

»» Ex-post-Evaluierung VPUU I-III, Südafrika

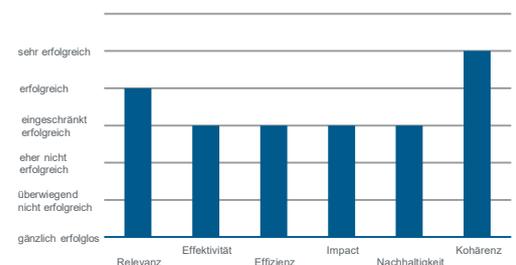


Titel	„Gewaltprävention in städtischen Armenvierteln“ (Violence Prevention through Urban Upgrading - VPUU)		
Sektor und CRS-Schlüssel	43030 Stadtentwicklung und -Verwaltung		
Projektnummer	BMZ-Nr. 2002 66 056, 2008 66 939, 2010 66 778		
Auftragnehmer	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	Stadtverwaltung von Kapstadt, City of Capetown		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	EUR 120,64 Mio., davon EUR 15,59 Mio. FZ-Zuschuss EUR 91,70 Mio. südafrikanischer Eigenbeitrag und EUR 13,35 Mio. aus Drittmitteln.		
Projektlaufzeit	04/2004 - 09/2018		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2020

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf Outcome-Ebene war es, einen Beitrag zur Gewaltprävention im Township Khayelitsha zu leisten. Dies sollte erreicht werden durch (i) die Verbesserung der Sicherheitslage, (ii) die Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen, (iii) die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, (iv) die Verankerung von Prinzipien gewaltpräventiver Stadtplanung. Das innovative Konzept wurde während der Durchführung kontinuierlich angepasst. Auf der Impact-Ebene war das Ziel, die Prävention von situativer, sozialer und institutioneller Gewalt und Kriminalität in ausgewählten Programmregionen zu verbessern.

Gesamtbewertung: Eingeschränkt erfolgreich



Wichtige Ergebnisse

Die Maßnahmen entfalteten im Bereich der Verwaltungsreform entwicklungspolitische Wirksamkeit. Die Sicherheitslage und die Lebensbedingungen haben sich jedoch nicht grundlegend verbessert. Das Vorhaben wird als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet:

- Förderansatz und Einzelmaßnahmen waren grundsätzlich relevant, die Breite ging jedoch auf Kosten von Tiefe und Qualität. Die Relevanz wird daher mit gut, aber nicht sehr gut bewertet.
- Die Kohärenz wird aufgrund der engen Verzahnung zwischen VPUU und relevanten staatlichen Stadtentwicklungsstrategien als sehr gut bewertet.
- Die Effektivität wird als eingeschränkt erfolgreich bewertet. Wichtige Prozessinnovationen wurden angestoßen (integrierte räumliche Planung, Bürgerbeteiligung). Der Ausbau der Infrastruktur blieb aber punktuell, die Auslastung ist unvollständig, informelle Siedlungen profitierten wenig.
- Die Effizienz wird als eingeschränkt erfolgreich bewertet. Kosten für unterstützende Maßnahmen lagen deutlich über den investiven Kosten, kriminelle Banden und Vandalismus beeinträchtigen die Produktionseffizienz.
- Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden als eingeschränkt erfolgreich bewertet; Verwaltungsreformen wurden befördert, aber die Sicherheitslage wurde nicht und die Lebensbedingungen nur punktuell verbessert.
- Die Nachhaltigkeit variiert stark für die unterschiedlichen Maßnahmen und ist insgesamt zufriedenstellend erfolgreich.

Schlussfolgerungen

- Quartiersmanagement und Bürgerbeteiligung sind für konfliktssensitive Stadtentwicklung effektiv und können die Glaubwürdigkeit der lokalen Verwaltung kurzfristig erhöhen. Für substanzielle Konfliktminderung und die Schließung staatlicher Versorgungslücken ist die Verzahnung mit Sicherheitskräften und Sektorbehörden unabdingbar.
- NGOs und lokale Dienstleister können eine Brücke zur Bevölkerung schlagen; die Neutralisierung von Eigeninteressen und Kosten sind aber kritische Erfolgsfaktoren.
- Auch breit angelegte lokale Fördermaßnahmen wirken nur begrenzt gewaltpräventiv; polizeiliche Ermittlungsarbeit und effektive Strafverfolgung sind unabdingbar.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	2
Kohärenz	1
Effektivität	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Das Vorhaben "Gewaltprävention in städtischen Armenvierteln" (Violence Prevention through Urban Upgrading - VPUU) und seine beiden Folgephasen „Gewaltprävention in städtischen Armenvierteln II“ und „Programm zur kommunalen Gewaltprävention“ (zusammen: VPUU I-III) zielten darauf ab, durch gewalt-sensible Planung, Bau und Betrieb von städtischer Infrastruktur über einen integrierten und partizipativen Ansatz einen Beitrag zur Gewaltprävention zu leisten und das Selbsthilfepotential der Bevölkerung im Township Khayelitsha in der Provinz Western Cape zu stärken.

Dies sollte erreicht werden durch (i) die Verbesserung der Sicherheitslage im Siedlungsgebiet Khayelitsha, (ii) die Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen, die auf Gewaltprävention ausgerichtet sind (situative Gewaltprävention), (iii) die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen (soziale Gewaltprävention) und (iv) die Verankerung von Prinzipien gewaltpräventiver Stadtplanung innerhalb der Stadt- und Provinzverwaltung (institutionelle Gewaltprävention).

Empfänger und Träger des Vorhabens war die Stadt Kapstadt. Die Interventionen waren als offenes Programm konzipiert. Die räumliche Planung und der Zugang zu einwohnernahen Diensten in ausgewählten Teilgebieten sowie das kulturelle und soziale Angebot wurden mittels Bürgerbeteiligung, kleinerer Infrastrukturmaßnahmen und vielfältiger Zuschüsse für Kleinmaßnahmen im Rahmen des FZ-finanzierten „Social Development Fund“ verbessert. Dabei wurden NRO, Stadtteilorganisationen und lokale Dienstleister einbezogen, vielfältige Kleinmaßnahmen finanziert und Mechanismen zur Konfliktbewältigung angeboten.

Bei den Vorhaben kamen umfangreiche Consultingleistungen und institutionelle Begleitmaßnahmen zum Einsatz, um Verwaltungsreformen in der Stadtverwaltung von Kapstadt voranzutreiben. Die Programme VPUU I-III dienten dabei als Modell für FZ-Vorhaben in Townships in anderen Gebieten der Provinz Western Cape sowie anderen Provinzen Südafrikas.

Zielgruppe der Vorhaben war die überwiegend schwarze Bevölkerung Khayelitshas, und dabei insbesondere Frauen und Jugendliche. Die Gesamtbevölkerung des Townships umfasste zu Projektbeginn geschätzt bis zu 700.000 Personen, davon rund 300.000 in den von den Vorhaben direkt adressierten Gebieten, genannt „Safe Node Areas“ (SNA).

Die drei Programmphasen werden als Einheit bewertet, da die Maßnahmen der Phase I sich im Wesentlichen auf die Anpassung der Programmkonzeption und die Vorbereitung der Maßnahmen der Phasen II und III bezogen. Eine Trennung nach Phasen ist daher nicht sinnvoll möglich.

Relevanz

Die Interventionen waren im Verhältnis zum Kernproblem grundsätzlich relevant: die räumlichen Strukturen in dem als Trabantenstadt für schwarze Arbeitskräfte konzipierten Siedlungsgebiet waren nicht funktional ausgebildet und die zuständigen Verwaltungen arbeiteten isoliert voneinander. Es fehlte ein sozialer Zusammenhalt unter der binnen einer Generation neu zugewanderten Bevölkerung, die Arbeit der Polizei

war unprofessionell und das Verhältnis zur Bevölkerung zerrüttet, wodurch Alltagskriminalität und schwere Kapitalverbrechen begünstigt wurden.

Durch die Interventionen des VPUU wurden bestehende amorphe räumliche Strukturen an ausgewählten Verkehrsknotenpunkten funktional ergänzt und geordnet. Durch begleitende interdisziplinäre Maßnahmen wurde versucht, diese „Safe Node Areas“ genannten Gebiete zu sichern und das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken. In diesem Rahmen wurde vor allem die Umgebung zentraler Vorort-Bahnhöfe erschlossen, was den Mobilitätsbedürfnissen der in Khayelitsha lebenden Arbeitskräfte entsprach. Die Konzentration auf die Bahnhöfe hatte allerdings auch Nachteile, die sich insbesondere in der COVID-19 Pandemie zeigten (s. Effektivität und Nachhaltigkeit).

Auch die vorausgehende umfangreiche Bürgerbeteiligung, die Finanzierung von schnell durchführbaren Kleinstmaßnahmen und die Etablierung lokaler Gremien waren plausibel, um soziale Netzwerke und ein Gefühl der Zusammengehörigkeit in dem durch Zuwanderung sozial stark fragmentierten Sozialgefüge zu schaffen, das beschädigte Vertrauen zwischen Bevölkerung und staatlichen Autoritäten wiederherzustellen und das Eskalieren von Konflikten durch vorausschauende Kommunikation zu verhindern. Multisektorale Fördermaßnahmen spiegelten die sehr unterschiedlichen und vielfältigen Interessenlagen wider; die Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven bei Wohnen und Gewerbe war dabei sehr wichtig, um die funktionalen Defizite Kayelitshas zu lindern. Hierbei ist nicht immer ersichtlich, wo die Trennlinie zwischen allgemein unbefriedigten Bedürfnissen und solchen verlief, die unmittelbar zu struktureller Gewalt beitragen.

Die getrennt voneinander agierenden Dezernate der Stadtverwaltung wurden durch einen integrierten Ansatz zur Kooperation motiviert, was im Hinblick auf die notwendige Verwaltungsreform von strategischer Bedeutung war. Allerdings war dieser Projektansatz nicht durchgängig innovativ und auch nicht immer kohärent. In der Außendarstellung des Vorhabens wurden thematische Interventionen stark betont, die zwar relevant waren, aber eindeutig nicht in die Zuständigkeit der kooperierenden Planungsabteilung fielen (z.B. frühkindliche Entwicklung, Ausstattung von Fußballturnieren). Ein solches Vorgehen birgt das Risiko der institutionellen Überforderung, was auf Kosten der Qualität im Detail gehen kann. Es lagen bei Projektbeginn bereits zahlreiche FZ-Erfahrungen aus anderen Konfliktgebieten vor, die in dieser Hinsicht offenbar nicht systematisch rezipiert wurden.

Im Projektansatz war keine systematische Abstimmung mit den Sicherheitskräften angelegt. Punktuelle und personenabhängige Versuche von beiden Seiten, während der Programmdurchführung zu kooperieren, waren durch den fehlenden institutionellen Rahmen eingeschränkt. Dies wird als strategischer Mangel bewertet.

Die Zusammenarbeit mit NGOs und nicht formalisierten lokalen Dienstleistern war angesichts der Schwäche staatlicher Institutionen grundsätzlich sinnvoll. Der thematisch sehr breite Förderansatz ging jedoch auf Kosten von Tiefe und Qualität und war mit viel Betreuungsaufwand verbunden (siehe unter Effizienz). Die vielfältigen Themenfelder und Förderbereiche waren im Einzelnen nicht immer hinreichend durchdacht und geregelt. Für lokale Organisationen vor Ort war nicht immer erkennbar, nach welchen Kriterien institutionelle Unterstützung gewährt wurde. Dadurch wurde die bestehende Konkurrenz und Fragmentierung im Bereich von NGOs und lokalen Dienstleistern eher verstärkt.

Aus heutiger Sicht wird die Relevanz mit „gut“ bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Es besteht eine enge konzeptionelle und personelle Verzahnung zwischen VPUU und relevanten staatlichen Stadtentwicklungsstrategien bzw. den zuständigen Akteuren (interne Kohärenz): Das VPUU hat die vorher begonnenen Maßnahmen der Regierung im Rahmen des „Urban Renewal Programme“ (URP) aufgegriffen und um die Dimensionen der integrierten räumlichen Planung mit Beteiligung der Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft erweitert. Relevante Planungsinstrumente wurden hinzugefügt, die in Teilen in das heutige Stadtentwicklungsprogramm MURP übernommen wurden.

Die personelle Verflechtung wurde sichergestellt, indem MitarbeiterInnen des früheren URP-Teams in die Projektdurchführungseinheit entsandt wurden. Aus diesem wiederum wurden später MitarbeiterInnen

(teilweise auch ehemalige Consultants) in das heutige MURP Team übernommen. Die Beziehung wird als gegenseitiger Lernprozess beschrieben.

Die verschiedenen Finanzquellen und Finanzierungsinstrumente wurden effizient verzahnt. Der südafrikanische Eigenbeitrag wurde im Wesentlichen aus Mitteln des zentralstaatlichen Finanzausgleichs mit den Gebietskörperschaften (intergovernmental grants) finanziert, die in den Haushalt der Stadt Kapstadt eingespeist wurden und dann im Rahmen des normalen Haushaltsprozesses für Maßnahmen in Khayelitsha verplant wurden. Aufwandsentschädigungen aus den südafrikanischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Employment and Public Works Programme EPWP) wurden als finanzielle Anreize für Ehrenamtliche eingesetzt, um den Übergang in den formalen Arbeitsmarkt zu fördern.

Da die Programmbildung der deutschen EZ im Schwerpunkt erst nach Beginn des VPUU einsetzte, waren Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen FZ und TZ hier wenig ausgeprägt; die dt. TZ war in Kapstadt nicht auf lokaler Ebene tätig. Später wurden Veröffentlichungen des VPUU mit Finanzierung aus TZ-Mitteln von TZ-Partnern verbreitet und das TZ-Vorhaben hat in der aktuellen Förderphase einen Unterauftrag an die inzwischen eigenständige VPUU NPC vergeben.

Insgesamt werden Kohärenz und Synergie zwischen dem VPUU und den Strategien der Partnerseite daher als „sehr gut“ bewertet.

Kohärenz Teilnote: 1

Effektivität

Programmziel war es, angesichts der sehr hohen Inzidenz von Kapitalverbrechen im öffentlichen Raum (Morde, Raubüberfälle) einen Beitrag zur Gewaltprävention zu leisten. Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Infrastruktur: Nachhaltige Nutzung und Betrieb (Anzahl der Anlagen und Facility Management Committees - FMC).	Status bei PP: 0 Zielwert: In 90% der Einrichtungen existieren Nutzungsvereinbarungen und Facility Management Committees, 3 Dezernate tragen finanziell zu O&M bei.	Teilweise erfüllt ¹ : Einrichtungen und Anlagen je nach Typ und Nutzungszweck sehr unterschiedlich intensiv genutzt; Öffnungszeiten eingeschränkt; Rolle der FMCs nicht bekannt.
(2) Infrastruktur: Die Einrichtungen sind bei EPE real funktionsfähig und instandgehalten (ggf. Mieteinnahmen zu betrachten).	Status bei PP: 0 Zielwert: 90 % der Einrichtungen funktionsfähig und instandgehalten, Mieteinnahmen decken die Kosten.	Teilweise erfüllt: Einrichtungen funktionsfähig mit Instandhaltungsmängeln; Mieteinnahmen decken nur kleinen Teil der Betriebskosten; Zuständigkeit für O&M nicht abschließend geklärt; Erhebliche Sanitärprobleme im Umfeld von Wohnungen und sozialen Einrichtungen (Abwasser und Abfall), Vandalismus im öffentlichen Raum der Projektgebiete.
(3) Kleinmaßnahmen (Social Development Fund) Nachhaltige Nutzung und Be-	Status bei PP: 0 Zielwert: 225 Maßnahmen finanziert und nachhaltig betrieben	Erfüllt ² : Vorgesehene Verfahren umgesetzt und populär;

¹ Kleine Stichprobe bei EPE besucht; Ergebnisse könnten wg. COVID-19 verzerrt sein; keine systematischen Erhebungen durch Träger oder Projekt.

² Kleine Stichprobe bei EPE und Abschlusskontrolle, keine systematische Datenerhebung.

trieb der Aktivitäten, die aus dem "Social Development Fund" finanziert wurden.	(alle 3 Phasen): Evidenz der Nutzung von Kleininvestitionen (Investitionen identifizierbar und genutzt). Erinnerter Nutzen von Teilnehmern von Trainings u.Ä. (Teilnehmer identifizierbar und Inhalte erinnert).	Kontaktierte Empfänger noch im Projektgebiet ansässig; Fördermaßnahmen erinnert von zwischengeschalteten NGOs; Finanzierte Verbrauchsgüter inzwischen nicht mehr in Betrieb wg. Kurzer Lebensdauer.
(4) Begleitmaßnahmen: Prinzipien gewalt- und kriminalitätspräventiver Stadtplanung werden innerhalb der Stadt- und Provinzverwaltung verankert.	Status bei PP: 0 Zielwert: Stadt und Provinzverwaltung stimmen dem VPUU-Konzept zur Gewaltprävention zu, integrieren es in ihren Integrated Development Plan (IDP) und nutzen es in anderen Projekten.	Erfüllt: Elemente des VPUU in Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung übernommen; Personal auf lokaler Ebene eingestellt; Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen und Bedarfserhebung erweitert.
(5) Begleitmaßnahmen: Anzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich Gewaltprävention tätig sind.	Status bei PP: 0 Zielwert; Verzicht auf quantitatives Ziel; Qualität der Leistungen im Vergleich zur Wahrnehmung der Nutzer (ausgewählte Interviews).	Substanzielle Bewertung nicht möglich: ³ Präsenz zahlreicher NGOs, einige sehr kompetent; Bekanntheitsgrad von VPUU und NGOs bei Passanten unterschiedlich; Abgrenzung und Wirkungskette bei Gewaltprävention unklar.
(6) Begleitmaßnahmen: Anteil der ausgebildeten Jugendlichen und geförderten/beratenen Kleinunternehmer und resultierende Beschäftigungs- und Einkommenseffekte.	Status bei PP: Zielwert (präzisiert): Anteil der fortgebildeten Jugendlichen in Beschäftigung. Anteil der fortgebildeten Kleinunternehmer, die Arbeitsplätze geschaffen haben.	Erfüllt für kleine Zahl ⁴ Aufstieg von ehrenamtlichen Patrouillen zu Vollzeitsicherheitskräften und Hausmeistern verifiziert; Präsenz einiger geförderter Kleinunternehmer verifiziert; Umwidmung einer Kindertagesstätte zu Kleinunternehmen verifiziert.

Die Zielgruppe – die Bevölkerung Khayelitshas – wurde in die Planung der Maßnahmen durch verschiedene Instrumente einbezogen (Beteiligungsangebote) und von den Maßnahmen auch in unterschiedlichem Umfang erreicht. Es ist plausibel, dass ein erheblicher Teil der Maßnahmen Frauen und Kindern zugutekam bzw. von diesen getragen und fortgeführt wurde. Zu nennen sind z.B. die übersichtlichere Trassenführung auf öffentlichen Wegen, Straßenbeleuchtung, Kindertagesstätten, Rechtsberatung bei Scheidungen, Unterstützung von Gartenbauprojekten, Nutzung von Nachbarschaftstreffpunkten. Unklar ist allerdings, wie viele Personen konkret von welchem Angebot in welchem Umfang profitiert haben.

Die bei EPE verfügbaren partizipativ erarbeiteten Planungsdokumente (Local Action Plans, Safety Plans) waren zu allgemein, um einen konkreten Vergleich zwischen Versorgungslücken und dem konkreten Projektbeitrag zur Verbesserung zu ermöglichen. Wesentliche Problemdimensionen fielen zudem nicht in die Zuständigkeit der Planungsabteilung des Trägers und/oder wurden vom VPUU nur marginal adressiert (z.B. Toilettenmangel, dysfunktionales Abwassersystem, Abfallentsorgung).

³ Kleine Anzahl von NGOs bei EPE kontaktiert; Rollen von Zuwendungsempfängern versus lokalen Dienstleistern versus strategischen Partnern nicht immer klar und nicht systematisch dokumentiert.

⁴ Bei Gesprächen mit Projektverantwortlichen plausibilisiert, keine konkreten Zahlen im M + E des Vorhabens.

Positive Ergebnisse fallen überwiegend in den Bereich der Verwaltungsreform. Die getesteten Prozessinnovationen beziehen sich im weiteren Sinne auf die im Zielsystem enthaltene konfliktsensible Stadtplanung. Diese schlägt sich aber nicht durchweg in besseren Erwerbchancen der Zielgruppe oder einer anders garteten Nutzung des öffentlichen Raums im gesamten Siedlungsgebiet nieder⁵.

Die Maßnahmen zum Ausbau der sozialen und lokalen wirtschaftlichen Infrastruktur wurden in relativ wenigen und kleinen Schwerpunktgebieten nahe der zentralen Verkehrsachsen in Khayelitsha (Harare und Kuyasa Station) platziert. Informelle Siedlungen, in denen die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren enorm zugenommen hat, haben im Rahmen kleiner Pilotmaßnahmen profitiert (z.B. im Ortsteil Monwabisi Park).

Die Stadtverwaltung strebte bei der Vermietung von Gewerberäumen nur eine 20 %-ige Deckung der Betriebskosten an (Sogenanntes "improved sustainability model"). Die Vermietung von kostengünstigen Gewerberäumen wurde als Maßnahme zur Verbesserung der Chancengleichheit lokaler Gewerbetreibender angesehen. Trotz der grundsätzlichen Bedeutung der Belebung öffentlicher Plätze durch soziale Einrichtungen und lokale wirtschaftliche Entwicklung stellt dieser geringe Kostendeckungsgrad eine wenig zielgenaue Subventionierung der Mieter dar, deren Situation sich im Projektverlauf unterschiedlich und teilweise durchaus zum Positiven verändert hat, z.B. durch Umwidmung einer Kindertagesstätte in ein Bed and Breakfast.

Bei EPE lagen keine Daten zu Zustand, Vermietung und Nutzung der geschaffenen Einrichtungen im Zeitvergleich vor. Beobachtungen bei den Feldbesuchen legen nahe, dass nicht alle Gewerberäume vermietet sind und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu stark eingeschränkten Zeiten genutzt werden. Wegen des Datenmangels ist ein direkter Vergleich mit Untersuchungen bei Projektende nicht möglich. Während die Verpachtung über einen externen Dienstleister geregelt ist, ließ sich bei der EPE nicht ermitteln, welche lokalen Akteure letztlich über die Nutzung welcher Räumlichkeiten entscheiden. Die unvollständige Auslastung sowie weitere Nutzungseinschränkungen beeinträchtigen den Nutzen der Einrichtungen für die Bevölkerung und damit auch alle anderen Wirkungen⁶.

Die überwiegend konsumtiven Kleinstmaßnahmen des „Social Development Fund“ haben einen identifizierbaren Zweck erreicht: Nicht rückzahlbar (sogenannte „verlorene“) Zuschüsse und Sachleistungen wurden nach wechselnden thematischen Schwerpunkten (z.B. Kultur, Sport, frühkindliche Bildung) in einem transparenten Verfahren vergeben und haben nach Aussage des Feldpersonals erheblich zur Popularität des Programms beigetragen. Auch einige der bei EPE kontaktierten Begünstigten äußerten sich positiv.

Die Erfahrungen mit dem SDF können indirekt als Beitrag zur Verwaltungsreform betrachtet werden, da die Stadt Kapstadt zuvor keine Erfahrungen mit dem Instrument „lokale Fonds für Selbsthilfe- und Kleinstmaßnahmen“ hatte. Wirkungen blieben durch den konsumtiven Charakter der Maßnahmen zeitlich begrenzt (z.B. Sportausrüstungen, Zuschüsse zu Mahlzeiten in Kindertagesstätten, Zuschüsse zu Kulturveranstaltungen)⁷.

Die im Rahmen der projektbegleitenden Maßnahmen umgesetzte Förderung von NGOs und lokalen Dienstleistern war mit Einschränkungen erfolgreich: Die kontaktierten NGOs sowie einige im Rahmen der Maßnahmen zur lokalen Wirtschaftsförderung begünstigten Dienstleister sind noch am Markt und operieren mit einem klaren Leistungsprofil. Allerdings haben sich auch geförderte Gruppen aufgelöst (darunter auch eine für die Haushaltserhebungen des Programms zuständige Frauengruppe).

Nach Informationen von Untersuchungen aus dem Jahr 2016 (vor Projektende) waren in den Schwerpunktgebieten des VPUU verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, Vereine, bzw. Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel der Gewaltprävention und einem besonderen Fokus auf gender-based

⁵ Möglicherweise wurden die diesbezüglichen Ergebnisse der Felderhebungen bei EPE durch den „Corona-Effekt“ (weniger Mobilität, weniger Arbeit, weniger Einkommen, weniger Miete etc.) negativ beeinflusst.

⁶ Beispiel: Verschlussene Toiletten beeinträchtigen die Nutzung von Nachbarschaftszentren, die Umwidmung einer Kindertagesstätte in einen kommerziellen Beherbergungsbetrieb mag für die lokale Wirtschaftsentwicklung nützlich sein, widerspricht aber der vereinbarten Nutzung, für die eine nur geringe Pacht vereinbart wurde.

⁷ Aus Sicht der Haushaltspolitiker erschwert allerdings die Finanzierung temporärer Initiativen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und manuelle Aktenhaltung die genaue Nachverfolgung der Fördertatbestände.

violence tätig. Dies war auch fünf Jahre später bei EPE noch der Fall. Eine der Organisationen, die zur Zeit der Durchführung Zuwendungen erhalten hatten, erläuterte plausibel ihre Interventionen.

Hiervon zu unterscheiden sind die sogenannten „Strategischen Partnerschaften“ des VPUU. Hier handelt es sich um zivilgesellschaftliche Organisationen, die als „Kooperationspartner“ geführt wurden, aber direkt keine Zuwendungen erhielten. Es ist plausibel, dass die Förderung von Gruppen oder Individuen, die von professionell agierenden NGOs betreut werden, evtl. bessere Ergebnisse zeigt als die Förderung von Individuen, die nicht beraten werden (ein positives Beispiel ist die Förderung von Gartenbaugruppen, die von der gut etablierten NGO Abalimi betreut wurden). Allerdings ist in diesem Fall der Beitrag des Programms am Gesamtergebnis begrenzt.

Insgesamt ist das Klima unter den vielen im Programmgebiet agierenden NGOs nicht kooperativ, sondern teilweise von Neid und Missgunst geprägt. Dies liegt nicht unmittelbar in der Verantwortung des VPUU, sondern in erster Linie im konfrontativen politischen Klima Kapstadts begründet. Die niedrigschwellige Förderung und das Fehlen klarer Leistungskriterien für NGOs haben aber Zweifel bei denen genährt, die trotz der thematisch breiten Förderung außen vor geblieben sind.

Es gibt klare Hinweise, dass Arbeitsplätze im Rahmen des VPUU sowohl entstanden als auch gesichert worden sind. Geschätzte 30 Arbeitsplätze sind aus zunächst ehrenamtlichen Nachbarschaftspatrouillen entstanden. Deren Teilnehmer erhielten Zugang zu staatlich geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und können sich inzwischen auf freiwerdende Stellen im offiziellen Sicherheitsapparat bewerben. Weitere 20 ehemalige Ehrenamtliche sind inzwischen beim Dienstleister NPC als Hausmeister angestellt (der Anteil derer, die für Gebäude der Phasen I-III zuständig sind, ist nicht genau abgrenzbar). Bei Mietern der FZ-finanzierten Gewerberäume sind rund 200 Arbeitskräfte angestellt⁸.

Die im Rahmen der projektbegleitenden Maßnahmen entwickelten Vorschläge für Aufbau und Ablaufmanagement der Planungsabteilung von Kapstadt wurden in wesentlichen Teilen umgesetzt. Im Rahmen des MURP wird der Austausch zwischen lokaler Bevölkerung und Fachdezernaten inzwischen gezielt gefördert und von der Planungsabteilung moderiert.

In der Gesamtschau wurden die Indikatoren teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt und teilweise war die Erfüllung nicht zu ermitteln. Am eindeutigsten ist die Nutzung der Programmleistungen im Rahmen der Verwaltungsreform bei der Stadtverwaltung. Die Zielerreichung wird insgesamt als noch „zufriedenstellend“ bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Baukosten im engeren Sinne waren angemessen und die Qualität im Verhältnis zu den Ausgaben gut. Dass einige der Bauvorhaben abgebrochen werden mussten, war nach Angaben aller Akteure im konfliktiven lokalen Umfeld unumgänglich. Den Einschätzungen auf Partnerseite zufolge ist die Zahl erfolgreich geplanter, aber später blockierter Vorhaben in Khayelitsha im Vergleich zu anderen Stadtteilen gering⁹.

Gravierender sind die Auswirkungen der über Jahre immer angespannteren Sicherheitslage auf die Effizienz. Zunehmende Bandenkriminalität hatte zur Folge, dass Bauvorhaben länger dauerten, teurer wurden und mit Risiken behaftet waren. In einigen Großvorhaben in Khayelitsha, die - wie zwei große Bibliotheken - aus südafrikanischen Mitteln finanziert wurden, sowie in größerem Umfang seit Programmende sind die Baukosten durch Schutzgelderpressungen gestiegen. Dies hat die Produktionseffizienz nach Einschätzung des Trägers deutlich beeinträchtigt und zeigt, dass der offene Programmansatz zur Konfliktprävention nur bedingt geeignet ist.

⁸ Hier sind die Gewerberäume aller Programmphasen und sowohl gesicherte als auch neue Arbeitsplätze enthalten. Im Abschlusskontrollbericht der Phasen I-III wird auf weitere temporäre Arbeitskräfte verwiesen.

⁹ Die Angemessenheit der Einheitskosten der vielen kleinen Interventionen ist nicht mehr nachzuvollziehen, hat aber geringen Einfluss auf die Kosten des Gesamtprogramms. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Fördertatbestände (Lebensmittel, Gartengeräte, Sportkleidung, Kulturveranstaltungen, Spielgeräte...) lassen sich hier keine aussagekräftigen Durchschnitte bilden.

Auffällig ist bei der Gesamtschau der Kostenstruktur der drei Programmphasen, dass nur knapp 42 % der EUR 15,5 Mio. FZ-Mittel für Infrastruktur ausgegeben wurden, fast 45 % dagegen für die Internationalen Consultingleistungen (EUR 6,9 Mio.). Gut EUR 2 Mio. wurden für unterstützende Maßnahmen ausgegeben (einschl. der Kleinstmaßnahmen des SDF, Nachbarschaftspatrouillen, NGO-Förderung und Fortbildungen). Diese Kostenrelation ist auch für zielgruppennahe FZ-Vorhaben einschließlich vergleichbarer Stadtentwicklungsprojekte in anderen Partnerländern sehr ungewöhnlich und deutet auf einen hohen Betreuungsaufwand durch den gewählten Förderansatz hin.

Zwar sind in den Consulting-Kosten auch unterstützende Kosten für Bauplanung enthalten und in den unterstützenden Maßnahmen auch einige Ausgaben für Instandhaltung. Die internationalen Consultants waren teilweise in der Akquisition und Umsetzung der südafrikanischen Mittel eingebunden. Die Gesamtproportion zeigt jedoch, dass die Programme in Planung, Konzeption und Umsetzung enorm personalaufwändig waren.

Der hohe Aufwand erklärt sich aus dem einerseits breit angelegten und andererseits experimentellen Förderansatz, der mehrfach verändert und angepasst wurde. Dies beeinträchtigt die Produktionseffizienz auf Programmebene, führte aber nicht zu herausragenden Ergebnissen (s. Effektivität und Impact) und steht einer Wiederholbarkeit in anderen Vorhaben entgegen. Eine klarere Eingrenzung von Förderbereichen und Partnern – insbesondere im Bereich der NRO und lokalen Dienstleister - hätte den Aufwand verringert und die Nachverfolgung der Ergebnisse erleichtert.

Ambivalent zu beurteilen ist auch der Aufbau von Parallelstrukturen durch das Programm. Hier handelt es sich um eigene partizipative Strukturen, die wiederum eigene partizipative Planungen entwickelten. Unabhängig von bereits bestehenden Gremien („Community Development Forum“ und „Community Police Forum“) wurden in den zur Bildung sicherer Zonen ausgewählten Ortsteilen neue „Safe Node Area Committees“ (SNAC) geschaffen, die vielfältige Vernetzungsaufgaben im Stadtteil wahrnahmen¹⁰.

Über offene Planungsprozesse wurden sog. „Community Action Plans“ (CAP) entwickelt, die die Prioritäten der lokalen Einwohner widerspiegeln und der Bevölkerung das Gefühl vermitteln sollten, sie werde gehört. Die Betreuung und Nachverfolgung solcher Prozesse muss für jede einzelne Planung über mehrere Jahre und Haushaltszyklen fortgesetzt werden und generiert nicht in jedem Fall planungsrelevante Ergebnisse. Eine präzise Vermittlung zwischen dem Ortsteil der Kommune (die nicht über Haushaltsmittel verfügt) und übergeordneten Ebenen mit Ausgabenkompetenz ist erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit das Vorhaben hier auf vorhandene Erfahrungen im Stadtviertelmanagement aus anderen Ländern und Kommunen zurückgegriffen hat, wo die Reichweite der Bürgerbeteiligung teilweise klarer strukturiert ist¹¹.

Der Planungsaufwand ist demnach in Teilen mit begrenzter Aussicht auf Umsetzung betrieben worden, was die Effizienz beeinträchtigt. Ein Teil der im Rahmen der Bürgerbeteiligung priorisierten Maßnahmen erforderte behördliche und politische Entscheidungen, die wiederum zahlreiche Zwischenschritte und erhebliche Erschließungsinvestitionen erfordern (z.B. Flächennutzungsplanung mit Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Mischgebieten, Umsetzung sektoraler Normen bei einwohnernahen Dienstleistungen, Abwasserentsorgung).

Wesentliche Bedürfnisse, beispielsweise im Sanitärbereich, konnten im Rahmen der Zuständigkeiten des Trägers nicht adressiert werden. Dadurch wurden die auf Ortsteilebene erstellten Entwicklungspläne trotz des erheblichen mit ihrer Erstellung verbundenen Aufwandes weder zeitnah noch vollständig umgesetzt. Es besteht das Risiko, dass sich ein Teil der Aktiven frustriert abwendet, was im Hinblick auf Konfliktprävention kontraproduktiv ist.

Für die Stadtverwaltung von Kapstadt war die Verfügbarkeit der finanziellen und personellen Mittel für ein innovatives Vorhaben vorteilhaft: Die Einrichtung eines flexiblen Sonderkontos für die FZ-Mittel (Separate Account) ermöglichte es der südafrikanischen Verwaltung, argumentativ die Verfügbarkeit der entsprechenden südafrikanischen Mittel zu beschleunigen, aus denen einige der größeren Vorhaben gemeinsam

¹⁰ Grund für dieses Vorgehen war die starke Verbindung der bestehenden Gremien mit der Regierungspartei auf nationaler Ebene (ANC).

¹¹ Zum Beispiel Kolumbien mit den Metropolen Bogota und Medellín, Ruanda und Berlin, wo eine Vielzahl von bezirklichen Erfahrungen vorliegt. Aus vielen Kommunen in diversen Weltregionen liegen Erfahrungen mit sog. Bürgerhaushalten (participatory budget, presupuesto participativo, orcamento participativo) vor, wo einem Beteiligungsprozess ein klar definiertes Mittelvolumen zugewiesen wird.

finanziert wurden. Alle Phasen des VPUU werden auf südafrikanischer Seite über die gesamte Laufzeit von denselben Führungspersönlichkeiten geleitet. Dadurch wurden sowohl die Kommunikation als auch die Aufnahme von (positiven wie negativen) Lernerfahrungen erleichtert, was der Effizienz der Vermittlung von Erfahrungen und der Entstehung inhaltlicher Kohärenz zugutekam. In diesem Bereich ist die Effizienz positiv zu bewerten¹².

In der Gesamtschau wird die Effizienz als noch „zufriedenstellend“ bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel des FZ-Vorhabens lautete: „Die Prävention von situativer, sozialer und institutioneller Gewalt und Kriminalität ist in ausgewählten Programmregionen verbessert“.

Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene wird wie folgt zusammengefasst:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
Wahrgenommene Lage Eine von der Bevölkerung und insbesondere von Frauen empfundene deutliche und nachhaltige Verbesserung der Sicherheitslage im Bereich der Safe Node Areas.	Status bei PP: - Zielwert: 3 auf Skala von 1-5, funktionierende Nachbarschaftspatrouille in jedem Schwerpunktgebiet (Safe Node Area).	Teilweise erfüllt: Erfüllt für die Stichprobe der vom Projekt durchgeführten Haushaltserhebungen nach Projektende (Daten nur begrenzt aussagekräftig). Nicht generell erfüllt für die während der EPE durchgeführten Spontaninterviews mit Mietern und Passanten ¹³ .
(2) Reale Sicherheitslage: Tatsächliche Inzidenz von Alltagskriminalität und Kapitalverbrechen.	Status bei PP: Phase I: Tötungsdelikte (300 pro 100.000 Einwohner /Jahr, bei einem Landesdurchschnitt von 48/100.000 (PPB I) Phase II: 171 Morde und 166 Vergewaltigungen pro 100.000 Einwohner bei einem Landesdurchschnitt von 39 bzw. 76 /100.000 (2007/08 PPB Phase II) Zielwert: Überjährig sinkende oder nach Projektende stagnierende Tendenz.	Nicht erfüllt Deutliche Zunahme bei allen Arten von Kapitalverbrechen in 2 von 3 Polizeiabschnitten von Khayelitsha seit 2011 sowie Ausbreitung krimineller Banden und organisierter Kriminalität in Khayelitsha (offizielle Daten auf Basis der Polizeistatistik).
(3) Sozioökonomische Lage: Weitere sozioökonomische Indikatoren, z.B. Arbeitslosigkeit, neue Gewerbeanmeldungen, Zugang zu Arbeitsplätzen.	Status bei PP: nicht erhoben Zielwert: Überjährig positive oder nach Projektende stagnierende Tendenz (Zeitvergleich).	Ohne Bewertung: Qualitative Hinweise auf etwa 50 neue Arbeitsplätze in Gewerbe und Sicherheit versus Verlust von Arbeitsplätzen und Einkommen durch Corona in 2020 / 21.

¹² Ein Beispiel für langfristige Effizienzsteigerung durch die Aufnahme von Lernerfahrungen ist die Senkung der Marge für externe Dienstleister bei neuen Managementverträgen, die von der Stadtverwaltung ausgeschrieben werden.

¹³ Eine genaue Skalierung wurde bei EPE nicht abgefragt.

Die im Rahmen des M&E bzw. von Kooperationspartnern des VPUU erhobenen Daten sind nur eingeschränkt aussagekräftig; der Messbarkeit und Isolierbarkeit von Wirkungen ist zu wenig Aufmerksamkeit beigemessen worden¹⁴. Im Rahmen einer Studie der University of Cape Town (Kooperationspartner) aus dem Zeitraum 2013-2016 (Phase III bis zum Abschluss der meisten Bauvorhaben) gaben Personen in den VPUU-Programmgebieten (Harare, Kuyasa, Monwabisi Park) an, im öffentlichen Raum in den letzten 12 Monaten weniger häufig persönlich von Gewalt betroffen gewesen zu sein (14% der Befragten) als die Befragten der Vergleichsgruppe in Nicht-VPUU-Gebieten (24%). Diese positiven Ergebnisse konnten durch die kleine Stichprobe der bei der EPE durchgeführten Interviews mit Passanten und Nutzern der VPUU-Infrastruktur nicht bestätigt werden und auch die Stadtverwaltung geht von einer zunehmenden subjektiven Belastung aus.

Eine mögliche Ursache ist, dass die Projektmaßnahmen nur auf ein vergleichsweise kleines Gebiet innerhalb Khayelitshas konzentriert waren, während die Wahrnehmung von Gewaltprävalenz in benachbarten Wohngebieten anders sein kann. Ferner wäre es plausibel, wenn viele neu zugewanderte Einwohner den positiven Effekt gemeinschaftlicher Planungen und Initiativen (Empowerment) nicht erlebt haben und daher die heutige Realität anders wahrnehmen. Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass die während der Corona-Pandemie neu hinzugekommenen Straftaten die Gesamtwahrnehmung negativ beeinflussen¹⁵.

Eine Betrachtung der tatsächlichen Sicherheitslage ergibt folgendes Bild: Gemäß einem Vergleich, der für den Ortsteil Harare vom Projekt generierten Zahlen, ist die Mordrate in Harare während der Programmlaufzeit von 120/100.000 in 2006 auf 62/100.000 in 2016 gesunken. Die vom „Department of Community Safety“ der Provinzregierung des Western Cape aufbereiteten offiziellen Kriminalstatistik zeigt dagegen für mindestens zwei der drei Polizeiabschnitte Khayelitshas und für alle schweren Straftatbestände ein stark fluktuierendes, aber tendenziell nach Projektende ansteigendes Niveau der häufigsten Kapitalverbrechen. Derselbe Trend ist auch in anderen Gebieten Kapstadts zu beobachten¹⁶.

Es scheint plausibel, dass hier andere Faktoren das Projektgeschehen überlagern bzw. das FZ-Vorhaben nicht in einem Umfang wirksam geworden ist, der andere Einflussfaktoren neutralisieren könnte. Ferner ist ein Vergleich jährlicher Statistiken zu Kapitalverbrechen nur bedingt aussagekräftig, da kurzzeitige Verlagerungen von Gewalt nicht erkennbar sind: Typisch ist, dass sich gewaltbereite Akteure aus besonders gut gesicherten Ortsteilen oder Verkehrsknoten zurückziehen und andere Betätigungsgebiete suchen.

Nach Einschätzung der Stadtverwaltung werden in dem ehrenamtlich agierenden Community Police Forum (CPF) in Khayelitsha wichtige Informationen zur Kriminalität und Gewalt zusammengeführt, aber leider nicht statistisch ausgewertet. Ein politisch motiviertes Misstrauen zwischen den vom ANC geprägten CPFs und der von der Democratic Alliance geführten Stadtverwaltung erschwert den Informationsaustausch.

So hat z.B. das Geschäftsklima in Khayelitsha gelitten: Nach Angaben der Stadtverwaltung sind weniger Händler aktiv als früher und die Präsenz von Banden und organisiertem Verbrechen in Khayelitsha hat seit Programmende deutlich zugenommen. Bauunternehmer müssen sich mit Schutzgeldzahlungen absichern und auch einige lokale Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden stehen in dem Ruf, wie Bandenstrukturen zu agieren.

Die Entwicklung der Kriminalität zeigt, dass es langfristig von Nachteil war, Stadtverwaltung und Polizei nicht dauerhaft zu einer konstruktiv Zusammenarbeit zu bewegen. Dies ist trotz mehrerer Initiativen von beiden Seiten auf das generell konfrontative politische Klima in der Kapprovinz zurückzuführen.

¹⁴ Das Monitoring des VPUU, welches auf Zufallsstichproben lokaler Haushaltsbefragungen basierte, ergab eine Verbesserung der gefühlten Sicherheitslage im angestrebten Skalierungsrahmen. Allerdings wiesen sowohl Design und Auswertung der Fragebögen methodische Mängel auf.

¹⁵ Von den elf bei EPE spontan befragten Passanten schätzten vier die Sicherheitslage mit 4 oder 4-5 auf einer Schulnotenskala ein. zwei nahmen einen Mittelwert von 3 wahr, und weitere vier schätzten die Lage je nach Delikttyp mit 1-3 ein. Alle Gesprächspartner im erwerbsfähigen Alter beklagten das Fehlen von Arbeitsplätzen, die Überbevölkerung und die Verschlechterung der Lage seit COVID.

¹⁶ Die Zahl der Morde ist in den Polizeiabschnitten Harare und Khayelitsha von 2008/09 bis 2017/18 von 119 auf 142 bzw. von 121 auf 192 Fälle gestiegen. Die Zahl der schweren Raubüberfälle ist in denselben Referenzgebieten während der Projektlaufzeit von 2008/09 bis 2015/16 von 487 bzw. 556 auf 616 bzw. 681 Fälle angestiegen, bis 2017/18 aber auf 455 bzw. 551 Fälle zurückgegangen. Einzig im Polizeiabschnitt Lingeletu West hat sich die Mordrate bei 42-44 Fällen konsolidiert und die Zahl der Raubüberfälle von 179 auf 144 Fälle verringert. Das Institute for Strategic Studies (ISSA) kommt zu denselben Ergebnissen.

Die Wirkungen des Programms auf die Lebensbedingungen blieben insgesamt begrenzt: Zum einen waren die Maßnahmen zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung sehr punktuell, zum anderen hat sich die Zuwanderung aus der Provinz Ostkap vor und nach der Durchführungszeit des VPUU weiter beschleunigt, was eine geordnete räumliche Planung und die Eindämmung der Kriminalität erschwerte. Dies ist weder dem Programm noch der Stadtverwaltung anzulasten, beeinträchtigt aber die Entfaltung von Wirkungen.

Unabhängig von der Erfüllung der Indikatoren haben die Vorhaben eine Reihe interessanter institutioneller Lernerfahrungen in der Stadtverwaltung generiert, die in dieser Form nicht explizit geplant waren (positive nicht intendierte Wirkungen), aber abteilungsübergreifend wichtige Verwaltungsreformen angestoßen haben.

Die im VPUU erprobten verwaltungsinternen Abstimmungsprozesse haben es der Stadtverwaltung nach eigenen Angaben erleichtert, gezielte und schnell wirksame Notmaßnahmen im Rahmen von COVID-19 (z.B. Nahrungsmittelhilfen) auf lokaler Ebene zu planen und umzusetzen. Im Hinblick auf den Umgang mit informellen Siedlungen wurde erkannt, dass Nachbarschaftszentren als Anlaufstellen und Startpunkte einer Formalisierung und Vermessung ungeplanter Siedlungen dienen können, z.B. über niedrigschwellige Maßnahmen wie die Einrichtung von Postfächern, die positiver und subtiler wirken als die Räumung von besetztem Land.¹⁷

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen einschließlich der Prävention von Gewalt und Konflikt werden in der Gesamtschau als gerade noch „zufriedenstellend“ bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen stellt sich unterschiedlich für die betrachteten Instrumente und Themenfelder dar:

Die funktionale Neustrukturierung des öffentlichen Raums ist im Umfeld der Bahnhöfe und zentralen Plätze gelungen und wurde beibehalten. Allerdings profitiert hiervon nur ein flächenmäßig geringer Teil des öffentlichen Raums in Khayelitsha. Die Infrastruktur hat sich als relativ robust und für einen dauerhaften Gebrauch geeignet erwiesen. Kleinere Instandhaltungsmaßnahmen werden von der Stadt aus dem Budget für laufende Ausgaben finanziert. Es fehlen aber Mittel für periodisch notwendige größere Wartungsmaßnahmen; hier sind die institutionellen Zuständigkeiten nicht vollständig geklärt.

Größere Risiken für die Nachhaltigkeit der Infrastruktur ergeben sich aus Defiziten, die außerhalb der Einflussosphäre des Programms liegen, diese aber negativ beeinflussen: (i) von südafrikanischer Seite zu wenig Mittel für die Sanierung der Wasser- und Abwasserinfrastruktur mobilisiert werden. Defekte des veralteten Abwassersystems gefährden den Betrieb nahegelegener sozialer Infrastrukturen. Die dauerhafte Überlastung dieser Systeme kann einen Teil der Investitionen des VPUU entwerten; (ii) die Einwohnerdichte hat sich durch ungebremste Zuwanderung aus anderen Landesteilen weiter erhöht; möglicherweise hat das VPUU hierfür zusätzliche Anreize geschaffen; in der Wahrnehmung der Bevölkerung sind daher Versorgungsdefizite nicht oder nur teilweise abgebaut worden und es sind neue Sicherheitsrisiken hinzugekommen; es ergeben sich neue ökologische Risiken durch die Besiedelung geschützter Dünenlandschaften; (iii) Die coronabedingte Unterbrechung des Eisenbahnverkehrs hat den Vandalismus in öffentlichen Einrichtungen durch kriminelle Banden erleichtert und die Strafverfolgung erschwert. Hiervon sind auch Teile der FZ-finanzierten Infrastruktur (Beleuchtung) betroffen.¹⁸

Die institutionelle Förderung von NGOs und kommerziellen lokalen Dienstleistern hat sich teilweise als nachhaltig erwiesen. Einige Anbieter sind noch am Markt und konnten kontaktiert werden. Für sie war die Förderung überwiegend laufender Ausgaben und geringwertiger Wirtschaftsgüter zum damaligen Zeitpunkt nützlich. Da das Ausscheiden von Marktteilnehmern in einem dynamischen Umfeld normal ist, wird

¹⁷ Allerdings trat hierbei der Zielkonflikt auf, dass durch die Tolerierung immer mehr Landschaftsschutzgebiete in den Dünen um Kapstadt zu Wohnzwecken okkupiert wurden. Diese negative nicht intendierte Wirkung wurde vom Programm nicht adressiert und bis heute nicht aufgelöst.

¹⁸ Nach Angaben von Projektbeteiligten sind dies in Khayelitsha in dieser Dimension relativ neue Phänomene, sodass der Zusammenhang mit der Pandemie plausibel ist.

die Nachhaltigkeit der Leistungen in diesem Bereich als ausreichend betrachtet. Kritischer zu sehen ist die thematisch sehr breit angelegte Förderung; die Leistungsqualität nach Projektende ist hier fachlich nicht einfach zu überblicken und auch nicht deutlich dokumentiert, da die meisten der Zuwendungsempfänger keinen Veröffentlichungspflichten unterliegen.

Die institutionellen Wirkungen der Begleitmaßnahmen in die Verwaltung hinein sind nachhaltig, was die Lerneffekte betrifft und teilweise nachhaltig, was die Übernahme der propagierten Instrumente angeht. Das VPUU diente der Stadtverwaltung zeitweise als Pilotvorhaben, wo vielfältige Förderansätze ausprobiert, aber nicht alles in den Regelbetrieb übernommen wurde. Grundlegende Lernerfolge betreffen das Bewusstsein der Stadtverwaltung hinsichtlich der Notwendigkeit und des Nutzens von vertrauensbildenden Maßnahmen, bevor in Konfliktgebieten in größerem Umfang investiert wird, um möglichen Blockaden lokaler Akteure präventiv zu begegnen. Im Gegenzug wurde ebenfalls erkannt, dass Kohärenz und Verlässlichkeit in der Durchführungsphase die Erfolgswahrscheinlichkeit staatlicher Maßnahmen erhöhen¹⁹. Für die verschiedenen Förderinstrumente stellt sich die Nachhaltigkeit wie folgt dar:

- Die Bestrebungen, öffentliche Räume funktional zu strukturieren und lokale Planungen thematisch über die Zuständigkeit der Fachabteilungen hinaus zu verzahnen, wurden fortgeführt und sind wegweisend für die Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen.
- Elemente partizipativer Planung wurden nachhaltig aufgegriffen, auf andere Gebiete in Kapstadt ausgeweitet und auch personell betreut. Hier sind vor allem die Community Action Plans zu nennen, die fachlichen Detailplanungen vorgeschaltet werden²⁰.
- Das laufende Budget für partizipative Planungen und andere sogenannte „weiche Maßnahmen“ wurde von zuvor 80 auf 100 Millionen Rand (ca. EUR 6 Mio.) im Jahr 2021 erhöht.
- Die Finanzierung von Kleinstmaßnahmen im Rahmen des „Social Development Fund“ ist vom Wirkungsradius des Instruments her nicht nachhaltig. Es wurde aber das Ansehen der Stadtverwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung gestärkt, die in Khayelitsha vielfach als identisch mit dem Programm VPUU wahrgenommen wird. Die Durchführung derartiger Kleinstmaßnahmen wurde von der Stadtverwaltung nicht in den Regelbetrieb übernommen²¹.
- In den sozialen Brennpunkten aller 24 Bezirke (subcouncils) Kapstadts wird seit einigen Jahren gezielt Personal in Gestalt von Area Coordinating Teams (ACTs) und Community Based Teams (CBTs) eingesetzt, um lokale Bedarfslagen und Befindlichkeiten einzufangen und dadurch die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen zu verbessern. Dieses neue Fachprofil wird nach den erfolgreichen Erfahrungen in Khayelitsha inzwischen offiziell etabliert und stadtweit eingesetzt, allerdings nicht im selben Umfang, wie zu Zeiten des VPUU.
- Der Einsatz einer (zunächst halb- und in der Folgephase ganz) unabhängigen Durchführungseinheit wurde mit Modifikationen von der Stadtverwaltung aufgegriffen. Als positiv wird bewertet, dass ein quasi autonomer externer Dienstleister leichter über Ressortgrenzen hinweg ganzheitlich denken und agieren kann. Es wird jedoch ebenfalls die Notwendigkeit gesehen, die Abhängigkeit von derartigen externen Durchführungsorganisationen und den Einfluss einzelner Anbieter durch verstärkten Wettbewerb zu begrenzen, um eine effektive Fachaufsicht seitens der Verwaltung ausüben zu können. Seit Projektende wird diese durch neu strukturierte Ausschreibungsverfahren gezielt gefestigt.²² In diesem Rahmen wird auch der Erkenntnis Rechnung getragen, dass für den Betrieb von Gebäuden

¹⁹ Alle Programme werden auf südafrikanischer Seite seit vielen Jahren von denselben Führungspersönlichkeiten geleitet, was inhaltliche Kohärenz ebenso befördert wie Effizienz und Nachhaltigkeit.

²⁰ Dies wird unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten positiv bewertet, auch wenn die Qualität der Pläne im Einzelnen nicht immer überzeugt.

²¹ Es wird anerkannt, dass das Konzept die Glaubwürdigkeit des VPUU erhöht hat, aber im Zuge eines politischen Richtungswechsels mehren sich auch die Stimmen der Haushaltspolitiker, die unsachgemäße Mittelverwendung bei informell organisierten Empfängern befürchten. Ein kleines Budget für derartige Maßnahmen wurde in der Folgephase des VPUU an einen externen Dienstleister zugewiesen, um das Instrument am Leben zu erhalten.

²² Für die demnächst anstehende Ausschreibung der Folgeaufträge zum Stadtviertelmanagement werden die Leistungsverzeichnisse sowie die Anforderungen weiter spezifiziert, um – über die Folgeorganisation VPUU Durchführungseinheit hinaus – andere Bieter zum Zuge kommen zu lassen und den Einfluss des zunächst privilegierten Bieters auf Kernkompetenzen zu beschränken. Insbesondere sollen Betrieb und Instandhaltung der Gebäude in Zukunft entweder wieder an die Fachabteilungen übertragen oder von speziellen Facility Management Agents betreut werden, um bestehende Unklarheiten zu beheben.

spezialisierte Dienstleister besser geeignet sind als breit aufgestellte Organisationen mit starker sozialer Orientierung.

- Auch die konsultative Bürgerbeteiligung zu vielfältigen Themen und Interaktion mit lokalen Akteuren hat sich nach Projektende als eigenständiges Geschäftsfeld für externe Dienstleister etabliert. Dies zeigt sich z.B. daran, dass die ehemalige Durchführungsorganisation des VPUU inzwischen 200 Fachkräfte beschäftigt und weitere Vorhaben sowohl für die FZ als auch für andere Geber betreut.

Ein interessantes Detail sind die Qualifizierungseffekte innerhalb von NGOs, die vom Programm gefördert wurden: Wie sich am Beispiel der vom VPUU geförderten „Legal Aid“ qualitativ gut nachvollziehen lässt, kamen hier junge schwarze Anwältinnen bei vielen wichtigen Zivilverfahren zum Einsatz. Inzwischen wird diese Legal Aid Clinic vom Justizministerium (National Department of Justice) gefördert und aus dem Engagement sind Vollzeit Arbeitsplätze geworden²³.

Im Vergleich zur Durchführungszeit der Programme VPUU I-III wird seit einigen Jahren von der Stadtverwaltung ein deutlich höheres Gewicht auf die Formulierung klarer Performancekriterien gelegt, ein Indikatorensystem für die Qualität öffentlicher Leistungen ist in Vorbereitung. Ferner wird das Management öffentlicher Liegenschaften reformiert. Eine systematische Erfassung der Nutzung öffentlicher Gebäude (Facility Audit) ist in Vorbereitung; eine neue App soll Bürgern ermöglichen, Schäden durch Vandalismus und andere Ursachen zeitnah zu melden. Dies sind Themen, die das VPUU nicht bearbeitet hat, die aber in Zukunft die Nachhaltigkeit der geschaffenen Einrichtungen (v.a. Nachbarschaftszentren) positiv beeinflussen können.

Positiv ist ebenfalls festzustellen, dass die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften grundlegend reformiert und vereinfacht wurden, um den Kommunen höhere Mittel zur flexiblen Verwendung zuzuweisen (discretionary grants, neighbourhood development partnership Grant NDPG). Dies ist eine indirekte Folge des VPUU, weil zahlreiche Aktivitäten aus diesen Transfers nach intensiven Abstimmungen mit der Provinzverwaltung kofinanziert wurden. In diesem Prozess ist die Einsicht gewachsen, dass das System vereinfacht werden muss.

Analog zu den sehr begrenzten gewaltpräventiven Wirkungen konnte das VPUU trotz aller Dialogangebote die ausgeprägt konfrontative politische Kultur in Khayelitsha zwischen Organisationen, die von der Regierungspartei ANC geprägt sind und Institutionen, die eher unter dem Einfluss der am Westkap dominierenden „Democratic Alliance“ stehen, nicht nachhaltig verändern. Die unumgängliche Konzentration der Bürgerbeteiligung auf eine begrenzte Zahl von Prozessen und Standorten schränkt die öffentliche Wahrnehmung und Erinnerung auf relativ wenige Personen ein. Ferner wurden nicht alle Pläne umgesetzt, viele zivile Initiativen konkurrieren, anstatt zu kooperieren.

Angesichts des schwierigen Umfeldes und der Vielzahl der Interventionen wird die Nachhaltigkeit als noch „zufriedenstellend“ bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

²³ Zu dieser Entwicklung hat das VPUU nur punktuell einen öffentlichkeitswirksamen Betrag geleistet, da die institutionelle Förderung finanziell relativ gering war. Legal Aid hat sich so aufgrund vielfältiger Faktoren und vor allem auch der institutionellen Förderung von anderer Seite nachhaltig entwickeln können.

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 verwendet. 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.