

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Ghana: Distriktstädte, Phasen III und IV



Sektor	4303000 Stadtentwicklung und -verwaltung	
Vorhaben/Auftraggeber	Distriktstädte, Phase III-IV BMZ Nummer 1999 65 351 und 2001 66 058	
Projektträger	Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	14,9 Mio. EUR	14,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,9 Mio. EUR	1,3 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	13,0 Mio. EUR	13,0 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe / Phase IV zugebündelt

Projektbeschreibung: Das Serienvorhaben „Distriktstädte“ ist ein Kommunalentwicklungsvorhaben mit offenem, nachfrageorientierten Charakter. Die ersten beiden Phasen des Vorhabens wurden bereits ex post evaluiert. Die vorliegende Ex Post-Evaluierung bezieht sich auf die Phasen III und IV. Phase III konzentriert sich auf die Finanzierung von Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur in der Brong Ahafo- und Ashanti-Region. Die vierte Phase des Vorhabens wurde um acht weitere, südlich angrenzende Distrikte der Ashanti-Region erweitert. Abweichend zu den bis dato umgesetzten Finanzierungen von Marktplätzen, Busbahnhöfen und LKW-Rastanlagen konzentrierte sich die Palette der FZ-finanzierten Maßnahmen ab der dritten Phase auf soziale Infrastruktur, insbesondere Schulen und Gesundheitsstationen, sowie ländliche Zufahrtsstraßen.

Zielsystem: Durch die Finanzierung kommunaler Infrastruktur (FZ-Komponente) sollte die Bevölkerung der Distrikt-Orte besser mit kommunalen Dienstleistungen versorgt werden (Programmziel). Durch eine partizipative und dezentrale Umsetzung des FZ-Vorhabens ergänzt durch die Beratung der Distriktverwaltungen (TZ-Komponente) sollte die Selbstverwaltungskapazität der Distrikte gestärkt werden (Oberziel). Das FZ-Vorhaben war ein Kooperationsvorhaben mit der GIZ.

Zielgruppe: Bevölkerung der Programmorte und ihrer Einzugsgebiete innerhalb der Distrikte (ca. 2,5 Mio. Einwohner).

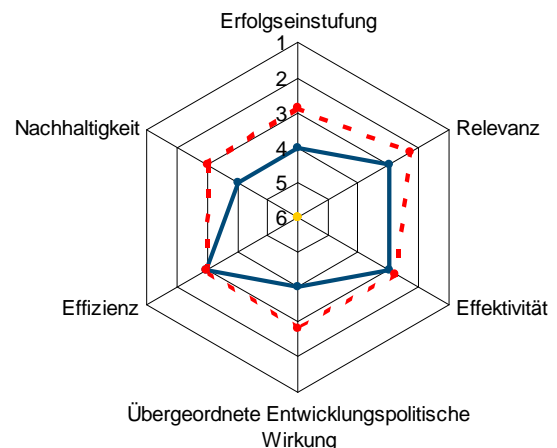
Gesamtvotum: Note 4

Aufgrund der unzureichenden übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wird die Gesamtnote „nicht zufriedenstellend“ vergeben.

Bemerkenswert:

Angesichts stockendem Dezentralisierungsprozess konnte die angenommene Wirkungskette nicht durchgehend wirksam. Fortschritte in der materiellen Dimension der Dezentralisierung sind angesichts stockendem Fortschritten hinsichtlich der finanziellen Dimension nur bedingt nachhaltig.

Bewertung nach DAC-Kriterien



—●— Vorhaben
-●- Durchschnittsnote Sektor: Keine Vergleichbarkeit gegeben
-●- Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Insgesamt werden die Phasen III und IV des Serienprogramms aufgrund der Teilnoten und der unzureichenden übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit mit der Gesamtnote „nicht zufrieden stellend“ eingestuft. **Note: 4**

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Das Serienvorhaben setzt in seiner III und IV Phase mit dem Aufbau von sozialer Infrastruktur zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe an einem Kernentwicklungsproblem Ghanas an. Das Programm hat eine hohe Relevanz hinsichtlich der materiellen Dimension der Dezentralisierung, da der Aufbau von Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene ist. Auch positiv zu bewerten ist, dass eine Abstimmung mit Programmen anderer Geber gesucht wurde, um eine ausgewogene Verteilung der Infrastruktur auf die Distrikte zu erreichen.

Die Konzeption der beiden Phasen erlaubte neben der rein materiellen Dimension der Dezentralisierung keine sichtbare Stärkung der Selbstverwaltungskapazitäten der Distriktverwaltungen (Oberziel) – insbesondere nicht hinsichtlich der für eine angemessene Unterhaltung und Wartung der überwiegend finanzierten sozialen Infrastruktur zu geringen Finanzausstattung der Distrikte. Auch sind darüber hinaus keine Wirkungen der administrativen, finanziellen oder politischen Dimension auf den Dezentralisierungsprozess erkennbar, wie es nach heutigem „state of the art“ intendiert wird. Die den Phasen III und IV zugrundeliegende konzeptionelle Wirkungskette ist entsprechend nicht durchgehend.

Die beiden Phasen des Programms stimmen mit den zum Zeitpunkt der Prüfung der beiden Phasen proklamierten Prioritäten und Entwicklungsstrategien Ghanas sowie mit den Leitlinien des BMZ überein. Darüber hinaus bestand eine grundlegende Abstimmung mit Programmen anderer Geber. Innerhalb der deutschen EZ bestand eine Kooperation mit der GIZ (damals GTZ und DED). Die Relevanz wird insgesamt mit zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Effektivität: Die Eindrücke über die im Rahmen der Ex Post-Evaluierung vom lokalen Gutachter besuchten Infrastruktureinrichtungen deuten darauf hin, dass der Zielindikator Nr.1 „Ordnungsgemäße Nutzung der Infrastrukturfazilitäten in mindestens 75% der FZ-finanzierten Projektanlagen, mindestens 2 Jahre nach Fertigstellung“ leicht übertroffen wurde. Die reine Nutzung dieser Einrichtungen war in den meisten Fällen gut bis sehr gut. Die Nachfrage war in einigen Schulen und im besuchten Wasserprojekt so groß, dass diese Einrichtungen weit über ihre vorgesehene Kapazität genutzt werden. Deren Zustand ist dank solider Bauweise und kleiner Reparaturen, die vom Personal der Einrichtungen durchgeführt und mit selbstgenerierten Einnahmen finanziert wurden, noch zufriedenstellend. Die Verfügbarkeit von Personal wie Lehrer oder Ärzte war in 7 von 10 besuchten Einrichtungen ausreichend, um die Dienstleistungen ordnungsgemäß zu erbringen. Deutliche

Defizite zeigten sich allerdings bei allen besuchten Schul- und Gesundheitszentren hinsichtlich der verfügbaren Ausstattung. Fehlendes Mobiliar und ungenügende Verfügbarkeit von Lehrmaterial in den Schulen sowie mangelnde Verfügbarkeit von Geräten und medizinischem Verbrauchsmaterial in den Gesundheitszentren mindern die Qualität der erbrachten Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und erhöhen das Risiko von vorzeitigem Schulabbruch und mittelfristig ungenügender Nutzung der Gesundheitseinrichtungen. Sie verdeutlichen die unzureichenden finanziellen Möglichkeiten der lokalen Verwaltungen zur nachhaltigen Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten, insbesondere der sozialen Infrastruktur, welche keine/kaum Einnahmen generiert.

Angesichts des Oberziels „Stärkung der Selbstverwaltungskapazität der Distrikte,“ wurde im Rahmen der Ex Post-Evaluierung ergänzend der Indikator Nr.2. „Transparente und terminergerechte Bereitstellung der staatlichen Transferleistungen zur nachhaltigen Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten der finanzierten Anlagen“ eingeführt. Dieser wird als nicht erreicht angesehen.

Zusammenfassend ist der Beitrag des FZ-Vorhabens zur Dezentralisierung (Programmzielebene), was die materielle Dimension angeht (Nutzung von Infrastruktur durch lokale Bevölkerung), trotz Abstrichen zufriedenstellend. Bezüglich der Verbesserung der Kapazitäten der Distrikte (finanzielle und administrative Möglichkeiten der lokalen Verwaltungen) waren die Wirkungen beschränkt. Insgesamt wird die Effektivität mit zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Effizienz: Die Kosten der Baumaßnahmen waren aufgrund des ausgewählten Durchführungskonzeptes (z.B. Anwendung von Typenplänen) im Vergleich zu ähnlichen Ansätzen in Ghana gut. So kostete ein Schulraum des FZ-Programms im Durchschnitt rd. USD 8.700 im Vergleich zu USD 9.600 im Primary School Development Project (PSDP) der Weltbank in Ghana.

Die Umsetzung der Phasen III und IV haben sich erheblich verzögert. Dies hat die Kosten für lokale Consultingleistungen erhöht (Phase III und IV insgesamt um 24%), welches sich negativ auf die Effizienz niederschlägt.

Bezüglich der materiellen Dimension der Allokationseffizienz ist einerseits die konzeptionelle Erweiterung auf Einzelprojekte der sozialen Infrastruktur, die dem hohen Bedarf an Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen in den Distrikten entsprechen, positiv zu werten. Inwieweit das dadurch erhöhte Angebot an Gesundheits- und Schulinfrastruktur zu einer verbesserten regionalen Gesundheitssituation bzw. verbesserten sektoralen Bildungskennwerten (Einschulung, Desertion, Abschlussquote etc.) geführt hat, wurde, angesichts des auf Dezentralisierung ausgerichteten Oberziels des Vorhabens, im Rahmen dieser Ex Post-Evaluierung nicht weiter vertieft. Andererseits führt die Konzentration auf soziale Infrastruktur zu einer deutlich höheren finanziellen Belastung der Distrikte ohne dass dem höhere lokale Einnahmen oder Transferzahlungen entgegenstehen. Der Betrieb der errich-

teten Infrastruktur kann so nicht ausreichend durch die lokale Verwaltung sichergestellt werden. So wurden die in der Konzeption vorgesehenen Rücklagen für die Wartung der Gebäude kaum gebildet und die lokalen Verwaltungen sehen ihrerseits nur eine bedingte Verantwortung zur Instandhaltung der Infrastruktur. Dies wiederum schlägt sich negativ auf die Effizienz nieder. Insgesamt wird die Effizienz mit gerade noch zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Mit den Phasen III und IV des FZ-Serienvorhabens sollte einen Beitrag zur Stärkung der Selbstverwaltungskapazität der relevanten Distrikte geleistet werden. Dies sollte anhand des Indikators „Die lokalen Verwaltungen betreiben und unterhalten die geförderten Infrastruktureinrichtungen“ überprüft werden. Eine nennenswerte Stärkung der Selbstverwaltungsfähigkeit der Distrikte ist jedoch kaum aus den während der Ex Post-Evaluierung besuchten Projekten abzuleiten noch aus der darüber hinaus vorliegenden Information. Die gegebenen Finanzspielräume reichen nicht aus, um die mit den Vorhaben zusätzlich zur Verfügung gestellte soziale Infrastruktur mittel- bis längerfristig adäquat instand zu halten. Ein Grund dafür lag am stagnierenden Dezentralisierungsprozess während der Laufzeit der beiden Phasen. Im Einzelnen wirkten sich die Defizite des Dezentralisierungsprozesses wie folgt aus:

- i) Die Distriktregierungen unterliegen in ihren Planungs- und Haushaltssystemen weiterhin einer Vielzahl unterschiedlicher zentralstaatlicher Vorgaben. Ein isolierter Kapazitätsaufbau auf lokaler Ebene hat kaum Möglichkeit strukturbildend zu wirken;
- ii) Die weiterhin hohe Zentralisierung im öffentlichen Sektor (z. B. bezüglich der Ausstattung der Gesundheitszentren), die insgesamt mangelnde und intransparente Ausstattung der Distrikte mit finanziellen Mitteln und leistungsfähigem Personal sowie die unklaren Zuständigkeiten zwischen Zentralregierung und Distrikten erschweren einen adäquaten Betrieb bzw. Wartung der lokalen Infrastruktureinrichtungen.

Dieses erhebliche Ungleichgewicht bei der Umsetzung der vier Dimensionen der Dezentralisierung auf lokaler Ebene führt im vorliegenden Fall u.a. zu einem nicht nachhaltigen Betrieb der finanzierten Infrastruktur. Ein weiterer Grund für die beschränkte Wirkung auf Oberzielebene war die begrenzte Anzahl von Distrikten, die gefördert wurden. Dies liess keine übergreifende Standardisierung von Verfahren und Regeln zu. So haben auch anderweitige Erfahrungen gezeigt, dass diese Art von lokal begrenzten Ansätzen, welche zum Zeitpunkt der Prüfung der beiden Phasen „state of the art“ darstellten, keine nennenswerten strukturellen Ausstrahlungswirkungen auf landesweiter Ebene haben. Konzeptionell haben sich Dezentralisierungsansätze in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Neuere Vorhaben streben eine ausgewogenere Weiterentwicklung der vier Wirkungsdimensionen an. Ferner waren in Ghana die Systeme der öffentlichen Verwaltung insgesamt schwach entwickelt, so dass lokale Bemühungen um Kompetenzaufbau nicht nachhaltig sein konnten. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden insgesamt mit nicht zufrieden stellend bewertet (Teilnote 4).

Nachhaltigkeit: Die Wartung und Unterhaltung der errichteten Infrastruktur und somit auch deren langfristiger Betrieb ist nicht ausreichend gewährleistet. Für den Betrieb und die Wartung der wirtschaftlichen Infrastruktur wurden, mit Unterstützung der TZ, Betriebsablaufplanungen und Wartungskonzepte erstellt. Die bei der Ex Post-Evaluierung durchgeführte örtliche Besichtigung zeigte jedoch, dass die Wartungskonzepte nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden. Bei einem Großteil aller Einzelprojekte sind die Mittelzuweisungen sowie die Rücklagen für die Unterhaltung der Gebäude ungenügend oder nicht vorhanden. Nur selten können die Betriebskosten inkl. der für den Betrieb erforderlichen Mindestausstattung über die selbst generierten Einnahmen gedeckt werden. Ersatz von defekter Ausstattung der Infrastruktureinrichtungen wird nicht vorgenommen. Die Funktionsfähigkeit der Projekte ist derzeit maßgeblich vom Engagement der Zielgruppe sowie der jeweils über die Dienstleistungen generierten Einnahmen abhängig.

Insgesamt wurde in der Konzeption der beiden Phasen dem Risiko der Unterfinanzierung der Einzelprojekte nicht genügend Rechnung getragen. Grundsätzlich erschwert wird die Wartung und Unterhaltung durch die weiterhin bestehenden Defizite im Dezentralisierungsprozess: Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der kommunalen Dienstleistungen sind an die Distrikte übertragen worden ohne diese mit den erforderlichen Finanzmitteln auszustatten, um diese Dienstleistungen in einer angemessenen Qualität nachhaltig bereitstellen zu können. Die technischen Einheiten fühlen sich aufgrund unklarer Umsetzungsrichtlinien nicht verantwortlich und sind mit diesen Aufgaben überfordert. Damit steht die Umsetzung eines zentralen Elementes des Dezentralisierungsprozesses weiterhin aus. Die Nachhaltigkeit wird insgesamt mit nicht zufrieden stellend bewertet (Teilnote 4).

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

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

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden