

Ex-post-Evaluierung – Niger

Sektor: NIGETIP IV/ FICOD I: Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste, (CRS-Code 16050), FICOD II: 43030 Stadtentwicklung und –Verwaltung, FICOD III: 15110 Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor
Vorhaben: NIGETIP IV und FICOD I-III Name, BMZ-Nr. 200265017*, 200266924*, 200866749**, 200565952**
Träger des Vorhabens: NIGETIP und FICOD



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	NIGETIP IV (Plan)	NIGETIP IV (Ist)	FICOD I-III (Plan)	FICOD I-III (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	7,72	7,62	38,70	35,74
Eigenbeitrag	0,05	0,05	3,70	0,69
Finanzierung	7,67	7,57	35,00	35,05
davon BMZ-Mittel	7,67	7,57	35,00	35,05

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015 / **) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Das durch die Agence Nigérienne de travaux d'Intérêt public pour l'Emploi (NIGETIP) durchgeführte Projekte NIGETIP IV finanzierte Bau und Ausbau von einfachen Infrastruktureinrichtungen und Bodenschutzmaßnahmen, um parallel Kommunalverwaltungen und Nutzergruppen zu unterstützen. Die Maßnahmen wurden vorrangig in den Regionen Tillabéry, Tahoua und Agadez durchgeführt. Die durch den Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées (FICOD) durchgeführten Projekte FICOD I-III umfasste Kleinprojekte der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur sowie unterschiedliche manuelle und mechanische Bodenschutzmaßnahmen und wasserbauliche Maßnahmen in Tahoua (Rückhaltebauern, Anpflanzungen, Förderung der organischen Düngung, Sohlschwellen, Brunnen für Gemüseanbau). Alle Maßnahmen wurden partizipativ identifiziert und sukzessive in die entstehenden Kommunalentwicklungspläne überführt. A+F- Maßnahmen sicherten durch insbesondere Fortbildungen für die Kommunen die Investitionen ab und förderten den nachhaltigen Betrieb aller Infrastrukturen. Auch der Bau des neuen Gebäudes der nationalen Verwaltungsschule wurde finanziert.

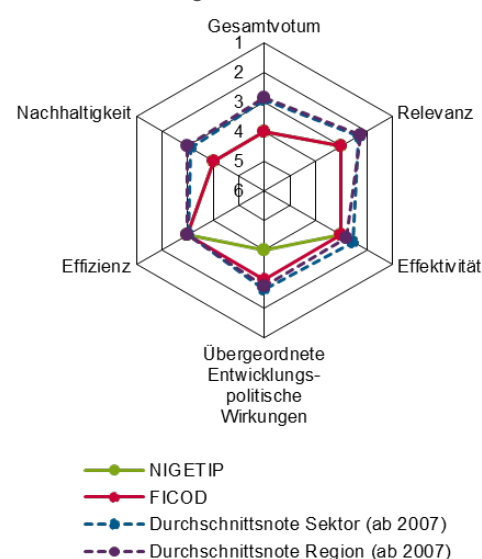
Zielsystem: Impact: Armutsbekämpfung / Verbesserung der Lebensbedingungen im Programmgebiet, Entwicklung der Kompetenz gewählter Vertreter und Verwaltungen auf kommunaler Ebene. Outcome: Verbesserung des Zugangs zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur, sowie deren Nutzung und nachhaltiger Betrieb; Kompetente Wahrnehmung der Rollen im Dezentralisierungsprozess durch die beteiligten Verwaltungen sowie Beteiligung der Bürger im Planungsprozess; Erhaltung und Verbesserung von Bodenfruchtbarkeit und Wasserrückhaltevermögen an ausgewählten Standorten im Programmgebiet

Zielgruppe: Bevölkerung der geförderten Standorte in den Schwerpunktregionen, ländliche Bevölkerung, Frauen.

Gesamtvotum: Note 4 (NIGETIP IV und FICOD alle Phasen)

Begründung: Die Einzelmaßnahmen waren relevant und werden auch genutzt, mit entsprechend punktuellen Verbesserungen der Lebensbedingungen. Die Gesamtkonzepte waren überfrachtet und schwer zu steuern. Die Qualität des Betriebs erreichte die Erwartungen nicht. Die für die Nachhaltigkeit der Projekte wichtige Stärkung der lokalen Ebene - jenseits der Einflussosphäre der FZ - blieb im Niger sehr schwach.

Bemerkenswert: Zusätzlich zu der kargen naturräumlichen Ausstattung des Niger wirkten sich im Durchführungszeitraum auch die Konflikte in der Region auf die Projekte aus durch Flüchtlingsströme und den Wegfall von Rücküberweisungen aus Arbeitsmigration aus der Projektregion in andere Gebiete. Sicherheitsauflagen der EZ hatten zur Folge, dass die Projektgebiete über Jahre nur eingeschränkt besucht werden konnten. Die Projekte hatten die zusätzliche Komplexität, einerseits die neu geschaffenen dezentralisierten Institutionen zu fördern, andererseits aber auch traditionelle Strukturen sowie Nutzergruppen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4 (NIGETIP IV und FICOD alle Phasen)

Teilnoten:

	NIGETIP	FICOD
Relevanz	3	3
Effektivität	3	3
Effizienz	3	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	3
Nachhaltigkeit	4	4

Die Vorhaben waren im Verhältnis zum Kernproblem (Armut) und im Reformkontext des Landes relevant, aber förder technisch durch zu viele unterschiedliche Projekttypen mit unterschiedlichen fachlichen Anforderungen überfrachtet und daher schwer zu steuern.

Die formulierten Indikatoren wurden überwiegend erfüllt und die Infrastrukturen sind auch heute noch durchgehend in Betrieb. Die Qualität der Betriebsführung bleibt jedoch hinter den Anforderungen zurück und es ist nicht durchgängig eine Verbesserung der Einnahmen nachweisbar. Die Bodenschutzmaßnahmen werden nur teilweise weitergeführt. Die Erträge der wasserbaulichen Maßnahmen decken die laufenden Kosten bei geringem Einsatz landwirtschaftlicher Produktionsmittel, nicht aber die Kosten der Erhaltung der Strukturen.

Teildimensionen der Förderziele (Kompetenzzuwachs der Gemeinden) sind in den Indikatoren nicht erfasst, müssen aus heutiger Sicht jedoch in der Bewertung mit berücksichtigt werden. Die Kommunen wachsen nur langsam in ihre neue Rolle hinein. Häufige Personalwechsel und unzureichende Budgetzuweisungen schränken die Fähigkeit zur Dienstleistungserbringung ein.

Auf Märkten, Schlachthöfen, Pisten und Gesundheitsstationen bestehen teilweise gravierende Hygiene- und/oder Zugangsprobleme, die die Erzielung von übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen sowie das Verhältnis von Kosten und volkswirtschaftlichem Nutzen der Investition (Effizienz) beeinträchtigen.

Die A+F-Maßnahmen waren angesichts der Ausgangslage nicht langfristig genug angelegt. Die Vorhaben haben demnach einen Beitrag zu den Förderzielen geleistet, der aber nicht zufriedenstellend ist. Das hohe Risiko bezüglich der Funktionsfähigkeit der Kommunen war angesichts des völligen Fehlens eines vertikalen Finanzausgleichs bei den Projektprüfungen bekannt.

Die Instandhaltung ist für alle geförderten Maßnahmen unzureichend. Die Nachhaltigkeitsrisiken sind hier hoch.

Die Ursachen der Nachhaltigkeitsrisiken liegen jenseits der Einflussosphäre der Projekte, wirken sich jedoch auf diese aus und müssen daher mit in die Bewertung einfließen. Trotz aktuell einzelner positiver Tendenzen in der Dezentralisierung des Landes müssen die bestehenden Risiken, schleppenden Fortschritte und auch teils Rückschritte besonders bei der fiskalischen Dezentralisierung im Vergleich mit anderen Ländern und dortigen Evaluierungen negativ bewertet werden. So führt bei den FICOD Vorhaben die schwach bewertete Nachhaltigkeit letztlich zur Abwertung in der Gesamtnote auf eine Gesamtnote 4.

Die einzelnen Vorhaben sind inhaltlich, organisatorisch und auch finanziell eng verwoben. Aus diesen Gründen lassen sich differenzierte Teilnoten nur teilweise darstellen. Unabhängig davon erscheinen die Ergebnisse der Evaluierung, insbesondere der Nachhaltigkeit, für beide Förderansätze gleich schwach, so dass die Gesamtbewertung für alle vier evaluierten BMZ-Nr. identisch ist.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

		NIGETIP IV (Plan)	NIGETIP IV (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	7,72	7,62
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,05	0,05
Finanzierung	Mio. EUR	7,67	7,57
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	7,67	7,57

		FICOD I (Plan)	FICOD I (Ist)	FICOD II (Plan)	FICOD II (Ist)	FICOD III (Plan)	FICOD III (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	11,20	10,30	22,00	21,15	5,50	4,29
Eigenbeitrag	Mio. EUR	1,20	0,30	2,00	0,35	0,50	0,04
Finanzierung	Mio. EUR	10,00	10,00	20,00	20,80	5,00	4,25
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	10,00	10,00	20,00	20,80	5,00	4,25

A+F-Maßnahmen: FICOD II: 2,58 Mio. EUR / FICOD III: 0,65 Mio. EUR

Relevanz

Die Relevanz der Vorhaben wird aus heutiger Sicht als zufriedenstellend eingestuft. Das bei den Projektprüfungen des ersten Vorhabens NIGETIP IV 2002 identifizierte Kernproblem (60 % arme Bevölkerung in einem ressourcenarmen Binnenland) trifft prinzipiell auch aus heutiger Sicht zu: Niger ist nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt, Umweltrisiken haben sich weiter verschärft. Dezentralisierung ist auch unter Sicherheitsgesichtspunkten sinnvoll, da starke Lokalverwaltungen bei der Kontrolle ländlicher Gebiete mitwirken können. Glaubwürdige Lokalverwaltungen, die öffentliche Dienstleistungen in akzeptabler Qualität anbieten, können wiederum leichter die Unterstützung der Bevölkerung für weitere Anliegen gewinnen. Die Auswirkungen des Klimawandels erfordern in der gesamten Region – im Niger ebenso wie in den Nachbarländern – Maßnahmen gegen das Fortschreiten der Wüsten und eine effiziente Nutzung der knappen Wasserressourcen.

Allerdings war die thematische Bandbreite in den Vorhaben NIGETIP IV und FICOD I, die durch die Integration laufender Fördermaßnahmen zum Bodenschutz in den Schwerpunkt der dt. EZ „Armutsbekämpfung“ entstanden war, zu anspruchsvoll und zu steuerungsintensiv im Verhältnis zu den institutionellen Kapazitäten des damaligen Projektträgers NIGETIP, der in erster Linie ein Bauträger war. Diese Problematik wurde in den Folgephasen FICOD II und III durch die Bildung einer spezialisierten Abteilung beim neuen Projektträger FICOD gemildert, aber nicht ganz überwunden, da die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen und Landwirtschaftsministerium unklar und die Kapazitäten der neu aufgebauten Kommunalverwaltungen überfordert waren. Erst gegen Ende der Programmlaufzeit kam es 2011 zu einer Neuformulierung der Förderschwerpunkte und einer klaren Trennung der Programme zur Förderung der Dezentralisierung und der landwirtschaftlichen und wasserbaulichen Fördermaßnahmen.

Die Wirkungslogik der Projekte war komplex. Über die landwirtschaftlichen Einzelmaßnahmen sollten wirtschaftliche Kreisläufe auf dem Land in Gang gesetzt werden, mit dem Ziel, über Beschäftigung, Ernährungssicherung und Einnahmequellen die insbesondere wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Menschen auf dem Land zu verbessern. Über die kommunalen Infrastrukturmaßnahmen wurde ebenfalls beabsichtigt, die Lebensbedingungen auf dem Land zu verbessern, in dem sich durch die Nutzung dieser Einrichtungen positive Effekte auf Bildung, Gesundheit und Einkommen ergeben. Gleichzeitig beabsichtigten die Projekte durch die Zusammenarbeit mit den Kommunen, diese im Sinne der Dezentralisierung zu stärken, mit dem Ziel, durch gestärkte Kommunen einen Beitrag zu leisten zu guter Regierungsführung und indirekt auch wieder zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger in den Kommunen. Zu letzterer Wirkungskette ist zu sagen, dass die Wirkungen durch die Kommunen begrenzt sind durch die beschränkte Förderung der Dezentralisierung durch die nationale Regierungsebene, was sich beispielsweise an der Ressortverteilung und der damit einhergehenden politischen Macht zeigt.

Es bleibt unklar in der Konzeption der Vorhaben, ob und inwieweit die parallele Förderung von Kommunen, Parallelstrukturen auf der Trägerebene, die Partizipation der Lokalbevölkerung und lokale Nutzergruppen zusammenpassen. Traditionelle Entscheidungsmuster können durchaus im Konflikt stehen mit den neu geschaffenen, dezentralen Verwaltungen. Eine stärkere Partizipation kann bei vorliegenden lokalen Konflikten die neuen dezentralen Verwaltungen schwächen. Hier wäre ein engerer Fokus angemessener gewesen.

Insgesamt bewerten wir die Relevanz beider Förderansätze mit zufriedenstellend, da zwar grundsätzlich an entwicklungspolitisch relevanten Ansatzpunkten gearbeitet wurde, die Komplexität der Maßnahmen und die impliziten Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene jedoch den Wirkungen Grenzen setzen. Die Gründe für die Abstriche bei der Relevanz sind dabei trotz gleicher Bewertung im Detail durchaus unterschiedlich, da die Vermischung von Dezentralisierungsansätzen mit landwirtschaftlichen Maßnahmen zwar im Laufe der Zeit abnahm, die Ansprüche an die Gemeinden jedoch tendenziell anstiegen.

Relevanz Teilnote: 3 (NIGETIP IV und FICOD alle Phasen)

Effektivität

Die Ziele auf der Outcome-Ebene waren 1. Verbesserung des Zugangs zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur sowie deren Nutzung und nachhaltiger Betrieb; 2. Kompetente Wahrnehmung der Rollen im Dezentralisierungsprozess durch die beteiligten Verwaltungen sowie Beteiligung der Bürger im Planungsprozess; 3. Erhaltung und Verbesserung von Bodenfruchtbarkeit und Wasserrückhaltevermögen an ausgewählten Standorten im Programmgebiet.

Die Erreichung der Projektziele kann wie folgt zusammengefasst werden: Die zahlreichen zwischen den Förderphasen leicht variierenden Indikatoren wurden erfüllt und die Infrastrukturen sind auch heute noch durchgehend in Betrieb. Die neueren Projekte sind in den Kommunen bekannt und werden geschätzt. Die Qualität der Betriebsführung bleibt jedoch - trotz der Bemühungen der lokalen Nutzergruppen und der im Rahmen der A+F-Maßnahmen durchgeführten Fortbildungen - oft hinter den Anforderungen zurück und die Ergebnisse sind nicht immer eindeutig dokumentiert.

Während der an private Dienstleister delegierte Betrieb einfacher Wasserversorgungssysteme funktioniert, bestehen auf Märkten, Schlachthöfen, Pisten und Gesundheitsstationen trotz des Engagements der Nutzerkomitees teilweise gravierende Hygiene- und/oder Zugangsprobleme.

Die A+F-Maßnahmen wurden planmäßig umgesetzt und Aus- und Fortbildungsmodul in relevanten Themenfeldern erarbeitet. Die zeitlich eng begrenzte Finanzierung der ersten Runde der Aus- und Fortbildungen war aber nicht ausreichend, um weitergehende Ziele im Sinne der Dezentralisierung zu erreichen (Einstellung einer relevanten Zahl von qualifizierten Kommunalbeamten, Anwendung der Inhalte, Verbesserung der Eigeneinnahmen der Kommunen). Es fehlt der politische Wille, die Finanzierung dauerhaft zu sichern.

Die geförderten Bodenschutzmaßnahmen werden nur teilweise weitergeführt, da sie arbeitsaufwändig sind und mit anderen Arbeitsanforderungen konkurrieren. Es liegen keine Informationen vor, welche Gruppen innerhalb der lokalen Bevölkerung Zugang zu den bewässerbaren Flächen haben und welche weniger oder nicht. Die Zuständigkeit für die wasserbaulichen Maßnahmen ist nicht eindeutig geklärt.

Die Erreichung der Ziele auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
NIGETIP IV		
(1) Die geförderten Endprojekte werden 2 Jahre nach Inbetriebnahme von den Nutzergruppen ordnungsgemäß - d.h. einschließlich angemessener	Zielwert 75 %	Betrieb: erfüllt Instandhaltung: nicht erfüllt

Wartung - weiter betrieben.		
(2) Auf Basis der lokalen Lohnsumme hochgerechnete Zahl der durch das FZ-Programm beschäftigten lokalen Personen (Beschäftigten-Monate) innerhalb von 30 Monaten.	Zielwert 32.000	Nicht dokumentiert, aber plausibel ¹ .
(3) Im Durchschnitt aller FZ-finanzierten Einzelprojekte entfällt ein hoher Teil auf Löhne.	Zielwert 25 %	Erfüllt. 26 % (lt. AK 2013, Quellen von 2011)
(4) Anwendung von HIMO - Techniken (arbeitsintensive Verfahren), wo dies möglich ist	Zielwert Lokaler Lohnanteil > 25 % der Baukosten bzw. > 10.000 Monate lokale Arbeit p.a.	Erfüllt. 46 % lt. AK 2013, Gesamtbeschäftigung nicht dokumentiert, aber plausibel.
FICOD I-III		
(1) Zunehmende Integration der Einzelprojekte in lokale Entwicklungsplanungen	Stand 2005: 30 %, Zielwert + 15 % p.a., Stand 2007: 92 % (PP FICOD I), Zielwert + 5 % p.a.	Erreicht. EPE 2018: 100 % der besuchten Infrastrukturen in PDC genannt; Bodenschutz: 0 % da nicht eindeutig im Mandat der Kommunen
(2) Anstieg der Beteiligung der Zielgruppe inkl. schwacher Teilgruppen an Planung, Überwachung der Durchführung, Abnahme und Betriebskontrolle von Einzelprojekten (FICOD III)	100 % der Anträge mit positivem Votum durch die Beauftragte für Gender und Zivilgesellschaft 2009	Erreicht (BE 2013, mittels Einrichtung einer zusätzlichen Stelle bei FICOD)
(3) Wirtschaftliche und soziale Verbesserungen durch Einzelprojekte / Bodenschutzmaßnahmen	Zielwert jährl. > 7.000 ha manuell /10.000 ha mechanisch, FICOD II: Zielwert kontinuierliche Bearbeitung von mind. 17.000 ha p.a. (BE 2013)	Erfüllt FICOD I: 94.749 ha FICOD I (AK 2013, basierend auf Quellen v.2011) Weitgehend erfüllt: FICOD II 47.157 ha / 92 %, AK 2012) (Andere Angaben: 16.367 ha (2010) + 6854 ha (2011) Zusätzlich als Information: FICOD III: 3.000 ha, (AK 2013),

¹ Schätzung der Beschäftigungseffekte basierend auf Daten der AKs zu den Baukosten (25 % der Investitionen in Infrastruktur / angenommener Monatslohn von EUR 50) ergibt ca. 34.000 Monate für NIGETIP IV und knapp 40.000 Monate für FICOD I. Wenn das Lohnniveau darunter lag, waren die Beschäftigungseffekte entsprechend höher (nur direkte Effekte, ohne Multiplikatoreffekt).

	<p>FICOD II: Zielwert Sohl- schwellen jährl. > 600 ha / 50 Sohl- schwellen; 1.800 ha, Zielwert 75% rentabel FICOD III: Zielwert 29 Sohl- schwellen</p>	<p>Erfüllt: FICOD II+III: 3.500 ha / 89+ 2.200 ha / 45 Sohl- schwellen+ 45 Brunnen (AK 2013, BE 2016)</p> <p>Einschränkungen: Anbauflächen erhöht und durch Nachkultur ren- tabel, Teilkostendeckung durch Nachkultur und Ernährungssiche- rung, keine Instandhaltung (Studie o.J., um 2008)</p>
<p>(4) Qualifizierte Baudurchführung (vom MOD vorgeschlagene Konzepte für Einzelprojekte sind i. O.; Bauzeiten sind termingerecht; Einzelprojekte sind bei der provisorischen Abnahme ohne größere Mängel</p>	<p>Zielwerte: Konzepte: 95% / Bauzeiten: 75% / Einzelprojekte ohne größere Män- gel: 95%</p>	<p>Teilweise erfüllt: Konzepte 97 % Bauzeiten 97 % Qualität 80,49 % (AK 2013)</p>
<p>Nachhaltiger Betrieb / Unterhalt im Rahmen der Selbstverwaltung</p>	<p>Zielwerte 75 % der Einzelprojekte wer- den 2 bzw. 3 Jahre nach Inbetriebnah- me ordnungsgemäß betrieben / unterhal- ten (FICOD II / III)</p>	<p>Teilweise erreicht. Betrieb: FICOD II: 95 % gem. BE 2013 EPE: 80 % der Infrastrukturen be- trieben, aber nicht ordnungsge- mäß (Defizite: Ausfall von Teil- strecken, Drainagen, Solaranla- gen, Kühlanlagen, Minderauslas- tung, seltene Reinigung, Unüber- sichtliche Registratur) Manueller Bodenschutz: wenig angewandt Anpflanzungen: vorhanden, aber nicht produktiv Wasserbauliche Maßnahmen: 100 % Instandhaltung: Nutzerkomitees vorhanden Manueller Bodenschutz: nur sel- ten repliziert Anpflanzungen: vorhanden, aber ungepflegt Wasserbauliche Maßnahmen: in- dividuell unterschiedlich</p>
<p>Anteil an wirtschaftlichen Infrastruktu- ren, die rentabel (=selbst tagend) sind (FICOD III)</p>	<p>90 %, 2 Jahre nach Inbetriebnahme ren- tabel</p>	<p>Keine tragfähigen Angaben bei EPE</p>

Ergänzende Indikatoren zu den A+F-Maßnahmen		
Fortbildungskonzeptionen, Methoden + Materialien für relevante Themen erarbeitet; Lokale Akteure in relevanten Themen ausgebildet	Vorschlag BE 2016 Themen: Lokale Finanzen und Bauherrenschaft	Erfüllt Konzepte + 14 Module liegen vor und sind getestet: 1612 + 1473 Teilnehmer (6 + 7 Module) (für die beiden A+F-Maßnahmen)
Ausgebildete Personen werden bei Kommunen angestellt	BE 2016 30 Personen des 1. Jahrgangs	Teilweise erfüllt 19 (lt. AK)
Anzahl erfolgreicher Absolventen bei Erstausbildung	2 x 30 Personen	Teilweise erfüllt: 1 Jahrgang: 19
Fortbildungsplan Planung CFGCT	Plan mit Zielen und Maßnahmen 5-Jahresplan CFGCT	Teilweise erfüllt: Nationale Strategie 2014, kein Plan Erfüllt: Plan erstellt, aber Haushaltsmittel nicht eingestellt
Ergebnisse der Fortbildungen	Anzahl erfolgreicher Absolventen bei Fortbildungen	978 + 770 Teilnehmer (für die beiden A+F-Maßnahmen)
Nachhaltige Anwendung der bei Fortbildungen erlernten Verwaltungsverfahren durch die Kommunen	Zielwerte: Fortgebildete sind noch im Amt, an die Inhalte wird sich noch erinnert, die Inhalte werden angewandt. Kenntnis der Zuständigkeiten Wahrnehmung Bürgernähe d. Verwaltung	Teilweise erfüllt. Themen erinnert, Inhalte eher nicht. Einnahmen und Ausgaben werden notiert, aber nicht analysiert + oft nicht zur Hand; Globale Kenntnis der Planungen Projektsteuerung + Bodenschutz überwiegend beim Sektorministerium gesehen (genie rural) Teilweise, Marktsteuern kommunal erhoben, aber nicht analysiert Bedarfsabfrage partizipativ, aber an NGOs delegiert Schulaufsicht verbessert, aber keine Analyse der Bildungsergebnisse

In der Gesamtschau muss die Erreichung der Indikatoren aufgrund der schlechten Datenlage mit großer Vorsicht erfolgen. Weiterhin ist zu beachten, dass viele der Indikatoren den Charakter von Output-Indikatoren haben. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit jedoch konnten keine neuen Outcome-Indikatoren gesetzt werden. Es ergibt sich jedoch insgesamt ein stimmiges Bild von überwiegend teilweise erreichten Indikatoren. Dabei ist die Zielerreichung in Bezug auf die Nutzung von Infrastruktur besser

als bei Zielen, die auf die Förderung der Dezentralisierung abstellen. Aufgrund dessen wird für beide Förderansätze eine zufriedenstellende Teilnote vergeben.

Effektivität Teilnote: 3 (NIGETIP IV und FICOD alle Phasen)

Effizienz

Positiv ist hervorzuheben, dass die administrativen Kosten der Träger NIGETIP und FICOD ebenso wie die Consultingkosten im Verhältnis zur Kleinteiligkeit und Steuerungsintensität der Maßnahmen in den ersten Phasen angemessen waren. Die Auslagerung der Bauherrenrolle war zu Beginn der Förderung im Niger alternativlos, da die Kommunen in der heutigen Form noch nicht operativ waren. Die schrittweise Heranführung der Kommunen an die Bauherrenrolle und damit verbundene Prozesse (z.B. Vergaben, Bauaufsicht) war aufwändig, aber im Sinne des Programmziels unvermeidbar.

Es gibt – unter Berücksichtigung der schwierigen geografischen Lage - keine Hinweise auf übermäßig hohe spezifische Investitionskosten. Die Auslegung der Infrastrukturen ist grundsätzlich robust, zweckmäßig und relativ wartungsarm. Einige Strukturen wurden durch nachträgliche Elektrifizierung mittels Solarenergie in Wert gesetzt. Eine Ausnahme bilden hier die Pisten, deren Auslegung nicht wartungsarm ist, sodass die Anfangsinvestition durch schnelle Degradation von relevanten Teilstücken (und damit Beeinträchtigung der Transportmöglichkeiten) kaum amortisierbar ist. Dies spielt im Gesamtportfolio jedoch eine untergeordnete Rolle. Die Zielregionen wurden wie geplant mit Einzelmaßnahmen versorgt, die genaue Auswahl erfolgte während der Durchführungszeit in diesen als offene Programme konzipierten Projekten.

Allerdings stiegen die administrativen Kosten im Zuge der Programmdurchführung erheblich an und lagen bei FICOD II bei 18 % und bei FICOD III bei 44 % (Kosten des FICOD und des internationalen Consultant). Dieser Anstieg ergab sich aus der Weigerung der Regierung, zu den Funktionskosten des FICOD beizutragen, bei gleichzeitig sinkendem Umsetzungsvolumen, das durch verschiedene Verzögerungen bedingt war. Diese Kosten sind im Verhältnis zum geringen Fördervolumen der Phase FICOD III eindeutig zu hoch und wurden im Anschluss durch eine Restrukturierung des Fonds wieder abgesenkt. Dennoch sind Kosten und Gehaltsgefüge nicht vollkommen transparent.

Die Vielzahl verschiedener Durchführungsmodalitäten und Projekttypen und die suboptimale institutionelle Absicherung der A+F-Maßnahmen wirken sich dagegen negativ auf die Effizienz aus. Diese Effekte sind teilweise eine Folge der politisch gewollten Programmbildung, bei der Maßnahmen und Teilprogramme zusammengefasst wurden, die unter anderen Umständen nicht zusammengehört hätten. Folgende Phänomene sind hervorzuheben: (i) Bodenschutzmaßnahmen wurden teilweise auf Gemeinschaftsflächen und teilweise auf Privatflächen gefördert, wobei beide Modalitäten eine unterschiedliche Herangehensweise erfordern und die mit der Förderung jeweils einhergehenden Verpflichtungen nicht endgültig geklärt waren, (ii) wasserbauliche Maßnahmen gehören weder zur klassischen Zuständigkeit von Landgemeinden noch zu der von Bauträgern. Wiewohl die Investitionen als solche sinnvoll waren, war die Tatsache, dass der Träger FICOD hierfür eine separate Abteilung aufbauen musste, mit zusätzlichen Kosten verbunden; die Aufteilung der weiteren fachlichen Betreuung zwischen Kommunen und Agrarministerium ist nicht optimal (und wurde in späteren Programmphasen auch getrennt), (iii) es gibt deutliche Hinweise auf eine zurückgehende Rentabilität der wasserbaulichen Maßnahmen (Sohlschwellen) infolge mangelhafter Instandhaltung und unzureichender Betreuung, (iv) Den Kosten für die Entwicklung der Fortbildungsmodulen für die Kommunalbediensteten steht kein adäquater volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber, da die Erstausbildung bisher nur einmal stattgefunden hat und in Zukunft für diese Zielgruppe auch nicht mehr angeboten werden soll, (v) Sektoral gesehen funktioniert die Bedarfsplanung und Koordination im Bildungsministerium nicht optimal. Es werden in einigen Gegenden zunehmend nah beieinanderliegende Schulen in unterschiedlicher Trägerschaft eröffnet, was sich negativ auf die Auslastung der einzelnen Schulen auswirkt.

Insgesamt führt die Trennung von Priorisierung und Budgetierung zu Ineffizienzen. Zwar wird Doppelförderung durch die Aufnahme der Vorhaben in die lokalen Entwicklungspläne vermieden. Eine Reihe von eigentlich integralen Vorhaben wurde am selben Standort über mehrere Förderphasen sukzessive vervollständigt, wobei es in jedem Fall zu erhöhtem Planungsaufwand kam und ursprüngliche Planungsmängel nicht immer behoben werden konnten. Ursache waren die teils ungenauen Kostenschätzungen in den Projektvorschlägen und Entwurfsplanungen.

Ferner wirkt sich die ungesicherte Finanzierung der Kosten für periodische Instandhaltung (einschl. der Behebung von Planungsmängeln) negativ auf die Effizienz aus (siehe auch unter Nachhaltigkeit).

Die Allokationseffizienz bewerten wir als teilweise positiv. Der grundsätzlich sinnvollen sektoralen Auswahl der Einzelmaßnahmen und deren Nutzung durch die ländliche Bevölkerung stehen sehr einschränkende Aussagen zu Verwaltung und Dauerhaftigkeit der Wirkungen gegenüber.

Effizienz Teilnote: 3 (NIGETIP IV und FICOD alle Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnete entwicklungspolitische Ziele der Vorhaben waren 1. Beitrag Armutsbekämpfung / Verbesserung der Lebensbedingungen im Programmgebiet; 2. Beitrag zur Entwicklung der Kompetenz gewählter Vertreter und Verwaltungen auf kommunaler Ebene. Die Ziellogik der vier hier evaluierten Projekte wurde sukzessive vom allgemeinen Ziel der Armutsbekämpfung auf die Anforderungen der fortschreitenden Dezentralisierung hin orientiert und dementsprechend in den Zielformulierungen aus heutiger Sicht für die vier Phasen gestrafft und angepasst.

Weder aus der bei der EPE besuchten Stichprobe, noch aus zuvor durchgeführten Untersuchungen lässt sich belastbar ableiten, dass die finanzierten Teilprojekte in einer Art und Weise betrieben werden, dass übergeordnete Wirkungen erzielt werden können (z. B. Zunahme der Schulabschlüsse, Kompetenzen der Schüler, Mütter- und Kindersterblichkeit, zunehmende Einnahmen der Kommunen aus Märkten, verfügbare Überschüsse in der Mehrheit der bäuerlichen Haushalte einer Zone). Erhöhte Nutzerzahlen, Bildungserfolge in Schulen und verringerte Sterblichkeit in Entbindungsstationen werden generell angenommen, sind jedoch nicht mit Zahlen unterlegt. Angesichts der bei der EPE festgestellten Unterauslastung eines Teils der ländlichen Schulen, der Transportprobleme zwischen den Gesundheitseinrichtungen sowie des eingeschränkten Nachtbetriebs gehen wir davon aus, dass positive Wirkungen auftreten, diese jedoch schwach und nicht quantifizierbar sind. Genderbezogene Wirkungen sind nicht feststellbar.

Da die geförderten Infrastrukturen aber noch vorhanden und zugänglich sind und auch genutzt werden, sind die Voraussetzungen für eine tatsächliche Verbesserung der Lebensbedingungen gegeben, besonders wenn sich die Rahmenbedingungen für die Dezentralisierung verbessern würden.

Positiv ist zu vermerken, dass die Kommunalverwaltungen die finanzierten Projekte kennen und auch Haushaltstitel zu deren Instandhaltung eingerichtet haben. Die geförderten Einrichtungen werden eindeutig als Teil des Kommunalvermögens wahrgenommen. Arbeitsorganisation und Aktenhaltung in den Gebäuden der Kommunalverwaltungen wirken aber improvisiert. Aufgrund der stark verzögerten Einrichtung der Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT), des neuen Transfermechanismus zur landesweiten Finanzierung der Kommunen, werden kaum Haushaltsmittel effektiv zugewiesen. Die Erzielung von Eigeneinnahmen über die wirtschaftlichen Infrastrukturen wird auf niedrigem Niveau verfolgt, aber nicht immer ergebnisorientiert betrieben: Die Kommunalverwaltungen kassieren Marktsteuern und die Nutzerkomitees erheben weitere Beiträge zur Begleichung von Wasser- und ggf. Stromrechnungen. Dies ist ein Beispiel, wie eine gleichzeitige Förderung der Kommunalverwaltungen sowie Nutzergruppen zu unklaren Wirkungen führen kann. Es liegen aber keine mehrjährigen vergleichenden Zahlen zu den Einnahmen vor und die Einnahmen werden nicht im Hinblick auf evtl. vorhandene Potenziale analysiert. Eine Studie zum Betrieb der Märkte ergab, dass die Einnahmen nach wie vor stark schwankend sind.

Eine Erhöhung der Einnahmen aus der wirtschaftlichen Infrastruktur wird auch dadurch erschwert, dass die Verbesserungen nur einem Teil der Nutzer zugutekommen: überdachte Marktstände und geschlossene Ladenlokale sind in der Minderzahl, die Mehrzahl der Handels findet nach wie vor unter improvisierten Bedingungen statt. Sowohl bei AK als auch bei der EPE wurde beobachtet, dass Wasserver- und Abwasserentsorgung nicht immer gesichert sind. Wir gehen daher davon aus, dass die Hygiene zwar partiell verbessert worden ist, jedoch weit unter den Möglichkeiten liegt.

Durch die Schaffung temporärer Beschäftigung bei Baumaßnahmen und die partielle Ausweitung von Anbaumöglichkeiten wurden positive sozioökonomische Wirkungen erzielt und Einkommen im ländlichen Raum generiert. Der Schulbesuch wurde erleichtert, Geburten etwas sicherer gemacht, Voraussetzungen für effektives Verwaltungshandeln geschaffen. Dort, wo Märkte und Schlachthöfe ausgebaut wurden,

wurden Arbeitsbedingungen und in gewissem Umfang auch die Hygiene verbessert, wobei die visuellen Eindrücke von den Schlachthöfen durchaus Fragen in Bezug auf die Hygiene offen lassen.

Die Wirkungen der Bodenschutzmaßnahmen variieren: mechanischer Verfahren sind fallbezogen und hängen vom Grad der Instandhaltung ab. Wir gehen von geringen positiven Wirkungen aus, da ein Teil der Schutzmauern verfallen oder die Materialien für andere Zwecke genutzt worden sind. Die Wirkungen manueller Schutzmaßnahmen sind in gewissem Umfang protektiv, sofern Pflanzungen erhalten geblieben sind. Eine kleinräumige Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ist möglich, sofern Maßnahmen überjährig repliziert worden sind. Da die meisten Maßnahmen über Cash for Work und ähnliche Modalitäten durchgeführt wurden, sind in der Bauphase Geldströme in die lokale Wirtschaft injiziert worden, die dort auch nachfragewirksam geworden sind. Dieser Effekt ist aber temporär. Ein Teil der Maßnahmen existiert nicht mehr, auch ein Teil der Materialien (Steine) ist anderweitig verwendet worden. Ein Teil existiert und trägt zur Stabilisierung der Dornbuschsavanne bei, ist aber nicht produktionswirksam. Ein dritter Teil wird produktiv genutzt, wenn auch nicht optimal.

Über die Wirkungen der wasserbaulichen Maßnahmen ist wenig bekannt. Ältere Untersuchungen legen nahe, dass mit Sicherheit die Ernährungssicherung für eine begrenzte Anzahl von Familien verbessert wurde und durch Zweitkulturen auch Bargeldüberschüsse erzielt werden. Die Wirkungen bleiben aber angesichts der Degradierung vieler Bauwerke und des absehbaren Instandhaltungsaufwandes hinter den produktionsbezogenen Möglichkeiten zurück. Solange überhaupt Wasser zurückgehalten wird, ist von positiven Wirkungen auf den Grundwasserspiegel auszugehen. Auch diese Wirkungen werden aber mit zunehmender Degradierung der Bauwerke und / oder Betriebsfehlern nachlassen.

In der Gesamtschau werden die entwicklungspolitischen Wirkungen von NIGETIP IV als nicht zufriedenstellend bewertet. Die Wirkungen liegen hier zum heutigen Zeitpunkt unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse. Bei FICOD hingegen dominieren die - zwar teils schwachen - positiven Eindrücke, so dass die Wirkungen dieser Phasen mit gerade noch zufriedenstellend bewertet werden können.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4 (NIGETIP IV), 3 (FICOD alle Phasen)

Nachhaltigkeit

Die Instandhaltung ist für alle geförderten Infrastrukturen mangelhaft. Die Nachhaltigkeitsrisiken sind hoch.

Voraussetzung für den nachhaltigen Betrieb kommunaler Infrastruktur ist die nachhaltige personelle und finanzielle Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen. Im Rahmen der A+F-Maßnahmen sind zwar Fortbildungsmodule entwickelt worden, die geeignet waren, die Kenntnisse des kommunalen Personals in den Schlüsselthemen „Lokalfinanzen“ und „Wahrnehmung der Bauherrenschaft“ zu verbessern. Den Kommunen stehen aber nach dem FZ-geförderten Pilotlauf nicht genügend Mittel zur Verfügung, um Ihrem Fachpersonal die Teilnahme zu ermöglichen. Nach Aussagen lokaler Akteure wird das Personal auf kommunaler Ebene in der Regel nach Wahlen ausgetauscht, was ein weiteres Nachhaltigkeitsrisiko darstellt.

Zwar sind die Fortbildungsmaßnahmen an der Verwaltungsschule ENAM angesiedelt und insofern institutionalisiert, es gibt aber keine spezialisierten und fest beschäftigten Trainer. Aufgrund der Finanzierungsproblematik werden die Fortbildungen auch nicht mehr zielgerichtet für Kommunalbedienstete angeboten, sondern allgemein für Staatsangestellte, was das Risiko eines „Brain Drain“ eher verstärkt.

Des Weiteren ist zwar inzwischen grundsätzlich ein Mechanismus für den kommunalen Finanzausgleich in Kraft getreten. Die tatsächlichen Transfers sind aber so gering, dass daraus keine periodische Instandhaltung oder Verbesserung des Serviceniveaus zu finanzieren sind. Die Verantwortung für die meisten Arbeiten wird grundsätzlich zunächst an die Organisationen der Nutzergruppen delegiert, wobei die Kommunen je nach Leistungsfähigkeit kleine Beiträge leisten (z. B. Baumaterial). Insbesondere bei teuren Maßnahmen wie z. B. im Straßenbau, der Sanierung der Abwasseranlagen der Schlachthöfe oder der Sicherung der Transporte zwischen Gesundheitseinrichtungen sind die (selber ländlichen und armen) Nutzergruppen überfordert. Inwieweit Einnahmen aus dem Betrieb der Märkte und Schlachthöfe die Kosten decken und ob Teile dieser Einnahmen für die Unterhaltung eingesetzt werden könnten, war mangels aussagekräftiger Dokumentation nicht feststellbar.

Da Teile der Bodenschutzmaßnahmen nicht mehr existieren bzw. Praktiken nicht mehr angewandt werden, können diese auch nicht nachhaltig sein. Noch existierende Pflanzungen sind im protektiven Sinne nachhaltig. Wasserbauliche Maßnahmen sind aufgrund unklarer Zuständigkeiten mit einem Nachhaltigkeitsrisiko versehen, das teilweise bereits die produktive Nachhaltigkeit beeinträchtigt. Ferner sind Maßnahmen auf gemeinschaftlichen Flächen weniger nachhaltig als Maßnahmen auf privaten Flächen. Aufgrund der Vielzahl der Projekttypen und Durchführungsmodalitäten besteht hier ein differenziertes Risiko.

Die beiden Projektträger spielen bei der Sicherung der Nachhaltigkeit keine Rolle, da der NIGETIP ein reiner Bauträger ist, der nur noch in kleinem Umfang tätig ist, und FICOD als FZ-finanzierter Übergangsorganismus diese Rolle ebenfalls nicht spielen kann. Das bereits bei den Abschlusskontrollen festgestellte Nachhaltigkeitsrisiko besteht also weiterhin.

Anhand der vorliegenden Daten beurteilen wir diese Nachhaltigkeit als insgesamt nicht zufriedenstellend, obwohl die Aufrechterhaltung eines Betriebes auf niedrigem Niveau unter den gegebenen Voraussetzungen bereits als Errungenschaft im schwierigen Kontext des Niger anerkannt wird. Ausschlaggebend ist, dass den Kommunen in den hier evaluierten Vorhaben nach wie vor völlig unzureichende staatliche Zuweisungen für die Ausstattung und Instandhaltung / Rehabilitation der Infrastrukturen zur Verfügung stehen und nach wie vor kein Mechanismus zur Stabilisierung des kommunalen Personals in Kraft ist. Die Ursachen dieser Nachhaltigkeitsrisiken liegen jenseits der Einflussosphäre der Projekte, betreffen diese aber, und müssen daher in der Bewertung der Nachhaltigkeit mit berücksichtigt werden.

Es ist möglich, aber kurzfristig unwahrscheinlich, dass sich diese beiden Variablen in Zukunft positiv entwickeln. Trotz manch positiver Tendenzen in der Dezentralisierung des Nigers in den vergangenen Monaten und auch der Einbindung in die Sahel Allianz, bleiben aus heutiger Sicht und in der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern und den dortigen Evaluierungen die Nachhaltigkeitsrisiken so hoch, dass die Nachhaltigkeit als nicht ausreichend bewertet werden muss.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4 (NIGETIP IV und FICOD alle 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.