

Guatemala: Ländlicher Wegebau I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Programmnummer	1987 65 927	
Programmträger	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) / Dirección General de Caminos (DGC)	
Consultant	GITEC, Düsseldorf	
Jahr der Prüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	03/88	09/89
Durchführungszeitraum	3,75 Jahre	12,7Jahre
Investitionskosten	8,8 Mio EUR	9,8 Mio EUR
Eigenbetrag	1,2 Mio EUR	2,1 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,7 Mio EUR	7,7 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Entwicklungspolitisches Oberziel des Programms war die Verringerung der extremen wirtschaftlichen und sozialen Unterentwicklung der in verkehrsmäßig isolierten Dörfern lebenden Bevölkerung im Departamento Alta Verapaz durch die Anbindung solcher Ortschaften an das vorhandene Straßen- und Wegenetz, in dem ca. 220 km – später reduziert auf rd. 175 km – ländlicher Wege gebaut werden. Indikator für das Oberziel war die verstärkte Nutzung der Dienstleistungen in den Kleinstädten seitens der angeschlossenen Dörfer. Die Programmziele waren (a) der verkehrsmäßige Anschluss von Dörfern und deren Bevölkerung zur Erschließung ihres Entwicklungspotentials, und (b) die Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu zentralörtlichen Diensten und die Erleichterung der Versorgung der Dörfer mit staatlichen und privaten Leistungen. Die gelegentlich der AK revidierten Indikatoren für die Programmziele waren (a) die Zahl der vom Programm begünstigten Dörfer und ihrer Einwohner, (b) ein befriedigender Zustand der Programmwege 5 Jahre nach ihrer Inbetriebnahme, (c) die Verringerung der Wege- und Fahrzeit zum nächst größeren Ort, (d) das Verkehrsaufkommen, (e) ein regelmäßiger Anschluss zu den Kleinstädten durch öffentlichen und privaten Nahverkehr, (f) die Erhöhung der Zahl der Besuche landwirtschaftlicher, Gesundheits- und sonstiger Berater im Dorf, (g) der Bau neuer oder die Verbesserung vorhandenen Schulen (Einrichtungen / personelle Ausstattung) sowie der Wasser- und Sanitärversorgung, sowie (h) die Umstellung bei der Art und Weise der Transports der Überschussproduktion (bei PP durch den Bauern selber oder Lasttier)

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Programmplanung und deren Hauptursachen

Der bei der Programmprüfung geschätzte Gesamtumfang des Wegebauprogramms von 224 km konnte aufgrund von Kostensteigerungen nicht eingehalten werden und wurde 1995 bzw. 1997 sukzessiv auf 174,7 km reduziert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Entwicklungseffekte, die mit dem Bau der Wege ermöglicht wurden, sind vielseitig und weitreichend. Die Öffnung der Wege war unstrittig das Schlüsselement für die angestoßenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in der Programmregion, deren Bevölkerung überwiegend noch in großer Armut lebt. Diese Wirkungen sind zum großen Teil unumkehrbar. Deshalb ist das Risiko für die nachhaltige Erreichung des entwicklungspolitischen Oberziels gering. Die Signifikanz und Relevanz des Vorhabens wird als zufrieden stellend gewertet.

Die für das Programm gesteckten Ziele und das Oberziel wurden erreicht, auch wenn der Zustand der finanzierten Wege mangels ausreichender Unterhaltung einer Verbesserung bedarf und somit Nachhaltigkeitsrisiken bestehen. Aufgrund der Vielzahl der positiven sozioökonomischen Wirkungen durch den Wegebau, und da nicht davon auszugehen ist, dass die Wege irgendwann ihrer Funktion als Transport- und Verkehrsader nicht mehr gerecht werden können, kann die Effektivität des Vorhabens als insgesamt ausreichend gewertet werden.

Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Verzinsung der einzelnen Programmwege bzw. des Programms insgesamt kann anhand der überschlägig durchgeführten Rechnungen davon ausgegangen werden, dass das bei der Programmprüfung gesteckte Ziel von mindestens 6% erreicht wurde. Die volkswirtschaftliche Rentabilität des Programms hätte aber weitaus höher ausfallen können, wenn eine höhere Durchführungseffizienz erzielt worden wäre. So konnte das Vorhaben nur mit erheblichen Kostensteigerungen und Zeitverzögerungen – bedingt durch die topografischen Bedingungen in der Region (unerwartet harter Boden) in Verbindung mit dem arbeitsintensiven Durchführungskonzept, aber auch durch die Schwäche des Programmträgers und organisatorischer Mängel bei der Umsetzung des arbeitsintensiven Baukonzeptes - durchgeführt werden. In der Folge wurde der einzelne Straßenkilometer wesentlich teurer als erwartet und die Gesamtlänge der Programmwege musste reduziert werden. Auch die Unterhaltung ist so schwach, dass in absehbarer Zeit durch den guatemaltekischen Staat hohe Summen zur Rehabilitierung der Straßen aufzubringen sein werden, um die positiven wirtschaftlichen und sozioökonomischen Wirkungen nachhaltig zu sichern. Die Effizienz des Vorhabens wird deshalb als nicht mehr als ausreichend bewertet.

Zusammenfassend, bei Berücksichtigung der o.g. Kriterien für die Erfolgsbewertung, wird dem Vorhaben insbesondere aufgrund seiner hohen entwicklungspolitischen Relevanz und Signifikanz eine insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit zugeordnet (Stufe 3).

Programmübergreifende Schlussfolgerung

Das partizipative und arbeitsintensive Programmdurchführungskonzept hatte zwar sehr positive sozioökonomische Wirkungen zur Folge (Einkommensschub bei der im Wegebau tätigen Bevölkerung, mit über die dadurch geschaffenen Kaufkraft auch nachgelagerten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten), führte aber letztlich zu erheblich höher als erwarteten spezifischen Kosten je km gebautem Weg, was die Reduzierung der Gesamtlänge der gebauten Wege von ursprünglich geplanten 224 km auf lediglich rd. 175 km zur Folge hatte. Die Vor- und Nachteile dieses „trade-off“ müssen bei weiteren Vorhaben dieser Art sorgfältig ausgelotet werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht (wie etwa bei der Weltbank) als separate Bewertungskategorie behandelt, sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.