

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Bangladesch: KV Ländliche Märkte und Straßen Khulna Division



<b>Sektor</b>	4304000 Ländliche Entwicklung	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	KV Ländliche Märkte und Straßen Khulna Division – BMZ (2002 66 817)	
<b>Projekträger</b>	LGED (Local Government Engineering Department)	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012</b>		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten</b>	117,2 Mio. USD (6.797,6 Mio. BDT)	119,95 Mio. USD (8.156,55 Mio. BDT)
<b>Eigenbeitrag</b>	2.099,0 Mio. BDT	2.362,90 Mio. BDT
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel, plus sonstige Extern</b>	15,0 Mio. EUR (FZ) 6,0 Mio. EUR (TZ) 60,0 Mio. USD (ADB)	**15,12 Mio. EUR (FZ) 8,5 Mio. EUR (TZ) 60,0 Mio. USD (ADB)

\* Vorhaben in Stichprobe

\*\* inkl. Restmittel FZ-Vorhaben „Ländliche Straßen“

**Projektbeschreibung:** Das Vorhaben ist Teil des mit der *Asian Development Bank* (ADB) und der TZ kofinanzierten, 16 Distrikte umfassenden „*Rural Infrastructure Improvement Project*“ (RIIP), wobei nur Maßnahmen in den vier Distrikten Jhenaidah, Kushtia, Meherpur und Chuadanga über FZ Mittel finanziert wurden. Ziel des Vorhabens war die verbesserte Verkehrs- und Marktinfrastruktur durch den Ausbau ländlicher Zubringerstraßen und Wege zu Märkten, den Ausbau von Marktplätzen und spezieller, für Frauen reservierter Marktstände, Verbesserung von Betrieben und Wartung dieser Einrichtungen, Stärkung der Leistungsfähigkeit des Trägers, Erhöhung der Straßensicherheit und unterstützende Consultingleistungen.

**Zielsystem:** Oberziel des Vorhabens war ein Beitrag zur Einkommenssteigerung der ländlichen Bevölkerung und wirtschaftlichen Entwicklung der Zielregion, mit einem Einkommensanstieg der armen Haushalte um 20% nach drei Jahren als Indikator. Projektziel war ein verbesserter Zugang von ländlicher Bevölkerung, Händlern und Dienstleistern zu ausgewählten Märkten sowie die Steigerung der Vermarktung von landwirtschaftlichen und gewerblichen Gütern – zu messen am Anstieg von Verkehrsaufkommen, Warenumsatz und Senkung der Transportkosten.

**Zielgruppe:** waren die verschiedenen Straßenbenutzer, Passagiere, Inhaber und Betreiber motorisierter bzw. nicht-motorisierter Fahrzeuge sowie die im Einzugsgebiet der jeweiligen Straßen lebende ländliche Bevölkerung der Projektregion mit insgesamt rd. 10 Millionen Personen. Ärmere Bevölkerungsschichten und Frauen sollten besonders begünstigt werden.

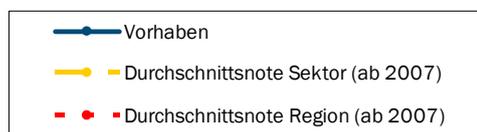
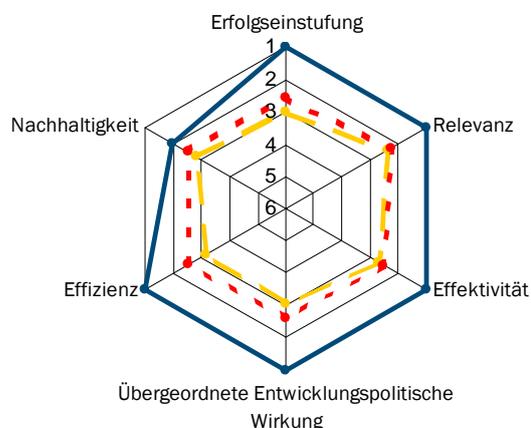
### Gesamtvotum: Note 1

Aufgrund insgesamt sehr guter Ergebnisse und geringer Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit.

### Bemerkenswert:

Eine hohe Bevölkerungsdichte, hohe landwirtschaftliche Produktivität und kleinbäuerliche Produktionsverhältnisse bilden einen hervorragenden sozio-ökonomischen Kontext für Vorhaben dieser Art. Die vom Vorhaben intendierten Förderungseffekte bezüglich Frauen konnten erzielt werden, wobei das gesellschaftlich liberale Projektumfeld hierzu positiv beigetragen hat.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Die Konzeption des Vorhabens war angemessen. Alle wesentlichen Ziele mit einer Ausnahme (Instandhaltung) wurden erreicht oder übertroffen. Das Vorhaben hat darüber hinaus zur institutionellen Entwicklung (*Capacity Building*) des Trägers beigetragen.

Im Falle einer Fortsetzung der FZ in diesem Sektor sollten – in enger Abstimmung mit anderen wichtigen Gebern wie der ADB und der Weltbank – folgende konzeptionelle Anpassungen angestrebt werden:

- Die Form der Parallelförderung und regionalen Abgrenzung sowie der Einzelprüfung von hunderten von Kleinmaßnahmen ist operational aufwendig und angesichts der institutionellen Stärke des Projektträgers LGED nicht mehr erforderlich. LGED dürfte heute in der Lage sein, ein vergleichbares Vorhaben in größerer Eigenverantwortung abzuwickeln bzw. sollten ggf. Maßnahmen ergriffen werden, welche die Kapazitäten in besonders sensiblen Bereichen (Beschaffung, Projektmonitoring, Finanzmanagement) gezielt stärken.
- Zukünftige Vorhaben sollten Aspekte des Klimaschutzes explizit berücksichtigen, da Bangladesh zu den Ländern gehört, welche am stärksten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein werden.
- Die vom Vorhaben intendierten Förderungseffekte bezüglich Frauen konnten in den KfW Distrikten erzielt werden, wobei das gesellschaftlich liberale Projektumfeld hierzu positiv beigetragen hat. Von einer Übertragbarkeit auf zukünftige Vorhaben in anderen Regionen ist nicht auszugehen; vielmehr müsste die Konzeption in Abhängigkeit von den jeweiligen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen gestaltet werden, wobei insbesondere die gesellschaftliche Akzeptanz ökonomischer Betätigung (vor allem Selbständigkeit) von Frauen zu beachten ist.

### Note: 1

**Relevanz:** Die Wirtschaft Bangladeshs basiert gut zur Hälfte (Wertschöpfung/Beschäftigung) auf landwirtschaftlicher Produktion, 76% der Bevölkerung und 73% der armen Bevölkerung leben im ländlichen Raum. Die Entwicklung ländlicher Räume gehört somit zu den Prioritäten der Regierung und ist in den wesentlichen Strategiedokumenten der Regierung fest verankert (vgl. *Second National Strategy for Accelerated Poverty Reduction*, NSAPR II; 2009-11 sowie GoB's *6th Five-Year Plan 2010-15*). Die Konzeption des Vorhabens fügt sich vollständig in die gültigen Sektorpolitiken und Strategien für den ländlichen Raum ein. Aktuelle (*Impact-*) Studien der Weltbank belegen die Armutswirksamkeit und den Nutzen von verbesserter Verkehrsanbindung an Märkte, soziale Infrastruktur und Verwaltungszentren. Die hohe Bevölkerungsdichte, hohe landwirtschaftliche Produktivität und die kleinbäuerlichen Produktionsverhältnisse stellen einen hervorragenden sozio-ökonomischen Kontext für Vorhaben dieser Art dar. Der gewählte Ansatz zielt über plausible Wirkungsbezüge auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten ländlichen Bevölkerung und trägt damit direkt zur Lösung des Kernproblems (Armut) bei. Hervorzuheben ist, dass der gewählte Ansatz mit verschiedenen Maßnahmen auf sektoraler, lokaler und auf den Träger gerichteten Maßnahmen auf umfassende Verbesserungen an mehreren Stellen (sektoral, Träger, Nutzergruppen, physische Infrastruktur) abzielte und

die intendierten Wirkungen nachgewiesen werden konnten, auch wenn die sektoralen Verbesserungen *in puncto* Straßenunterhaltung hinter den Erwartungen zurück geblieben ist.

Die beteiligten Geber/Durchführungsorganisationen (KfW, GTZ und ADB) stimmten sich – unter der Führung des zuständigen *Local Governance Engineering Department* (LGED) – zweckmäßig über die regionale und inhaltliche Arbeitsteilung ab. Das Vorhaben unterstützt mit seiner Ausrichtung auf die Verbesserung ländlicher Infrastruktur die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Bangladesh im Schwerpunkt Gute Regierungsführung. Teilnote: 1

**Effektivität:** Projektziel war der verbesserte Zugang von ländlicher Bevölkerung, Händlern und Dienstleistern zu ausgewählten Märkten sowie die steigende Vermarktung landwirtschaftlicher und gewerblicher Güter. Für die Zielerreichung wurden folgende Indikatoren definiert:

Indikator	Status Ex Post-Evaluierung
Anstieg der Einkommen der armen Haushalte um <b>20%</b> (nach Ablauf von 3 Betriebsjahren)	Das Einkommen armer Haushalte konnte um 47% gesteigert werden, wobei die Einkommen der Vergleichsgruppe (ohne Maßnahmen) um 11% sanken mit einem resultierenden Netto-Effekt von <b>58%</b>
Steigerung des Verkehrs auf den rehabilitierten Straßen und Wegen um <b>30%</b>	Der Verkehr motorisierter Fahrzeuge stieg um 140%, nicht-motorisierter Verkehr um 57%, wobei der Verkehr in der Vergleichsregion nur um 78% (motorisiert) bzw. 28% stieg (nicht-motorisiert), mit einem gewichteten Netto-Effekt von <b>37%</b>
Senkung der Kosten für den Personen- und Gütertransport um <b>10-15%</b>	Durch Inflation und gestiegene Energiepreise stiegen die Transportkosten im Zeitraum von 2004-2011 um 150%. Im Vergleich mit der Kostenentwicklung auf Vergleichsstraßen konnte jedoch ein Kostensenkungseffekt von <b>65%</b> für Personen und <b>63%</b> für Güter erzielt werden
Anstieg der auf den Märkten umgeschlagenen Güter um <b>15%</b>	Die Umsätze auf Märkten stiegen durchschnittlich um 43%, während die Umsätze auf Vergleichsmärkten um 19% stiegen mit einem resultierenden Netto-Effekt von <b>24%</b>

Das Projektziel konnte durch die erfolgreiche Umsetzung aller Projektkomponenten erreicht werden. Die Zielindikatoren wurden erreicht bzw. übererfüllt mit Ausnahme des nicht näher quantifizierten Ziels des einwandfreien Zustands der Infrastrukturmaßnahmen. Von insgesamt 23 Mio. Menschen in der Projektregion profitierten rd. 10 Mio. Menschen (aus FZ unterstützten Distrikten 2,37 Mio.) direkt oder indirekt von den Maßnahmen.

Das Personal des Trägers LGED wurde durch Schulungen und *on-the-job* Training in den Bereichen Planung, Budgetierung, Ausschreibung und Supervision erfolgreich fortgebildet. Teilnote: 1

**Effizienz:** Die Bauzeit begann mit geringen Verzögerungen, konnte aber planungsgemäß eingehalten werden (geplantes Durchführungsende PP: 10/2009; tatsächliches Durchführungsende: 6/2009). Die erwarteten physischen Ergebnisse der Komponente Straßenausbau wurden aufgrund von Einsparungen und einer günstigen Wechselkursentwicklung übererfüllt (um rd. 21%), ebenso die angestrebten Vorgaben beim Ausbau von Märkten, dem Bau von Gebäuden für lokale Verwaltungen (*Union Councils/Parishads*), der Anpflanzung von Alleebäumen und dem Bau von Brücken und Durchlässen. Eine Ausnahme bildet die Anzahl der Gebäude für lokale Verwaltungen (20 statt geplanter 25), wobei deren Reduzierung bereits sehr früh (ca. Ende 2003) erfolgte, ohne dass die näheren Umstände dokumentiert worden wären. Die Kosten der Maßnahme hielten sich weitgehend im ursprünglich geschätzten Rahmen. Lokale Kostensteigerungen, insbesondere für Baumaterialien, konnten durch Wechselkursgewinne und eine effiziente Durchführung mehr als ausgeglichen werden, so dass sich der ursprünglich geplante Umfang sogar ausweiten ließ. Darüber hinaus ergaben sich aus der arbeitsintensiven Durchführung der Projektmaßnahmen erhebliche Beschäftigungseffekte (ca. 40.000 Arbeitsjahre).

Nach Abschluss der Projektmaßnahmen wurde eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen Analyse (EIRR) durchgeführt, welche eine gesamtwirtschaftliche Verzinsung von 38,1% ausweist, weit höher als die bei der Projektprüfung geschätzten 12%. Diese Ergebnisse sind für ländliche Entwicklungsmaßnahmen gut bis sehr gut und übersteigen die ursprünglichen Erwartungen bei weitem. Der Mitteleinsatz war aufgrund der hohen EIRR, der hohen Auslastung der errichteten Verkehrsinfrastruktur und der entwicklungspolitisch bedeutsamen Wirkungen für ärmere Bevölkerungsschichten effizient und angemessen. Teilnote: 1

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Als Projektoberziel wurde „ein Beitrag zur Einkommenssteigerung der ländlichen Bevölkerung und wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Region“ definiert. Dieses Ziel wurde erreicht. Der diesbezügliche Indikator (Anstieg des Einkommens der armen Haushalte um 20%) wurde mit 58% weit übererfüllt. Weiterhin werden über die gesamte Lebensdauer des Vorhabens (20 Jahre) mit insgesamt 82.000 Beschäftigungsjahren (40.000 während der Umsetzung der Maßnahmen, davon FZ 8.000 / 42.000 während Unterhaltung, davon FZ 8.400) beträchtliche Beschäftigungseffekte erzielt; dauerhaft wurden mehrere hundert Stellen für besonders benachteiligte Frauen geschaffen (sogenannte „*hard-core poor*“), welche die Randstreifen der Straßen sowie die Baumbepflanzungen pflegen. Insgesamt profitieren rd. 2,37 Mio. Menschen von den FZ-finanzierten Projektmaßnahmen (Gesamtvorhaben rd. 10 Mio. Menschen).

Zu den direkten entwicklungspolitischen Wirkungen gehört auch der Wechsel von nicht-motorisierten Fahrzeugen zu motorisierten Fahrzeugen („*modal shift*“). Dadurch konnten Transportzeiten verringert (-42%) sowie der Zugang zu sozialen Dienstleistungen<sup>1</sup> und Märkten wesentlich verbessert und ganzjährig sichergestellt werden. Gleichzeitig gingen Intensivierung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens nicht mit einer gestiegenen Unfallhäufigkeit einher. Offizielle Daten geben einen Rückgang von Verkehrsunfällen um rd. 13% in den KfW-Zieldivisionen

---

<sup>1</sup> Einschulungen + 28,4%, Zunahme der wöchentlichen Gesundheitsbesuche durch Pflegekräfte/ *Union Health Workers* von 40 auf 141 je km Strasse in Khulna

an, wobei die tatsächlichen Zahlen jedoch höher liegen dürften, da nur ein kleiner Teil der Verkehrsunfälle in Bangladesh offiziell zur Anzeige kommt.

Entwicklungspolitisch bedeutsam waren auch die diversen Maßnahmen zur Förderung von Frauen; hierbei dürften die Einrichtung von speziellen Marktständen für Frauen (sogenannte „*Women Market Corners*“) und die Beteiligung von Frauen in Entscheidungsgremien (*Union Councils, Market Mgm. Committees*) die stärksten strukturellen Wirkungen entfaltet haben, da sich beide Einrichtungen etabliert haben und in einem ansonsten durch Männer dominierten Bereich inzwischen auf allgemeine Akzeptanz treffen. Allerdings ist dieser Erfolg auch vor dem Hintergrund des liberalen sozio-kulturellen Kontextes der Projektregion zu sehen, wo die Teilhabe von Frauen am öffentlichen gesellschaftlichen Leben stärker akzeptiert und ausgeprägt ist als in anderen Provinzen. Eine Übertragung in andere Regionen ist insofern nur mit Anpassungen – in einzelnen Regionen u.U. gar nicht – gegeben. Teilnote: 1

**Nachhaltigkeit:** Während der Projektprüfung wurde das Risiko von mittel- bis langfristig zu geringen Mitteln für die Straßenunterhaltung und damit für die Nachhaltigkeit des Vorhabens trotz steigender Budgetzuweisungen gesehen und benannt. Der damals diskutierte „*Road Fund*“ wurde jedoch bis heute nicht geschaffen, wenngleich ein entsprechender Gesetzesvorschlag momentan diskutiert wird. Das Gleiche gilt für die sogenannte „*Road Maintenance Policy*“, welche momentan im Kabinett beraten wird. Sie konstatiert eine Finanzierungslücke von rd. 20,98 Mrd. BDT (= rd. 200 Mio. Euro), bei einem LGED Budget 2011/12 für Instandhaltung von rd. 625 Mio. BDT (= 60 Mio. Euro). Trotz signifikanter und kontinuierlicher Steigerungen der Budgetzuweisung (zu Projektbeginn standen hierfür rd. 35 Mio. Euro zur Verfügung) ist die Finanzierungslücke auch aufgrund des stark ausgedehnten ländlichen Wegenetzes (2002: 20.693 km; 2012: 82573 km) stetig gestiegen und hat mittlerweile ein bestandsgefährdendes Ausmaß erreicht. Dieser Umstand wird gemindert durch das sehr leistungsfähige „*Road and Structure Database Management System*“, welches eine effiziente Mittelallokation entlang klar definierter Kriterien ermöglicht. Eines der zur Auswahl herangezogenen Kriterien sind „geberfinanzierte“ Strassen, wodurch diese Abschnitte einen vergleichsweise guten Instandsetzungsgrad aufweisen. Mit einer Ausnahme befanden sich alle besichtigten Straßen in einem noch guten Zustand. Die Problematik wird auf Seiten des Trägers sehr klar gesehen und mit hoher Priorität verfolgt. Sollte die vorliegende „*Rural Road Maintenance Policy*“ verabschiedet werden, könnte die Lücke über den vorgesehenen Finanzierungsmechanismus innerhalb von sieben Jahren geschlossen werden. Wir halten daher die Perspektiven für eine dauerhafte und nachhaltige Unterhaltung der vom Programm finanzierten Straßen für grundsätzlich gegeben.

Die Nachhaltigkeit der Infrastrukturmaßnahmen bezüglich *Growth Center Markets* und Lokalverwaltungen (*Union Complex*) scheint insofern gesichert, als dass die Maßnahmen einerseits weniger wartungsintensiv sind und andererseits zu direkten Einnahmesteigerungen der Kommunen geführt haben, welche ausreichen, um anstehende Wartungsarbeiten zu finanzieren, zumal die verantwortlichen „*Market Management Committees*“ über die Mittelverwendung mitentscheiden. Die während der Ex-Post Evaluierung besuchten Märkte und Verwaltungsgebäude befanden sich in einwandfreiem Zustand. Da außerdem die Höhe der Einnahmen und

der Zustand der *Growth Center Markets* direkt miteinander korrelieren, dürfte die Nachhaltigkeit bezüglich dieser Maßnahmen langfristig gesichert sein.

Zukünftige Vorhaben sollten Aspekte des Klimaschutzes explizit berücksichtigen, da Bangladesh zu den Ländern gehört, welche am stärksten von den Auswirkungen der Klimaänderungen betroffen sein werden, auch wenn dies für die vom Vorhaben betroffene Projektregion (insbesondere KfW Distrikte Jhenaidah, Kushtia, Meherpur und Chuadanga) nur eingeschränkt gilt.  
Teilnote: 2

## 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