

Ex-post-Evaluierung Kommunalwahlen in Burkina Faso



| | | | |
|--|--|------------------------|------|
| Titel | Unterstützung der Kommunalwahlen (2016) in Burkina Faso | | |
| Sektor und CRS-Schlüssel | Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentl. Verw. (CRS-Code: OECD-Förderbereich 1515100 Wahlen) | | |
| Projektnummer | BMZ-Nr.: 2015 68 062 | | |
| Auftraggeber | BMZ | | |
| Empfänger/ Projektträger | CENI (Commission Électorale Nationale Indépendante) und die Nichtregierungsorganisation (NRO) ECES (European Centre for Electoral Support) | | |
| Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument | Zuschuss i.H.v. EUR 1,5 Mio. | | |
| Projektlaufzeit | 03/2016 – 12/2016 | | |
| Berichtsjahr | 2021 | Stichprobenjahr | 2019 |

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf Outcome-Ebene war die Nutzung der für die Kommunalwahlen bereitgestellten Wahlmaterialien, die sich zum Zeitpunkt der Projektprüfung aus für den Wahlprozess benötigter Tinte und Wahlkabinen zusammensetzten. Auf der Impact-Ebene war das Ziel durch die Finanzierung von prioritären Wahlmaterialien einen Beitrag zur ordnungsgemäßen Durchführung von glaubhaften, friedlichen und transparenten Kommunalwahlen 2016 zu leisten.

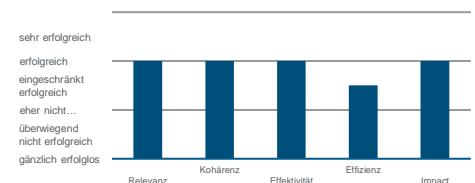
Zur Erreichung des Outcomes wurden Wahlmaterialien per Ausschreibungsverfahren beschafft und den Wahlbezirken zur Verfügung gestellt. Es wurden der Druck von Wahlkarten und verschiedene Materialien inkl. Containern finanziert.

Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben wird als „erfolgreich“ bewertet, da es zur Durchführung von glaubhaften, friedlichen und transparenten Kommunalwahlen 2016 beitrug und insgesamt eine wichtige Unterstützung für den burkinischen Transitionsprozess darstellte.

- Das Vorhaben war in Bezug zur unzureichenden burkinischen Finanzierungsmöglichkeit für die kurzfristig angesetzten Kommunalwahlen (= Kernproblem) signifikant und vor dem Hintergrund der politischen Umbrüche im Land von hoher Relevanz.
- Komplementarität bestand zu dem von der Europäischen Union (EU), Luxemburg, Österreich, Deutschland (AA), Frankreich, Kanada und Dänemark finanzierten, flankierenden Projekt PACTE-BF, welches die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Ende 2015 in Burkina Faso adressierte.
- Von den geplanten EUR 1,5 Mio. wurden lediglich 41 %, EUR 620.377,87 ausgeschöpft. Der Implementierungsaufwand fiel im Vergleich zum Nutzen hoch aus. Trotz der Änderung in der Materialbereitstellung, erfolgte eine zügige und flexible Abwicklung bei der Beschaffung und Verteilung der Wahlmaterialien.
- Aufgrund politischer Auseinandersetzungen und der fehlenden Einrichtung von Kommunalräten, wurden in 19 von insgesamt 368 Gemeinden Kommunalwahlen im Mai 2017 nachgeholt.

Gesamtbewertung*: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Die einfache Wirkungslogik und das flexible Design waren im Kontext der unstillen politischen Lage wichtig. Sie entsprachen dadurch außerdem der kleinvolumigen Finanzierung und dem zeitlich begrenzten Wirkungspotential (einmalige Materialbereitstellung) der Maßnahme.
- Die Zusammenarbeit mit der auf Wahlprozesse spezialisierte NRO ECES ermöglichte einen zügigen Beschaffungsprozess und eine schnelle Alternativlösung im Zuge der außerplanmäßig vorhandenen Restbestände an Wahlmaterialien.
- Eine Kanalisierung von Mitteln in Form einer Aufstockung flankierender Geber-Projekte kann unter Umständen den Implementierungsaufwand kleinvolumiger Beiträge reduzieren und strukturbildende Effekte erhöhen.

1 = sehr erfolgreich, 2 = erfolgreich, 3 = eingeschränkt erfolgreich, 4 = eher nicht erfolgreich, 5 = überwiegend nicht erfolgreich, 6 = gänzlich erfolglos

* Das Kriterium der Nachhaltigkeit wurde nicht in die Bewertung miteinbezogen, da die Maßnahme als Eilvorhaben konzipiert war und es sich um die einmalige Bereitstellung von Wahlmaterialien handelte (keine Betriebsphase).

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

| | |
|--|---|
| Relevanz | 2 |
| Effektivität | 2 |
| Kohärenz | 2 |
| Effizienz | 3 |
| Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen | 2 |
| Nachhaltigkeit | - |

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Burkina Faso befand sich zum Zeitpunkt der Planung und Durchführung (2015 - 2016) des Vorhabens in einer Transitionsphase, ausgelöst durch den Rücktritt des seit 27 Jahren amtierenden Staatspräsidenten Blaise Compaoré sowie der Auflösung von Parlament und Kommunalräten Ende Oktober 2014. Dem Rücktritt waren massive Proteste sowie der erstarkende Wunsch der Bevölkerung nach einem demokratischen Regierungssystem vorausgegangen. Aufgrund eines Putschversuches im September 2015 wurden die (gekoppelten) Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie die Kommunalwahlen nicht im Oktober 2015 und Januar 2016, sondern im November 2015 (29.11.2015) sowie im Mai 2016 (22.05.2016) durchgeführt. Roch Marc Kaboré, der Kandidat der neugegründeten Volksbewegung für Fortschritt (Mouvement du peuple pour le progrès, MPP), der sich zuvor von Compaorés Regierung abgesetzt hatte, wurde im Zuge der Wahlen Ende 2015 neuer Staatspräsident.

Die FZ-Maßnahme diente der Unterstützung der Kommunalwahlen und wurde zum Zweck der zeitkritischen Beschaffung von Wahlmaterialien als Eilvorhaben durchgeführt. Träger der FZ-Maßnahme waren die für die Wahlorganisation zuständige Wahlkommission CENI (Commission Électorale Nationale Indépendante) sowie die von der CENI beauftragte Nichtregierungsorganisation (NRO) ECES (European Centre for Electoral Support), welche vor allem den Beschaffungsprozess begleitete.

Das Vorhaben war insofern alleinstehend, dass es nicht einem bestehenden FZ-Programm zugeordnet war. Es knüpfte aber an den Dezentralisierungsschwerpunkt der deutsch-burkinischen Zusammenarbeit an. Die Kapazitätsförderung der Kommunalverwaltungen ist eines der Ziele im Schwerpunkt.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

| | | Plan | Ist |
|--------------------|----------|---------------|---------------|
| Investitionskosten | Mio. EUR | 23.000.000,00 | 10.232.000,00 |
| Eigenbeitrag | Mio. EUR | nicht bekannt | nicht bekannt |
| Finanzierung | Mio. EUR | 1.500.000,00 | 620.377,87 |
| davon BMZ-Mittel | Mio. EUR | 1.500.000,00 | 620.377,87 |

Relevanz

Das Vorhaben war in Bezug zur Kernproblematik der unzureichenden burkinischen Finanzierungsmöglichkeiten für die Durchführbarkeit der Kommunalwahlen signifikant und vor dem Hintergrund der politischen Umbrüche im Land von hoher Relevanz. In Anbetracht des unerwarteten Rücktritts Compaorés erscheint das Fehlen regulärer Mittel im Staatshaushalt zur Finanzierung der kurzfristig angesetzten und vor den im gewöhnlichen Wahlzyklus stattfindenden Wahlen als zugrunde gelegte Kernproblematik plausibel. Das gewählte Konzept zur Finanzierung der Kommunalwahlen ging unter anderem auf die Initiative

der deutschen Botschaft zurück, welche die burkinische Übergangsregierung unterstützen wollte. Obgleich das Vorhaben inhaltlich alleinstehend war, wurde eine erfolgreiche Durchführung der Kommunalwahlen für den Dezentralisierungsschwerpunkt (FZ-Kommunalentwicklungsfonds) als bedeutsam gewertet. Die FZ-Maßnahme fügte sich außerdem in die Politik des Partnerlandes ein. Der nationale burkinische Entwicklungsplan sieht für den Zeitraum 2016 – 2020 (Plan National de Développement Économique et Social – PNDES) die Stärkung der Dezentralisierung und die Förderung guter lokaler Regierungsführung als strategische Ziele vor.

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung wiesen einige Anhaltspunkte darauf hin, dass die Verfügbarkeit von Wahlmaterialien auf kommunaler Ebene im Vorfeld der Wahlen als Engpass bewertet worden war. Hierauf deutet die hohe Schätzung der Gesamtkosten der Kommunalwahlen (Soll: EUR 23 Mio.; Ist: EUR 10,2 Mio.) durch die nationale Wahlkommission CENI. Auch geht dies aus einem an die KfW adressierten Schreiben der NRO ECES hervor, mit der Bitte zur Bereitstellung zusätzlich benötigter Mittel für die materielle Organisation der Kommunalwahlen. Darüber hinaus war die Bereitstellung von Wahlmaterialien als kritischer Faktor für einen erfolgreichen Wahlablauf sowie eine verbesserte Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Wahlergebnisse identifiziert worden. Somit adressierte das FZ-Vorhaben über die Bereitstellung der fehlenden und notwendigen Mittel zur Durchführung der Kommunalwahlen einen wichtigen Aspekt der zugrunde gelegten Finanzierungsproblematik. Auch die Konzipierung des Vorhabens als Eilverfahren erscheint vor dem Hintergrund der Kurzfristigkeit der politischen Situation und der schnell benötigten Mittel sinnvoll, sodass die FZ-Finanzierungsmittel vor Ort rechtzeitig vor dem Zeitpunkt der Kommunalwahlen eingesetzt werden konnten.

Die Wirkungshypothese des FZ-Vorhabens orientierte sich an den Zielen des flankierenden Projektes PACTE-BF (Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Elections au Burkina Faso). Ähnlich dem Objectif Général des PACTE, war das entwicklungspolitische Ziel (Impact), einen Beitrag zur ordnungsgemäßen Durchführung von glaubhaften, friedlichen und transparenten Wahlen zu leisten. FZ-seitig bestand dieser Beitrag in der Finanzierung von Wahlmaterialien auf kommunaler Ebene. Das Outcome-Ziel war die Nutzung der bereitgestellten Materialien, die sich zum Zeitpunkt der Projektprüfung aus Tinte und Wahlkabinen zusammensetzten. Vor dem Hintergrund der politischen Umbrüche im Land sowie angesichts der Tatsache, dass im Vorfeld Ungewissheit hinsichtlich der Durchführbarkeit der Wahlen herrschte, erscheinen die formulierten Ziele aus heutiger Sicht äußerst realistisch und entsprechen insgesamt dem geringen geplanten Finanzierungsumfang (EUR 1,5 Mio.) sowie dem zeitlich begrenzten Wirkungspotential (einmalige Materialbereitstellung).

Die innenpolitische Polarisierung, die Verteilungs- und Chancenungleichheit innerhalb der burkinischen Gesellschaft sowie der Sahel-Regionalkonflikt wurden bei der Bewertung der potenziellen Risiken zum Zeitpunkt der Projektprüfung richtig identifiziert. Daneben wurde das Risiko von Kapazitätsengpässen beim Träger, der nationalen Wahlkommission CENI, erkannt sowie zur Vorbeugung die NRO ECES als weiterer Träger der Maßnahme im Projektdesign vorgesehen. Gleichzeitig wurde das Potential formuliert, dass eine aus den Wahlen hervorgehende legitimierte und handlungsfähige Regierung die gesellschaftlichen Konfliktlinien adäquat(er) adressieren könnte. Vor diesem Hintergrund wurde der erfolgreiche Abschluss der Kommunalwahlen insgesamt auch als Möglichkeit für Burkina Faso erachtet, um zur konstitutionellen Normalität zurückzukehren, die politische Stabilität im Land zu verbessern sowie langfristig den Demokratieprozess positiv zu beeinflussen. Diese Annahmen unterstreichen die Bedeutung des Vorhabens im länderspezifischen Kontext sowie im Rahmen der deutschen und internationalen Unterstützung für den burkinischen Wahlprozess.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Die FZ-Maßnahme trug dazu bei, dass die burkinische Bevölkerung in den Gebietskörperschaften ihre kommunale Regierung frei und eigenständig bestimmen konnte. Durch diese Stärkung von partizipativer Entwicklung lässt sich das Vorhaben, wenngleich alleinstehend, in den Dezentralisierungsschwerpunkt der EZ einordnen. Dezentralisierung zählt zu einem der drei thematischen Schwerpunkte in der bilateralen, deutsch-burkinischen Zusammenarbeit, mit dem Ziel, die Teilhabe an Entscheidungsprozessen zu stärken und die Kapazitäten der einzelnen Kommunalverwaltungen zu fördern. Die Dezentralisierungsvorhaben im Schwerpunkt unterstützen über den Kommunalentwicklungsfonds in mehreren Phasen den

Aufbau und die Unterhaltung kommunaler Infrastruktur sowie die Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Entscheidungsprozessen.

Außerdem war das FZ-Vorhaben zu dem von der Europäischen Union (EU), Luxemburg, Österreich, Deutschland, Frankreich, Kanada und Dänemark finanzierten, flankierenden Projekt PACTE-BF inhaltlich komplementär, welches primär die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Burkina Faso adressierte. Die Unterstützung der Kommunalwahlen erfolgte lediglich durch die Kapazitätsstärkung der burkinischen Wahlkommission CENI in den Bereichen (i) Übergang zwischen den nationalen und kommunalen Wahlen, (ii) Evaluierung des nationalen Wahlprozesses sowie (iii) Inventarisierung des aus den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wiederverwendbaren Wahlmaterials. Dies geht auch aus den spezifischen Projektzielen des PACTE-BF hervor, welche die technische und operationelle Unterstützung sowie einen langfristigen Kapazitätsaufbau der nationalen Wahlkommission CENI fokussierten. Inwiefern eine direkte Finanzierung von Wahlmaterial auf kommunaler Ebene im Rahmen des PACTE-BF vorgesehen gewesen war, lässt sich heute nicht mehr feststellen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich im Zuge der Materialinventarisierung aus den vorherigen Wahlen ergab, dass Tinte und Wahlkabinen noch ausreichend vorhanden waren, was wiederum die Kohärenz des Vorhabens positiv unterstreicht (bzgl. Beschaffungsänderung vgl. Effektivität). Hinsichtlich der Veranlassung zur Umsetzung des FZ-Beitrags als eigenständige, parallele Maßnahme mit ECES, lässt sich zum Zeitpunkt der EPE (nur) mutmaßen, dass sich eine Aufstockung bzw. Direktfinanzierung des PACTE-BF durch das BMZ mit Blick auf die Titelabgrenzung zum AA und als Korbfinanzierung, welche dem Haushaltsausschuss hätte vorgelegt werden müssen, als schwierig und vermutlich zu langwierig erwiesen hätte. Hinsichtlich der Verwaltung beider Vorhaben lässt sich keine genaue Aussage treffen, in welchen Bereichen die Projekte durch die NGO gemeinsam und inwiefern unabhängig voneinander betreut wurden.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene bestand in der Nutzung der FZ-seitig bereitgestellten Materialien für die Kommunalwahlen. Die der EPE zugrunde gelegten Indikatoren können wie folgt zusammengefasst werden:

| Indikator | Status PP, Zielwert PP | Ex-post-Evaluierung |
|--|--|---|
| (1) Die Kommunalwahlen werden 2016 abgehalten. | Status PP: – Zielwert: ja | Erfüllt: Die Kommunalwahlen fanden am 22.05.2016 statt. |
| (2) Es gibt keine oder keine signifikanten Berichte über fehlende Materialien von Presse oder Wahlbeobachtern. | Status PP: – Zielwert: keine bzw. keine signifikanten | Erfüllt |
| (3) Ergänzt: Die bereitgestellten Materialien werden in allen 368 Gemeinden genutzt. | Status PP: – Zielwert: 368 | Größtenteils bzw. in 365 von 368 Gemeinden erfüllt |

Die Erreichung des Outcome-Ziels wurde durch die drei Indikatoren verifiziert. Die Kommunalwahlen wurden trotz einer zeitlichen Verschiebung abgehalten und es gab keine signifikanten Berichte über fehlende Materialien von Presse oder WahlbeobachterInnen. Die ursprünglich für Ende Januar 2016 angesetzten Kommunalwahlen wurden aufgrund des Staatsstreiches im September 2015 sowie in Folge terroristischer Angriffe Mitte Januar 2016 in Ouagadougou schließlich auf Ende Mai 2016 verlegt. Dass angesichts dieses heiklen, politischen Kontextes sowie der institutionellen Schwäche der Wahlkommission und ihrer regionalen Zweigstellen, die Wahlen weiterhin vorbereitet und abgehalten werden konnten, lässt sich positiv betonen.

Auch konnte ein Teil der Materialkosten der Kommunalwahlen über die FZ-seitige Materialbereitstellung finanziert werden. Im Verlauf der Durchführung ergaben sich allerdings Abweichungen in der ursprünglich vereinbarten Beschaffung. Statt der geplanten Wahlkabinen und Wahlkarte wurden der Druck von Wahlkarten und Wählerlisten, Toner für Kopiergeräte sowie Container zur Aufbewahrung von Wahlunterlagen finanziert. Die Beschaffungsänderung ergab sich dadurch, dass die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende November 2015 nur einen Wahlgang benötigt hatten und dementsprechend Wahlmaterialien eingespart wurden. Dies war zum Zeitpunkt der Projektprüfung nicht antizipierbar gewesen, da ursprünglich zwei Wahlgänge vorgesehen waren.

Zur präziseren Bewertung der flächendeckenden Nutzung der Materialien wurde während der EPE ein Indikator ergänzt, welcher misst, ob die Wahlen überall, d.h. in allen 368 Gemeinden des Landes stattfinden und ob die finanzierten Mittel entsprechend in diesen Gemeinden genutzt wurden. Hinsichtlich dessen Erreichung ergibt sich, dass die Wahlen in 365 von 368 Gemeinden durchgeführt und die Materialien analog eingesetzt wurden. In den drei Gemeinden Zogoré, Bouroum-Bouroum und Béguédo mussten die Wahlen wegen politischer Auseinandersetzungen abgesagt werden.¹ Gemäß dem westafrikanischen Netzwerk für Friedensarbeit (West African Network for Peacebuilding, WANEP) waren in Zogoré und Bouroum-Bouroum Unzufriedenheit mit den Wählerlisten Auslöser von Unruhen. In Béguédo kam es aufgrund der Neuordnung des Wählerverzeichnisses und der damit verbundenen Schaffung von vier neuen Dörfern zu Konflikten, da sich einige Bewohner dadurch nicht rechtzeitig registrieren lassen konnten. Am 28.05.2017 wurden die Kommunalwahlen in diesen Gemeinden nachgeholt.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Folgende Faktoren beeinträchtigen die Effizienz: Der verfügbare Finanzierungsrahmen in Höhe von EUR 1,5 Mio. wurde nicht ausgeschöpft. Die Gesamtfinanzierung der FZ-Maßnahme für die Kommunalwahlen umfasste insgesamt 620.377,87 EUR, was nur einem Anteil von knapp 41 % der ursprünglich geplanten Mittel entspricht. Hauptgrund für die Minderkosten war, dass von den vorherigen Wahlen aufgrund eines fehlenden zweiten Wahlgangs noch Materialien zur weiteren Verwendung vorhanden waren, wodurch sich der Finanzierungsbedarf für die Kommunalwahlen deutlich reduzierte. Unter Effizienz-Kriterien ist der Implementierungsaufwand (u.a. die vertraglichen Verpflichtungen und das Projektmanagement) im Vergleich zu den geringen Projektmitteln geringen Nutzen nicht angemessen. Die Gesamtkosten für die Kommunalwahlen lagen mit EUR 10,2 Mio. auch deutlich unter dem ursprünglich geschätzten Betrag von EUR 23 Mio. Im Zuge der EPE konnten keine Informationen zum burkinischen Eigenbeitrag bzw. der Herkunft der restlichen Mittel erhalten werden.² Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel des FZ-Beitrags wurde durch eine burkinische Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt. Die Laufzeitverlängerung des Vorhabens um 4 Monate auf Grund der Wahlverschiebung erscheint aus heutiger Sicht und in Anbetracht der politischen Entwicklungen nicht kritisch und unterstreicht tendenziell die beschriebene Flexibilität und Anpassungsfähigkeit im Design des Vorhabens.

Die bei Projektprüfung kalkulierten Verwaltungskosten der NRO ECES beliefen sich auf EUR 100.000,00, ein Anteil von knapp 7 %³. Der tatsächlich ausgezahlte Betrag (EUR 89.961,87) fällt im Verhältnis zur realen Investition (EUR 530.416,00) höher aus (17%). Allerdings wurden die Leistungen (Materialbeschaffung) trotz der Beschaffungsänderung erbracht, die NRO hatte darüber hinaus einen Mehraufwand, da Ausschreibungen sowohl für die ursprünglich geplanten Lose (Wahlkabinen und Tinte) sowie für die zwei neuen Lose (Druck von Wahlkarten und verschiedene Materialien inkl. Containern) vorbereitet wurden. Die Verwaltungskosten blieben trotz des durch die Neuausschreibung bedingten Mehraufwands unter dem ursprünglich eingeplanten Betrag. Auch im Rahmen des PACTE-Projektes wurde der

¹ Bei vergangenen Wahlen war es gelegentlich auch zu Annullierungen in einzelnen Wahlbüros wegen Unregelmäßigkeiten bei Wahllisten, Wahlkarten oder wegen kurzfristiger Verlegung von Wahlbüros gekommen. Gemäß der WANEP können die Kommunalwahlen in Burkina Faso sehr konfliktträchtig sein (« Les élections municipales sont les plus conflictuelles au Burkina Faso »). Aus diesem Grund werden die Auseinandersetzungen in den Gemeinden Zogoré, Bouroum-Bouroum und Béguédo (von insgesamt 368) als weniger prioritär/schwerwiegend für die Bewertung des Projekterfolgs betrachtet.

² Durch das PACTE-BF wurden ca. EUR 7,3 Mio. sowohl für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen als auch für die Kommunalwahlen finanziert.

³ In Bezug zu dem ursprünglichen FZ-Beitrag von EUR 1,4 Mio.

kosteneffiziente Beschaffungsprozess durch ECES positiv hervorgehoben. Dies wurde mitunter auf das Personal der NRO zurückgeführt, welches auf die Beschaffung von Wahlmaterialien spezialisiert war. In Anbetracht dessen war die Berücksichtigung der NRO ECES als weiterer Träger neben CENI im Projekt-design vorteilhaft und effizienzsteigernd.

Für die Effizienz von Beschaffung und Verteilung der Wahlmaterialien lässt sich insgesamt eine positive, zügige und flexible Abwicklung feststellen. So lag zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung über einen noch ausreichenden Vorrat an Tinte und dem Zeitpunkt der Unterbreitung eines neu angepassten, bedarfsgerechten Angebots lediglich ein Monat. Die für die Verteilung der Materialien verantwortliche CENI leitete die gelieferten Materialien an ihre Zweigstellen und die entsprechenden Wahllokale weiter. In den Dokumenten wurde beschrieben, dass CENI zum Zweck der pünktlichen Zustellung der Materialien zeitgleich zur teils leicht verzögerten Lieferung (Toner und Container) mit der Verteilung an die Kommunen begann. Diese bedarfsgerechte Anpassungsfähigkeit der am Wahlprozess beteiligten Akteure ist positiv zu unterstreichen. Angesichts des Implementierungsaufwands, welcher im Vergleich zum Nutzen hoch ausfiel, lässt sich das Vorhaben unter Effizienzgesichtspunkten insgesamt als "eingeschränkt erfolgreich" bewerten.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Ziel auf Impact-Ebene war es, durch die Finanzierung von prioritären Wahlmaterialien einen Beitrag zur ordnungsgemäßen Durchführung von glaubhaften, friedlichen und transparenten Kommunalwahlen 2016 zu leisten. Die der EPE zugrunde gelegten Indikatoren können wie folgt zusammengefasst werden:

| Indikator | Status PP, Zielwert PP | Ex-post-Evaluierung |
|---|--|---|
| (1) Wahlbeobachtungen bescheinigen insgesamt transparente und gültige Wahlen. | Status PP: – Zielwert: ja | Erfüllt; |
| (2) Medienberichte sprechen von einem friedlichen Ablauf der Kommunalwahlen. | Status PP: – Zielwert: ja | Erfüllt; |
| (3) Ergänzt: In allen 368 Gemeinden können im Anschluss an die Wahl Kommunalräte eingerichtet werden. | Status PP: – Zielwert: 368 Kommunalräte | Größtenteils erfüllt bzw. in 349 von 368 Gemeinden erfüllt; |

Die Kommunalwahlen verliefen nationalen und internationalen Berichterstattungen zufolge überwiegend friedlich und ohne größere Unregelmäßigkeiten. Zu dieser Erkenntnis kommen neben der WANEP auch die externe Evaluierung des PACTE-BF, das Africa Research Bulletin sowie einschlägige Medien. Das Beobachterbündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen CODEL (Convention des Organisations de la Société Civile pour l'Observation Domestique des Elections) mit seinen 1056 WahlbeobachterInnen hatte der Wahlkommission CENI insgesamt zu transparenten, inklusiven und effizienten Wahlen gratuliert. Wie auch bei den nationalen Wahlen Ende 2015 erhielt die MPP die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Neben den politischen Auseinandersetzungen in den Gemeinden Zogoré, Bouroum-Bouroum und Béguédo, kam es allerdings im Nachgang bei der Wahl der Bürgermeister in einigen Gemeinden zu gewaltsamen Protesten und Unruhen, in einzelnen Fällen sogar mit Todesopfern. Gemäß der NRO IFES (International Foundation for Electoral Systems) konnten hierdurch in 16 Gemeinden keine Kommunalräte

formiert werden. Zusammen mit den Gemeinden, in denen die Wahlen im Vorfeld annulliert worden waren, handelte es sich um 19 Gemeinden, in denen der Wahlprozess formell nicht beendet wurde.⁴

Um die hier dargestellte Entwicklung in den Indikatoren abzubilden, wurde im Zuge der EPE ein weiterer Impact-Indikator ergänzt, mittels dessen die flächendeckende Durchführung der Kommunalwahlen sowie der erfolgreiche Abschluss des Wahlprozesses in Form der Bildung von Kommunalräten bewertet werden kann. Angesichts der Konflikte bei der Wahl der Bürgermeister lässt sich dieser zusätzliche Indikator als „größtenteils erfüllt“ erfassen. Hierdurch wird außerdem eine Präzisierung hinsichtlich der im zweiten Impact-Indikator verwendeten Formulierung „friedlicher Ablauf“ ermöglicht, welcher Raum für Interpretation lässt. Da sich die beschriebenen Vorfälle insgesamt in rund 5 % der Gemeinden abspielten, kann die Zielformulierung des Vorhabens auf Impact-Ebene zusammenfassend als erreicht bezeichnet werden.

Hinsichtlich der Durchführung transparenter Wahlen lässt sich schließlich auch die Wahlbeteiligung betrachten. Mehrere Medien sprachen hierbei im Vergleich zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2015 (59,88 %) sowie den Kommunalwahlen der Vorjahre (75,3 % bei den Kommunalwahlen 2012⁵) von einer relativ niedrigen Wahlbeteiligung mit 47,65 %. Es ist zu vermuten, dass der Andrang bei den Kommunalwahlen 2016 aufgrund der vorausgegangenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen geringer ausfiel.

Insgesamt lässt sich anmerken, dass sich die Verbesserungen im burkinischen Wahlprozess, wie z.B. ein schnelleres System zur Übermittlung der Wahlergebnisse, rückblickend stärker auf die kapazitätsbildenden Maßnahmen für die CENI im Rahmen des PACTE-BF zurückführen lassen. Die FZ-finanzierte, einmalige Materialbereitstellung wirkte insofern (nur) in Ergänzung zum PACTE strukturbildend. Das Vorhaben lässt sich in erster Linie als ein bedeutendes, politisches Signal zur Unterstützung des demokratischen Prozesses werten. Vor dem Hintergrund der Umbrüche im Land hat die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zum burkinischen Transitionsprozess geleistet. Über das Impact-Ziel hinaus lässt sich verzeichnen, dass mit der Durchführung der Kommunalwahlen im Anschluss an die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen der Prozess zur Wiederherstellung einer verfassungsmäßigen Ordnung anderthalb Jahre nach dem Volksaufstand insgesamt gelungen war.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Da das Vorhaben durch den dringlichkeitsbezogenen Kontext als Eilvorhaben konzipiert war und es sich um die einmalige Bereitstellung von Wahlmaterialien handelte (keine Betriebsphase), hat es keinen Anspruch auf Nachhaltigkeit. Das Kriterium wird daher in die Bewertung des Vorhabens nicht einbezogen. Abschließend lassen sich jedoch einige Beobachtungen hinsichtlich des burkinischen Demokratisierungsprozesses festhalten. Das GIGA (German Institute of Global and Area Studies) verzeichnete insgesamt seit der Ende 2015 gebildeten Regierungskoalition unter Präsident Kaboré von der MPP einen offenen und freien politischen Wettbewerb im Land, geprägt von einer aktiven parlamentarischen Opposition, unabhängigen Medien und einer starken Zivilgesellschaft. Entwicklungen wie die rechtliche Aufarbeitung des Putsches, die im Jahr 2016 vom Parlament auf den Weg gebrachte, neue Menschenrechtskommission sowie die Verabschiedung neuer Dezentralisierungs-Benchmarks 2018 wurden ebenfalls als demokratische Erfolge gewertet. „Auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung ist es zu einer Verbesserung politischer Freiheiten [...] gekommen.“ Diese über das Vorhaben hinausgehenden, positiven Entwicklungen bei der Demokratisierung wurden in den letzten Jahren allerdings aufgrund des sich ausdehnenden Sahel-Regionalkonflikts gedämpft. Die Sicherheitslage hat sich in Verbindung mit den häufigen Terroranschlägen deutlich verschlechtert. Die Sicherheitsprobleme haben auch auf die aktuellen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im November 2020 eingewirkt. So mussten knapp 2.000 Wahllokale wegen der schlechten Sicherheitslage geschlossen bleiben und viele wahlberechtigte Personen hatten sich nicht

⁴ Am 28.05.2017 wurden dementsprechend in Andemtenga, Barani, Beguédo, Bouroum-Bouroum, Dablo, Dandé, Karangasso Vigué, Kantchari, Kindi, Kombori, Koungny, Madjoari, Saponé, Séytenga, Zabré, Ziga, Zoaga, Zogoré, sowie im vierten Bezirk von Ouagadougou nochmalige Kommunalwahlen organisiert.

⁵ Gemäß L'Actualité du Burkina Faso.

registrieren lassen.⁶ Insgesamt aber haben WahlbeobachterInnen den Wahlablauf 2020 als zufriedenstellend und gut organisiert qualifiziert, was mitunter auch auf eine gute Positionierung der CENI schließen lässt.

Hinsichtlich der Herausforderungen bei der Wahl der Bürgermeister 2016, empfahl die WANEP in ihrem Wahlbeobachtungs-Bericht («Monitoring du processus électoral pour des élections apaisées au Burkina Faso en 2015 et 2016»), das Wahlgesetz um eine Klausel zur eindeutigen Ernennung der Bürgermeister zu erweitern, sodass der Kandidat einer Partei mit absoluter Mehrheit in einer Gemeinde auch entsprechend Bürgermeister dieser Kommune werden kann. Im Zuge der geführten Gespräche für die EPE wurde deutlich, dass das unklare System zur Ernennung der Bürgermeister noch fortzubestehen scheint. Demgegenüber ist positiv hervorzuheben, dass im Rahmen der jüngsten Wahlen Ende November 2020 die Bevölkerung das erste Mal die Möglichkeit hatte, aus dem Ausland an den Wahlen teilzunehmen. Dies kann als Verbesserung des Wahlprozesses bzw. der Rahmenbedingungen bewertet werden, auch wenn der Zeitraum für die Registrierung recht knapp und umstritten war.⁷

Nachhaltigkeit Teilnote: -

Anhang

Anlage 1: Methodische Ansätze, Liste der Quellen und GesprächspartnerInnen

Anlage 2: Unabhängigkeitserklärung

Anlage 3: Karte des Projektgebietes

⁶ Von den rund 20 Mio. Burkinabés hatten sich etwa 6,5 Mio. Menschen als Wähler registrieren lassen. Die Differenz zu den eigentlich rund 10 Mio. wahlberechtigten Personen soll sich aus fehlenden Ausweisdokumenten, der schwierigen Sicherheitslage oder dem Mangel an Interesse am politischen Geschehen erklärt haben.

⁷ Der Registrierungszeitraum für die in der Elfenbeinküste lebende große Diaspora betrug Berichten zufolge 21 Tage.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. 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 sechs 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.