

Nepal: Stadtentwicklungsprogramm I

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43030 / Multisektoral	
BMZ-Projektnummer	1995 65 128	
Projektträger	Town Development Fund (TDF)	
Consultant	Von GTZ gestellt	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1995	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	4,5 Jahre	6 Jahre
Investitionskosten	5,573 Mio. EUR	5,691 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,46 Mio. EUR	0,951 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,113 Mio. EUR	4,74 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung (Gesamtnote)	3	
• Signifikanz/Relevanz (Teilnote)	3	
• Effektivität (Teilnote)	3	
• Effizienz (Teilnote)	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das in Kooperation mit der GTZ durchgeführte Vorhaben umfasste die Finanzierung von kommunalen Infrastrukturvorhaben einschließlich der zugehörigen Planung und Bauüberwachung durch Zuschüsse und Darlehen an die Stadtverwaltungen. Ziel des offenen Programms war die Verbesserung der Versorgung der städtischen Bevölkerung Nepals mit Einrichtungen sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur. Damit sollte ein Beitrag zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Lebensbedingungen der rasch wachsenden städtischen Bevölkerung geleistet werden (Oberziel).

Das Oberziel sollte an der Erreichung des Programmziels gemessen werden. Für das Programmziel wurden folgende Indikatoren definiert: 1) mindestens 80 % der Projekte werden angemessen genutzt, 2) mindestens 75 % der ertragswirksamen Projekte werden zumindest kostendeckend (einschließlich der Zinsen) betrieben, 3) mindestens 80 % der Projekte werden nach der Durchführung angemessen unterhalten

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

Das Vorhaben war als offenes Programm konzipiert, in dem die Städte Projektanträge stellten, der TDF basierend auf etablierten Kriterien über die Finanzierungswürdigkeit entschied und die Umsetzung der Einzelvorhaben durch die Städte mit Unterstützung des TDF erfolgte. Dies eröffnete prinzipiell die Möglichkeit, dass Städte basierend auf partizipativen Planungen Projekte beantragen, die ihren neuen Aufgabenbereichen entsprechen. In der Realität bildete eine Posi-

tivliste an möglichen Vorhabentypen des TDF die Basis für die Projektauswahl. Alle Projektanträge wurden durch den Stadtrat verabschiedet und somit Alleingänge von politischen Entscheidungsträgern verhindert.

Die Umsetzung der Einzelvorhaben lag de jure in der Verantwortung der Städte; de facto spielte der TDF als Implementierungsstruktur jedoch eine maßgebliche Rolle. Die vorbereitenden Studien und die Bauüberwachung durch lokale Consultants lagen in der Verantwortung des TDF. Die Städte kontrahierten lediglich auf Basis von standardisierten Ausschreibungsunterlagen die Unternehmen. Gemessen an den damaligen planerischen und technischen Kompetenzen der Städte, halten wir dieses Vorgehen grundsätzlich für angemessen. Eine stärkere Einbeziehung der Städte hätte jedoch in der Planungsphase der Einzelprojekte erfolgen sollen. Befragungen zeigten, dass der TDF in Phase I des Vorhabens die Machbarkeitsstudien noch nicht mit den Städten abstimmt und auch die Stadtverwaltungen die verschiedenen Stakeholder zu wenig einbanden. Im Ergebnis erfüllte die Auslegung teilweise nicht die Erwartungen der Endnutzer.

Aus Sicht der Stadtverwaltungen zeichnete sich der TDF durch eine sehr hohe Qualität seiner technischen Unterstützung aus. Vom TDF finanzierte Investitionen weisen anerkanntermaßen eine höhere Bauqualität, Haltbarkeit und häufig auch Funktionalität auf als vergleichbare Investitionen ohne TDF-Unterstützung. Kritisiert wurde der TDF jedoch für seine langwierigen Verfahren (durchschnittliche Bearbeitungszeit der Projekte 27 Monate, in Einzelfällen über 5 Jahre). Viele Städte nehmen einen Qualitätsverlust in Kauf, wenn sie die Investition deutlich schneller über den alternativen „Municipal Reserve Fund“ finanzieren können; dessen Mittel werden den Städten ohne technische Unterstützung zur Verfügung gestellt. Insofern sollte der TDF die Intensität seiner technischen Betreuung dort reduzieren und auf eine Qualitätskontrolle beschränken, wo die Städte (ggf. mithilfe anderer Geber) bereits über ausreichend eigene technische Kapazitäten verfügen (Differenzierung der Verfahren in Abhängigkeit von Leistungsfähigkeit der Städte).

Die GTZ unterstützte den TDF durch eine internationale Langzeitfachkraft sowie einen lokalen Senior Koordinator ab in der Programmabwicklung. Daneben beriet die GTZ die Städte bei der Erstellung von Flächennutzungsplänen sowie in Finanz- und Managementfragen der für Stadtentwicklung zuständigen Fach- und Führungskräfte auf kommunaler und nationaler Ebene. Das GTZ-Vorhaben war damit wesentlich für die Durchführbarkeit des FZ-Vorhabens. Zusätzliche Synergien hätten jedoch mit Blick auf ein gemeinsames Auftreten in den Städten sowie einer gezielteren Stärkung der Städte zur besseren Wahrnehmung des TDF-Angebots bewirkt werden können.

Die Einzelvorhaben vereinbarte der TDF mit den Städten auf Zuschuss- oder Darlehensbasis. Das Verhältnis von Darlehen zu Zuschüssen lag bei 42 % zu 58 %. Entscheidungsgrundlage war die Art des Vorhabens (sozial oder ertragswirksam) sowie die Einkommenssituation der Städte, die dazu in zwei Kategorien eingeteilt wurden und unterschiedliche Kreditkonditionen erhielten. Die durchschnittliche Höhe der Darlehen lag bei rd. 100.000 EUR. Die Laufzeiten betragen 12 Jahre mit zwei tilgungsfreien Jahren. Die Zinsen sowohl der Vorzugsdarlehen als auch der Darlehen waren im Vergleich zu den damaligen Marktzinsen (16-20 %) deutlich subventioniert. Es ist angesichts des zu Programmbeginn sehr unterentwickelten Bankensektors jedoch nicht von einer Verdrängung der privaten Banken im Bereich Kommunalfinanzierung auszugehen. Dies ist auch gegenwärtig nicht der Fall, da der TDF inzwischen mit einem Zins von 9,5 % für ertragswirksame Maßnahmen sogar über dem Marktzinsniveau von rd. 7 % liegt.

Insgesamt wurden 113 Einzelprojekte als Darlehen (17) oder Zuschuss (96) durchgeführt. Die höchste Zahl der Projekte (44) entfiel auf Toiletten. Finanziell gesehen hatten die Projekte der Oberflächenentwässerung (21 %) den größten Anteil. Bei der Schlussprüfung waren alle Vorhaben abgeschlossen und übergeben. Die 29 anlässlich der örtlichen Schlussprüfung stichprobenhaft überprüften Projekte waren teilweise seit über fünf Jahren in Betrieb und i. d. R. in einem guten Zustand, so dass eine mittlere Lebensdauer von insgesamt 20-30 Jahren unterstellt werden kann. Die Bauqualität war zufrieden stellend und hinreichend geeignet für eine wirtschaftliche und unaufwändige Unterhaltung der Einrichtungen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch das Programm erhielten Städte finanzielle und technische Unterstützung bei der Bereitstellung städtischer Infrastruktur. Die Städte konnten so die Hygiene-, Umwelt- und Transportsituation verbessern, die Attraktivität des Stadtbildes erhöhen und den Zugang zu Leistungen der Grundbildung erhöhen. Das Vorhaben hat durch die Beschäftigung lokaler Arbeiter in der Bauphase der Projekte in begrenztem Maße zur unmittelbaren Armutsbekämpfung beigetragen. Die Beteiligung von Frauen an der Gestaltung des Vorhabens wurde nur in Ausnahmefällen unterstützt: Bei Einsatz von Nutzerkomitees wirkte TDF auf die Einbeziehung von Frauen hin und förderte so deren Mitsprache in öffentlichen Gremien. Durch die Einbeziehung der Stadtverwaltungen in Planung und Durchführung der Baumaßnahmen wurde deren Verwaltungskompetenz in verschiedenen Bereichen gestärkt. So wurden die Voraussetzungen für einen produktiven Umgang auch mit anderen Mitteln jenseits der FZ-Mittel verbessert. Insgesamt wurde über den Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur das Wachstumspotenzial der Städte gestärkt.

Das Programm erzielte strukturelle Wirkung, indem es in Nepal das Instrument des Kommunalcredits, das einen Anreiz für eine bewusste Mittelallokation setzt, etablierte und damit die Kreditaufnahmebereitschaft der Städte förderte. Dies bildet eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzsektorentwicklung im Bereich der Kommunalfinanzierung. Die Städte erwiesen sich überwiegend als kreditfähig. Die hohe Rückzahlungsrate von rd. 100 % ist aber auch darauf zurück zu führen, dass das Ministerium für Lokale Entwicklung bei Rückzahlungsproblemen den Schuldendienst von den zentralen Transferleistungen abgezogen und direkt an den TDF überwiesen hat.

Mit Blick auf die Erreichung der Programmzielindikatoren ergibt sich nach einer stichprobenartigen Untersuchung der Projekte sowie Befragungen der Zielgruppe und der Stadtverwaltungen anlässlich der örtlichen Schlussprüfung nachfolgendes Bild:

Indikator 1 „mindestens 80 % der Projekte werden angemessen genutzt“ wird mit rd. 80 % erreicht. Managementversagen der Stadtverwaltungen sowie die herrschende Konfliktsituation sind ursächlich in Fällen nicht ausreichender Nutzung. So gingen z.B. die Besuchszahlen von zwei Parkanlagen stark zurück, nach dem diese teilweise zu einem Militärlager umfunktioniert bzw. von Maoisten als Rückzugsgebiet genutzt wurden. Managementversagen war dagegen ursächlich bei Läden in einem Busbahnhof, der von den Busunternehmen boykottiert wurde und in einem allgemein schlechten Zustand war. Die Stadtverwaltung konnte daher nur weniger als die Hälfte der Läden vermieten. Trotz der Problemlage reagierte die Stadtverwaltung nicht.

Indikator 2 „mindestens 75 % der ertragswirksamen Projekte werden zumindest kostendeckend (einschließlich der Zinsen) betrieben“ wird mit nur 57,1 % nicht erreicht. Insgesamt gab es 10 ertragswirksame Projekte (acht Geschäftszentren und zwei Busbahnhöfe). Es ergibt sich wiederum ein gemischtes Bild aus Eigen- und Fremdverschulden. Auf die politische Lage kann im Falle eines Geschäftszentrums rekuriert werden, das sich in der Nähe eines Militärlagers befindet, so dass Kunden es nur noch ungern frequentieren; die gewünschten Mieten können daher nicht erzielt werden. In anderen Fällen hat die Stadt es im Vorfeld versäumt, wichtige Stakeholder mit einzubeziehen, so dass die Projekte nach ihrer Fertigstellung nicht angenommen wurden. Die Kostenunterdeckungen werden aus den städtischen Budgets ausgeglichen. Betrieb und Kreditrückzahlung wurden daher dennoch finanziert – trotzdem ist dies mit Blick auf die Nachhaltigkeit negativ zu beurteilen.

Indikator 3 „mindestens 80 % der Projekte werden nach der Durchführung angemessen unterhalten“ wird mit rd. 80 % erreicht. Als problematisch erwies sich der Unterhalt, wenn die Stadt selbst verantwortlich war und hier vor allem bei den öffentlichen Toiletten sowie den Geschäftszentren. Da wo Nutzerkomitees einbezogen waren (z.B. Parkanlagen, Schulen) fand der Unterhalt eine viel höhere Beachtung. Bei den Befragungen zeigte sich, dass die Städte dem Thema Unterhalt noch keine ausreichende Bedeutung beimessen. Keine der Städte hatte einen Unterhaltsplan. Reparaturen werden daher ad hoc erledigt. Generell zeigen die Städte Schwächen bei der langfristigen Unterhaltung der Einrichtungen, da sie bei ihrer Haushaltsaufstellung Neuvorhaben priorisieren. 2004 wurden weniger als 1 % der städtischen Gesamtausgaben für Wartung eingeplant, wovon nur die Hälfte tatsächlich ausgegeben wurde (rd. 5.000 EUR pro Stadt).

Schwerer als Finanzschwächen wiegt jedoch das aus der politischen Situation häufig resultierende mangelnde Verantwortlichkeitsgefühl der Städte, die sich gegenüber unzureichendem Unterhalt – wie die Befragungen zeigten – häufig gleichgültig zeigten. Ganz anders stellte sich dies bei Vorhaben dar, die von Nutzerkomitees betrieben werden. Hier konnten selbst für Projekte, die nicht als Einkommen schaffende Maßnahmen konzipiert waren, Nutzergebühren zur Finanzierung der Wartung erhoben werden.

In einer zusammenfassenden Bewertung aller vorstehenden Wirkungen und Risiken schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

Effektivität

Die im Ersteinsatz der Mittel finanzierten Investitionen werden überwiegend gut genutzt. Die Nachhaltigkeit der Investitionen ist insgesamt befriedigend. Dennoch messen die Städte Unterhaltsfragen noch keine ausreichende Bedeutung bei. Derzeit sind aufgrund von Managementdefiziten der Städte als auch der politisch schwierigen Situation nur knapp 60 % der Einkommen schaffenden Maßnahmen Vollkosten deckend. Im Rahmen des Vorhabens wurden technische Kompetenzen und Umsetzungsfähigkeiten der Städte gesteigert, allerdings nur in begrenztem Rahmen, da der TDF in hohem Maße in Ersatzvornahme für die Städte agierte. Angesichts der deutlich positiven realwirtschaftlichen Wirkungen wird die Effektivität der Vorhaben insgesamt als ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3) bewertet.

Signifikanz/Relevanz

Die Kausalkette zwischen Programm- und Oberziel ist plausibel: Der TDF erweitert die Chancen der Städte, ihre Infrastrukturdefizite abzubauen und damit bessere Lebensbedingungen in den Städten zu schaffen. Angesichts des fortgesetzten Urbanisierungstrends ist das eine prioritäre Aufgabe. Die Lebensbedingungen in den nepalischen Städten haben sich insgesamt verbessert, der materielle Beitrag der durch das Vorhaben finanzierten Infrastruktur war jedoch eher klein. Immerhin belief sich der Beitrag des Vorhabens zu den städtischen Investitionsausgaben im Durchschnitt auf 15 %. Derzeit hat der TDF allerdings eine rückläufige Bedeutung für die einzelnen Städte (2004: 3,5 %). Dennoch hatte der TDF auf die Arbeit der Stadtverwaltungen eine signifikante Wirkung, da die im Programm vermittelten Standards, Ausschreibungsverfahren und Studien für das allgemeine städtische Investitionsprogramm weiterverwendet werden. Positiv zu bewerten ist auch, dass durch das Vorhaben die Kreditaufnahmebereitschaft der Städte gefördert und das Instrument des Kommunalkredits verankert wurde (strukturelle Wirksamkeit). Dabei erwiesen sich die Städte weitgehend als kreditwürdig. Die kürzlichen Unruhen in Nepal (Generalstreik) und der anhaltende Maoisten-Konflikt beeinträchtigen zwar die Funktionsfähigkeit der Stadtverwaltung bedeuten u. E. aber kein wesentlich erhöhtes Nachhaltigkeitsrisiko, sondern bieten in der Folge evtl. sogar Perspektiven für eine größere Reformbereitschaft der Regierung. Insgesamt wird die Signifikanz/Relevanz als noch ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3) bewertet.

Effizienz

Die spezifischen Investitionskosten der verschiedenen Infrastrukturen waren bei gleichzeitig hoher Qualität akzeptabel. Die Abwicklungseffizienz des TDF war während der Programmlaufzeit zufrieden stellend (durchschnittliche Bearbeitungszeit der Einzelprojekte 27 Monate, in Einzelfällen jedoch über 5 Jahre). Die programmspezifischen Verwaltungskosten waren mit 4 % sehr niedrig. Die Performanceindikatoren weisen inzwischen allerdings deutlich negative Tendenzen auf (geringe Zahl von Darlehen pro Mitarbeiter, Verzögerungen, hohe Betriebskosten). Die Einkommen schaffenden Vorhaben wiesen teilweise keinen ausreichenden Gebühreneinzug auf. Insgesamt wird die Effizienz unter Abwägung von Produktionseffizienz und Allokationseffizienz als ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3) beurteilt.

Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als ausreichend (Gesamtbewertung: Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen (ca. ¼ Seite)

Eine Kommunalfinanzierungsinstitution sollte möglichst nicht zugleich als Sozialfonds, öffentlicher Bauherr und Kommunalbank agieren. Die gleichzeitige Vergabe von Zuschüssen (soziale

Kriterien) und Krediten (ökonomische Kriterien) führt häufig zu schwer wiegenden Interessenskonflikten, die einen nachhaltigen Betrieb behindern können.

Eine Kommunalfinanzierungsinstitution benötigt eine klare Identität und einen pro-aktiven Außenauftritt. Solange sie sich als Projektmanagementeinheit verschiedener Geber versteht, die unterschiedliche bzw. sogar inkohärente Programme umsetzt, kann sie weder effizient arbeiten noch eine Geberharmonisierung bewirken. Idealerweise sollten die verschiedenen Geber das Programm einer solchen Institution refinanzieren und sich so auf einheitliche Förderkriterien einigen.

Dezentralisierungsprozesse rufen häufig Widerstände bei Sektorministerien hervor, die Kompetenzen sowie Finanzmittel an die lokalen Verwaltungen abgeben müssen. Maßnahmen sollten daher nicht nur an der lokalen Ebene sondern auch an den „abgebenden“ zentralen Strukturen ansetzen, um Blockaden abzubauen.

Es existiert ein „Trade-off“ zwischen hoher Qualität städtischer Infrastruktur (Voraussetzung für Nachhaltigkeit) und intensiver Einbindung von Städten in die Planung und Durchführung der Einzelvorhaben (Voraussetzung für langfristig eigenständige Aufgabenwahrnehmung). Aufgabe von Dezentralisierungsvorhaben sollte sein, dieses Dilemma schrittweise aufzulösen, wobei Abstriche bei beiden Dimensionen hinzunehmen sind.

Stadtverwaltungen haben in einer dezentralisierten Verwaltungsstruktur die Verantwortung für den Erhalt der städtischen Infrastruktur. Betrieb und Unterhalt werden jedoch dann am ehesten sichergestellt, wenn Menschen persönlich davon profitieren. Die Zuständigkeit sollte demzufolge so nah wie möglich an die Zielgruppe geführt und Nutzergruppen daher weitestgehend eingebunden werden.

Abkürzungsverzeichnis

FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
TDF	Town Development Fund

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

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

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und -kulturellen sowie ökologischen Bereich)?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.