

Lesotho: Arbeitsintensiver Straßenbau IV und V

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	1) Arbeitsintensiver Straßenbau IV BMZ Nr. 1994 65 741 2) Arbeitsintensiver Straßenbau V BMZ Nr. 1996 66 025	
Projektträger	1-2) Department of Rural Roads – DRR (früher Labour Construction Unit – LCU)	
Consultant	--	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 12/1994 2) 01/1998	1) 05/1995 2) 08/1998
Durchführungszeitraum	1) 24 Monate 2) 36 Monate	1) 40 Monate 2) 60 Monate
Inbetriebnahme	1) 11/1996 2) 01/2001	1) 09/1998 2) 08/2003
Gesamtkosten	1) 1,5 Mio EUR 2) 2,7 Mio EUR	1) 1,5 Mio EUR 2) 2,8 Mio EUR
Eigenbeitrag	1) 0,0 Mio EUR 2) 0,0 Mio EUR	1) 0,0 Mio EUR 2) 0,0 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 1,5 Mio EUR 2) 2,7 Mio EUR	1) 1,5 Mio EUR * 2) 2,8 Mio EUR **
Andere beteiligte Institutionen/Geber	1 - 2) Keine	1-2) Keine
Erfolgseinstufung:	4	
• Signifikanz/Relevanz:	4	
• Effektivität:	5	
• Effizienz:	4	

* Mit 8 TEUR wurden Maßnahmen des Vorhabens V finanziert.

** Inklusive Restmitteln i.H.V. 81 TEUR aus der Phase III.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen der Vorhaben wurden Kiesstraßen in den Distrikten Butha-Buthe, Leribe (nördliches Hügelland), Mafeteng (südliches Flachland), Mhale's Hoek (südwestliches Hügelland) und Thaba-Tseka (zentrales Hochland) aus bestehenden Erdstraßen ausgebaut bzw. neu errichtet. Außerdem wurden Baugerät für den Projektträger beschafft und entlang einer Straße Erosionsschutzmaßnahmen durchgeführt. Auf Grund günstiger Wechselkursentwicklung und Einsparungen bei den Beschaffungen konnten sieben Straßen mit einer Länge von insgesamt 109,6 km finanziert werden (Projektprüfung: 5 Straßen mit insgesamt 84,6 km).

Projektziel der Vorhaben war eine verbesserte Verkehrsbedienung der Projektregionen.

Projektzielindikatoren: (a) Erreichen des prognostizierten Fahrzeugaufkommens; (b) Ganzjährige Befahrbarkeit der Projektstraßen; (c) Einrichtung eines mindestens zweimal pro Tag verkehrenden Busdienstes. Die Indikatoren (b) und (c) galten nur für Straßen der Phase V.

Für den Indikator a) waren bei Projektprüfung (PP) folgende Verkehrszahlen bestimmt worden:

Straße	Km	Prognose PP für 2005, KfZ pro Tag	Ist 2005 KfZ pro Tag
BB 07, Ph. IV	11,8	50	13
MH 03. Ph. IV	14,9	39	18
MH135. Ph IV	11,7	49	40
LB18, Ph. V	11,8	39	68
MF13, Ph. V	14,9	46	51
TT03, Ph. V	26,5	33	19
TT17, Ph. V	18,0	69	11
Gesamt	109,6		

Oberziel: Leistung eines Beitrags zur vermehrten Nutzung sozialer Einrichtungen in den Projektregionen und zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Ein Indikator zur Oberzielerreichung wurde bei PP nicht definiert.

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

Die Auswahl der vom Projekt finanzierten Straßen erfolgte auf der Grundlage der vom Projektträger unterbreiteten Vorschläge. Diese wurden vor allem nach den erwarteten Armutswirkungen und besserem Zugang zu Gebirgsregionen priorisiert. Zugrunde gelegt wurden dabei die Präferenzen der Distrikte, die Anzahl der Begünstigten und die Verkehrsdichte.

Die Straßenbauarbeiten wurden in Regie in arbeitsintensiver Bauweise durchgeführt. Kleinunternehmer wurden nicht zum Bau der Projektstraßen eingesetzt, weil sie nach Auskunft des Projektträgers noch nicht zur selbständigen Durchführung solcher Maßnahmen in der Lage waren. Sie wurden stattdessen in der Straßenunterhaltung eingesetzt, in der einfacher strukturierte Tätigkeiten durchzuführen sind.

In der Phase IV verzögerte sich der Baubeginn wegen einer Regierungskrise in Lesotho. Zur Verlängerung der Durchführungszeit trugen schwierige Geländebedingungen, Probleme bei der Transportkapazität und die Aufnahme einer weiteren Straße in das Vorhaben bei. In der Phase V kam es durch Probleme bei der Mobilisierung der Baueinheiten zum verspäteten Durchführungsbeginn. Die Verlängerung der Durchführungszeit ergab sich i. W. aus der Aufnahme einer zusätzlichen, nicht bei Projektprüfung (PP) vorgesehenen Straße in das Vorhaben. Infolge der Verzögerung und der schwierigeren Geländebedingungen entstanden Mehrkosten inländischer Währung, die aber durch die Abwertung des LSL gegenüber dem EUR mehr als kompensiert

wurden. Aus den verbliebenen Mitteln wurde der Ausbau der zwei zusätzlichen Straßen finanziert.

Die Baumaßnahmen sind im üblichen Standard des Projektträgers (im Allgemeinen 6 m Kronenbreite, 15 cm starke Kiesdecke) ausgelegt worden. Im Rahmen des Vorhabens Phase V wurden in großem Umfang Erosionsschäden entlang der Straße MF 13 durch den Bau von Gabionen, Hanggräben und Anpflanzungen eingedämmt bzw. beseitigt. Auch bei den anderen Straßenabschnitten wurden - wo erforderlich - Erosionsschutzmaßnahmen durchgeführt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die landwirtschaftliche Produktion in den Projektregionen basierte bei Projektprüfung (PP) auf Viehzucht (Rinder, Schafe, Ziegen), sowie dem Anbau von Mais, Sorghum und Weizen, überwiegend für die eigene Subsistenz. Diese Situation hat sich seit PP nicht grundlegend geändert. Allenfalls in Ansätzen lassen sich partiell im Einzugsbereich der Straßen BB07, LB 18 und MF 13 Ansätze einer Marktintegration mit Wirkungen auf die lokal betriebene Landwirtschaft und das Gewerbe beobachten (Verkauf von Getreide, Vieh, Wolle, Kleinhandel, Lohnarbeit in nahe gelegenen Städten). Bei PP war der Zugang der lokalen Bevölkerung zu Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in zentraleren Orten - wegen der schlechten Anbindung und hohen Transportkosten - schwierig bis unmöglich. Hinzu kam eine unzureichende Versorgung mit wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur (Krankenstationen, ländliche Wasserversorgung, Grundschulen). Für die wirtschaftliche Entwicklung wesentliche Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Agrarberatung, standen der lokalen Bevölkerung bei PP nicht zur Verfügung. Detaillierte Daten zur Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktureinrichtungen im Einzugsbereich der Projektstraßen liegen nicht vor. Die im Rahmen der SP gewonnenen qualitativen Informationen legen nahe, dass es lediglich zu partiellen Verbesserungen gekommen ist. Weiter besteht ein erheblicher Bedarf an wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur in den an die Projektstraßen angrenzenden Regionen. Insgesamt haben die Vorhaben zwar an einem für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Projektregionen grundsätzlich relevanten Ansatzpunkt, der mangelnden Verkehrsanbindung angesetzt. Rückblickend zeigt sich allerdings, dass dies allein nicht ausgereicht hat, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Projektregionen deutlich zu verbessern. Hierfür wären weitere Maßnahmen (landwirtschaftliche Beratung, Verbesserung der sozialen Infrastruktur etc.) erforderlich gewesen. Die Entscheidung, auch Straßen in vergleichsweise abgelegenen ländlichen Regionen mit geringem landwirtschaftlichen Potenzial in das Programm aufzunehmen, hat sich damit rückblickend als entwicklungspolitisch nur bedingt sinnvoll erwiesen.

Die Rahmenbedingungen für die in die Zuständigkeit der DRR fallenden Projektstraßen ist unbefriedigend. In 2004/2005 wurden Mittel in Höhe von 31,3 Mio. LSL für Straßenunterhaltung und Rehabilitation vom DRR beantragt, es wurden ihm jedoch lediglich 20,5 Mio. LSL tatsächlich zur Verfügung gestellt. Legt man die vom DRR angesetzten jährlichen Unterhaltungskosten von 8.000 LSL/km für Kiesstraßen bzw. 7.237 LSL/km für Erdstraßen zu Grunde, ergibt sich allein für die Routineunterhaltung ein Bedarf von 25,8 Mio. LSL. Berücksichtigt man die Ansätze der DRR von LSL 100.000/km für die periodische Unterhaltung von Kiesstraßen nach durchschnittlich sieben Jahren (die eigentlich erforderliche periodische Unterhaltung von Erdstraßen findet i.d.R. nicht statt), ergibt sich ein zusätzlicher Finanzbedarf von LSL 34,6 Mio. Damit stehen dem DRR lediglich rd. 1/3 der benötigten Mittel zur Verfügung. Sollten die Zuweisungen an DRR nicht deutlich erhöht werden, ist die nachhaltige Existenz des ländlichen Straßennetzes im derzeitigen Umfang stark gefährdet.

Der Zustand von 13 % der insgesamt ausgebauten Straßen ist bereits nach 8 Jahren Betrieb so schlecht, dass die Nutzbarkeit deutlich eingeschränkt ist. Auch auf einem Teil der Straßen, deren Zustand noch als ausreichend bezeichnet wird (insgesamt 53 km bzw. 54 %), haben lizenzierte Fuhrunternehmen ihr Angebot bereits eingeschränkt. Angesichts der auch weiterhin zu erwartenden unzureichenden Mittelzuweisungen ist eine deutliche Verschlechterung der Befahrbarkeit der Straßen in absehbarer Zeit wahrscheinlich. Die bei PP erwartete Lebensdauer von 15 - 20 Jahren dürfte bei weitem nicht erreicht werden. Die tatsächliche Nutzungsdauer der Straßen wird wahrscheinlich eher bei ca. 10 Jahren liegen.

Die Zielerreichung in den Vorhaben stellt sich wie folgt dar: Lediglich auf 2 Projektstraßen (Länge zusammen 26,7 km) wurde das bei PP prognostizierte Verkehrsaufkommen überschritten. Auf den restlichen Straßen (82,9 km) lag der tatsächliche Verkehr überwiegend deutlich unter den Prognosewerten bei PP. Sechs der sieben Projektstraßen sind noch ganzjährig befahrbar. Die Straße MH03 ist dafür bereits in einem zu schlechten Zustand. Auf den 4 Straßen der Phase V fahren zwar auch lizenzierte (Mini)Busse, der Personentransport erfolgt aber überwiegend durch nicht lizenzierte Pick-ups. Der Personentransport erfolgt nicht nach festen Fahrplänen, so dass für die Nutzer weder die Transportmöglichkeit zu einem bestimmten Datum noch die Reisedauer abschätzbar sind. Gemessen an den Indikatoren wurde das Projektziel damit überwiegend nicht erreicht. Die für das Erreichen des Oberziels angenommenen Wirkungen wurden nur eingeschränkt erzielt. Eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion ist nur in einem geringen Umfang im Einzugsbereich von drei Straßen (BB 07, LB 18, und MF 13) festgestellt worden. Von 29 Schulen im Bereich der Projektstraßen entstanden nur sechs nach deren Bau. Bei der Wasserversorgung sind 33 der derzeit bestehenden 61 Systeme seit Bau der Projektstraßen erstellt worden, ohne dass aber zwischen beiden Entwicklungen eine klare kausale Beziehung bestand. Insgesamt ist damit das Oberziel überwiegend nicht erreicht worden. Aufgrund der zu geringen Mittel für die Straßenunterhaltung besteht zudem ein sehr hohes Risiko, dass das Transportaufkommen weiter abnimmt, mit entsprechend negativen Folgen für die Projekt- und Zielerreichung.

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben wie folgt:

- Die Projektziele sind überwiegend nicht erreicht worden. Das Verkehrsaufkommen auf den Projektstraßen ist deutlich niedriger als erwartet. Die erwarteten Verbesserungen im Personenverkehr sind überwiegend nicht erreicht worden. Der Transport erfolgt hier überwiegend durch nicht lizenzierte Unternehmen, was erhebliche Nachteile für die Nutzer (unregelmäßiger Verkehr, geringer Komfort und geringe Sicherheit) mit sich bringt. Unzureichende Instandhaltung gefährdet die nachhaltige Nutzbarkeit der Projektstraßen in so starkem Maß, dass ihre Lebensdauer deutlich kürzer als bei PP geplant sein wird. Wir beurteilen die Effektivität der Vorhaben als eindeutig unzureichend **(Teilbewertung: Stufe 5)**.
- Die Wirkungshypothese, eine Verbesserung der Transportsituation könnte insbesondere die landwirtschaftlichen Wirtschaftspotentiale in den Projektgebieten besser erschließen und damit würde ein relevanter Engpassfaktor für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung beseitigt, war angesichts des geringen agro-ökologischen Potenzials nicht plausibel (Relevanz). Die eingetretenen Wirkungen mit Blick auf eine gestiegene landwirtschaftliche Entwicklung waren deutlich geringer als erwartet (Signifikanz). Auch eine bessere Nutzung der vorhandenen sozialen Infrastruktur ist insgesamt nicht klar erkennbar. Die über die arbeitsintensive Durchführung erzielten Einkommenseffekte waren temporär. Aus ihnen ist keine nennenswerte Anschubfinanzierung für dauerhafte Erwerbsmöglichkeiten erfolgt. Wir bewerten die entwicklungspolitische Relevanz/Signifikanz der Vorhabens als nicht mehr ausreichend **(Teilbewertung: Stufe 4)**.
- Die spezifischen Investitionskosten der erstellten Straßen beurteilen wir als angemessen (Produktionseffizienz). Mit Blick auf die Nutzung der erstellten Kapazitäten ist zum einen angesichts der deutlich geringeren als geplanten Verkehrsdichte nicht davon auszugehen, dass die Einsparungen von Betriebskosten die Investitionskosten kompensieren (negative Verzinsung). Zum anderen sind die Effekte der Straßen mit Blick auf die Verbesserung der Landwirtschaft und der besseren Nutzung der sozialen Infrastruktur deutlich geringer als erwartet (Allokationseffizienz). Insgesamt beurteilen wir deshalb die Effizienz der Vorhaben als nicht ausreichend **(Teilbewertung: Stufe 4)**.

In Abwägung der oben genannten Schlüsselkriterien für die entwicklungspolitische Erfolgsbewertung ordnen wir dem Vorhaben insgesamt eine nicht mehr ausreichende Wirksamkeit zu **(Stufe 4)**.

Zu den ökonomischen Wirkungen der Vorhaben gehören temporäre Beschäftigungseffekte. Diese betragen beim arbeitsintensiven Ausbau der Straßen 1.850 Personenjahre und lagen damit deutlich über den entsprechenden Schätzungen bei Prüfung (1.380). Im Rahmen der

Instandhaltungsmaßnahmen, die arbeitsintensiv durchgeführt werden, wird zwar weitere Beschäftigung generiert, von der überwiegend ungelernete und beschäftigungslose arme Frauen und Männer profitieren, die hierfür lokal rekrutiert werden. Allerdings sind wegen der geringen Instandhaltungsmittel die Beschäftigungseffekte geringer als ursprünglich geplant. Die von den Vorhaben profitierende Anrainerbevölkerung (Zielgruppe) ist überwiegend (> 50 %) arm. Bei PP wurde davon ausgegangen, dass die Vorhaben die Lebensbedingungen der Zielgruppe insbesondere durch positive Effekte auf die landwirtschaftliche Produktion verbessern würde. Diese Einschätzung hat sich nur in geringem Maß realisiert. Die Vorhaben zielten nicht auf eine Verbesserung der Situation der Frauen ab. Frauen waren an den arbeitsintensiven Baumaßnahmen beteiligt (Anteil: 30 %). Die Vorhaben zielten nicht auf eine Verbesserung der Regierungsführung oder der Partizipation ab. Im Rahmen der Vorhaben wurden in stark erosionsgefährdeten Gebieten im Süden des Landes Schutzmaßnahmen durchgeführt. Damit sollte verhindert werden, dass entlang der Straße MF13, bedingt durch die Trassenführung, zusätzliche Erosionsschäden entstehen. Durch den Bau der Straßen ist es nicht zu nennenswerten Umweltschäden gekommen.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Wenn ein Straßenverkehrsvorhaben sich nicht primär durch die eingesparten Fahrzeugbetriebskosten, sondern durch die zusätzlichen Erschließungseffekte auf die Region (Zugang zu Absatz-/Bezugsmärkten und zu sozialen Dienstleistungen) rechtfertigt, sollte im Rahmen der Feasibility Untersuchung möglichst auch ein Baseline-Survey erstellt werden, um bei Schlussprüfung den Eintritt dieser Wirkungen hieran beurteilen zu können.

Wenn durch ein reines ländliches Straßenbauvorhaben ein Beitrag zur Beseitigung eines Engpasses für die landwirtschaftliche Entwicklung einer Region geleistet werden soll, ist im Rahmen der Feasibility-Studie detailliert zu untersuchen, ob die Projektregion hierfür hinreichend geeignet ist. Regionen, deren landwirtschaftliche Entwicklung durch zusätzliche Engpässe neben der Transportanbindung behindert werden (widrige agro-ökologische Bedingungen, Mangel an Absatzmärkten, fehlende Finanzierungsmöglichkeiten für Inputs, keine landwirtschaftliche Beratung), sollten allenfalls dann in ein solches Vorhaben einbezogen werden, wenn es parallele Aktivitäten gibt, von denen eine nennenswerte Verringerung dieser weiteren Engpässe erwartet werden kann.

Bei insgesamt im Sektor unzureichenden Mitteln für die Straßenunterhaltung sind, wie das Beispiel Lesothos zeigt, hiervon besonders Straßen von nur lokaler Bedeutung stark betroffen. Bei Prüfung sind deshalb zum einen Reformpläne zur Verbesserung der Sektorfinanzierung (u.a. Road Funds) besonders kritisch auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen. Zum anderen sollte im Rahmen der Feasibility-Studie untersucht werden, ob eine zumindest teilweise Übertragung der Instandhaltungsverantwortung auf die Zielgruppe realistisch erscheint, um so die Nachhaltigkeitsrisiken zu verringern.

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, oben 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.