

Tschad: Arbeitsintensive Pistenrehabilitierung

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	4304000/Ländliche Entwicklung	
BMZ-Projektnummer	2000 65 276	
Projektträger	Directions Générales: - du Génie Rural (Landwirtschaftsministerium) - des Routes (Minist. für öffentl. Arbeiten)	
Consultant	RRI GmbH	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 2002	1. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	24 Monate	27 Monate
Investitionskosten	4,64 Mio. EUR	5,64 Mio. EUR
Eigenbeitrag Zielgruppe	0,55 Mio. EUR	0,18 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	4,09 Mio. EUR	5,46 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	<>	<>
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	3	
• Effektivität	4	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel des 2003-2005 implementierten Programms ist die Reduzierung der Armut der Bevölkerung im ländlichen Raum durch temporäre arbeitsintensive Pistenbauarbeiten sowie eine dauerhafte Verbesserung der Verkehrsanbindung. Programmziel ist die Deckung der Verkehrsbedürfnisse der Anlieger mittels arbeitsintensiver Maßnahmen. Indikatoren für die Messung des Projektzieles sind: (a) ganzjährige Befahrbarkeit von 75% der Endvorhaben nach drei Betriebsjahren und (b) ein Anteil von lokaler Arbeit an den Baukosten von mindestens 25%.

Zielgruppe ist die Bevölkerung im ländlichen Raum von Mayo-Kebbi [West] im Südwesten des Tschad mit seinerzeit geschätzten 650.000 Einwohnern oder 13% der Gesamtbevölkerung des Tschad (2002; heute rund 850.000 EW).

Die Projektmaßnahmen umfassten (i.) Einrichtung und Verwaltung eines dezentralen Dispositionsfonds zur Finanzierung der arbeitsintensiven Instandsetzungsarbeiten auf Antrag von Dorfgemeinschaften, (ii.) die professionelle Durchführung der Bauarbeiten,

überwiegend als Engpassbeseitigung, durch den Bau von Furten, Herstellung kleinerer Durchlassbauwerke, Gräben sowie Erosionsschutz durch Gabionen, Trockenmauerwerk und kleine Steindämme, (iii.) Consultingleistungen in den Bereichen Organisation und Management, Planung, Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung und Bezahlung der Bauarbeiten sowie Bauüberwachung, (iv.) Sensibilisierung und Mobilisierung der Dorfgemeinschaften zur Partizipation an den Einzelvorhaben, und (v.) Ausbildung der verschiedenen lokalen Akteure wie Ingenieurbüros, Kleinunternehmern, lokalen Animatoren sowie der Dorfgemeinschaften zur fachgerechten Planung, Durchführung und Überwachung der Unterhaltung der Einzelprojekte.

In der Studienphase wurden 212 km geeigneter Pisten in der Region Mayo-Kebbi identifiziert, die die Basis für das als offenes Programm konzipierte Vorhaben bildeten. Insgesamt wurden im Rahmen des Programms Bauwerke auf rund 300 km ländlichen Wegen in der Zielregion Mayo-Kebbi neu errichtet oder rehabilitiert. Die Gesamtkosten des Programms beliefen sich am Ende auf 5,64 Mio. EUR. Die für das Programm vorgesehene FZ-Finanzierung in Höhe von 4,09 Mio. EUR wurde um 1,38 Mio. EUR Restmittel aus dem FZ-Vorhaben Straße Guelengdeng - Bongor - Eré (BMZ-Nr. 1990 65 392) ergänzt.

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

Angesichts limitierter finanzieller Mittel und der Vorgabe, im Durchschnitt nur 7,5 bis 8 Mio. FCFA pro Streckenkilometer auszugeben, beschränkte sich das Programm wie geplant auf die Beseitigung von Engpässen (insbesondere die Anlage befestigter Furten und Durchlassbauwerke), ohne die Fahrbahndecken selbst in Angriff zu nehmen, auch dort, wo es bisher keine ausgebauten Fahrbahnen gab.

Die Bevölkerung sollte über Nutzergruppen in Planung und Durchführung der Einzelvorhaben eingebunden werden, Eigenbeiträge von mindestens 20% leisten sowie die Eigenverantwortung für den Unterhalt der geschaffenen Infrastruktur über aus verschiedenen Quellen gespeiste lokale Unterhaltungsfonds übernehmen. Die Annahme, die Zielgruppe selbst würde die Unterhaltungsfonds eigenständig wieder auffüllen und einen hinreichenden Unterhalt bestimmter Pistenabschnitte eigenständig organisieren können, war überwiegend unrealistisch. Viele Abschnitte der Pisten werden deswegen nicht mehr oder nur sporadisch nach besonderen Ereignissen (z.B. Wegschwemmen der Erdrampe zu einem Durchlassbauwerk und völlige Blockierung der Piste) notdürftig repariert. Nur dort, wo die lokalen Unterhaltungsfonds eine hohe finanzielle Basisausstattung hatten und im Rahmen eines Folgeprogramms der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine bis heute gute Betreuung gewährleistet wird, sind 2009 noch Mittel für den Unterhalt verfügbar. Zusammenfassend ist der gewählte Wartungsansatz für die Pisten kritisch zu bewerten. Staatliche Verantwortung ist kaum zu erkennen, die lokale Bevölkerung, vertreten durch die Unterhaltungskomitees, ist mit der Unterhaltung der Pisten völlig überfordert. Hinzu kommt, dass die Pistenrehabilitierung nur punktuell erfolgte mit der Konsequenz, dass ein Großteil der Pisten nicht ganzjährig zu befahren ist.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Relevanz: Das Vorhaben entsprach während des Planungszeitraums völlig der nationalen Entwicklungsplanung. Die Verbesserung der Verkehrssituation hat auch in der Armutsbekämpfungsstrategie des Tschad große Priorität. Die entwicklungspolitische Relevanz aus Sicht der tschadischen Regierung wird bestätigt durch die weiterhin ungenügenden, jedoch im Vergleich zu anderen Sektoren erheblichen Steigerungen der staatlichen Budgets für den Straßenbau und ihre Unterhaltung. Allerdings werden diese zusätzlichen Eigenmittel des Staates fast nur in den Straßenbau investiert. Die Wirkungskette von Arbeitsschaffung und verbesserter Transportversorgung im ländlichen Raum zur Armutsbekämpfung und Verbesserung der Lebensverhältnisse der meist überwiegend armen Zielbevölkerung ist grundsätzlich plausibel und entwicklungspoli-

tisch relevant. Angesichts der sich für den ländlichen Süden Tschads verschlechternden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (u. a. Rückgang Baumwollanbau, Priorität für Erdölproduktion) sind mit Infrastrukturmaßnahmen allein jedoch keine wesentlichen Entwicklungserfolge erreichbar. Nicht zuletzt deswegen sind die Annahmen der Feasibility-Studie, dass die Pistenverbesserung bei der lokalen Bevölkerung höchste Priorität habe und deswegen die Bereitschaft zur Beitragszahlungen für den Pistenunterhalt sehr hoch sei, unrealistisch gewesen. Die Mehrheit der lokalen Bevölkerung ist an einer für sie kostenpflichtigen Pistenrehabilitierung weitgehend desinteressiert. Unter Berücksichtigung beider Aspekte wird noch die Bewertung zufrieden stellend (3) vergeben. Die Analyse der Prioritätenfrage aus Sicht der Bevölkerung fließt aufgrund der Konsequenzen für den dauerhaften Nutzen in die Bewertung der Nachhaltigkeit ein.

Effektivität: Das Ziel, 25% der Investitionsmittel für die Entlohnung lokaler Arbeitskräfte zu verwenden (Indikator für Programmziel), dürfte sehr knapp verfehlt worden sein. Insgesamt fiel indes die Lohnsumme mit 26% (unter Einbeziehung der Fachkräfte der Firmen) gemäß der PP aus. In der Praxis wurde dieser Anteil jedoch etwas unterschritten, da die Lohnsumme auch die Leistungen auswärtiger Unternehmer und deren Fachpersonal umfasste. Seitens der lokalen Bevölkerung sind nur 8% statt geplanter 20% an Eigenleistung in Form von (teil)entlohnter Arbeitsleistung erbracht worden (wichtiger Bestandteil des Durchführungskonzeptes).

Das zweite Ziel, die ganzjährige Befahrbarkeit der Pisten zu garantieren (Indikator 75% nach drei Jahren), wurde mit deutlich unter 50% (Basis: Erfassung von über 50% der Pisten) verfehlt. Ein stärker ökonomisch orientierter Indikator für das zweite Ziel wäre „Erreichbarkeit von 75% der erschlossenen Ortschaften während der Erntezeit“ gewesen. Aber auch dieser Indikator hätte nur für Baumwolle, nicht aber für Mais und Hirse, die gegen Ende der Regenzeit reifen, positive Resultate erwarten lassen können. Wesentliche Einkommens- oder Wachstumswirkungen hätten damit aber vermutlich nicht erreicht werden können, da Baumwolle im Tschad in den letzten Jahren stark auf dem Rückzug ist. Die Effektivität wird bzgl. des ersten Indikators mit gerade noch 3, bzgl. des zweiten mit eindeutig 4 bewertet, was zusammen nur noch eine Bewertung als nicht zufrieden stellend (4) ergeben kann.

Effizienz: Die Vorgaben zu den durchschnittlichen Maximalkosten je km Pistenstrecke waren einerseits als Maßstab für die Art der Bauwerke hilfreich. Auf der anderen Seite haben sie auch dazu geführt, dass in einigen Fällen (i.) rehabilitierte Pisten willkürlich lang definiert wurden (um Abschnitte ohne Bauwerke und mithin ohne Kosten hinzuzubekommen und damit teurere Bauwerke in anderen Abschnitten abzudecken) und (ii.) angesichts der Notwendigkeit, einige sehr teure Bauwerke erstellen zu müssen, nicht alle notwendigen Bauwerke geschaffen wurden und so Engpässe bestehen blieben, die die ganzjährige Befahrung einer Piste verhindern.

Für die Beurteilung der spezifischen Kosten, der betrieblichen Effizienzdaten und der Wirtschaftlichkeit des Programms liegen keine Vergleichsdaten vor, da das Vorhaben bis auf ein als wenig positiv bewertetes Vorläufer-Programm in einer anderen Region des Tschad keine Vergleichsbasis hat. Es ist jedoch zu unterstellen, dass angesichts der Mittelbewirtschaftung durch einen internationalen Consultant der Dispositionsfonds für die Bauwerke im Landesvergleich sehr effizient genutzt wurde und auch die Programmumsetzung erfolgte im Wesentlichen wie geplant. Die Effizienz für die Erstellung der Bauwerke wird daher mit 2 bewertet. Demgegenüber ist die Tatsache, dass die Baumaßnahmen zu punktuell ausgerichtet wurden (ohne Berücksichtigung der Pistendecke), die Allokationseffizienz des Programms als nicht ausreichend zu bewerten. Insgesamt kann die Effizienz nur noch mit zufrieden stellenden (3) bewertet werden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Es wurden keine Indikatoren für die Erreichung des Oberzieles „Reduzierung der Armut der Bevölkerung im ländlichen Raum durch temporäre arbeitsintensive Pistenbauarbeiten sowie eine dauerhafte Verbesserung der Verkehrsanbindung“ erarbeitet. Temporäre und in geringfügigem Umfang auch mittelfristige positive Einkommenswirkungen durch die Durchführung der Bau- sowie die späteren Instandhaltungsarbeiten sind eingetreten. Ob die gesteigerten Einkommen aus lokaler Lohnarbeit für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der

Familien eingesetzt wurden, kann wie in fast allen EZ-Vorhaben nicht empirisch belegt werden. Nach allgemeinen Erfahrungen aus Mayo-Kebbi ist jedoch sicher, dass der Arbeitslohn der vielfach eingesetzten Frauen in signifikantem Umfang für die Ernährung, die Gesundheits- und Wasserversorgung sowie die Schulbildung der Kinder verwendet wurde (und wird).

Die erwarteten wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen einer verbesserten Erreichbarkeit der ländlichen Gebiete für Armutsminderung und verbesserte Lebensbedingungen haben sich wegen der tatsächlich geringen Verbesserungen bei der ganzjährigen Befahrbarkeit und der sich parallel verschlechternden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen nicht wie erwartet eingestellt.

Negative Nebenwirkungen und im Rahmen der PP nicht erwartete positive Wirkungen sind nicht erkennbar. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden angesichts der nur hypothetischen Belegbarkeit und unter Berücksichtigung der begrenzten Langfristigkeit der Wirkungen mit zufrieden stellend (3) bewertet.

Nachhaltigkeit: Der Fortschrittsbericht im Schwerpunkt „Dezentrale ländliche Entwicklung“ von 2006 geht in realistischer Einschätzung der Nachhaltigkeit davon aus, dass die Unterhaltung der Pisten nicht gesichert erscheint. Einzahlungen in den FLEP erfolgten nur unzureichend. Im Verlauf der Phase 2 des Dezentralisierungsvorhabens (Kooperationsvorhaben PRODALKA unter Einbeziehung des FDD) seien weitere Sensibilisierungsmaßnahmen sowie eine Verstärkung der Einnahmen über Mautgebühren und Transportsteuern auf marktfähige Produkte vorgesehen.

Die nicht sichergestellte Nachhaltigkeit der Maßnahmen erweist sich auch bei der Evaluation als eindeutiger Schwachpunkt des Programms. Der aktuelle Unterhaltungszustand der Pisten ist im Bereich der Bauwerke zwar auch mehr als vier Jahre nach Abschluss der Arbeiten noch gut bis befriedigend, im nicht berücksichtigten Pistenbereich (Fahrbahndecken) jedoch zumeist kaum noch ausreichend, in zahlreichen Fällen ungenügend. Der Träger (in Nachfolge des Génie Rural die Direction Générale des Routes) kann aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse und wegen unzureichender Vorkehrungen für einen ordnungsgemäßen Unterhalt der Pisten ebenso wenig die Nachhaltigkeit garantieren wie die mit dem Betriebskonzept des Programms finanziell und hinsichtlich der Fahrbahndecken auch technisch völlig überforderte lokale Bevölkerung. Die Beurteilung kann daher nicht besser als mit nicht ausreichend (4) erfolgen.

Gesamtvotum: Wegen der nicht zufrieden stellenden Effektivität sowie allenfalls marginal zufrieden stellender Bewertungen bei allen anderen DAC-Kriterien und der Bewertung der Nachhaltigkeit mit nicht ausreichend ist die Gesamtbewertung nicht zufrieden stellend (Note 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es ist angesichts der allen Akteuren bekannten knappen Budgets des Tschad für den Pistenunterhalt generell zu hinterfragen, ob technisch vergleichbare Vorhaben wie dieses Pistenbauprogramm, das die Unterhaltung selbst überregional wichtiger Pisten mit teilweise recht anspruchsvollen befestigten Furten überwiegend bis ganz der Verantwortung der (armen) lokalen Bevölkerung überträgt, überhaupt durchgeführt werden können.

Eine weitere projektübergreifende Schlussfolgerung ist, dass auch bei einer Fokussierung von Pistenrehabilitationen auf die Beseitigung nur der größten Engpässe ein Ganzheitsansatz gewählt werden muss, der eine Befahrbarkeit der Pisten generell garantiert, d.h. es müssen alle Engpässe, die die Befahrbarkeit der Pisten verhindern, beseitigt werden.

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.