

Ex-post-Evaluierung – Philippinen

>>>

Sektor: Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung (CRS-Code: 15220)
Vorhaben: Kommunalentwicklung und Konfliktreduzierung in Mindanao (LGU Investment Programm II (LIP II))* (BMZ Nr. 2007 65 172)
Träger des Vorhabens: Land Bank of the Philippines (LBP)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	LIP II (Plan)	LIP II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	7,00**	6,93***
Eigenbeitrag	0,00	0,00
Finanzierung	7,00	6,93
davon BMZ-Mittel	7,00	6,93

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017, **) Die Investitionskosten beinhalten nicht die Kosten begleitender FZ-Studien- und Beratungsleistungen in Höhe von 1 Mio. EUR (SFF), ***) Zum Projektabschluss wurde der FZ-Darlehensvertrag um den Restbetrag gekürzt.

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste zwei Komponenten: (1) die Bereitstellung einer Kreditlinie in Höhe von 7 Mio. EUR für die Finanzierung kommunaler Investitionen in die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur durch die Land Bank of the Philippines (LBP); und (2) projektvorbereitende und -begleitende Beratungs- und Trainingsmaßnahmen aus dem Studien- und Fachkräftefonds (SFF) zur Sicherstellung der Konfliktrelevanz und -sensibilität der Investitionen. Die am Projekt beteiligten Gemeinden finanzierten hauptsächlich Geräte für den Bau kommunaler Infrastruktur sowie kleinere Infrastrukturmaßnahmen.

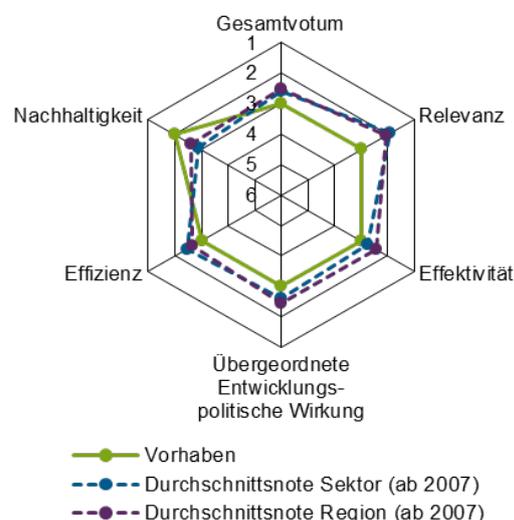
Zielsystem: Auf der Outcome-Ebene bestand das Ziel der FZ-Maßnahme in der konfliktsensiblen Verbesserung der Serviceleistungen der Kommunen. Auf der Impact-Ebene hat das Vorhaben darauf abgezielt, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und einen mittelbaren Beitrag zur Konfliktprävention durch sozioökonomische Stabilisierung zu leisten.

Zielgruppe: Direkte Zielgruppe der FZ-Maßnahme waren die Kommunen im Programmgebiet - mit einem Schwerpunkt auf einkommensschwächeren Gemeinden. Indirekte Zielgruppe war die lokale Bevölkerung. Insbesondere Frauen sollten von den Investitionen in die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur und den daraus resultierenden verbesserten Serviceleistungen profitieren. Der geografische Fokus lag gemäß philippinisch-deutscher Vereinbarungen auf der Region Caraga in Nordost-Mindanao.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Projektkonzeption und -ziele entsprachen auch rückblickend Kernproblemen der Projektregion, wobei die Konzeption der Kreditallokation nicht überzeugte. Die FZ-Mittel wurden effizient durch die LBP verwaltet. Die Effektivität der Investitionen blieb hinter den gesetzten Zielen zurück. Während die Maßnahmen offenbar zu einer punktuellen Verbesserung kommunaler Leistungen beigetragen haben, war die angestrebte Konfliktsensibilität unzureichend sowohl in Bezug auf die Konzeption wie auch in Bezug auf die festgestellten Wirkungen. Die Evaluationsergebnisse auf der Impact-Ebene sind nicht eindeutig: während anekdotische Evidenz aus den Zielgemeinden auf einzelne positive Effekte hinweist, erzeugen systematische Analysen keine belastbaren Hinweise auf substantielle Effekte im Hinblick auf Einkommensgenerierung und Konfliktprävention.

Bemerkenswert: Die Bewertung der Projektwirkungen wurde durch das unzureichende Monitoringsystem und die sehr begrenzte Datenlage behindert. Die gewählten Indikatoren beziehen sich nur teilweise auf die Projektziele und wurden erst zum Abschluss des Projekts mit Zielwerten versehen. Der Projektträger war nicht in der Lage, systematische Projektinformationen für die Evaluierung bereitzustellen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

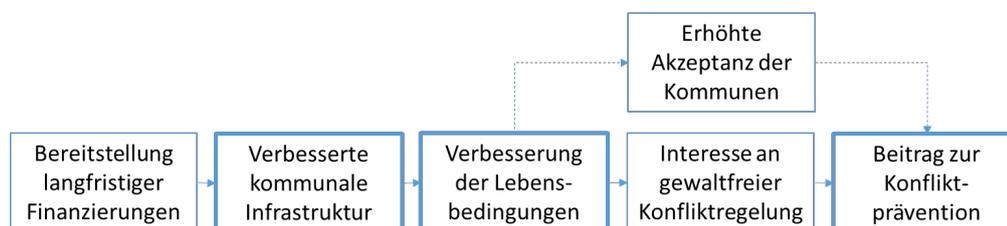
Relevanz	3
Effektivität	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	2

Relevanz

Die Konzeption des Vorhabens entspricht zentralen sozioökonomischen Herausforderungen der Projektregion zum Prüfungszeitpunkt. Bis heute bleibt Mindanao das Zentrum eines jahrzehntedauernden Gewaltkonflikts mit verschiedenen beteiligten Rebellengruppen und dezentral organisierten Gruppierungen. Der Anteil der armen Bevölkerung ist hier überdurchschnittlich hoch: auf Mindanao leben ca. 25 Prozent der Gesamtbevölkerung, aber mehr als ein Drittel der wirtschaftlich Armen des Landes. Gleichzeitig ist Mindanao die wichtigste Quelle landwirtschaftlicher Produktion auf den Philippinen. Entsprechend sind von dem angestrebten Infrastrukturausbau und der Konfliktprävention auf Mindanao auch rückblickend wichtige soziale Entwicklungsbeiträge und gesamtwirtschaftliche Impulse zu erwarten. Vor diesem Hintergrund bleibt die inhaltliche Ausrichtung des Vorhabens bis heute gleichermaßen relevant.

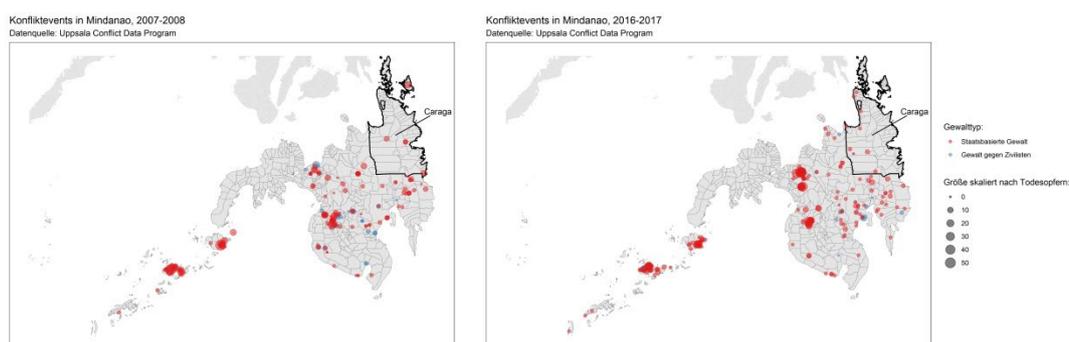
Der Projektansatz spiegelt die Ergebnisse internationaler Projektevaluierungen in fragilen Kontexten wider: eine effektive Verbesserung staatlicher Basisdienstleistungen (Outcome) kann bei sorgfältiger konfliktensibler Planung und Umsetzung dazu beitragen, die Staats-Gesellschafts-Beziehungen zu verbessern (Impact). Die Bereitstellung kommunaler Kredite ermöglicht es grundsätzlich, solche Beiträge im Rahmen des bestehenden nationalen Systems zur Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften zu erbringen und somit die Etablierung von Parallelstrukturen zu vermeiden. Das Vorhaben hat begleitende Beratungsmaßnahmen vorgesehen, um die Konfliktrelevanz der Kreditlinie und die Konfliktsensibilität der umsetzenden Organisationen zu erhöhen. Der Umfang dieser Maßnahmen geht deutlich über Vergleichsprojekte hinaus.

Dem Zielsystem des Vorhabens lag die folgende Wirkungsannahme zugrunde: die Bereitstellung von Finanzierungen trägt zu einer Verbesserung der kommunalen Leistungserbringung bei. Diese wirkt sich positiv auf die sozioökonomischen Lebensverhältnisse der Zielgruppe aus. Daraus folgen positive Einstellungsänderungen hinsichtlich Kommunalverwaltung und einer Präferenz für friedliche Formen der Konfliktbearbeitung. Gemeinsam leisten diese einen Beitrag zur Konfliktprävention.



Die Wirkungskette ist grundsätzlich plausibel. Gleichzeitig ist sie jedoch vergleichsweise lang. Dies reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass die Projektmaßnahmen nachweisbare Effekte auf die definierten Ziele auf der Impact-Ebene realisieren - es ist davon auszugehen, dass Rahmenbedingungen und Entwicklungen die einzelnen Elemente der Wirkungskette unabhängig von den Projektmaßnahmen beeinflussen. Darüber hinaus erscheint die unspezifische Zielformulierung angesichts des komplexen Konfliktkontexts übermäßig ambitioniert.

Dem steht eine weitgehend unspezifische und überambitionierte Zielsetzung entgegen. Mindanao ist durch einen komplexen Konfliktkontext geprägt, in dem historische Konfliktperioden, ethnisch-religiöse Identitätsunterschiede und aktuelle sozioökonomische und politische Marginalisierung ineinandergreifen. Insofern ist auch von Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Leistungserbringung nur eine begrenzte Wirkung auf die Konflikt dynamiken zu erwarten. Zudem hat die duale Zielsetzung auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und den mittelbaren Beitrag zur Konfliktprävention einen gewissen Zielkonflikt in der regionalen Schwerpunktsetzung der Kreditlinie erzeugt. Ein substanzieller Anteil der Kreditlinie (mind. 25 Prozent) wurde für die Region Caraga im Nordosten Mindanaos reserviert. Einerseits wies Caraga zum Zeitpunkt der Projektprüfung das geringste Pro-Kopf-Einkommen auf Mindanao auf - andererseits handelte es sich um die stabilste Region. Aus heutiger Sicht hätte eine konsequente Orientierung des Vorhabens auf eine dieser Dimensionen die Projektwirkungen verbessern können.



Problematisch ist auch die Bedarfsorientierung des Vorhabens zu bewerten. Die entwicklungspolitischen Ziele des Vorhabens fokussieren auf Armutreduzierung und Konfliktprävention. Gegenüber alternativen FZ-Instrumenten scheint eine marktnahe und primär nachfragebasierte Kreditvergabe in dieser spezifischen Hinsicht weniger gut geeignet. Es besteht das Risiko, dass besonders arme und konfliktanfällige Kommunen mit schwachen institutionellen Kapazitäten in der Kreditvergabe systematisch unterrepräsentiert bleiben - aufgrund der Berücksichtigung von Darlehensrisiken und Antragsqualität in der Kreditentscheidung (auch die rechtzeitige Umsetzung der Begleitmaßnahme hätte diese Allokationsmuster nicht beeinflusst, s.u.). Insofern scheint das gewählte FZ-Instrumentarium im Hinblick auf die Zielsetzung des Vorhabens nicht die bestmögliche Wahl darzustellen - die Muster der Kreditallokation bestätigen diese Zweifel.

LIP II wurde zunächst im Schwerpunkt Dezentralisierung umgesetzt. Nach einer Reorientierung des deutschen EZ-Portfolios wurde das Vorhaben seit dem Jahr 2010 in das Friedensförderungsprogramm COSERAM (Conflict Sensitive Resource and Asset Management) integriert. Die Einbettung hat die Koordinierung mit anderen Maßnahmen der deutschen EZ erleichtert. Die geplante Konzentration der LIP-Investitionen in der Schwerpunktregion des EZ-Programms (Caraga) sollte das Ineinandergreifen der EZ-Instrumente befördern. Die effektive Allokation der Investitionen spiegelt diese Zielsetzung nur in begrenztem Maße wider (s.o.). Weitergehende geographische Synergien mit der TZ ließen sich jedoch im Rahmen der eigenverantwortlichen und nachfragebasierten Kreditvergabe durch die LBP nur bedingt fördern.

Im Umsetzungszeitraum war eine hohe Anzahl von Gebern auf Mindanao aktiv. Die Mehrheit davon hat sich auf Gebiete mit einem hohen muslimischen Bevölkerungsanteil konzentriert - diese sind von der Gewalt zwischen der MILF und der philippinischen Regierung besonders betroffen. Die Koordinierung der internationalen Geberaktivitäten oblag dem Regionalbüro der National Economic and Development Authority (NEDA); im Rahmen des FZ-Projektes lag die Vermeidung von Doppelfinanzierungen in der Verantwortung der kreditgebenden LBP. Aus der Evaluierung haben sich keine Hinweise auf Redundanzen mit anderen Geberaktivitäten ergeben.

Durch die Bereitstellung der Investitionen über die LBP hat das Vorhaben sich unmittelbar in die kommunale Förderstrategie der Philippinen eingeordnet. Die Fokussierung auf die Verbesserung lokaler Basisdienstleistungen und der Friedensförderung entsprach den zentralen strategischen Zielen des Partners - insbesondere dem Mindanao Peace and Development Framework Plan 2011-2030 (Mindanao 2020) und dem Caraga Regional Development Plan 2011-2016 (RDP). Die Genehmigung des Vorhabens durch die koordinierende NEDA hat sich zunächst aufgrund von Irritationen hinsichtlich der Neuausrichtung der

deutschen EZ auf Friedensentwicklung und Konfliktbearbeitung in Mindanao verzögert, wurde jedoch schließlich regulär erteilt.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Das Ziel des Vorhabens (Outcome-Ebene) bestand in einer konfliktensiblen Verbesserung der Serviceleistungen der Kommunen. Drei Indikatoren sollten die Projektwirkungen erfassen (s. Tabelle unten). Zwei davon beziehen sich jedoch nicht unmittelbar auf die expliziten Projektziele - es handelt sich eher um Gütekriterien für die planmäßige Projektumsetzung und das Kreditportfolio, die lediglich Rückschlüsse auf eine zielgemäße Verwendung der Mittel zulassen. Lediglich der dritte Indikator bezieht sich auf die Qualität der kommunalen Leistungserbringung; entgegen der Zielformulierung vernachlässigt er jedoch das wichtige Kriterium der Konfliktsensibilität. Rückblickend scheint das Monitoringsystem für eine verlässliche Bewertung der Projektrisiken alleine nicht geeignet. Angesichts des bestehenden Datenmangels zum Zeitpunkt der Evaluierung konnten keine alternativen Indikatoren spezifiziert werden. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Bewertung der Effektivität auf Basis des ursprünglichen Monitoringsystems in Kombination mit ergänzenden qualitativen Bewertungen.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Mindestens 40 % der finanzierten Investitionen werden von den ärmeren Lokalregierungen getätigt - Stufen 4-6 gemäß der Einkommensklassifizierung durch das Bureau of Local Government Finance (BLGF)	nicht zutreffend (Definition des Zielwerts 2014), > 40 %	Erreicht: Mehr als 40 % der finanzierten Darlehen wurden an Lokalregierungen der BLGF-Klassifizierung 4 vergeben.
(2) Anteil der notleidenden LGU-Kredite liegt unter 4 % des gesamten Kreditportfolios der LBP an LGUs	< 4 %, < 4 %	Erreicht: 0 % laut Abschlusskontrolle im Jahr 2014 und gemäß Stichprobe (30 %) im Rahmen der Evaluierung (gg. 4 % im LBP-Gesamtportfolio).
(3) Qualität der LGU-Leistungen hat sich verbessert (qualitative Messgröße)	nicht zutreffend, Festlegung des Zielwerts im Jahr 2014: "Feststellung einer Verbesserung"	Teilweise erreicht: Qualitative Interviews deuten auf effektive Projektbeiträge zur Leistungsverbesserung hin.

In Bezug auf diese drei Indikatoren hat das Vorhaben die gesetzten Ziele weitgehend erreicht: 8 von 12 Kommunen gehören der Einkommensklassifizierung 4 an (auf einer Skala von 1 bis 6, wobei letztere die ärmsten Kommunen des Landes umfassen). Dies entspricht einem Anteil von rund 41 Prozent an den insgesamt bereitgestellten FZ-Mitteln. Dahingegen konnte das Vorhaben keine Kommunen der Kategorien 5 oder 6 erreichen; der größte Anteil der Investitionen ist auf besonders wohlhabende Gemeinden entfallen (Kategorie 1; rund 43 Prozent). Insofern hat das Vorhaben zwar ein selbstgesetztes Ziel in Bezug auf die Förderung relativ armer Kommunen erreicht, insgesamt ist jedoch von einer vergleichsweise geringen Armutsorientierung auszugehen. Jenseits der oben genannten Indikatoren ist auch zu erwähnen, dass das Vorhaben die geplante Fokussierung auf die Region Caraga nur bedingt eingehalten hat: von den insgesamt zwölf Kommunen liegen nur 2 in Caraga.

Der Anteil der notleidenden Kredite am Gesamtportfolio der LBP lag im Umsetzungszeitraum gemäß Zielvorgabe bei unter 4 Prozent. Die LBP war nicht in der Lage, dem Evaluierungsteam systematische Informationen über den Rückzahlungsverlauf der im Rahmen des FZ-Vorhabens ausgelegten Kredite zu erteilen. Innerhalb einer Stichprobe von vier Vorhaben (30 Prozent) fand sich kein notleidender Kredit - drei von vier Krediten waren zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits ordnungsgemäß zurückgezahlt, der vierte

Kredit stand kurz vor Abschluss der Rückzahlung gemäß Darlehensvertrag. Insofern scheint die Qualität des FZ-finanzierten Kreditportfolios die des LBP-Gesamtportfolios zu übersteigen (keine notleidenden Kredite ggü. 4 Prozent notleidender Kredite im Gesamtportfolio). Über die Unterschiede zwischen den LGU-Krediten im Rahmen dieses Projekts und anderen Kreditlinien der LBP liegen keine Informationen vor.

Die mangelnde Spezifizierung des dritten Indikators bei Projektprüfung und die heutige unzureichende Datenlage verhindern eine systematische Quantifizierung der Projektwirkungen auf die Leistungserbringung der Kommunen. Gespräche mit ZielgruppenvertreterInnen in vier Stichproben-Kommunen bestätigen die qualitative Einschätzung bei Projektabschluss: anekdotische Evidenz weist darauf hin, dass das Vorhaben zu einer Verbesserung der kommunalen Leistungserbringung beigetragen hat. Lokalregierungen haben darlehensfinanzierte Geräte für den Bau von Schulen und Märkten verwendet; der Bau und die Rehabilitation von Straßen hat nicht nur den geographischen Zugang zu staatlichen Leistungen befördert, sondern auch die Bereitstellung staatlicher Nothilfe nach Umweltkatastrophen erleichtert.

Der positiven Bewertung der Leistungserbringung steht die mangelnde Sicherstellung der Konfliktsensibilität der Maßnahmen entgegen. Als Resultat erheblicher administrativer Verzögerungen auf Seiten des Projektträgers wurde die Kreditkomponente des Vorhabens vollständig von der begleitenden Beratungs-komponente entkoppelt. Alle kommunalen Kreditverträge waren bereits geschlossen, als das Beratungsunternehmen die Arbeit aufnehmen konnte mit Schulungen zu Konfliktsensibilität für die LBP und die LGU. Entsprechend konnte das Vorhaben die in der Zielformulierung verankerte Konfliktsensibilität der Investitionen weder überwachen noch sicherstellen.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Wesentliche finanzielle Kennzahlen weisen auf eine anhaltend hohe Arbeitseffizienz des Projektträgers hin. Seit Prüfung des Vorhabens hat sich das Gesamtkapital der Bank vervielfacht - die Verzinsung des Eigenkapitals ist um fünf Prozentpunkte angestiegen. Im Hinblick auf den Anteil notleidender Kredite besteht ein leicht positiver Trend (4,2 Prozent zum Zeitpunkt der Prüfung ggü. 4 Prozent 2017). Lediglich die Eigenkapitalquote hat sich seit Projektprüfung verschlechtert - von 14 auf 12 Prozent. Im gleichen Zeitraum konnte die LBP ihre operativen Kapazitäten weiter stärken. Die Anzahl ihrer Zweigstellen ist von 340 im Jahr 2008 auf 379 im Jahr 2017 angestiegen, die Anzahl der MitarbeiterInnen von 7500 auf 7985.

Auch die Bearbeitung der Kreditanträge weist auf eine hohe Arbeitseffizienz hin. Zwischen Kreditantrag und Kreditgenehmigung sind im FZ-Vorhaben durchschnittlich 5,3 Monate vergangen (Varianz zwischen 1 und 9 Monaten). Der Zeitraum zwischen Kreditgenehmigung und der ersten Auszahlung variiert sehr stark - zwischen wenigen Tagen und mehreren Jahren. Angesichts der relativ hohen Effizienz der Bearbeitung der Kreditanträge erscheint es jedoch plausibel, dass dies eher auf kommunal bedingte Verzögerungen zurückzuführen ist. Qualitative Befragungen von VertreterInnen der Kommunalverwaltung bestätigen jedenfalls eine starke Kundenorientierung und einen effizienten Bearbeitungsprozess auf Seiten der LBP.

Die Allokationseffizienz des Vorhabens ist kritischer zu bewerten. Wie bereits dargestellt, war die Fokussierung auf arme Kommunen begrenzt. Jenseits der effektiv gesetzten Quote von 40 Prozent der Kreditsumme für relativ arme Gemeinden folgte das letztendliche Allokationsmuster aus dem nachfrageorientierten Ansatz des Vorhabens und einer eigenverantwortlichen Endkreditvergabe durch die LBP. Eine umfangreichere und/oder spezifischere Quotierung hätte diesen wichtigen Prinzipien entgegengewirkt. Insofern ist die mangelnde Allokationseffizienz eher auf die Auswahl des Instrumentariums (s.o.) als auf dessen effektive und effiziente Anwendung zurückzuführen.

Auf der Ebene der Kommunen lässt sich die Effizienz der Projektumsetzung aufgrund der mangelnden Datenlage rückwirkend nicht bewerten: im Rahmen der Evaluierung waren weder die LBP noch die besuchten Kommunen in der Lage, detaillierte Informationen zur Verwendung der Kredite bereitzustellen. Projektbesuche haben jedoch aufgezeigt, dass einzelne Projektkommunen kreditfinanzierte Geräte vermieten oder für Auftragsarbeiten nutzen und so mitunter erhebliche Mehreinnahmen generieren konnten, was indirekt wieder der Kommunalentwicklung dient.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des FZ-Vorhabens (Impact Ebene) bestand in der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und einem daraus folgenden mittelbaren Beitrag zur Konfliktprävention. Rückblickend scheint die Zielformulierung grundsätzlich angemessen, aber deutlich überambitioniert. Die bei Projektprüfung identifizierten Indikatoren (s. Tabelle unten) sind für eine zuverlässige Erfassung dieser Wirkungen nur bedingt geeignet und werden durch qualitative Aussagen ergänzt.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei indirekten Zielgruppen (Anzahl der Arbeitsplätze)	Nicht zutreffend, Festlegung des Zielwerts im Jahr 2014: 500	Teilweise erreicht: Die mangelnde Spezifizierung der Bemessungsgrundlage und die bestehende Datenlage lassen keine Betrachtung der zeitlichen Entwicklung seit Projektabschluss zu. Ergänzende qualitative/quantitative Bewertungen deuten auf lokal stark begrenzte wirtschaftliche Effekte hin.
(2) Wirkungen auf die Konfliktsituation in den jeweiligen Gebieten	NA, s. Ziffer 1 (Festlegung des Zielwerts im Jahr 2014: Identifizierung einer konfliktsensiblen Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen)	Nicht erreicht: Die Bewertungsgrundlage für diesen Indikator ist unklar - ein direkter Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand (zum Zeitpunkt der Evaluierung) ist nicht möglich. Ergänzende qualitative/quantitative Analysen generieren keine Hinweise auf entsprechende Projektwirkungen.

Für eine systematischere Einschätzung der angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen greift die Evaluierung auf einen Vergleich von 11 Projektkommunen mit sozioökonomisch ähnlichen "Kontrollkommunen" zurück (ein Projekt wurde auf Ebene der Provinzregierung implementiert und fließt daher nicht in den Vergleich ein). Als Indikator für die Einkommensentwicklung dienen nächtliche Lichtemissionen. Der Indikator beruht auf der Grundannahme, dass zentrale wirtschaftliche Aktivitäten Elektrizität benötigen und Licht emittieren - entwicklungsökonomische Analysen bestätigen, dass diese Emissionen in hohem Maße mit Wohlstandsindizes korrelieren. Die Bewertung der Konfliktwirkungen basiert auf einem Vergleich der jährlichen Anzahl von Gewaltereignissen in Projekt- und Kontrollkommunen. Diese Betrachtungen können nur aggregierte Projektwirkungen auf der kommunalen Ebene erfassen. Solche Effekte entsprechen zwar der ambitionierten Zielformulierung des Vorhabens, erscheinen jedoch angesichts des begrenzten Mitteleinsatzes eher unwahrscheinlich. Ergänzende qualitative Einschätzungen auf Basis von Interviews in ausgewählten Projektkommunen dienen dazu, mögliche Projektwirkungen unterhalb der LGU-Ebene zu erfassen.

Die Analysen (Vergleich zeitlicher Trends und entsprechende multivariate Regressionsanalysen) generieren keine Hinweise darauf, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung der Zielkommunen signifikant von der entsprechender Kontrollkommunen unterscheidet - beide Gruppen scheinen von einem positiven und projektunabhängigen Langzeitentwicklungstrend profitiert zu haben. Qualitative Betrachtungen stehen im Einklang mit diesem Ergebnis. ZielgruppenvertreterInnen weisen zwar auf relevante Entwicklungsbeiträge der darlehensbasierten Investitionen hin: Bau- und Rehabilitierungsmaßnahmen konnten die Straßenanbindung von rund 90 Dörfern verbessern. Die erhöhte Konnektivität hat lokale Transportkosten und -schäden für landwirtschaftliche Produkte erheblich reduziert und dadurch auch positive Einkommenseffekte erzielt. Erhebungen der nationalen Statistikbehörde zeigen jedoch auch, dass sich Gemeinden in

weiten Teilen Mindanaos im gleichen Zeitraum auf ganz ähnliche Weise entwickelt haben - ohne Zugang zu den Leistungen des FZ-Vorhabens (in ganz Caraga hat sich die Armutsprävalenz von 2009 bis 2012 von 54,4 Prozent auf 40,3 Prozent reduziert).

Aus den statistischen Analysen lassen sich auch keine Hinweise auf effektive Konfliktwirkungen ableiten: die Anzahl der Konfliktereignisse liegt in den Projektgemeinden geringfügig unterhalb der Anzahl in den Kontrollgemeinden. Dies scheint jedoch primär eine Folge der Kreditallokation zu sein: die Projektgemeinden waren bereits vor dem Projektbeginn vergleichsweise friedlicher; solche stabilen Gemeinden scheinen in der Allokation überrepräsentiert gewesen zu sein. Qualitative Interviews stützen auch diese Befunde: ZielgruppenvertreterInnen betonen, dass ihre jeweiligen Gemeinden schon vor der Projektumsetzung weitestgehend gewaltfrei waren - entsprechend seien gewaltreduzierende Effekte auf der lokalen Ebene weder erwartet noch erzielt worden.

Die Investitionen in kommunale Transport- und Tourismusinfrastrukturen hatten in begrenztem Maße auch kaum vermeidbare Nebeneffekte: Vertreter und Vertreterinnen der Zielgruppe in den besuchten Projektkommunen verweisen vereinzelt auf angestiegene Mieten und Preise für Gebrauchsgüter, eine erhöhte Verkehrsdichte und Anzahl an Verkehrsunfällen in Folge der Straßenrehabilitierung sowie eine Zunahme von Verunreinigungen durch eine Zunahme des Tourismus. Es bestehen keine Hinweise auf unentdeckte Effekte auf den lokalen Konfliktkontext.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Rückblickend bleibt die Risikobewertung des Vorhabens zum Zeitpunkt der Projektprüfung plausibel und angemessen. Keines der identifizierten Risiken für die Realisierung der angestrebten Wirkungen ist eingetreten: der Konfliktkontext hat die Umsetzung der Projektmaßnahmen nicht substantiell beeinflusst. Die makroökonomischen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen haben sich nicht verschlechtert; die Rückzahlungsfähigkeit der Zielgemeinden ist als hoch einzustufen. Insofern konnte das Vorhaben - mit Ausnahme der oben genannten Verzögerungen in der Umsetzung der Beratungskomponente - weitestgehend planmäßig umgesetzt werden.

Befragungen von ZielgruppenvertreterInnen deuten darauf hin, dass die verbesserte kommunale Leistungserbringung in den Zielgemeinden bis heute (rund 9 Jahre nach der Kreditvergabe) weiter vorhält. Aus der Evaluierung ergaben sich keine Hinweise auf erhebliche Beeinträchtigungen im langfristigen Betrieb der realisierten Infrastrukturen und/oder angeschafften Geräte. Zwar haben VertreterInnen aller besuchten Projektgemeinden auf finanzielle Herausforderungen in Instandhaltung und Betrieb hingewiesen, dennoch waren alle besichtigten Investitionen zum Evaluierungszeitpunkt noch intakt bzw. in Gebrauch. Zudem scheint die Mittelknappheit für Instandhaltung mitunter aus unvorhersehbaren Entwicklungen nach der Projektumsetzung und außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Projektes zu folgen (z.B. zwischenparteiliche Konflikte um Mittelverwendung). Von nachhaltigen Effekten auf die übergeordnete Einkommens- und Konfliktsituation der Bevölkerung ist nicht auszugehen. Wie oben dargestellt ist dies jedoch weniger eine Frage der Nachhaltigkeit als eine Folge der schwachen ursprünglichen entwicklungspolitischen Ausrichtung des Vorhabens (s.o.).

Die ergänzenden Trainingsmaßnahmen des Projekts haben darauf abgezielt, die Kapazitäten und Prozesse der LBP für die Arbeit in konfliktträchtigen Regionen zu verbessern und die konflikt sensible Investitionsplanung der Kommunen zu stärken. Die Evaluierung konnte die längerfristige Verankerung dieses angestrebten Kapazitätsaufbaus nicht direkt untersuchen; die hohe personelle Fluktuation innerhalb der LBP und der Kommunen hat dazu geführt, dass vormals projektverantwortliche Mitarbeiter nicht für Gespräche zur Verfügung standen. Gerade diese Fluktuation spricht jedoch auch gegen entsprechende nachhaltige Wirkungen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 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	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.