

Nepal: Ausbau der Straße Malekhu-Dhading Besi

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Straßenverkehrswesen / 21020	
BMZ-Projektnummer	1996 66 546	
Projekträger	Department of Raods	
Consultant	ITECO (Schweiz) mit ITECO (Nepal)	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1997	4. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	33 Monate	33 Monate
Investitionskosten	5,1 Mio EUR	8,2 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,5 Mio EUR	1,1 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	4,6 Mio EUR	7,1 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Entf.	Entf.
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel: Beitrag zur Steigerung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Region und zur Steigerung der Agrarvermarktung (kein Indikator genannt)

Projektziel: Beitrag zur Erschließung des Dhading-Distrikts durch verbesserte Anbindung der Distrikthauptstadt an das nationale Straßennetz. Indikator: jahresdurchschnittliche Anzahl der Fahrzeuge pro Tag entsprechend der Prognose; planmäßige Umsetzung des Unterhaltungskonzepts

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

Ausbau der rd. 17,5 km langen Straße vom Prithi Highway, einer der bedeutenden Nationalstraßen in Ost-West-Richtung (nach/von der Landeshauptstadt Kathmandu in 70 km Entfernung) in zweifacher bituminiertes Oberflächenbehandlung bei 3,5 m Fahrbahnbreite zuzüglich zwei je 1 m breiter Schultern, Neubau einer Stahlfachwerkbrücke von 60 m Länge im Straßenverlauf. Bei Prüfung war bekannt, dass die bestehende Behelfsbrücke am Anschluss an den Prithi Highway über den Trishuli-Fluss nicht ausreichend tragfähig und standfest war.

Konzeptionsänderungen:

- Statt Umsetzung einer Auflage zur Sicherstellung der Finanzierung erforderlicher Maßnahmen an der Trishuli-Brücke wurde eine weitgehende Neuerrichtung (Tragfähigkeit 30t, wie die Straße) in das Vorhaben eingeschlossen (Aufstockung des ursprünglichen Finanzierungsbeitrags um 1,6 Mio EUR).
- Bau einer weiteren kleineren Brücke anstelle der vorgesehenen Furt, da letztere an vielen Tagen im Jahr (Monsun-Periode) nicht passierbar gewesen wäre.

- Zur Verhinderung der Auswaschungen während der Monsunzeit wurden auch die Fahrbahnschultern bituminiert. Die Oberflächenbehandlung wurde technisch aufgewertet.
- Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit sowie des Schutzes der Wartenden wurden 8 überdachte Bushaltestellen mit Parkbuchten gebaut.
- Eine vorgesehene Management-Unterstützung der eingeschalteten nepalesischen Bauunternehmer stellte sich als nicht erforderlich heraus.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Projektziel, Distriktstädte mit ihrem Hinterland mit effizienten Ganzjahresverbindungen an das nationale Verkehrsnetz anzuschließen und damit der Bevölkerung grundsätzlich die Teilhabe am politischen und sozialen Leben zu ermöglichen sowie die regionale Wirtschaft mit der nationalen im Sinne der Nutzung von brachen Ressourcen und der verbesserten Arbeitsteilung zu verbinden, ist nach wie vor prioritär. Es findet sich in den aktuellen Papieren zur Armutsminderung und verbesserten Versorgung mit sozialen Diensten im Sinne der Millennium Development Goals (MDG) wieder. Diese Anbindung ist mit dem Vorhaben in vollem Umfang gelungen. Die Inanspruchnahme der Straße liegt im Rahmen der Erwartungen. Das Unterhaltungskonzept wurde erfolgreich umgesetzt. Grundsätzliche Alternativen zu der Art, wie die Erschließung des zentralen Drittels des Distrikts durchgeführt wurde, nämlich mit einer Ganzjahresstraße ab Malekhu, bestehen und bestanden nicht (Effektivität 2).

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere im Aspekt der Mobilisierung eigener (landwirtschaftlicher) Ressourcen zur Nutzung von neuen Marktzugangschancen nicht sehr rasch auf die geschaffene Verbesserung zu reagieren scheint. Große Teile auch einer wachsenden landwirtschaftlichen Produktion des Einzugsgebiets werden angesichts der Ernährungsdefizite für die Subsistenz bzw. den regionalen Verbrauch benötigt. Hingegen nahm der regionale Import aufgrund der von Händlern genutzten Kostensenkungen des Transports sowie der Einkommenswirkungen billigerer Personentransporte (Senkung der Bustarife um 45%) in den Distrikt nach Auskunft der örtlichen Verwaltung zu (billigere regionale Importe an Konsumgütern, dabei auch an Nahrungsmitteln, sowie Inputs für die Landwirtschaft). Distriktweit ist das Angebot an sozialen Diensten verbessert (Schulen und Gesundheitsposten), deren Besetzung mit qualifiziertem Personal erhebliche Verbesserungen von mehr als 50% in den letzten 5 Jahren zeigte (Relevanz/Signifikanz: 3).

Zur Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz des Vorhabens muss angesichts der erheblich erhöhten Projektkosten die Inanspruchnahme über den Schätzungen bei Prüfung liegen. Dies ist offenbar nach Inbetriebnahme der Straße der Fall gewesen. Die äußerst kritischen politischen Umstände lassen aber im Weiteren ein eher gedämpftes Wachstum befürchten. Das „Anspringen“ der Agrarproduktion auf die besseren transportökonomischen Standortbedingungen ist schwer abschätzbar. Die Nachhaltigkeit der Effekte erscheint angesichts der insgesamt wenig schädlichen Inanspruchnahme der Straße – insbesondere nur selten hohe, schädliche Achslasten – und der erreichten und weiter geplanten Verbesserungen im Unterhaltungswesen gesichert, so dass die Erträge über den vollen Planungshorizont (ca. 20 Jahren ab Baubeginn) anfallen dürften. Die interne Verzinsung des Vorhabens erwarten wir insgesamt derzeit wegen der geringer als erwarteten Agrarproduktionssteigerungen eher unter 5%, es sei denn, ein deutlicher späterer Aufschwung der regionalen Entwicklung setzte ein. Dies kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Die Effizienz des Vorhabens ist damit nicht befriedigend (4).

Insgesamt billigt der UZ dem Vorhaben eine noch befriedigende entwicklungspolitische Wirksamkeit zu.

Der UZ empfiehlt allerdings, zur Absicherung und empirischen Abrundung der erzeitigen Einschätzung über die vorliegenden Informationen hinaus eine sozioökonomische „impact study“ einschl. einer aktuellen Verkehrsanalyse durch einen lokalen Experten durchführen zu lassen. In GTZ-Vorhaben im Bereich „green roads“ haben seine Untersuchungen äußerst interessante Ergebnisse mit einem vergleichsweise sehr geringen Mittelaufwand erbracht. Es wird geschätzt, dass max. 3.000 EUR zu veranschlagen wären. Ein Entwurf für ToR hängt an. Eine solche Studie könnte voraussichtlich Anfang Mai d.J. vorliegen

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

(a) Für die Inanspruchnahme der Straße (und so das Volumen der sozioökonomischen Effekte) wirkt sich positiv aus, dass Dhading Besi über 6 Distriktstraßen mit seinem Hinterland verbunden ist, deren Existenz dem Aufbau eines Distriktsentwicklungskomitees, der Umsetzung eines „green roads-Konzepts“ mit Einbindung der Zielgruppen in die Unterhaltung und der Finanzierung von Unterhaltungsmaßnahmen über Straßengebühren, die im Distrikt verbleiben, zu verdanken ist. Im Hinblick auf die regionale Breitenwirkung – auch im Hinblick auf die Erreichung der MDG – hat sich bestätigt, dass der Erschließung kleinerer Städte in Ländern mit dem sozioökonomisch Zuschnitt Nepals sollten solcherart Erschließungsmaßnahmen eines Hinterlands (ungefähr 500 km²) über Pisten in regionaler/lokaler Unterhaltungsverantwortung teuren Ausbauprojekten auf Bitumenstandard stets vorangegangen sein sollten. Spätestens sollten sie komplementär durchgeführt werden. Der unerlässliche institutionelle regionale/lokale Rahmen für die Unterhaltung der in lokaler Verantwortung verbleibenden Pisten ist allerdings ohne langjährige begleitende technische Assistenz (z.B. durch kompetente und stabile NRO oder TZ-Institutionen) und ohne förderliche nationale Rahmenbedingungen kaum zu schaffen.

(b) Es ist zu überdenken, ob bei spezifischen Konstellationen hinsichtlich der verfügbaren Transportmittel (hier: Klein-LKW, Pick-ups, Busse mit teils mittlerer Größe (30 Plätze), wenige schwere LKW, keine Sattelschlepper o.ä.) und auch in der Prognose schon nur mittlerer Verkehrsbelastung nicht die Auslegungsparameter ggf. auch gegen den Wunsch der Träger reduziert werden sollten (auf weniger als 30t für die Straße - nicht die Brücken -, geringere Anzahl an für die Auslegung anzusetzenden Achslastübergängen), um nennenswerte Investitionskosten zu sparen. Dies hätte eine erhöhte Effizienz solcher Vorhaben zur Erschließung kleinerer Distriktstädte am Ende einer Bitumenstraßenverbindung zur Folge und setzte Mittel frei, um statt dreier vielleicht 4 oder gar 5 Städte an das nationale Straßennetz anzuschließen.

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 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.