

Ex-post-Evaluierung – Mauretanien

Sektor: 15110 Politik und Verwaltung öffentlicher Sektor (PDCD II); 43030 Stadtentwicklung und Verwaltung (PDCD III)

Vorhaben: Kommunalentwicklung und Dezentralisierung II-III; BMZ Nr. 2000 65 201, 2002 70 389, 2004 65 286*, 2004 70 674

Träger des Vorhabens: Direction Générale des Collectivités Territoriales; Agence Mauritanienne d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Investitionsmaßnahmen		Begleitmaßnahmen	
	(Plan)	(Ist)	(Plan)	(Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	5,69	5,34	1,00	1,00
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,64	0,64	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	5,05	4,70	1,00	1,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,05	4,70	1,00	1,00

*) Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Das Programm „Kommunalentwicklung und Dezentralisierung“ (Programme de Développement Communal et Décentralisation, PDCD) war Teil eines vorwiegend aus Weltbankmitteln finanzierten Programms. Im Rahmen der Investitionsmaßnahmen der Phasen II und III des offenen Programms PDCD wurden kommunale Infrastrukturmaßnahmen in den vier Regionalhauptstädten Sélibaby, Kiffa, Aioun El Atrouss und Néma sowie im Rahmen der Sonderkomponente "Departementhauptstädte" in Kobéni, Tamchekett und Ould Yendjé finanziert und arbeitsintensiv durchgeführt. Im Rahmen der Begleitmaßnahmen des PDCD wurden durch personelle Unterstützung sowohl die administrative Kapazität der Programminterventionsstädte, insbesondere hinsichtlich Planung, Durchführung und Betrieb von kommunaler Infrastruktur als auch die Kapazität des Trägers und des Bauträgers gestärkt.

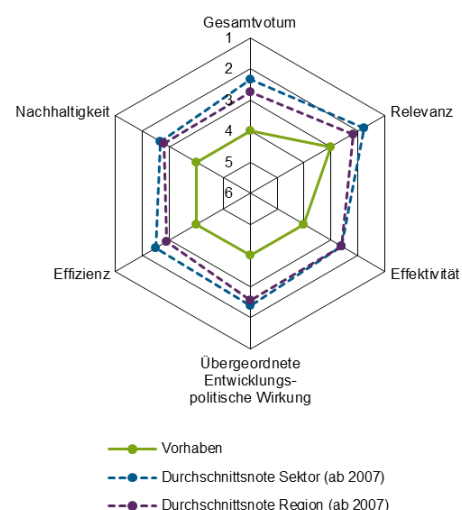
Zielsystem: Das Oberziel des Vorhabens war die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in Mauretanien durch die Förderung kommunaler Selbstverwaltung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Programmziele für die Investitions- und Begleitmaßnahmen gemeinsam waren die Bereitstellung und angemessene Nutzung von nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und die Stärkung der administrativen und technischen Kapazitäten der Stadtverwaltungen, des Bauträgers Amextipe und die institutionelle Förderung des Programmträgers DGCT.

Zielgruppe: Zielgruppe war die Bevölkerung der Programminterventionsstädte, die sich in Regionen mit überwiegend hohen Armutsraten befinden.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: In der Evaluierung der beiden Phasen des Vorhabens dominieren die kritischen Ergebnisse. Auch wenn die Qualität der Bauwerke sehr hoch ist und punktuell positive übergeordnete Wirkungen zu verzeichnen sind, so sind die Bereiche der Effektivität, der Effizienz und v.a. der Nachhaltigkeit als unzureichend zu bewerten. Dies ist auf bestehende Rahmenbedingungen, auf unzureichende Ausstattung der Kommunen mit Finanz- und Humanressourcen und in Teilen auf die Konzeption des Vorhabens zurückzuführen.

Bemerkenswert: Die Ergebnisse zeigen, dass auf kommunaler Ebene der Umsetzung kleinerer, weniger komplexer Maßnahmen der Vorzug zu geben ist und es gleichzeitig auf nationaler Ebene eines Vorgehens bedarf, das durch gezielte Reformen dazu beiträgt, strukturelle Schwächen auf der kommunalen Ebene zu überwinden.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Die beiden Phasen werden in allen Teilnoten gleich bewertet, da sich zwischen den Phasen bezüglich Konzeption, Durchführung und Zielerreichung keine Unterschiede zeigen.

Relevanz

Der Bereich der Dezentralisierung war und ist von hoher Relevanz in Mauretanien. Die gesetzlichen Verordnungen im Rahmen der Dezentralisierung sind sehr weitgehend und die Verankerung des Dezentralisierungsprozesses in zentralen nationalen Politikdokumenten prominent, wie z.B. in allen Armutsminderungsstrategien seit dem Jahr 2000. Im Zeitraum des FZ-Programms wurde zwei Mal die konstitutionelle Verfassung des Landes durch Militärputsche außer Kraft gesetzt (2005 und 2008), wobei nur der Putsch von 2008 zu einer Verzögerung im Dezentralisierungsprozess führte. In 2010 wurden die Dezentralisierungsbemühungen wieder aufgenommen und haben u.a. in 2014 zur Etablierung eines nationalen Programms im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Entwicklung geführt.

Das FZ-Programm (Programme de Développement Communal et Décentralisation ,PDCD) war Teil des weltbankfinanzierten städtischen Entwicklungsprogramms PDU (Programme de Développement Urbain). Das im FZ-Programm identifizierte Kernproblem, das sich auf das überproportionale Bevölkerungswachstum in den Regionalhauptstädten bezog, verbunden mit einer unzureichenden wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur und nicht ausreichenden finanziellen wie personellen Kapazitäten der Stadtverwaltungen, ist auch aus heutiger Sicht als sektoral gerechtfertigt und als prioritär einzustufen. Der Ansatz des Programms, in Regional- und in Departmenthauptstädten anzusetzen, war zudem in sich schlüssig und kohärent.

Trotz Militärputsch während der Durchführungszeit und anhaltend hoher Fragilität ist die Konzeption des Programms aus heutiger Sicht auch im Hinblick auf die Fragilität angemessen. Die Förderung staatlicher Strukturen auf dezentraler Ebene war gerade in Zeiten politischer Umstürze in der Hauptstadt ein relevanter Ansatz.

Die Zielsetzung des Programms entsprach den damaligen übergreifenden Vorgaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Dezentralisierung und den Schwerpunkten der deutschen EZ in Mauretanien. Die Ziele des Programms sind auch aus heutiger Sicht noch relevant. Die Konzeption ist auf der Ebene der Programmziele mit Einschränkungen schlüssig, jedoch in ihrem Wirkungszusammenhang mit Blick auf das Oberziel nicht ausreichend nachvollziehbar. Die angenommene Plausibilität zur Erreichung des Oberziels wird im Programmprüfbericht nicht dargelegt und auch kein Indikator definiert. Die Bereitstellung nachhaltiger sozialer und ökonomischer Infrastruktur und die Stärkung der Kapazitäten einzelner Kommunen und der beteiligten Förder- und Aufsichtsinstitutionen werden nicht automatisch zu einer Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses führen. Dies zeigt sich u.a. darin, dass die Dezentralisierung nach wie vor gekennzeichnet ist durch eine eingeschränkte Umsetzung der gesetzlichen Verordnungen und durch die weiterhin äußerst mangelhafte Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln und ausreichend qualifiziertem Personal. Die mangelnde Ausstattung ist v.a. auf strukturelle Schwächen wie unzureichende zentralstaatliche Ressourcentransfers zurückzuführen, was konzeptionell im Verlauf des Programms stärker hätte berücksichtigt werden müssen.

Auf Programmzielebene ist übergreifend festzustellen, dass die Indikatoren der Investitions- als auch der Begleitmaßnahme neben den Investitionsaspekten zu wenig die weiteren Dimensionen von Dezentralisierung berücksichtigten, wie Förderung der lokalen guten Regierungsführung (Gouvernance locale), der Partizipation der Zielgruppen und der Stärkung der Kapazitäten der Gemeindevertreter und -angestellten über den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlagen hinaus -gerade im fragilen Kontext hätten diese Zieldimensionen explizit adressiert werden sollen. Weiterhin wurde die technische und finanzielle Dimension der komplexeren Infrastrukturmaßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt, was teilweise zu einer Überforderung der Kommunen geführt hat. Konzeptionell ist zudem die sektorale Vielfalt der Bauwerke kritisch einzustufen, da deren Auswahl v.a. im Hinblick auf die Generierung von Einnahmen nicht schlüssig ist. Der konzeptionelle Aspekt der direkten kommunalen Bauherrenschaft, die zusätzlich zur delegierten Bauherrenschaft durch Amextipe umgesetzt wurde, ist durch die dadurch bewirkte Kapazitätsstärkung positiv

zu werten. Der Bereich der Koordination und Kooperation ist ebenfalls positiv zu werten, Konkurrenz und Doppelarbeiten sind nicht zu erkennen und eine umfangreiche Geberabstimmung war gegeben.

Die hier evaluierten Phasen II und III des FZ-Programms folgten auf die bereits 2009 mit Note 4 evaluierte Phase I. Konzeptionell wurde das Programm in Hinblick auf die Begleitmaßnahmen angepasst, verfolgte davon abgesehen jedoch einen ähnlichen Ansatz.

Relevanz Teilnote: 3 (für beide Phasen)

Effektivität

Programmziele für die Investitions- und Begleitmaßnahmen gemeinsam waren die Bereitstellung und angemessene Nutzung von nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und die Stärkung der administrativen und technischen Kapazitäten der Stadtverwaltungen, des Bauträgers Amextipe und die institutionelle Förderung des Programmträgers DGCT. Eine duale Zielsetzung, die zusätzlich eine stabilisierende Wirkung im fragilen Kontext abbildet, wurde ex post nicht ergänzt, da die bereits thematisierten Wirkungen in Bezug auf Förderung der lokalen Governance in einem ähnlichen Sinne wirken.

Die Erreichung des Zielindikators in Bezug auf die Infrastruktur-Zieldimension stellt sich wie folgt dar:

Indikator	Ex-post-Evaluierung
75 % der Einzelvorhaben werden nach drei Betriebsjahren erfolgreich betrieben.	Dieser Indikator wurde nicht erreicht. Ein erfolgreicher Betrieb konnte bei EPE 2015 nur bei 45 % der Einzelvorhaben festgestellt werden. Kriterien waren Zustand des Gebäudes bzw. Zustand der Sachlieferung, Funktionalität, Nutzung, Zufriedenheit und Unterhalt.

Während bei AK 2012 alle Einzelmaßnahmen untersucht wurden, erfasste die Stichprobe bei EPE in 2015 25 der 27 Einzelmaßnahmen (93 %). Drei der Maßnahmen sind inexistent (Müllsammelgerätschaften) und zwei der Maßnahmen (Busbahnhöfe) wurden der Verantwortung der Kommunen per Dekret entzogen. Die Nutzung sowie die Zufriedenheit mit den Maßnahmen sind in jeweils 58 % der Fälle gegeben. Ein vollständiger Unterhalt erfolgt jedoch nur in 27 % der Fälle und lediglich 27 % der Maßnahmen generieren Einnahmen für die Kommunen. Im Vergleich zur AK 2012 ist bei 50 % der Maßnahmen keine Veränderung eingetreten, in 8 % hat sich die Situation verbessert und in 38 % der Fälle verschlechtert.

Sektoral betrachtet kann lediglich der Betrieb der ökonomischen Infrastruktur als zufriedenstellend bewertet werden. Der Unterhalt ist vollständig bei vier Anlagen (50 %) und mit teilweisen Einschränkungen bei vier weiteren Anlagen gegeben. Es besteht eine hohe Nutzerzufriedenheit (75 %) und es werden bei fast allen Maßnahmen zusätzliche Einnahmen generiert (88 %). Im Transportsektor ist problematisch, dass die Busbahnhöfe den Kommunen entzogen und dem Transportministerium unterstellt wurden und dennoch nicht in Betrieb sind. Der Betrieb der Anlagen im Bereich Wasser und Umwelt wird als eher problematisch bewertet, da trotz vergleichsweise geringer Kosten Müllsammelgerätschaften nicht ersetzt wurden, bei nur zwei Maßnahmen ein vollständiger Unterhalt gegeben ist und sich die Situation gegenüber 2012 überwiegend verschlechtert hat.

Die Qualität der Baumaßnahmen ist wie o.a. in 84 % der Investitionsmaßnahmen sehr hoch, was auch bei unzureichendem Unterhalt die Funktionalität vieler Maßnahmen weiterhin sicherstellt. Die als prioritär angesehene Verpachtung bzw. Vermietung von Einzelmaßnahmen an private Betreiber wurde kaum umgesetzt, was angesichts der positiven Effekte, die bei diesem Betreibermodell festgestellt werden konnten, überrascht. Dies begründet sich u.a. damit, dass dieses Modell eher im Zusammenhang mit ökonomischer Infrastruktur sinnvoll ist. Investitionen in ökonomische Infrastruktur erfolgten jedoch in weniger als der Hälfte aller Maßnahmen, obwohl dieser Sektor als prioritär hinsichtlich der Auswahlkriterien eingestuft wurde.

Die Gründe für die Nichterreichung des Indikators sind den Rahmenbedingungen, in Teilen der Programmkonzeption und den Schwächen der Kommunen zuzuordnen. Dies deutet auch auf die schwachen Wirkungen des Programms in Bezug auf Stärkung der lokalen Ebene und des Dezentralisierungsprozesses hin mitentscheidend für die Bewertung der Effektivität. Die Möglichkeit der Kommunen zur Mobilisierung von finanziellen Ressourcen in den strukturschwachen ländlichen Räumen Mauretaniens ist begrenzt und bedarf daher v.a. für größere Bauwerke einer gesicherten und ausreichenden Finanzausweisung durch den Staat. Diese Zuweisungen waren im Rahmen des Fonds Régional de Développement (FRD) nicht in ausreichendem Maße gegeben. Die Komplexität einzelner Bauwerke hat die technischen wie finanziellen Kapazitäten der Kommunen überfordert, wie beispielsweise Erosionsschutzanlagen oder Brücken. Dies hätte bei der Auswahl der Bauwerke berücksichtigt werden müssen. Interne Gründe bestehen in der personellen Schwäche, aber auch teilweise in dem unzureichenden Willen vieler Kommunen vertragliche Abkommen durchzusetzen. Die Beträge, die in kommunalen Budgets für Unterhalt geplant sind, werden zudem nur selten in ihrer Vollständigkeit mobilisiert.

Für die Governance-Dimensionen wurden untenstehende Proxy-Indikatoren definiert, die zwar teils eng an der Infrastruktur orientiert sind, jedoch auf die Bemühungen hindeuten, die Kapazitäten auf der lokalen Ebene zu stärken:

Indikator	Ex-post-Evaluierung
(1) Bei 75 % der Einzelvorhaben werden die Durchführungszeitpläne eingehalten.	Nicht erreicht: Nur 21 % der Maßnahmen bzw. der Materiallieferungen erfolgten gemäß Bau-, bzw. Lieferplanung. Der Indikator deckt zudem nur den Outputbereich ab.
(2) Investitionsmaßnahmen werden in zufriedenstellender Qualität durchgeführt (keine Wertbestückung bei PP, ex post definierter Zielwert: 80 %).	Erreicht: 84 % der Investitionsmaßnahmen wurden in zufriedenstellender Qualität durchgeführt; der Wert bezieht sich auf 25 Maßnahmen, da es keine Angaben hinsichtlich der Qualität der Müllsammelgeräte in den vorliegenden Dokumenten gibt und diese Geräte zum Zeitpunkt der Mission des lokalen Consultants für die EPE inexistent waren.
(3) Anzahl und Qualität der mit privaten Betreibern geschlossenen Betreiberverträge (keine Wertbestückung bei PP, ex post definierter Zielwert: 25%).	Nicht erreicht: Insgesamt gibt es nur 4 Maßnahmen (18 %), bei denen eine Verpachtung oder Vermietung an private Betreiber erfolgte; 3 der Verträge werden ordnungsgemäß eingehalten; in einem Fall (Kiosk) werden die Vertragsklauseln seitens der Mieter nicht eingehalten (unregelmäßige Zahlungen).
(4) In den Städten des Programmgebiets steigen die Einnahmen ab 2004 um durchschnittlich 20 % bis 2012.	Nicht erreicht: Der Wert wurde in 2 von 4 Regionalhauptstädten erreicht. Für die Departmenthauptstädte liegen keine Zahlen vor. Die entsprechende Datenbank der DGCT ist aktuell nicht in Funktion.

Eine Steigerung der Einnahmen der Kommunen konnte in 50 % der Regionalhauptstädte erreicht werden, aber dies wird insofern relativiert, als dass in der Regel nur ein geringer Teil der eingeplanten Mittel mobilisiert werden kann und eine große Abhängigkeit von externen Finanzausweisungen besteht (Indikator nicht erreicht). Gleichzeitig hemmt die Existenz externer Finanzausweisungen die Anstrengungen der Kommunen, eigene Ressourcen zu mobilisieren.

Teilweise positive Wirkungen sind durch die Verbesserung der Kapazitäten der Kommunen in Entwicklungsplanung und im Bereich der direkten kommunalen Bauherrenschaft gegeben. Zudem konnten auch teils die technischen und organisationalen Fähigkeiten der lokalen Unternehmen in Ansätzen gestärkt werden, jedoch mit den Einschränkungen der oben benannten Indikatorerreichung.

Die Gründe für die Verzögerung bei den Durchführungsplänen sind auf kommunaler Ebene in der teilweise verzögerten Bereitstellung der Eigenbeiträge und geeigneter Liegenschaften zu verorten, wobei die

rechtliche Zuständigkeit für Liegenschaften den regionalen Vertretungen der Zentralregierung zugeordnet ist. Externe Gründe waren die allgemeine Schwächen der nationalen Studienbüros, die für Machbarkeitsstudien, Ausschreibungsunterlagen und Bauüberwachung zuständig waren, die technischen und organisatorischen Schwächen der lokalen Bauunternehmen und die organisatorische Schwäche des Projektträgers Amextipe.

Effektivität Teilnote: 4 (für beide Phasen)

Effizienz

Die Produktionseffizienz ist kritisch zu bewerten. Die zeitlichen Verzögerungen sind immens und nur in 21 % aller Maßnahmen wurden die Durchführungszeitpläne eingehalten. Beide Phasen dauerten fast doppelt so lange wie ursprünglich geplant. Die Programmnebenkosten waren vergleichsweise hoch, bedingt durch umfangreiche Consultingkosten, die mit knapp 28 % fast dreifach so hoch wie im Vorhaben PDCD I lagen. Zudem war mit Amextipe eine im regionalen Vergleich hohe Marge von 8 % für die Aufgabe der Bauherrenschaft vereinbart, was allerdings den Vereinbarungen des PDU mit Amextipe entsprach. In Folge der Finanzschwäche der Kommunen musste der im Prüfungsbericht anvisierte Eigenanteil der Kommunen von 15 % reduziert werden und lag am Ende des FZ-Programms bei durchschnittlich 11 %.

Die Höhe der Programmnebenkosten kann zunächst als schlüssig betrachtet werden, da die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung des PDCD I ja das Fehlen einer Begleitmaßnahme bemängeln und die Schlussfolgerung getroffen wurde, dass eine intensivere institutionelle Förderung mittels FZ-Begleitmaßnahmen bessere Aussichten zur Stärkung der kommunalen Ebene gehabt hätte. Allerdings erscheinen ex post die hohen Programmnebenkosten im Hinblick auf die nach wie vor anhaltende Schwäche der Kommunen als nicht effizient genug genutzt. Auch die Vergütung von Amextipe erscheint angesichts der Verzögerungen bei der Fertigstellung der Bauwerke als nicht angemessen.

Die Kosten für die Einzelmaßnahmen waren angemessen, es kam jedoch in 10 Fällen zu Abweichungen vom Schätz- und vom Vertragspreis, die sowohl über als auch unter den Schätzungen bzw. vertraglich vereinbarten Kosten lagen.

Die Allokationseffizienz ist zwar zunächst positiver zu bewerten. Der Verteilungsschlüssel zur Mittelallokation ist nachvollziehbar und schlüssig und aus Zielgruppenperspektive kann positiv vermerkt werden, dass die Bauwerke den Prioritäten der Bevölkerung entsprachen und alle Maßnahmen Teil der lokalen Entwicklungsplanung waren. Jedoch überzeugt die Nutzung nicht (siehe Effektivität) und dementsprechend sind die festgestellten Wirkungen (siehe übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen) schwach. Daher muss auch die Allokationseffizienz als schwach bewertet werden.

Effizienz Teilnote: 4 (für beide Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Entwicklungspolitisches Ziel war die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses in Mauretania sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den beteiligten Städten. Zur Bewertung der Oberzielerreichung wurden die nachstehenden Indikatoren gewählt:

Indikator	Ex-post-Evaluierung
(1) Der Anteil der staatlichen Zuwendungen an die Städte / Kommunen im Gesamthaushalt entwickelt sich entsprechend der in der nationalen Strategie festgelegten Größe.	Nicht erreicht: Die in der nationalen Strategie festgelegte Größe der staatlichen Zuwendungen an die Städte/Kommunen aus dem Gesamthaushalt ist während der Programmlaufzeit und auch danach nie erreicht worden. Allerdings hat das Gesamtvolumen nationaler Finanztransfers kontinuierlich zugenommen.
(2) Wichtige Reformschritte zur Umsetzung der Dezentralisierung sind erreicht worden - Verabschiedung von	Nicht erreicht: Wichtige Reformschritte zur Umsetzung der Dezentralisierung sind nur in Teilen erreicht worden. Entsprechende Politiken wurden formuliert, aber deren

Gesetzen und Strategien, insbesondere hinsichtlich einer nachhaltigen Kommunalfinanzierung.	Umsetzung erfolgt nur in Teilen.
(3) Die Bürger sind mit mindestens 75 % der realisierten Maßnahmen vollständig zufrieden (Proxy-Indikator für eine Verbesserung der Lebensbedingungen)	Nicht erreicht: Eine vollständige Zufriedenheit besteht nur in 58 % der Fälle.

Eine Unterstützung bei der Sicherstellung der Zuwendungen an die Kommunen oblag eher dem PDU, das aber nicht bewirken konnte, dass die gesetzten Vorgaben erreicht wurden. Die nur zum Teil umgesetzten Reformschritte zur Umsetzung der Dezentralisierung sind – zumindest in der Phase des PDCD III - dem Stillstand nach dem Militärputsch 2008 zuzuschreiben.

Die vom Programm geförderten Infrastruktur- und Ausstattungsmaßnahmen führten in vielen Fällen zu direkten positiven, jedoch nur punktuellen Wirkungen. Dies ist u.a. bedingt durch die Vielzahl unterschiedlicher Infrastrukturtypen und das Engagement in diversen Sektoren. Die Projekte im Bereich der Wasserversorgung trugen nach Aussagen der Nutzer zu einer verbesserten Wasserversorgung, zur Reduzierung von wasserinduzierten Krankheiten und zu einer Zeitersparnis für Frauen bei. Positive Wirkungen im Bildungsbereich ergaben sich durch das Frauenberufsschulzentrum und durch diverse Schulbauten und im Umweltbereich durch erfolgreiche Erosionsschutzmaßnahmen. Negative ökologische Wirkungen ergaben sich in Einzelfällen im Bereich der Schlachthöfe durch nichtfunktionierende Verbrennungsanlagen und fehlendes Wasser zur Reinigung. Kritisch zu vermerken ist allerdings, dass insgesamt nur bei 58 % der Einzelmaßnahmen eine vollständige Zufriedenheit der Nutzer besteht und in gleichem Umfang eine vollständige Nutzung erfolgt. Frauen und Männer konnten in der Mehrzahl der Vorhaben gleichermaßen profitieren und nur in 18 % aller Maßnahmen sind es eher Männer, die von den Einzelmaßnahmen profitierten.

Im ökonomischen Bereich gab es temporäre Beschäftigungswirkungen durch die Bauvorhaben und in geringem Umfang auch andauernde Beschäftigungswirkungen (Schlachthöfe / Kioske). Ein Beitrag zur wirtschaftsräumlichen Entwicklung konnte über die verbesserte Straßeninfrastruktur, insbesondere durch die Brücke in Kiffa geleistet werden. Eine positive Wirkung auf die wirtschaftsräumliche Entwicklung durch Viehmärkte und Schlachthöfe lässt sich kaum nachweisen, da viele andere Faktoren eine Rolle spielen und die Viehwirtschaft stark konjunkturellen und klimabedingten Schwankungen unterworfen ist. Problematisch ist, dass staatlicherseits den Kommunen die Busbahnhöfe entzogen und dem Transportministerium unterstellt wurden. Dies ist als Rückschritt im Dezentralisierungsprozess anzusehen, da dadurch den betroffenen Kommunen eine potentiell wichtige Einnahmequelle vorenthalten wird und keine Möglichkeit gegeben ist, Verwaltungskapazitäten durch den Betrieb solcher Anlagen zu stärken.

Das Programm leistete besonders im Rahmen seiner Begleitmaßnahmen einen schwach positiven Beitrag zur Förderung kommunaler Selbstverwaltung und damit einen Beitrag zu partizipativer, dezentraler Entwicklung. Eine weitergehende Wirkung im Hinblick auf Demokratisierung und gute Regierungsführung in Mauretanien konnte nicht festgestellt werden kann. Dazu fehlte das gezielte Einspeisen von erprobten Konzepten in nationale Reformansätze und die stärkere Verankerung des Programms auf der politischen Ebene.

Governance-Indikatoren auf der Makroebene zeigen für Mauretanien einen rückläufigen Trend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4 (für beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Programms ist in Folge einer nach wie vor unzulänglichen Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Ressourcen und ausreichend kompetentem Personal unzureichend. Eine uneingeschränkte Funktionalität ist aktuell nur noch bei 54 % der Einzelmaßnahmen gegeben, und ein regelgerechter Unterhalt besteht nur bei sieben der 26 begutachteten Einzelvorhaben (27 %), wobei bei zehn der Vorhaben der Unterhalt inexistent ist (38 %). Eine gesicherte Kostendeckung der Betriebs- und Unter-

haltskosten aus Gebühren ist nur bei 2 von 26 Projekten gegeben (8 %). Es gibt bis auf die Maßnahme der Klein-LKW keine spezifischen Budgetlinien für den Unterhalt der Investitionsmaßnahmen. Es bestehen große Lücken zwischen den geplanten, notwendigen Ausgaben und den Beträgen, die real mobilisiert werden (können). Zum Zeitpunkt der Programmprüfung wurde der angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen ein hohes Risiko beigemessen. Dieses Risiko ist eingetreten und gefährdet stark den nachhaltigen Betrieb der geschaffenen Infrastrukturen. Sofern keine grundlegende Änderung eintritt, ist davon auszugehen, dass die Bauwerke trotz ihrer guten Qualität zunehmend eher zu einer Belastung für die Gemeinden führen oder dysfunktional werden. Hinzu kommt, dass von Anfang an klar war, dass eine Amortisation der Anlagen außerhalb der Kapazitäten der Kommunen lag. Es waren jedoch keine Hinweise darauf zu finden, dass diese Problematik durch eine aktive Einbeziehung von Sektorministerien und Sicherstellung, dass eine Erneuerung von Bauwerken in mittelfristige Finanzplanungen aufgenommen wird, angegangen wurde.

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche strukturelle Wirkung der Begleitmaßnahme hinsichtlich der Kapazität der Kommunalverwaltungen wurde deren personelle Mindestausstattung gesehen. Diese Mindestausstattung wurde in Teilen durch vom PDU direkt entsendetes Personal sichergestellt. Dieses Personal wurde aber nach Beendigung des PDU Programms seitens der Kommunen nicht übernommen und eine nachhaltige Kapazitätsstärkung konnte daher nur unzureichend sichergestellt werden.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4 (für beide Phasen)

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.