

Lesotho: Arbeitsintensiver Straßenbau, Phasen II und III
Schlussprüfung

Berichtsdatum	04.09.2001	
OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	Phase II 1990 66 267 Phase III 1992 65 547	
Projektträger	Ministry of Works Bis 1999 Labour Construction Unit (LCU) Danach Department of Rural Roads (DRR)	
Consultant	./.	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	Phase II: 01/91 Phase III 01/91	02/91 05/92
Durchführungszeitraum	Phase II: 25 Monate Phase III 25 Monate	40 Monate 26 Monate
Investitionskosten	Phase II: 5,4 Mio DEM Phase III 2,3 Mio DEM	5,4 Mio DEM 2,3 Mio DEM
Eigenbetrag	Phase II: 0,2 Mio DEM Phase III 0,1 Mio DEM	0,2 Mio DEM 0,1 Mio DEM
Finanzierung, davon FZ-Mittel	Phase II: 5,2 Mio DEM Phase III 2,2 Mio DEM	5,2 Mio DEM 2,2 Mio DEM
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen der Vorhaben wurden insgesamt 7 ländliche Wege in den Distrikten Leribe, Se-monkong und Mohales Hoek mit einer Gesamtlänge von 109,3 km ausgebaut. Die Maßnahmen der Vorhaben umfassten außerdem den Bau eines Werkstatt- und Lagergebäudes sowie die Unterstützung des Programmträgers im Bereich des Rechnungswesens.

Oberziel war es einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung Lesothos zu leisten.

Programmziel war eine verbesserte Verkehrsbedienung der Bevölkerung in den ländlichen Programmregionen.

Als Indikatoren für das Erreichen des Programmzieles wurden bei den Projektprüfungen festgelegt:

- a) die ganzjährige Befahrbarkeit der Programmstraßen durch Kraftfahrzeuge ohne Allradantrieb,
- b) das Erreichen des prognostizierten Fahrzeugaufkommens.

Für das Oberziel wurden keine eigenen Indikatoren festgelegt. Es wurde angenommen, dass mit dem Erreichen des Programmziels auch ein hinreichender Beitrag zur Erreichung des Oberziels erbracht wird.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Wesentliche Abweichungen hat es nicht gegeben. Allerdings wurde das ursprünglich vorgesehene Programm, dass den Bau von insgesamt sechs ländlichen Straßen mit einer Gesamtlänge von 101,5 km durch arbeitsintensive Methoden vorsah, durch den aus Restmitteln finanzierten Ausbau einer weiteren Straße von 12,7 km Länge erweitert. Aufgrund von Verkürzungen der Linienführung wurde statt der somit vorgesehenen Gesamtlänge von 114,2 km tatsächlich nur eine Strecke von 109,3 km ausgebaut. Gegenüber den Angaben in den Projektprüfungsberichten wurde der Zeitplan zur Durchführung der ursprünglich vorgesehenen Straßenbaumaßnahmen um insgesamt ca. sieben Monate überschritten. Die Gründe dafür lagen in den Problemen bei der Bereitstellung von Baugerät sowie den schwierigen Felsarbeiten auf den Straßen LB 10 und P 4. Bei der Fertigstellung des Werkstatt- und Lagergebäudes kam es zu einer Verzögerung von 15 Monaten, die durch mit der KfW abgestimmte Änderungen an der Bauplanung und durch eine schleppende Vorbereitung dieser Maßnahmen durch den Programmträger begründet war.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Alle Straßen sind ganzjährig befahrbar. Die jeweils für die Nutzung nach der Instandsetzung bei einer regelmäßigen Wartung angenommenen Durchschnittsgeschwindigkeiten können auf allen Strecken problemlos und sicher erreicht werden.

Bis auf 2 Straßen wurden die Indikatoren bezüglich der Verkehrsentwicklung auf allen Programmstraßen übertroffen. Damit wurden die erwarteten Verkehrsleistungen auf einer Gesamtlänge von 84,7 km (77%) der Programmstraßen deutlich überschritten. Auf einer Länge von 24,6 km (23%) der Programmstraßen konnte die prognostizierte Verkehrsleistung nicht erreicht werden. Wir schätzen damit insgesamt sowohl das Programmziel als auch das Oberziel als erreicht ein.

Es gibt zahlreiche Anzeichen dafür, dass vom Programm erhebliche Wirtschaftsimpulse auf lokaler Ebene ausgegangen sind. Hierzu gehören z.B. der Anstieg des Güter- und Personenverkehrsaufkommens auf der Mehrzahl der Programmstraßen, die starke Bautätigkeit der privaten Haushalte entlang der Programmstraßen in den Bezirken Leribe und Mohales Hoek, wie auch die Ausdehnung der bäuerlichen Marktproduktion durch die Einführung verbesserten Saatgutes und die verstärkte Nutzung von Düngemitteln im Einzugsbereich der Programmstraßen. Von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung sind aber die ganzjährige Befahrbarkeit der Straßen und die erreichten Zeitersparnisse von 20 Minuten bis 2,5 Stunden pro Richtung. Damit ist es vielen Anwohnern im Bezirk Leribe nunmehr möglich, täglich in die sich dynamisch entwi-

ckelnden Regionalzentren Leribe und Maputsoe zu pendeln. Entlang aller Programmstraßen sind neue Schulen, Gesundheitsstationen und Geschäfte entstanden bzw. wurden bestehende Einrichtungen rehabilitiert und/oder erweitert.

Die beim Ausbau und in der Unterhaltung angewandte arbeitsintensive Technik hat zu beachtlichen Beschäftigungseffekten in den Programmregionen geführt. Die Unterhaltung der ländlichen Straßen in Lesotho wird grundsätzlich arbeitsintensiv von privaten Unternehmern durchgeführt, die dafür Arbeitskräfte aus den Dörfern entlang der Straßen rekrutieren. Dieses Prinzip führt dazu, dass das ländliche Straßeninstandsetzungsprogramm auch zu dauerhaften Beschäftigungseffekten führt.

Vom Programm geht insgesamt ein stark dämpfender Effekt auf die Transportpreise aus. Die privaten Transporteure sind aufgrund des intensiven Wettbewerbs gezwungen, die Reduzierung der Fahrzeugbetriebskosten in entsprechenden Tarifsenkungen an die Nachfrager weiterzugeben. Städtische und ländliche Nachfrager können sich programmbedingt somit kostengünstiger mit Grundnahrungsmitteln, Produktionsinputs und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen versorgen.

Geschlechtsspezifische Wirkungen hat das Programm direkt und indirekt erreicht. Bei der Straßenunterhaltung kommen zunehmend Frauen zum Einsatz, da diese sich besonders um die Tagelöhnerplätze bemühen und als zuverlässig gelten. Genaue Angaben zum Frauenanteil unter den Arbeitskräften gibt es nicht, er wird aber vom Programmträger auf hohe 40% geschätzt. Die Weltbank hat in Lesotho einen Lehrfilm über die Beteiligung von Frauen an arbeitsintensiven Straßenbau und -unterhaltungsmaßnahmen drehen lassen und bezeichnet die diesbezügliche Vorgehensweise des DRR als „best practice“. Die Programmstraßen helfen den Frauen indirekt insofern, als sie in aller Regel für die Grundbedarfsdeckung der Kernfamilie zuständig sind und vom kostengünstigen Zugang z.B. zu Märkten und Gesundheitseinrichtungen profitieren. Derartige Wirkungen sind allerdings sehr vielschichtig und ließen sich nur mit großem Untersuchungsaufwand quantifizieren (G1).

Im Rahmen des Programmes wurden ländliche Straßen unter Beibehaltung der ursprünglichen Linienführung instand gesetzt. Die ökologischen Auswirkungen des Ausbaus von Straßen in Lesotho sind 1995 durch den Programmträger untersucht worden. Die Arbeitsanleitungen des Programmträgers und die Durchführung der bisherigen Unterhaltungsarbeiten tragen den Belangen des Erosionsschutzes bezüglich der Programmstraßen in vollem Maße Rechnung. Folglich wurden bei den Programmstraßen auch keine straßenbaubedingten Erosionsschäden festgestellt. Wir behalten die Einstufung in UR 0, kein UVP-Handlungsbedarf, bei.

Das Programm erleichtert es den im Programmeinzugsgebiet lebenden ressourcenarmen ländlichen Haushalten, ihren Marktfruchtbau zu intensivieren, wofür ein kostengünstiger und zuverlässiger Zugang zu Bezugs- und Absatzmärkten erforderlich ist. Generell gilt, dass gerade die Entwicklungschancen armer ländlicher Haushalte, die in besonderem Maße auf einen kostengünstigen Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur wie auch zur Verwaltung angewiesen sind, von der Entwicklung der Transportpreise beeinflusst werden. Es ist deshalb von signifikanten Armutswirkungen des Programms auszugehen. Da die Armutswirkungen aber nur mittelbarer Natur sind und im Einzelnen auch nur mit erheblichem Untersuchungsaufwand quantifiziert werden können, erhält das Vorhaben die Armutskennung SUA.

Die Programmstraßen sind 6 bis 10 Jahre nach Fertigstellung in einem guten Zustand und ganzjährig befahrbar. Die arbeitsintensive laufende und periodische Unterhaltung ist gewährleistet. Das Verkehrsaufkommen übertrifft auf mehr als drei Vierteln der Gesamtlänge die Erwartungen bei den Projektprüfungen. Entwicklungseffekte sind entlang der vielbefahrenen Straßen deutlich sichtbar. Aufgrund der insgesamt positiven Entwicklungen im Sektor und beim Programmträger, die auch weiterhin von den Gebern unterstützt werden, erwarten wir ein geringes Risiko für die nachhaltige Erreichung des entwicklungspolitischen Oberziels. Wir bewerten

daher Effektivität und Signifikanz/Relevanz des Vorhabens als zufriedenstellend (Teilbewertungen: beide Stufe 2).

Die Effizienz des Projekts ist als zufriedenstellend einzustufen (Teilbewertung: Stufe 2). Das Gesamtvorhaben konnte bei Einhaltung der Qualitätsstandards und einer Verringerung der gebauten Gesamtkilometer um 4,2 % mit einer geringfügigen Kostenunterschreitung abgeschlossen werden. Die Hauptmaßnahme, der Bau der ländlichen Straßen, verursachte Kosten von rd. DM 54.000 pro km, was im internationalen Vergleich als günstig gilt.

In Abwägung der oben genannten Schlüsselkriterien für die entwicklungspolitische Erfolgsbewertung ordnen wir dem Vorhaben insgesamt eine **zufriedenstellende Wirksamkeit** zu (**Stufe 2**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Projektübergreifende Schlussfolgerungen haben sich nicht ergeben.

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 unten 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.