

Ex-post-Evaluierung – Palästinensische Gebiete

>>>

Sektor: Stadtentwicklung und -verwaltung (CRS-Kennung 4303000)
Vorhaben: Municipal Development Lending Fund II und III (MDP I)
 BMZ-Nr.: 2009 66 424 und 2011 65 778
Träger des Vorhabens: Municipal Development and Lending Fund (MDLF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

| | MDP I (Plan) | MDP I (Ist) |
|--------------------------------------|--------------|-------------|
| Investitionskosten (gesamt) Mio. USD | 79,27 | 75,47 |
| Eigenbeitrag Mio. USD | 6,56 | 3,36 |
| Finanzierung* Mio. USD | 79,27 | 75,47 |
| davon BMZ-Mittel Mio. EUR | 16,50 | 16,50 |

*) Inkl. Mittel der Weltbank, AfD, deutschen TZ, Schwedens, Dänemarks, Belgiens

Kurzbeschreibung: Das kommunale Entwicklungsprojekt MDP I bot den Kommunen Anreize, die öffentlichen Dienste für die Bürger im Westjordanland und im Gazastreifen zu verbessern. Die Bevölkerung sollte von der verbesserten kommunalen Verwaltungspraxis und den direkten Infrastrukturinvestitionen profitieren. Zu diesem Zweck entwickelten die palästinensischen Behörden in Zusammenarbeit mit der Weltbank, der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über die KfW und die GIZ, Frankreich, Schweden, Dänemark und Belgien 2009 das kommunale Entwicklungsprojekt MDP I, das zwischen 2010 und 2012 über den Municipal Development and Lending Fund (MDLF) in zwei Haushaltszyklen, d. h. MDP I, Zyklus I (oder MDLF II, BMZ-Nr.: 2009 66 424), und MDP I, Zyklus II (oder MDLF III, BMZ-Nr.: 2011 65 778) durchgeführt wurde.

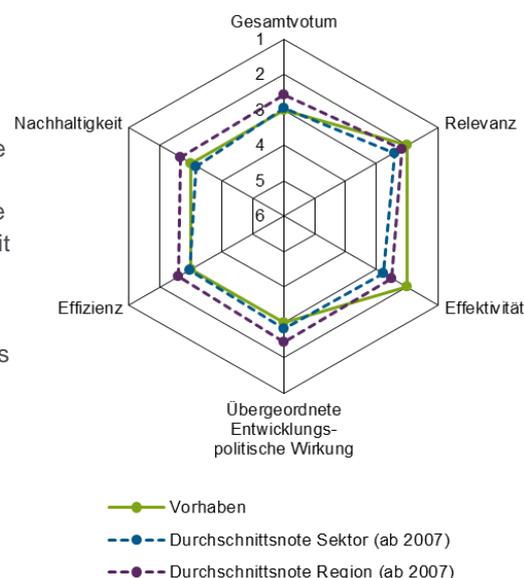
Zielsystem: Allgemeines Ziel des MDP war es, die Qualität und den Umfang der kommunalen Dienste zu verbessern. Das vom MDLF formulierte Entwicklungsziel des MDP I bestand darin, die kommunale Verwaltungspraxis transparenter zu gestalten. Bezüglich des Beitrags der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) wird jedoch eher die Rechenschaftspflicht als die Transparenz unterstrichen. Aus der heutigen Perspektive ist ein Fokus auf Transparenz oder Rechenschaftspflicht zu eng gefasst und sollte neu definiert werden.

Zielgruppe: Nutznießer waren hauptsächlich die Einwohner der Kommunen im Westjordanland und dem Gazastreifen, die von einer verbesserten kommunalen Verwaltung und von Investitionen in Unterprojekte profitierten. Die kommunalen Verwaltungen erhielten Aus- und Fortbildung, technische Hilfe und Geräte. Das Personal des MDLF profitierte von Capacity Building, um die Durchführung des Programms zu verbessern.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Relevanz und Wirksamkeit des MDP werden hoch bewertet, weil Strukturaufbau und Infrastrukturfinanzierung in einem erfolgsbasierendem System, das den Bedürfnissen vor Ort entspricht, erfolgreich verbunden wurden. Obwohl die Geberkoordinierung effizient war, verringerte der Fokus der Kommunen auf den Straßenbau die Allokationseffizienz. Auf der Ebene der Projektwirkung war nur eine bescheidene Steigerung der Bürgerzufriedenheit zu verzeichnen. Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse hängt von der weiteren Förderung der Dezentralisierung und der anhaltenden Finanzierung durch Geber ab.

Bemerkenswert: Im Rahmen des MDP I gelang es, einen Allokationsmechanismus für alle 136 Kommunen im Westjordanland und dem Gazastreifen einzuführen, der gleiche Chancen bietet und nicht von der politischen Zugehörigkeit der Gemeinden abhängt. Der MDLF agiert als nationale Trägerinstitution und hält die Zusammenarbeit zwischen den politisch gespaltenen palästinensischen Verwaltungen im Gazastreifen und im Westjordanland aufrecht. Ferner ist das MDP I ein Beispiel für erfolgreiche Geberkoordinierung bei Einführung, Durchführung und Evaluierung.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Rahmenbedingungen - Gemeinsame Evaluierungsdelegation

Die KfW, die Weltbank und die Agence Française de Développement (AfD) arbeiteten in der Konzeptions- und Durchführungsphase des ersten kommunalen Entwicklungsprojekts (MDP I), das über den Municipal Development and Lending Fund (MDLF) durchgeführt wurde, eng zusammen. 2014 schlug die operative Abteilung der KfW eine gemeinsame Ex-post-Evaluierung vor, um die Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsbanken fortzusetzen und zusammen aus der im Rahmen des MDP I gesammelte Erfahrung zu lernen. Die Evaluierungsabteilungen der Weltbank, der KfW und der AfD nahmen diese Anfrage an und stellten eine gemeinsame Evaluierungsmission auf. Die Evaluierungsfragen und die Auswertung wurden in enger Zusammenarbeit erstellt. Die KfW trug mit einer ökonomischen Analyse der Projektwirkung bei, die AfD gab kommunale Fallstudien in Auftrag, die Weltbank veranlasste Besuche im Gazastreifen. Die einzelnen Institutionen verfassten jeweils einen Bericht, der auf ihren eigenen Kriterien beruht. Berichtsentwürfe wurden ausgetauscht und kommentiert.

Die gemeinsame Evaluierungsmission besuchte das Westjordanland und den Gazastreifen zwischen dem 25. Januar und dem 6. Februar. Darauf folgte eine abschließende gemeinsame Besprechung am 10. Februar in Frankfurt. Im März besuchte eine zweite Delegation bestehend aus Consultants der AfD die palästinensischen Gebiete.

Relevanz

Als das Projekt begann, bildete der palästinensische Reform- und Entwicklungsplan 2008-2010 den Rahmen für den palästinensische Staatsaufbau und seine Entwicklung. Obwohl der Gemeindeverwaltung in diesem Plan keine zentrale Rolle zukam, wurde davon ausgegangen, dass sie einen „wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Verwaltung“ leistet. Der nationale Entwicklungsplan 2014-2016 definiert den Rahmen für die Entwicklung auf nationaler und kommunaler Ebene. Gemäß den Richtlinien dieses Entwicklungsplans für die Dezentralisierung stellt „dieser strategische Ansatz die öffentliche Teilnahme und die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung und der öffentlichen Rechenschaftspflicht“ sicher.

Aufgrund der beschränkten Leistungsfähigkeit und Mittel können die Kommunen ihre Rolle als wesentliche lokale Dienstleister nicht erfüllen. Die israelische Politik mit Siedlungen, siedlungsbedingter Infrastruktur und Trennungsbarrieren verhindert den freien Personen- und Güterverkehr. Deshalb ist die Bereitstellung transparenter und gerechter Leistungen durch die Kommunen für die palästinensische Bevölkerung von höchster Bedeutung.

Die Verbesserung der Leistungserbringung auf kommunaler Ebene im Sinne der nationalen Strategien erweist sich jedoch als schwierig. Infolge des Wahlsiegs der Hamas im Gazastreifen und in einigen Kommunen im Westjordanland stellten mehrere Geber die Finanzierung der Projekte in den beiden Gebieten ein. Mit der Unterstützung internationaler Geber gründete die palästinensische Regierung den MDLF als landesweites Instrument, ausgegliedert aus dem Ministerium für die Lokalverwaltung (Ministry of Local Government oder MoLG). Über den MDLF können die Mittel den Kommunen im Westjordanland und im Gazastreifen direkt zugewiesen werden. Dabei werden alle Kommunen ungeachtet der politischen Ausrichtung ihres Bürgermeisters oder ihres Gemeinderats gleich behandelt¹. Obwohl der MDLF ein neues, paralleles System ist und stark von den Gebern abhängt, wurde er in der Evaluierung als Mechanismus wahrgenommen, der die Kommunen wirksam unterstützen kann.

Das MDP ist ein erfolgreiches Beispiel für Koordinierung mehrerer Geber mittels Parallelfinanzierung, zum Teil durch eine Treuhandbeteiligung der Weltbank. Die palästinensischen Gebiete hängen stark von der Finanzierung durch Geber ab. Deshalb ist die Geberkoordinierung wesentlich, vor allem im Hinblick

¹ Heute besteht die Lokalverwaltung in den palästinensischen Gebieten aus 136 Kommunen, die alle größeren Städte im Gazastreifen und im Gebiet A des Westjordanlands (unter der uneingeschränkten Kontrolle der Palästinenser) umfassen. Dazu kommen noch ca. 210 Dorfräte.

auf die Paris-Deklaration und den Accra-Aktionsplan. Sieben Geber unterstützten das MDP I. Dazu zählen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über die KfW und die GIZ, die Weltbank, Frankreich, Schweden, Dänemark und Belgien.

Die Relevanz des Projekts ist jedoch beschränkt. Trotz der nationalen Strategien wird die Dezentralisierung derzeit kaum politisch gefördert. Die palästinensische Regierung hat keine erkennbare Dezentralisierungsstrategie. Dies zeigt sich besonders an den folgenden Punkten: (a) Die fiskalische Dezentralisierung ist wenig vorangeschritten, das heißt, die Projektmittel werden den Auftragnehmern direkt, statt über die Konten der Kommunen ausbezahlt; (b) der Eigenbeitrag für das MDP über das MoLG erfolgt nicht rechtzeitig; (c) das Gesetz zur Gründung des MDLF wurde nie erlassen, der MDLF beruht immer noch auf einem Erlass des Präsidenten. Die Tatsache, dass das MDP die Mittel nicht den Kommunen überweist, sondern einfach deren Rechnungen bezahlt, beschränkt die fiskalische Dezentralisierung und die Möglichkeiten der Kommunen, finanzielles Know-how aufzubauen. Vor dem Hintergrund der schwierigen politischen Bedingungen und der Treuhandrisiken ist dieser Ansatz allerdings verständlich.

Von diesem Punkte abgesehen, wurde die Konzeption des Projekts, das das erste dieser Art in den palästinensischen Gebieten ist, hoch eingestuft. Das Projekt akquirierte Mittel von sieben multi- und bilateralen Gebern und lenkte den Mittelfluss der vereinbarten Formel entsprechend über den MDLF zu Unterprojekten in allen Kommunen. Gemäß der Formel wurden 60 Prozent der Mittel auf der Basis der Bevölkerung der Kommunen und 40 Prozent auf der Grundlage der Leistungen der Kommunen (erfolgsbasierter Mechanismus) zugeteilt, wobei die Kommunen nach Erfolgsindikatoren eingestuft wurden.² Kommunen mit besseren Ergebnissen erhielten demzufolge mehr Mittel. Im Prinzip steht das MDP der Finanzierung von Infrastruktur in allen Bereichen offen, für welche die Kommunen zuständig sind. Auf diese Weise kann es vielen verschiedenen kommunalen Bedürfnissen gerecht werden. Das MDP bindet den Strukturaufbau auf kommunaler Ebene an den Zugang zur finanziellen Unterstützung. Dieser konsequente Ansatz soll für eine bessere Versorgung mit Dienstleistungen auf lokaler Ebene sorgen. Die Finanzierung von Nothilfe ist in palästinensischen Kommunen wichtig, insbesondere im Gazastreifen. Abgesehen vom Gazastreifen war das MDP I jedoch nur begrenzt flexibel, um Nothilfemaßnahmen zu berücksichtigen.

Das MDLF-MDP ist nicht das einzige System, das die kommunalen Dienstleistungen verbessern soll. USAID ist ein weiterer wichtiger Akteur, der direkt mit dem MoLG und den Kommunen zusammenarbeitet und kommunale Infrastruktur bereitstellt. Größere kommunale Infrastrukturen wie Deponien und Kläranlagen werden als unabhängige Projekte behandelt, die von den zuständigen Ministerien durchgeführt werden. Zum Teil ergänzen sich diese Ansätze, so zum Beispiel bei der Finanzierung der kommunalen Entwicklungspläne. Die parallele Durchführung mindert jedoch die Wirksamkeit des erfolgsbasierten MDP-Mechanismus. Da das MDP ein Dezentralisierungsprojekt ist, betont die Evaluierung seine Einzigartigkeit in Bezug auf die landesweite Umsetzung, die Geberharmonisierung und die Kombination aus verwaltungstechnischer Hilfe und Infrastruktur-Unterprojekten.

Zur Zeit der Ex-post-Evaluierung entsprach das MDP I der Strategie des deutschen BMZ für das Westjordanland und den Gazastreifen, das Hilfe für die Kommunen vorsieht (im Westjordanland nur im Gebiet A, das unter der vollen Kontrolle der Palästinenser steht). In jüngster Zeit wurde die Strategie auch auf die Dörfer im Gebiet C (volle Verwaltungskontrolle Israels) des Westjordanlands ausgedehnt. Das MDP konzentriert sich auf Kommunen und damit auf das Gebiet A. Ein kommunales Projekt fördert aus diesem Grund den Urbanisierungstrend in den kleinen Kommunen, während das hauptsächlich rurale Gebiet C eine wichtige Rolle für die Integrität der palästinensischen Gebiete spielt. Das Gebiet C ist Gegenstand anderer Geberprojekte. Die Konzeption des MDP entspricht generell den Vorgaben des BMZ für Good Governance, aber das Projekt ist nicht optimal ausgelegt, um die fiskalische Dezentralisierung zu fördern.

Relevanz Teilnote: 2

² Erfolgsindikatoren: (1) Überschuss im Betriebs- und Unternehmenshaushalt; (2) (unqualifizierte) externe Rechnungsprüfung; (3) integriertes Finanzverwaltungssystem eingeführt; (4) Sachanlagenregister eingeführt; (5) Betriebs- und Instandhaltungsplan eingeführt; (6) strategische Entwicklungs- und Investitionspläne (SDIP) eingeführt; (7) Handbuch für Finanzbuchhaltung; (8) Investitionsrechnung genehmigt, ausgeführt und dem MoLG ordnungsgemäß vorgelegt; (9) Haushalt genehmigt, ausgeführt und dem MoLG ordnungsgemäß vorgelegt; (10) Haushaltsinformationen vorhanden.

Effektivität

Aus der heutigen Sicht streben Dezentralisierungsprojekte eine duale Zielsetzung an: (1) nachhaltige Verbesserung der kommunalen Infrastruktur und (2) Stärkung der kommunalen Governance in politischen und administrativen Gremien, insbesondere die Verbesserung der Verwaltungskompetenz, der Bürgerbeteiligung und der Rechenschaftspflicht. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Konflikts zwischen dem Westjordanland und dem Gazastreifen einerseits und Israel andererseits ist dieser Kapazitätsaufbau wesentlich.

Das System zur Messung der Leistungsfähigkeit der Kommunen liefert wertvolle Informationen über die Erreichung der Projektziele in Bezug auf lokale Governance. Mehrere Informationsquellen dienen der Beurteilung der Infrastruktur: Besuche vor Ort, technische Überprüfungen sowie Betriebs- und Instandhaltungspläne. Die Umsetzung des geänderten Projektziels lässt sich wie folgt zusammenfassen:

| Indikator | Projektprüfung | Ex-post-Evaluierung |
|--|----------------|--|
| (1) Prozentsatz der Kommunen, die am Ende der Phase 1 im Jahr 2012 gegenüber 2009 in der Leistungskategorie Fortschritte verzeichnet haben. Soll: 30 %. | 0 % | Erreicht. 130 Kommunen (96 %) konnten sich mindestens um eine Stufe verbessern. 95 Kommunen (70 %) verbesserten sich um eine Stufe, 35 Kommunen (26 %) verbesserten sich um zwei Stufen. Keine Veränderung: 4 (3 %), Rückschritt: 1 (1 %). |
| (2) 60 % der Kommunen wenden 2012 am Ende der Phase 1 mindestens zwei öffentliche Offenlegungen an (öffentlich zugängliche strategische Entwicklungs- und Investitionspläne (SDIPs), jährliches externes Audit, projektbezogene Daten, Gemeindehaushalt und Erfolgsranking). | 0 % | Erreicht. 68 %. (SDIP: 89 %, externes Audit: 64 %, Gemeindehaushalt: 56 %, Ranking: 66 %) |
| Ex-post hinzugefügter Indikator: Mindestens 80 % der Infrastruktur-Unterprojekte entsprechen den Qualitätsanforderungen, werden angemessen genutzt und werden in den drei Jahren nach dem Abschluss der Arbeiten instandgehalten. | -/- | Sehr wahrscheinlich erreicht. Bei der Evaluierung konnten nur kleinere Abweichungen in Bezug auf die Qualität festgestellt werden. Die Nutzung der Infrastruktur ist unterschiedlich. In manchen Fällen (z. B. Straßen) überzeugt sie nicht. Das Kriterium der Instandhaltung ist meistens noch nicht anwendbar. Nur zehn Kommunen haben Betriebs- und Instandhaltungshandbücher eingeführt. 2012 waren dem technischen Audit und der Evaluierung der Gebrauchstauglichkeit zufolge 97 % der untersuchten Stichprobe in Betrieb und in gutem Zustand. Einige Schwachstellen betreffen Konzeption, Überwachung, Betrieb und Instandhaltung. |

Der Indikator (1) setzte eine bescheidene Vorgabe von 30 %, da 95 % der Kommunen von Trainingsmaßnahmen profitierten, was mit einem Aufstieg in der Leistungsbewertung verbunden ist. Im Schnitt erhielt jede Kommune 1,5 Aus- und Fortbildungspakete und legte in der Leistungsbewertung 1,4 Messeinheiten zu. Das Ausmaß der Aus- und Fortbildung war jedoch begrenzt. In den Kommunen wurden jährlich jeweils 7.000 USD für den Strukturaufbau ausgegeben. Der ursprünglich bei der Beurteilung für den Strukturaufbau der Kommunen und den MDLF vorgesehene Betrag wurde halbiert. In manchen Fällen konnten geplante Projektaktivitäten auf kommunaler Ebene wegen logistischer Probleme nicht durchgeführt werden. Weniger Aktivitäten als ursprünglich geplant bezogen sich auf den MDLF selbst. Die Aus- und Fortbildungspakete wurden meistens von den besuchten Kommunen geschätzt. Größere Kommunen forderten allerdings flexiblere und besser auf ihr bestehendes Know-how zugeschnittene Hilfe. Kleinere Kommunen hinterfragten das Konzept nicht und schätzten die erhaltene Hilfe.

Der Indikator (2) setzte ein ebenfalls bescheidenes Ziel von 60 %, da die Offenlegung keine größeren Anstrengungen von den Kommunen erfordert. Die Ergebnisse der Indikatoren (1) und (2) sollten aus diesem Grund nicht überschätzt werden. Anspruchsvollere Erfolgsindikatoren betreffend Einnahmengenerierung und Instandhaltungsausgaben wurden später im MDP II aufgenommen.

Zur Illustration der Strukturaufbaumaßnahmen, die von der deutschen technischen Zusammenarbeit (GIZ) im Rahmen des MDP I unterstützt wurden, erstellten 90 Kommunen SDIPs (zum Teil über USAID finanziert), 52 aktualisierten diese Pläne. 96 Kommunen profitierten von einem Aus- und Fortbildungspaket zur Förderung des finanziellen Know-hows. 32 erhielten Unterstützung für den Aufbau zur Registrierung und Bewertung von Sachanlagen. Nur in 10 Kommunen wurden Betriebs- und Instandhaltungspläne eingeführt. Die Bürgerbeteiligung war generell unerwartet niedrig. Es ist unklar, wie viel die Kommunen zusätzlich lernen mussten, um in der Leistungsbewertung aufzusteigen.

Die Einrichtung von zentralen Anlaufstellen für Bürger (One-Stop-Shops) in größeren Kommunen wurde von den Bürgern und dem Evaluierungsteam besonders geschätzt. Die erfolgreiche Einführung erforderte eine Neustrukturierung der kommunalen Arbeitsabläufe. Die besuchten One-Stop-Shops, etwa in Gaza, waren hoch frequentiert.

Die Mittel wurden nicht den Kommunen überwiesen, sondern direkt den Auftragnehmern. Dieser Ansatz kam den Gebern gelegen, da direkte Überweisungen an Kommunen in der Hand der Hamas vermutlich politisch unmöglich gewesen wären. Aber um den Strukturaufbau konsequent zu fördern, sollte der MDLF die Mittel den Kommunen überweisen. Direkte Überweisungen wurden bereits mit vier Kommunen getestet und sollten in den kommenden MDP-Phasen ins MDLF-System integriert werden.

Der Indikator (3) wurde ex-post hinzugefügt, um den Aspekt der „nachhaltigen Infrastruktur“ im Projektziel widerzuspiegeln. Auf Straßen (72 % der finanzierten Projekte) entfielen die meisten Investitionen, gefolgt von Parks und Freizeitanlagen (14 %). Die Infrastruktur wurde bislang meistens positiv beurteilt. Die Evaluierungsdelegation besichtigte hauptsächlich Straßenbauprojekte. Einige Straßen waren in Bezug auf ihre Effektivität nicht überzeugend. Sie bedienten neue reiche Wohngebiete mit wenig Verkehr. Andere Straßen waren stark befahren, zum Beispiel Straßen zwischen Stadt- und Gewerbegebieten. Die Qualität der Arbeiten war im Allgemeinen akzeptabel. Frühere umfassendere technische Prüfungen ergaben Schwachstellen in der Planung mancher Projekte. Über zusätzliche Mittel konnte das MDP I laufende Kosten (z. B. Treibstoff) in den Kommunen in Gaza finanzieren. Das war besonders in der Zeit nach den kriegerischen Auseinandersetzungen sehr wichtig.

Ausgehend von einer Erfassung der kommunalen Infrastruktur ermittelte der MDLF, dass 14,7 % der finanzierten Infrastruktur im Westjordanland und 34,7 % der kommunalen Infrastruktur im Gazastreifen im Zeitraum 2009-2012 auf das MDP I entfielen. Nach Sektoren unterteilt leistete das MDP I den höchsten Beitrag zum Straßenbau: 28,1 % im Westjordanland und im Gazastreifen.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Die Produktionseffizienz des Projekts kann als gut eingestuft werden. Die durchschnittlichen Kosten je Kilometer aller Straßenbauprojekte im MDP I (auf die 72 % der Infrastruktur des MDP I entfielen) beliefen sich auf 50.000 EUR. Dieser Betrag spiegelt jedoch nur den Durchschnitt einer Vielzahl von Unterprojekten wider. Er wurde in einer ökonomischen Analyse ermittelt, welche die folgende Kostenschätzung

ergibt: Jede Tranche von 1.000 EUR, die das MDP I für den Straßenbau ausgab, verlängerte die befestigten Straßen in den Kommunen im Durchschnitt um 0,0196 km. Andere Straßenbauprojekte, die von anderen Gebern finanziert wurden, verbuchten höhere Einheitskosten.

In den letzten Jahren sind die Preise kaum gestiegen. Dem palästinensischen Zentralamt für Statistik (PCBS) zufolge stieg der Baukostenindex für Straßen im Westjordanland von 100 im Dezember 2008 auf 117 im Jahr 2013. Der allgemeine Baukostenindex stieg von 100 im Dezember 2007 auf 113 im Jahr 2013.

Es gab nur geringe Abweichungen vom ursprünglichen Zeitplan des Projekts. Einige Projekte im Gazastreifen litten unter der israelischen Beschränkung der Baustoffeinfuhr.

Der MDLF erhielt eine Projektverwaltungsvermarge in Höhe von 7 % der Projektauszahlungen. Im Vergleich zu ähnlichen Projekten ist diese Marge niedrig. Das Personal des MDLF scheint professionell und effizient zu arbeiten. Der MDLF kann als effizienter Mechanismus für die Durchführung von Unterprojekten in den palästinensischen Gebieten betrachtet werden.

Die Kofinanzierung durch mehrere Geber senkte die Transaktionskosten der palästinensischen Behörden. Die Verfahren der Geber wurden soweit möglich harmonisiert. Kleinere Unterschiede (etwa Beschaffung) blieben bestehen. Die Finanzierung erfolgte zum Teil zusammen (über eine Treuhandbeteiligung der Weltbank), teilweise parallel (FZ und AfD). Die Effizienzsteigerung wurde von den Trägerinstitutionen geschätzt. Der MDLF forderte eine bessere Anpassung an die kommunalen Haushaltszyklen, um die Vorhersehbarkeit der Geberfinanzierung zu erhöhen und die Planung auf kommunaler Ebene wirksamer zu gestalten.

Theoretisch war das MDP I in der Lage, den Bedürfnissen der Kommunen effizient zu entsprechen. Die Kommunen konnten wählen, welche ihrer 27 öffentlichen Dienste sie finanzieren wollten.³ Im Rahmen des MDP I mussten die einzelnen Kommunen ihre Infrastrukturprojekte auf ihren SDIP stützen. Trotz der möglichen großen Vielfalt der Unterprojekte wollten die meisten Kommunen ihre Straßen über das MDP I finanzieren. Abgesehen vom Bedarf an Straßen ist die Vorliebe für diesen Förderbereich auf die beschränkten Mittel pro Kommune und den Zeitplan des MDP I zurückzuführen. Die Kommunen mussten ein Projekt in einem MDP-Zyklus, der generell 18 Monate dauert, umsetzen, was die Kofinanzierung anderer Projekte erschwert. Der Aufbau des MDP I beeinflusst also die Projektarten, die von den Kommunen vorgeschlagen werden. Das hat wiederum einen negativen Einfluss auf die Allokationseffizienz auf lokaler Ebene.

Viele, aber nicht alle Projekte wurden zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung gut genutzt. Die Verkehrsdichte auf den besichtigten Straßen war sehr unterschiedlich. Das MDP I setzte eine einfache Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse voraus. Der MDLF überprüfte die grundlegende wirtschaftliche Beurteilung der von den Kommunen vorgeschlagenen Unterprojekte. Es handelt sich dabei um ein wichtiges Auswahlkriterium. Als das Projekt fertiggestellt wurde, wurden die Kosten-Nutzen-Analysen durch das MPD aktualisiert und wiederum positive Ergebnisse errechnet.

Die palästinensische Lokalverwaltung ist stark fragmentiert. Sie umfasst 136 Kommunen und mehr als 200 Dorfräte. Aus Gründen der Effizienz sollten die Kommunen ihre Dienste in vielen Fällen zusammenlegen. Diese Empfehlung wird vom MoLG und dem MDLF unterstützt. Gemeinsame Dienstleistungen könnten durch kommunale Zweckverbände oder regionale Versorger erbracht werden. Eine vollständige Fusion der Kommunen ist wegen des lokalen Widerstands politisch äußerst schwierig und konnte nur in vier Kommunen durchgesetzt werden. Die Erfahrung mit kommunalen Zweckverbänden ist gemischt. Die Zersplitterung im Westjordanland erschwert die Zusammenarbeit der Kommunen. Trotzdem sollte die Effizienz auf lokaler Ebene optimiert werden können.

Effizienz Teilnote: 3

³ Gemäß dem Gesetz über die lokale Verwaltung sind Kommunen für 27 Dienste verantwortlich, u. a. lokale Straßen, Strom, Wasser, Abwasser, Abfall, öffentliche Parks etc.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Ziel des MDP war es, Qualität und Sicherstellung der öffentlichen Dienstleistungen der Kommunen zu verbessern. Der FZ-Beitrag für das MDP unterstrich in seiner Zielformulierung den Beitrag des MDP zum Erfolg der NDP. Aus heutiger Sicht sollte das übergeordnete Entwicklungsziel auch einen Beitrag zur Stabilisierung und zur Konfliktlösung umfassen. Zur Messung der Wirkung in Bezug auf die öffentlichen Dienstleistungen wurden 2009 und 2012 jeweils eine Bürgerbefragung durchgeführt, die einer ökonomischen Analyse für diese Evaluierung unterzogen wurde.

Die allgemeine Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Dienstleistungen blieb in den meisten Bereichen unverändert, die Zufriedenheit betreffend Straßen und Freizeitanlagen (Parks/ Unterhaltung) verschlechterte sich sogar. In einigen Bereichen nahmen die Haushalte der Zielgruppe (d. h. Haushalte, die in den Genuss des MDP I kamen) keinen derartigen Rückgang wahr, während der Rückgang der Zufriedenheit bei den Haushalten der Vergleichsgruppe deutlich ausgeprägter ausfiel. Auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 4 (sehr zufrieden) waren die Zielhaushalte nur 0,06 Punkte mit den kommunalen Diensten zufriedener als der Durchschnitt. Dieser Unterschied ist eher gering, aber bei der Zufriedenheit mit den Straßen belief er sich auf 0,59 Punkte und war statistisch signifikant.

Die Wirkung des Projekts in Bezug auf die Stabilisierung der politischen Situation in den palästinensischen Gebieten und die Lösung potenzieller Konflikte lässt sich nicht mit einem Indikator messen. Auf der Basis der gesammelten Informationen und der Gespräche bleibt jedoch der Eindruck, dass das Projekt eine stabilisierende, ausgleichende Wirkung auf die Kommunen hat. Im Rahmen des MDP I gelang es vor allem, einen Allokationsmechanismus für alle Kommunen im Westjordanland und dem Gazastreifen einzuführen, der nicht von der politischen Zugehörigkeit der Gemeinden abhängt. Dieser Erfolg ist der Behandlung der Kommunen nach einfachen, objektiven Kriterien zu verdanken. Der Allokationsmechanismus dient dazu, die Chancengleichheit zwischen den Kommunen zu fördern. Die Erbringung kommunaler Dienste und die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Vergabe von Bauarbeiten an Unternehmen vor Ort sind wichtige Maßnahmen zur Reduktion des Konfliktpotenzials. Der MDLF ermittelte, dass durch die Arbeiten des MDP I rund 250.000 Personentage Arbeit geschaffen wurden.

Die Maßnahmen zum Strukturaufbau hatten wohl eine deutlichere Wirkung in kleineren Kommunen, wo das Personal weniger Kenntnisse besitzt. 89 bzw. 65 % der 136 teilnehmenden Kommunen hatten 2013 weniger als 15.000 Einwohner.

Die Umsetzung des übergeordneten Projektziels lässt sich auf der Basis der Zufriedenheit der Bürger wie folgt zusammenfassen:

| [Skala von 0 bis 100, 0 = gar nicht zufrieden, 100 = sehr zufrieden] | | |
|---|---|---|
| Indikator | Status Projektprüfung (Daten aus dem Jahr 2009) | Ex-post-Evaluierung (Daten aus dem Jahr 2012) |
| Am Ende der einzelnen Projektphasen [d. h. Ende des MDP I im Jahr 2012] werden die Kommunen in Bezug auf Qualität und Sicherstellung der öffentlichen Dienste im Rahmen von Bürgerbefragungen bewertet. | Gesamt 50,0 - Strom 65,1 - Wasser 42,7 - Abwasser 57,8 - Müll 52,3 - Straßen 53,9 - Parks/Unterhaltung 51,8 ---- Kommune: Interaktion 68,8 Kommune: Bewusstsein 18,6 Kommune: Partizipation 16,4 Kommune: Transparenz 34,8 | Teilweise erreicht Gesamt 57,1 - Strom 58,1 - Wasser 54,8 - Abwasser 68,4 - Müll 50,8 - Straßen 47,5 - Parks/Unterhaltung 32,3 ---- Kommune: Interaktion 72,5 Kommune: Bewusstsein 33,4 Kommune: Partizipation 23,2 Kommune: Transparenz 36,6 |

Die allgemeine Zufriedenheit hat leicht zugenommen. Diese Entwicklung sollte im Rahmen des Projekts jedoch nicht überschätzt werden, ist doch die positive Veränderung der gestiegenen Zufriedenheit in den

Bereichen Wasser und Müll zuzuschreiben, zu denen dieses Projekt wenig beigetragen hat. In einem Dezentralisierungsprojekt ist die sich ändernde Wahrnehmung der Arbeit der Kommune jedoch sehr wichtig. In diesem Projekt ist zwar eine positive Entwicklung zu verzeichnen, doch bleibt die Kurve relativ flach. Weiter oben wurde unter „Effizienz“ bereits festgestellt, dass manche Unterprojekte nicht zu klar erkennbaren Verbesserungen geführt haben. Die beschreibenden Statistiken zeigen, dass die Zufriedenheit in Bezug auf die meisten Indikatoren im Gazastreifen niedriger ist als im Westjordanland. Unter diesen Indikatoren gibt es zahlreiche Fälle, in denen die Zufriedenheit der Bürger im Gazastreifen stärker zugenommen hat als die Zufriedenheit der Bürger im Westjordanland.

Eine erfolgsbasierte Allokation könnte dazu führen, dass die reicheren Kommunen reicher werden, während die ärmeren Gemeinden immer mehr in Rückstand geraten. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass diese Sorge unbegründet war. Einer ökonomischen Analyse zufolge ist keine statistisch signifikante Verbindung zwischen ursprünglicher Armut (d.h. 2009) und ursprünglichen Ergebnissen der Kommunen festzustellen. Zudem gibt es keinen Hinweis darauf, dass die ursprüngliche Armut der Kommunen die relative Änderung der Leistungsbewertung im Verlauf des MDP I beeinflusst hat. Arme Kommunen fallen also im Hinblick auf die Sicherstellung der öffentlichen Dienste nicht zurück. Arme Kommunen haben dieselbe Chance wie reiche Gemeinden, zusätzliche Mittel auf der Grundlage ihrer Ergebnisse zu erhalten.

Viele Kommunen beklagen sich über den Allokationsmechanismus und fechten ihre Einstufung und Allokation an, weil sie miteinander im Wettbewerb stehen. Sie legen Argumente vor, warum sie mehr Mittel verdienen. Keine Kommune hat sich jedoch geweigert, mit dem MDLF zusammenzuarbeiten. Damit der Allokationsmechanismus künftig gut funktioniert, sollte der MDLF besser ausgestattet sein. So kann er die Kommunen belohnen, die ihre Ergebnisse verbessern.

Insgesamt kann ein Teil der positiven Entwicklung der Zufriedenheit dem Projekt zugeschrieben werden. Die Veränderungen sind jedoch bescheiden und nicht ohne Schwächen, zum Beispiel in Bezug auf die Partizipation der Bürger und die Transparenz der Kommunen. Wesentliche Faktoren der allgemeinen Zufriedenheit sind nicht mit dem Projekt verbunden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Im Rahmen des MDLF wurde eine Struktur geschaffen, die im Zusammenhang mit der Dezentralisierung in den palästinensischen Gebieten das Potenzial hat, längerfristig als Durchführungsinstitution von Projekten zu dienen. Die Nachhaltigkeit dieser Institution wird durch das MDP II und MDP III weiter unterstützt.

Auf lokaler Ebene dürfte die mit der Hilfe des MDLF finanzierte Infrastruktur weiterhin betrieben und genutzt werden. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums und der steigenden Anzahl neuer Wohn- und Gewerbeobjekte werden Straßen, die von den Kommunen am häufigsten gewählte Infrastruktur, weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Im Gazastreifen hängt die Nachhaltigkeit von der Intensität und der Häufigkeit der bewaffneten Konflikte zwischen Israel und der Hamas ab. In der jüngeren Vergangenheit waren rund alle drei Jahre schwerere Zusammenstöße zu beklagen.

Die Nachhaltigkeit des Strukturaufbaus auf kommunaler Ebene hängt davon ab, ob die Kommunen das im MDP I gelernte Know-how weiterhin einsetzen. Der Zugang zu Finanzmitteln auf der Grundlage von Leistungsbewertungen kann als Anreiz dienen, die aufgebauten Strukturen wie die jährliche Aktualisierung der Betriebs- und Instandhaltungspläne und der SDIPs aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grund ist die Fortsetzung des MDP für die Nachhaltigkeit des MDP I wesentlich. Die Entwicklung der Gemeinden würde nicht darunter leiden, wenn die Kommunen das Know-how auch für andere Projekte anderer Geber einsetzen würden, sofern die Verfahren dem MDP ähneln.

Die Instandhaltung der Infrastruktur ist ein Kriterium des Bewertungssystems. Trotzdem führten nur 10 der 136 Kommunen im MDP I Betriebs- und Instandhaltungspläne bzw. -handbücher ein. Das hängt damit zusammen, dass die Kommunen zuerst die Sachanlagen registrieren und bewerten mussten, bevor sie einen Instandhaltungsplan erstellen konnten. Nur zehn Kommunen wurden mit B eingestuft, das heißt, sie haben die Sachanlagen registriert und bewertet sowie einen Instandhaltungsplan erstellt. Größere Kommunen beklagten sich über das langsame Verfahren und wären gern zügiger vorgegangen. Generell gilt das Sachanlagenregister und die Bewertung im Rahmen des MDP I als Voraussetzung für eine bessere Betriebs- und Instandhaltungsplanung. Insgesamt wurden dem Betrieb und der Instandhaltung sowie der

Nachhaltigkeit im MDP I wenig Beachtung geschenkt. Im Verlauf des MDP II wurde der Betriebs- und Instandhaltungsindikator geändert. Jetzt müssen die Kommunen nicht nur einen Instandhaltungsplan erstellen, sondern auch den Haushalt und die effektiven Ausgaben für die Instandhaltung der Infrastruktur angeben.

Die Finanzlage der Kommunen ist weiterhin nicht solide. Die Einnahmen aus eigenen Quellen sind niedrig. Die palästinensischen Behörden scheinen die fiskalische Dezentralisierung nicht zu fördern. Das MoLG unterstützt den MDLF im Prinzip, aber finanziell ist er vollständig von den Gebern abhängig. Die allgemeine Finanzlage der palästinensischen Behörden ist eng von der Hilfe der Geber und den israelischen Behörden abhängig. So wird z. B. die Überweisung der Steuereinnahmen immer wieder aus politischen Gründen vorübergehend eingestellt. Aus diesem Grund hängt die Nachhaltigkeit der Trägerinstitutionen und der Infrastruktur im Wesentlichen von der Hilfe der Geber ab. Die Hilfe von außen dürfte aus politischen Gründen anhalten.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

| | |
|----------------|--|
| Stufe 1 | sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis |
| Stufe 2 | gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel |
| Stufe 3 | zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse |
| Stufe 4 | nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse |
| Stufe 5 | eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich |
| Stufe 6 | das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert |

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.