

Côte d'Ivoire: Transportsektoranpassungsprogramm

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	21010 / Verkehrspolitik Strukturanpassung	
BMZ-Projektnummer	1998 66 468	
Projektträger	entfällt	
Consultant	entfällt	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1998	1998
Durchführungszeitraum	5 Jahre	7 Jahre
Gesamtkosten, davon	944 Mio. USD	934 Mio. USD*
(1) Investitionskomponente	835 Mio. USD	835 Mio. USD*
(2) Sektoranpassungskomponente	109 Mio. USD	99 Mio. USD
Eigenbeitrag zu (2)	0,0 Mio. EUR	0,0 Mio. EUR
Finanzierung zu (2), davon FZ-Mittel	7,67 Mio. EUR**	7,67 Mio. EUR**
Andere beteiligte Geber zu (2)	100 Mio. USD Weltbank	90 Mio. USD Weltbank
Erfolgseinstufung zu (2)	5	
• Relevanz	4	
• Effektivität	5	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	5	
• Nachhaltigkeit	4	

* Schätzung, über die tatsächlichen Kosten der Investitionskomponente haben wir keine Informationen erhalten. Die Weltbank hat bislang keinen Implementation Completion Report mit Angaben zu den Gesamtkosten veröffentlicht.

** umgerechnet 9 Mio USD

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-Darlehen in Höhe von EUR 7,7 Mio. diente der Parallelfinanzierung des ivoirischen Transportsektorprogramms der Jahre 1998–2002. Hintergrund dieses Vorhabens waren schwerwiegende Mängel der Straßen-, Wasser- und Lufttransportinfrastruktur, die durch jahrelange Unterhaltungsdefizite entstanden waren. Das Programm umfasste eine Sektoranpassungskomponente, die überwiegend von der Weltbank (geplant USD 100 Mio., tatsächlich USD 90 Mio.) und deutscher FZ (umgerechnet USD 9 Mio.) finanziert wurde und eine von mehreren Gebern unterstützte Investitionskomponente. Die FZ-Mittel sollten für die Finanzierung von Importen des Straßensektors eingesetzt werden (u.a. Treibstoff).

Das FZ-unterstützte Anpassungsprogramm umfasste zum einen Reformmaßnahmen zur Sicherstellung der Sektorfinanzierung. Zum anderen forderte es Änderungen in der Sektorpolitik, wie z.B. die Durchführung von Unterhaltungsarbeiten in Regiearbeit zu beenden und stattdessen Unterhaltungsarbeiten an private Bauunternehmen zu vergeben.

Oberziel des Vorhabens war, einen Beitrag zur Verminderung der Transportkosten und damit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ivoirischen Wirtschaft leisten. Ein separater Indikator wurde nicht definiert, das Oberziel sollte bei Erreichung folgender Programmziele als erreicht gelten:

- (1) Die Finanzierung der Straßenunterhaltung ist verbessert. Indikatoren:
 - a. Die in Abstimmung mit der Weltbank aufgestellten Straßenunterhaltungsbudgets für die Jahre 1998, 1999 und 2000 sind verbindlich in den Staatshaushalt eingestellt.
 - b. Die Maßnahmen der Straßenunterhaltungsprogramme 1998 und 1999 sind durchgeführt und finanziert worden.
- (2) Die Rahmenbedingungen für den Privatsektor sind verbessert. Indikatoren:
 - a. Regiearbeiten werden eingestellt und die Aufgaben werden statt dessen auf Vertragsbasis vom Privatsektor ausgeführt (Nachweis durch jährliche Wirtschaftsprüferberichte an die Weltbank).
 - b. Die Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP) ist in private Leasinggesellschaften überführt.
 - c. Die Directions des Routes et Voiries (DVR) sind restrukturiert (im Sinne der mit der Weltbank getroffenen Vereinbarungen).

Das Zielsystem entspricht nicht mehr dem heutigen „State of the Art“. Aus heutiger Sicht besteht das Oberziel darin, mittels Verbesserung des Straßentransports einen Beitrag zur Förderung des Wirtschaftswachstums zu leisten. Bei Erfüllung des Projektziels und bei gleichzeitigem Anstieg der Verkehrszahlen in der Cote d'Ivoire soll das Oberziel als erreicht gelten. Die o.g. Projektziele beziehen sich auf die Ergebnisebene. Projektziel aus heutiger Sicht ist eine Verbesserung des Straßensystems, gemessen an der Erhöhung des Anteils von klassifizierten Straßen in gutem bzw. zufrieden stellendem Zustand.

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

Das ivoirische Straßen- und Pistennetz war in den 70er und 80er Jahren mit insgesamt 68.000 klassifizierten Straßenkilometern (davon 5.300 Km asphaltiert) relativ gut ausgebaut worden. In den 90er Jahren nahm jedoch die Leistungsfähigkeit dieses Systems, über das ca. 95 % des nationalen Güter- und Personenverkehrs abgewickelt werden, aufgrund von Mängeln der laufenden und periodischen Straßenunterhaltung sukzessive ab. Das Kernproblem bestand in den unzureichenden staatlichen Budgetzuweisungen an diesen Sektor, verbunden mit einer ineffizienten Verwendung der knappen Mittel in Form zu kostenträchtiger Regiearbeiten der staatlichen Straßenverwaltung. Die Unterhaltungsdefizite generierten hohe Transportkosten vor allem im Agrarsektor, der traditionell die Hauptexportprodukte des Landes stellt (Kakao, Kaffee).

Die Weltbank-Mittel sollten in 4 Tranchen ausgezahlt werden. Die FZ-Mittel von EUR 7,7 Mio. (umgerechnet USD 9 Mio.) waren mit der ersten Weltbank-Tranche (USD 50 Mio.) verknüpft. Diese setzte die regierungsseitige Zustimmung zum Straßenrehabilitierungs- und Unterhaltungsprogramm des Jahres 1998 voraus sowie die vollständige Budgetierung der hierfür erforderlichen lokalen Finanzmittel. Hinzu kam die Einrichtung eines Buchhaltungs- und Monitoring-Systems für das Gesamtprogramm sowie eines Schulungsprogramms für das Trägerpersonal

der DRV. Da diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt unserer Projektprüfung bereits weitestgehend erfüllt waren, konnten die FZ-Mittel noch Ende 1998 ausgezahlt werden. Sie sollten (unter Einhaltung der EZ- bzw. Weltbank-Negativliste) die Devisenkosten von Importen des Transportsektors finanzieren.

Trotz wiederholter Mahnungen legten bis Ende 2005 weder der Darlehensnehmer (das ivorische Finanzministerium) noch der Projektträger (das Transportministerium) einen durch Wirtschaftsprüfer bestätigten Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der FZ-Mittel vor. Anlässlich unserer daraufhin im April 2006 durchgeführten eigenen Verwendungsprüfung vor Ort konnte der Projektträger jedoch belegen, im Programmzeitraum Importausgaben getätigt zu haben, die hinsichtlich Höhe, Verwendungszweck und Vergabeverfahren den Finanzierungsvereinbarungen der FZ-Mittel entsprachen.

Die Anpassungskomponente des Transportsektorprogramms enthielt Reformen, die entscheidend die nachhaltige Funktionsfähigkeit des ivorischen Transportsektors und seines Beitrag zum Wirtschaftswachstum verbessern sollten und umfasste folgende Elemente:

- Verpflichtung zur jährlichen Budgetierung und Bereitstellung staatlicher Mittel in Höhe von 100 % der Kosten laufender und 30 % der Kosten periodischer Unterhaltung. Zur Finanzierung sollten nationale Steuern und Abgaben aus dem Straßenverkehr zum Einsatz kommen.
- Umorganisation der Straßenbaubehörde von einem Regiebetrieb zu einer Koordinations- und Überwachungsbehörde, deren Aufgaben sich beschränken auf die Straßenzustandsüberwachung, die Programmierung der erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen und die Vergabe und Überwachung entsprechender Leistungsverträge mit privaten Unternehmen.
- Verkauf bzw. Übertragung des staatlichen Baugeräts an private Leasinggesellschaften.
- Beschränkung von Straßenverkehrskontrollen auf das erforderliche Maß, d. h. Unterbindung illegaler Abgabenerhebungen an willkürlichen Kontrollpunkten.
- Umsetzung verschiedener Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, Überarbeitung der Transportgesetzgebung zur Förderung des privatwirtschaftlich organisierten Straßenverkehrs (Liberalisierung der Transportlizenzvergaben, der Gebrauchtwagenimporte, etc.).
- Stärkere Gewichtung der Unterhaltungsmaßnahmen durch Einschränkung der Investitionsausgaben auf Projekte mit einer internen Verzinsung von mind. 12 %.

Reformseitig wurden nach Auszahlung der ersten Tranche, d. h. im Jahr 1999, zunächst wichtige weitere Reformfolge erzielt. Hierzu zählten die Auflösung der Regieabteilungen des Trägers, die Ausschreibung und Vergabe der Straßenunterhaltungsarbeiten an private Bauunternehmen und die Abgabe des staatlichen Baugerätebestands an die Privatwirtschaft. Allerdings bestanden folgende Defizite: (a) die privatisierten Baugeräte wurden nicht in zufrieden stellendem Maße für Straßenunterhaltung eingesetzt, (b) der Bestand an qualifizierten lokalen Baufirmen und Consultants erwies sich als zu begrenzt und (c) die Verfügbarkeit der für die programmierten Maßnahmen erforderlichen öffentlichen Mittel blieb weiterhin unzureichend. Folge dieser Mängel ist, dass die physische Umsetzung des Programms deutlich hinter den Sollwerten zurück blieb. Die Unterhaltungsvorgaben für das Jahr 1998 wurden erst Ende 1999 - knapp - erfüllt. Hingegen konnten wichtige Reformmaßnahmen wie die Abschaffung der willkürlichen Straßenkontrollen und die Einführung verstärkter technischer Kontrollen 1999 institutionell in die Wege geleitet werden. Insgesamt betrachtete die Weltbank die Fortschritte als ausreichend und zahlte mit Zustimmung der deutschen Seite im März 2000 ihre zweite Tranche (USD 20 Mio.) aus.

Die Erfüllung der finanziellen Reformauflagen wurden im Laufe der Durchführung zunehmend problematisch. Die Eigenmittel für das Jahr 1999 wurden noch zufrieden stellend budgetiert, aber die Beträge wurden nicht bereitgestellt. Das Budget 1999 wurde nur zu einem Drittel realisiert, das Budget 2000 war weitgehend nicht verfügbar. Starke Preissteigerungen bei den Bau-

maßnahmen insbesondere im politisch instabilen Norden führten zu einer zusätzlichen Belastung.

Die Umstrukturierung der DVR, welche eine regionale Dezentralisierung ihrer Planungs- und Überwachungsaufgaben einschloss, wurde nur schleppend umgesetzt. Die institutionellen Probleme wurden verstärkt durch den Militärputsch Ende 1999, der die Reformen bis einschließlich 2001 stark beeinträchtigte. Zeitweise bestand sogar die Gefahr, dass bereits umgesetzte Reformen (z. B. Aufgabe der Regiearbeit) wieder rückgängig gemacht würden. Ständiger Personalwechsel im zuständigen Ministerium schwächte die administrative Effizienz des Trägers zusätzlich. Die finanziellen und organisatorischen Probleme führten dazu, dass die verschiedenen Vorgaben des Unterhaltungsprogramms für 1999 selbst bis Ende 2000 nur zu max. 50 % ihrer Sollwerte, teilweise auch deutlich geringer oder sogar gar nicht erfüllt wurden. Als Reaktion passte die Weltbank im Zuge ihres Mid-Term Reviews das Programm wie folgt an:

- Nach dem Scheitern des ursprünglichen Finanzierungskonzepts, das eine allgemeine Finanzierungszusage akzeptiert hatte, forderte die Weltbank die Einführung eines Straßenunterhaltungsfonds FER (Fonds d'Entretiens Routier). Der FER sollte sich ursprünglich aus 50 % der staatlichen Einnahmen aus Mineralölsteuern, Transportsteuern und Straßennutzungsgebühren speisen. Er wurde Anfang 2002 gegründet und bewirkte, dass im selben Jahr erstmals im vorgesehenen Umfang lokale Mittel für die Unterhaltung zur Verfügung standen.
- Um die administrativen Kapazitäten für die Koordinierung der Baumaßnahmen sicherzustellen, wurden diese Aufgabenbereiche von den staatlichen Behörden auf neu zu gründende, autonome Durchführungsagenturen verlagert. Im Bereich der ländlichen Straßenunterhaltung übernahm die „Agence de Gestion des Routes (AGEROUTE) die Programmierung, Vergabe, Überwachung und Abnahme der Straßenunterhaltungsmaßnahmen.
- Zur Unterstützung der finanziell schwachen Kleinunternehmen wurde, zusätzlich zur bereits vorgesehenen technischen Assistenz, die Einrichtung eines Garantiefonds angeregt.

Nach diesen Anpassungen der Programmkonzeption erfolgte die Auszahlung der dritten Tranche (USD 20 Mio.) der Weltbank im Januar 2002. Hierbei wurde die Erfüllung einiger Auszahlungsbedingungen auf die letzte, die sog. „Tranche Flottante“ übertragen. Die ivoirische Seite beantragte eine Verlängerung der Programmlaufzeit um 2 Jahre, um auch in der Phase der Implementierung dieser Anpassungen noch von den Weltbankmitteln profitieren zu können.

Wie sich zeigte, brachten die Änderung der Konzeption keine grundlegenden Besserungen. Mitte des Jahres 2002 kam es zu kritischen Verzögerungen bei der Einführung der AGEROUTE sowie bei der Vorbereitung des Unterhaltungsprogramms 2003. Mit Ausbruch des Bürgerkriegs im September 2002 verschärfte sich die innenpolitische Krise deutlich. Da der Norden sowie westliche Landesteile von Rebellentruppen besetzt gehalten wurden, mussten die Unterhaltungsmaßnahmen in diesen Landesteilen ausgesetzt werden. Ende 2002 wurden alle deutschen EZ-Mitarbeiter aus Sicherheitsgründen aus der Côte d'Ivoire abgezogen. Der IWF suspendierte seinen erst zu Jahresbeginn zugesagten Beistandskredit. Die institutionellen und finanztechnischen Reformen gerieten ins Stocken. Die Durchführung der Baumaßnahmen wurde weiterhin durch schwerfällige Vergabeverfahren und Auszahlungsmechanismen der öffentlichen Hand erschwert. Dies und die geringe Mittelverfügbarkeit in Folge der erhöhten Ausgaben für Sicherheit führten zu hohen Zahlungsausständen gegenüber den privaten Baufirmen. Die AGEROUTE nahm erst am 1. Januar 2003 ihre Arbeit auf und benötigte auch hiernach eine gewisse Zeit, um vollständig operationell zu arbeiten. In den gesetzlichen Regelungen zum FER wurden die Zuweisungen letztlich (2004) auf 25 % statt der vorgesehenen 50 % der Steuereinnahmen festgelegt. Auch die Einführung des Garantiefonds für die Unternehmen verzögerte sich wegen Mittelknappheit. Vor diesem Hintergrund entschied die Weltbank, den Auszahlungsschluss ihres Anpassungsdarlehens zunächst auf Mitte 2003, anschließend sogar auf Ende

2004 zu verschieben. Die vierte, noch nicht freigegebene „Tranche Flottante“ (USD 10 Mio.) wurde im Dezember 2003 annulliert.

Auch Anfang 2004 kamen die gesetzlich vorgesehenen Einzahlung in den FER nicht zustande. Damit fiel die Finanzierung der AGEROUTE durch den FER bereits im 2. Jahr ihres Bestehens wieder vollständig aus. Ein Ersatz der FER-Mittel durch Budgetzuweisungen erfolgte nicht, der ivoirische Staat übernahm lediglich die Verwaltungskosten der AGEROUTE. Auch die anderen krisenbedingten Umsetzungsprobleme wurden nicht gelöst. Die Spaltung des Landes erlaubte der AGEROUTE keine Kontrolle des Straßenzustands im Norden des Landes mehr. Bereits unterschriebene Leistungsverträge für diesen Landesteil mussten gekündigt werden. Wegen der Einstellung der Schuldendienstleistungen an das Ausland zur Jahresmitte 2004 standen auch keine externen Finanzierungen mehr zur Verfügung. Auch die Weltbank stellte ihre Auszahlungen ein – bei einem Auszahlungsstand von 86 % der freigegebenen Tranchen. Die Aktivitäten der AGEROUTE beschränkten sich auf die wichtigsten Notmaßnahmen, mangels Mittel musste sie einen großen Teil ihrer Mitarbeiter entlassen. Hieran änderte sich auch im Verlaufe der Jahre 2005/06 nichts, obwohl die Regierung im Jahr 2005 ihren Zahlungsverpflichtungen an den FER (FCFA 8,36 Mrd. bzw. USD 15,8 Mio.) nachkam. Davon hätte die Hälfte zur Begleichung von Zahlungsrückständen gegenüber dem Privatsektor eingesetzt werden müssen, was allerdings trotz Verfügbarkeit der Mittel nicht geschah.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Transportsektoranpassungsprogramm zielte auf übergeordnete sektorpolitische und makroökonomische Wirkungen ab und richtete sich nicht an spezielle Zielgruppen. Wie gezeigt, wurde die Wirksamkeit des Programms im Durchführungszeitraum durch zwei politische Krisen beeinträchtigt. Diese Krisen führten zum einen zu einer deutlichen Verringerung der Reformdisziplin der Regierung. Hinzu kam, dass sich in Folge der innenpolitischen Spannungen und des Bürgerkrieges die finanzpolitischen Prioritäten der Regierung zu Gunsten sicherheitspolitischer Ausgaben verschoben, mit entsprechend negativen Folgen für die Umsetzung des Transportsektoranpassungsprogramms infolge eines ungenügenden ivoirischen Eigenbeitrags. Die Finanzierungsprobleme des Programms spitzten sich weiter zu, als es in Folge der politischen Krise zu Zahlungsrückständen des Staates Côte d'Ivoire gegenüber dem Ausland kam und hierdurch der Zufluss an externen Gebermitteln für das Vorhaben unterbrochen wurde.

Anlässlich der Schlussprüfung vergeben wir folgende entwicklungspolitisch relevanten Kennungen: Die Reformen des Transportsektoranpassungsprogramms zielten nicht primär auf Maßnahmen zur Verbesserungen der Lebenssituation von Armen ab (EPA). Das Vorhaben weist keine erkennbaren Potenziale zur Verbesserung der Gendersituation auf und enthielt keine Maßnahmen, die spezifisch auf positive Genderwirkungen abzielten (G 0). Der Umwelt- und Ressourcenschutz war kein Ziel des Vorhabens (UR 0). Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung im Bereich Partizipation und Good Governance ab (PD/GG0).

Bei der Programmprüfung war das wesentliche Risiko in der Reformbereitschaft und Durchsetzungsfähigkeit der ivoirischen Regierung gesehen und als mittel bewertet worden. Wie gezeigt hat sich ex-post diese Einschätzung als zu optimistisch erwiesen. Maßgeblichen Anteil hieran hatte die Verschärfung der innenpolitischen Spannungen, die in 1999 zu einem Militärputsch und in 2002 zu einem Bürgerkrieg führten.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens Transportsektoranpassungsprogramm bewerten wir wie folgt:

Effektivität: Die krisenbedingten Informationsmängel zum aktuellen Zustand des ivoirischen Straßennetzes lassen nur Plausibilitätsüberlegungen zur Erreichung des geänderten Programmziels (Verbesserung des Straßensystems) zu. Die ursprüngliche Planung ging davon

aus, dass je nach Zustand und Verkehrsaufkommen eine oder mehrere Unterhaltungsmaßnahmen (Reprofilierung) pro Jahr auf jedem der einzelnen Straßenabschnitte erforderlich sein würden. Aus den technischen Fortschrittsberichten ist erkennbar, dass über den ursprünglich vorgesehenen Programmzeitraum (1999 -2002) hinweg, d. h. bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs, laufende Unterhaltungsmaßnahmen an insgesamt nur rd. 58.000 Straßenkilometern durchgeführt wurden, was ca. 85 % des ursprünglich (1998) klassifizierten Netzes entspricht. Damit sind durchschnittlich nur knapp eine Unterhaltungsmaßnahme pro Straßenabschnitt im Verlauf von 4 Jahren, d.h. weniger als ein Viertel der ursprünglich geplanten Maßnahmen, durchgeführt worden. Die Berichte über weitere Programmverzögerungen und Mittelknappheiten in den sich anschließenden Bürgerkriegsjahren lassen noch geringere Leistungen in den Folgejahren vermuten. Darüber hinaus ist bekannt, dass in den besetzten Gebieten heute einzelne Straßenverbindungen mangels Unterhaltung vollständig unterbrochen sind. Es ist somit davon auszugehen, dass das o. g. Programmziel nicht erreicht wurde und sich der Zustand des klassifizierten Straßennetz gegenüber dem Zustand in 1998 weiter verschlechtert hat. Das ursprüngliche Ziel einer Finanzierung der laufenden Unterhaltung des Straßennetzes aus Eigenmitteln zu erzielen, ist nicht erreicht worden. Wie gezeigt wurden zwar einige wichtige Sektorreformen umgesetzt. Der Bürgerkrieg hat jedoch zu einer erheblichen Schwächung der so geschaffenen Institutionen geführt. Ob sie nach einer politischen Stabilisierung einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des Sektors leisten können, ist derzeit nicht klar ersichtlich. Wir beurteilen die Effektivität als eindeutig unzureichend (Teilbewertung: Stufe 5).

Relevanz: Für den Transport landwirtschaftlicher Produkte in der Côte d'Ivoire gibt es keine signifikante Alternative zur Straße. Der Verfall der Straßeninfrastruktur behindert in hohem Maß die wirtschaftliche Entwicklung der Côte d'Ivoire und stellt einen zentralen Entwicklungsengpass dar, insbesondere für die Agrarproduktion, der eine hohe Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung und die Exporte zukommt. Die Konzeption des Vorhabens war insofern angemessen, als für eine Verbesserung der Straßenunterhaltung in der Côte d'Ivoire sowohl institutionelle Reformen (Abkehr von der ineffizienten Regiebauweise), als auch eine verbesserte staatliche Finanzierung der (laufenden) Straßenunterhaltung und erhebliche Gebermitteln zum Abbau der aufgestauten periodischen Unterhaltung erforderlich waren. Die enge Geberkooperation, insbesondere zwischen FZ und Weltbank, wird dokumentiert durch die laufende Integration der FZ in den Reformdialog zwischen Weltbank und Regierung sowie die Entscheidungen über die Tranchenfreigaben. Im Verlauf der Durchführung zeigte sich, dass der ursprüngliche Ansatz, sich möglichst weit auf vorhandene staatliche Strukturen und Finanzierungsmechanismen zu stützen (Alignment) nicht Erfolg versprechend war. In Folge wurden wesentliche erfolgsrelevante Funktionen an neu gegründete, stärker unabhängige Strukturen (AGEROUTE bzw. FER) übertragen. Sehr nachteilig auf die Wirksamkeit des Programms wirkte sich die fehlende Kohärenz aus. So kam es infolge der innenpolitischen Krisen zur Verschiebung der Ausgabenprioritäten (Zunahme von Ausgaben für innere Sicherheit) und zur Vernachlässigung wichtiger Reformmaßnahmen. Aus diesem Grunde bewerten wir die Relevanz des Vorhabens als nicht mehr zufriedenstellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das revidierte Oberziel des Vorhabens besteht darin, einen Beitrag zur Förderung des ivoirischen Wirtschaftswachstums zu leisten. Angesichts der deutlich geringer als geplant durchgeführten Straßenunterhaltungsmaßnahmen und der insgesamt nicht erreichten Zielen im Bereich Verbesserung des Straßenzustands ist von deutlich geringeren Wirkungen des Vorhabens auf das Wirtschaftswachstum auszugehen, da Transportengpässe nicht im geplanten Umfang verringert wurden. Weiter ist es in Folge des Bürgerkriegs ab 2002 zu einer Zunahme von Kontrollpunkten mit illegalen Straßenabgaben gekommen. Auch die Erlöse aus den besonders transportabhängigen Hauptexportprodukten Kaffee und Kakao sind durch externe Einflüsse wie den weltweiten Verfall der Kakao- und Kaffeepreise (ab 1999), später dann auch durch den Ausbruch des Bürgerkriegs (ab 2002) maßgeblich beeinträchtigt worden. Die Kaffeeproduktion hat sich von rd. 380.000 t in 1999/2000 auf

130.000 t in 2005/06 verringert. Insgesamt bewerten wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens als eindeutig unzureichend (Stufe 5).

Effizienz: Die Produktions- und Allokationseffizienz des Vorhabens kann nicht exakt überprüft werden, da den aus FZ-Mitteln finanzierten Importen keinen konkreten Einzelmaßnahmen gegenüberstehen. Angesichts der deutlich geringer als ursprünglich erwarteten Wirkungen auf Projekt- und Oberzielebene beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als nicht mehr zufriedenstellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Nachhaltigkeit: Die Wirkungen des Vorhabens bestehen auf institutioneller Ebene auf der Etablierung von neuen Sektorinstitutionen (AGEROTE, FER) sowie einer grundsätzlichen Abkehr der Durchführung von Straßenunterhaltungsmaßnahmen in Regie. Eine unzureichende Zuweisung von ivoirischen Eigenmitteln war eine wesentliche Ursache dafür, dass der Umfang der tatsächlich durchgeführten Straßenunterhaltungsarbeiten weit geringer war als geplant und die Projektziele nicht erreicht wurden. Angesichts der weiterhin hohen politischen Instabilität in der Côte d' Ivoire mit den entsprechend negativen Auswirkungen ist hier keine deutliche Besserung erkennbar. Wir bewerten die Nachhaltigkeit des Vorhabens als nicht ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

Auf der Basis der oben begründeten Teilnoten bewerten wir das **Gesamtergebnis** des Vorhabens abschließend als **eindeutig unzureichend (Stufe 5)**.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Da wesentliche Ursachen der unzureichenden Wirksamkeit nicht vorhersehbare externe Einflüsse in Form von politischen Krisen (Militärputsch und Bürgerkrieg) waren, sind programmübergreifende Schlussfolgerungen aus diesem Vorhaben nur begrenzt möglich. Ex post wäre es wahrscheinlich sinnvoller gewesen, die FZ-Mittel nicht parallel zur ersten Tranche der Weltbank auszuzahlen. Bei einer Auszahlung der FZ-Mittel zu einem späteren Zeitpunkt wäre die Möglichkeiten der FZ, den Reformprozess weiter zu beeinflussen, tendenziell größer gewesen bzw. die Auszahlung hätte bei mangelndem Fortschritt während der Durchführung ausgesetzt werden können. Die Durchsetzung einer vollständigen Eigenfinanzierung der laufenden Straßenunterhaltung mit der gleichzeitigen Auslagerung dieser Arbeiten an den Privatsektor zu kombinieren, ist gewagt, da junge, finanzschwache Kleinunternehmen hierdurch einem zu hohen Risiko bei staatlichen Zahlungsrückstände ausgesetzt werden. Um eine Verlagerung von Programmriskiken auf den Privatsektor zu vermeiden, sollte bei ähnlichen Programmen gegebenenfalls akzeptiert werden, dass bei Zahlungsausfällen des Staates ein Teil der FZ-Mittel gezielt zur Finanzierung lokaler Kosten eingesetzt werden kann, z.B. durch die Einrichtung eines entsprechenden Garantiefonds.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

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

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

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

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

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