

Republik Südafrika: Kommunale Infrastruktur I - III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Finanzinstitutionen des formalen Sektors / 24030	
BMZ-Projektnummer	1) 1998 65 536 (FZ/D 13,80 Mio EUR) 2) 1998 65 981 (FZ/D 12,50 Mio EUR) 3) 2000 65 730 (FZ/D 14,57 Mio EUR)	
Projektträger	Development Bank of Southern Africa	
Consultant	entfällt	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	I. Quartal 1999	II. Quartal 2000
Durchführungszeitraum	55 Monate	55 Monate
Investitionskosten	41,1 Mio. EUR	40,8 Mio. EUR
Eigenbeitrag	entfällt	entfällt
Finanzierung, davon FZ-Mittel	41,1 Mio. EUR	40,8 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	AfDB, EIB, AFD	AfDB, EIB, AFD
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Projektziel bestand in der Bereitstellung günstiger, langfristiger Kredite für Kommunen in strukturschwachen Regionen Südafrikas, um diese bei der nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Verwaltungsgebiete zu unterstützen. Hierdurch sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen, insbesondere der armen, bisher benachteiligten Bevölkerung, geleistet werden (Oberziel). Mit den drei FZ-Darlehen an die DBSA konnte diese ihre Kredite an südafrikanische Kommunen zur Finanzierung kommunaler sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur sowie für Investitionen zur Förderung lokaler wirtschaftlicher Entwicklung günstig refinanzieren.

Das Projektziel gilt jeweils als erreicht, wenn der Anteil der risikobehafteten Kredite (Zahlungsrückstände >180 Tage) am Portfolio der DBSA unter 10 % liegt. Das Oberziel gilt als erreicht, wenn 80 % der geförderten Infrastruktureinrichtungen planmäßig genutzt und unterhalten wer-

den. Beide Ziele erscheinen auch aus heutiger Sicht für die drei Kreditlinien angemessen und wurden vollständig erreicht.

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

Die ursprüngliche Konzeption des Vorhabens wurde im Wesentlichen umgesetzt. Da die Zielgruppe (ärmere Kommunen in Südafrika bzw. deren Bewohner) im Zeitraum kurz nach der ersten Mittelzusage (ab 2000) einer größeren Kommunalreform unterzogen wurde, konnte die zunächst geplante Allokation der Kredite zu Kommunen mit überwiegend armer Bevölkerung nicht mehr strikt eingehalten werden. Trotzdem wurde die Zielgruppe in ausreichendem Maße erreicht.

Die Begleitmaßnahme zur Phase III in Höhe von 0,77 Mio. EUR wurde nicht in Anspruch genommen, da die DBSA eigene Mittel für die Beratung schwächerer Kommunen einsetzte. Nachteilige Wirkungen für den Erfolg des FZ-Vorhabens wurden deswegen nicht festgestellt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Erfolgsbeurteilung der Vorhaben wird für die drei Kreditlinien gemeinsam vorgenommen.

Das Vorhaben zielt auf eine unmittelbare Armutsbekämpfung. Durch die Bereitstellung von Finanzierungen im kommunalen Sektor wurden vor allem soziale Grunddienste gefördert, die auch den armen Bevölkerungsschichten und in Gebieten außerhalb der großen Städte geschaffen und erhalten wurden. Diese Zielgruppe wurde i.d.R. über sog. "Development Committees" aktiv in die Planung und Umsetzung der Vorhaben einbezogen. Die Vorhaben bergen kein Potenzial, zur Gleichberechtigung beizutragen und sie zielen nicht auf Governance-relevante Wirkungen. Es ist von seiner Zielsetzung nicht auf den Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Zusammenfassend beurteilen wie die entwicklungspolitische Wirksamkeit wie folgt:

Der Zugang zu adäquaten langfristigen Finanzierungen auf dem nationalen Kapitalmarkt ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Kommunen ihre Aufgabe der lokalen Infrastrukturentwicklung überhaupt wahrnehmen können. Nutznießer der Investitionen sind insbesondere auch die ärmeren Bevölkerungsteile der jeweiligen Kommunen. Die DBSA hat die Aufgabe der Kommunalfinanzierung daher seit 1994 mit hoher Priorität wahrgenommen. Durch die Kommunalreform ab dem Jahr 2000 verbesserten sich die Rahmenbedingungen für dieses Arbeitsfeld erheblich. Viele der vorher überschuldeten und finanziell nicht lebensfähigen Kommunen wurden mit besser gestellten Kommunen zusammengelegt. Dabei stieg auch die Leistungsfähigkeit der Kommunen zur technischen Durchführung bzw. Überwachung der notwendigen Maßnahmen. Die DBSA arbeitet weiterhin sehr intensiv mit anderen Geberinstitutionen, wie Afrikanischer Entwicklungsbank, EIB und AFD zusammen, die diese Ziele ebenfalls unterstützen. Insgesamt kann die **Relevanz des Vorhabens** auch aus heutiger Sicht mit gut (Stufe 2) bewertet werden.

Aus den drei FZ-Kreditlinien wurden insgesamt 21 Kommunen mit 30 Endkrediten für kommunale Infrastruktur finanziert. Die Mittel wurden in den Sektoren Wasserversorgung (29%), Abwasser (10%), Straßenbau und Entwässerung (22%), Stromversorgung (15%), kommunale Einrichtungen wie Gemeinschaftshäuser und Kindergärten (8%) sowie für sonstige Zwecke (16%) verwendet. Direkt wurden rd. 35.000 Hausanschlüsse (vor allem für Wasser und Strom) mitfinanziert. Die übrigen Infrastruktureinrichtungen werden von rd. 2,5 Mio. Haushalten genutzt. Der anlässlich der Projektprüfungen definierte Indikator für die Projektzielerreichung ist in vollem Umfang erreicht worden. Die Langzeitanalyse der Kredite an Kommunen zeigt weiterhin, dass auch die Ausfallraten insgesamt bezogen auf das Brutto-Ausleihvolumen von 6,2%

(2005) über 5,4% (2006) auf 4,9% (2007) weiter gesunken sind. Das Teilkriterium **Effektivität** wird damit ebenfalls als gut (Stufe 2) eingestuft.

Der DBSA-Jahresabschlussbericht 2006/07 für das Wirtschaftsjahr bis 31.03.2007 bestätigt das positive Bild der Entwicklungsbank. Die DBSA hat wie in den Vorjahren einen angemessenen Gewinn erwirtschaftet und das Kreditportfolio stieg kontinuierlich. Die Kommunalfinanzierung hat daran einen stabilen Anteil von etwa 47 % des Portfolios. Dies zeigt, dass die von uns beabsichtigte Förderung dieses Kundensegments bei der DBSA weiterhin eine sehr hohe Priorität hat. Die Produktionseffizienz ist angesichts der Anzahl der Mitarbeiter und der von ihnen zu betreuenden Kredite als angemessen zu bewerten. Während die Zahl der Projekte 2006/07 um 12 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist, erhöhte sich die Mitarbeiterzahl nur um 3,5 %. Die Auszahlungen stiegen sogar um 20 % gegenüber dem Vorjahr an. Die Kredittechnologie von der Beratung für den Kreditnehmer bis hin zur Überwachung der Tilgungszahlungen und dem Mahnverfahren entspricht in vollem Umfang den sachlichen Anforderungen. Die **Effizienz** des Vorhabens wird damit insgesamt als gut (Stufe 2) beurteilt

Die Erfassung der Projektwirkungen auf kommunaler Ebene im Rahmen der bei Schlussprüfung durchgeführten Feldstudie zeigt, dass die von uns als Oberziel angestrebte Erhöhung der Verfügbarkeit und Qualität kommunaler Dienstleistungen und Infrastruktur tatsächlich in erheblichem Umfang realisiert worden ist. Damit sind wie gewünscht **übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen (Impact)** eingetreten. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass bei den Projektprüfungen kein eindeutiges zeitliches, quantitatives und qualitatives Anspruchsniveau für die zu finanzierenden Investitionen definiert wurde, so dass ein Soll-/Ist-Vergleich zu diesem Aspekt heute nicht möglich ist. Die finanzierte Infrastruktur hat jedoch die Lebensbedingungen der Zielgruppe verbessert. Dies trifft insbesondere bei den installierten Hausanschlüssen für Wasser, Abwasser und Strom zu. Andere Einrichtungen wie Straßen, Brücken, Gemeinschaftshäuser etc. werden zwar nicht ausschließlich, aber auch von der eigentlichen Zielgruppe genutzt. Nicht zuletzt ist zu erwähnen, dass mögliche negative Wirkungen der Investitionen, wie etwa zu hohe Gebühren oder Abgaben für die bereitgestellte Infrastruktur, nicht berichtet wurden bzw. nicht erkennbar sind. Insgesamt wird wegen des indirekten Wirkungszusammenhangs und der entsprechend schwachen Zielgruppenfokussierung das Teilkriterium Impact nur als zufrieden stellend (Stufe 3) bewertet

Die Beurteilung der **Nachhaltigkeit** der Vorhaben wird auf der Ebene der konkreten Investitionen, der Kommunalen Endkreditnehmer und letztlich der DBSA vorgenommen: Die im Rahmen der Feldstudie bzw. bei der Evaluierungsreise besuchten Bauten und Anlagen waren, angesichts der nur 4 - 7 Jahre Nutzungsdauer seit Erstellung, in erwartungsgemäß gutem Erhaltungszustand. Bei der Instandhaltung kommt es gelegentlich zu personellen Engpässen. Die finanzielle Performance der Kommunen zeigt hingegen eine günstigere Entwicklung. Während sich vor der Kommunalreform ein sehr uneinheitliches Bild von reichen und armen Kommunen ergab, erscheinen die heutigen Kommunen ungleich leistungsfähiger und stabiler. Die geringen Ausfallraten der DBSA bei der Kommunalfinanzierung bestätigen dies. Zuletzt wird die Nachhaltigkeit anhand der Performance der DBSA selbst beurteilt. Das gute Geschäftsergebnis der DBSA (Jahresbericht 2006/07) gibt hierzu eine positive Antwort, die auch durch externe Ratings bestätigt wird. An der Leistungsfähigkeit dieser staatlichen Entwicklungsbank besteht solange kein Zweifel, wie die günstigen politischen Rahmenbedingungen andauern. Die Risiken sind jedoch derzeit als gering einzuschätzen. Die Nachhaltigkeit wäre damit differenziert nach Betrachtungsebene unterschiedlich zu bewerten, wobei die kommunale Ebene angesichts gewisser Schwächen bei der Instandhaltung gerade noch als gut, die DBSA aber eher als sehr gut bewertet werden kann. Damit wird die Nachhaltigkeit zusammenfassend als gut (Stufe 2) eingestuft.

Bei der **Gesamtbeurteilung des Vorhabens** überwiegen die positiven Aspekte. Die Kommunalfinanzierung wurde eindeutig gestärkt, wenngleich der langfristige Erfolg der Maßnahmen

letztlich von den finanziellen und personellen Kapazitäten der finanzierten Kommunen abhängt. Um dies zu unterstützen hat die DBSA mit entsprechenden Beratungsprogrammen sinnvolle Förderansätze gefunden. Die Wahl einer nationalen Entwicklungsbank als Instrument der Kommunalfinanzierung kann daher als erfolgreich und trotz der erwähnten Schwächen bei der Berichterstattung als Modellfall angesehen werden. Das Gesamturteil lautet daher gut (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Der persönliche Kontakt zwischen KfW und DBSA wurde während der gesamten Projektvorbereitung, bei PP und auch danach gut gepflegt. Allerdings wurde als Ansprechpartner vor allem die Finanzabteilung der DBSA gewählt, die für die Refinanzierungslinien verantwortlich war. Wenig oder kein Kontakt bestand hingegen zu den Mitarbeitern der Kreditabteilung der DBSA. Daher fehlten diesen die Informationen über Ziele und Indikatoren, die für die FZ-Mittel vereinbart worden waren. Die Zuordnung der Einzelprojekte zur Vorlage bei der KfW erfolgte bei den Phasen II und III des Vorhabens sogar erst im Nachhinein, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt wurden. Hier hätte der direkte Kontakt zwischen KfW und Kreditberatern voraussichtlich zu einem noch besseren Ergebnis geführt.

Die geplante Begleitmaßnahme (FZ-Zuschuss) für Beratungsmaßnahmen zur besseren Umsetzung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen war bei den Kreditabteilungen ebenfalls nicht ausreichend bekannt. Insgesamt wird daher empfohlen, bei zweckgebundenen Refinanzierungslinien an Entwicklungsbanken, z.B. im Infrastruktur- oder Umweltsektor, den direkten Kontakt zu den Kreditabteilungen sicherzustellen, um tatsächlich Einfluss auf die Endkreditvergabe zu bekommen. Eine schriftliche Vereinbarung im Kreditvertrag reicht dazu offenbar nicht aus. Bei direktem Kontakt zu den Kreditabteilungen steigt hingegen die Chance, die gewünschten Ziele und Zielgruppen so gut wie möglich zu erreichen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Effizienz“ 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.