

Peru: Ländlicher Wegebau in der Region Jaén

Ex-Post Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	1) 1996 66 413 (Sachinvestition) 2) 1997 70 173 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Instituto Nacional de Desarrollo (INADE): Proyecto Especial Jaén – San Ignacio – Bagua (PEJSIB)	
Consultant	1) verschiedene lokale Firmen 2) GITEC Consult	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1998	4. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	3 Jahre	5,5 Jahre
Investitionskosten	1) 9,7 Mio. EUR 2) 0,4 Mio. EUR	10,6 Mio. EUR 0,4 Mio. EUR
Eigenbeitrag	2,4 Mio. EUR	3,3 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 7,3 Mio. EUR 2) 0,4 Mio. EUR	7,3 Mio. EUR 0,4 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	keine
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Bei dem Vorhaben handelt es sich um ein Programm zur Verbesserung der Lebenssituation der armen Bevölkerung im Nordosten Perus durch die Rehabilitierung und Verbesserung von insgesamt 228 km ländlicher Wege in vier Provinzen (Jaén, San Ignacio, Bagua und Utcubamba). Programmziele waren die nachhaltige Verringerung der Transportkosten sowie die Erhöhung des Güterausstausches und Personentransports in den durch die Wegebaumaßnahmen geförderten Gebieten. Hierdurch sollten wesentliche Impulse zur besseren Nutzung des regionalen Produktionspotenzials, vor allem der Landwirtschaft, und zur Verbesserung der Einkommenslage und Lebensbedingungen der dort lebenden Bevölkerung ausgehen (Oberziel). Die Programm- und Oberzieldefinitionen erscheinen auch aus heutiger Sicht angemessen.

Als Indikatoren für das Erreichen des Programmziels wurden eine Senkung der spezifischen Kfz-Betriebskosten gegenüber der Ausgangssituation um durchschnittliche 50 % und eine Steigerung der Verkehrsleistung um jährlich mindestens 4,6 % genannt. Oberzielindikatoren wurden nicht definiert. Aus heutiger Sicht hätten Näherungsindikatoren und Zielwerte (z.B. Transportkosten oder -zeiten, landwirtschaftliche Erträge etc.) definiert und durch eine sozioökonomische

Ex-Ante-Untersuchung (Baseline) erhoben werden sollen. Programmträger war INADE – Instituto Nacional de Desarrollo und ihre vor Ort ansässige Einheit PEJSIB (Proyecto Especial Jaén San Ignacio Bagua) als Durchführungseinheit.

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

Das als offenes Programm konzipierte Vorhaben sah die Rehabilitierung bzw. die Verbesserung von 12 ländlichen Wegen in der Programmregion mit einer Gesamtlänge von 274 km sowie die Beschaffung von Baugeräten für die periodische Straßenunterhaltung einerseits (Investitionsmaßnahme), sowie die Unterstützung des Trägers PEJSIB und der für die Wartung der Programmwege verantwortlichen Distriktverwaltungen und Gemeinden (Begleitmaßnahme) vor. Aufgrund von Baukostenerhöhungen konnten nur 10 der geplanten 12 Wege, mit einer Gesamtlänge von 228 km, finanziert werden. Im Rahmen der Begleitmaßnahme wurde PEJSIB beim Aufbau und der Einführung eines Unterhaltungsprogramms für die fertig gestellten Wege sowie bei der Verbesserung der Werkstattorganisation und punktuell bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen unterstützt. Den später für die routinemäßige Wartung vorgesehenen zuständigen Distriktverwaltungen und Gemeinden wurden Wartungshandbücher übergeben. Die Durchführungsdauer lag mit fünfeinhalb Jahren über der geplanten Durchführungsdauer von drei Jahren.

Die Auslegung der Programmwege ist angemessen und entspricht nationalen Standards. Allerdings liegen die Kosten mit rund 38.000 EUR pro Wege-km um 28 % über den ursprünglich geplanten Kosten und weit über dem nationalen Durchschnitt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sowohl die geographischen Gegebenheiten in der Programmregion als auch die schlechte Verfügbarkeit von Baumaterial zu erheblich höheren Kosten geführt haben. Die Qualität der rehabilitierten Straßen kann insgesamt als zufrieden stellend bewertet werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Ein Vergleich der Kfz-Betriebskosten auf Erdwegen in schlechtem Zustand (Situation der meisten Wege vor Rehabilitierung) und befestigten Wegen in sehr gutem oder gutem Zustand (Situation der rehabilitierten Wege nach Fertigstellung) zeigt durchschnittliche Kostenersparnisse je nach Gelände von 42-47 % für PKW und offene Kleintransporter (Pickups) bzw. 48-58 % für LKW. Hinzu kommen Ersparnisse durch einen veränderten Mix der motorisierten Fahrzeugflotte (teilweise Ablösung von Pickups durch PKW oder LKW), die allerdings nicht quantifiziert wurden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit der Rehabilitierung der Programmwege die angestrebte Halbierung der spezifischen Kfz-Betriebskosten erreicht werden konnte. Verkehrszählungen auf sechs Programmwegen, für die Verkehrszählungen für das Jahr 1996 vorlagen (62 % der rehabilitierten Wege-km), ergaben eine Zunahme des PKW-, Pickup- und LKW-Verkehrs zwischen 1996 und 2006 von durchschnittlich 20 auf 86 Fahrzeuge pro Tag, was einer Steigerung von 16 % pro Jahr entspricht. Hinzu kommt der auf einigen Strecken sehr erhebliche Verkehr durch Motorräder, Motortaxis, Fahrräder, Pferde/Maultiere und Fußgänger, über dessen Entwicklung mangels Vergleichszahlen vor Rehabilitierung jedoch keine Aussagen möglich sind. Die gemessene Verkehrssteigerung übertrifft die prognostizierten Werte deutlich. Das Projektziel kann damit zum Zeitpunkt der Schlussprüfung als erreicht gelten.

Eine im Rahmen der Schlussprüfung durchgeführte sozioökonomische Untersuchung belegt eine Reihe sehr positiver Entwicklungen für die bäuerliche Bevölkerung im Einzugsgebiet der Programmwege (Zielgruppe): verbesserte Vermarktungsmöglichkeiten, Zunahme von Handel und Dienstleistungen, schnellere und billigere Transportmöglichkeiten für Personen und Güter, verbesserte Versorgung mit sozialen Dienstleistungen und stärkere Teilhabe am politischen und sozialen Leben. Anzeichen für einen deutlichen Anstieg negativer Folgen des Programms (z.B.

illegaler Baumeinschlag, Drogenanbau, Zunahme von Verkehrsunfällen) wurden nicht festgestellt. Aufgrund der vorliegenden Informationen erachten wir auch das Oberziel zum Zeitpunkt der Schlussprüfung als erreicht.

Die Programmkonzeption ging davon aus, dass die Routineunterhaltung der rehabilitierten Programmwege (Reinigung der Straßengräben und Abwasserkanäle, Rückschneiden der Vegetation, Entfernung von Geröll und Ausbessern kleinerer Straßenschäden) durch die begünstigten Kommunalverwaltungen (vorrangig die Distrikte) übernommen und in arbeitsintensiver Form durch die Anwohner der Programmwege durchgeführt würde; entsprechende Zusagen von Vertretern der Kommunalverwaltungen lagen vor Programmbeginn vor. Die periodische Unterhaltung, die den Einsatz von schweren Baugeräten erfordert, sollte temporär (und aus Programmmitteln finanziert) vom Programmträger PEJSIB durchgeführt werden, bis die Kommunalverwaltungen (vorrangig die Provinzen) in die Lage versetzt wären, die periodische Unterhaltung eigenständig durchzuführen. Bei der Schlussprüfung zeigte sich jedoch, dass keinerlei periodische Unterhaltung der Programmwege durch die begünstigten Kommunalverwaltungen erfolgt und hierfür auch keine Mittel in den entsprechenden Haushalten vorgesehen waren. Auch eine Routineunterhaltung findet nur auf einem Teil der Programmwege und auch dort nur vollkommen unzureichend statt.

Das Unterhaltungskonzept erwies sich somit als nicht tragfähig. Neben finanziellen Beschränkungen bei den Distrikten und Provinzen lagen wesentliche Gründe in der unzureichenden bzw. zu spät erfolgten Einbindung der Kommunalverwaltungen und der begünstigten Bevölkerung in das Wegeprogramm. Die derzeitigen Unterhaltungsmaßnahmen sind vollkommen unzureichend, um die Unterhaltung der Programmwege sicher zu stellen, mit der Folge einer sich kontinuierlich verschlechternde Straßenqualität. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung wurde der Straßenzustand auf keinem der 10 Programmwege als sehr gut oder gut bewertet (4 Wege als befriedigend, 4 als befriedigend bis schlecht und 2 als schlecht). Der Restwert der Gesamtinvestition der Rehabilitierungsmaßnahmen wurde auf nur noch rund 50 % geschätzt. Insgesamt ist zu befürchten, dass die positiven Programmwirkungen nicht nachhaltig sind und das Vorhaben damit keinen nachhaltigen Beitrag zur Oberzielerreichung leisten kann.

Obwohl sich die Unterhaltungsproblematik im Programmverlauf immer klarer zeigte, wurde kein direkter Kontakt zu einem von Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank unterstützten umfangreichen Wegeprogramm gesucht, das unter dem Namen Provías Rurales mittlerweile zu einer eigenständigen Einheit des Transportministeriums (MTC: Ministerio de Transporte y Comunicación) geworden ist und für die Rehabilitierung und Unterhaltung ländlicher Wege demnächst in ganz Peru zuständig sein wird. Zwar wurden inzwischen Informationen über die Programmwege an Provías Rurales übermittelt. Inwieweit eine schnelle Integration der Programmwege in die Zuständigkeit von Provías Rurales erfolgen und die Unterhaltungsproblematik damit gemindert oder behoben werden kann, war zum Zeitpunkt der Schlussprüfung nicht absehbar.

Die Armutswirkungen des Programms rechtfertigen eine Einstufung als „sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung“, da ein hoher Anteil der Bevölkerung in der Programmregion arm ist (72,4 % bzw. 73,3 % in den betroffenen Departamentos Amazonas und Cajamarca), es aber keine intensive Form der Beteiligung der Zielgruppe in Form von Eigenverantwortung und Selbstorganisation gab. Das Vorhaben war weder als Haupt- noch Nebenziel auf den Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Das Vorhaben hatte grundsätzlich ein nur sehr begrenztes Potenzial, einen Beitrag zur Verbesserung des Geschlechterverhältnisses zu leisten. Partizipative Entwicklung/gute Regierungsführung war kein Programmziel.

Wir beurteilen die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wie folgt:

- Das Programmziel kann zum Zeitpunkt der Schlussprüfung als erreicht gelten. Aufgrund der Unterhaltungsproblematik muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Programmzielerreichung nicht nachhaltig ist. Das Teilkriterium der Effektivität des Wegeprogramms muss somit insgesamt als nicht mehr ausreichend bewertet werden (Teilbewertung: Note 4).
- Transport ist ein wesentlicher Engpass für die ländliche Entwicklung der Programmregion, und eine Verbesserung der Transportinfrastruktur trägt entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung der Programmregion bei. Das Wegeprogramm leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Oberziels und erfüllt damit zum Zeitpunkt der Schlussprüfung das Teilkriterium der Relevanz. Aufgrund der Unterhaltungsproblematik muss jedoch wie bei der Beurteilung der Effektivität davon ausgegangen werden, dass der Beitrag des Wegeprogramms zur Oberzielerreichung nicht nachhaltig ist. Zudem mangelt es dem Vorhaben an Signifikanz, da es – anders als das von Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank unterstützte nationale Wegeprogramm Provías Rurales – keinen Beitrag zu einem im Land replizierbaren Ansatz für die Rehabilitierung und Unterhaltung ländlicher Wege liefert, d.h. keinen Modellcharakter hat und auch nicht strukturbildend wirkt. Insgesamt wird die Relevanz und Signifikanz des Vorhabens als nicht mehr ausreichend bewertet (Teilbewertung: Note 4).
- Die Auslegung der Programmwege erscheint angemessen. Die Investitionskosten und auch die aus Programmmitteln finanzierten Unterhaltungskosten liegen zwar deutlich über den bei Programmprüfung geschätzten Werten, was aber in den geographischen Gegebenheiten in der Programmregion begründet zu sein scheint. Trotz der hohen Kosten und einiger Mängel beim Bau und bei der mit Programmmitteln durchgeführten Unterhaltung kann die Produktionseffizienz insgesamt als ausreichend bewertet werden. Das im Vergleich zu den Erwartungen bei Programmprüfung hohe Verkehrsaufkommen und die sich hieraus ergebende hohe gesamtwirtschaftliche Verzinsung der Wege deuten zudem auf eine gute Allokationseffizienz des Wegeprogramms zum Zeitpunkt der Schlussprüfung. Bei der zu befürchtenden raschen Verschlechterung der Qualität der Programmwege aufgrund mangelnder Unterhaltung werden sich die Fahrzeugbetriebskosten jedoch schnell wieder erhöhen, mit Auswirkungen sowohl auf das Verkehrsaufkommen, die Transporttarife und letztlich auch auf die gesamtwirtschaftliche Rentabilität. Mit Blick auf die ungesicherte nachhaltige Allokationseffizienz wird die Effizienz des Vorhabens als insgesamt nicht mehr ausreichend bewertet (Teilbewertung: Note 4).

Entsprechend der Teilvoten ergibt sich die Gesamtbewertung des Wegeprogramms als insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Gesamtbewertung: Note 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Der Unterhaltung der Programmwege nach Ende der Programmmaßnahmen muss eine zentrale Rolle zukommen und zwar sowohl beim Design als auch während des gesamten Durchführungszeitraums von ländlichen Wegevorbaben, um die Nachhaltigkeit der Vorhaben zu sichern. Das betrifft insbesondere die nachfolgenden Aspekte:

- Die Zusagen lokaler Gebietskörperschaften, die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Unterhaltung der rehabilitierten Wege zu übernehmen, dürfen nicht überbewertet werden, da sie häufig nicht "einklagbar" sind. Ohne Prüfung der finanziellen Ausstattung sowie der Möglichkeiten und Anreize der Gebietskörperschaften, zuge-

sagte Mittel anderweitig zu vergeben, erscheinen entsprechende Zusagen wenig glaubwürdig.

- Die frühzeitige Einbeziehung der von den rehabilitierten ländlichen Wegen begünstigten Bevölkerung in das Rehabilitierungsprogramm ist aus mehreren Gründen ratsam: Erstens ermöglicht sie die rechtzeitige Schaffung der Organisationsstrukturen und technischen Fähigkeiten für die Routineunterhaltung, wenn diese dezentral und arbeitsintensiv durchgeführt werden soll. Zweitens können Fragen einer teilweisen Finanzierung der zukünftigen Routineunterhaltung durch die Begünstigten, z.B. durch die Einrichtung von Mautstellen oder spezielle Abgaben von Transportunternehmern, rechtzeitig angegangen werden, sodass sie direkt nach dem Ende der Rehabilitierungsmaßnahmen (und nicht erst zu einem Zeitpunkt, zu dem sich der Straßenzustand aufgrund unzureichender Unterhaltung bereits merklich verschlechtert hat) in Kraft treten können. Drittens kann hierdurch frühzeitig politischer Druck auf die Gebietskörperschaften ausgeübt werden, zugesagte Mittel für die Unterhaltung nach Fertigstellung der Rehabilitierungsmaßnahmen auch tatsächlich bereit zu stellen. Und viertens kann die begünstigte Bevölkerung bei frühzeitiger Einbindung in das Programm eine zusätzliche Überwachungsfunktion bei den Bauarbeiten und auch bei den periodischen Unterhaltungsmaßnahmen einnehmen, was die Qualität der Ausführung der Bau- und Unterhaltungsaktivitäten durchaus positiv beeinflussen kann.
- Die Wahl des Programmträgers sollte nicht vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Baudurchführung sondern von Anfang an auch unter dem Gesichtspunkt der längerfristigen Verantwortlichkeit für die Wegeunterhaltung erfolgen. Ein "Projektdurchführungsträger" hat keine institutionellen Anreize, sich intensiv für den Aufbau externer Unterhaltungskapazitäten einzusetzen. Sein institutionelles Interesse wird vielmehr darauf ausgerichtet sein, Unterhaltungsmaßnahmen selber durchzuführen, solange hierfür Mittel zur Verfügung stehen. Mittel zur Stärkung von Unterhaltungskapazitäten sollten grundsätzlich dort eingesetzt werden, wo die Unterhaltung mittel- bis langfristig geleistet werden soll und nicht dort, wo sie nur vorübergehend geleistet werden soll. Das muss sowohl für Investitionsmittel als auch für etwaige Begleitmaßnahmen gelten.
- Ist die Unterhaltungsproblematik zum Zeitpunkt der Programmprüfung erkennbar, sollte die Begleitmaßnahme sehr stark auf deren Lösung fokussiert sein, d.h. der Erfolg der Begleitmaßnahme muss an der Nachhaltigkeit der Unterhaltung nach Programmende gemessen werden. Hierzu muss sie entsprechend langfristig angelegt und mit hinreichenden Finanzmitteln ausgestattet werden.
- Zudem sollten ländliche Wegeprogramme mit anderen im Sektor aktiven Gebern abgestimmt und in sektorale Reformprogramme eingebunden sein. Sind die sektoralen Rahmenbedingungen schwach, so sollten Wegeprogramme hinreichend flexibel ausgestaltet werden, sodass sie ggf. auf veränderte nationale oder regionale Rahmenbedingungen reagieren und sich in strukturbildende Aktivitäten der Regierung und/oder anderer Geber auch noch während der Programmdurchführung einklinken können, z.B. durch eine Umwidmung noch nicht fest programmierter Mittel.
- Auflagen sollten i. d. R. so definiert sein, dass im Falle der Nichterfüllung noch Konsequenzen gezogen werden können (und sind deshalb auch nachzuhalten).

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 oben 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 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.