

Ex-post-Evaluierung – Mali

>>>

Sektor: Stadtentwicklung und -verwaltung 4303000
Vorhaben: Stadtentwicklung und Dezentralisierung (AGETIPE II)
 BMZ-Nr. 1997 65 512*
Träger des Vorhabens: Agence d'Execution de Travaux d'Intérêt Publics pour l'Emploi (AGETIPE)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Plan	Ist
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	136,82	112,17
Eigenbeitrag Mio. EUR	13,71	12,92
Finanzierung** Mio. EUR	123,11	99,25
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,11	5,11

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

**) Angaben beziehen sich auf das gesamte Sektorinvestitionsprogramm PDUD der Weltbank, kofinanziert durch mehrere Geber

Kurzbeschreibung: Die FZ-Maßnahmen beinhalteten die Erneuerung und Errichtung verschiedener Infrastruktureinrichtungen in den Städten Koulikoro und Timbuktu sowie die Rehabilitierung der Straße von Banconi über Djalaokordji nach Safo. Die FZ-Maßnahmen waren Teil des Sektorinvestitionsprogramms „Développement Urbain et Décentralisation“ (PDUD), welches überwiegend durch die Weltbank finanziert wurde.

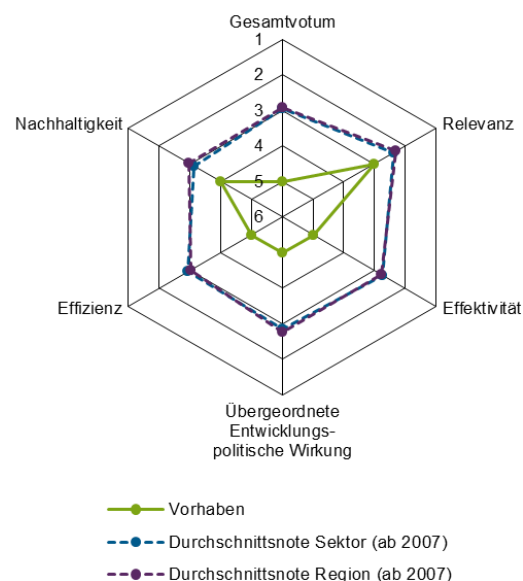
Zielsystem: Ziele des FZ-Programms (Outcome) waren die Stärkung der ausgewählten Städte als Entwicklungszentren durch verbesserte Regierungsführung und nachhaltige Nutzung der bereitgestellten Infrastruktur. Oberziele des Vorhabens waren die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und die Unterstützung einer ausgewogenen wirtschaftsräumlichen Entwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der städtischen Bevölkerung.

Zielgruppe: Die städtische Bevölkerung in Koulikoro und Timbuktu sowie im Einzugsbereich der Interkommunalstraße.

Gesamtvotum: Note 5

Begründung: Während der dezentrale Ansatz des Programms nach wie vor grundsätzlich vielversprechend erscheint, auch im zunehmend fragilen Kontext des Landes, überzeugte das FZ-Programm nicht. Die infrastrukturellen Maßnahmen werden nur unzureichend genutzt. Wirkungen in Bezug auf die Unterstützung der Dezentralisierung konnten nicht festgestellt werden. Ein großer Teil der in Timbuktu finanzierten Infrastruktur ist nicht zugänglich oder im Zuge der Sicherheitskrise 2012/13 teilweise oder völlig zerstört oder entwendet worden. Mit einem Finanzierungsanteil von nur 2,5 % am PDUD hatte die FZ äußerst geringen Einfluss auf das Gesamtprogramm, insbesondere auf die begleitenden Komponenten zur Absicherung der finanziellen Nachhaltigkeit.

Bemerkenswert: Die Durchführungszeit des FZ-Programms betrug 14,5 Jahre - primär aufgrund langwieriger Planungs- und Entscheidungsprozesse - und lag damit deutlich über den ursprünglich geplanten 3 Jahren.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 5

Relevanz

Zum Prüfungszeitpunkt waren die zentralen Engpässe der Stadtentwicklung und Dezentralisierung Malis die unzureichende wirtschaftliche und soziale Infrastruktur der Regionalhauptstädte, die stark eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der Kommunalverwaltungen, selbst investive Maßnahmen zu realisieren, sowie das geringe Ausbildungsniveau der neuen Funktionsträger in den Kommunen. Es wurde mit weiterhin starken Zuwachsraten der städtischen Bevölkerung gerechnet. Die diesbezüglichen Schätzungen (4 % p. a.) wurden übertroffen (5 % p. a.). Die FZ-Maßnahmen setzten über das PDUD an einem Kernproblem der Stadtentwicklung und Dezentralisierung an. Sie waren eingebunden in hauptsächlich durch die Weltbank finanzierte, auch begleitende Maßnahmen.

Die einzelnen ursprünglich zu finanzierenden Infrastrukturmaßnahmen in den Städten Koulikoro und Timbuktu wurden vor Programmprüfung auf Grundlage eines langfristig angelegten kommunalen Entwicklungsplans definiert und mit den Kommunalverwaltungen abgestimmt. Das Grundkonzept des Programms war daher eingebettet in die städteplanerischen Konzepte der einzelnen Kommunen. Die Kommunen wurden bei der Erstellung der Entwicklungspläne durch das PDUD, AGETIPE, internationale Consultants und einzelne Geber direkt unterstützt.

Die ausgewählten FZ-Maßnahmen hatten das Potenzial, die Funktionsfähigkeit der städtischen Infrastruktur zu verbessern und einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der städtischen Bevölkerung zu leisten. Die FZ-Investitionen versprachen, sich - zumindest zeitlich begrenzt - belebend auf die Wirtschaftstätigkeit und damit positiv auf die Einkommen der Bevölkerung auszuwirken. Das Vorhaben war geeignet, zur Verbesserung der Umweltsituation in den Städten beizutragen und durch die verschiedenen Investitionen (z.B. Regulierung der Oberflächenentwässerung, Befestigung der Marktplätze) die hygienischen Verhältnisse grundsätzlich zu verbessern.

Die Durchführung des Gesamtprogramms PDUD sah vor, die Selbstverwaltungskompetenz und wirtschaftliche Basis der Gemeinden zu stärken, nicht jedoch, bei den Kommunen erweiterte Kapazitäten in Bezug auf Ausschreibung und Bauüberwachung zu entwickeln. Durch den Ansatz der AGETIPE, Aufträge an kleine und mittlere Unternehmen zu vergeben und den Betrieb einiger Investitionsmaßnahmen (z.B. Busbahnhof und Markt Koulikoro Gare) an private Dienstleister zu übergeben, wurde beabsichtigt, einen Beitrag zur Förderung der Privatwirtschaft zu leisten.

Der Programmansatz des PDUD, der vorrangig aus einzeln geplanten und abgestimmten Finanzierungen von spezifischen Infrastrukturmaßnahmen bestand, entspricht nicht mehr dem heutigen Konzept zur Förderung der Dezentralisierung und Stadtentwicklung in Mali. Er wurde ersetzt durch die Ko-Finanzierung eines landesweiten monetären Transfermechanismus „Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales - FNACT“ an die 761 Gebietskörperschaften Malis sowie die Unterstützung nationaler Kontrollmechanismen und verschiedener Akteure des FNACT. Aus heutiger Sicht wäre auch damals schon eine gezieltere Förderung der Governance der Städte relevant gewesen, wenn auch nicht zwingend über einen anspruchsvollen Transfermechanismus.

Die zunehmende Urbanisierung wurde und wird von der malischen Regierung nicht in Frage gestellt, vielmehr wird darauf hingewiesen, dass Mali im regionalen Vergleich eher schwach urbanisiert sei. Eine Begrenzung der Urbanisierung wird auch heute nicht propagiert. Der Ansatz, in kleineren Städten mit Maßnahmen auf lokaler Ebene anzusetzen, wird daher auch heute als folgerichtig angesehen.

Das Programm PDUD war eines der ersten von mehreren Gebern kofinanzierten Programme. Die Entscheidung, an einem größeren gemeinsamen Programm teilzunehmen, erachtet die vorliegende Evaluierung sowohl aus damaliger als auch aus heutiger Sicht grundsätzlich als folgerichtig, um entscheidende Sektorthemen gemeinsam aufzugreifen. Eine Geberkoordinierung als solche gab es nach Aussagen von Zeitzeugen jedoch nur rudimentär. Sie beinhaltete weitestgehend die Absprache der Finanzierung von Einzelmaßnahmen. Da die begleitenden Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit und Selbstverwaltung der Kommunen hauptsächlich von der Weltbank finanziert wurden, bestand eine hohe Abhängigkeit

des Erfolgs des hier zu evaluierenden FZ-Vorhabens von der Umsetzung der weltbankfinanzierten Maßnahmen. Dieser Aspekt und das inhärente Risiko wurden bei der Programmprüfung nicht genügend beachtet. Im Zuge der Vorbereitung der Fußball-Afrikameisterschaft, welche 2002 in Mali stattfand, wurden prioritär die Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt und die begleitenden Maßnahmen bzw. ihre politische Einführung durch die malischen Behörden vernachlässigt. Nach Einschätzung des früheren Koordinators des PDUD hätte über eine gezielte Geberkommunikation und -koordination hier erhöht Einfluss genommen werden können.

Aus heutiger Sicht hätte dem Vorhaben eine detaillierte Konfliktanalyse vorausgehen müssen, v.a. bzgl. der Standorte im Norden, Kidal und Timbuktu. Die Sicherheitskrise 2012/2013 war bei Programmprüfung jedoch nicht vorhersehbar und hätte auch nicht durch das Projekt beeinflusst werden können. Im heutigen Konfliktkontext würden stabilisierende Ziele stärker in den Vordergrund gerückt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der dezentrale Ansatz des Vorhabens nicht mehr vielversprechend wäre. Auf lokaler Ebene, bzw. in Koulikoro, wäre ein sensiblerer Umgang mit dem Konfliktfeld „Tradition vs. Moderne“ angebracht gewesen.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Programmziel des FZ-Vorhabens war die nachhaltige Bereitstellung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in ausgewählten Regionalstädten. Das Programmziel ist aus heutiger Sicht nicht mehr angemessen, da neben dem Ziel der verbesserten Infrastruktur eine Zielsetzung im Bereich der Governance fehlt. Als alternatives Programmziel wird nunmehr formuliert: Ziel des FZ-Programms war die Stärkung der ausgewählten Städte als Entwicklungszentren durch verbesserte Regierungsführung und nachhaltige Nutzung der bereitgestellten Infrastruktur. Eine zusätzliche, stabilisierende Zieldimension, die den fragilen Kontext reflektiert, wäre bei heutigen, ähnlichen Vorhaben angebracht. Da der Konflikt im Norden des Landes erst gegen Ende des Programms eskalierte, wird das Zielsystem nicht explizit in Bezug auf Fragilität erweitert. Die Erreichung des Programmziels kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert	Ex-post-Evaluierung
<u>Infrastruktur:</u> 75 % der finanzierten Infrastruktur werden sachgemäß betrieben, genutzt und gewartet.	Status PP 0 % Zielwert: 75 %	Nur teilweise erfüllt. Aufgrund der Vielzahl der Maßnahmen erfolgt eine Einzelbetrachtung: In <u>Koulikoro</u> werden der Markt „Gare“ und die angelegten städtischen Straßen, Abwasserkanäle und Gehwege bzw. Durchlässe sachgemäß betrieben und genutzt, jedoch kaum gewartet. Der Markt „Ba“ wird weder betrieben, genutzt noch gewartet. Der Busbahnhof wird betrieben, jedoch nur wenig genutzt und kaum gewartet. Die <u>Interkommunalstraße</u> wird betrieben und genutzt, jedoch kaum gewartet. In <u>Timbuktu</u> erfolgt großteils keine sachgemäße Nutzung, Betrieb und Wartung der finanzierten Anlagen. Ein großer Teil der Infrastruktur wurde 2012/13 zerstört.

<p><u>Governance:</u> Ex post kann im vorliegenden Programm kein Indikator zur Messung der Governance-Wirkungen formuliert werden. Es können lediglich qualitative Aussagen getroffen werden.</p>	<p>--</p>	<p>Wichtige Reformschritte zur Umsetzung der Dezentralisierung, die im Rahmen des Gesamtprogramms PDUD geplant waren, wurden nicht realisiert. Die Eigeneinnahmen der Kommunen haben sich nicht erhöht. Strukturbildende Effekte sind nur in geringem Maße erzielt worden.</p>
---	-----------	--

Die finanzierten Infrastrukturmaßnahmen werden in sehr unterschiedlichem Maße genutzt:

Koulikoro

- Der neu gebaute Wochenmarkt Koulikoro Ba ist eines der größten und kostenintensivsten Objekte des Vorhabens. Er wurde im Jahr 2002 der Kommune übergeben, jedoch seither nicht in Betrieb genommen.
- Der rehabilitierte und erweiterte Markt Koulikoro Gare wird vollumfänglich betrieben und wurde inzwischen auf Kosten der Nutzer noch einmal erweitert.
- Der Busbahnhof ist fast leer, keine große Buslinie fährt ihn an. Die meisten Kleinbusse und Taxis halten illegal in der Stadt. Die Hälfte der Boutiquen ist vermietet bzw. wird genutzt.
- Die angelegten städtischen Straßen, Abwasserkanäle und Gehwege bzw. Durchlässe werden gut genutzt.

Straße Banconi - Djalakorodji - Safo

- Die Interkommunalstraße zwischen Banconi und Safo inklusive der Brücken und dem teilweise angelegten Entwässerungssystem erleichtert den Verkehr zwischen den Kommunen erheblich. Genutzt wird die Straße von Fahrzeugen aller Art, inkl. Schwertransportern, wofür die Straße allerdings baulich nicht ausgelegt war. Insbesondere aufgrund dieser Fehl- und Übernutzung kommt es zu vermehrtem Staub. Anrainer berichteten von einem Anstieg an Lungenerkrankungen. Es gibt weiterhin offene Fragen in Bezug auf von Anrainern eingeforderte Entschädigungen für die räumliche Ausweitung des ursprünglichen Weges auf die Grundstücke der Anrainer, die weiter diskutiert werden.
- Ausgehend von der nunmehr guten verkehrstechnischen Anbindung wurde das Dorf Djalakorodji kürzlich elektrifiziert.
- Die an der Interkommunalstraße finanzierten zwei Brunnen entsprechen den Bedürfnissen der Nutzer.

Timbuktu

Ein großer Teil der in Timbuktu finanzierten Infrastruktur ist nicht zugänglich oder im Zuge der Sicherheitskrise 2012/13 teilweise oder völlig zerstört bzw. entwendet worden. Weitere Anlagen sind versandet. Eine Nutzung der finanzierten Anlagen ist nur teilweise gewährleistet.

An keinem der beiden Standorte mit Straßenbau gibt es aggregierte Verkehrszählungen oder glaubwürdige Schätzungen zur Nutzung der finanzierten Straßen. Festgelegte Nutzerentgelte für die Interkommunalstraße werden nicht durchgängig geltend gemacht.

Am ursprünglich geplanten Standort Kidal wurde die Gemeindeverwaltung erst 2000 installiert. Da in den Folgejahren dort weder ein städtischer Entwicklungsplan noch ein prioritäres Investitionsprogramm erstellt wurden, schlug die KfW dem BMZ im Jahr 2004 eine Umprogrammierung der für Kidal vorgesehenen Mittel vor. Ab etwa 2005 gewann die interkommunale Kooperation Bedeutung. Um dieser Rechnung zu tragen, wurde beschlossen, mit den restlichen Mittel die Rehabilitation und Ausweitung der ersten 13km der interkommunalen Straße von Banconi nach Safo zu finanzieren. Aufgrund von Anlaufschwierigkeiten (u.a. Abstimmung der Maßnahmen, technische Planung) begannen die Arbeiten daran erst im Jahr 2010.

Die Weltbank schloss ihr Programm mit anderthalbjähriger Verspätung im Jahr 2005 ab, bewertet das Ergebnis jedoch u.a. aufgrund der nicht erfolgten Verbesserung der Einnahmensituation der Kommunen bereits Ende 2005 im Rahmen der Abschlusskontrolle (Implementation Completion Report) als nicht zufriedenstellend. Etwa 88 % der ursprünglich vorgesehenen Mittel der Weltbank wurden verausgabt, in den Teilmaßnahmen mit zum Teil erheblichen Abweichungen vom Plan. Im Nachgang zum PDUD wurde in Mali eine Sektoranalyse durchgeführt (2007) und mit dem sog. „Urban Infrastructure Development Programme“ ein weltbankfinanziertes Folgevorhaben aufgesetzt (2010). Dieses befindet sich noch in der Umsetzung.

Aufgrund der nur teilweise erreichten infrastrukturellen Ziele und der kaum feststellbaren Governance-Ziele wird die Effektivität mit unzureichend bewertet.

Effektivität Teilnote: 5

Effizienz

Die Durchführungszeit des FZ-Vorhabens betrug 14,5 Jahre und lag damit deutlich über den ursprünglich geplanten 3 Jahren. Die Gründe für die Verzögerungen sind vielfältig: Die Gemeinde Koulikoro hatte Schwierigkeiten, für den Busbahnhof und den Markt Koulikoro Ba akzeptable Rentabilitätsrechnungen vorzulegen; ähnliches galt für einzelne Maßnahmen in Timbuktu; zwischen Programmbeginn und der Entscheidung, Kidal aus dem Programm zu nehmen, vergingen 7 Jahre; der Abstimmungsprozess zwischen AGETIPE und den Kommunen Djalakorodji und Safo zur Interkommunalstraße dauerte ebenso mehrere Jahre; Ausschreibungen zogen sich hin, einige Unternehmen hatten Schwierigkeiten, die Arbeiten zu beenden, u.a. aufgrund von Verknappung von Konstruktionsmaterialien etc. Der Einsatz eines Consultants hätte möglicherweise die Programmlaufzeit verkürzt, gleichwohl hätten Entscheidungsprozesse insgesamt entweder bereits zu Programmbeginn abgeschlossen sein können bzw. im Verlauf konsequenter nachverfolgt werden können. Die Weltbank, deren Programm ursprünglich auf 6 Jahre angelegt war, sieht für derartige Programme eine 7-8-jährige Laufzeit mittlerweile als realistischer an.

Um von Mitteln des PDUD bzw. der FZ-Komponente zu profitieren, mussten die Städte monetäre Eigenbeiträge zur Sicherstellung der Wartung erbringen und auf ein Konto der AGETIPE überweisen.

Gleichwohl ein alternativer Programmansatz die Konzentration auf weniger Standorte gewesen wäre, um die oben beschriebene zeitliche Verzögerung an den verschiedenen Standorten aufgrund unterschiedlicher Vorbereitungsstadien der Einzelmaßnahmen zu vermeiden, stellt sich die Frage nach der Absorptionskapazität der einzelnen Städte sowie der Darstellbarkeit der finanziellen Rentabilität weiterer Einzelmaßnahmen städtischer Infrastruktur. In Mali bestehen, wie beschrieben, weiterhin hohe Defizite bei der Generierung öffentlicher Einnahmen und deren entwicklungsorientierter Nutzung.

Die Marge von AGETIPE in Höhe von 5 % der Investitionskosten entspricht der üblichen Bearbeitungspauschale des Anbieters und liegt unter internationalen Consultingkosten. AGETIPE hat seine Aufgaben zwar teils sachgerecht erfüllt, konnte jedoch nur geringen Mehrwert im Sinne einer Vermittlung von planerischen und technischen Fähigkeiten an die Städte erbringen und konnte nicht termingerecht arbeiten. Die fehlende Distanz zu lokalen Gegebenheiten führte teilweise (Beispiele Markt Koulikoro Ba, Interkommunalstraße) zu einer mangelhaften Analyse und Kommunikation von auftretenden Schwierigkeiten.

Die Produktionseffizienz wird insgesamt als unbefriedigend bewertet. Die spezifischen Kosten der Umsetzung der Einzelmaßnahmen sind sachgerecht, infolge der zeitlichen Verzögerung kam es jedoch zu einem deutlich erhöhten Aufwand sowohl auf Seiten der Partner als auch der KfW.

Wie beschrieben wird die bereitgestellte Infrastruktur in sehr unterschiedlicher Intensität und Sorgfalt genutzt. Aufgrund der fehlenden Nutzung des kostenintensiven Marktes Koulikoro Ba und der geringen Nutzung des Busbahnhofs am gleichen Ort, der Übernutzung und daher teilweisen Zerstörung der Interkommunalstraße, den Zerstörungen und Entwendungen der in Timbuktu bereitgestellten Infrastruktur als auch der zu geringen Einnahmen der Städte aus den Infrastrukturmaßnahmen sind aus Sicht der Gutachterin zu geringe Wirkungen für die entstandenen Kosten erreicht worden. Die Maßnahmen entsprachen nur teilweise den Bedürfnissen der Nutzer. Die Allokationseffizienz wird daher insgesamt als unzureichend bewertet und gibt den Ausschlag für die Bewertung der Effizienz des Vorhabens.

Effizienz Teilnote: 5

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Vorhabens waren die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und die Unterstützung einer ausgewogenen wirtschaftsräumlichen Entwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der städtischen Bevölkerung. Es wurde bei der Programmprüfung aufgrund der komplexen Zusammenhänge kein Oberzielindikator formuliert. Die Formulierung „ausgewogene wirtschaftsräumliche Entwicklung“ lässt einen großen Interpretationsspielraum.

Die Einnahmen der Stadt Koulikoro sind in den vergangenen Jahren gesunken. Sie hätten jedoch auch über eine konsequente Inwertsetzung der finanzierten Infrastruktur (z.B. Durchsetzung der Legislation bezüglich der Nutzung bzw. des Nutzerentgeltes des Busbahnhofs, der Toiletten) steigen bzw. mindestens gleichbleiben können. Ähnlich wird die Situation in den Kommunen Safo und Banconi eingeschätzt (Interkommunalstraße). Zu den Einnahmen der Stadt Timbuktu liegen keine Daten vor. Es ist aufgrund fehlender Daten und Zuordenbarkeit nicht möglich, eine mögliche Verbesserung der kommunalen Selbstverwaltung zu belegen. Die Planung sowie ein finanzieller Eigenbeitrag waren Voraussetzung für die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen, weitere begleitende Maßnahmen zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung seitens der FZ bestanden nicht. Grundsätzlich ist auch im fragilen Kontext wie dem heutigen Mali eine dezentrale Vorgehensweise vielversprechend. Dem Vorhaben können jedoch keine stabilisierenden Wirkungen zugeschrieben werden.

Die soziale Situation hat sich durch die finanzierte Infrastruktur teilweise verbessert (z.B. bessere Verbindung der Kommunen Safo und Banconi, verbesserte Ableitung von Regenwasser in Koulikoro und Timbuktu) und teilweise verschlechtert (z.B. konfliktive soziokulturelle Situationen um den Markt Koulikoro Ba als auch aufgrund der offenen Fragen bzgl. Entschädigungen an der Interkommunalstraße).

Die Interkommunalstraße hat wie oben beschrieben weitere unbeabsichtigte bzw. vorab nicht beschriebene positive und negative Wirkungen. Besonders positiv zu bewerten ist die bessere Zusammenarbeit der Kommunen, hier insbesondere einer eher städtischen mit einer ländlichen Kommune. Positiv sind die Kosten- und Zeitersparnisse der Verkehrsteilnehmer. Die negativen Wirkungen jedoch (vermehrter Staub aufgrund von Übernutzung durch sehr schwere Fahrzeuge mit angabegemäß negativen gesundheitlichen Folgen für die Anrainer, bis dato offene Fragen zu Entschädigungszahlungen an Anrainer) werden als erheblich eingestuft. Zu Unfällen auf der Strecke liegen keine Informationen vor.

Strukturbildende Effekte sind mit Ausnahme der besseren Verbindung und Zusammenarbeit zwischen Banconi und Safo nur in geringem Maße erzielt worden. Die Leistungserbringung der Kommunen hat sich insgesamt nicht nennenswert oder messbar verbessert. Das kommunale Handeln wird weder von den Nutzern noch von der Gutachterin als effizient eingeschätzt. In Koulikoro wurden Zweifel an einer fairen Vergabe der Betreiber- bzw. Dienstleistungsverträge für den Markt Koulikoro Gare und den Busbahnhof übermittelt.

Kommunale Verwaltungen bzw. ihre Funktionsträger hatten vor Beginn des PDUD keine praktische Erfahrung mit Formen und Inhalten dezentraler und bürgernaher Selbstverwaltung. Durch die Beauftragung von AGETIPE als Bauherr wurde die Fähigkeit zur Selbstverwaltung der Kommunen zudem nur in geringem Maße gefördert. Die Weltbank wertet den AGETIPE-Ansatz jedoch als positiv, trug er doch dazu bei, dass das PDUD insgesamt und insbesondere aufgrund der Beschleunigung der Infrastrukturmaßnahmen im Zuge der Afrika-Fußballmeisterschaft 2002 in einem - baulich - übersichtlichen Zeitraum abgeschlossen werden konnte. Wie sich nunmehr bei der Umsetzung des Transfermechanismus FNACT zeigt, besitzen die Gebietskörperschaften nach wie vor nicht die notwendigen Kapazitäten in Bezug auf Planung, Ausschreibung, (Bau-) Überwachung und Abwicklung, um Investitionen angemessen zu realisieren.

Es ist deutlich geworden, dass die FZ mit einem Finanzierungsanteil von 2,5 % am PDUD nur äußerst geringen Einfluss auf das Gesamtprogramm und insbesondere die begleitenden Komponenten zur Absicherung der finanziellen Nachhaltigkeit hatte. Ein Mehrwert der FZ konnte nur über die räumliche Ausweitung des PDUD erbracht werden. Der durch das gemeinsame Programm beginnende Austausch, z.B. zu Vergabefragen, zwischen den Geberinstitutionen wird grundsätzlich positiv bewertet.

Mit dem PDUD konnten nach Ansicht des ehemaligen Programmleiters sowie der Weltbank wichtige Erfahrungen für die Umsetzung der Dezentralisierung auf kommunaler Ebene gesammelt werden. Städtische Managementkapazitäten (u.a. Planung, Budgetierung, Finanzmanagement, Verbesserung der Einkommenserzeugung) konnten nicht verbessert werden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 5

Nachhaltigkeit

Insgesamt ist der - rein nutzungsbedingte - Zustand der Bauwerke gut bis akzeptabel, mit Ausnahme der ersten 6 km der Interkommunalstraße und der Anlagen in Timbuktu. Eine regelmäßige Wartung und Instandhaltung der Infrastruktur ist nicht sichergestellt, weder durch bei den Kommunen beschäftigte Techniker noch in der Überwachung der mit Reinigung, Wartung und Instandhaltung beauftragten Dienstleister. Nach Beendigung der Umsetzung des Vorhabens ließ das finanzielle Engagement der Städte deutlich nach. An keinem der Standorte werden ausreichend Mittel für Wartung und Instandsetzung der Infrastruktur bereitgestellt. Zusätzliche finanzielle Mittel für Wartung und Instandhaltung werden durch die Kommunen nicht oder nur marginal zur Verfügung gestellt. Eine konsequente Durchsetzung des geltenden Rechts (z.B. „redevance urbaine“ - städtische Abgabe, Steuern, Lizenzen) würde zu einer verbesserten Finanzierung der Kommunen führen.

Die Kommunen konnten durch das Programm PDUD nicht nachhaltig in der Umsetzung der ihnen im Rahmen der Dezentralisierung zugeteilten Aufgaben gestärkt werden. Einer EU-finanzierten Kontrollmission zufolge weisen administrative Prozesse und Vergaben und durch die Kommunen realisierte Infrastrukturprojekte in Mali insgesamt in etwa 75 % der Fälle erhebliche Mängel auf.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

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.