

Ghana: Distriktstädte I

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43030 / Stadtentwicklung und -verwaltung	
BMZ-Projektnummer	1994 65 493 - 7,87 Mio. EUR (Sachinvestition) 1995 70 060 - 0,82 Mio. EUR (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Ministry of Local Government, Rural Development and Environment	
Consultant	1) IGIP, Darmstadt, gemeinsam mit WATERTECH und TREND (lokale ghanaische Consultingfirmen) 2) Beller Consult	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	07/1995	01/1998
Durchführungszeitraum	36 Monate	49 Monate (Hauptmaßnahmen)
Investitionskosten	9,71 Mio. EUR	8,18 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,02 Mio. EUR	0,77 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	8,69 Mio. EUR	7,41 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen	KV mit GTZ	KV mit GTZ
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen der FZ-Komponente des Kooperationsvorhabens wurden in drei Distrikthauptstädten Ejura, Kintampo und Nkoranza Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen errichtet und in einer weiteren Distrikthauptstadt (Atebubu) der zentrale Marktplatz und LKW-/Busbahnhof rehabilitiert. Das dabei verfolgte Programmziel war die verbesserte Versorgung der Bevölkerung von vier Distrikthauptstädten mit Dienstleistungen in verschiedenen Infrastrukturbereichen. Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Stärkung der Selbstverwaltungsfähigkeit der beteiligten District Assembly (DA) zu leisten. Zu

diesem Zwecke bezog sich eine TZ-Komponente auf die Verbesserung des Managements in den DA.

Als Indikatoren für die Oberzielerreichung wurden der ordnungsgemäße Betrieb und Unterhaltungszustand der geförderten Infrastrukturbereiche festgelegt. Zur Messung der Programmzielerreichung wurden in der Trinkwasserversorgung eine quantitativ und qualitativ ausreichende Versorgung sowie die Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten und eines erheblichen Teils der Abschreibungen durch die Tarife und Gebühren als Indikatoren definiert. Für den Markt und den LKW-/Busbahnhof wurden ein ordnungsgemäßer Betrieb (bzgl. der Ablauforganisation) sowie die Erzielung von Überschüssen angestrebt. Diese sollten zusammen mit Transferzahlungen der Zentralregierung auch für die Instandhaltung anderer Infrastruktureinrichtungen verwendet werden.

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

Die Projektkonzeption Infrastrukturverbesserungsmaßnahmen im Bereich Wasserversorgung, Sanitär und Transport vor. Im Bereich Wasserversorgung (WV) wurden in den drei Distrikthauptstädten, wie geplant, WV-Systeme und Latrinen gebaut sowie Consultingleistungen zur Planung dieser Systeme geleistet. Im Rahmen einer zweikomponentigen Begleitmaßnahme wurde in einer Komponente die Nutzergruppen mobilisiert und Einheiten in den Stadtverwaltungen aufgebaut, die für den Betrieb der Anlagen Verantwortung tragen. In einer zweiten Komponente wurde die aus einer Direktorin und einem technischen Mitarbeiter bestehende Project Implementing Unit im Ministry of Local Government, Rural Development and Environment (MLGRDE) unterstützt.

Gegenüber der Planung bei PP ergaben sich neben starken zeitlichen Verzögerungen Abweichungen hinsichtlich der Auslegung der WV-Systeme sowie durch die Präzisierung der Investitionsmaßnahmen in Atebubu. So wurde auf ein anfänglich diskutiertes viertes WV-System in Atebubu zu Gunsten eines Marktes mit LKW-/Busbahnhof verzichtet. Des Weiteren wurde bei PP jeweils ein zentrales, leitungsgebundenes WV-System für die dicht bebauten Kernbereiche der drei Städte vorgesehen. Infolge mangelnder Akzeptanz wurden anstelle von Handpumpen öffentliche Zapfstellen mit Pumpenbetrieb eingesetzt. Diese Lösung lässt sich rückblickend zwar als unwesentlich teurere, aber dennoch angemessene da bedarfsgerechte Änderung einstufen. Die Betriebsorganisation ist aufgabengerecht gestaltet und erlaubte in allen drei Städten seit Inbetriebnahme der WV-Systeme in 2001 eine kontinuierliche Wasserversorgung der versorgten Stadtteile.

Die hauptsächlich zu Demonstrationszwecken vorgesehene Latrinenkomponente wurde plangemäß durchgeführt. In allen drei Städten wurden jeweils rd. 500 Latrinen erstellt. Rund zwei Drittel der Nutzergruppen haben trotz fixem Finanzierungszuschuss aufgrund der Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards und entsprechend höherer Zahlungsbereitschaft die komfortablere Lösung (WC oder „Pour Flush“) der ursprünglich vorgesehenen Standardlösung (belüftete Einfachlatrine) vorgezogen.

Im Bereich Transport, konnte die geplante Rehabilitierung und Erweiterung des Marktes und des LKW-/Busbahnhofs in der Distrikthauptstadt Atebubu plangemäß durchgeführt werden. Als unterstützende TZ-Maßnahmen wurde die DA bei dem Aufbau eines privatwirtschaftlichen Marktmanagements beraten. Ferner hat die TZ, im Rahmen des KV durch Beratungsmaßnahmen zur Stärkung des Managements in den vier Distrikthauptstädten, insbesondere in den Bereichen Stadtplanung, Betrieb und Unterhaltung beigetragen.

Insgesamt bewerten wir die Grundkonzeption des Vorhabens rückblickend als problemadäquat und zweckmäßig.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Als konkrete Ergebnisse der Maßnahmen verfügen gegenwärtig rd. 63.000 Einwohner über eine hygienisch einwandfreie Trinkwasserversorgung, gegenüber rd. 16.000 Einwohnern bei

PP. Des Weiteren wurden etwa 15.000 Einwohner mit Latrinen versorgt. Die Rehabilitierung und Erweiterung des Marktes und LKW-/Busbahnhof haben für über 20.000 Einwohner zu einer Verbesserung der Produktversorgung sowie der Transportmöglichkeiten beigetragen. Das Programmziel die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen zu verbessern kann somit als erreicht bewertet werden. Das Oberziel „Beitrag zur Stärkung der Selbstverwaltungsfähigkeit der DA“ wurde ebenfalls erreicht. Ausschlaggebend hierfür sind der auch nach der Abschlusskontrolle gestiegene Versorgungsgrad der Zielgruppe sowie die plausibel nachweisbaren Wirkungen des Vorhabens im Hinblick auf die dezentral zufrieden stellende Erbringung von sozialen Dienstleistungen für die Bevölkerung in den vier Distrikthauptstädten.

Die Unterhaltung der finanzierten Infrastruktur ist insgesamt als zufrieden stellend zu bewerten. Ein erhebliches Nachhaltigkeitsrisiko für den Betrieb und die Nachhaltigkeit der WV-Systeme sowie v.a. des Markt- und LKW-/Busbahnhofs stellt die angespannte Finanzsituation der DA dar. Diese verfügen teilweise nach eigenem Ermessen über die Verwendung von Einnahmeüberschüssen aus der WV und dem Marktbetrieb, wobei zum Teil auch das Verständnis für die Notwendigkeit von Wartungsmaßnahmen fehlt (v.a. in Kintampo und Atebubu). Dieses fortbestehende Nachhaltigkeitsrisiko wurde bereits bei Projektprüfung erkannt und ist primär aus politischen Gründen insbesondere im Falle des Marktes in Atebubu eingetreten. Auch die hohe Personalfuktution erschwert teilweise den ordnungsgemäßen Betrieb (auch hier v.a. in Atebubu).

Die Hebeeffizienz lag in den letzten 5 Jahren mit durchschnittlich rd. 85 % auf einem guten Niveau. Damit konnte im gleichen Zeitraum ein durchschnittlicher Grad der Betriebskostendeckung von rd. 123 % erzielt werden, was aus einzelwirtschaftlicher Sicht einen akzeptablen Wert darstellt. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass diese Einnahmebasis nicht ausreichend ist für die langfristige Sicherstellung des Betriebs, da die nötigen Finanzmittel für Reinvestitionen nicht aus Tarifeinnahmen erwirtschaftet werden können. Ähnlich verhält es sich im Falle des Marktes in Atebubu, dessen wirtschaftliche Lage sich noch etwas schlechter darstellt als die der drei WV-Systeme.

Die Relevanz des Vorhabens ergibt sich aus den zum Zeitpunkt der PP vorherrschenden Versorgungsengpässen der Zielgruppe, die zu über 75 % ihren Trinkwasserbedarf aus gesundheitlich bedenklichen Wasserquellen deckte. Der Markt inkl. LKW-/Busbahnhof hat eine regionale Bedeutung in Handel und Transport übernommen. Das Vorhaben orientierte sich an den mit der ghanaischen Regierung und mit dem BMZ vereinbarten Entwicklungszielen. Die Nutzung lokaler Verfahren und Strukturen erfolgte in angemessenem Umfang, v.a. durch die Übertragung der Betriebsverantwortung auf dezentrale Einheiten. Aufgrund der langjährig bestehenden und zunehmend institutionalisierten Geberabstimmung konnten Einschränkungen hinsichtlich der Kohärenz nicht festgestellt werden. Teilbewertung: Stufe 2.

Die Effektivität des Vorhabens ist als insgesamt befriedigend zu bewerten. Die realistisch gewählten Programmziele konnten weitgehend erreicht werden. Eine Ausnahme stellt allerdings der wichtigste Indikator dar, der nicht ausreichend erhöhte Anschlussgrad an die WV. Eine wesentliche Ursache hierfür ist das hohe Bevölkerungswachstum. Dieses Ergebnis wird folglich auch teilweise dadurch relativiert, dass die absoluten Anschlusszahlen deutlich angestiegen sind. Die vor Ort beobachteten funktionierenden WV-Systeme mit hoher aktueller und zukünftiger Nachfrage sowie der stark frequentierte Markt und LKW-/Busbahnhof in Atebubu bestätigen die Gesamteinschätzung. Teilbewertung: Stufe 3.

Auf die Effizienz haben sich neben der Wechselkursentwicklung die unter den Schätzkosten liegenden endgültigen Kosten der Investitionsmaßnahmen positiv ausgewirkt. Die Kostendeckung liegt insgesamt über den Betriebskosten, größere Ersatzinvestitionen können jedoch nicht aus den erwirtschafteten Mitteln finanziert werden. Abstriche in der Effizienz ergeben sich auch aufgrund der zeitlichen Verzögerungen in der Durchführung sowie aufgrund der unzureichenden Kostendeckung des Marktes in Atebubu. Die geschaffenen Kapazitäten werden durch die Zielgruppen angemessen genutzt. Die Effizienz des Vorhabens ist damit insgesamt noch als befriedigend zu bewerten. Teilbewertung: Stufe 3.

Positive übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen ergaben sich durch den geleisteten Beitrag zur Stärkung der Selbstverwaltungsfähigkeit der betroffenen DA. Diese verfügen nach Durchführung des Vorhabens über funktionierende Organisationsstrukturen, die die Wasserversorgung bzw. einen zentralen Markt in den jeweiligen Städten verantworten. Damit werden wichtige soziale Dienstleistungen auf lokaler Ebene erbracht und betrieben. Somit stellt

das Vorhaben durchaus ein modellhaftes Beispiel im Bereich der Dezentralisierung sozialer Infrastruktur in Ghana dar. Da aus heutiger Sicht das Oberziel um die Wirkung des Vorhabens auf die Gesundheitssituation der Zielgruppe zu erweitern gewesen wäre, fließen auch die plausibel anzunehmenden positiven Wirkungen des Vorhabens auf die Reduzierung wasserinduzierter Krankheiten positiv in die Bewertung ein. Teilbewertung: Stufe 2.

Nachhaltigkeitsrisiken bestehen in erster Linie durch zukünftig anfallende Re-Investitionen, für die keine ausreichenden Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Die bislang erwirtschafteten geringen Einnahmenüberschüsse stehen zwar in den drei WV-Systemen den jeweiligen OU grundsätzlich für diese Zwecke zur Verfügung, sind jedoch betragsmäßig bei weitem nicht ausreichend. Da aber der Wasserverbrauch weiter ansteigt, ist mit einer stark zunehmenden Nutzung der WV-Systeme zu rechnen, die eine Kapazitätserweiterung in absehbarer Zukunft erforderlich macht. Dadurch besteht auch das Risiko einer Verringerung der bisherigen Wirkungen des Vorhabens.

Der Markt in Atebubu weist darüber hinaus erhöhte Betriebsrisiken auf, da der Grad der bisherigen Kostendeckung einen nachhaltigen Betrieb nicht gewährleistet. Zudem fehlt die Anwendung eines schlüssigen Betriebskonzepts. Bei übergeordneter Betrachtung sind als weitere risikohörende Einflussfaktoren die eingeschränkte Einnahmehbasis der Distrikte, bei nach wie vor hohen Infrastrukturengpässen in den Programmstädten, sowie deutlich unzureichende Mitteltransfers für Investitionsvorhaben von Seiten der Zentralregierung anzuführen. Teilbewertung: Stufe 3.

Zusammenfassend messen wir dem Vorhaben unter Abwägung der genannten Bewertungskriterien eine zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 3) bei.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Die zielgruppennahe, stark partizipative Ausrichtung des ursprünglichen Programmkonzepts hat im Bereich der WV über öffentliche Zapfstellen aus heutiger Sicht nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. So konnte die Organisations- und Beschlussfähigkeit der für Betrieb und Wartung der öffentlichen Zapfstellen zuständigen Nutzergruppen nicht im vorgesehenen Maße erreicht werden, was nach Angaben der OU neben vereinzelt Streitigkeiten zwischen Nutzern auch zu Einnahmeverlusten führte. Als folgerichtige Konsequenz haben daher die betroffenen OU den Betrieb der öffentlichen Zapfstellen überwiegend an ortsansässige Privatpersonen übertragen, die für den Betrieb dieser Anlagen verantwortlich sind. Aus programmübergreifender Sicht empfehlen wir daher, das Durchführungskonzept vergleichbarer Vorhaben erst nach einer umfassenden Zielgruppenanalyse in der Planungsphase festzulegen.

Das Programmkonzept ist aus heutiger Sicht als unklar ausgerichtet zu betrachten. Durch die eindeutige Konzentration auf drei WV-Systeme bei einer anfänglichen Diskussion eines vierten WV-Systems in Atebubu, das schließlich zu Gunsten eines Marktes und LKW-/Busbahnhofs nicht realisiert wurde, handelte es sich bei dem Vorhaben streng genommen um ein Wasserversorgungsprogramm ohne unmittelbaren Dezentralisierungsbezug. Wir empfehlen daher, eine klarere Programmausrichtung bereits zum Zeitpunkt der Projektprüfung festzuschreiben und Entscheidungen grundsätzlicher Natur über die Förderwürdigkeit eines (Teil-)Vorhabens vor Versand des Prüfungsberichts abzuschließen. Hierdurch kann auch das Risiko einer konzeptionellen Überfrachtung des Vorhabens, ein typisches Risiko bei Vorhaben im Bereich der Dezentralisierung, wirksam reduziert werden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
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
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?