

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Kenia: Straßenunterhaltung I



<b>Sektor</b>	21020	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Straßenunterhaltung I – BMZ-Nr. 1995 65 433	
<b>Projekträger</b>	Kenya Rural Roads Authority (KeRRA)	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012</b>		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten</b>	13,25 Mio. EUR	21,34 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	5,58 Mio. EUR	13,67 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	7,67 Mio. EUR 7,67 Mio. EUR	7,67 Mio. EUR 7,67 Mio. EUR

\* Vorhaben in Stichprobe

**Projektbeschreibung:** Das Vorhaben diente der Unterstützung des Trägers bei Einführung und Umsetzung eines neuen Straßenunterhaltungskonzepts auf Basis von arbeitsintensiven Technologien unter Einbeziehung des Privatsektors. Mit dem FZ-Darlehen wurden im Wesentlichen Instandsetzungs- und Unterhaltungsarbeiten finanziert, um etwa 1.000 km des klassifizierten Straßennetzes in den Programmdistrikten in einen Zustand laufender Wartungsfähigkeit zu versetzen. Die Arbeiten wurden von lokalen Kleinunternehmen ausgeführt. Weitere Programmkomponenten waren Beschaffung von Fahrzeugen und EDV-Gerät, Einführung eines Vertragsmanagementsystems in den dezentralen Verwaltungseinheiten, Trainingsmaßnahmen für Unternehmen und Überwachungspersonal, sowie Consultingleistungen.

**Zielsystem:** Programmziel war die kostengünstigere und weniger eingeschränkte Abwicklung des Verkehrsaufkommens auf den Straßen der Maßnahmedistrikte. Dadurch sollte als entwicklungspolitisches Ziel der Maßnahme ein Beitrag zur Verbesserung von Produktions- und Vermarktungsbedingungen sowie des Zugangs der Bevölkerung zu sozialen Einrichtungen geleistet werden. Als Programmzielindikatoren wurden für die betroffenen Straßen eine Reduzierung der Tarife im Personen- und Frachtverkehr und eine Erhöhung der Durchschnittsgeschwindigkeit der Fahrzeuge definiert.

**Zielgruppe:** Nutzer der Straßen in den Programmdistrikten, insbesondere die ansässigen landwirtschaftlichen und gewerblichen Betriebe.

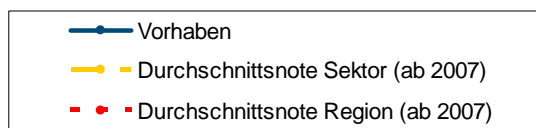
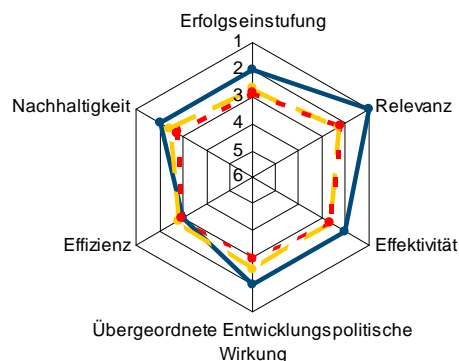
### Gesamtvotum: Note 2

Das Ergebnis der Ex Post-Evaluierung des Vorhabens entspricht insgesamt den Erwartungen; wesentliche Mängel haben sich keine ergeben.

**Bemerkenswert:** Gemeinsam mit einer Sequenz vergleichbarer geberfinanzierter Programme in weiteren Distrikten Kenias hat das Programm zur Implementierung eines landesweit einheitlichen Straßenunterhaltungskonzepts sowie der Umsetzung nachhaltiger institutioneller Reformen im kenianischen Straßensektor beigetragen.

Mit der Aussetzung der Implementierung bis zur Einrichtung eines unabhängigen Roads Board zur Bewirtschaftung des Fuel Levy Funds, sowie der Anpassung der Programmmaßnahmen an die geänderten sektoralen Rahmenbedingungen wurden diese Aspekte wirksam und nachhaltig unterstützt.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Aufgrund der hohen Relevanz des Vorhabens, des guten Instandhaltungszustands der besichtigten Straßen, der hohen Nachhaltigkeit sowie der insgesamt guten entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird das Vorhaben mit der Gesamtnote gut bewertet, auch unter Berücksichtigung der bei Darstellung der Einzelkriterien genannten Schwachpunkte.

Note: 2

**Relevanz:** Das Vorhaben hat zentrale Problemfelder im Bereich der Straßenunterhaltung adressiert, nämlich dringend erforderliche sektorale Reformen sowie die Finanzierung der Straßenunterhaltung. Mit der Aussetzung der Implementierung bis zur Einrichtung eines unabhängigen Roads Board zur Bewirtschaftung des Fuel Levy Funds sowie der Anpassung der Programmmaßnahmen an die geänderten sektoralen Rahmenbedingungen wurden diese Aspekte wirksam verfolgt und unterstützt.

Als Teil der landesweiten Umsetzung des sogenannten „Roads 2000 Ansatzes“ ordnet sich das Straßenunterhaltungsprogramm ein in eine Sequenz vergleichbarer geberfinanzierter Programme in anderen Bezirken des Landes mit dem Ziel einheitlicher Standards und Verfahren in der Straßenunterhaltung unter Beteiligung des Privatsektors. Das Vorhaben war folglich konzeptionell und organisatorisch sehr gut mit dem Engagement anderer Geber abgestimmt. Das Vorhaben entspricht den kenianischen nationalen Entwicklungsstrategien *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation* (ERS) und *Vision 2030* und stand zum Zeitpunkt der Konzeption und Umsetzung im Einklang mit den entwicklungspolitischen Schwerpunkten der BMZ-Länderstrategie Kenia.

Die Programmstraßen liegen in der am dichtesten besiedelten und am intensivsten landwirtschaftlich genutzten Region Kenias, was zusätzlich zur Relevanz beigetragen hat. Teilnote: 1

**Effektivität:** Das bei Programmprüfung festgelegte Ziel der Maßnahme war die kostengünstigere und weniger eingeschränkte Abwicklung des Verkehrsaufkommens auf den Straßen in den Maßnahmedistrikten. Die Zielerreichung sollte anhand der folgenden Indikatoren gemessen werden:

- Reduzierung der Fahrzeugbetriebskosten; Reduzierung der Tarife im Personen- und Frachtverkehr um durchschnittlich 12%.  
→ Die Fahrzeugbetriebskosten sind aufgrund des verbesserten Straßenzustands grundsätzlich gesunken. Dies gilt auch für die verkehrlichen Tarife, wenngleich eine exakte Quantifizierung dieses Indikators wenig praktikabel ist, da er stark durch externe Faktoren (Benzinpreisentwicklung etc.) beeinflusst wird.
- Erhöhung der Geschwindigkeit der Fahrzeuge um durchschnittlich 40 km/h.  
→ Dieser Indikator wird als erfüllt erachtet, da der weit überwiegende Teil der instandgesetzten Straßen vor Umsetzung der Arbeiten zuvor entweder gar nicht oder nur sehr eingeschränkt befahrbar war. Allerdings wird die erhöhte Fahrgeschwindigkeit, insbesondere von kleineren KFZ und Krafträdern, von Anwohnern der an den Straßen liegen-

den Dörfern und Siedlungen auch als großes Problem benannt. Vielerorts wurden daher selbstgebaute Straßenschwellen aus Sand und Steinen errichtet, die dringend durch fachgerechte Schwellen ersetzt werden müssen.

→ Alternativ wären etwa die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs auf den Programmstraßen sowie eine Verminderung der Reisezeiten heranzuziehen.

- Verbesserte Allwetterbefahrbarkeit der Programmstraßen.

→ Erfüllt.

Hinsichtlich der intendierten Ergebnisse des Vorhabens kann festgehalten werden, dass die geplanten 1000 km instandgesetzter Straßen mit 971 km nahezu vollständig erreicht wurden; gleiches gilt für die Anzahl ausgebildeter Unternehmer bzw. Mitarbeiter der KeRRA Regionalbüros (288 gegenüber 281), wobei die hohe Zahl trainierter KeRRA-Mitarbeiter auch auf hohe Personalfuktuation in den Regionalbüros zurückzuführen ist.

Der kenianischen Eigenbeitrag, der sich zwischenzeitlich aufgrund der Zurechnung von Wartungsmaßnahmen am Straßennetz der Programmbezirke von ursprünglich 5,58 Mio. EUR auf 13,67 Mio. EUR erhöht hatte, wurde für laufende und periodische Unterhaltung von insgesamt 6.750 km Straßen genutzt. Damit wurde die Zusage der Partnerseite, lokale Mittel in zumindest gleicher Höhe wie der FZ-Finanzierungsbeitrag bereitzustellen, eingehalten. Teilnote: 2

**Effizienz:** Die gesamte Durchführungsdauer betrug 60 Monate und deckte sich damit mit den Angaben im Prüfungsbericht, allerdings hat sich die Umsetzung zeitlich um 15 Monate nach hinten verschoben. Damit einher gingen höhere Kosten für den Managementconsultant, dessen Vertrag von 36 auf 51 Monate verlängert werden musste.

Die verlängerte Umsetzungsdauer resultierte - neben notwendigen umfangreichen Planungs- und Vorbereitungsarbeiten - nicht zuletzt aus häufigen Personalwechseln in den Regionalbüros von KeRRA, die mit höherem Schulungsaufwand einhergingen, sowie aus erheblichen Verzögerungen bei der Weiterleitung der Programmmittel vom Finanzministerium an das Straßenministerium und weiter auf die Konten der KeRRA-Regionalbüros. Entsprechend kam es immer wieder zu verspäteten Zahlungen an die lokalen Kleinunternehmer, die daraufhin in mehreren Fällen die Arbeiten aufgrund fehlenden Cashflows vorübergehend einstellen mussten.

Die Einheitskosten für die FZ-finanzierten Instandsetzungsarbeiten lagen bei 5.350 EUR pro km und sind damit vergleichsweise niedrig ausgefallen.

Hinsichtlich der Allokationseffizienz ist festzuhalten, dass die ausgewählten Streckenabschnitte ein überdurchschnittlich hohes Verkehrsaufkommen aufweisen.

Künftig wird verstärkt darauf zu achten sein, dass das Prinzip des übergeordneten *Roads 2000* Ansatzes, sämtliche Arbeiten am ländlichen Wege- und Straßennetz von privaten Unternehmen durchführen zu lassen, auch konsequent verfolgt wird. Vereinzelt beobachtete Bestrebungen auf Bezirksebene, die Arbeiten zu vermeintlich geringeren Kosten durch ungelernete Tagelöhner mit Überwachung durch KeRRA durchführen zu lassen, beeinträchtigt die Effizienz und die Qua-

lität der Ausführung, zumal die Schulungen im Rahmen des Vorhabens zu merklich erhöhten Kapazitäten bei den Unternehmen geführt haben. Teilnote: 3

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Die Programminterventionen haben zu erheblichen konkreten Verbesserungen für die Zielgruppe geführt, da der weit überwiegende Teil der Programmstraßen vor Beginn der Instandsetzungsarbeiten gar nicht bzw. nur sehr eingeschränkt befahrbar war und sich folglich der Zugang zu Märkten und sozialen Dienstleistungen signifikant erhöht hat. So ist die Verfügbarkeit öffentlicher Transportmittel (Matatus, Taxis und Krafträder) gemessen an der Frequenz der Fahrten – je nach Distrikt zwischen 16% und 90% – gestiegen, während die Tarife im öffentlichen Personenverkehr zwischen 17% und 44% gesunken sind.

Allerdings hat die im Rahmen der Ex Post-Evaluierung durchgeführte sozioökonomische Wirkungsstudie ergeben, dass sich etwa die spezifischen Fahrzeugbetriebskosten nach einem Rückgang von bis zu 70% gegenüber dem Beginn der Umsetzung seit Programmende teilweise wieder leicht erhöht haben. Dies liegt zwar zuvorderst an der ungünstigen Benzinpreisentwicklung seit Abschluss des Vorhabens, allerdings dem Vernehmen nach auch daran, dass sich der Zustand eines Teils der Straßen seither wieder verschlechtert hat, da aufgrund nach wie vor zu geringer Mittelallokation für laufende und periodische Wartungsarbeiten nicht alle Straßen in der Region in die jährlichen Arbeitspläne der Distriktverwaltungen aufgenommen werden können.

Das Programm hat durch Unterstützung und Ausweitung des übergeordneten *Roads 2000* Ansatzes zu verbesserter Partizipation der lokalen Bevölkerung bei der Erstellung der Arbeitsplanung geführt und zur Steigerung der Kapazitäten des Privatsektors, des Wettbewerbs und der Transparenz bei Vergaben beigetragen. Teilnote: 2

**Nachhaltigkeit:** Im Prüfungsbericht wurde darauf verwiesen, dass sich das Nachhaltigkeitsrisiko durch die eingeforderten und realisierten Sektorreformen reduziert hat. Mit Übertragung der Verantwortlichkeit für Ausbau und Unterhaltung des ländlichen Straßennetzes auf die ausgegliederte KeRRA bzw. auf deren Regionalbüros haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen weiter verbessert.

Die Schulungen im Rahmen des Programms haben ebenfalls zur Nachhaltigkeit beigetragen, da sie zu gestiegenen Fähigkeiten seitens des KeRRA-Personals im Hinblick auf Planung, Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und finanzielle Abwicklung der Wartungsarbeiten geführt haben. Die lokalen Unternehmen haben ihre Kenntnisse hinsichtlich Vergabeverfahren und Teilnahme an Ausschreibungen sowie hinsichtlich arbeitsintensiver Durchführung der Arbeiten verbreitern können.

Die vor Ort gewonnenen Eindrücke deuten ferner darauf hin, dass hinsichtlich der Mittelbereitstellung für Wartung und Instandhalten in den Jahren seit der Abschlusskontrolle im Juni 2009 eine gewisse Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit eingetreten ist. Die Höhe der verfügbaren Mit-

tel steigt kontinuierlich an und wird auf Basis festgelegter Kriterien zwischen den Bezirken verteilt. Dennoch sind die zur Verfügung stehenden Budgets noch immer zu niedrig, um alle klassifizierten Straßen in die jährlichen Wartungspläne der Programmdistrikte aufnehmen zu können, was vereinzelt zu einer erneuten Verschlechterung des Straßenzustands nach Programmende geführt hat.

Ferner ist darauf zu achten, dass diese Mittel für den intendierten Zweck eingesetzt werden. Es besteht die Gefahr, dass ein steigender Anteil der Gelder für kostenintensiven Neubau bzw. Instandsetzung anstatt für die Wartung bestehender, bereits instandgesetzter Straßen zur Beibehaltung eines Zustands der Befahrbarkeit und laufenden Wartungsfähigkeit genutzt wird, nicht zuletzt aufgrund politischer Einflussnahme auf lokaler Ebene, insbesondere im Vorfeld von Wahlen. 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