

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Laos: Ländlicher Wegebau Bokeo / Ländliche Infrastruktur Nordlaos I+II



Sektor	Straßenverkehrswesen (21020)	
Vorhaben/Auftraggeber	Ländlicher Wegebau Provinz Bokeo (RRB) 1) BMZ-Nr.: 2002 65 025* Ländliche Infrastruktur in Nordlaos (RIP) 2) Phase I - BMZ-Nr.: 2004 66 177 3) Phase II - BMZ-Nr.: 2006 65 596	
Projektträger	Ministry of Public Works & Transport/ MPWT	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht:	2012*/2012	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	13,51 Mio. EUR	15,9 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,61 Mio. EUR	0,80 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	1) 4,65 Mio. EUR 2) 4,25 Mio. EUR 3) 4,00 Mio. EUR	1) 4,95 Mio. EUR*** 2) 4,25 Mio. EUR 3) 4,41 Mio. EUR****
+ Pers. Unterstützung	1,36 Mio. EUR	1,49 Mio. EUR****

* Vorhaben in Stichprobe; ** nicht aufgeteilt; ***inkl. Restmittel 0,3 Mio., **** inkl. Mittel aus Folgephase RIP3

Projektbeschreibung. Die Evaluierung des in der Stichprobe enthaltenen Projekts RRB wurde um die ebenfalls evaluierungsfähigen, konzeptionell deckungsgleichen Folgeprojekte RIP I und RIP II (noch nicht in Grundgesamtheit) erweitert.

- Ausbau/ Instandsetzung von 440 km ländlichen Wegen inkl. Brücken und Entwässerungsbauwerken in den Provinzen Bokeo, Luang Namtha und Oudomxai
 - Beschaffung von Material zur Routineunterhaltung und zur verbesserten Ausstattung des Trägers
 - Consultingleistungen für Planung und Bauüberwachung
- Begleitmaßnahme: Stärkung Straßenbauverwaltung/ Bauunternehmer/ Aufbau Instandhaltungssystem

Zielsystem: Oberziel war, zu verbesserten Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung und zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Programmregionen beizutragen, zu messen an der Verbesserung ausgewählter sozioökonomischer Indikatoren im Zeitverlauf. Programmziel war, die Erreichbarkeit der Dörfer zu verbessern, eine ganzjährige effiziente Verkehrsanbindung zu gewährleisten, zu messen an der ganzjährigen Befahrbarkeit der gebauten oder rehabilitierten Strecken und einem signifikanten Anstieg des Verkehrsaufkommens drei Jahre nach Abschluss der Baumaßnahmen.

Zielgruppe: Arme ländliche Bevölkerung in Bergregionen. (Sozioökonom. Analyse Baseline: 65.000 | Sozioökonom. Analyse Final: 75.000 Personen)

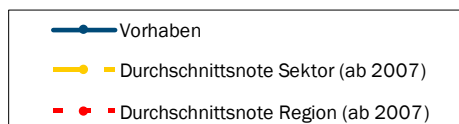
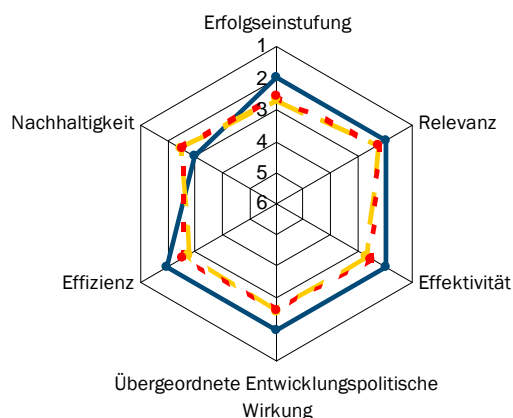
Gesamtvotum: Note 2 (alle Vorhaben)

Sowohl Projektumsetzung als auch Wirkungen können positiv bewertet werden, wenngleich sich nicht alle Effekte den Projekten zurechnen lassen. Defizite beim Straßenunterhalt stellen weiterhin ein Risiko für die Nachhaltigkeit dar.

Bemerkenswert:

Durch Ausbau einzelner Projektstraßen (z.B. Verbreiterung auf 6 m) werden Unterhaltsdefizite in Einzelfällen vorübergehend behoben. Die hierfür zum Teil von den Provinzen praktizierte private (i.d.R. teure) Vorfinanzierung dieser Bauverträge durch Baufirmen schmälert künftige Budgets um den dann noch aufzubringenden Kapitaldienst. 2013 wurden diese Finanzierungen von der Regierung wegen der damit verbundenen Risiken verboten.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Sowohl Relevanz, Programmzielerreichung, Effizienz als auch Oberzielerreichung werden positiv bewertet. Die Nachhaltigkeit der Oberzielerreichung ist stark abhängig von der Straßenunterhaltung. Diese weist noch erheblichen Verbesserungsbedarf aus, was allerdings das im Prüfungsbericht von 2002 ausgewiesene hohe Risiko in Bezug auf den Straßenunterhalt reflektiert. Die aufgrund von Restmitteln teilweise durchgeführte Bituminierung steiler und der durch Dörfer führenden Straßenabschnitte wird vor dem Hintergrund der insgesamt schwierigen klimatischen und topografischen Bedingungen als sehr positiv bewertet, sollte jedoch bereits bei der Projektplanung stärker berücksichtigt werden. Der flächendeckende Einsatz von *Village Maintenance Committees* in seiner jetzigen Form sollte überdacht werden, auch wenn ihr Einsatz aus Budgetgründen an einigen Straßenabschnitten sicherlich vorteilhaft sein kann. Insgesamt wird die entwicklungspolitische Wirkung der Vorhaben als gut eingestuft. **Note (alle Vorhaben): 2**

Relevanz: Die Konzeption des Vorhabens passt sich schlüssig in die laotische Sektorpolitik und die Entwicklungsstrategien für den ländlichen Raum ein. Mangelhafte Verkehrsanbindung an Märkte, an soziale Infrastruktur sowie an Verwaltungszentren stellt ein wichtiges Entwicklungshemmnis dar. Das Vorhaben setzt effektiv an diesem Punkt an. Durch eine stärkere Fokussierung bei der Auswahl der Straßenabschnitte auf Provinz- (Verbindung zwischen Provinzen) bzw. Distriktverbindungen (= Verbindung der Provinzhauptstadt mit Distriktzentrum) wurde die Bedeutung der Straßen für die Provinz gesteigert. Eine grundsätzliche Koordination mit anderen im Sektor tätigen Gebern fand statt und sollte weiter ausgebaut werden. Seit dem 2012 erfolgten Aufbau einer örtlichen KfW-Repräsentanz findet im Sektor eine intensivere Koordination statt. Bei vielen Straßenabschnitten wurde die Konzeption nachträglich angepasst, indem innerhalb von Dörfern und bei Steigungen über 15% bituminöse Einstreudecken (DBST) aufgebracht wurden. Diese Vorgehensweise ist besonders positiv zu bewerten, auch vor dem Hintergrund einer teilweise nicht ausreichenden Wartung der Straßen. Angesichts der bergigen Lage und des vergleichsweise schlechten Zustandes nicht bituminierter Steigungsstrecken wäre dieser Ansatz auch für geringere Steigungen bereits erwägenswert gewesen. **Teilnote (alle Vorhaben): 2**

Effektivität: Die sozioökonomischen Analysen der Projekte sowie der *Maintenance-Report* bestätigen, dass die aus heutiger Sicht weiterhin gültigen Programmziele erreicht werden konnten. Neben der ganzjährigen Befahrbarkeit konnten Transportkosten, Fahrtzeiten und Fahrzeugbetriebskosten verringert werden. Der Verkehr hat im Durchschnitt um ca. 390% zugenommen. Inwieweit die Straßenanbindung den Wanderfeldbau reduziert hat oder den Anbau von bspw. Kautschuk- oder Bananenplantagen befördert hat, wurde im Laufe des Vorhabens nicht verfolgt, so dass sich keine belastbaren Aussagen ableiten lassen. Vor Ort ist der Wanderfeldbau in höheren Lagen sowie extensiver Kautschukanbau weit verbreitet. Für die Beratung der Dorfbewohner über alternative Anbauformen sowie über Rechte und Verfahren der Landnutzung sollte noch stärker angestrebt werden, begleitende

oder Anschlussprojekte der laotischen Regierung oder anderer Geber zu gewinnen, um mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Landnutzung zu reduzieren.

Mit dem Ausbau von Straßen entstehen grundsätzlich zusätzliche Straßenverkehrsrisiken, wobei diese nach Aussage der örtlichen Straßenbaubehörde auf den ländlichen Straßen noch eher als gering einzuschätzen sind. Dies wird auch dadurch sichtbar, dass „*speed breakers*“ an Ortseingängen häufig von der örtlichen Bevölkerung wieder entfernt wurden.

Teilnote (alle Vorhaben): 2

Effizienz: Durch zusätzliche Mittel aus einer Umprogrammierung sowie eingesparte Mittel konnten zusätzlich Teile der Strecke mit einfacher oder doppelter bituminöser Einstreudecke versehen werden. Die zeitliche Umsetzung des Projektes hielt sich weitgehend im Plan, während die Einheitskosten von geplanten 22.000 EUR/km Straße und 2.600 - 3000 EUR/m Brücke (RIP I) bzw. 15.000 EUR/km und 2.700 EUR/m (RIP II) auf 29.000 EUR/km und 3.900 EUR/m gestiegen sind. Dabei wurden die Kosten abhängig vom verfügbaren Budget angepasst, indem bspw. im Einzelfall auf Begradigung, Abflachung von Steigungen, Reduzierung steiler Seitenhänge oder bessere Straßenbefestigungen an Steigungen verzichtet wurde. Die Kostenerhöhungen erklären sich durch gestiegene Baupreise, ursprünglich nicht geplante bituminöse Abschnitte sowie das schwierige/ steile Gelände in manchen Abschnitten. Gemäß Abschlussbericht RIP II sind die Kosten im internationalen Vergleich weiterhin sehr günstig. Der erhebliche Anstieg des Verkehrsaufkommens (über 400%, bspw. für RIP I im Durchschnitt der Zählpunkte von 41 auf 179 Kfz/Tag) lässt auf eine gute Allokationseffizienz schließen. Durch die Einführung von *Village Maintenance Committees* sollten fehlende Budgets ausgeglichen werden. Dieses Verfahren funktionierte nur auf ca. 50% der Strecken gut, weniger gut v.a. auf längeren Streckenabschnitten durch kaum besiedeltes Gebiet. Insgesamt scheint die Schulung ganzer Dörfer, die Bereitstellung einfacher Werkzeuge (inzwischen nicht mehr vorhanden) sowie die dauerhafte Koordinierung und Motivation der Dorfbewohner eher wenig effizient. Der Einsatz weniger, aber bezahlter Arbeitskräfte könnte die Effizienz der manuellen Routinewartung steigern. **Teilnote (alle Vorhaben): 2**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die sozioökonomischen Studien weisen aus, dass sich der Zugang zu Märkten verbessert hat, die marktorientierte landwirtschaftliche Produktion zugenommen hat, der Zugang zu Elektrizität erheblich verbessert wurde, die Unterrichtsteilnahme an Grundschulen und weiterführenden Schulen zugenommen hat, dabei auch die Kluft zwischen den Geschlechtern reduziert wurde sowie die Anzahl an Analphabeten zurückging. Bei Besichtigung der Straßen konnte dies in Gesprächen bestätigt werden. Auffällig waren auch viele neu gebaute Gesundheitszentren und besonders die fast vollständige Elektrifizierung entlang der Straßen sowie eine umfangreiche Mobilfunkabdeckung. Die Auswirkungen der Vorhaben auf Landnutzung und Anbaustruktur lässt sich wegen des o.g. Mangels an Daten ex post nicht mehr nachvollziehen.

Bei generell positiver wirtschaftlicher Entwicklung waren die positiven Veränderungen in den Dörfern entlang der Programmstraßen im Regelfall stärker ausgeprägt als in den vom Programm nicht erfassten Vergleichsdörfern. Die Veränderung von Armutskennzahlen konnte aufgrund von Änderungen der laotischen Erhebungsmethodik nicht ausreichend nachverfolgt werden. **Teilnote (alle Vorhaben): 2**

Nachhaltigkeit: Sowohl der *Maintenance Report* 01/2012 als auch die Gespräche mit den *Departments of Public Works and Transport* (DPWT) der Provinzen bzw. den *Offices of Public Work and Transport* (OPWT) der Distrikte machten deutlich, dass nicht ausreichend und regelmäßig Mittel für die mechanische Routinewartung sowie für die periodische Wartung bereitgestellt werden. Der während der Reise beobachtete Straßenzustand konnte dies bestätigen. Beim Straßenzustand waren deutliche Unterschiede erkennbar zwischen den im Rahmen des RRB behandelten Abschnitten (mehrheitlich wenigstens zufriedenstellend, da weniger Steigungen) und denjenigen aus RIP I und II (mindestens die Hälfte nicht zufriedenstellend, vorwiegend hügelig/ bergiges Terrain). Verfügbaren Informationen zufolge werden immerhin schwerere Straßenschäden i.d.R. innerhalb weniger Monate wieder repariert, wozu ggf. Notbudgets o.ä. herangezogen werden.

Belastbare Zahlen über den tatsächlichen Bedarf für Straßenunterhaltung in Laos als Basis für eine Abgleich mit den über den RMF bereitgestellten Mitteln waren nicht verfügbar. Einer im Jahr 2010 erfolgten Evaluierung zum Projekt „Rehabilitierung Nationalstraße VI“ zufolge wurde bereits für 2012 fest mit ausreichenden Mitteln für den Straßenunterhalt gerechnet. Wenngleich sich die Mittelbereitstellung über den RMF seit Programmbeginn wesentlich verbessert hat, erscheint ein baldiger Ausgleich zwischen Bedarf und verfügbaren Mitteln derzeit nicht wahrscheinlich. Hinzu kommt, dass durch nicht gewartete Straßen deren über einen längeren Zeitraum gerechneten jährlichen Unterhaltungskosten und die Kosten für die Straßennutzung (geringere Geschwindigkeit, mehr Verschleiß etc.) steigen. Die weitere Entwicklung sollte daher auch im Interesse zukünftiger Beurteilungen eng verfolgt werden. Vor dem Hintergrund, dass die Benzinpreisabgabe für den RMF derzeit bei ca. 5% des Benzinpreises liegt, besteht jedoch zusätzliches Potential, Mittel für die Straßenunterhaltung durch eine Erhöhung der Abgabe bereitzustellen. In den vor Ort geführten Gesprächen erwiesen sich Fragen nach konkreten Wartungsaktivitäten oder Planungen sowie den lokalen Budgets als besonders schwierig. Insgesamt wird in den Distrikten bzw. Provinzen der Neubau von Straßen als politisch wichtiger bzw. öffentlichkeitswirksamer eingestuft als deren Unterhalt. Der Neubau oder Ausbau wurde zwischenzeitlich häufiger durch private Kredite (der Baufirmen) vorfinanziert, deren Rückzahlung aber die Handlungsspielräume für zukünftige Budgets einschränkt. Diese Praxis wurde seit Anfang 2013 durch die Regierung für unzulässig erklärt. **Teilnote (alle Vorhaben): 3**

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