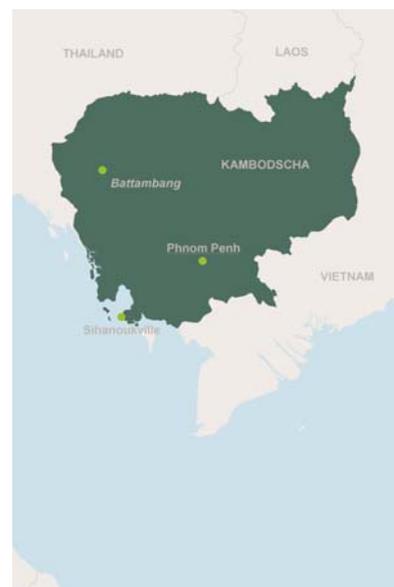


Ex-post-Evaluierung – Kambodscha



Sektor: Straßenverkehrswesen (CRS Kennung 21020)
Vorhaben: Ländliches Infrastrukturprogramm Siem Reap und Kampong Thom I & II (RIP I & RIP II)
 (A) BMZ-Nr. RIP I: 2007 66 014*, A+F-Nr. 2007 408
 (B) BMZ-Nr. RIP II: 2009 66 119
Programmträger: Ministry of Rural Development (MRD)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Projekt A (Plan)	Projekt A (Ist)	Projekt B (Plan)	Projekt B (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	10,56	10,48	11,15	11,15
Eigenbetrag Mio. EUR	3,46	3,41	4,15	4,15
Finanzierung Mio. EUR	7,10	7,01	7,00	7,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	7,10	7,01	7,00	7,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014

Kurzbeschreibung: Mit den Phasen 1 und 2 des Ländlichen Infrastrukturprogramms sollte durch Investitionen in ländliche Infrastruktur der ganzjährige Zugang der Landbevölkerung zu sozialen Einrichtungen und Märkten sowie deren Nutzung durch die Zielgruppe nachhaltig verbessert werden. Die Programme umfassten Ausbau, Rehabilitation und Instandhaltung von ländlichen Wegen sowie den Bau von Märkten in den beiden Regionen Siem Reap und Kampong Thom. Im Rahmen einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme sollte die Unterstützung des unter dem Vorgängervorhaben TRIP IV bereits begonnenen Aufbaus eines Unterhaltungsmanagementsystems fortgeführt werden.

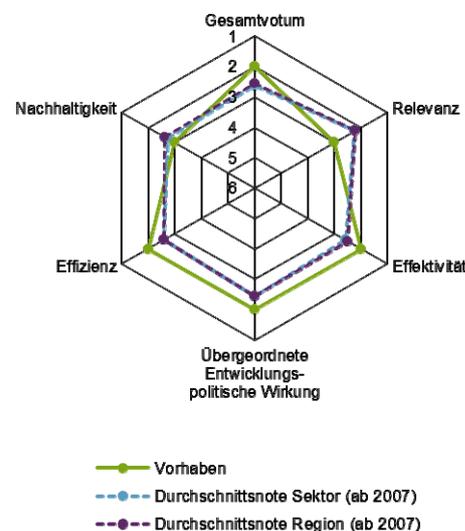
Zielsystem: Entwicklungspolitisches Ziel von RIP I&II war, in den Projektregionen einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie zur Armutsreduzierung der ländlichen Bevölkerung zu leisten, indem diese dank der Projektmaßnahmen einen besseren Zugang zu ökonomischen und sozialen Einrichtungen erhielten. Ziel der Maßnahmen war die ganzjährig erleichterte Nutzung ländlicher Wege zu Märkten, Schulen und Gesundheitseinrichtungen.

Zielgruppe: Die Zielgruppe i.e.S. von RIP I&II war die arme in den ausgewählten Programmgebieten (für beide Vorhaben Siem Reap und Kampong Thom) lebende ländliche Bevölkerung entlang der rehabilitierten oder ausgebauten ländlichen Straßen (ca. 50.000 Personen). Zielgruppe i.w.S. war die gesamte Bevölkerung entlang der instand gehaltenen Wege in den sieben Provinzen aller bis dato durchgeführten Programme.

Gesamtvotum: Note 2 (beide Phasen)

Begründung: Konzeption und Wirkungen beider Phasen sind sehr ähnlich, daher keine unterschiedliche Bewertung.

Bemerkenswert: Langjähriges Engagement im Sektor konnte strukturelle Wirkungen in Bezug auf die Instandhaltung ländlicher Wege erreichen. Diese Wirkungen sind aber durch Probleme in der Geberkoordinierung sowie durch die Aufrechterhaltung von Parallelstrukturen bedroht.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (beide Phasen)

Entscheidend für die gute Bewertung ist die Erreichung der Projektziele auf Outcome- und Impact-Ebene und die effiziente Durchführung trotz steigender Einheitskosten. Die Einzelmaßnahmen, die über den Straßenbau und die Instandhaltung der Straßen hinaus gehen und auch ländliche Märkte zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft umfassen, werden als prinzipiell hoch relevant für die ländliche Entwicklung angesehen, müssen jedoch besser in das Gesamtkonzept eingebunden werden. Ein Schwachpunkt des Programms liegt in der bereits seit Jahren bestehenden Aufrechterhaltung von Parallelstrukturen für die Programmimplementierung, auch wenn diese von kambodschanischer Seite eingefordert wird. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung des Programms in dieser Hinsicht ist wünschenswert, um auch weiterhin eine gute Bewertung zu rechtfertigen.

Relevanz

Die beiden Programme passten sowohl zum Zeitpunkt ihres Durchführungsbeginns 2008/2011 als auch heute noch zur nationalen Sektorpolitik und sind ein wichtiger Bestandteil des nationalen Entwicklungsplans sowie der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie¹. Auch aus heutiger Sicht besitzen der Ausbau und die Instandhaltung ländlicher Wege in Kambodscha hohe Relevanz für die ländliche Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der dortigen Bevölkerung.

Die zusätzliche Einbeziehung des Baus lokaler Märkte stellt grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung der Straßenbaumaßnahmen dar, da eine enge Verbindung von Straßen und Märkten zu landwirtschaftlichen Produktionssteigerungen beitragen kann. Die Betriebsführung der in diesen Phasen gebauten Märkte war jedoch nicht Bestandteil der Projektkonzeption, die Maßnahmen stehen auch räumlich nicht in einem direkten Zusammenhang.

Die A+F-Maßnahme hat entscheidend zum Projekterfolg beigetragen, indem sie sowohl durch die Aus- und Fortbildung der Ministeriumsmitarbeiter als auch durch die Einführung und Optimierung des „Road Maintenance Management and Planning System“ (ROMAPS) klare Prozesse für die Planung, Budgetierung und Umsetzung von Instandhaltungsmaßnahmen etabliert hat. Potentiell gemindert werden die Wirkungen dieser sehr relevanten Maßnahme durch eine de facto inexistente Geberkoordinierung (siehe Nachhaltigkeit). Negativ wird die bereits seit Jahren in diesem Programm bestehende Parallelstruktur für die Programmimplementierung bewertet. Zwar trägt sie zu einer hohen Durchführungseffizienz und -qualität bei. Jedoch erschwert sie den Transfer von Know-How und Prozessen in das Ministerium, und damit strukturelle Veränderungen und nachhaltige Wirkungen.

Relevanz Teilnote: 3 (beide Phasen)

Effektivität

Ziel der Maßnahmen war die ganzjährig erleichterte Nutzung ländlicher Wege zu Märkten, Schulen und Gesundheitseinrichtungen. Die angestrebten physischen Ergebnisse beider Programmphasen konnten beinahe vollständig erreicht werden. Alle geplanten Straßen konnten zu einem teilweise höher als eingeplanten Ausbaustandard rehabilitiert werden, Routine- und periodische Instandhaltungsmaßnahmen sind im angestrebten Umfang in den sieben Provinzen des gesamten FZ-Programms durchgeführt worden (letztere Maßnahmen finanziert aus Eigenmitteln, umgesetzt über die Implementierungsstrukturen des FZ Programms). Der Zustand der in RIP I&II rehabilitierten Straßen wurde seitens des Trägers als zufriedenstellend bis gut bewertet, bis dato wurden kaum Instandhaltungsmaßnahmen für nötig befunden.

Bei RIP I konnte nur einer der geplanten 2-3 Märkte gebaut werden, weil weitere Märkte nicht den gesetzten Anforderungen entsprachen. Bei RIP II wurden die beiden geplanten Märkte auch gebaut. Beide Märkte hatten Anlaufschwierigkeiten. In einem Fall mit der Klärung von Eigentumsrechten verbunden, im

¹ NSDP – National Strategic Development Plan update 2009-2013 (von 2008); National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 (von 2002); Rural Roads Policy (von 2007; MRD).

anderen Fall mit der Akzeptanz der Nutzer. Der Ausbau der Märkte wurde bei den Zielindikatoren nicht berücksichtigt. Die mit dieser Teilkomponente avisierten Wirkungen konnten sich nur zum Teil entfalten. Diese Komponente wirkt nicht gut in das Programm integriert.

Laut soziökonomischen Erhebungen nach Beendigung der Maßnahmen konnte das Programmziel (Outcome) erreicht werden: Die ausgebauten Straßen sind ganzjährig befahrbar und das Verkehrsaufkommen ist im Durchschnitt überall deutlich über Plan gestiegen. Ursprünglich auf Outcome-Ebene angesiedelte Indikatoren zu Kosten- und Zeitersparnissen sind auf die Impact-Ebene verschoben. Die Erreichung der Projektziele in diesen beiden Phasen deckt sich weitestgehend mit den Ergebnissen der Ex-post-Evaluierungen von 2007 und 2012 von früheren Phasen des Programms. Trotz der relativ schlechten Bewertung der ländlichen Märkte wird die Effektivität mit noch gut bewertet, da die Märkte nur einen geringen finanziellen Anteil an den Programmphasen hatten.

Effektivität Teilnote: 2 (beide Phasen)

Effizienz

Die Gesamtkosten konnten in beiden Programmen vollständig eingehalten werden und lagen sogar geringfügig unter Planung. Die durchschnittlichen Kosten pro rehabilitierten Kilometer sind jedoch zwischen Planung von RIP I 2008 und Abschluss von RIP II 2013 um fast 60 % gestiegen. Damit hat sich der Trend aus den vorhergehenden Programmphasen fortgesetzt. Die Begründungen des Ministry of Rural Development (MRD) und des Durchführungsconsultants (v. a. sukzessive höherer Ausbaustandard, Inflation) erscheinen jedoch plausibel und auf national vergleichbarem Niveau, so dass hier eine immer noch gute Produktionseffizienz vorliegt. Die Durchführungszeiten der beiden Programmphasen waren gering, angesichts der Kostenentwicklung wichtig für die Effizienz und auch Zielerreichung beider Programmphasen.

Die Gesamtkosten für den Bau der Märkte bei beiden Programmen lagen leicht unter dem im PV angesetzten Budget (- 8 %) und entsprechen rd. 5 % (RIP 1) bzw. rd. 8 % (RIP 2) der jeweiligen Gesamtkosten. Dabei waren bei RIP I 2-3 Märkte geplant, gebaut wurde mit dem vorhandenen Budget jedoch nur einer. In RIP II wurden mit leicht erhöhtem Gesamtbudget zwei Märkte gebaut, von denen einer jedoch wesentlich kleiner ausfiel als die anderen beiden. Insgesamt haben alle drei Märkte – für lokale Verhältnisse – einen sehr hohen Ausbaustandard (erhöhte Plattform, massives Dach, Umzäunung, Toiletten, etc.). Da bisher nur der Markt aus RIP I seinen Betrieb aufgenommen hat, obwohl beide RIP II Märkte bereits vor über einem Jahr fertig gestellt wurden, kann die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes in Bezug auf diese Programmkomponenten nur als eingeschränkt bewertet werden.

Die Consultingkosten sind gegenüber den Planungen um rd. 20 % angestiegen und liegen bei rd. 11 % der Gesamtkosten. Dies sind ähnliche Werte wie in den früheren Programmphasen. Im Vergleich mit anderen FZ-Programmen des ländlichen Wegebaus liegen die Consultingkosten in einem vertretbaren Rahmen, zumal der jeweilige Consultant eine wichtige Rolle für den Erfolg dieser Programme spielt, besonders in Bezug auf die Nachhaltigkeit. Auch die A+F-Maßnahme kann als effizient betrachtet werden, jedoch konnte mit den begrenzten Mitteln das Instandhaltungsmanagementsystem nur in begrenztem Umfang weiter verankert und ausgebreitet werden.

Da die Verbesserung der Straßen nachweislich zu einer erhöhten Nutzungszahl und reduzierten Reisezeiten und –kosten geführt hat, bewerten wir den Mitteleinsatz trotz der gestiegenen Einheitskosten als effizient (Allokationseffizienz). Dies ist auch den Kriterien zur Auswahl der Projektstraßen zu verdanken, die sich an ökonomischer Relevanz der Wege und Effizienz des Mitteleinsatzes orientierten.

Effizienz Teilnote: 2 (beide Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Entwicklungspolitisches Ziel von RIP I&II war, in den Projektregionen einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie zur Armutsreduzierung der ländlichen Bevölkerung zu leisten, indem diese dank der Projektmaßnahmen einen besseren Zugang zu ökonomischen und sozialen Einrichtungen erhielt. Auf der Basis von sozioökonomischen Studien zu den Wirkungen der beiden Vorhaben zeichnet sich ein positives Bild über die entwicklungspolitischen Wirkungen ab.

Im Vergleich zur Ausgangssituation vor Projektbeginn konnten Fahrzeiten und Fahrzeugbetriebskosten deutlich verbessert werden. Durch die ganzjährig befahrbaren Straßen ist der Zugang der Zielgruppe zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur leichter geworden. Die Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen hat sich verbessert und die Schulbesuchsraten bei Sekundarschulen konnten gesteigert werden. Höher als der Durchschnitt in der Provinz (Ziel) lag jedoch nur die Sekundarschulbesuchsraten. Der Schulbesuch von Mädchen konnte bei beiden Schultypen überproportional erhöht werden. Es hat eine deutliche Einkommenssteigerung der örtlichen Bevölkerung stattgefunden.

Das Oberziel (Impact) der Vorhaben konnte somit hinsichtlich aller Indikatoren erreicht und teilweise sogar überschritten werden. Nettowirkungen der Vorhaben konnten durch die Studien wegen des Fehlens einer Vergleichsgruppe jedoch nicht präzisiert werden, so dass die Belastbarkeit der festgestellten Wirkungen etwas relativiert werden muss. Wissenschaftliche Untersuchungen zu ländlichen Straßen zeigen jedoch in vergleichbaren Kontexten ebenfalls Wirkungen in Bezug auf den Besuch von Schulen (besonders Sekundarschulen) und Gesundheitsstationen. Auch in den vorangegangenen Programmphasen wurden ähnliche Wirkungsdimensionen bestätigt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Bemerkenswert ist die sukzessive Steigerung des bereitgestellten nationalen Budgets für die Instandhaltung der ländlichen Wege über die Laufzeit beider Programme: Dieses hat sich zw. 2007 und 2013 knapp versechsfacht und deckt damit heute zwar noch nicht vollständig den jährlichen Bedarf, liegt aber nahezu auf dem bei der Ex-post-Evaluierung zu TRIP IV in 2012 geschätzten Bedarfsniveau.

Die unter RIP I&II rehabilitierten Straßen weisen bisher kaum Instandhaltungsbedarf auf. Ein Vergleich mit den Evaluierungsergebnissen von TRIP IV zeigt den höheren Instandhaltungsbedarf nach etwas längerem Abstand zu Beendigung der Hauptmaßnahme. Damals konnte diesem Bedarf nicht so leicht nachgekommen werden; drei Jahre nach AK wurden nur noch 75 % der Wege als in gutem Zustand befindlich bewertet. Aktuell stuft der Träger sieben von 18 Projektstraßen als in „gutem“ Zustand befindlich ein und weitere sieben als „zufriedenstellend (fair)“. Auf vier Straßen sind Instandhaltungsarbeiten nötig und werden gemäß durchgeführt.

Die bisherigen Instandhaltungsarbeiten des MRD können positiv bewertet werden. Den einzelnen Phasen des FZ-Programms wurde jeweils ein Eigenbeitrag der kambodschanischen Regierung zur Straßeninstandhaltung zugeordnet. Diese Mittel wurden nach Priorität durch die verantwortlichen Project Implementation Units (PIU) in den jeweiligen Programmprovinzen eingesetzt, nicht notwendigerweise auf den durch die FZ-Mittel rehabilitierten Straßen, jedoch in den Provinzen, in denen bisher die FZ tätig war. Diese Instandhaltungsarbeiten wurden regelmäßig, zuverlässig und in guter Qualität durchgeführt. Darüber hinaus führt das MRD weitere Instandhaltungsmaßnahmen durch, unabhängig von den FZ-Vorhaben und deren Implementierungsstrukturen. Für diese Arbeiten wurden teilweise Prozesse aus dem FZ-Programm übernommen.

Die generelle Entwicklung des Budgets für Instandhaltung lässt eine vorsichtig positive Einschätzung zur Nachhaltigkeit der unter RIP I&II rehabilitierten Straßen zu. Die mittels Eigenbeiträgen finanzierten Maßnahmen wirken sich positiv auf das gesamte Straßennetz in den FZ-Programmprovinzen aus, darunter befinden sich auch einige in früheren FZ-Programmphasen rehabilitierte Straßen. Nach Ende des FZ-Programms läuft die gezielte Zuordnung von Mitteln zu einer Auswahl an Provinzen vermutlich aus. Dies kann mittelfristig die Nachhaltigkeit der dort rehabilitierten Straßen reduzieren. Andererseits ist eine national gesteuerte Verteilung der knappen Instandhaltungsmittel auch positiv zu bewerten.

Die nachhaltige Nutzung der bisher als erfolgreich zu bewertenden Prozesse der Instandhaltung (Planung, Budgetierung, Umsetzung), die durch TRIP IV und RIP I&II etabliert wurden, ergänzt um das in den Projektregionen eingeführte Managementsystem ROMAPS, ist u. a. aufgrund der seit Jahren bestehenden Parallelstruktur in der Implementierung gefährdet. Die Implementierungsstruktur wird von der kambodschanischen Regierung eingefordert. Um das aktuell hohe Instandhaltungsniveau zu erhalten und die Nachhaltigkeit der personellen Unterstützungsmaßnahmen zu sichern, sollte im Rahmen der zukünftigen deutschen Kooperation im ländlichen Wegebau weiterhin versucht werden, die Geberkoordination mit der ADB bzw. die Absprachen mit der kambodschanischen Regierung voranzutreiben bzgl. des geplanten

Wechsels zu einem neuen Management-Informationssystem. Wichtig wäre dabei, auf eine Einbeziehung bisheriger, etablierter Verfahren und in ROMAPS eingepflegter Daten hinzuwirken. Dazu kann ein Übergang von der Parallelstruktur hin zu einer direkten Zusammenarbeit mit den MRD-Linien dienlich sein.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Phasen)

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 verwendet. 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.