

**Ghana: Distriktstädte II**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

OECD-Förderbereich	43030 Stadtentwicklung und -verwaltung	
BMZ-Projektnummer	1998 66 898	
Projektträger	Ministry of Local Government, Rural Development (MLGRD)	
Consultant	IGIP	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
Durchführungsbeginn	4/1999	4/2000
Durchführungszeitraum	39 Monate	60 Monate
Investitionskosten	5,98 Mio. EUR	5,97 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,87 Mio. EUR	0,44 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR	5,53 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Programm Distriktstädte II hatte den Charakter eines offenen, nachfrageorientierten Programms und ist Teil des Serienvorhabens Ghana; Distriktstädte I – V. Es wurde im Rahmen der Dezentralisierungsförderung als Kooperationsvorhaben mit der GTZ durchgeführt. Die Phase II der Distriktstädteserie ist dadurch herausgehoben, dass es ausschließlich um den Bau von Märkten und LKW-Rast- bzw. Anlieferungsplätzen einschließlich zugehöriger Infrastruktur (Latrinen, Entwässerungsvorrichtungen, Restaurants etc.) geht, also in der Regel kommunale Einrichtungen, die eigene Gebühreneinnahmen für die Distriktverwaltungen ermöglichen. Die Maßnahmen der Phase II, die im Jahr 2000 begannen, wurden 2006 fertig gestellt. Die Gesamtkosten des FZ-Programms Phase II belaufen sich auf EUR 5,97 Mio., wovon EUR 5,53 Mio. als FZ-Zuschuss und EUR 0,44 Mio. als Eigenbeitrag der beteiligten Distriktverwaltungen finanziert wurden. Im Gesamtpaket des KV gehörten noch zusätzlich EUR 2,1 Mio. aus TZ-Mitteln zur deutschen EZ-Förderung. Die Aufgabe der TZ bestand darin, durch Be-

ratung das Management, die Betriebs- und Selbstverwaltungskapazitäten und die lokale Regierungsführung der kommunalen Gebietskörperschaften zu verbessern sowie Beratung beim Aufbau der Marktbetreiber zu leisten.

Im alten Zielsystem fehlte die Differenzierung der Zielgruppen (Distriktverwaltung, Bevölkerung). Bei der Ex Post-Evaluierung werden daher zwei Programmziele verwendet:

1. Stärkung der Einkommensbasis der Lokalregierungen;
2. Verbesserte Vermarktungsbedingungen in ausgewählten Distriktstädten der Regionen Ashanti und Brong Ahafo für die Bevölkerung.

Diesbezüglich wurde auch ein zusätzlicher Indikator zur Nutzung auf der Programmziel-ebene eingeführt:

1. Nachhaltige Nutzung von mindestens 75% der erstellten Anlagen;
2. Nachhaltige Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten der finanzierten Anlagen; wobei erwartet wird, dass steigende Überschüsse für die Distriktverwaltungen erzielt werden.

Bei der Ex Post-Evaluierung wird neben dem entwicklungspolitischen Oberziel der Stärkung der Verwaltungskapazitäten der Distrikte ein zweites Ziel betrachtet. Durch die verbesserten Vermarktungsbedingungen soll ein Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung geleistet werden. Durch die beiden Zielebenen werden sowohl Wirkungen auf die Dezentralisierung als auch allgemeine Wirkungen auf die lokale Wirtschaft in die Analyse einbezogen. Für die Messung der Zielerreichung wurden bei Ex Post-Evaluierung folgende Indikatoren festgelegt:

1. Die Überschüsse aus dem Betrieb der Anlagen werden für die Instandhaltung anderer Infrastruktureinrichtungen verwendet;
2. Die lokalen Verwaltungen betreiben und unterhalten die Infrastruktureinrichtungen;
3. Die Menge der auf den Märkten gehandelten Waren steigt kontinuierlich an;
4. Die Händler /Transporteure generieren erhöhte Einkommen.

Zielgruppen des Programms sind die Bevölkerung in derzeit 14 Distrikten der Regionen Brong Ahafo und Ashanti – insgesamt rund 2 Mio. Menschen - und die Distriktverwaltungen, die lokalen Produzenten, Transportunternehmer und Händler.

### **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen**

Als übergreifender Träger fungierte das Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD). In der Phase II des Programms wurden 14 Distrikte einbezogen. Die Auswahl der Märkte fand durch das im Ministerium eingerichtete Project Coordination Office (PCO) anhand bestimmter Auswahlkriterien statt. Die Infrastrukturmaßnahmen wurden nur in Städten mit mehr als 5.000 Einwohnern finanziert. Weiterhin wurden nur Städte einbezogen, die nicht bereits unter dem von der Weltbank finanzierten Programm „Urban V“ gefördert wurden. Die Auswahl der zu finanzierenden Infrastrukturmaßnahmen war in der Phase II auf Marktplätze, Busbahnhöfe und LKW-Anlieferungs- und Rastanlagen sowie dazugehörige Infrastruktur beschränkt. Insgesamt wurden 22 Distriktstädte unterstützt. Die Distrikte richteten ihre Projektanträge mit Angaben zu den genannten Auswahlkriterien an die PCO. Die Anwendung der vereinbarten Auswahlkriterien und die Einhaltung der Oberfinanzierungsgrenze von TEUR 400 pro Einzelmaßnahme sind erfolgt. In der Phase II war noch eine Eigenbeteiligung der ghanaischen Seite von 20 % geplant, die jedoch zu Beginn dieser Phase auf 10 % abgesenkt worden war. Dies war der sich zum damaligen Zeitpunkt verschlechternden wirtschaftlichen Lage in Ghana geschuldet. Die lokale Seite ist den vertraglichen Zahlungsverpflichtungen nachgekommen. Die Distrikte und die Kommunen, in denen die

Infrastrukturmaßnahmen realisiert wurden, steuerten im Normalfall jeweils die Hälfte zur Eigenbeteiligung bei. In Einzelfällen beteiligten sich auch Markt-Verkäufer am Eigenbeitrag. Die Vergabe der Bauleistungen erfolgte wie vorgesehen gemäß ghanaischen Richtlinien durch nationale Ausschreibungen durch die Distrikte. Diese wurden bei der Antragstellung und dem späteren Ausschreibungsverfahren durch die PCO und lokale Consultingbüros unterstützt. Die Maßnahmen der Phase II, die im Jahr 2000 begannen, wurden schließlich mit einer Verzögerung von knapp drei Jahren im Jahr 2006 fertig gestellt. Dies kann auf verwaltungstechnische Probleme sowie die begrenzte Leistungsfähigkeit der lokal beauftragten Baufirmen zurückgeführt werden. Für den Betrieb der erstellten Anlagen sind die Distriktverwaltungen und die mithilfe der deutschen TZ eingeführten Markt-Management-Komitees zuständig.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Aufgrund der bedeutenden Rolle, die Frauen bei der Vermarktung von Waren zukommt, konnte das Vorhaben einen Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter leisten. Das Vorhaben sollte zudem einer vorwiegend armen Zielgruppe und über Partizipationsansätze zugute kommen – aus heutiger Perspektive kann aufgrund einer unzureichenden Zielgruppen-Einbeziehung bei der Auswahl der Infrastruktur nur von einer übergeordneten Armutsorientierung gesprochen werden. Es konnten keine spezifischen Umwelt-Wirkungen des Vorhabens nachgewiesen werden.

Im Folgenden wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens anhand der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit bewertet:

**Relevanz:** Die bei Projektprüfung beschriebene Wirkungskette, durch die Finanzierung von Marktinfrastruktur zur Einkommensgenerierung für die Distriktverwaltungen und damit zum Oberziel einer Stärkung der Distriktverwaltungen beizutragen ist nachvollziehbar; hat in der Realität jedoch nicht die gewünschte Intensität der Wirkungen erbracht. Zwar stellen die Märkte weiterhin für die Distriktverwaltungen eine der wichtigsten internen Einnahmequellen auf lokaler Ebene dar. Allerdings konnten die insgesamt relativ geringen Einnahmen offensichtlich nicht zu einer Stärkung der Kapazitäten der Distriktverwaltungen beitragen, was sich in der Tatsache widerspiegelt, dass die Überschüsse aus den Markteinnahmen hauptsächlich für laufende Kosten der Distriktverwaltungen verwendet werden und damit nicht für die Instandhaltung anderer Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stehen. Neben den deutlich unter den Erwartungen liegenden Markteinnahmen liegt ein wesentlicher Grund hierfür auch im Nicht-Eintreffen des allgemeinen Dezentralisierungs-Fortschritts – insbesondere in der zu geringen Finanzausstattung der Distrikte. Die insgesamt schleppende fiskalische und politische Dezentralisierung hat die Schaffung von finanziellen Spielräumen auf der Ebene der Distrikte nicht zugelassen. Hinsichtlich der zweiten Zieldimension, die zu einer Stärkung der lokalen Wirtschaft über die Nutzung der Infrastruktur führen soll, kann davon ausgegangen werden, dass die gebaute Marktinfrastruktur das Potential hat, zur Attraktivität und Bedeutung der Städte und ihrer Märkte beizutragen. Die Voraussetzungen für die Nutzung dieses Potentials sind jedoch vielfältig: Lage, Straßenverhältnisse und Wettbewerbssituation gehören hierzu. Die Koordination im Dezentralisierungssektor fand zwischen den Gebern im Sinne einer regionalen Aufteilung statt. Der Förderansatz stand mit den Zielen der ghanaischen Dezentralisierungspolitik und dem BMZ-Konzept in Einklang. Aus heutiger Sicht bestehen jedoch insgesamt Zweifel, ob die gewählte Konzeption zu mehr geeignet war, als eine begrenzte lokal wirksame materielle Verbesserung zu erreichen. Dieser Aspekt ist im ghanaischen Dezentralisierungsprozess auch allein stehend von großer entwicklungspolitischer Relevanz, so dass die Relevanz des Programms trotz der Abstriche im strukturellen Bereich als noch zufrieden stellend (3) bewertet wird.

**Effektivität:** Das Programmziel wurde hinsichtlich der Nutzung der Markt- und LKW-Anlagen fast erreicht. Der entsprechende bei Ex Post-Evaluierung ergänzend einbezo-

gene Zielindikator weist mäßige Nutzungsgrade (gewichtet nach Investitionssumme) von durchschnittlich 70% auf – bezogen auf die Marktinfrastruktur werden 77% der Anlagen genutzt; bezogen auf die LKW-Anlieferungsplätze sind es 64%. Von den 22 Märkten weisen 14 Märkte (64%) eine zufrieden stellende allgemeine Funktionalität auf. Die Nutzungsgrade und Funktionalität beziehen sich meist auf wöchentliche Markt-tage. Was die Nutzung der zugehörigen Einrichtungen betrifft, liegen die Nutzungsgrade nur zwischen 30% und 55%. Der zweite Indikator - die nachhaltige Deckung von Betriebs- und Instandhaltungskosten – gilt nur bedingt als erfüllt. Zwar werden laufende Kosten und kleinere Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten durch die Einnahmen abgedeckt; es wird jedoch keine präventive Instandhaltung betrieben. Da mit Ausnahme zweier Märkte (aufgrund von Sturm- und Brandschäden) noch keine größeren Reparaturen angefallen sind, bleibt abzuwarten, inwiefern die Distrikte langfristig in der Lage und willens sind, auch größere Reparaturen zu finanzieren. Die zumeist geringen Markteinnahmen sind hierfür zwar nicht ausreichend; eine Finanzierung über andere Mittel der Distrikte ist jedoch denkbar. Insbesondere an gut funktionierenden Markt-Standorten besteht für die Distrikte ein Anreiz, die Marktinfrastruktur aufrecht zu erhalten, bzw. zu verbessern und nachfragegemäß auszuweiten. Nichtsdestotrotz steht für viele Distriktverwaltungen aufgrund der generell unzureichenden Finanzausstattung oftmals nicht die Instandhaltung der Märkte, sondern vielmehr die Deckung der eigenen laufenden Kosten im Vordergrund. Die Nutzung der Anlagen und Märkte sowie die Einkommensgenerierung durch den Marktbetrieb können trotz der Abstriche insgesamt als noch zufrieden stellend (3) bezeichnet werden.

Effizienz: Die Projektkosten entsprachen trotz der zeitlichen Verzögerungen fast genau den bei Projektprüfung geschätzten Kosten. Die Investitions-Obergrenze von 400.000 EUR pro Markt erscheint prinzipiell der Größe der Distriktstädte angemessen, wurde jedoch nach Betrachtung der Nutzungsquoten nicht effizient ausgeschöpft. Auf der einen Seite sind wichtige Investitionen, wie die Pflasterung der Märkte, ausgeblieben. Auf der anderen Seite waren bestimmte Infrastrukturbestandteile (z.B. Marktstände mit Trennwänden, Restaurants) überdimensioniert. Dies hat sich teilweise in einer Nicht-Nutzung bzw. Zweckentfremdung der Infrastruktur und den dazugehörigen Einrichtungen niedergeschlagen. Es ist anzunehmen, dass alternative Investitionen zu einem höheren Kosten-Nutzen-Verhältnis geführt hätten. Abstriche ergeben sich auch bei der zeitlich verzögerten Durchführung und den damit verbundenen Einnahmeausfällen. Die Marktgebühren werden durch die betreffenden Distriktverwaltungen, unabhängig von den realen Kosten für Betrieb und Wartung, festgelegt. Hingegen der früheren Annahme, dass die Gebühren im Zeitverlauf und durch die Anregung des Marktes angehoben werden, sind die Gebühren an vielen Orten relativ konstant geblieben. Dort wo Gebüh-renerhöhungen durchgeführt wurden, fand dies angabegemäß unabhängig von der Performance, der Ausstattung und Größe des Marktes statt. Trotz einiger positiver Aspekte sind die Produktionseffizienz aufgrund von Schwächen bei der Nachfrageorien-tierung des Programms, als auch die Allokationseffizienz aufgrund fehlender Effizienz beim Betrieb der Anlagen nicht zufrieden stellend. Die Effizienz des Vorhabens ist damit als nicht zufrieden stellend (4) zu bewerten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Mit dem Vorhaben sollte ein Beitrag zur Stärkung der Distriktverwaltungen sowie zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung geleistet werden. Im Kontext des ghanaischen Dezentralisierungsprozesses stellt das Vorhaben durchaus ein modellhaftes Beispiel im Bereich materieller Dimension der Dezentralisierung dar. Eine nennenswerte Stärkung der Selbstverwaltungsfähigkeit der Distrikte ist jedoch daraus kaum abzuleiten. Zusätzlich sind kaum technisch-fachliche strukturelle Verbesserungen zu verzeichnen, was u.a. auf die häufige Personalrotation in den Distrikten und Marktmanagement-Einheiten zurückzuführen ist. Hinsichtlich des Ziels einer Stärkung der lokalen Wirtschaft kann für einige Standorte zwar konstatiert werden, dass im Laufe der letzten Dekade ein erhöhter Warenumschlag stattgefunden hat. Da wichtige Voraussetzungen neben der Marktinfrastruktur z.B. auch gute An-fahrtswege sind, ist es jedoch schwierig, die Nettowirkung des Vorhabens – in Abwe-

senheit einer geeigneten Vergleichsgruppe und bei fehlender Baseline – hinreichend zu bewerten. Die Erzielung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit kann damit insgesamt nur als nicht zufrieden stellend (4) bezeichnet werden.

Nachhaltigkeit: Die nachhaltige Wartung und Instandhaltung der Anlagen stellt ein Nachhaltigkeitsrisiko dar. Da die gebaute Infrastruktur in den ersten 5-10 Betriebsjahren relativ wartungsarm ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht eingeschätzt werden, ob die Distriktverwaltungen bzw. das jeweilige Marktmanagement ausreichend Mittel für notwendige Re-Investitionen bereitstellen werden. Durch die häufige Personalrotation können zudem aufgebaute Kapazitäten und Wissen über das Programm auf Ebene der Distrikte nicht nachhaltig gebunden werden. Der jahrelang ins Stocken geratene Dezentralisierungsprozess hat durch die neue Regierung eine Wiederbelebung erfahren. Durch den auch von der deutschen EZ maßgeblich unterstützten Distriktentwicklungsfonds, ein formel- und anreizbasiertes Finanzierungsinstrument, sowie die jährliche Bewertung der organisatorischen Leistungsfähigkeit der Distriktverwaltungen (FOAT) wird zukünftig ein Wettbewerb zwischen den Distriktverwaltungen um zentrale Finanztransfers geschaffen. Dies kann sich positiv auf die Motivation und Leistungsfähigkeit der Distrikte auswirken. In diesem Zusammenhang erwarten wir, dass auch die Nachhaltigkeitsaspekte des hier evaluierten Distriktstädte-Vorhabens dadurch gestärkt werden. Aufgrund der genannten Entwicklungen sowie einer bevorstehenden Revision der Management-Modelle durch die GTZ kann davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Nachhaltigkeitsrisiken zukünftig überwunden werden. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens kann damit trotz einer derzeitigen nicht ausreichenden Nachhaltigkeit noch als zufrieden stellend (3) bezeichnet werden.

Aus den Einzelnoten ergibt sich aufgrund der unzureichenden übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens mit der *Note 4* (nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse).

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Das im Schwerpunkt „Dezentralisierung“ konzipierte Vorhaben Distriktstädte II sollte durch die Stärkung der fiskalischen und administrativen Kompetenzen der DA einen Beitrag zum Dezentralisierungsprozess leisten. Im Zeitraum des Vorhabens wurden zwar auf politischer Ebene die rechtlichen Rahmenbedingungen einer auf *devolution* basierenden Dezentralisierung in Ghana voran gebracht; die praktische Umsetzung geriet jedoch ins Stocken. Wie stark sich der stockende politische Prozess auf die Oberzielerreichung des Vorhabens ausgewirkt hat, lässt sich zwar nicht nachweisen; es wird jedoch deutlich, dass Ansätze auf lokaler Ebene keine Gewähr für nennenswerte strukturelle Ausstrahlungseffekte auf landesweite Ebene haben. Inwiefern der neuerdings verfolgte Ansatz, einen formel- und anreizbasierten Finanztransfermechanismus zu unterstützen, erfolgreicher sein wird, bleibt abzuwarten. Er wird jedoch dem Anspruch, mit dem Vorhaben strukturelle Wirkungen im Dezentralisierungsprozess auszulösen, besser gerecht.

## 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.