

## **Schlussevaluierung 2008**

# **KV-Verbesserung der Wasser- Versorgung in der Volta- und Eastern-Region, Ghana**

Kurzbericht

**Erstellt durch: Gabriele Struck, Centrum für Evaluation  
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen  
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren  
Meinung und Wertung wieder.**

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, 15.12.2008

## Tabellarische Übersicht

### Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Mai 2008 – September 2008
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	CEval – Centrum für Evaluation, Universität des Saarlandes, Saarbrücken
Evaluierungsteam	Gabriele Struck (Internationale Evaluatorin); Daniel Kabe (Nationaler Evaluator)

### Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	KV - Verbesserung der Wasserversorgung in der Volta- und Eastern-Region, Ghana
Nummer	2002.2118.4
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamtlaufzeit von 07/1998 bis 06/2008 (10 Jahre) Förderungsphasen: 1. Förderungsphase von 07/1998 bis 06/2002 (4 Jahre) 2. Förderungsphase von 07/2002 bis 06/2005 (3 Jahre) 3. Förderungsphase von 07/2005 bis 06/2008 (3 Jahre)
Gesamtkosten	18.870.000 EUR. Die Kosten der TZ betragen 6.200.000 EUR, im Rahmen der Kooperation mit der KfW wird ein Investitionsvolumen von 12.670.000 EUR erreicht.
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die kontinuierliche, bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung in ausgewählten Kleinstädten der Volta- und Eastern Region mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser ist sichergestellt.
Politischer Träger	Community Water and Sanitation Agency (CWSA)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	RODECO Consulting GmbH Community Water and Sanitation Agency (CWSA) District Assembly (DA) District Water and Sanitation Team (DWST) Water and Sanitation Development Boards (WSDB)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Kooperationsvorhaben mit der KfW (KV – Wasserversorgung Volta und Eastern Region I (1998 66 096), II (1999 65 344) und III (2003 65 510))
Zielgruppen laut Angebot	Zielgruppe ist die Bevölkerung in 29 Kleinstädten in der Eastern- und Volta-Region. Der Anteil der Bevölkerung,

	die überwiegend von landwirtschaftlicher Produktion lebt liegt deutlich über 30% Frauen stellen einen wichtigen Teil der Zielgruppe dar.
--	--

### Zur Bewertung

<b>Gesamtbewertung</b> <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	Das Evaluierungsteam bewertet die Entwicklungsmaßnahme insgesamt als befriedigend (3). Dies entspricht einem zufrieden stellenden Ergebnis; es liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse.
<b>Einzelbewertung</b>	Relevanz: 3; Effektivität:2; Impact: 2; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3.

Gegenstand der Schlussevaluierung war die von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützte Entwicklungsmaßnahme „Kooperationsvorhaben (KV) - Verbesserung der Wasserversorgung in der Volta- und Eastern-Region“, auch Eastern and Volta Region Assistance Programme (EVORAP) genannt, in Ghana. Es handelte sich um ein Kooperationsvorhaben mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Komponente der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurde maßgeblich von der durch die GTZ beauftragte RODECO Consulting GmbH betreut. Das Projekt wurde in drei Förderphasen zwischen Juli 1998 und Juni 2008 mit einer Gesamtlaufzeit von 10 Jahren durchgeführt. Politischer Träger war die nationale Community Water and Sanitation Agency (CWSA) (Kontroll- und Regulierungsbehörde, zuständig für die Wasserversorgung des ländlichen Raums und der Kleinstädte). Bei den Durchführungsorganisationen handelte es sich um die von den District Assemblies (DA) (Distriktverwaltungen und Eigner der Wasseranlagen) berufenen District Water and Sanitation Teams (DWST) und die im Rahmen des Projektes gegründeten Water and Sanitation Development Boards (WSDB) (Betreiber der Wasseranlagen auf lokaler Ebene). Zielgruppe der Entwicklungsmaßnahme war die Bevölkerung in 29 Kleinstädten in der Volta- und Eastern- Region. Der Anteil der Bevölkerung, die überwiegend von landwirtschaftlicher Produktion lebt, liegt in dieser Region deutlich über 30%. Frauen stellten einen wichtigen Teil der Zielgruppe dar. Das Gesamtziel des Vorhabens lautete: „Die kontinuierliche, bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung in ausgewählten Kleinstädten der Volta und Eastern-Region mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser ist sichergestellt“. Zwei Indikatoren sind für die Gesamtzielebene formuliert worden: (1) „Die Bevölkerung in 29 Kleinstädten hat mindestens 10 Stunden täglich (regionaler Durchschnitt) Zugang zu Trinkwasser und die Ausfallzeiten der Versorgungssysteme liegen bei weniger als 20 Tagen pro Jahr nach Ablauf der Garantiezeit“ und (2) „Der Trinkwasserverbrauch pro Person und Tag steigt von 5 Liter auf 10 Liter im Zeitraum 06/2004 bis 06/2007“. In der letzten Phase wurde in den Projektfortschrittsberichten auf Gesamtzielebene ein dritter Indikator hinzugefügt, der allerdings eher einen Output beschreibt: (3) „Der regionalen CWSA stehen regelmäßig O&M (Operation and Maintenance) Daten von 29 WSDB zu Planungs- und Managemententscheidungen zur Verfügung ("professional database)"“.

Die Förderkomponenten bzw. der Input des deutschen Beitrags zur Entwicklungsmaßnahme durch die TZ bestanden in der Bereitstellung von internationalen sowie lokalen Langzeit- und Kurzzeitfachkräften sowie Sachleistungen, örtlichen Zuschüssen und Fortbildungsmaßnahmen. Die Kosten der TZ beliefen sich auf 6.200.000 €. Im Rahmen der Kooperation mit der KfW wurde ein Investitionsvolumen für den Bau von Wassersystemen in den beteiligten Gemeinden von 12.670.000 € erreicht. Die Gesamtkosten des deutschen Beitrags betragen 18.870.000 €. In der 3. Phase wurde das Vorhaben in Verbindung mit einer Kooperation vom britischen „Department for International Development“ (DFID)

finanziell unterstützt. Der Input des Partners bestand vorrangig in der Bereitstellung von Büro- und Versammlungsräumen in Accra (CWSA national), Ho (Regional-CWSA Volta-Region) und Koforidua (Regional-CWSA Eastern-Region) sowie qualifiziertem Fachpersonal auf nationaler, regionaler und Distriktebene für die Unterstützung bei der Projektdurchführung. Die Distrikte und Kommunen mussten zusammen 10% der Investitionskosten für die Wasseranlagen bereitstellen. In Anlehnung an das Konzept und der daraus abzuleitenden Wirkungskette der Entwicklungsmaßnahme wurden die Inputs genutzt, um Aktivitäten in Form von Beratung und Fortbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene mit den Themenschwerpunkten Betrieb und Management kleinstädtischer Wasserversorgungsanlagen, Hygieneerziehung und Sanitation, Organisationsentwicklung und Wissensmanagement sowie die Rehabilitation der Trinkwasserversorgungsnetze in ausgewählten Kleinstädten durchzuführen. Daraus sollten Leistungen in Form von angemessen qualifiziertem Personal bei der CWSA, den DA/DWST und den WSDB, als „Best Practice“ geeignete Methoden und Instrumente für Betrieb und Management von Wasseranlagen, Neuinstallation und Wiederherstellung von Trinkwasserversorgungsnetzen sowie Beiträgen zur Verbesserung der Sektorrahmenbedingungen (Wasserpolicy, Modell-Bye-law) resultieren. Die Nutzung der Leistung sollte zu dezentralen, kommunalen Einrichtungen führen, die den Betrieb und die nachhaltige Bewirtschaftung der wiederhergestellten Trinkwasserversorgungsnetze gewährleisten und hausnah die lokale Bevölkerung mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser versorgen. Die DWST sollten ihre Rolle als Eigner der Anlagen übernehmen und die WSDB mit Hilfe der als „Best Practice“ entwickelten Methoden regulieren. In seiner direkten Wirkung wollte man mit der Entwicklungsmaßnahme zur qualitativ und quantitativ verbesserten Trinkwasserversorgung beitragen (Gesamtziel). In seiner indirekten Wirkung sollte das Projekt zur Verbesserung der Hygiene- und Gesundheitssituation der Bevölkerung und damit zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen. In seiner hoch aggregierten Wirkung zielte die Entwicklungsmaßnahme letztendlich auf Beiträge zu folgenden Millennium Development Goals (MDG) ab: MDG 1 (Schaffung und Erhöhung von Einkommensmöglichkeiten), MDG 2 (Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung), MDG 4 (Senkung der Kindersterblichkeit), MDG 5 (Verbesserung der Gesundheit von Müttern) und MDG 7 (Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit hier insbesondere das Unterziel 10: Zugang zu sicherem Trinkwasser).

Die Schlussevaluierung wurde zwischen dem 31.05. und 21.06.2008 in Ghana durchgeführt. Es wurden Gruppeninterviews und Intensivinterviews auf nationaler Ebene in Accra und auf regionaler und lokaler Ebene mit Mitarbeiter/innen der beteiligten Organisationen und Zielgruppenvertreter/innen in der Volta- und Eastern-Region geführt. Insgesamt waren 187 Personen an den Evaluierungsgesprächen und -interviews beteiligt. Das Evaluierungsteam

setzte sich aus zwei unabhängigen Evaluatoren zusammen. In der Evaluierung wurde das Entwicklungsvorhaben anhand der fünf, Erfolgskriterien Relevanz, Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen („Impact“), Effizienz und Nachhaltigkeit, beurteilt. Diese Erfolgskriterien wurden innerhalb des Development Assistance Committee, der Organisation für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD-DAC), vereinbart. Eine Bewertung der Entwicklungsmaßnahme erfolgte ebenfalls in Bezug auf Armutsminderung und Millenniumsentwicklungsziele, Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter, Förderung der nachhaltigen Entwicklung und wurde durch eine fachbezogene Erfolgsbewertung ergänzt.

Im Wesentlichen kamen die Evaluatoren unabhängig voneinander zu ähnlichen oder sich ergänzenden Einschätzungen und Bewertungen. Das Evaluierungsteam kam in seiner Gesamtbeurteilung zu dem Schluss, dass das Projektziel weitgehend erreicht wurde und bewertete die Entwicklungsmaßnahme insgesamt mit **befriedigend (3)**. Dies entspricht einem zufriedenstellenden Ergebnis, dass unter den Erwartungen liegt, bei dem aber die positiven Ergebnisse dominieren. Diese Einschätzung wurde untermauert von einem großen Teil der Personen, die zum Projekt befragt wurden.

Im Einzelnen wurden die Erfolgskriterien wie folgt bewertet: Es kann festgehalten werden, dass die Relevanz der Entwicklungsmaßnahme von allen Interviewten und beteiligten Institutionen und Personengruppen hervorgehoben wurde. Relevanz untersucht das „Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen“. Das EVORAP-Projekt unterstützte zentrale Entwicklungsfragen des Partnerlandes durch die quantitative und qualitative Verbesserung der Trinkwasserversorgung und das Engagement im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses. Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene konnten durch die Beratung des Water Directorate (WD) und die Erarbeitung der Kommunalverordnung zur Verwaltung der Wasseranlagen, die im Februar 2008 in Kraft trat, adäquate Beiträge zur Schaffung, rechtliche Rahmenbedingungen geleistet werden. Die Sektorstrategien des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) sind nicht voll berücksichtigt, weil eine Abwasserkomponente in der Entwicklungsmaßnahme nur unzureichend integriert ist. Zu beobachten war, dass durch konkurrierende, meist kostenlos zur Verfügung stehende alternative Wasserquellen das EVORAP-Wassersystem von den Zielgruppen in vielen Gemeinden insbesondere in der Regenzeit nicht zufriedenstellend angenommen wird. Die Erwartungen an das Projekt besonders in Bezug auf den Bedarf der Zielgruppe nach Wasserversorgung sind im Wesentlichen erfüllt worden, auch wenn z.T. die Relevanz kostenpflichtiger Wasseranlagen für die Bevölkerung nicht sichtbar wurde. Es fehlt noch an ausreichender Akzeptanz und Einsicht, besonders auf Zielgruppenebene, die

kostenpflichtigen Wasseranlagen zu nutzen und dafür kostenfreie traditionelle Wasserquellen aufzugeben. Das Kriterium Relevanz wird daher mit **befriedigend (3)** bewertet.

Effektivität untersucht das „Ausmaß, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich)“. Im Projekt sind überwiegend positive direkte Wirkungen beobachtet worden. Eine herauszustellende positive direkte Wirkung ist die Tatsache, dass in den meisten beteiligten Gemeinden ausreichend gut verwaltete Wasseranlagen etabliert werden konnten und die Bevölkerung fast täglich Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser hat. Der Wasserkonsum hat sich im Verlauf der Entwicklungsmaßnahme von durchschnittlich pro Kopf 5 auf 9,5 Liter/Tag erhöht. Der Zielindikator ist mit 10l/Tag definiert gewesen. Das MOM (Maintenance-Operation-Monitoring) System wurde in den Distrikten und den regionalen CWSA installiert, aber es fehlt noch an allgemeiner Praxiserfahrung im reibungslosen Umgang mit dem System. Noch münden die Daten nicht zwangsläufig in notwendige Managemententscheidungen. Das Gesamtziel wurde weitgehend erreicht und daher wurde die Effektivität entsprechend mit **gut (2)** bewertet. Wenig sichtbare Regulierungserfolge der zuständigen Behörden über die Nutzung alternativer Wasserquellen zweifelhafter Wasserqualität, fielen bei der Bewertung negativ ins Gewicht.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) bezieht sich auf das „Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Wirkungen erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten“. Angestrebt war, mit Hilfe der Entwicklungsmaßnahme zur Verbesserung der Hygiene- und Gesundheitssituation der Bevölkerung der Volta- und Eastern-Region und damit zur Verbesserung der Lebensqualität beizutragen. Diese positive indirekte Wirkung ist durch den Rückgang von wasserinduzierten Krankheiten in fast allen beteiligten Gemeinden eingetreten. Nach Aussagen von vielen Interviewpartnern haben Krankheiten wie Typhus, Bilharziose, Guinea Wurm (Dracunculose), Malaria und Durchfallerkrankungen abgenommen. Die Hygienesituation in einzelnen Familien ist teilweise auf Grund von Aufklärungsmaßnahmen der von den WSDBs beauftragten Hygieneberater/innen verbessert worden. Um die Hygienesituation aber wesentlich zu verbessern, müssen insbesondere die Abwasserentsorgung und der Latrinenbau weiter vorangetrieben werden. Somit bleibt in diesem Bereich noch viel zu tun. Eine wichtige positive indirekte Wirkung ist die Abnahme der Zeiten für den Wassertransport. Hiervon profitieren insbesondere Frauen und Kinder. Die Erhöhung produktiver Tätigkeiten von Frauen ist nach Aussage von Zielgruppenvertreterinnen erfolgt. Es wird berichtet, dass Kinder in der Schule leistungsstärker sind. Das Kriterium „Impact“ wird mit **gut (2)** bewertet.

Effizienz ist das „Maß für die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Leistungen und Wirkungen)“.



An einzelnen Stellen haben die Projektinterventionen nicht den gewünschten Effizienzgrad erreicht, wie z.B. bezüglich der Geberkoordinierung insbesondere auf lokaler Ebene sowie der Projektsteuerung, der Transparenz und dem Informationsfluss innerhalb der beteiligten Partner- und Durchführungsorganisationen. Zu Beginn musste im Projekt ein großer Aufwand betrieben werden, um in den Gemeinden und Distrikten die Bereitstellung der 10%-Eigenbeteiligung zu sicherzustellen. Diese Eigenbeteiligung war eine Voraussetzung für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme. Die Leistungen wurden zu einem strategisch günstigen Zeitpunkt erbracht, da das Projekt Beiträge zur Entwicklung der Rahmenbedingungen leisten konnte (Beratung Water Directorate (WD), Entwicklung des Modell-bye-laws). Der Zeitraum für die Leistungen im Rahmen der Dezentralisierung war zu kurz gegriffen. Es wäre noch mehr Zeit nötig gewesen, um letztendlich alle Ziele zu erreichen und zu konsolidieren. Die Bewertung des Kriteriums Effizienz liegt daher bei **befriedigend (3)**.

Nachhaltigkeit ist ein „Maß für die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen“. Es kann festgestellt werden, dass die Aspekte der Nachhaltigkeit im Projekt extrem unterschiedlich ausfallen. Einerseits kann wegen der Einführung kostendeckender Wassertarife, der strukturellen Verankerung des Betriebs der Anlagen in die Gemeinden und des Inkrafttretens der Kommunalverordnung (bye-law) von einer guten Nachhaltigkeit der Ergebnisse ausgegangen werden. Andererseits gibt es berechtigte Zweifel, ob auf Grund der finanziellen Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Motivation die Distrikte ihre Rolle als Eigner zufriedenstellend gewährleisten können. Das Kriterium Nachhaltigkeit wird mit **Nachhaltigkeitsstufe 3** (zufriedenstellende Nachhaltigkeit) bewertet. Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben.

Zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit von Projektträgern und Durchführungspartnern konnte festgehalten werden, dass eine ausreichende fachliche Qualifizierung auf allen institutionellen Ebenen stattgefunden hat. Erstmals wurde auf institutioneller Ebene ein Organisationsentwicklungsprozess durchgeführt, der zur Verbesserung der Selbstreflexion, Teambildung und interinstitutionellen Kommunikation beigetragen hat.

Bezugnehmend auf die Gleichberechtigung der Geschlechter kann festgestellt werden, dass Frauen und Männer gleichermaßen in das Projektgeschehen eingebunden waren. Insbesondere die gelungene Integration von Frauen in die WSDBs gilt im ghanaischen Kontext als innovativ und wurde als Erfolg gewertet. Ca. 40% der Mitglieder in den WSDBs sind Frauen. Eine Armutsorientierung fand insbesondere durch die Stärkung der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze statt. Die Förderung

nachhaltiger Entwicklung wird durch den ganzheitlichen Ansatz von Fach-, Organisations- und Politikberatung deutlich sowie durch den Mehrebenenansatz.

Folgende übergreifende Schlussfolgerungen können aus der Evaluierung abgeleitet werden:

Es handelte sich um eine weitgehend positive Entwicklungsmaßnahme. Hervorzuheben ist, neben allen kritischen Aspekten, dass zum ersten Mal in Ghana derart hohe Investitionen für die Trinkwasserversorgung von Kleinstädten in den beteiligten Regionen getätigt wurden. Somit steht hygienisch einwandfreies Trinkwasser zur Verfügung und die neuen Wasseranlagen werden auf lokaler Ebene in über 90% der 29 beteiligten Kommunen von dafür qualifizierten Gemeindeorganisationen selbstverwaltet. Wesentliche Erfolge des Projektes sind: (a) Zugang zu sauberem Trinkwasser für ca. 219.000 Menschen in der Volta- und Eastern- Region; (b) Dezentrale Betriebs- und Verwaltungsstrukturen; (c) Erfolgreiches Gendermainstreaming durch die Integration von Frauen in die WSDB auf lokaler Ebene.;(d) Rechtliche Rahmenbedingungen, die zur Sicherung der Resultate beitragen; (e) Ein „Maintenance and Operation“ (M&O) -System mit Datenbank und (f) sektorspezifisches Fortbildungsmaterial, das als „Best Practice“ zukünftig (g) landesweit Einsatz finden soll; (h) Reduktion wasserinduzierter Krankheiten und damit (i) Verbesserung der Lebensqualität.

Erfolgseinschränkend ist: (a) Die unsichere Zukunft der angemessenen Überwachung der Wasseranlagen und der WSDB durch die offiziellen Eigner, die Distriktverwaltungen; (b) Die Akzeptanz der Wassertarife und ausreichende Nutzung der Anlagen durch die Bevölkerung; (c) Die vielen alternativen Wasserquellen unsicherer Qualität, die kostenfrei insbesondere in der Regenzeit zur Verfügung stehen; (d) Die Herausforderung, die vielen Geberorganisationen im Wassersektor zu koordiniertem Handeln zu bewegen; (e) Die prekäre finanzielle Ausstattung der beteiligten Behörden; (f) Die nach wie vor hohen Wasserverluste, die noch nicht zur endgültigen Zufriedenheit bewältigt wurden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Projekt einen Beitrag zum Dezentralisierungsprozess der ghanaischen Regierung geleistet hat und wichtige Impulse für den Wassersektor geben konnte. Aber zum reibungslosen Betrieb der Anlagen wären noch Verbesserungen im Bereich der Verwaltung, der institutionsübergreifenden Koordination und Wartung der Anlagen sowie Bemühungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit wünschenswert. Aspekte der Abwasserentsorgung sind so gut wie nicht sichtbar gewesen.

Wesentliche Empfehlungen sind: (a) Fortsetzung der Begleitung des Prozesses der Implementierung des Modell-by-laws mit Hilfe des GTZ Dezentralisierungsprojektes; (b) Vermehrte Einbeziehung von Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit auf lokaler Ebene zur Verdeutlichung des Sinns der kostenpflichtigen Wasseranlagen und (c) Verbesserung der Geberkoordinierung.