

# Ex-post-Evaluierung – Ecuador

>>>

**Sektor:** Stadtentwicklung (CRS-Code 43030) & Dezentralisierung und Förderung Subnationaler Gebietskörperschaften (CRS-Code: 15112)

**Vorhaben:** Gemeindeentwicklung/BEDE (Phase I) & Gemeindeentwicklung Phase II (2002 66 759 & 2012 66 063)\*

**Träger des Vorhabens:** Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	Phase I (Plan)	Phase I (Ist)	Phase II (Plan)	Phase II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	17,55	20,95	15,00	17,00
Eigenbeitrag	4,51	8,00	5,00	7,00
Finanzierung	13,04	12,95	10,00	10,00
davon BMZ-Mittel	13,04	12,95	10,00	10,00

\*) Phase I war in Stichprobe 2018, Phase II in Stichprobe 2019

**Kurzbeschreibung:** Die beiden FZ-Module „Gemeindeentwicklung I und II“ waren Teil des EZ-Programms „Staatsmodernisierung, Dezentralisierung und Stärkung der autonomen dezentralisierten Regierung“. Es wurden in beiden Phasen Kreditlinien für ausgewählte Kommunen zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Die Kredite wurden vom Träger an die Kommunen weitergeleitet. Finanziert werden konnten kommunale Investitionen in Trinkwasser-, Abwasser- und Müllentsorgungsinfrastruktur sowie in Phase II auch in urbane Mobilität; letztgenannter Sektor stieß jedoch nicht auf entsprechende Nachfrage.

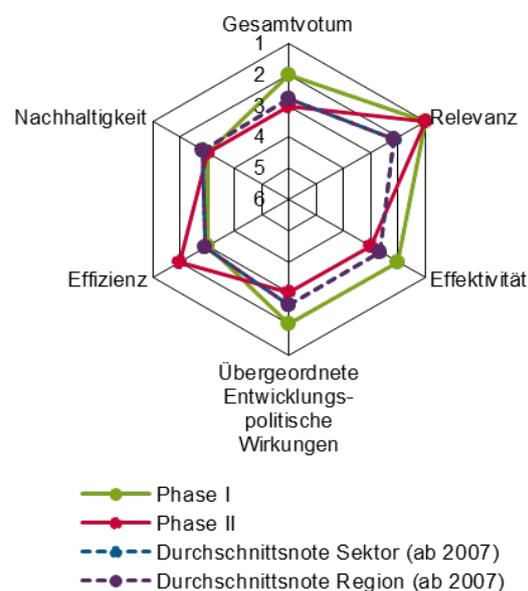
**Zielsystem:** Durch die finanzierten Maßnahmen sollte die Versorgung der in den ausgewählten Gemeinden lebenden Bevölkerung mit Basisdienstleistungen im Bereich Wasser, Abwasser, Abfall und urbaner Mobilität verbessert sowie die Selbstverwaltungskapazitäten der Kommunen gestärkt werden (Outcome). Die Ziele auf der Impact-Ebene waren die Reduzierung von Armut, die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und der Schutz der Umwelt.

**Zielgruppe:** Zielgruppe war die Bevölkerung der ausgewählten Gemeinden. In Phase I waren dies ca. 415.000 Menschen in 20 Gemeinden, in Phase II 680.000 Menschen in 14 Gemeinden, von denen 120.000 direkt erreicht wurden. Es kann bei den Zahlen zu Überschneidungen und damit Doppelzählungen kommen.

## Gesamtvotum: Note 2 (Phase I), Note 3 (Phase II)

**Begründung:** In der Mehrzahl der geförderten Gemeinden konnte die Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Basisdienstleistungen durch das Vorhaben deutlich verbessert und positive Wirkungen auf die Umwelt erzielt werden. Damit wurde dazu beigetragen, von der Regierung definierte politische Ziele zu erreichen und gesetzliche Pflichten der Gemeinden zu erfüllen. Eine nachhaltige signifikante Stärkung der finanziellen Kapazitäten der Gemeinden fand jedoch nur dort statt, wo der politische Wille der kommunalen Entscheidungsträger vorhanden war, die Gebühren für die Nutzung der Services konsequent einzutreiben. Dort, wo dies nicht der Fall war, zum Beispiel im größten Projekt der Phase II, traten Defizite bei der Effektivität und Nachhaltigkeit zu Tage.

**Bemerkenswert:** Das ecuadorianische System der Gemeindefinanzierung aus dem Staatshaushalt (15 % der Erdöleinnahmen des Landes fließen an die Gemeinden) kombiniert mit der Garantie und Kontrolle des Finanzministeriums für Kommunalkredite erlaubt dem Träger, nahezu risikolos Gemeinden zu finanzieren, ohne sie der Gefahr der Überschuldung auszusetzen. Die kreditbasierte Finanzierung eines Dezentralisierungsvorhabens erscheint vor diesem Hintergrund als gelungene Innovation.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

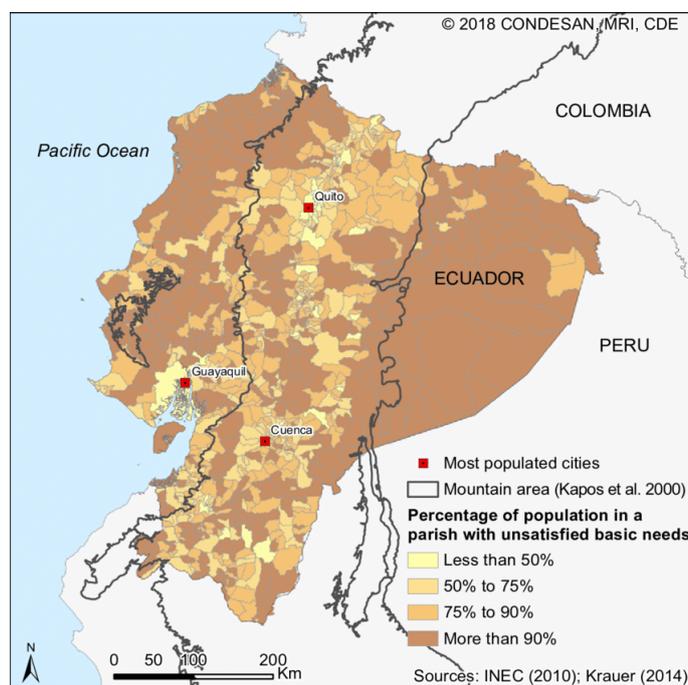
## Gesamtvotum: Note 2 (Phase I), Note 3 (Phase II)

### Teilnoten:

	Phase I	Phase II
Relevanz	1	1
Effektivität	2	3
Effizienz	3	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	3
Nachhaltigkeit	3	3

### Relevanz

Ecuador gehörte bereits zum Zeitpunkt der Prüfung der ersten Phase im Jahr 2002 zu den „upper middle income countries“, war jedoch durch eine ausgeprägte Ungleichheit mit einem GINI-Koeffizienten von 53,4 (2003, 2002 nicht verfügbar) gekennzeichnet. Im Jahr 2007 (erster verfügbarer Datenpunkt) lebten noch 36,7 % der Bevölkerung von einem Einkommen unterhalb der nationalen Armutsgrenze, bei der Prüfung der zweiten Phase im Jahr 2012 immerhin noch 27,3 %. Die folgende Karte aus der Veröffentlichung von Bracher et al 2018, die Daten aus dem Jahr 2010 verwendet, zeigt, dass die Versorgung mit öffentlichen Basisdienstleistungen besonders in abgelegenen Gemeinden noch große Mängel aufweist.



Quelle Graphik: Bracher, C. P., Wymann von Dach, S., & Adler, C. (2018). Challenges and opportunities in assessing sustainable mountain development using the UN Sustainable Development Goals. S. 27.

Die hier evaluierten Vorhaben im Bereich Dezentralisierung haben zum Ziel, über eine Stärkung der Selbstverwaltungskapazitäten ausgewählter mittelgroßer Gemeinden zu einer nachhaltigen Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen, insbesondere in den Sektoren Trinkwasser, Abwasser und Abfall, in der zweiten Phase auch urbaner Mobilität, beizutragen (Outcome, Modulziel) und so den Dezentralisierungsprozess in Ecuador zu stärken sowie die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den geförderten Gemeinden zu verbessern (Impact, EZ-Programmziel).

Die FZ setzte zur Erreichung dieser Ziele an dem Problem des mangelnden Zugangs der meisten Gemeinden zur Finanzierung größerer Infrastrukturinvestitionen an. Der Dezentralisierungsprozess in Ecuador war im Jahr 2002 bereits weit fortgeschritten. Den Gemeinden war die Verantwortung für öffentliche Basisdienstleistungen mit dem Dezentralisierungsgesetz von 1997 nach und nach übertragen worden (administrative Dezentralisierung), lokale Wahlen (politische Dezentralisierung) wurden abgehalten, und auch fiskalisch war die Dezentralisierung erfolgt, denn die Gemeinden erhielten regelmäßige Zuweisungen der Zentralregierung, u.a. durch Einnahmen aus der Ölförderung gespeist. Diese Einnahmen erlaubten jedoch keine größeren Einmalzahlungen, wie sie bei Infrastrukturinvestitionen anfallen. Die Möglichkeit, die Investitionsausgaben durch Aufnahme von Krediten bei kommerziellen Banken zu decken, war nicht gegeben, da hierfür die Kreditwürdigkeit kleiner und mittelgroßer Gemeinden trotz ihrer Einnahmen und weitgehender fiskalischer Autonomie, z.B. zur Festsetzung von Tarifen, nicht ausreichte. An diesem Finanzierungsengpass setzten die FZ-Vorhaben an. Dem Träger des Vorhabens, der staatlichen, auf die Vergabe von Kommunalkrediten spezialisierten Banco de Desarrollo (BDE), wurden konzessionäre Refinanzierungslinien zur Verfügung gestellt, die als Kredite an ausgewählte Gemeinden zur Durchführung von Investitionen weitergeleitet wurden. In Phase I wurden die Kredite durch die ecuadorianische Nationalregierung mittels Subventionen aus dem Fondo de Inversión Municipal (FIM) aufgestockt, nach einem Schlüssel, der den Subventionsanteil mit der Armut der Gemeinde erhöhte. In Phase II standen diese Subventionen nicht mehr zur Verfügung, da FIM nur noch Studien unterstützte. Das Konzept sah vor, dass die Gemeinden ihre Kredite aus den staatlichen Zuweisungen bedienen, die direkt vom Konto der Gemeinde bei der Zentralbank abgebucht werden. Da der Staat eine Garantie für die Zahlungen übernimmt, wurde und wird durch eine zentrale Kontrolle des Finanzministeriums ebenfalls sichergestellt, dass Gemeinden ihre Verschuldungskapazität nicht überschreiten. Ein Kreditausfallrisiko für den Träger BDE ist somit nahezu nicht vorhanden. Die Gemeinden sollten zusätzlich einen Eigenbeitrag in Form der Finanzierung z.B. von Feasibility Studien oder Landerwerb erbringen. In Phase I war die Auszahlung der Kredite an die Voraussetzung geknüpft, dass die Gemeinden eine Verbesserung ihres Finanzmanagements vorweisen können, vor allem durch Fortschritte in der Kostendeckung, z.B. durch Tarifierhöhungen. Dabei sollten die Gemeinden durch Technical Assistance (TA) der GIZ bzw. in Phase I des Deutschen Entwicklungsdiensts (DED), der die TA-Abteilung der Trägerbank verstärkte, unterstützt werden. Zusätzlich war die Auswahl von zu finanzierenden Investitionen auf solche beschränkt, die potentiell Gebühreneinnahmen generieren, d.h. Wasser und Abwasser, Abfallentsorgung und in Phase II auch urbane Mobilität.

Diese Wirkungskette, über die Bereitstellung von Kreditfinanzierung (gepaart mit Subventionen) und Kapazitätsaufbau (Input) den Gemeinden größere Infrastrukturinvestitionen (Output) mit dem angestrebten Ergebnis zu ermöglichen, sowohl die Basisversorgung der Bevölkerung zu verbessern als auch die Gemeinden zu stärken (Outcome), um so den Dezentralisierungsprozess zu unterstützen und die Lebensbedingungen zu verbessern (Impact), ist in jeder Hinsicht überzeugend. Die Wirkungslogik erscheint in nahezu idealer Weise auf den ecuadorianischen Kontext abgestimmt.

Die ausgewählten Investitionsschwerpunkte scheinen den Präferenzen der Gemeindemitglieder zu entsprechen, denn bei einer im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Umfrage unter den Bewohnern der Gemeinden gaben von den 887 Befragten als erste Priorität ihrer Bedürfnisse 65 % Wasser oder Gesundheit an – und letztere wird durch eine verbesserte Abwasser- und Abfallentsorgung neben dem Schutz der Umwelt besonders gefördert.

Die Vorhaben sind ebenfalls gut auf die Prioritäten der ecuadorianischen Zentralregierung abgestimmt. Das Recht auf Wasser wird gar in der ecuadorianischen Verfassung aus dem Jahr 2008 garantiert und dessen Bereitstellung als eine der zentralen Pflichten des Staates aufgeführt (siehe Titel I Konstituierende Elemente des Staates, Kapitel 1 Grundlegende Prinzipien, Artikel 3, Satz 1). In derselben Verfassung verankert Ecuador als erstes Land der Welt Rechte der Natur (siehe Titel II Rechte, Kapitel 7). Die Durchsetzung von Umweltstandards wurde über die Jahre gestärkt, etwa durch die Gründung einer Umweltbehörde im Jahr 2005, die Einführung eines Informationsregisters auf Gemeindeebene zur Erfassung der Einhaltung von Umweltstandards, u.a. im Bereich Abwasser und Abfall im Jahr 2012 und die Verschärfung von Strafen bei Nicht-Einhaltung. Den Prioritäten der deutschen Bundesregierung, insbesondere des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entsprechen die Vorhaben ebenfalls, denn „Staat, Demokratie und Teilhabe“ ist neben Umwelt- und Ressourcenschutz seit Jahren ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Ecuador. Beiträge zu den Sustainable Development Goals können von den Vorhaben, obwohl sie zu Zeiten der Millennium Development Goals konzipiert wurden,

ebenfalls erwartet werden, insbesondere zu SDG 6 „Wasser- und Sanitärversorgung für alle“, SDG 11 „nachhaltige Städte und Siedlungen“ sowie SDG 15 „Landökosysteme schützen“. Mit ihrem zu erwartenden Beitrag zu SDG 11 sind die Vorhaben in gewisser Weise sogar ihrer Zeit voraus, denn erst seit wenigen Jahren stehen die nachhaltige Stadtentwicklung und damit verbunden die Problematik der Kommunalfinanzierung im Zentrum der entwicklungspolitischen Aufmerksamkeit. Deshalb und wegen der ausgereiften, dem ecuadorianischen Kontext ideal angepassten Konzeption und Wirkungslogik bewerten wir die Relevanz beider Vorhaben als außergewöhnlich hoch.

**Relevanz Teilnote: 1 (beide Phasen)**

**Effektivität**

Die Outcome-Ziele der FZ-Dezentralisierungsmaßnahme beziehen sich zum einen auf die infrastrukturelle Dimension (Nutzung verbesserter Infrastruktur durch die Bevölkerung) und zum anderen auf die Governance-Dimension der Stärkung der Gemeinden. In Phase I stellten die Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung ausschließlich auf das Ziel der Gemeindestärkung ab (mindestens 70 % der Gemeinden erreichen finanzielle Nachhaltigkeit und erheben kostendeckende Tarife in den verbesserten Sektoren) und vernachlässigten die Infrastrukturdimension. Deshalb wird im Rahmen der Ex-post-Evaluierung (EPE) für beide Phasen einheitlich auf die angemesseneren Indikatoren der Phase II abgestellt, die teilweise geschärft wurden. Sie sind in der folgenden Tabelle mit den erreichten Werten wiedergegeben.

Indikator	Phase I - Status EPE	Phase II – Status EPE
1) Mindestens 15 (Phase I, da Subventionen vorhanden und höhere FZ Mittel) bzw. 10 Einzelprojekte (Phase II) werden finanziert und nachhaltig betrieben (bei EPE spezifiziert: mindestens 80 % sind 5 Jahre nach Investition funktionsfähig)	<b>Erfüllt:</b> 20 Gemeinden wurden mit insgesamt 24 Einzelinvestitionen unterstützt, davon 12 im Bereich Wasser, 7 im Bereich Abwasser und 5 im Bereich Abfallentsorgung. Alle Projekte wurden durch lokale Gutachter besucht. Lediglich 4 Einzelprojekte wurden nicht mehr funktionsfähig vorgefunden. Die Investition lag teilweise mehr als 10 Jahre zurück.	<b>Erfüllt:</b> 14 Gemeinden wurden mit 14 Einzelinvestitionen unterstützt, davon 11 im Bereich Abfallentsorgung, eins im Bereich Abwasser und 2 im Bereich Wasser. Alle Projekte wurden bei dem Besuch lokaler Gutachter funktionsfähig vorgefunden. Der Investitionszeitpunkt lag teilweise weniger als 5 Jahre zurück.
2) Umsetzung der einzelnen Investitionsmaßnahmen lag im Durchschnitt unter 15 Kalendermonaten	<b>Nicht erreicht:</b> Die geplante Laufzeit von 4 Jahren wurde massiv überschritten. Bis zur Vollauszahlung der Mittel dauerte es mehr als 11 Jahre. Kommentierung erfolgt unter Effizienz	<b>Erreicht,</b> gesamte FZ-Mittel wurden in ca. 2,5 Jahren ausgezahlt. Kommentierung erfolgt unter Effizienz
3) Die Gemeindebevölkerung wird durch den Service erreicht und ist mit den Leistungen zufrieden (bei EPE spezifiziert)	<b>Weitgehend erfüllt.</b> Die Zahl der Gemeindebewohner wird mit 415.000 angegeben. In der Befragung einer Stichprobe von 623 Bewohnern zeigte sich die Mehrheit (56 % Wasser, 55 % Abfallentsorgung) mit dem Service zufrieden oder sehr zufrieden.	<b>Weitgehend erfüllt.</b> Laut Abschlusskontrolle wiesen die geförderten Gemeinden eine Gesamtbevölkerung von 680.000 auf, von denen 120.000 direkt erreicht wurden. In der Befragung einer Stichprobe von 264 Bewohnern zeigte sich die Mehrheit (56 % Wasser, 74 % Abfallentsorgung) mit dem Service zufrieden oder sehr zufrieden.

4) Zahl der Gemeinden, die mit ihren Zahlungen gegenüber dem Träger BDE im Rückstand sind, liegt bei Null.	<b>Erfüllt.</b> Keine Zahlungsrückstände. Kredite bereits teilweise getilgt.	<b>Erfüllt.</b> Keine Zahlungsrückstände vorhanden.
5) Am Ende des Programms verfügt die Mehrzahl der Gemeinden (Phase I mindestens 70 %, Phase II mindestens 50 %) über eine erhöhte finanzielle Nachhaltigkeit.	<b>Nur teilweise erfüllt.</b> Die für Phase I im Prüfungsbericht geforderte finanzielle Nachhaltigkeit wurde klar nicht erreicht, jedoch haben sich die Einnahmen bei vielen Gemeinden erhöht.	<b>Teilweise erfüllt.</b> Die Einnahmen der meisten Gemeinden aus Servicegebühren haben sich laut Informationssystem des Trägers und dessen Abschlussbericht teils erheblich gesteigert. Diese Einnahmen weisen jedoch eine hohe Volatilität aus und sind nicht überall ausreichend, um die zusätzlichen Kosten der Gemeinden zu decken.

Zusätzlich zu dem Besuch aller Einzelmaßnahmen durch lokale Gutachter besuchte die Evaluierungsmission vor Ort insgesamt 7 Gemeinden und nahm 3 Investitionen aus Phase I und 4 Investitionen aus Phase II in Augenschein. Die durch die lokalen Gutachter festgestellte Funktionsfähigkeit der überwiegenden Mehrheit der Anlagen bestätigte sich. Jedoch wurden vereinzelte Mängel festgestellt. Die zur neuen Mülldeponie in Sigchos (Phase II) gehörigen Bürogebäude wurden nicht genutzt, da die Bereitstellung von Basisservices (Strom, Wasser) durch die Gemeinde auch sechs Monate nach Inbetriebnahme der Deponie (noch) nicht erfolgt war. Eine von 8 kleinen biologischen Kläranlagen in ländlichen Gemeinden, die zum Einzugsgebiet der Stadt Pillaro (Phase II) gehören, hielt die Normen für die Ablaufwerte nicht ein. Die Stadtverwaltung hatte bereits ein Gutachten beauftragt und erhalten, das eine Empfehlung enthielt, wie das Problem gelöst werden kann. In Ventanas (Phase II) wird das Wasser aus Kostengründen nicht mikrobiologisch untersucht. Obwohl die Richtwerte für Mangan überschritten werden, wird das Wasser nicht entsprechend aufbereitet und selbst kleinere dringliche Investitionen blieben aus. Es gab aber auch herausragende Positivbeispiele: In der Stadt Pujillo (Phase I) konnte sich der Direktor der Wasserwerke sehr gut an das inzwischen mehr als 10 Jahre zurückliegende Projekt zur Trinkwasserversorgung erinnern. Ohne dieses Projekt wäre es seiner Ansicht nach nicht möglich gewesen, die Trinkwasserversorgung der stark wachsenden Stadt zu sichern. Bis heute steuert die finanzierte Trinkwasseranlage ca. 50 % zur Gesamtproduktion der Stadt bei. Das Projekt habe durch die TA außerdem dazu beigetragen, die Wasserversorgung in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen auszugliedern, wodurch das Management professionalisiert werden konnte. In Cañar (Trinkwasser, Phase II), Rumiñahui (Trinkwasser, Phase I) und Mejía (Abfall, Phase I) wurden die Anlagen vorbildlich betrieben und in Cañar und Mejía tragen die Gebühreneinnahmen der Gemeinde die laufenden Kosten des Betriebs der Services inklusive Instandhaltung.

Die Gebührenerhebung und Eintreibung wies jedoch in einigen besuchten Gemeinden erhebliche Defizite auf. Dort waren es meist politische Vorgaben, die dazu führten, dass säumige Kunden weiter beliefert wurden, Forderungen aus nicht-bezahlten Rechnungen erlassen wurden, öffentliche Einrichtungen umsonst beliefert werden mussten (Bsp.: Schwimmbad in Pujilí) und Tarife nicht erhöht wurden. Im Wassersektor sind Hebeeffizienzen von deutlich unter 60 % keine Seltenheit. Als Erklärung wurde immer wieder darauf verwiesen, dass das in der Verfassung verankerte Recht auf Wasser für Alle es verhindere, den Service bei nicht zahlenden Verbrauchern abzuschalten. Vom selben Problem ist damit auch die Erhebung von Abwassergebühren betroffen. Auch Müllgebühren werden bisweilen gar nicht erhoben oder mangelhaft bezahlt. Die Betreiber der Anlagen mit unzureichendem Einkommen aus Gebühren sind auf Subventionen aus den zentralstaatlichen Fiskaltransfers an die Gemeinden angewiesen. Diesbezüglich könnte es aus Sicht der Evaluierungsmission sogar von Nachteil sein, wenn der öffentliche Service in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen ausgelagert wurde. Obwohl im Rahmen der TA-Maßnahme Kenntnisse darüber vermittelt wurden, wie kostendeckende Tarife zu berechnen sind – und daran konnten sich einzelne Interviewpartner auch noch erinnern - ist es nicht annähernd flächendeckend gelungen, Tarife auf ein kostendeckendes Niveau anzuheben. Positiv unterscheiden sich bezüglich der Gebührener-

hebung solche Gemeinden, die die Leistungen konsequent einstellen, wenn die Rechnung nicht bezahlt wird. In diesen Gemeinden wurden die Zahlungsrückstände häufig auf unter 5 % der berechneten Leistung reduziert. Ein Widerspruch zum verfassungsmäßigen Anspruch muss nicht unbedingt entstehen, da die Bürger grundsätzlich Zugang zu Trinkwasser bekommen können, auch wenn dieses nicht bis in ihre Wohnung geliefert wird. Bei der Abfallentsorgung hat sich die Kopplung der Gebühren an die Stromrechnung bewährt, da niemand riskieren möchte, den Strom abgestellt zu bekommen.

Da mit allen finanzierten Investitionen zusätzliche Kosten für Betrieb, Wartung und Zinsen einhergehen, die finanzielle Stärkung der Gemeinden aus Gebühreneinnahmen jedoch in vielen Gemeinden hinter den Erwartungen zurückbleibt, liegen folgende Schlüsse nahe: Erstens ließen sich die neuen Anlagen vermutlich in vielen Fällen nicht in der vorgefundenen Qualität ohne Unterstützung durch die fiskalischen Gemeindezuweisungen betreiben, und zweitens ist davon auszugehen, dass die neuen Anlagen einzelne Gemeinden finanziell nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet und damit finanziell geschwächt haben – obwohl der Kapazitätsaufbau in den Gemeinden durchaus positive Ergebnisse zeigte.

Aufgrund der teilweise guten bis sehr guten Zielerreichung bei gleichzeitig deutlichen Schwächen bezüglich der Gebührenerhebung durch die Gemeinden, die jedoch durch das System eines funktionierenden Fiskaltransfers aufgefangen werden können, bewerten wir die Effektivität der Phase I als gut, da hier unter Verwendung erheblicher Subventionen vor allem unerlässliche Vorhaben der Trinkwasserversorgung finanziert wurden. In der Phase II wurde mit USD 5,2 Mio. (47 % des FZ-Betrags der Phase) ein Wasserwerk in Ventanas finanziert, welches in besonderem Maße die oben dargestellten technischen und administrativen Schwächen aufweist. Ansonsten standen Vorhaben der Abfallentsorgung im Vordergrund, die ohne Subventionen rein auf der Basis von Krediten finanziert werden mussten, so dass hier das Problem der finanziellen Schwächung der Gemeinden besonders stark zum Tragen kommt. Deshalb wird Phase II in ihrer Effektivität nur mit zufriedenstellend bewertet.

#### Effektivität Teilnote: 2 (Phase I) und 3 (Phase II)

#### Effizienz

Während Phase II nahezu planmäßig durchgeführt wurde, wird die Effizienz von Phase I durch die extremen Verzögerungen (siehe Tabelle zu Indikatoren unter Effektivität) deutlich negativ beeinflusst. Diese Verzögerungen sind teilweise dadurch zu erklären, dass parallel ein Programm eines anderen Gebers die Finanzierung identischer Investitionen für Gemeinden ermöglichte, aber im Vergleich zum FZ-Vorhaben mit wesentlich höheren Zuschussanteilen gekoppelt war. Im Unterschied zum FZ-Programm war das parallel laufende Programm zudem nicht mit Bedingungen verknüpft, die von den Gemeinden vor Auszahlung der Mittel erfüllt werden mussten. Grundsätzlich sind solche Konditionalitäten zu begrüßen, da sie eine Anreizfunktion erfüllen und den das FZ-Programm begleitenden Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in den Gemeinden Nachdruck verleihen. Der Kapazitätsaufbau fand jedoch nicht, wie geplant, durchgängig verzahnt mit dem FZ-Programm statt, sondern endete bereits im Jahr 2010, so dass die Gemeinden in Phase I über Jahre nicht betreut wurden. Außerdem waren die Ziele des Kapazitätsaufbaus, die nahezu ausschließlich auf Kostendeckung durch Gebühren fokussiert waren, für den ecuadorianischen Kontext, in dem eine Quersubventionierung von Basisservices durch die Fiskaltransfers üblich ist, viel zu ambitioniert gewählt. Im Ergebnis wurden so den Gemeinden vor allem Trinkwasserservices, die in Phase I dominierten, deutlich später als angestrebt zur Verfügung gestellt.

Die Kosten der erstellten Infrastruktur hielten sich im landesüblichen Rahmen. Vereinzelt wurden Ineffizienzen in Form einer Überdimensionierung der erstellten Anlagen festgestellt, etwa bei der neuen Mülldeponie in Sigchos (Phase II).

Im Hinblick auf die Allokationseffizienz ist positiv hervorzuheben, dass sich das Programm insbesondere in Phase I auf Wasserversorgung in ärmeren Gemeinden, häufig im ecuadorianischen Hochland gelegen, konzentrierte. Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Befragung einer (nicht repräsentativen) Zielgruppe bestätigt dies tendenziell: 38 % der Befragten aus Phase I gaben an, weniger als 250 USD pro Monat zu verdienen. In Phase II waren es nur 31 %. Der nationale Mindestlohn liegt bei 386 USD pro Monat. Dass in Phase II die Gemeinden im Durchschnitt weniger arm sind, spiegeln die Unterschiede zu Phase I in den Konditionen (keine Subventionen zur Aufstockung des Kredites) und in den adressierten Sektoren, d.h. auch Abwasser und Abfall wider.

Insgesamt wird die Effizienz von Phase I als gerade noch zufriedenstellend, die der Phase II als gerade noch gut bewertet.

**Effizienz Teilnote: 3 (Phase I), 2 (Phase II)**

### **Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**

Bezüglich der Impactziele, die bei Phase II identisch für TZ- und FZ-Modul durch das Ziel des EZ-Programms „Öffentliche Verwaltung/ Wirtschaftsreformen in Ecuador“ vorgegeben waren, sind wiederum die beiden Dimensionen, d.h. die übergeordneten Wirkungen der verbesserten Serviceleistungen wie auch die Wirkung auf den Dezentralisierungsprozess von Bedeutung.

Verbesserte öffentliche Services: Die in Phase I erstellten Anlagen, die vornehmlich der Trinkwasserversorgung dienten, haben eindeutig zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen in den überdurchschnittlich armen Gemeinden beigetragen. In vielen Gemeinden wurde Trinkwasser erstmals gemäß gültiger Standards aufbereitet, und in einzelnen Gemeinden auch erstmals Hausanschlüsse bereitgestellt – mit deutlich positiven Auswirkungen insbesondere auf die Frauen und Mädchen, die traditionell für das Wasserholen verantwortlich sind. In Phase II dagegen waren aufgrund der Konzentration auf Abwasser- und Abfallentsorgung (11 von 14 Vorhaben) die unmittelbaren Wirkungen auf die Lebensbedingungen der Bewohner geringer. Eher indirekt wirkt sich die verbesserte Müllentsorgung in Form eines hygienischeren und damit weniger gesundheitsgefährdenden Umfelds auf die Bewohner aus. Ein illustrierendes Beispiel ist hier die durch das Projekt eingeführte professionelle Handhabung von gesundheitsgefährdendem Krankenhausmüll. Zusätzlich sind in Phase II deutlich positive Wirkungen auf die Umwelt zu verzeichnen. Der Müll wird in geordnete Deponien mit Drainagen und Becken zum Auffangen des toxischen Sickerwassers und Entlüftungsrohren für die entweichenden Gase verbracht (allerdings ohne Verbrennung oder Verwertung des Gases); Mülltrennung in Biomüll und anorganische Abfälle wurde eingeführt; ersterer wird kompostiert; bei dem sonstigen Müll werden recyclingfähige Materialien aussortiert und einer Wiederverwendung zugeführt. Bei dem (einzigen) Abwasservorhaben der Phase II wird das Abwasser nun geklärt in die Umwelt abgeleitet, meist in einen nahegelegenen Fluss. Von diesem Vorhaben gingen sogar Demonstrationseffekte und potentiell auch Multiplikatoreffekte aus, denn angrenzende Gemeinden erwägen, sich ebenfalls eine eigene kleine Kläranlage anzuschaffen.

Vereinzelt waren jedoch auch nicht intendierte negative Effekte zu verzeichnen. Bei dem Besuch lokaler Gutachter wurde ein Fall dokumentiert, bei dem auf der Mülldeponie ohne Schutzkleidung gearbeitet wurde. Auf einer Mülldeponie beobachtete die Evaluierungsmission, dass das Sickerwasserbecken zu klein dimensioniert und nicht gegen Regenwasser geschützt war, so dass toxisches Sickerwasser unkontrolliert in die Umwelt gelangen kann.

Stärkung des Dezentralisierungsprozesses: Auch wenn bezüglich der Stärkung der Gemeinden insbesondere in Bezug auf Einnahmen aus Services deutlich weniger erreicht wurde, als zumindest in Phase I zunächst erwartet wurde, haben die Gemeinden während der Laufzeit der Programme ohne Zweifel eine Stärkung erfahren; und es ist plausibel, dass die Programme hierzu beigetragen haben. Zum einen werden die Gemeinden ihrer Verantwortung für die Basisversorgung ihrer Bürger besser gerecht; sie wurden in die Lage versetzt, öffentliche Auflagen, z.B. zum Schutz der Umwelt, besser zu erfüllen; und die Gemeinden wurden in ihrem Management professionalisiert, z.B. durch die Einführung von elektronischen Kundenregistern, Raumordnungsplänen, Kalkulationstools oder auch die Gründung von öffentlichen Unternehmen zur Bereitstellung einzelner Services.

Diese positiven Beispiele sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin große Schwächen insbesondere in den ärmeren Gemeinden verbleiben, die von mangelndem Know-how über mangelnde Personalkapazitäten bis zu finanziellen Engpässen reichen.

Insofern werden die übergeordneten Wirkungen zusammenfassend für Phase I als gerade noch gut, für Phase II aufgrund der nicht-intendierten negativen Umwelteffekte als nur zufriedenstellend beurteilt.

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (Phase I), 3 (Phase II)**

## Nachhaltigkeit

Für die in Phase I finanzierten Vorhaben ist der Nachhaltigkeitsnachweis insofern erbracht, als sie bereits seit teilweise mehr als 10 Jahren funktionieren und von 24 Einzelinvestitionen nur vier Anlagen zu verzeichnen sind, die von den lokalen Gutachtern als nicht funktionsfähig angetroffen wurden. Für beide Phasen gilt, dass die Nachhaltigkeit vom politischen Willen der kommunalen Regierung abhängt, die betreibenden Einheiten personell und finanziell mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Gemeinden, die eine konsequente Gebühreneintreibung verfolgen (siehe Effektivität) und deren technisches Personal nicht nach jeder Kommunalwahl ausgetauscht wird, unterscheiden sich deutlich positiv von anderen hinsichtlich der Nachhaltigkeit. Dies gilt unabhängig von den jeweiligen Sektoren. Die Wahl des Betreibermodells scheint keinen signifikanten Einfluss auf die Nachhaltigkeit zu haben. Gemeinden, die ein öffentliches Unternehmen gegründet haben, zeigen häufig ein höheres Bewusstsein für die Kosten-/Ertragsituation der betriebenen Anlage. Allerdings wird öffentlichen Unternehmen oft der Zugang zu notwendigen finanziellen Ressourcen verwehrt, da sie einerseits bei der Tarifgestaltung und Gebührenerhebung bevormundet und andererseits von den Mittelzuweisungen aus dem Gemeindehaushalt mit dem Hinweis, sie seien eigenständige Unternehmen, abgeschnitten werden (z.B. in Pujilí). Bei Anlagen, die von der Gemeindeverwaltung selbst betrieben werden, erscheint die Finanzierung notwendiger Betriebs- und Instandhaltungskosten, u.U. auch durch Quersubventionierung, selbstverständlicher (z.B. in Cañar). In beiden Fällen (öffentliche Unternehmen und Betrieb als Direktorat der Gemeindeverwaltung) reichen die Einnahmen bestenfalls für Zinsen, Betrieb und Instandhaltung. Größere Ersatzinvestitionen bedürfen in der Regel einer Subventionierung aus dem Gemeindehaushalt. Angesichts der substantiellen fiskalischen Zuweisungen der Zentralregierung erscheint dies aber vertretbar.

Die mit den Mitteln der Phase II geförderten Anlagen sind deutlich kürzer in Betrieb. Auch wenn sie noch alle funktionsfähig sind, macht sich bei ihnen zum Teil bereits bemerkbar, dass Mittel zur Behebung von Mängeln fehlen. Hier wären etwa der fehlende Regenschutz des Sickerwasserbeckens und die fehlende Basisversorgung der Verwaltungsgebäude auf der Mülldeponie in Sigchos zu nennen. Ventanas ist auch hier wieder als Negativbeispiel aufzuführen, da die Einnahmen bei weitem nicht ausreichen, um die Instandhaltung sicherzustellen.

Das zur Wartung der Anlagen abgestellte und von der Evaluierungsmission interviewte Personal machte zwar überwiegend einen sehr motivierten und professionellen Eindruck, aber es wies auch teilweise auf knappe Personalkapazitäten hin, die die Durchführung der Routinewartung beeinträchtigen.

Deswegen wird die Nachhaltigkeit als nur noch knapp zufriedenstellend bewertet.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (Phase I & II)

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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.