

Georgien: Sozialinvestitionsfonds

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	16020 / Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung	
BMZ-Projektnummer	2002 66 007 (Sachinvestition) 2003 280 (A&F-Maßnahme)	
Projektträger	Municipal Development Fund of Georgia	
Consultant	GOPA	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 2003	2. Quartal 2004
Durchführungszeitraum	36 Monate	39 Monate
Investitionskosten	9,0 Mio. EUR (ohne Weltbankbeitrag)	8,9 Mio. EUR (ohne Weltbankbeitrag)
Eigenbeitrag	1,5 Mio. EUR	1,4 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,5 Mio. EUR (Sachinvestition) 0,6 Mio. EUR (A&F-Maßnahme)	7,5 Mio. EUR (Sachinvestition) 0,6 Mio. EUR (A&F-Maßnahme)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das Vorhaben wurde als Weiterführung des Vorhabens "Arbeitsbeschaffungsprogramm im Umfeld des Nationalparks Borjomi-Kharagauli" (GSIF I, BMZ-Nr. 1999 65 989) konzipiert. Es stellte a) auf die nachhaltige Nutzung der im Rahmen des Programms ausgebauten und verbesserten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur durch die Bevölkerung in der Programmregion und b) auf die Erhöhung des Gewichts und der Einflussmöglichkeiten der Gemeindeverwaltungen und der Begünstigten im gesamten Projektzyklus ab (Programmziele). Hiermit sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung sowie zu den Dezentralisierungsbemühungen der georgischen Regierung geleistet werden (Oberziel). Zielgruppen des Vorhabens waren arme Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zu adäquaten Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in den sechs Distrikten im

Umkreis des Nationalparks (rd. 235.000 Einwohner) sowie die lokalen Selbstverwaltungen. Das als offenes Programm konzipierte Vorhaben umfasste 65 Mikroprojekte (MP, u.a. Rehabilitation und Neubau von Schulen, Krankenhäusern, Gas- und Wasserversorgungssystemen) sowie die Rehabilitation eines 22 km langen Straßenabschnitts. Im Rahmen einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme (A&F-Maßnahme) sollten der Programmträger und die lokalen Selbstverwaltungen bei der Beurteilung, Auswahl und Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen unterstützt und durch Training und Beratung zum nachhaltigen Betrieb und Projektmonitoring befähigt werden.

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

Bei Programmprüfung war geplant, dass das Vorhaben die Finanzierung von 90 MP der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur in den sechs um den Nationalpark Borjomi gelegenen Distrikten übernehmen sollte. Zudem sollten drei Straßenabschnitte rehabilitiert und Gemeinden durch Trainingsmaßnahmen gestärkt und dabei unterstützt werden, Gemeindeentwicklungspläne zu erarbeiten. Tatsächlich wurden statt 90 insgesamt 65 MP finanziert. Diese umfassten Investitionen in Schulen inkl. Mobiliar, Gesundheitsstationen, Gemeindezentren sowie Trinkwasserversorgungssysteme, Wege- und Brückenbau, Bewässerungsanlagen und dezentrale Energieversorgung. Schulen und Wasserversorgungssysteme waren mit ca. 70% aller durchgeführten MP die am häufigsten gewählten Projekttypen.

Die maximalen Förderbeiträge pro MP mussten im Programmverlauf aufgrund einer Erhöhung der Einheitskosten im Bausektor angehoben werden (von 50.000 auf 75.000 EUR für MP der sozialen Infrastruktur sowie von 75.000 EUR auf 150.000 für MP der wirtschaftlichen Infrastruktur), was in einer Ergänzung zu den Besonderen Vereinbarungen formal verankert wurde.

Im Rahmen von „Georgian Social Investment Fund (GSIF) II“ sollte die Rehabilitation von wirtschaftlich wichtigen ländlichen Wegen einen zentralen Stellenwert einnehmen. Es war daher ein Betrag von EUR 2,5 Mio. für die Rehabilitation von drei Wegen mit einer Länge von ca. 70 km in der Programmregion reserviert. Im Programmverlauf beschloss man allerdings, die Rehabilitation aufwändiger zu gestalten als bei Programmprüfung vorgesehen (u.a. Asphalt anstelle von Schotter), so dass in der Folge nur einer der drei Straßenabschnitte (22 km zwischen Aralin und Abastumani) rehabilitiert werden konnte. Die Reduzierung auf nur einen Straßenabschnitt wurde ferner durch die bereits oben erwähnten signifikanten Kostensteigerungen bedingt. Die Wahl des tatsächlich rehabilitierten Straßenabschnitts basierte auf den Ergebnissen einer in 2004 durchgeführten Feasibility-Studie. Bei der Festlegung der zu rehabilitierenden Straße wurden Kriterien wie die zu erwartenden sozioökonomische Wirkungen, die Anzahl der profitierenden Einwohner und Gemeinden und das erwartete Verkehrsaufkommen berücksichtigt.

Im Rahmen von GSIF II wurden die Distrikte bzw. die lokalen Selbstverwaltungseinheiten (Local Self Government, LSG) stark in die Projektumsetzung eingebunden. Sie sollten die MP weitgehend selbständig auswählen, planen und durchführen. Daher sollten im Rahmen einer A&F-Maßnahme der Programmträger und teilnehmende LSGs bei der Beurteilung, Auswahl und Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen unterstützt sowie im nachhaltigen Betrieb und im Monitoring der Mikroprojekte trainiert werden. Alle 88 Gemeinden in den 6 unterstützten Distrikten wurden in einer dreimonatigen Mobilisierungsphase durch Nicht-Regierungsorganisationen in Techniken der lokalen Entwicklungsplanung und Grundzügen der kommunalen Selbstverwaltung geschult und haben Gemeindeentwicklungspläne erarbeitet. In den 65 Gemeinden, in denen schließlich je ein MP finanziert wurde, haben die Nicht-Regierungsorganisationen zudem im Anschluss eine Reihe weiterer Trainings zum gesamten GSIF-Projektzyklus durchgeführt. Die Trainingsmaßnahmen wurden anga-

begemäß als nützlich wahrgenommen. Die im Rahmen des Vorhabens unterstützten „Local Self Government“ (LSG) bestehen - als unterste Verwaltungseinheit - zwar nicht fort. Jedoch ist angabegemäß eine Vielzahl von Lokalpolitikern auch nach der Territorialreform weiterhin in der lokalen Selbstverwaltung aktiv. Ferner ist davon auszugehen, dass die ehemaligen Vertreter auf Gemeindeebene das Erlernte auch als reguläre Gemeindemitglieder in Teilen weiterhin anwenden können.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Relevanz: Die Wirkungskette, durch Förderung von Kleinprojekten, Rehabilitation von Straßen und Einbindung der Bevölkerung in die Gemeindeplanung den Zustand kommunaler Infrastruktur sowie die Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen sowie zu den Dezentralisierungsbemühungen der georgischen Regierung zu leisten, war – trotz der Territorialreform und der damit verbundenen Übertragung von Verantwortungsbereichen an die neuen LSG auf Distriktebene – plausibel. Die Rehabilitation kommunaler Infrastruktur war und ist ein wichtiger Bestandteil der georgischen Armutsbekämpfungs- und Wirtschaftsförderungsstrategie. Das Vorhaben war eingebettet in den Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ der deutsch-georgischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Zusammenarbeit mit Georgien ist Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie der "BMZ-Kaukasus-Initiative" aus dem Jahre 2005. Sektorale Schwerpunkte dieser Initiative sind nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Umweltschutz sowie die Förderung der Dezentralisierung. Die Geberkoordination in den Bereichen Dezentralisierung und kommunaler Infrastruktur erfolgte seitens der georgischen Regierung bisher nicht über formelle Strukturen. Mit Einrichtung des Ministeriums für Regionale Entwicklung und Infrastruktur Anfang 2009 soll die Geberkoordination von diesem übernommen werden. Insgesamt bewerten wir die Relevanz des Vorhabens als gut (Note 2).

Effektivität: Das Vorhaben leistete durch die Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu öffentlichen Infrastruktureinrichtungen sowie die Etablierung von Partizipationsmechanismen positive Beiträge zu der materiellen und politischen Dimension des georgischen Dezentralisierungsprozesses. Alle 20 besuchten MP befinden sich derzeit in Betrieb. Zudem werden 16 der 20 besichtigten Projekte, d.h. 80% der besuchten Stichprobe, entsprechend der Zielsetzung bei Projektplanung genutzt. Als besonders erfolgreich wird der Ausbau der Schulen bewertet. Die Straße wird nach Aussage des State Road Department aufgrund ihrer Rehabilitation zunehmend für wirtschaftliche (Tourismus) und soziale (Erholung) Aktivitäten genutzt. Die Reisezeit auf der 22 km langen Strecke wurde um ca. eine Stunde verringert. Die Gemeindemitglieder haben sich bei allen besichtigten MP aktiv an der Auswahl der Projekte und bei der Durchführung der Bauarbeiten beteiligt. Die meisten Gemeinderäte waren auch an der Bauüberwachung intensiv beteiligt. In den anderen Phasen des MP, beispielsweise bei den Vergabeprozessen, war das Engagement geringer. Insgesamt bewerten wir die Effektivität des Vorhabens vor diesem Hintergrund als gut (Note 2).

Effizienz: Obwohl sich der Start des Programms sich um 9 Monate verzögerte, wurde es innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens von 40 Monaten umgesetzt. Die Einheitskosten sind im Zeitraum der Programmdurchführung gestiegen, entsprachen jedoch den nationalen Durchschnittswerten. Die Bauqualität war bei drei der 20 besuchten Projekte nicht mehr ausreichend. Mängel in der Bauaufsicht wurden in einigen Fällen durch die Gemeindeentwicklungskomponente kompensiert. Die Baukosten der Straße lagen deutlich unter den nationalen Einheitskosten, bei guter Bauqualität. Bei der Planung der MP wurden Alternativen (Bsp. Neubau vs. Rehabilitation) hinreichend geprüft. Sofern nicht erhebliche Baumängel eine weitere Nutzung unmöglich machten, wurden bestehende Gebäude rehabilitiert. Dies war immer die kostengünstigere Variante, auch wenn einige der rehabilitierten Schulen stark überdimensioniert erscheinen. Die Schülerzahlen sind in Folge der Abwanderung aus ländlichen Gebieten in den letz-

ten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Da im georgischen Schulsystem auch noch bei nur zwei oder drei Schülern einer Altersstufe getrennt nach Klassen unterrichtet wird, wurden die Räume auch in den überdimensioniert erscheinenden Schulen vollständig genutzt. Insgesamt bewerten wir die Effizienz des Programms mit zufrieden stellend (Note 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Ergebnisse der Interviews legen nahe, dass das Programm einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der sechs Distrikte geleistet hat. Die finanzierte Straße hat einen wichtigen Grundstein für eine touristische Nutzung der Naherholungseinrichtungen in Abastumani geliefert, und die Brücke hat nachweislich den Zugang zu lokalen Märkten verbessert. Zudem haben die Projekte zur temporären Generierung von Einkommen während der Bauarbeiten beigetragen. Die Rehabilitierung der Schulen hat zu einem sichereren und gesünderen Lernumfeld beigetragen. Kinder, die zuvor aufgrund der widrigen Lernbedingungen in Nachbardörfern zur Schule gingen, sparen nun bis zu drei Stunden Anfahrtszeit pro Tag. Studien der Weltbank bestätigen diese Beobachtung und konnten zudem in repräsentativen Umfragen auch eine Steigerung der Einschulungsraten und der Anwesenheit der Schüler feststellen. Vertreter der lokalen Gemeindeverwaltungen haben geäußert, dass es die Dorfgemeinschaften motiviert hat, dass ihr Engagement zu unmittelbar sichtbaren Erfolgen führte. Es ist davon auszugehen, dass durch das Vorhaben ein generelles und übertragbares Bewusstsein für Partizipationsmöglichkeiten und Gestaltungsräume auf lokaler Ebene geschaffen und somit auch ein Beitrag zur politischen Dimension der Dezentralisierung geleistet wurde. Wir bewerten die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens als noch gut (Note 2).

Nachhaltigkeit: Bei den besuchten MP ist bereits ein Bedarf an Instandhaltungsarbeiten (z.B. abgebrochene Türklinken und mangelhafte Regenrinnen) festzustellen. Im Zuge der Programmumsetzung war vereinbart worden, dass das georgische Finanzministerium innerhalb der ersten drei Jahre nach Fertigstellung eines MP's insgesamt 5% der Investitionskosten für Wartungsarbeiten in drei jährlichen Tranchen zur Verfügung stellt. Keine der besuchten Gemeinden hat die dritte Tranche erhalten, obwohl der Fälligkeitstermin längst überschritten war. Ein Problem für alle Projekttypen ist die Tatsache, dass die Erhebung von Nutzergebühren für kommunale Dienstleistungen in Georgien traditionell nicht üblich ist. Gegenwärtig scheint Instandhaltung vor allem für die rehabilitierten Schulen ein Problem zu sein. Diese erhalten zwar finanzielle Unterstützung vom Bildungsministerium. Allerdings werden die Mittel fast ausschließlich für Lehrergehälter und Lehr- und Lernmittel verwendet. Da das Budget des georgischen Sektors von ca. 25 Mio. EUR in 2007/2008 auf 300 Mio. EUR in 2008/2009 gestiegen ist, sehen wir derzeit nur ein geringes Risiko für die Instandhaltung der rehabilitierten Straße. Den Gemeindemitgliedern ist zum Teil ein hoher Grad an Motivation zur nachhaltigen Durchführung zusätzlicher Projekte anzumerken. Viele im Auswahlprozess als zweite oder dritte Priorität identifizierte Projekte wurden zwischenzeitlich mit Unterstützung weiterer Geber umgesetzt oder befinden sich in der Planungsphase. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens mit zufrieden stellend (Note 3).

Insgesamt messen wir dem Programm unter Würdigung der genannten Aspekte eine noch gute entwicklungspolitische Wirksamkeit bei (Note 2).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Bei Vorhaben, in denen die Verantwortung für Auswahl, Planung, und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen der kommunalen Ebene zugeordnet wird, sollte darauf geachtet werden, dass ein adäquates Training hinsichtlich der Zuständigkeiten für Betrieb und Wartung angeboten wird. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, ob

die Finanzausstattung der Gemeinden/Distrikte ausreichend ist, um den nachhaltigen Unterhalt der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten.

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.