

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Malawi: KV-Entwicklungsfonds Dezentralisierung, Phase I



Sektor	43030	
Vorhaben/Auftraggeber	KV-Entwicklungsfonds Dezentralisierung, Phase 1 – BMZ- Nr. 2003 66 302	
Projekträger	Ministry of Local Government and Rural Development	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	3,67 Mio. EUR	2,308 Mio. EUR
Eigenbeitrag	offen	0,294 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	2,014 Mio. EUR 2,014 Mio. EUR	2,014 Mio. EUR 2,014 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das Vorhaben war eine Fortsetzung des Programms “Ausbau von Sekundärzentren“, das von der Bundesregierung bereits zuvor in 6 Phasen gefördert worden war und mit diesem Vorhaben seinen Abschluss fand. Dieses letzte Vorhaben beinhaltete folgende städtische Infrastrukturmaßnahmen für die Distrikthauptstadt Dedza: den Neubau des Busbahnhofs, der Stadthalle, eines Bürogebäudes für die Stadtverwaltung, eines Sportstadions, eines Schlachthauses, die Erweiterung und Rehabilitation des Zentralmarktes und des Stadtzentrums sowie die Durchführung von Landvermessungsarbeiten.

Zielsystem: Als Oberziel wurde bei der Projektprüfung festgelegt „die Stärkung der Good Governance der Gemeinden gegenüber ihren Bürgern und Wählern und ihre Stärkung gegenüber der Zentralverwaltung, wodurch ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung geleistet werden sollte“. Programmziel war eine “Stärkung der Kapazität der Gemeinde Dedza in der Planung, Durchführung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur über die verbesserte Bereitstellung an sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur“, zu messen an Nutzungsgrad und kostendeckendem Betrieb.

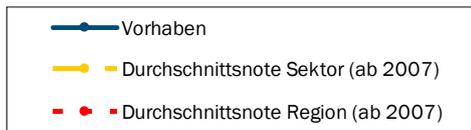
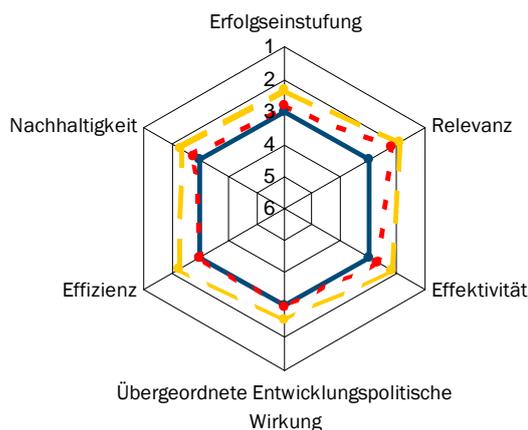
Zielgruppe: Die Einwohner der Stadt Dedza und deren näherer Umgebung.

Gesamtvotum: Note 3

Bemerkenswert: Die wesentlichen Programmkomponenten (Markt, Busbahnhof, Verwaltungsgebäude) werden gut genutzt. Anhaltspunkte für positive wirtschaftliche und soziale Wirkungen bestehen, sind aber aufgrund fehlender Daten nicht quantifizierbar. Die Unterhaltung der Anlagen bewegt sich auf niedrigem Niveau.

Das Programm erzielt für den Gemeindehaushalt nennenswerte laufende Einnahmen (EUR 35 TSD), die nur zum kleineren Teil (37%) für Betrieb und Unterhaltung der erstellten Infrastruktur verwendet werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Die wesentlichen Programmkomponenten (Markt, Busbahnhof, Verwaltungsgebäude) werden gut genutzt, die Nutzung des Stadions beschränkt sich überwiegend auf die Wochenenden. Positive wirtschaftliche und soziale Wirkungen sind zu vermuten, aber aufgrund von fehlenden Daten nicht eindeutig nachweisbar. Die Unterhaltung der Anlagen bewegt sich auf niedrigem Niveau. Das Programm erzielt nennenswerte laufende Einnahmen für den Gemeindehaushalt (EUR 35 TSD), die die Stellung der Gemeinden stärken. Nur zum kleineren Teil (37%) werden diese Einnahmen für Betrieb und Unterhaltung der erstellten Infrastruktur verwendet, was im Sinne einer angemessenen Finanzplanung aller Ein- und Ausgabenströme der Gemeinde nicht kritisch gesehen werden muss, wenn die Unterhaltung der Infrastruktur für Folgejahre eingeplant wird. Die erzielten Nettoeinnahmen reichen nicht aus, um die Opportunitätskosten des in die Infrastruktur investierten Kapitals vollständig zu decken, erlauben aber einen Betrieb der Anlagen auf einem niedrigen Niveau für einen Zeitraum von 15 – 20 Jahren.

Note: 3

Relevanz: Das Oberziel des Programms besteht einerseits darin, die „Good Governance der Gemeinden gegenüber ihren Bürgern und Wählern und ihre Stärkung gegenüber der Zentralverwaltung“ zu fördern sowie andererseits einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Einwohner in der Stadt und der Umgebung Dedzas zu erbringen. Angesichts des hohen Bevölkerungswachstums in Malawi kommt der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung von Sekundärzentren wie Dedza eine bedeutende entwicklungspolitische Priorität zu, um die Zivilgesellschaft zu stärken, die ländliche Bevölkerung mit zentralörtlichen Leistungen in der Region zu versorgen und einer zu starken Abwanderung in die Hauptstadt zu begegnen. Die Förderung von Mittelstädten ist eines von mehreren entwicklungspolitischen Zielen Malawis, wie sie in der „*Malawi Poverty Reduction Strategy*“ und der „*Malawi Growth and Development Strategy*“ festgelegt worden sind. Das Vorhaben korrespondiert mit dem BMZ-Sektorschwerpunkt der demokratischen Dezentralisierung in Malawi. Die Errichtung von Infrastruktur, die zur Erzielung von Einnahmen auf Gemeindeebene beiträgt, erscheint besonders gut geeignet, um die Gemeinde zu stärken. Kritisch ist anzumerken, dass eine Teilmaßnahme, nämlich die Errichtung eines Stadions, nicht der Grundbedürfnisversorgung der überwiegend armen Bevölkerung dient, wobei man jedoch auf die expliziten Wünsche der lokalen Bevölkerung eingegangen ist, deren Entscheidungsbefugnisse im Sinne der Dezentralisierung gestärkt werden sollten. Teilnote: 3

Effektivität: Das Programmziel lautet: „Stärkung der Kapazität der Gemeinde Dedza in der Planung, Durchführung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur über die verbesserte Bereitstellung an sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur.“ Das Ziel soll als erreicht gelten, wenn

1. mindestens 80% der finanzierten Projekte angemessen genutzt und
2. mindestens 75% der ertragswirksamen Projekte kostendeckend betrieben und angemessen unterhalten werden.

Von den 8 Einzelprojekten werden 7 angemessen genutzt. Hierunter fallen die zentralen Einzelprojekte, nämlich die Erweiterung und Erneuerung des Zentralmarktes, des Busbahnhofs sowie die Gebäude für die Distriktverwaltung. Auf diese 7 Einzelprojekte entfallen 83% der verausgabten Mittel. Das ausdrücklich von den Betroffenen bzw. Begünstigten als Priorität benannte Stadion wird dagegen vorwiegend an Wochenenden genutzt. Die Projekte werden zwar kostendeckend betrieben, aber in der Unterhaltung existieren erhebliche Mängel, was vor dem Hintergrund der Programmziele einer Stärkung der Unterhaltungskapazität öffentlicher Infrastruktur negativ zu Buche schlägt. Unterhaltungsmängel äußern sich beispielsweise in herumliegenden Müllhaufen, einer gebrochenen Abwasserleitung des Schlachthauses zum Abwassertank, verstopften Abwassertanks und Abwasserrinnen sowie nicht funktionierenden Toiletten. Diese Mängel sind darauf zurückzuführen, dass der Großteil der eingenommenen Mieten und Gebühren für andere Zwecke als die Unterhaltung eingesetzt wird. Im breiteren Kontext von Dezentralisierung und der angestrebten Stärkung der Gemeindeebene ist eine Verwendung der erzielten Einnahmen für andere Gemeindebelange aber nicht ausschließlich negativ zu werten, solange die Unterhaltung in späteren Jahren angemessen in der Finanzplanung der Gemeinden berücksichtigt wird. Auch wenn die Finanzplanung der Gemeinde in einem umfassenden Sinne im Rahmen dieses Vorhabens nicht im Fokus stand, wird das Ziel der Stärkung der Gemeinde in dieser Evaluierung durch einen ergänzend hinzugefügten Indikator „Erhöhung der Einnahmen der Gemeinde“ abgebildet, der mit den zusätzlich erzielten und für die Gemeinde Dedza beträchtlichen Einnahmen von EUR 35 TSD als erreicht gelten kann. Insgesamt ist die Effektivität als zufriedenstellend einzustufen. Teilnote: 3

Effizienz: Die Gesamtkosten für die Baumaßnahmen werden als angemessen betrachtet. Die Bauleistungen wurden lokal ausgeschrieben und vergeben. Der Anteil der Consultingkosten an den Gesamtkosten liegt bei 20%, der Anteil der *Project Implementation Unit* (PIU), die als separate Organisationseinheit im *Ministry of Local Government and Rural Development* angesiedelt ist, liegt bei 14%. Die Kosten für die Bauleistungen, die Vermessungsarbeiten und die Consulting-Leistungen halten wir für angemessen, die für die PIU für recht hoch, nachdem die Planungsleistungen sowie die vorbereitenden Arbeiten mit den Nutzergruppen bereits unter dem Vorgängerprogramm „Ausbau von Sekundärzentren, Phase VI“ finanziert worden sind.¹ Durch die Vermietung von Läden, Verkaufsständen und Verkaufsflächen, des Stadions sowie durch die Erhebung von Abfahrtsgebühren von Bussen erzielt der Distrikt nennenswerte Einnahmen. Sie betragen im Fiskaljahr 2011/12 rd. MKW 8 Mio. (rd. EUR 35 TSD zum Wechselkurs Januar 2012). Die für die Einzelprojekte angefallenen Ausgaben beliefen sich während desselben Zeitraums demgegenüber auf rd. MKW 2,8 Mio. (EUR 13 TSD). Der beträchtliche Einnahmenüberschuss wurde für andere Distriktausgaben verwendet. Für die Vorjahre ergibt sich ein ähnliches Bild. Bei Vernachlässigung der durch die Verwaltung eingesparten Miete und der kalkulatorischen Abschreibungen ergibt sich für die Jahre 2007/8 – 2011/12 eine jährliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals in Höhe von durchschnittlich rd. 1% (s. Angaben unter Tz

¹ Die hohen Kosten lassen sich z.T. dadurch erklären, dass die PIU während des vorliegenden Vorhabens die zusätzliche Aufgabe hatte, die Distrikte, die von der Vorgängerphase profitiert hatten, beim ersten Betreiben der Infrastruktur sowie bei der Generierung und richtigen Verwendung der Einnahmen zu unterstützen.

4.06). Legt man für die langfristige Erhaltung der Bausubstanz den üblichen Aufwand in Höhe von 2% p.a. zugrunde, ergäbe sich eine negative Verzinsung. Aus volkswirtschaftlicher Sicht werden die Opportunitätskosten des Kapitals durch die lokalen Einnahmen zwar nicht gedeckt (vgl. Anlage 5, S. 2). Unter Berücksichtigung der positiven wirtschaftlichen und sozialen Effekte der verbesserten Infrastruktur für die Bevölkerung sowie die Gemeindeverwaltung kann die Effizienz insgesamt als zufriedenstellend bewertet werden. Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Mit dem Programm sollte die „*Good Governance* der Gemeinden gegenüber ihren Bürgern und Wählern und ihre Stärkung gegenüber der Zentralverwaltung“ gefördert (1. Teil des Oberziels) sowie ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Dedza und in der Umgebung von Dedza geleistet werden (2. Teil des Oberziels). Für beide Teilziele lassen sich nur Plausibilitätsbetrachtungen anstellen, da direkte Messdaten fehlen. Durch die aktive Teilnahme an der Projektvorbereitung sowie durch die Teilnahme an den Schulungskursen ist eine Stärkung der „*Good Governance*“ zu vermuten. Zudem hat die Stadtverwaltung im Nachgang zu dem hier geprüften Programm in eigener Regie noch einen Busparkplatz gebaut und das Marktgelände erweitert, was darauf hindeutet, dass die positiven Wirkungen der im Vorhaben erstellten Infrastruktur Anstoß zu weiteren, ähnlich gelagerten Projekten der Gemeinde gegeben haben. Der Betrieb und die Unterhaltung der Einzelprojekte erfolgen auf niedrigem Niveau. Die Stärkung der Gemeinden gegenüber der Zentralverwaltung durch Gemeindewahlen ist aufgrund deren Verschiebung nicht erfolgt, worauf das Programm jedoch keinen Einfluss hatte. Lässt man diesen Aspekt außer Betracht, dürfte von dem Programm eine gewisse Stärkung der „*Good Governance*“ ausgegangen sein. Diese Stärkung drückt sich (1) in der Erhöhung der Eigeneinnahmen der Stadtverwaltung aus und damit in ihrem Spielraum, als Stadtverwaltung zu funktionieren (vor dem Hintergrund geringer Fiskaltransfers von der Zentralregierung) sowie (2) in der Bereitstellung von Infrastruktur durch die Stadtverwaltung. Die finanzierte Infrastruktur stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Stadtverwaltung und trägt somit zu ihrer Legitimierung bei (vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung in die Planung eingebunden wurde). Dies ist besonders wichtig in Malawi, wo die Beteiligung nicht durch Wahlen erfolgen konnte und wo es trotzdem wichtig ist, mit den Distriktverwaltungen bzw. -regierungen ein Gegengewicht zur Zentralregierung zu schaffen.

Daten für Oberziel 2 stehen nicht zur Verfügung. Aus Beobachtungen und Plausibilitätsüberlegungen ergibt sich jedoch folgendes Bild: Nach Angaben der städtischen Bediensteten fahren die meisten auf der Hauptachse M1 verkehrenden Busse seit Errichtung des Busbahnhofs die Stadt Dedza an. Derzeit sind es 60 Minibusse und 24 große Busse pro Tag. Es ist zu vermuten, dass die Fahrgäste durch den Einkauf von Getränken, Nahrungsmitteln und anderen Gütern im Bereich des Busbahnhofs zur wirtschaftlichen Belebung der Stadt beitragen. Durch die verbesserte Erreichbarkeit dürften auch die Umsätze auf dem Markt gestiegen sein. Der Markt von Dedza einschließlich des Schlachthauses ist durch das Programm erheblich erweitert und verbessert worden. Danach ist die Verkaufsfläche noch ein weiteres Mal vergrößert worden. Der Markt ist täglich in Betrieb, und es werden vor allem Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Produkte angeboten. Die nächsten Märkte sind weit entfernt (Lilongwe: ca. 80 km und

Balaka: ca. 100 km). Es ist auch hier von einer programmbedingten Erhöhung der wirtschaftlichen Aktivitäten auszugehen. Hinzu kommen die Wirkungen des Distriktgebäudes, der Bücherei und des Sportplatzes. Es erscheint daher plausibel, dass das Programm in begrenztem Maße zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beigetragen hat. Teilnote: 3

Nachhaltigkeit: Der Projektträger hat während der letzten 5 Jahre die Gebäude und Flächen des Programms betrieben und daraus erhebliche Mieteinnahmen und sonstige Einnahmen erzielt, die rund 30% der Gesamteinnahmen der Stadt betragen. Nach Abzug der angefallenen Kosten für Betrieb und Unterhaltung verblieben dem Distrikt rund 70% der jährlichen Programmeinnahmen als Überschuss, den er für andere Zwecke verwendet. Zusätzlich hat der Träger auch Erweiterungen des Programms vorgenommen (Erweiterung der Marktfläche, Umzäunung des Sportplatzes). Es ist zu erwarten, dass der Projektträger die Anlagen auch in Zukunft über einen mittleren Zeitraum (15 – 20 Jahre) betreiben und hinsichtlich kleinerer Reparaturen an Mauern, Dach, Fenstern, Wasserinstallationen, Elektroinstallationen auf niedrigem Niveau unterhalten wird. Größere Instandsetzungen oder Ersetzungen, die seinen jährlichen Haushalt übersteigen, wird er voraussichtlich nicht vornehmen, da entsprechende Rücklagen fehlen. Dieser Instandsetzungsbedarf ist derzeit noch nicht relevant. Das Programm hat insofern auch einen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung der Gemeindeverwaltung geleistet. Ob dies allerdings mit einer systematischen Finanzplanung der Gemeinde einhergeht, ist offen, zumal dieser Aspekt nicht Gegenstand des Vorhabens war. Insgesamt beurteilen wir die Nachhaltigkeit mit zufriedenstellend. Teilnote: 3

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

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

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	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