

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

### Kambodscha: Ländliche Infrastruktur (TRIP IV und andere Infrastruktur)



|   |                                     |                           |
|---|-------------------------------------|---------------------------|
| Sektor  | 2102000 Straßenverkehrswesen        |                           |
| Vorhaben/Auftraggeber   | BMZ – Nummer 2003 66 286            |                           |
| Projekträger  | Ministry of Rural Development – MRD |                           |
| Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011 |                                     |                           |
|   | Projektprüfung (Plan)               | Ex Post-Evaluierung (Ist) |
| Investitionskosten (gesamt)                                       | 10,1 Mio. EUR                       | 10,5 Mio. EUR             |
| Eigenbeitrag  | 2,5 Mio. EUR                        | 2,5 Mio. EUR              |
| Finanzierung, davon BMZ-Mittel                                    | 7,6 Mio. EUR                        | 7,9 Mio. EUR              |

\* Vorhaben in Stichprobe

**Projektbeschreibung:** Das Vorhaben setzte mit dem Bau bzw. der Rehabilitation von 250 km ländlicher Straßen die bereits etablierte Kooperation mit Kambodscha im Bereich ländlicher Infrastruktur mit einer 4. Phase fort. Im Zuge dieser Phase änderte sich der Charakter der Zusammenarbeit von einer Nothilfe-Orientierung hin zur Förderung beispielgebender regionaler Ansätze, um die Partner bei der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Straßennetzes strategisch zu unterstützen. Wesentliche Ansatzpunkte hierfür waren eine substantielle Erhöhung der kambodschanischen Haushaltsmittel für Straßenunterhaltung, die Förderung entsprechender Kapazitäten des Trägers durch Trainingsmaßnahmen und Einführung von *Management Tools* sowie die Vergabe der Bau- und Unterhaltungsarbeiten an private Unternehmen.

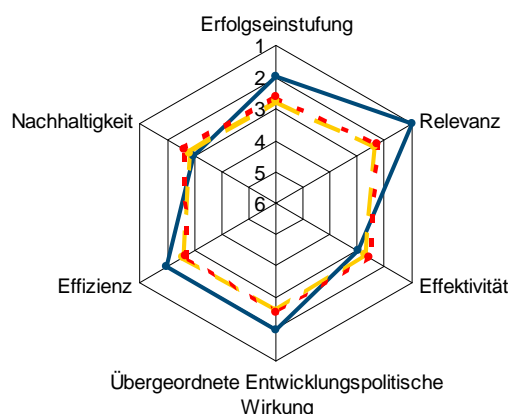
**Zielsystem:** Ziel des Vorhabens war die verbesserte Zugänglichkeit der ländlichen Gebiete in sechs Provinzen Kambodschas über die Programmstraßen, zu messen an ganzjähriger Befahrbarkeit und steigendem Verkehrsaufkommen. Oberziel war es, zu verbesserten Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung in diesen Provinzen beizutragen (gemessen über eine Verbesserung sozioökonomischer Indikatoren, z.B. Anstieg des Schulbesuchs und der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise).

**Zielgruppe:** Die im Gebiet des Vorhabens lebende Bevölkerung (ca. 17.000 Haushalte).

#### Gesamtvotum: Note 2

Die physischen Ziele wurden zum großen Teil erreicht. Die positive Wirkung des Vorhabens im Sinne des o.g. Oberziels ist eindeutig. Kritisch ist nach wie vor die Frage der nachhaltigen Unterhaltung des ländlichen Straßennetzes aufgrund unzureichender Haushaltsmittel. Die Auslegung des Vorhabens hat diese Problematik jedoch angemessen berücksichtigt und zu einer deutlich verbesserten Situation beigetragen.

#### Bewertung nach DAC-Kriterien



—●— Ländliche Infrastruktur  
 —●— Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)  
 - - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Die Konzeption des Vorhabens war angemessen. Es hat seine direkten Ziele im Wesentlichen erreicht sowie zu einer übergreifenden Sektorentwicklung beigetragen.

Im Falle einer Fortsetzung der FZ in diesem Sektor sollten – in enger Abstimmung mit anderen, vom Volumen her bedeutenderen Gebern wie ABD und WB – weitere konzeptionelle Fortschritte in drei Themenbereichen angestrebt werden:

- stärkere institutionelle Einbindung der Durchführungsstruktur in die Trägerorganisation,
- weiterer Ausbau der finanziellen Nachhaltigkeit,
- Entwicklung einheitlicher Managementtools.

### Note: 2.

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

**Relevanz:** Die Konzeption des Vorhabens passt schlüssig in die gültigen Sektorpolitiken und –strategien Kambodschas für den ländlichen Raum. Mangelhafte Verkehrsanbindung an Märkte, soziale Infrastruktur und Verwaltungszentren stellen ein Hauptentwicklungshemmnis in ländlichen Regionen Kambodschas dar. Der gewählte Ansatz zielt mittels plausibler Wirkungsbezüge wirksam auf eine deutlich verbesserte soziale und wirtschaftliche Situation der ländlichen Bevölkerung ab. Hervorzuheben ist, dass der Ansatz sowohl auf die Behebung lokaler Engpässe wie auch – innerhalb des verfügbaren Mittelrahmens – auf strukturelle Verbesserungen bei der Straßeninstandhaltung über den regionalen Kontext hinaus abzielte.

Die Geber (neben der deutschen FZ v.a. ADB und WB) stimmen sich – unter der Führung des zuständigen Ministeriums für ländliche Entwicklung – zweckmäßig über die regionale und inhaltliche Arbeitsteilung ab. Das Vorhaben unterstützt mit seiner Ausrichtung auf die Verbesserung ländlicher Infrastruktur die deutsch-kambodschanische Zusammenarbeit im Schwerpunkt Ländliche Entwicklung (Teilnote 1).

**Effektivität:** Die erwarteten physischen Ergebnisse wurden in der rd. 62 % des Finanzierungsvolumens umfassenden Komponente Straßenbau (einschl. *Spot Repairs*) nahezu erreicht (Zielunterschreitung ca. 5 %). Damit verbessert sich die Verkehrsanbindung für ca. 17.000 Familien bzw. 95.000 Personen. Bei den sonstigen, vom Volumen her nachrangigen Infrastrukturmaßnahmen (ländliche Märkte und Wasserteiche mit rd. 7 % des Investitionsvolumens) wurden die Ergebnisse wegen gestiegener Einheitskosten nicht erreicht. Zudem wurden auch weniger geeignete Standorte identifiziert als erwartet.

Während der Ex Post-Evaluierung wurden über die Hälfte der Straßen besucht, die im Rahmen von TRIP IV rehabilitiert oder unterhalten worden sind. Von dieser Stichprobe waren 74 % in sehr gutem bis ausreichendem Zustand und 26 % in schlechtem bis sehr schlechtem Zustand. Im Falle der rehabilitierten Straßen waren die besuchten Streckenabschnitte

überwiegend in gutem bis sehr gutem (72 %) und der Rest in ausreichendem Zustand; deutliche Abstriche waren bei den periodisch unterhaltenen Straßenabschnitten sowie den sog. „spot repairs“ zu verzeichnen. Alle besuchten Straßen waren ganzjährig befahrbar (bis auf den Fall einer betonierten Furt, die überflutet und daher mit Straßenfahrzeugen nicht passierbar war). Lt. sozioökonomischer Erhebung gegen Programmende ist das Verkehrsaufkommen nach Abschluss der Baumaßnahmen allgemein deutlich angestiegen. Eine Erhebung im Rahmen der Ex Post-Evaluierung ergab einen Rückgang im Vergleich zur Situation gegen Projektende. Grund dafür ist vermutlich eine Kombination saisonaler Einflüsse auf die Ergebnisse der Erhebungen, einer Verschlechterung des Straßenzustands und des Entstehens alternativer Routen, die zu einer breiteren Verteilung des Verkehrs führen.

Trägerpersonal wurde durch Schulungen und *on-the-job* Training u.a. in der Planung, Budgetierung, Ausschreibung und Supervision von Rehabilitierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen erfolgreich fortgebildet.

Für das Thema der Inventarisierung des ländlichen Straßennetzes und Budgetierung von Unterhaltungsmaßnahmen wurde mit Unterstützung der ADB das System „ROMAPS“ eingeführt, das von der deutschen FZ im Rahmen des TRIP IV-Programms übernommen und fortentwickelt wurde (Teilnote 3).

**Effizienz:** Wie bereits oben beschrieben, sind die Einheitskosten im Vergleich zur Planung erheblich gestiegen. Diese Steigerung leitet sich aber schlüssig aus veränderten Rahmenbedingungen (steigende Preise für Arbeit, Baumaterialien und Energie) und verbesserter Auslegung der Straßen (Belag, Breite) ab. Beispielhafte Kosten-Nutzen Analysen für stark befahrene Straßenabschnitte ergeben interne Verzinsungen zwischen 6 % und 18 %. Diese Ergebnisse sind für ländliche Entwicklungsmaßnahmen akzeptabel bis sehr gut (Teilnote 2).

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Die erwarteten positiven Auswirkungen für die Zielgruppe sind eingetreten. Dies legen zu Beginn und zum Ende der Projektdurchführung sowie im Rahmen der Ex Post-Evaluierung durchgeführte sozioökonomische Erhebungen nahe. So nahmen z.B. bis zum Projektende die Reisezeiten zur Schule um durchschnittlich ca. 66 % ab (keine quantifizierbare Reisekostenersparnis, da der Schulweg i.d.R. mit dem Fahrrad zurückgelegt wird). Auch der Zugang zu Märkten konnte erheblich verbessert werden (Reisezeitersparnis um durchschnittlich ca. 55 %, Reisekostenersparnis um durchschnittlich rd. 35 % - trotz parallel steigender Treibstoffpreise). Das trug u.a. zu einem erheblichen Anstieg der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise (z.B. bei Reis um ca. 100%) und damit zu höheren Haushaltseinkommen bei. Insgesamt profitieren fast 17.000 Haushalte von den Projektmaßnahmen. Allerdings sind Transportzeiten und –kosten seit dem Projektende wieder um durchschnittlich rd. 22 % bzw. 55 % angestiegen. Im Falle der Transportzeiten liegt dies dem Vernehmen nach daran, dass sich der Straßenzustand seit Projektende wieder verschlechtert hat, wobei die durchschnittlichen Rei-

sezeiten allerdings immer noch um rd. 50% unter den Werten vor Projektbeginn liegen. Im Falle der Transportkosten dürfte der Anstieg der Benzin- und Dieselpreise (seit 2009 um über 50 %) die wichtigste Einflussgröße darstellen.

Der Ansatz, Bauarbeiten an private Unternehmen zu vergeben, war neu und wird von allen Beteiligten als Erfolg beurteilt (vorher wurden solche Arbeiten in Eigenregie durchgeführt). Dazu hat auch beigetragen, dass die Privatunternehmen durch Trainingsmaßnahmen (z.B. Schulung in der Erstellung von technischen und finanziellen Angeboten) auf diese Aufgabe vorbereitet sowie später bei ihrer Umsetzung begleitet wurden. Insgesamt konnten so Wettbewerb und Kapazitäten in der Privatwirtschaft gefördert werden (Teilnote 2).

**Nachhaltigkeit:** Zahlen über Investitions- und Unterhaltungsbedarf sind mit großen Unsicherheiten belastet, da bisher noch keine auf vollständigen und aktuellen Inventurdaten beruhende Bedarfskalkulation für das gesamte Land vorliegt. Nach übereinstimmender Meinung aller Akteure reicht das nationale Budget für die Unterhaltung des ländlichen Wegenetzes immer noch bei Weitem nicht aus; allein für die Instandhaltung würden landesweit jährlich mindestens 20 Mio. USD benötigt. Der zum Zeitpunkt der Projektprüfung noch für möglich gehaltene „*Road Fund*“ zur Finanzierung von Arbeiten im Straßensektor, der sich aus einer Abgabe auf Kraftstoffpreise speisen sollte, hat sich aufgrund politischer Widerstände nicht materialisiert.

Durch die Vereinbarung und Umsetzung zusätzlicher Counterpartleistungen konnte die Verfügbarkeit von Mitteln für die Unterhaltung in den Programmregionen deutlich gesteigert werden. Diese Eigenleistungen werden im Rahmen der Nachfolgeprogramme von TRIP IV (d.h. RIP I und II) weiterhin erbracht. Sie betrugen 1 Mio. USD im Jahr 2007 (ca. 40 % des damaligen Gesamtbudgets für Unterhaltung in Höhe von etwa 2,4 Mio. USD); heute (2011) liegen sie bei 1,5 Mio. USD pro Jahr (ca. 15 % des Gesamtbudgets für Unterhaltung von ca. 11 Mio. USD). Parallel dazu stiegen der Gesamtstaatshaushalt Kambodschas von 1.052 Mio. USD (2007) auf 2.799 Mio. USD (2011) und das MRD Budget von 9,2 Mio. USD (2007) auf 21,3 Mio. USD (2011). Somit ist das Budget für die Unterhaltung ländlicher Straßen im Vergleich zu den Gesamtbudgets Kambodschas und des Ministeriums überproportional gewachsen. Die konsequente Fortsetzung der v.a. von deutscher Seite vorgebrachten Forderung nach steigenden Budgets für die Straßenunterhaltung kann das Ministerium dabei unterstützen, diesen Trend aufrechtzuerhalten.

Die Perspektiven für die dauerhafte Unterhaltung der vom Programm finanzierten Straßen sind auch deshalb grundsätzlich positiv, da sie aufgrund der zu Beginn des Vorhabens definierten Auswahlkriterien i.d.R. ein hohes Verkehrsaufkommen aufweisen und daher auch zukünftig hohe Priorität bei der Zuteilung knapper Mittel für Unterhaltungsmaßnahmen bzw. ggf. für ein *Upgrading* genießen werden.

Insgesamt wurde die finanzielle Nachhaltigkeitsproblematik in der Auslegung und Umsetzung des Vorhabens realitätsnah und angemessen berücksichtigt; dieser Aspekt muss aber auch in Zukunft eng nachgehalten werden.

In Bezug auf die institutionelle Nachhaltigkeit hat die Abwicklung des Vorhabens über eine temporäre Parallelstruktur im Ministerium Vor- und Nachteile: Positiv ist, dass das Programmteam ausschließlich aus Mitarbeitern der verschiedenen Fachabteilungen zusammengestellt wurde. Die Verwaltungswege waren durch die gewählte Struktur bei Routineaufgaben relativ kurz, Mittelabwicklung und Bauqualität gut kontrollierbar. Andererseits wurden z.B. die ansonsten zuständigen Organisationseinheiten des MRD besonders auf zentraler Ebene kaum direkt in die Ausschreibung, Bauüberwachung und Abnahme der Bauarbeiten involviert. Ein konkretes Beispiel hierfür ist ROMAPS, das in einem ADB-Vorhaben entwickelt und dann in TRIP IV genutzt wurde, bisher den Sprung in die übergeordnete Ministeriumsstruktur aber noch nicht geschafft hat (Teilnote 3).

## ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

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

|         |   |
|---------|---|
| Stufe 1 | sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis  |
| Stufe 2 | gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel  |
| Stufe 3 | zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse   |
| Stufe 4 | nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse |
| Stufe 5 | eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich                                      |
| Stufe 6 | das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert   |

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### **Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:**

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden