

Ex-post-Evaluierung – Benin

>>>

Sektor: Stadtentwicklung und -verwaltung 43030
Vorhaben: KV Infrastrukturfonds Sekundärstädte / Fonds d'Infrastructures Villes Secondaires („FIVIS“) – Phase I (BMZ 2000 66 100*) und Phase II (BMZ 2002 66 650*)
Träger des Vorhabens: Agence d'Execution des Travaux Urbains (AGETUR)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

	Phase I (Plan)	Phase I (Ist)	Phase II (Plan)	Phase II (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	5,37	5,40	6,30	6,30
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,26	0,29	1,30	1,30
Finanzierung Mio. EUR	5,11	5,11	5,00**	5,00**
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,11	5,11	5,00**	5,00**

*) Vorhaben in der Stichprobe 2016

***) Inkl. Aufstockung in Höhe von EUR 2 Mio. vom 2.11.2009 und Vertragsaddendum Nr. 3 vom 10.12.2013

Kurzbeschreibung: In vier Sekundärstädten (Abomey, Bohicon, Natitingou, Ouidah) und ab Phase II auch in vier Landgemeinden (Bassila, Kérou, Péhunco, Tanguiéta) sollte durch den Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur (Märkte, Gebäude für die Stadtverwaltung, Zufahrtsstraßen und Großparkplätze) die kommunale Selbstverwaltung im Zuge des Dezentralisierungsprozesses gestärkt werden. Der gemeinnützige Programmträger AGETUR führte Planung und Bau für die Kommunen durch (maîtrise d'ouvrage déléguée). AGETUR und die Gemeinden wurden dabei von einem FZ-Consultant unterstützt. Das zweiphasige Vorhaben wurde als Kooperationsvorhaben mit der Technischen Zusammenarbeit (TZ) konzipiert und durchgeführt. Diese stärkte die Kapazität der Kommunen durch die Einführung wichtiger Steuerungsinstrumente (kommunale Entwicklungsplanung, Personalstandswesen, elektronisches Buchhaltungssystem).

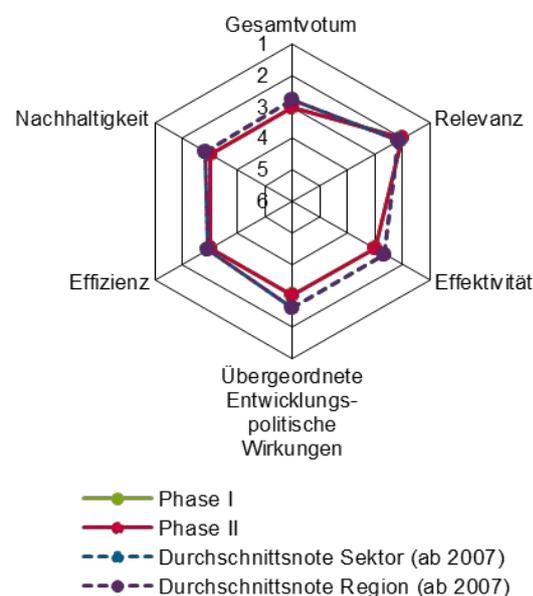
Zielsystem: EZ-Programmziel auf Impact-Ebene der beiden Phasen war es, einen Beitrag (i) zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und (ii) zum Dezentralisierungsprozess zu leisten. Das Programmziel auf Outcome-Ebene war, die (i) intensive Nutzung und ordnungsgemäße Unterhaltung der Infrastruktur sowie (ii) nachhaltige Stärkung der Kommunen und Anwendung der Prinzipien guter lokaler Regierungsführung.

Zielgruppe: Zielgruppe war die Bevölkerung in den Programmstädten und ihrer Einzugsgebiete (bei Prüfung: 600.000 Einwohner, 2016 über 1.025.000 Einwohner).

Gesamtvotum: Note 3 (beide Phasen)

Begründung: Die finanzierte Infrastruktur, die stark verzögert erstellt wurde, wird überwiegend intensiv genutzt und war trotz Mängeln in der Wartung noch in zufriedenstellendem Zustand. Das Vorhaben hat einen positiven Beitrag zur Dezentralisierung erbracht, indem die Eigeneinnahmen der Kommunen erhöht, eine Professionalisierung der Verwaltungen angestoßen und "good governance" Kriterien eingeführt wurden.

Bemerkenswert: Die Entscheidung über die Höhe der Mittelzuweisung durch den Infrastrukturfonds FIVIS war auch abhängig von der Erreichung der "good governance"-Kriterien. Diese sind bis heute Bestandteil des jährlichen Mittelvergabeprozesses des Fonds d'Appui de Développement des Communes (FADeC) und des jährlichen Audits der Kommunen durch CONAFIL. Die langjährige Zusammenarbeit zwischen FIVIS (FZ) und dem Programme d'Appui a la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) (TZ) verlief sehr erfolgreich.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (beide Phasen)

Teilnoten:

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

Eine getrennte Bewertung der Phasen ist nicht möglich, da mehrere Bauwerke aus beiden Phasen finanziert wurden.

Relevanz

Bei Prüfung im Jahr 2001 war Benin mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen (Weltbank, Atlas Methode) von 380 US\$ (2017: 800 US\$) eines der ärmsten Länder der Welt. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebte von weniger als 180 FCFA pro Tag (etwa 0,25 EUR). Den Kommunen waren im Rahmen der Dezentralisierung zwar wichtige Befugnisse übertragen worden, um ihre Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen, nicht jedoch die hierfür notwendigen Finanzmittel. Als ein Kernproblem wurde die mangelnde soziale und wirtschaftliche Infrastruktur in den Kommunen angesehen. Daher sollten zunächst vier Sekundärstädte und ab 2006 weitere vier regional bedeutsame ländliche Kommunen darin unterstützt werden, wichtige Kommunalinfrastruktur zu erstellen und zu betreiben. Vorrangig sollten Vorhaben ausgewählt werden, deren späterer Betrieb aufgrund eigener Einnahmen gewährleistet werden kann bzw. die eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung haben, um wiederum die Akzeptanz für die lokale Besteuerung zu erhöhen. Parallel zu den FZ-finanzierten Maßnahmen sollte die Verwaltungskapazität und "good governance" der Kommunen über die TZ gestärkt werden.

Aus heutiger Sicht ist der duale Ansatz des Vorhabens unverändert schlüssig. Das durch die FZ adressierbare Kernproblem der Städte, nicht über ausreichend Infrastruktur zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verfügen, wurde korrekt identifiziert. Ebenso war es folgerichtig, die mangelnden Verwaltungskapazitäten und die mangelnden städtischen Eigeneinnahmen als weitere und parallel zu adressierende Kernprobleme für eine erfolgreiche Dezentralisierung zu sehen. Daher ist die Fokussierung der Vorhaben auf wirtschaftliche Infrastruktur (Märkte, Straßen, Großparkplätze und auch Rathäuser) nachvollziehbar. Die Kooperation mit der TZ, die kommunale Kapazitäten stärken sollte, war ein notwendiges Komplement, denn ohne die Fähigkeit zu einem angemessenen Betreiben der Infrastruktur wäre sowohl der angestrebte Outcome, d.h. die angemessene Nutzung der öffentlichen Dienstleistungen durch die Bevölkerung, als auch der angestrebte Impact einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen gefährdet. Die Stärkung der kommunalen Verwaltung muss als unabdingbare Voraussetzung einer gelingenden Dezentralisierung gesehen werden. Diese ist - wie durch die unter den Rahmenbedingungen aufgeführten Fortschritte im Dezentralisierungsprozess illustriert wird - immer noch eine Priorität der nationalen Politik wie auch der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die weiterhin in diesem Schwerpunkt aktiv ist. Die einschlägigen Sektorkonzepte zur Dezentralisierung fanden durch den dualen Ansatz, sowohl die Infrastruktur als auch die kommunale Governance zu stärken, Beachtung. Aus heutiger Sicht betrachten wir deshalb die Relevanz des Vorhabens als hoch.

Relevanz Teilnote: 2 (beide Phasen)

Effektivität

Das doppelte Modulziel des FZ-Moduls (Outcome-Ebene) im Rahmen des FZ-TZ-Kooperationsvorhabens von FIVIS I lautete: (1) Nachhaltige Bereitstellung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur (FZ) sowie (2) ein verbessertes Management der kommunalen Verwaltungen (TZ).

Das doppelte Modulziel von FIVIS II lautete: (1) Die kommunale Infrastruktur wird von den Programmkommunen nachhaltig betrieben und gewartet und (2) Die Programmkommunen wenden Prinzipien der guten lokalen Regierungsführung an.

Für die EPE soll für beide Phase zum einen zwecks Vereinheitlichung und zum anderen zur Erfassung der Nutzung als unabdingbarer Bestandteil des Outcomes folgende Zielformulierung gelten:

- 1) Die vom Programm erstellte Infrastruktur wird intensiv genutzt und ordnungsgemäß unterhalten.
- 2) Die Kommunen sind nachhaltig gestärkt und wenden Prinzipien guter lokaler Regierungsführung an.

Die Erreichung der bei Projektprüfung definierten Projektziele soll anhand folgender Indikatoren gemessen werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung <small>(zwischen FIVIS I und II nicht genau trennbar, da Infrastruktur teilweise aus beiden Phasen finanziert)</small>
1) Drei Jahre nach Inbetriebnahme wird die Infrastruktur wie geplant genutzt.	FIVIS I k.A., 80 % FIVIS II, k.A., 75 %	Erfüllt, Nutzung ca. 90 % ¹⁾
2) Drei Jahre nach Inbetriebnahme sind die Gebäude in zufriedenstellendem Zustand.	FIVIS I : 0, 80 % FIVIS II: 0, 75 %	Insgesamt: erfüllt (häufig mehr als 3 Jahre nach Inbetriebnahme); 4 Rathäuser: 3 besucht und alle in gutem Zustand 11 Märkte: 6 besucht und in befriedigendem Zustand mit einzelnen Mängeln 3 Strassen/Brücken: 3 besucht und alle in gutem oder befriedigendem Zustand 2 Großparkplätze: 2 besucht, 1 unbefriedigend, 1 befriedigend bis gut 1 Busbahnhof: besucht und gut
3) Drei Jahre nach Inbetriebnahme haben die Kommunen ein Budget für Wartung eingerichtet und führen Wartungen und Reparaturen regelmäßig und präventiv durch	0, 80 %	Insgesamt: nicht erfüllt; Budget eingerichtet: 100 % der Kommunen. Das Budget für Wartung betrug im Durchschnitt knapp 5 % der kommunalen Gesamtausgaben. Budget für Wartung genutzt: Nur minimale Nutzung des Wartungsbudgets für Wartung, präventive Wartung hat sich nicht durchgesetzt. Keine der befragten Kommunen verfügte über ein Wartungsteam, aber Wartungsarbeiten werden extern vergeben.

4) Die kommunalen Einnahmen haben sich erhöht	k.A.,	k.A.	Erfüllt; Status 2016: Erhöhung um 216 % gegenüber 2005 ²⁾ (z.Vgl. alle beninischen Kommunen: 244 %; z.Vgl. Bevölkerungswachstum 2000-2018: 171 % ³⁾)
5) Der Anteil der Eigeneinnahmen an den Gesamteinnahmen der Kommunen hat sich erhöht	2005 k.A.,	64 %	Nicht erfüllt; Status 2016: 38 % (z.Vgl. alle beninischen Kommunen: 40 %)
6) Die Eigeneinnahmen der Kommunen decken ihre Betriebskosten	k.A.,	zu 100 %	Nicht erfüllt: zu 63 %; (z.Vgl. alle beninischen Kommunen: zu 70 %)
7) Die Verwaltung der Kommunen hat sich verbessert und professionalisiert: a) transparente Prozedere und Instrumente eingeführt wie im FIVIS Handbuch beschrieben b) qualifizierte Fachkräfte vorhanden	0, k.A.	75 % 75 %	Erfüllt; a) 100 % der Kommunen haben den nationalen Vorgaben entsprechend transparente Prozedere (FADeC-Handbuch) eingeführt. ⁴⁾ b) 75 %: qualifizierte Fachkräfte sind in den meisten Kommunen vorhanden, u.a. die während FIVIS on-the-job trainierten.

1) Von 21 Bauwerken wurden 16 bei EPE besucht. Mit Ausnahme der Großparkplätze wurden alle Gebäude intensiv genutzt.
2) Alle 77 Kommunen im Benin wenden inzwischen die im FADeC-Manual beschriebenen Prozedere und Instrumente an. Nur dadurch können sie Mittel aus dem FADeC für Investitionen erhalten.
3) Quelle Worldometers
4) Quelle FIVIS und FADEC Datenbank

Die Infrastrukturprojekte waren bei EPE zu 100 % bereitgestellt und in Betrieb genommen, lediglich die Einzelkomponenten Rasthäuser und Gaststätten bei den Großparkplätzen sowie die Toiletten bei Märkten und Parkplätzen waren bei EPE nicht, nicht mehr oder nicht wie geplant in Betrieb; in einem Fall wurde aber auf dem Gelände ein Busbahnhof eingerichtet. Die Nutzung der Infrastruktur war insbesondere bei den Straßen/Brücken, Märkten und Rathäusern sehr hoch. Bei den Märkten war entscheidend, dass die Vorhaben traditionelle Marktstandorte rehabilitiert oder vergrößert hatten. Bei den Großparkplätzen für LKW lag die Nutzung weit unter dem geplanten Niveau. Nicht oder kaum genutzt waren 200 innenliegende Stände in Bohicon und 60 in Tanguieta (Hangarkonstruktion mit einem inneren Durchgang) sowie ca. 12 Boutiquen im 2. Stock des Yara-Marktes von Tanguietá, da ihre Lage die Nähe zum Kunden erschwerte. Ein Trend zur täglichen Nutzung der Marktstände und die gewachsene Anzahl von HändlerInnen ohne Überdachung sowie der ambulanten HändlerInnen steigert die Intensität der Nutzung weiter und zeigt sich auch in der großen Nachfrage nach weiteren Marktständen.

Bezüglich des Indikators für Betrieb und Wartung war festzustellen, dass die Kommunen zwar Wartungsbudgets einrichten, diese jedoch kaum für Wartung nutzen. Durchschnittlich geben die Städte 8 % ihrer Betriebskosten für Wartung aus, dies entspricht weniger als 1,5 % der Investitionskosten ihrer Infrastruktur. Ausnahme ist die Wartung der Rathäuser und zumeist die Säuberung der Abwasserkanäle bei Märkten und Straßen sowie die Müllabfuhr von einem außerhalb des Marktes liegenden Sammelplatz. Während das Einsammeln von Gebühren gut organisiert ist, wurden die Wartungs- und Reparaturarbeiten weitestgehend den Nutzern bzw. Nutzerorganisationen (NO) überlassen. In den meisten Gemeinden gab es keine transparente Arbeitsteilung bzw. eine Übereinstimmung über diese zwischen Stadt und Nutzern. Die Wartung durch die NO funktionierte unterschiedlich gut, je nach Organisationsgrad und Engagement

der Nutzer. Die NO hatten auf fast allen Märkten Reinigung und Müllabtransport zum Sammelplatz übernommen, zumeist über Einschaltung einer Nichtregierungsorganisation. Die Bezahlung mussten die Nutzer zusätzlich zu den Gebühren an die Stadt bestreiten, obwohl bei Inbetriebnahme zugesichert worden war, dass diese in den Gebühren enthalten sei. Toilettennutzung sowie Zugang zu Wasser und Strom musste von den Nutzern ebenfalls zusätzlich bezahlt werden. Diese Dienstleistungen waren privat organisiert. Die Toilettenbetreiber entrichten eine Gebühr an die Stadt. Die Wasserspülung der Toiletten funktionierte nirgends, es wurde mit Eimern nachgespült. Die Spültoiletten erwiesen sich als ungeeignete Technologie, die Grubentoiletten funktionierten besser. In vielen Fällen hatten die Städte die Strom- und Wasserrechnungen nicht bezahlt oder die Toilettengruben nicht geleert, was zu mangelnder Beleuchtung und einer Reduzierung der verfügbaren Toiletten führte. Ebenso musste Sicherheitspersonal von den Nutzern selbst beschäftigt und bezahlt werden. Als Lösung des Beleuchtungsproblems etablierten sich überall Solarzellen.

Nach Aussagen der Städte seien aufgrund des guten Baustandards bisher keine größeren Reparaturen notwendig geworden. Kleinere Arbeiten wie das Säubern der Dachrinnen führten einige Nutzer selbst durch. Durch die mangelnde präventive Säuberung der Dachrinnen waren bei einigen Märkten Regenrinnen und Fallrohre zerstört, was in der Regenzeit die Verbesserung der Bedingungen für Menschen und Waren stark beeinträchtigt. Ebenso gab es in Ouidah Feuchtigkeitsprobleme in den Decken einiger Boutiquen, was vermutlich ebenfalls auf die mangelnde Säuberung der Dächer zurückzuführen ist. Auf einem Gebäude wuchs bereits ein Ficus, der von den Pächtern in unregelmäßigen Abständen abgesägt wird. Die bauliche "Weiterentwicklung" der Marktgebäude zur besseren Anpassung an Nutzerbedarfe (mehr Schatten, Schutz vor Spritzwasser, Beleuchtung, Nähe zum Kunden) durch Herabziehen der Dächer, Verlegen von Strom und Wasserkabeln oder Installation von Solarzellen und Bebauung der Durchgangswege erfolgte weitgehend ohne Abstimmung mit den Stadtverwaltungen. In Bohicon wurden innenliegende und daher nicht begehrte Plätze zunehmend als Stauraum mit verschließbaren Containern in Wert gesetzt, wofür die Stadt hohe Genehmigungsgebühren einnimmt.

Die Städte verhalten sich nicht "serviceorientiert" gegenüber den Nutzern, sondern verfolgen vordringlich den Gebühreneinzug. Dies führt häufig zu Auseinandersetzungen mit den Nutzern über Verantwortlichkeiten und Kosten. Ungelöste Zuständigkeiten und Streit führen wiederum zu mangelnder Unterhaltung. Es erscheint vordringlich, ein regelmäßiges Austauschformat zwischen NO und Stadt einzurichten, um die Auseinandersetzungen zu schlichten, wenn möglich mit externer Moderation. Generell war jedoch deutlich, dass aufgrund der hohen Bauqualität und der Aktivitäten der Nutzer die meisten Gebäude noch in zufriedenstellendem Zustand sind.

Der finanzielle Indikator "Steigerung der Eigeneinnahmen der Kommunen" wird in allen Kommunen erfüllt, wenn auch nicht in dem Maße, wie ursprünglich vorgesehen. Da sich die Einnahmen der Kommunen über die jährlichen FADeC-Transfers seit Prüfung signifikant erhöht haben, ist jedoch bei allen Kommunen ein Negativtrend bzgl. der selbst zu erhebenden Eigeneinnahmen zu erkennen. Diese sind politisch sensibel, weshalb sie vor allem in Wahljahren auffällig absinken. Laut einer Studie von CONAFIL mit dem aussagekräftigen Motto "et si les communes refusaient le recouvrement des ressources propres?" aus dem Jahr 2016 bleiben die Städte oft weit unter ihrem Potential an Gebühren zurück. Nach zwei Jahren intensiven Trainings durch FADeC konnten 10 ausgewählte Kommunen ihre Einnahmen aus Marktinfrastruktur um 170 % steigern und immerhin zwischen 72 und 87 % ihres Potentials erzielen. Die Verantwortung für dieses Thema hat in der laufenden Phase die TZ übernommen.

Bezüglich der administrativen und politischen Indikatoren (Verbesserung der Verwaltung, good governance) zeigt sich ein positiver Trend. Alle Kommunen haben die teilweise bereits in FIVIS entwickelten und von FADeC weiterentwickelten Performancekriterien übernommen. FADeC führt ein umfangreiches jährliches Audit in jeder der 77 Kommunen durch. Wenn die Kommunen diese Kriterien einhalten, erhöht sich ihre jährliche Zuweisung unter FADeC. Leider werden die Anmerkungen der Audits nur zum Teil in die Realität umgesetzt.

Sehr positiv war, dass die Kommunen über FIVIS zum ersten Mal qualifizierte technische und administrative Mitarbeiter bekamen (zunächst von FIVIS finanziert, dann vom Staat als Eigenbeitrag, in der letzten Phase von FIVIS II von den Kommunen bezahlt), die "on-the-Job" ausgebildet wurden. Diese waren bei EPE oft noch vorhanden und hatten wichtige Rollen in der Stadtverwaltung inne. Durch die TZ war die Einführung wichtiger transparenter Verwaltungsinstrumente wie Stadtentwicklungspläne, Personalstandsregister, Budgetplanung, Digitalisierung unterstützt worden, durch FADeC wird ihre Anwendung

weiter sichergestellt. In einem Falle war - ermöglicht durch den neuen Rathausbau - ein modernes Bürgerbüro (guichet unique) eingerichtet worden, das die Anliegen der Bürger schnell und transparent bearbeitet.

Aufgrund der meist sehr guten Nutzung und der anderen weitgehend erreichten Indikatoren zur Infrastruktur - auch wenn dies durch Hilfe der NO gelang - , der aber nur teilweise erreichten Zielindikatoren im Bereich der Stärkung der Kommunen wird die Effektivität für beide Phasen als zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3 (beide Phasen)

Effizienz

Die spezifischen Investitionskosten sind branchenüblich und liegen in einer ähnlichen Größenordnung wie Infrastruktur, die mit Finanzierung anderer Geber beispielsweise durch AGETUR finanziert wurde. Die Baukosten/m² der Märkte in den großen Sekundärstädten Abomey und Ouidah liegen über den Kosten der weltbankfinanzierten Stadtteilmärkte in Cotonou (198 EUR/m² bzw. 189 EUR/m² gegenüber 129 EUR/m²). Sie weisen jedoch auch einen deutlich höheren Baustandard auf. Die kleineren Märkte der Städte Bohicon und Natitingou sowie der Städte im Norden liegen zwischen 126 und 75 EUR/m².

Die Vorhaben wurden mit großer Verzögerung fertiggestellt. Da einige Einzelvorhaben aus FIVIS I während FIVIS II erst abgeschlossen wurden, betrug die Durchführungszeit von FIVIS I 140 Monate (geplant 36) und die von FIVIS II 91 Monate (geplant 27). Wesentliche Gründe für die Verzögerungen waren: 1) die Schwierigkeiten der Kommunen, ihren Eigenbeitrag aufzubringen, 2) die schlechte Qualität der kleinen und mittleren Bauunternehmen, 3) die Anwendung der Qualitätskriterien zur Bestimmung der jährlich abrufbaren Tranchen der Kommunen, was bedeutete, dass die Finanzmittel "scheibchenweise" zur Verfügung gestellt wurden. Dieses Vorgehen stärkte zwar die Durchführungskompetenzen der Kommunen bzgl. der Einhaltung der Performancekriterien, verlangsamte jedoch die Baudurchführung. 4) der umfangreiche "No-objection"-Prozess zwischen Kommune, AGETUR und FZ für die einzelnen kleinen Baulose.

Die Allokationseffizienz der Vorhaben wird aufgrund der hohen Nutzung und des positiven Einflusses auf die Qualität der kommunalen Verwaltungen als gut eingeschätzt, angesichts der jahrelangen Verzögerungen wird die Effizienz jedoch insgesamt als zufriedenstellend betrachtet.

Effizienz Teilnote: 3 (beide Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Ziele auf Impact-Ebene) sind bei FIVIS I und II (mit geringfügigen Formulierungsänderungen):

- 1) Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und
- 2) einen Beitrag zur Dezentralisierung durch Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen.

FIVIS I hatte keine Indikatoren auf Impact-Ebene definiert. Indikator 1) von FIVIS II wird hier herangezogen. Statt "bürgernahe Ausgaben in % der Gesamtausgaben" sollte er allerdings lauten "Bürgernahe Ausgaben in % der laufenden Ausgaben (dépenses de fonctionnement)". In den Gesamtausgaben sind die von Gebern oder FADeC finanzierten Investitionskosten enthalten, was den Indikator nicht aussagekräftig machen würde. Der Indikator 2) "Einnahmen decken Betriebskosten" wurde bereits auf der Outcome-Ebene analysiert.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
1) Der Anteil der bürgernahen Ausgaben der Kommunen an den laufenden Ausgaben hat sich erhöht.	Status 2003 (vor Investitionen) 32 %, 60 %	Status 2016 17 %

Quelle: FADEC

Der Anteil der bürgernahen Ausgaben an den Gesamtausgaben betrug 2016 nur noch 8,3 %, was sich zum Teil auf die gestiegenen Investitionen zurückführen lässt. Der Anteil der bürgernahen Ausgaben an den Betriebskosten der Gemeinden stagniert seit vielen Jahren bei ca. 17 % und erreicht maximal 29 %. Aufgrund der insgesamt deutlich gestiegenen Einnahmen der Städte haben sich die bürgernahen Ausgaben/Kopf dennoch um durchschnittlich ca. 4 % pro Jahr erhöht, was bei einem Bevölkerungswachstum von 2,8 % jährlich immerhin knapp eine Verdoppelung bedeutet. Deutlich ist jedoch, dass die bürgernahen Ausgaben weit entfernt sind von dem zu optimistischen Ziel von 60 % der Gesamtausgaben oder auch der laufenden Ausgaben. Falls die investiven Ausgaben jedoch zu den bürgernahen Ausgaben gerechnet würden, was zur Zeit der Durchführung von FIVIS der Fall war, nicht aber nach der derzeitigen Logik der Kommunalstatistik, wird dies Ziel knapp erreicht (55 %).

Leider liegen keine disaggregierten Daten zur Armutssituation in einzelnen Städten vor, ebenso wenig statistisch aussagekräftige Zielgruppenbefragungen zur Situation der Zielbevölkerung, die eine datenbasierte Aussage zum Einfluss der Vorhaben auf die Lebensbedingungen ermöglichen würden. Folgende Beobachtungen und qualitativen Gespräche lassen dennoch wichtige Schlüsse zu:

Die Zielgruppe der Vorhaben ist groß: Insgesamt profitieren knapp 200.000 Menschen direkt in ihrem Arbeitsalltag von den Infrastrukturprojekten. Rechnet man Marktkunden und Besucher der Rathäuser dazu, haben über 1 Million Menschen (heutige Einwohnerzahl der Projektstädte ohne Umland) direkt und indirekt von den beiden Vorhaben profitiert.

Die rehabilitierten Märkte sind in den meisten Fällen die wichtigsten Wirtschaftsbetriebe der Städte und oft einzige Option zur Einkommenserzielung für die arme Bevölkerung, insbesondere für Frauen. Die Zahl der direkten Zielgruppe beläuft sich in allen geförderten Märkten auf ca. 29.000 Menschen, davon über 10.000 HändlerInnen, daneben Transporteure, Träger, Garküchenbetreiber, Recycler, Wasserverkäufer, Reinigungspersonal und andere Dienstleister, denen das Wirtschaftssystem Markt als Lebensgrundlage dient. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Märkten haben sich - trotz einiger weiterbestehender Mängel - verbessert, indem die modernen Hallen weitaus besseren Schutz vor Regen, Sonne und Verschmutzung bieten als vor den Maßnahmen. Besonders bedeutsam ist die Kanalisierung des Regenwassers und die Pflasterung der Durchgangswege für Hygiene und Schutz der Waren. Bedauerlich ist das Nicht-Funktionieren der Toiletten - mit wenigen Ausnahmen, wo die Toiletten mit Eimern nachgespült werden. Oft waren die Gruben nicht geleert worden, weil sich die Städte nicht verantwortlich fühlten. Die Menschen suchen eine Lösung außerhalb der Märkte, entweder bezahlt oder unkontrolliert. Andere Probleme waren die mangelnde Beleuchtung und der Zugang zu Wasser, da die Städte weder Strom- noch Wasserrechnungen bezahlen. Ein weiteres Problem war die mangelnde Durchsetzung der Hausregeln, was zu Brandschutzproblemen führen kann (z.B. die Besiedelung der Durchgänge mit Ständen, das Kochen auf offenem Feuer).

Straßen und Brücken erleichtern über 50.000 Menschen den Transport. Die Anwohner profitieren ebenfalls durch ein sauberes Ambiente mit weniger Staub, Schlamm und Pfützen, ermöglicht durch die Kanalisation, und dadurch gesünderen Lebensbedingungen (u.a. weniger Malaria). Ein Stadtteil von Natitingou wurde über zwei kleine Brücken an das Zentrum angeschlossen, was das Leben von ca. 10.000 Bewohnern deutlich erleichtert und die städtische Erschließung ermöglichte. Aufgrund des Wertezuwachses der Grundstücke nimmt die Stadt mehr Grundsteuern ein. Die Nutzung der Großparkplätze Bahicon und Pehunco liegt bisher bei nur etwa 20-30 % ihrer Kapazitäten, auch die dazugehörigen Herbergen werden nicht, die Restaurants kaum genutzt. Anders sieht es im Falle des Großparkplatzes in Natitingou aus, wo angesichts geringeren LKW Aufkommens Bereiche als Busparkplatz genutzt werden und an verschiedene Bauprojekte vermietet sind. Restaurants und Läden werden mit gutem Erfolg betrieben und bieten Fahrern und Fahrgästen ein sauberes und sicheres Ambiente.

Es ist dennoch davon auszugehen, dass die eingebrachten Verbesserungen keinen quantifizierbaren Einfluss auf Armutsindikatoren bewirken. Das hohe demographische Wachstum, der Mangel an Beschäftigung und die zunehmende Degradierung der natürlichen Ressourcen sind weitaus stärkere Faktoren im Umfeld der Kommunen. Landesweit nimmt der Anteil der armen Bevölkerung wieder zu (gemäß Weltbank leben 49,6 % der Bevölkerung unter 1.90 USD / Tag), obwohl das GDP mit 5 % wächst.

Wenn davon ausgegangen wird, dass analog zur Gesamtbevölkerung ca. 50 % der Händlerinnen unter der Armutsgrenze von 1.90 USD / Tag leben (1100 FCFA), dann ist anzunehmen, dass für die armen Händlerinnen die Bezahlung der Gebühren eine signifikante Belastung darstellt (zwischen 100 und 250 FCFA unter Hangar; 50-100 FCFA von den "ambulantes"). Da auch vor der Rehabilitation der Vorhaben

Gebühren für Stände unter Dach verlangt wurden, dürfte hier der Impact auf die Einkommensbedingungen vernachlässigbar sein. Die Einführung der Marktgebühren für die ambulanten Händlerinnen erfolgte nur in den Sekundärstädten. Sie mag dazu geführt haben, dass diese möglicherweise aus dem Marktinneren auf die außenliegenden Straßen verdrängt wurden. Obwohl manche Kommunen planen, die ambulanten Händlerinnen im Umfeld der Märkte ebenfalls (sogar höher) zu besteuern, um das unkontrollierte Marktgeschehen zu beenden, wurden bisher nur wenige ambulante Händlerinnen (800 gegenüber mehreren Tausend) zur Kasse gebeten. Hier ist es offensichtlich besonders schwierig, das "Einkommenspotential" der Märkte auszuschöpfen. Dies kann allerdings auch positiv im Sinne einer sozialen Befreiung der ärmsten Händlerinnen gewertet werden. Gleichzeitig gibt es Zeichen der prosperierenden Entwicklung einzelner Bereiche der Märkte, die sich zunehmend zu täglich betriebenen, festen Ladengeschäften entwickeln, was ohne die neue Infrastruktur nicht möglich gewesen wäre. Verallgemeinerbare Einschätzungen zur Entwicklung der Einkommenssituation der Händler, die ja zu über 90 % Frauen sind, sind aufgrund einer fehlenden Zielgruppenanalyse jedoch nicht möglich.

Im Falle der rehabilitierten und neuen Rathäuser wird teilweise durch die Einrichtung von "guichets uniques" und große transparente Gebührenschilder der Zugang der Bürger zu den kommunalen Dienstleistungen erleichtert. Die neuen Gebäude, in Kombination mit einer zunehmenden Professionalisierung und Digitalisierung tragen sichtbar dazu bei, die Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung aufzuwerten und auch für qualifizierte junge Menschen attraktiv zu machen. Die zentralen Annahmen für den Projekterfolg erfüllten sich weitestgehend: Die Regierung hält an der Politik der Dezentralisierung fest und hat wichtige administrative und Finanzierungsinstrumente dafür geschaffen. Insbesondere der jährliche Audit aller Gemeinden, der die Höhe der FADeC-Transfers mitbestimmt, gibt einen hohen Anreiz zur Umsetzung der Regeln guter lokaler Regierungsführung. Die meisten Geber nutzen den Korb für die Finanzierung kommunaler Infrastruktur (FADeC) in koordinierter Weise. Die Transfers der Sektorministerien sind jedoch weiterhin beschränkt und reichen bei weitem nicht aus für die Abwicklung der übertragenen Aufgaben. Dennoch wird an der Dezentralisierungsreform kontinuierlich weitergearbeitet und werden Mängel verbessert. So sollen z.B. kommunale Stellen in Zukunft auf der Basis einer zentralen Bewertung zentral ausgeschrieben werden, um den Klientelismus bei den Besetzungen und die Fluktuation einzudämmen. Ebenso sollen die Sitzungsgebühren der Gemeinderäte gedeckelt werden. Freedom House bewertet Benin mit 78/100 Punkte als "frei", allerdings mit schweren Mängeln im Bereich der Korruption.

Aufgrund der durch die Mehrheit der Infrastrukturtypen erreichten Verbesserungen oder zumindest Stabilisierung der Lebensbedingungen und der sich kontinuierlich verbessernden Governance-Situation bewerten wir die Wirkung insgesamt als zufriedenstellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wird aus heutiger Sicht aufgrund der nicht ausreichenden Wartung voraussichtlich zurückgehen, jedoch weiterhin gewährleistet bleiben, vorausgesetzt Benin hält an der Politik der Dezentralisierung und Dekonzentration fest. Unter dieser Prämisse, für deren Gültigkeit zahlreiche, oben bereits geschilderte Indizien sprechen, ist eine weitere Verbesserung der kommunalen Verwaltungskapazitäten denkbar. Dann wären die Kommunen in der Lage, sich der Herausforderung besser zu stellen, eine service-orientierte Haltung gegenüber den Nutzern einzunehmen und das wirtschaftliche Potential der erstellten Infrastruktur auszuschöpfen. Grundlage hierfür müsste allerdings eine bessere Zusammenarbeit mit den NO auf der Basis einer transparenten Arbeitsteilung sein. Hier scheint es an Mittlern zu fehlen, die einen Prozess der Verständigung wieder in Bewegung bringen könnten. Generell sind auch höhere fiskalische Transfers seitens der Sektorministerien ("FADeC affecté") einzufordern, um die finanziellen Spielräume der Kommunen vor allem im Bereich der sozialen Infrastruktur zu vergrößern.

Ein weiterer Aspekt der Nachhaltigkeit liegt in der Übernahme wichtiger konzeptioneller Programmbestandteile von FIVIS durch FADeC. Hier steht an erster Stelle die Mittelzuweisung in Abhängigkeit von der Einhaltung von Regeln guter kommunaler Verwaltung und von der Effizienz der Umsetzung bisheriger Mittel. Auch heute beeinflussen diese jährlich gemessenen Indikatoren die Festsetzung der jährlichen Zuweisungen von FADeC an die Kommunen, neben Einwohnerzahl und Armutsquote. Die unter FIVIS I begonnene und unter FIVIS II verstärkte Einbeziehung der Kommunen und "on-the-job-training" des Per-

sonals in den Bereichen öffentliche Ausschreibungen und Vergaben, Bauüberwachung, Dokumentation und Buchhaltung werden durch die jährlichen Audits fortgesetzt, die in Form einer unterstützenden Supervision aufklären und bewerten. Das unter FIVIS begonnene Training in der städtischen Verwaltung, die wirtschaftliche Infrastruktur stärker in Wert zu setzen, wird in der jetzigen Phase durch die GIZ weitergeführt.

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.