in dem frühen Stadium der Dezentralisierung noch akzeptabel ist.

Die vier fachlichen Mitarbeiter des internationalen Consultants unterstützen regelmäßig die Arbeit von CONAFIL und erstellen nach Bedarf "Contrôles Techniques Externes", d.h. Prüfungen über Unregelmäßigkeiten in Kommunen. Diese Kosten betragen 1,3 % des Gesamtvolumens von FADeC bzw. 2,1 % des ungebundenen Volumens von FADeC. Da die Arbeit des Consultants sich überwiegend auf die jährlichen Wirtschaftsprüfungen der Kommunen bezieht, erscheint der Bezug der Consultingkosten auf das Gesamtvolumen von FADeC angebracht, auch wenn ein Teil seiner Arbeit sich auf die Steuerung der ungebundenen FADeC-Mittel bezieht. Die Höhe der Kosten ist angemessen.

Die jährlichen Wirtschaftsprüfungen erfordern ca. 12 Arbeitstage jeweils eines Mitarbeiters von IGAA und IGF (der beiden Generalinspektionen) je Kommune und Jahr und werden vom beninischen Staat finanziert. Dieser Aufwand erscheint vertretbar, zumal der Rechnungshof (Chambre de Comptes) nur sehr verspätet, stichprobenartig und recht formal ohne inhaltliche Kontrolle vor Ort die Jahresabschlüsse der Kommunen prüft.

Wegen der schlanken Durchführungsstruktur auf Ebene der durchführenden Stelle und des internationalen Consultants ist es wenig relevant für die Bewertung der Effizienz, dass einige Geber außerhalb des FADeC Projekte direkt auf Kommunalebene umgesetzt haben. Wegen der regelmäßigen Abstimmungsprozesse der Geber ist davon auszugehen, dass die Arbeitsteilung der Geber im Wesentlichen sinnvoll ist. Es ist allerdings wenig effizient, dass der beninische Staat, unterstützt durch die Weltbank, dabei ist, die Wasseragentur aufzubauen. Dieses zentralstaatliche Organ soll den Wasser- und Abwassersektor in Teilen oder vollständig übernehmen. Bisher sind die nicht-städtischen Kommunen für Investitionen und Wartung in diesem Sektor zuständig. Es wurden also in der Vergangenheit Kapazitäten in den Kommunen aufgebaut, die künftig hinfällig werden, was die Effizienz mindert.

Kosten und Qualität der Begleitmaßnahmen sind bei der Betrachtung der Effizienz gegenüberzustellen (Vergleich Input-Output). Die Begleitmaßnahmen des internationalen Consultants und die Verwaltung von CONAFIL sind durch eine schlanke Durchführungsstruktur - wie oben dargelegt - gekennzeichnet. Das System der jährlichen, gut strukturierten Audits mit umfangreichen Empfehlungen, die systematisch nachgehalten werden, hat ein hohes Niveau und wird weiterhin verfeinert. Sonderprüfungen wie die "Contrôles Techniques Externes" zur Prüfung von Unregelmäßigkeiten sind ein weiteres angemessenes Kontrollinstrument. Bei Verstößen gegen Vorgaben kommt es tatsächlich in einigen Fällen zu Sanktionen gegen Personen in öffentlichen Ämtern und zur Rückzahlung der gesamten Investitionssumme, wenn z.B. FADeC-Mittel für Vorhaben benutzt werden, die nicht förderfähig sind. Die Benotung der Kommunen in den Berichten der Wirtschaftsprüfung beeinflusst die Höhe der Zuweisungen an die Kommunen. Derzeit sind 21 % der Zuweisungen an die Kommunen leistungsorientiert. Dieser Anteil soll in den kommenden sieben Jahren kontinuierlich auf 35 % erhöht werden. Somit haben die Kommunen einen signifikanten Anreiz zur Erfüllung der regulatorischen Vorgaben und guten Leistungserbringung.

Da leider keine Informationen über die spezifischen Baukosten vorliegen, wurden die Einheitskosten ersatzweise untersucht - also die Kosten, mit denen man bei Berücksichtigung der eingesetzten Mengen die Gesamtkosten der jeweiligen Infrastruktur errechnen kann. Nach einer nicht ganz unumstrittenen Studie im Rahmen des Weltbank-Dezentralisierungsvorhabens in Benin, das im Rahmen eines FADeC-Fensters Infrastruktur erstellt, wurden die Kosten der Projekte, die zwischen 2013 und 2015 umgesetzt wurden, mit Kosten vergleichbarer Vorhaben bei Sektorministerien verglichen. Demnach sind 55 % (2013), 50 % (2014/15) bzw. 21 % (2015) der Vorhaben überteuert. Eine Überteuering lässt sich plausiblerweise zu einem wesentlichen Teil durch gezielte Manipulation des Vergabeprozesses erklären. Wie auch immer dabei vorgegangen wird, führen Manipulationen i.A. zu einer schlechteren Qualität, auch wenn die oft unzureichende Fachkenntnis und Erfahrung der Kommunen ebenfalls die Qualität beeinträchtigen. Nach derselben Studie sind die Qualität bei 45 % (2013), 15 % (2014/15) bzw. 30 % (2015) der kommunalen Infrastrukturen nicht zufriedenstellend. Eine andere Studie von 2015 im Rahmen desselben Weltbank-Vorhabens geht davon aus, dass 76 % der Kommunen kein ausreichendes Niveau bei der Vergabe von Verträgen erreicht haben. Demnach lässt die zweifelhafte Anwendung der Vergabekriterien "betrügerische Manöver und geheime Absprachen auf Ebene der Anbieter" vermuten, was die Qualität entsprechend mindert. Es ist stichhaltig, dass die Erstellung von kommunaler Infrastruktur in einem komplexen

Vorhaben der Dezentralisierung wie FADeC mit unterschiedlichen Zielen und einer Vielzahl von oft weniger erfahrenen Akteuren i.A. weniger effizient ist als in einem Programm mit einer einzigen Umstrukturierung und dem einzigen Ziel, Infrastruktur zu erstellen. Deshalb ist die geringe Effizienz, was Preise und Qualität der Investitionen angeht, noch akzeptabel.

Es ist davon auszugehen, dass im Wesentlichen sinnvolle Vorhaben, welche die Bedürfnisse der kommunalen Bevölkerung abdecken, gefördert werden (Allokationseffizienz). Die Auswahl der Infrastrukturprojekte aller 77 Kommunen erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren. Zuerst werden bei öffentlichen Anhörungen auf niedrigster (Dorf-)Ebene die Meinung der Bevölkerung, also der Zielgruppe eingeholt. Die Meinung der Fachleute geht auf der Verwaltungsebene ein und die letzte Entscheidung haben die Volksvertreter. Insgesamt erscheint das ausbalancierte Auswahlverfahren sinnvoll, um die Bedürfnisse der Zielgruppe zu decken. Das bestätigt sich, wenn man die Mittelverteilung auf die verschiedenen Sektoren betrachtet. So werden 48 % der Mittel für soziale Infrastruktur verwendet - allein z.B. 31 % für den Schulbau. Allerdings ist es nicht untypisch und Effizienz-mindernd, dass gerade die Verwaltungsbauten bzw. Rathäuser für die Kommunen (16 % der Mittel) z.T. überdimensioniert sind, was den ausgeprägten Einfluss der Verwaltung und Volksvertretung widerspiegelt.

Die Umsetzungsprozesse benötigen länger als erwartet, sind aber angesichts der Komplexität des Vorhabens akzeptabel.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Vorhaben überwiegend eine gute Effizienz aufweist, wobei jedoch insbesondere die relativ hohen Einheitspreise und die eingeschränkte Bauqualität dieses Ergebnis mindern.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das bei der Ex-post-Evaluierung zugrunde gelegte Ziel auf Impact-Ebene war die Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung und eine verbesserte lokale Regierungsführung, die den Dezentralisierungsprozess stärkt.

Das Ziel wurde ex post hinzugefügt, da ein ursprüngliches Teilziel ex post von der Impact- auf die Outcome-Ebene verschoben wurde. Ein weiteres Teilziel hätte eigentlich ebenfalls auf die Outcome-Ebene verschoben werden müssen, hätte dort aber nicht in das FZ-Programm gepasst, das keine besondere Berücksichtigung der ärmeren Bevölkerung vorsieht. Deshalb wurde es bei der Expost-Evaluierung komplett gestrichen. Außerdem sind die Kommunen im Wesentlichen nicht für die Erbringung der Dienstleistungen zuständig. In der ursprünglichen Formulierung hatte man offensichtlich übersehen, dass der Zentralstaat z.B. die Gehälter in den Bereichen Bildung und Gesundheit zahlt.

Das EZ-Programmziel der Armutsbekämpfung passt nicht zu Programmmaßnahmen. Deshalb soll hier auf das Ziel der Armutsbekämpfung verzichtet werden.

Indikator	Ex-post-Evaluierung
(1) In 2014 bestätigen 80 % der Kommunen die vollständige Übertragung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Kompetenzen und entsprechender Ressourcen von Seiten der Zentralregierung.	Das Vorhaben trägt mit der Mittelübertragung durch FADeC dazu bei, die Ressourcen, die zur Erfüllung ihrer Kompetenzen notwendig sind, zu erhöhen.
(2) Steigerung des Anteils von Männern und Frauen in den Kommunen um 50 %, die in Meinungsumfragen erklären, die bei der Dezentralisierungsreform definierten kommunalen Kerndienstleistungen zu kennen und mit ihnen zufrieden zu sein.	FADeC hat plausiblerweise durch die partizipativen lokalen Entwicklungspläne und durch Bau und Wartung kommunaler Infrastruktur zur Kenntnis über die neuen Zuständigkeiten der Kommunen und zur Zufriedenheit der Bevölkerung beigetragen. Daten wurden dazu nicht erhoben.

Indikator	Ex-post-Evaluierung
<p>(3) 90 % der Investitionsausgaben, die in den Kompetenzbereich der Kommunen fallen und in den Programmbudgets der Sektorministerien für Wasser, Grundbildung und Gesundheit vorgesehen sind, werden als gebundene Zuweisungen des FADeC an die Kommunen überwiesen.</p>	<p>Das Vorhaben erhöht zwar nur die ungebundenen Mittel von FADeC. Es stärkt aber Umsetzungskapazitäten und Selbstverständnis der Kommunen und steigert damit den Erwartungsdruck, was die Einhaltung der formal festgelegten Dezentralisierungsziele angeht. Damit kann es positiv auch die Festlegung der Höhe der gebundenen Investitionsausgaben beeinflussen.</p>

Das FZ-Vorhaben ist in das EZ-Programm eingebettet und trägt mehr oder weniger zu dessen Zielerreichung gemäß obenstehender drei Indikatoren bei. Dieser Beitrag kann jedoch nur qualitativ - also ohne Quantifizierung - beschrieben werden. Drei der ursprünglich sechs Indikatoren auf übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene wurden mangels kausaler Zusammenhänge mit den Modulmaßnahmen oder wegen Doppelung mit den Indikatoren auf Modulebene gestrichen.

Was den 3. Indikator angeht, so wird nur ein Bruchteil der Investitionsausgaben, die in den Kompetenzbereich der Kommunen fallen, über FADeC an die Kommunen überwiesen. So wurden 42 Mrd. FCFA (2018) für investive und nicht-investive Mittel über FADeC transferiert. Die Sektorministerien haben jedoch darüber hinaus 416 Mrd. FCFA (2018, ohne die Wasseragentur, für die keine Zahlen vorliegen) in den Kompetenzbereichen der Kommunen eigenständig geplant und umgesetzt - also entgegen den formalen Dezentralisierungsvorgaben bei der Festlegung der kommunalen Zuständigkeiten. Damit ist offensichtlich, dass der Zielwert von 90 % des 3. Indikators weit jenseits der aktuellen Realität liegt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Fonds hängt wesentlich davon ab, in welchem Maße FADeC weiterhin Finanzmittel bereitgestellt werden, welche die Kommunen für Investitionen benötigen. Der beninische Staat etablierte den FADeC 2008, zwei Jahre, bevor die Geber zum ersten Mal Mittel in den Fonds einzahlten. Seit 2013 hat der Staat 50 % der FADeC-Mittel (gebunden und ungebunden) oder mehr jährlich, mit einer Ausnahme, eingezahlt. Die absoluten zentralstaatlichen Beiträge für ungebundene FADeC-Mittel sind seitdem weitgehend gleichgeblieben mit insgesamt leichter Erhöhung, während die absoluten zentralstaatlichen Zuweisungen für gebundene FADeC-Mittel seit Beginn des Fonds kontinuierlich und deutlich gestiegen sind. Diese unterschiedliche Gewichtung zeigt, dass der Staat dem Auswahlprozess für Infrastruktur auf Kommunalebene (Verfahren für ungebundene Mittel) vergleichsweise weniger wohlgesonnen ist. Die relative Entwicklung, also des Anteils der Staatsausgaben an den Gesamtmitteln des FADeC ist nicht steigend, sondern eher wechselhaft bzw. gleichbleibend.

Es ist plausibel anzunehmen, dass auch nach einem möglichen Ausstieg der Geber, wie die EU ihn ja bereits für Ende 2021 angekündigt hat, die staatlichen Beiträge kontinuierlich weiter zugewiesen werden, wenn es keine wesentliche Neuausrichtung in der Politik gibt. Der beninische Staat hat FADeC bereits einige Jahre vor Beteiligung der Geber etabliert und kontinuierlich mit Finanzmitteln ausgestattet und damit gezeigt, dass er ein eigenes Interesse an dem Dezentralisierungsfonds unabhängig von den Gebern hat. Das steht im Gegensatz zu vielen anderen Regierungen, die erst auf Druck der Geber Maßnahmen der Dezentralisierung angestoßen haben. Mit einem künftigen Ausstieg aller Geber würden die Mittel von FADeC um rd. 40 % abnehmen, was die Kommunen mit ihrem hohen Investitionsbedarf zwar treffen würde, aber der Verteilmechanismus würde weiterhin grundsätzlich bestehen bleiben. Ob der beninische Staat diese Geberlücke vollständig füllen wird, ist vermutlich eher unwahrscheinlich, eine konkrete Aussage dazu ist jedoch nicht möglich. Die Mittel dafür wären durchaus vorhanden, wenn der Staat einen Teil der Mittel, welche die Sektorministerien selber direkt in den Kommunen unter Missachtung von deren Zuständigkeit umsetzen, FADeC zugeordnet würden. Diese Mittel sind immerhin mehr als zehnmals so hoch wie die FADeC-Mittel. Den Beginn einer Neuausrichtung der Dezentralisierungspolitik und damit eine Ab-

wendung vom FADeC könnte man in dem derzeitigen Aufbau der zentralstaatlichen Wasseragentur sehen, welche die Zuständigkeit der Kommunen für Wasserver- und Abwasserentsorgung in Teilen oder vollständigübernehmen soll. Allerdings gibt es derzeit zu wenig Hinweise, die wirklich für eine grundlegende Neuorientierung der Politik sprechen.

Auch nach Ende von FADeC II unterstützt die FZ weiterhin den FADeC-Fonds - derzeit durch FADeC III und künftig durch FADeC IV. Nach einem Ausstieg der Geber würde eine Finanzlücke für Begleitmaßnahmen entstehen, die das gute Funktionieren des FADeC beeinträchtigen könnte, da der beninische Staat die Lücke vermutlich nicht vollständig füllen wird:

- a) Begleitung von FADeC durch den FZ-finanzierten internationalen Consultant.
- b) Die jährlichen Wirtschaftsprüfungen der 77 Kommunen werden teilweise durch FZ-finanzierte Maßnahmen unterstützt.
- c) Die "Contrôles Techniques Externes", also die auch inhaltlich orientierten Sonderprüfungen bei Unregelmäßigkeiten, werden z.T. FZ-finanziert.

Die oben genannten Aktivitäten führen auch dazu, dass weiterhin die Methodik von FADeC verfeinert und seine Qualität verbessert werden. Wenn nach Ausstieg der Geber der beninische Staat die oben genannten FZ-finanzierten Aktivitäten nur teilweise aus dem eigenen Haushalt finanziert, was nicht unwahrscheinlich ist, würde das die Qualität der Leistung von FADeC voraussichtlich im Laufe einiger Jahre mindern.

Derzeit stehen den Kommunen wenig finanzielle Mittel zur Verfügung, gleichzeitig hat die Wartung für die Kommunen noch keine ausreichende Bedeutung, was bei Fortbestehen des Mangels an Wartung die Nachhaltigkeit in Frage stellen würde (siehe Indikator 4 unter Effektivität). So sollen die Kommunen eigentlich 8 % ihres Verwaltungshaushalts für die Wartung ausgeben, was sie aber bisher nur selten erreichen. Ihren Verwaltungshaushalt von 2016 konnten die Kommunen im Schnitt zu 68 % aus Eigeneinnahmen (vor allem Steuern und Gebühren, aber auch Mieten) decken. Der Rest wurde aus FADeC "fonctionnement", also der nicht-investiven Komponente des Fonds, und aus Steuern gedeckt, die der Zentralstaat sich mit den Kommunen teilt. Der Investitionshaushalt der Kommunen wird im Schnitt maximal bis zu 5 % aus Eigeneinnahmen finanziert, der Rest aus FADeC "investissement" (Investivmittel). Die Kommunen werden dazu ermuntert, (i) mehr Eigeneinnahmen zu erwirtschaften und (ii) die Ausgaben für die Wartung zu erhöhen. Diese beiden Bereiche werden bei den jährlichen Wirtschaftsprüfungen nach einem Schema benotet. Dabei hat man jüngst die Gewichtung der Wartung erhöht, um den Problemen der Wartung besser zu begegnen. Die Benotung beeinflusst die Höhe der jährlichen FADeC-Zuweisungen und hat dadurch konkreten Einfluss auf das Handeln der Kommunen. Erst seit einem Jahr müssen die Kommunen zu besserer Ausgabenplanung einen Wartungsplan aufstellen, der künftig auf einem Register des zu inventarisierenden Kommunalvermögens beruhen soll. Auch wurden gerade Budgetvorgaben erstellt, die kommunale Mindestausgaben für die Wartung vorsehen. Ein Budget, das die Vorgaben verfehlt, dürfte im Prinzip nicht von der Präfektur genehmigt werden. Es muss sich noch erweisen, ob die jüngsten Maßnahmen zur Verbesserung der Wartung tatsächlich greifen.

Mit dem FADeC wurde ein stabiler und gut funktionierender, über die Jahre gut austarierter Mechanismus etabliert, der wesentlich zur Umsetzung der nationalen Dezentralisierungsstrategie beigetragen hat und auch in Zukunft beitragen kann.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.