

Ex-post-Evaluierung

Infrastruktur für dezentrale Einrichtungen und Kommunalverwaltungen (LGIP) II, Lesotho

Titel	Infrastruktur für dezentrale Einrichtungen und Kommunalverwaltungen (LGIP) II		
Sektor und CRS-Schlüssel	1511000 Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor		
Projektnummer	2009 67 034		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	Ministry of Finance / Ministry of Local Government and Chieftainship (MoLGC)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	5,0 Mio. EUR FZ-Zuschuss (Haushaltsmittel)		
Projektlaufzeit	05/2012 – 08/2017		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2020

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf Outcome-Ebene war die Bereitstellung und nachhaltige Nutzung der finanzierten Gemeindezentren in ländlichen Distrikten. Auf Impact-Ebene war das Ziel, durch die Unterstützung demokratisch legitimer dezentraler Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Beitrag zur Umsetzung der Dezentralisierungsstrategie der lesothischen Regierungspolitik zu leisten. Diese war im Nationalen Strategischen Entwicklungsplan (2012/2013 -2016/2017) verankert.

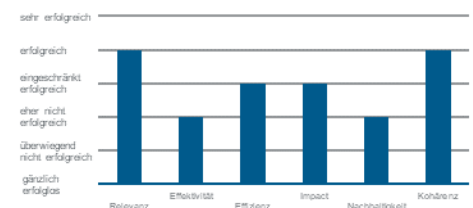
Zur Erreichung des Outcomes wurden 24 Gemeindezentren in acht von zehn lesothischen Bezirken gebaut und mit Möbeln, ersten Verbrauchsmaterialien, Ersatzteilen und Werkzeugen für die Instandhaltung ausgestattet. Der Projektträger (Ministry of Local Government and Chieftainship, MoLGC) wurde durch einen internationalen Consultant unterstützt, unter anderem bei der Erstellung des Wartungskonzepts für die Gemeindezentren. Zur Förderung der Generierung eigener Einnahmen wurden die Kommunen außerdem unterstützt, Konzepte für die Vermietung von Räumlichkeiten für Einkommen schaffende Maßnahmen auszuarbeiten.

Wichtige Ergebnisse

Das Programm ist auch aus heutiger Sicht nach wie vor entwicklungspolitisch relevant und hat einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu Gemeindezentren in den Programmregionen geleistet. Damit entfaltete das Vorhaben zwar eine gewisse Wirksamkeit in der Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses, allerdings ist seine Nachhaltigkeit gefährdet. Aus folgenden Gründen wird das Vorhaben als „eher nicht erfolgreich“ bewertet:

- Das Vorhaben leistete wesentliche Beiträge zu einem erfolgreichen Dezentralisierungsprozess, der von der Regierung beabsichtigt war. Allerdings ist die positive Gesamtwirkung des Projekts aufgrund nicht erfüllter Vereinbarungen mit dem Projektträger, einer nicht genehmigten Wartungsstrategie und fehlenden Schulungen für das Personal nicht so hoch wie geplant.
- Es wurde kein angemessenes Wartungskonzept umgesetzt und es wurden keine Ressourcen für die Wartung reserviert, was eine Herausforderung für die Effizienz und Nachhaltigkeit der Investitionen bedeutet.
- Der Bau neuer Gemeinschaftszentren wurde von der Regierung auch über das FZ-Vorhaben hinaus fortgesetzt, was die Notwendigkeit und die Bedeutung der Gebäude aus nationaler Sicht unterstreicht.

Gesamtbewertung: eher nicht erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Die Vorbereitungsphase des Projektes hätte besser genutzt werden können, um notwendige Kapazitäten des Projektträgers aufzubauen (Verantwortungsbewusstsein fördern, Wartungspläne erstellen, Wartungsschulungen durchführen, Budget für die Wartung sichern).
- Die Herausforderung des globalen Klimawandels wurde nur teilweise im Projektdesign berücksichtigt. Das Ergebnis ist nicht zufriedenstellend, da die implementierte Infrastruktur nicht optimal an das lokale Klima angepasst ist und somit zusätzlichen Energiebedarf und daraus folgende Kosten verursacht.
- Das Vorhaben ist aufgrund seiner Projektkonzeption gut replizierbar.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Teilnoten:

Relevanz	2
Kohärenz	2
Effektivität	4
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	4

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die politischen Rahmenbedingungen in Lesotho waren im Zeitraum der der Implementierung wechselhaft. Das Land hat in den letzten Jahren instabile Regierungen erlebt, die durch schwache Koalitionen und häufige Regierungs- und/oder Kabinettswechsel gekennzeichnet waren und die den Entwicklungsfortschritt sowie die nationalen Ziele verzögern. Die anhaltende politische Instabilität hat ebenfalls zur schwachen Wirtschaftsleistung beigetragen. Das reale BIP schrumpfte 2017 und 2018 um 3,1 und 1,2%, bevor es sich 2019 erholte.¹ Im Jahr 2020 ging es dann wiederum stark zurück, was vor allem auf die COVID-19-bedingten Einschränkungen und mehrere landesweite Lockdowns zurückzuführen ist. Der wirtschaftliche Abschwung setzte sich bis ins Jahr 2022 fort.

Im Jahr 1997 wurde mit dem "Local Government Act" die Gesetzesgrundlage für die geplante Dezentralisierungsreformen geschaffen. Seine Umsetzung geschah aber erst im Rahmen der Lokalwahlen von 2005 und 2011, bei denen die Bildung von Kommunalvertretungen und die Wahl ihrer Vertreter abgeschlossen wurde. Den damit begonnenen Dezentralisierungsprozess unterstützte dieses Vorhaben.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Das Vorhaben umfasste die zweite Phase des Local Government Infrastructure Improvement Program (LGIIIP II) und betraf den Bau von 24 Gemeindezentren. Diese befanden sich in acht Distrikten im Westen, Norden und Osten des Landes (Vgl. Relevanz). Es schließt inhaltlich unmittelbar an die Phase I des Programms (LGIIIP I) an, die ähnlich strukturiert war.

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel der FZ-Maßnahme war es, demokratisch legitimierte dezentrale Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dazu zählen u.a. ein erleichteter Zugang der ländlichen Bevölkerung zu öffentlichen Dienstleistungen, bspw. für die Beantragung und Ausgabe von Personalausweisen sowie die Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

		Inv. (Plan)	Inv. (Ist)
Investitionskosten (gesamt)		5,9	5,69
Mio. EUR			
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,9	0,69
Fremdfinanzierung	Mio. EUR	5,00	5,00
davon BMZ-Mittel ²	Mio. EUR	5,00	5,00

¹ Annual GDP growth; World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>).

² Zudem wurden weitere 0,3 Mio. EUR aus Restmittel im Rahmen dieses Vorhabens ausgezahlt.

Relevanz

Die Bevölkerung in armen, ländlichen Gebieten sollte erleichterten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess erhalten. Somit sollte die Akzeptanz für demokratische Strukturen in der Bevölkerung gestärkt und ihre wirtschaftliche und soziale Situation durch die Bereitstellung und nachhaltige Nutzung von öffentlichen Dienstleistungen in den ländlichen Distrikten verbessert werden. Im Rahmen der Umsetzung der nationalen Dezentralisierungspolitik unterstützte die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) auf Distrikt- und Gemeindeebene die Gebietskörperschaften dabei, ihre Aufgaben verbessert wahrzunehmen. Eine wichtige Voraussetzung dafür war die Existenz geeigneter kommunaler Infrastruktur. Entsprechend förderte die FZ den bedarfsorientierten Bau und den nachhaltigen Betrieb von Gemeindezentren.

Das Vorhaben konzentrierte sich dabei auf den Neubau von Gemeindezentren und deren Ausstattung mit Möbeln, ersten Verbrauchsmaterialien, Ersatzteilen und Werkzeugen für die Instandhaltung: Von den im Programmvorschlag geplanten 24 bis 28 Gemeindezentren konnten 24 errichtet werden. Die Gemeindezentren sollten nicht nur von den Kommunalverwaltungen genutzt werden, sondern auch für andere Fachministerien und soziale Engagements zur Verfügung stehen (HIV/AIDS-Komitees, Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche, usw.). Der explizite Fokus auf die ländlichen Distrikte ist aufgrund der hohen Armutsinzidenz nachvollziehbar: Lesotho gehört zu den ärmeren Ländern der Erde mit einem Bruttonational-einkommen von rd. 1.166 USD je Einwohner (2021).³

Das Kernproblem wurde korrekt identifiziert, da zum Zeitpunkt der Prüfung des Vorhabens nur wenige Kommunen eigene Gebäude besaßen. Teilweise haben sie sehr kleine Räumlichkeiten kostenfrei genutzt, teilweise mussten sie die Gebäude mieten. Dies behinderte die Konstituierung der Kommunalverwaltungen und schwächte die Legitimität der ländlichen Kommunen gegenüber der Bevölkerung.

Die Ziele der Maßnahme waren auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet. Das Vorhaben begünstigte den ländlichen Raum und Kleinstädte, die einen höheren Anteil an Armen in der Bevölkerung aufweisen. Besonders hoch ist das Armutsrisiko für von Frauen geführte Haushalte, da es sich vielfach um junge Frauen ohne festes Einkommen oder um ältere Witwen handelt. Deswegen war das Konzept zur Lösung des Kernproblems zum Zeitpunkt der Intervention aus heutiger Sicht angemessen, es ermöglichte den Zugang von armen Bevölkerungsschichten zu Gemeindezentren. Die Bedürfnisse der Zielgruppe wurden angemessen berücksichtigt.

Die Wirkungslogik ist weitgehend plausibel: Die Bereitstellung und nachhaltige Nutzung der finanzierten Gemeindezentren kann zur Unterstützung der demokratisch legitimierte dezentralen Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beitragen. Über die Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur und Dienstleistungen können die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung verbessert werden. Gleichzeitig können die kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen gestärkt werden, indem die Einzelprojekte (Gemeindezentren) von den Gemeinden eigenverantwortlich geplant und mit externer Unterstützung umgesetzt werden. Damit wird zu einer verbesserten lokalen Regierungsführung und zu einer Stärkung des Dezentralisierungsprozesses beigetragen. Ex-post kann dies weitestgehend als schlüssig gelten.

Die Komponenten (Infrastrukturprojekte, institutionelle Stärkung der Gemeinden und des Trägers, Consultant-Unterstützung) waren sinnvoll gewählt. Der Einbezug von Maßnahmen wirtschaftlichen Infrastruktur, bspw. die Vermietung von Räumlichkeiten, scheint auch hinsichtlich der geringen Eigeneinnahmen der Gemeinden grundsätzlich angemessen und orientiert sich an dem Bedarf der Zielgruppe. Die partizipative Auswahl der Einzelprojekte macht deutlich, dass 24 Gemeindezentren relevant waren. Es ist allerdings kein Automatismus, dass der Aufbau von Kapazitäten auf kommunaler Ebene die Dezentralisierung umfassend, d.h. in allen drei Dimensionen (politisch, administrativ und fiskalisch) stärkt.

Kritisch ist zu betrachten, dass bei der Konzeption des Vorhabens von einer Fiskaldezentralisierung in Lesotho ausgegangen wurde, deren Entwicklung in enger Abstimmung mit Distrikten, zuständigem Ministerium für Lokalregierung und Stammesangelegenheiten (MoLGC) und dem EU-Vorhaben, welches die Fiskaldezentralisierung unterstützte, erfolgen sollte. Dieses Konzept wurde jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht gesichert und letztlich auch nicht umgesetzt - es war aber eine Voraussetzung zur Mittelweiterleitung

³ GDP p.c.; World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>).

für Betrieb und Instandhaltung von Infrastruktur. Dies führte in der Folge zu fehlender Wartung von Gebäuden, da Kommunen keine eigenen Bankkonten führen durften und somit auch keine entsprechenden finanziellen Mittel bereitstellen konnten.

Das Vorhaben wurde über das für den Dezentralisierungsprozess zuständige Ministerium MoLGC in Lesotho umgesetzt. Zielgruppe des Vorhabens war die Bevölkerung in den vom Programm begünstigten 8 Distrikten Mafeteng, Mahale's Hoek, Quthing, Leribe, Thaba Tseka, Mokhotlong, Berea und Botha-Buthe, die über keine ausreichenden Räumlichkeiten zur Erbringung ihrer Dienstleistungen verfügen. Die Zielgruppe umfasste rund 500.000 Begünstigte.

Die Ziele der Maßnahme berücksichtigten die relevanten politischen Rahmenbedingungen, die Einschätzung der Kapazitäten des Trägers für die Umsetzung der Maßnahmen war jedoch zu positiv. Im Ergebnis konnte der Programmmanager des Trägers MoLGC nicht alle geplanten Aktivitäten umsetzen. Da zum Zeitpunkt der Konzeption bekannt war, dass das MoLGC nur begrenzte Erfahrung mit der dezentralen Realisierung von qualitativ hochwertigen Bauvorhaben hat, wäre der Einsatz eines Teams von mehreren Programmmanagern mit differenzierten Aufgaben sinnvoll gewesen (z.B. mit der Zuständigkeit für technische Fragen, Zusammenarbeit mit den Kommunen und der geplanten Kapazitätsstärkung der Kommunen hinsichtlich des Betriebs und Unterhalt der Gebäude und Stärkung der Eigeneinnahmen). Dies hätte die Erfolgchancen der Projektumsetzung wesentlich erhöht und potenziell die zusätzlichen, nicht geplanten Kosten des Consultants reduziert.

Das Vorhaben ist aufgrund seines Konzepts und durch die neu erworbene Qualifikation des Trägers gut replizierbar. Seit Prüfung hat der Träger eine Vielzahl ähnlicher Gemeindezentren gebaut, was die Relevanz des gewählten Ansatzes zusätzlich bestätigt.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

In der internationalen Geberlandschaft spiegelten sich die Dezentralisierungsbestrebungen des Landes wider: EU, UNDP und GIZ betrieben zum Zeitpunkt der Projektkonzeption ein kooperatives Programm (Deepening Decentralization Program) für die Beratung im und Betreuung des Dezentralisierungsprozesses in Lesotho. Der Interventionspunkt des KfW-Vorhabens war hierbei an die Nachfrage für kommunale Infrastruktur zur Implementierung dezentraler und kommunaler Strukturen gekoppelt.

Die lesothische Regierung wurde bei der Umsetzung ihres nationalen Entwicklungsplanes ("Vision 2020") - welcher den Fokus zwar nominell auf die Armutsreduktion legt, aber dort vor allem in Bezug auf ländliche Entwicklung konkrete Ziele für die Dezentralisierungspolitik setzt - von verschiedenen Geberorganisationen unterstützt. Auf internationaler Ebene ist hierbei das Programm "Deepening Decentralization", welches in kooperativer Zusammenarbeit von GIZ, EU und UNDP die Fortsetzung der Dezentralisierungspolitik unterstützte, hervorzuheben. Weiterhin betrieb die GIZ das Programm "Unterstützung für dezentrale ländliche Entwicklung" in Lesotho, welches beratend in die Dezentralisierungspolitik eingriff und den Transfer von Kompetenzen nationaler Ministerien an die lokalen Kommunalverwaltungen förderte. Dabei entsprach das Vorhaben der nationalen Strategie Lesothos im Sektor sowie dem Sektorkonzept des BMZ.

Das Konzept von LGIP II war in hohem Maße kohärent ausgelegt. Die nationale Entwicklungsstrategie Lesothos enthält unter dem Primärziel der Armutsbekämpfung wichtige Aspekte in Bezug auf den Dezentralisierungsprozess und die ländliche Entwicklung des Landes. Mit diesen Aspekten wurde auf nationalstaatlicher Ebene das Ministerium MoLGC betraut. Durch den Bau von insgesamt 24 Gemeindezentren trug die FZ-Maßnahme dazu bei, dass die lesothische Bevölkerung ihre kommunale Regierung frei und eigenständig bestimmen konnte. Durch diese Stärkung von partizipativer Entwicklung lässt sich das Vorhaben in den Dezentralisierungsschwerpunkt der EZ einordnen.

Aus heutiger Sicht wird die Kohärenz des Vorhabens als gut bewertet. Das zeigte sich insbesondere auch an den seitens der lesothischen Regierung erfüllten in Bezug auf die Unterstützung der Dezentralisierungspolitik durch die internationalen Partner.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die Bereitstellung und nachhaltige Nutzung der finanzierten Gemeindezentren in ländlichen Distrikten. Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann durch folgende Indikatoren zusammengefasst werden:

Indikator	Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Die finanzierten Gebäude sind 3 Jahre nach Abschluss des Vorhabens ausreichend gewartet und instandgehalten.	> 80%	Nicht erfüllt: 0%
(2) Die finanzierten Gebäude werden 3 Jahre nach Abschluss des Vorhabens zweckentsprechend für kommunale oder lokale Dienstleistungen genutzt.	> 80%	Erfüllt: 100%
(3) Kommunen mit Gemeindezentren aus dieser Programmphase generieren 3 Jahre nach Abschluss des Vorhabens eigene Einnahmen aus Vermietung von Räumlichkeiten und nutzen diese Einnahmen für den Gebäudeunterhalt oder andere kommunale Dienstleistungen.	> 30%	Nicht erfüllt: 0%

Indikator 1: Das Nicht-Erreichen des Indikators in Bezug auf ausreichende Wartung und Instandhaltung der errichteten Gebäude ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Die Wichtigsten sind: Die immer noch fehlende Genehmigung des Instandhaltungskonzeptes durch das zuständige Ministerium (MoLGC), das Verbot, eigene munizipale Konten zu führen und die unzureichenden Mittelbereitstellung durch die Regierung für die Wartung der errichteten Gebäude. Eigene Kontoführung ist eine der Voraussetzungen für eigenes wirtschaftliches Handeln und somit die Möglichkeit, Instandsetzungsarbeiten eigenständig zu finanzieren. Während der Prüfung vor Ort wurde festgestellt, dass keines der 10 besuchten Projekte ausreichend gewartet war. Ein Gemeindezentrum war schwer beschädigt und droht funktionsunfähig zu werden, wenn nicht zeitnah angemessen reagiert wird. Zudem wurden aufgrund genannter fehlender Genehmigungen geplante Schulungen zu Betrieb und Wartung nicht durchgeführt und es wurden den Gemeinden keine Wartungsbudgets zur Verfügung gestellt. Zur Minderung der Risiken bezüglich der Instandhaltung wurden zwar Toolboxes (Werkzeug zur Wartung und Ersatzteile) für jedes Gemeindezentrum zur Verfügung gestellt, sie konnten die Probleme jedoch nicht mitigieren.

Das grundlegende Problem ist die mangelnde Mittelbereitstellung durch die Regierung für die Wartung der Gebäude. Für diese Aufgaben wurden den Gemeinden keine Budgets von der Regierung bewilligt. Damit ist auch die Vereinbarung des MoLGC hinfällig geworden, dafür zu sorgen, dass die Gemeindehaushalte jährlich 2,5 % der Investitionskosten für die Instandhaltung einplanen. Das während der Projektplanung befürchtete Risiko ist eingetreten, dass für Betrieb und Wartung der neuen Zentren nicht ausreichende Mittel durch die Zentralregierung zur Verfügung gestellt werden. Dem wurde zwar mit einer ausgesprochen robusten und wartungsfreundlichen Baukonzeption in dieser Projektphase II Rechnung getragen, sie konnte das Problem der Wartung jedoch nur in geringem Ausmaß mildern. Denn diese Konzeption gewährleistete zwar eine höhere Lebensdauer einzelner Komponenten, führte aber nicht zu kompletter Wartungsfreiheit. Angesichts der schon länger anhaltenden dramatischen Haushaltsprobleme der Regierung Lesothos bestanden bei den Wartungsengpässen dauerhaft Probleme und es ist in den nächsten Jahren nicht von einer diesbezüglichen Verbesserung auszugehen.

Das architektonische Design der Gemeinschaftszentren wurde seinerzeit bei Projektprüfung als "hervorragend" bezeichnet, da es wartungsarm und mit dem Einsatz lokaler Baumaterialien vorgesehen wurde. In der Tat ist das Design innovativ und wartungsarm, der Raum ist angemessen und ausreichend. Aus dieser Perspektive hat sich das Projektdesign bewährt. Ziel war es auch, energieeffiziente, "grüne" Zentren zu schaffen, welche die Sonneneinstrahlung durch eine optimale Ausrichtung der Gebäude und die Anwendung passiver Konstruktionsprinzipien, z. B. Beschattungselemente und natürliche Querlüftung

optimierten. Dies war ein innovativer Ansatz, welcher eine erhebliche Verbesserung von Betrieb und Komfort erwarten ließ. Leider konnte dieses Ziel nicht erreicht werden, da der Entwurf anscheinend auf heiße, tropische Klimabedingungen ausgelegt war, nicht aber auf das gemäßigte Gebirgsklima in Lesotho. Das überhängende Dach und die Beschattungselemente schließen die Sonneneinstrahlung auf Fenster und Wände des Gebäudes aus, was in heißem Klima angemessen wäre. Für das gemäßigte Klima in Lesotho wäre es ausreichend gewesen, nur die Mittagssonne auszuschließen, aber die positiven Auswirkungen der tief stehenden Sonne an Wintertagen auf die Erwärmung der Innentemperatur zu nutzen. Unterstützend wirkende, wärmedämmende Elemente (wie z.B. dem in Lesotho vorherrschenden, weniger dichtem Ziegel anstatt der eingesetzten Betonsteine) wurden nicht vorgesehen. Dies ist der Hauptgrund für die Beobachtung von Nutzern, dass die Gebäude "im Winter kalt" sind. Die in Eigenregie beschafften mobilen Gas-Heizgeräte verursachen so im Winter zusätzlichen Energieverbrauch und damit Kosten. Dadurch erwiesen sich die gebauten Zentren als doch nicht so effizient wie ursprünglich intendiert (Vgl. Effizienz).

Den Herausforderungen des globalen Klimawandels wurde im Projekt durch Energieeffizienz und Passivbauweise versucht zu begegnen. Das Ergebnis ist jedoch nicht ganz zufriedenstellend, da die implementierte Infrastruktur nicht gut an das lokale Klima angepasst ist und somit zusätzlichen Energieverbrauch und Kosten verursacht. Dazu stehen die Mehrkosten für ein wartungsarmes Design (z.B. importierte Stahlträgerprofile, massive Bodenplatten, Betonsteine) kaum im Verhältnis zu lokal verfügbaren, günstigen und leicht instand zu setzenden Materialien.

Indikator 2: Das Erreichen der Ziele zur zweckentsprechenden Nutzung der Gemeindezentren für kommunale oder lokale Dienstleistungen, u.a. für Beantragung und Ausgabe von Personalausweisen, Landzuteilungen sowie landwirtschaftliche Beratung, ist auf den großen Bedarf und ein gut überlegtes Konzept der Nutzung zurückzuführen. Der Indikator wurde auf Basis einer Befragung vor Ort in zehn Ziel-Gemeinden verifiziert. Alle Gemeindeverwaltungszentren werden von den Kommunalverwaltungen und ihren Mitarbeitern zweckentsprechend genutzt.

Indikator 3: Das Nicht-Erreichen des Ziels im Hinblick auf die Generierung von Eigeneinnahmen durch die Vermietung von Räumlichkeiten ist insbesondere auf die fehlenden Anreize und das Verbot, eigene Konten zu führen, zurückzuführen. Die Nutzung der geplanten, selbst erwirtschafteten Einnahmen der Gemeinden für die Wartung und Instandhaltung der Gebäude konnte nicht zum Tragen kommen, weil die Zentralregierung nicht bereit war, die hierfür erforderlichen Anreize (eigene Konten für die einzelnen Zentren, Selbstbestimmung hinsichtlich der Nutzung solcher Mittel) zu genehmigen.

Vor dem Hintergrund, dass mit dem Vorhaben in acht teils sehr abgelegenen Bezirken 24 Gemeindezentren inklusive Inventar, dringend benötigter Trinkwasserstellen und Sanitäranlagen bereitgestellt werden konnten, ist eine Verbesserung des Zugangs und der Nutzung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten Lesothos erreicht worden. Abzüge in der Teilnote erfolgen durch mangelhafte Wartung und Instandhaltung, teilweise unsachgerechte Bauausführung sowie die fehlende Anpassung der implementierten Infrastruktur an das lokale Klima, was zusätzlichen Energieverbrauch und Kosten verursacht. Festgestellte Improvisation, wie z.B. der Einsatz von für Außenbereiche vorgesehene Gasbrenner in den Innenräumen zwecks Heizung, schafft zusätzliche Gefahren. Die Zusatzkosten durch die Wahl eines wartungsarmen Gebäudedesign hätten möglicherweise auf kostengünstigerem Weg unter Nutzung von lokal verfügbaren Baustoffen verhindert werden können. Insgesamt stufen wir die Effektivität als eher nicht erfolgreich ein: Die Ergebnisse liegen trotz positiver Nutzungseffekte unter den Erwartungen. Wir gehen davon aus, dass die Sicherstellung der Finanzierung der Wartungskosten zu besseren Teilergebnissen geführt hätte.

Effektivität Teilnote: 4

Effizienz

Insgesamt wurden 5,3 Mio. EUR FZ-Zuschuss für den Bau der Gemeindezentren und Consultantleistungen aufgewandt. Damit wurden die rund 500.000 in den Projektregionen lebenden Menschen erreicht.

Zur Sicherstellung der Partizipation der Kommunen erfolgte die Mittelzuteilung nach dem Antragsprinzip, das entsprechend der Erreichbarkeit und Eignung des Gebäudestandortes die Mittel zuwies. Die Einzelprojektgrößen variieren von 190.000 EUR bis zu 240.000 EUR je nach Baulos. Ursprünglich wurden die

Kosten für ein Standardgebäude auf 137.500 EUR ohne Steuern geschätzt. Diese Einschätzung basierte auf der Bewertung der Standardgebäude aus dem Vorgängervorhaben der Phase 1. Zwar wurde der Gebäudetyp der Phase 1 grundlegend beibehalten, allerdings haben die folgenden technischen Änderungen dieser Designstandards für die Gemeindezentren im Rahmen des Vorhabens eine Kostensteigerung um ca. 38% - 74% verursacht, was zu einer geringeren Anzahl an Gemeindezentren führte als ursprünglich geplant.:

- 1) Der Ratssaal wurde als größerer Mehrzweckraum geplant, der für private oder öffentliche Zwecke vermietet werden sollte;
- 2) Eine teure Stahlrahmenkonstruktion aus importierten, nicht standardisierten Profilen wurde gewählt, die hohe Materialkosten in allen Zentren verursachte. Diese Technologie ist in Lesotho nicht üblich, traditionelle Technologien wären günstiger gewesen;
- 3) Ein überhängendes Dach mit einer großen Fläche hat zusätzliche Dachkosten verursacht; und
- 4) Eine Stahlbeton-Bodenplatte, die das Fundament der Gebäude bildet, war wesentlich teurer als zum Beispiel den Bodenverhältnissen angepasste Streifenfundamente.

Während der Bauphase des Vorhabens von 2014-2016 stieg der Wechselkurs EUR/LSL zudem um 30 %. Dies hat die Kosten für Baumaterialien, die aus Europa importiert wurden, in die Höhe getrieben. Die Baustoffe aus Südafrika sind auf dem ursprünglich geplanten Niveau geblieben. Im Rahmen der Evaluierung konnte dennoch festgestellt werden, dass die spezifischen Investitionskosten branchenüblich und trotzdem als angemessen zu bewerten sind. Das Standarddesign sah 411 m² überdachte Fläche vor, von denen etwa die Hälfte bewohnbar ist. So errechnet sich ein spezifischer Preis von 460 bis 580 Euro Baukosten pro m² überdachter Fläche. Die Produktionseffizienz wird daher als angemessen bewertet.

Die Kosten für den Durchführungsconsultant fielen um 27% höher aus als kalkuliert (980.000 EUR statt 770.000 EUR). Dies lag aber vor allem an einer Verlängerung des Consultantvertrages, um die Verzögerungen in der Implementierung des Vorhabens abzudecken, die v.a. durch die komplexen und schwerfälligen administrativen Verfahren in Lesotho verursacht wurden. Im Ergebnis ergaben sich für das Vorhaben insgesamt Verzögerungen um 4 Jahre (Abschluss 2018 statt 2014), hiermit wurde die ursprünglich geplante Durchführungszeit von 36 Monaten mehr als verdoppelt. Neben den administrativen Verfahren gab es dafür verschiedene Gründe: Eine Änderung der Dachentwürfe, neue Toilettenblöcke, Änderungen der Zugänge, zusätzliche Erdarbeiten wegen zu steilen Baugeländes, Verlegung des Projektstandortes wegen geänderter Bauordnung.

Die Prozesse des MoLGG und das ausgearbeitete Design dienten als wichtige Referenz für die Nachfolgeprogramme des MoLGG, der Bau von Gemeindezentren wurde von der lesothischen Regierung mit Eigenmitteln fortgesetzt. Die Standardisierung wurde dabei als deutlicher Mehrwert gesehen. Die Verteilung der Projekte entsprach der Armutskarte Lesothos. Alle 24 Vorhaben wurden in den acht ärmsten Distrikten Lesothos durchgeführt. Damit wird auch das Kriterium der Allokationseffizienz als ausreichend erfüllt betrachtet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das der EPE zu Grunde gelegte Ziel auf der Impact-Ebene war durch die Unterstützung demokratisch legitimer dezentraler Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Beitrag zur Umsetzung der Dezentralisierungs-Strategie der lesothischen Regierungspolitik zu leisten, die im Nationalen Strategischen Entwicklungsplan 2012/2013 -2016/2017 verankert war.

Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihren kommunalen Dienstleistungen hat sich zwischen der Baseline-Studie zu Beginn des Vorhabens und der Evaluierung 3 Jahre nach Abschluss des Vorhabens verbessert.	Mind. 20%	Erfüllt (keine Quantifizierung, s. Text).

Im Rahmen der Evaluierung wurde stichprobenartig die Wahrnehmung der Begünstigten zur Veränderung des Zufriedenheitsgrades mit ihren kommunalen Dienstleistungen abgefragt. Bei dieser Befragung gaben Vertreter in 10 von 24 Gemeindezentren und Kommunalverwaltungen an, dass sich die Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihren kommunalen Dienstleistungen in den letzten Jahren seit Umsetzung des Vorhabens verbessert hätte. Alle 24 im Rahmen des Vorhabens erbauten Gemeindezentren werden von Kommunalparlamenten und -verwaltungen wie vorgesehen genutzt. Aus Sicht sowohl der Mitarbeiter der Gemeindezentren als auch Kunden der Gemeindezentren besteht eine hohe Zufriedenheit mit der Infrastruktur, trotz der mangelnden Instandhaltung. Die Mitarbeiter des Zentrums schilderten die äußerst schwierige Situation vor dem Bau, als sie unter provisorischen Bedingungen arbeiteten, und wie sich die Arbeitsbedingungen nach Durchführung des Vorhabens positiv verändert haben. Die Bewertung der Zufriedenheit des Personals lag bei durchschnittlich 86,6 auf einer Skala von 0 für Unzufriedenheit bis 100 für völlige Zufriedenheit. Die befragten Kunden der Gemeindezentren, die von den Dienstleistungen profitiert haben, waren sehr zufrieden.

In Bezug auf die Unterstützung einer verbesserten lokalen Regierungsführung, welche den Dezentralisierungsprozess stärkt, wird davon ausgegangen, dass die Nichterreichung einzelner Outcome-Indikatoren sich auch negativ bei den vorgesehenen entwicklungspolitischen Wirkungen bemerkbar macht.

In Bezug auf den Modellcharakter des Vorhabens ist eine positive Entwicklung eindeutig. So hat die Regierung Lesothos bis zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits sieben weitere Gemeindezentren gebaut, deren Konzeption mit den früheren KfW-finanzierten Gemeindezentren identisch war. Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten wurde in den letzten Jahren nur noch ein Zentrum pro Jahr eingerichtet, obwohl ursprünglich zwei pro Jahr geplant waren. Dies zeigt die hohe Relevanz des Vorhabens und Bedeutung der Gemeindezentren für das Ministerium und das Land.

Repräsentative Erhebungen des Forschungsinstituts Afrobarometer ergeben ebenfalls ein gemischtes Bild: ⁴ 2021 gaben knapp 40% der Befragten landesweit an, dass sie nicht mit der Leistung ihrer lokalen Gemeindevertreter zufrieden sind. ⁵ Dahingegen sank der Anteil derjenigen, die die Ausstellung von öffentlichen Dokumenten als schwer oder sehr schwer empfanden, von 73% in 2011/13 auf 18% in 2016/18. ⁶

Die Zielerreichung in Bezug auf die Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihren kommunalen Dienstleistungen in den durch das Vorhaben bedienten Kommunen konnte durch vor Ort Besuche stichprobenhaft überprüft werden. Abstriche gibt es für die sich durch die mangelnde Wartung bereits ergebene Einschränkungen in der Nutzung und damit auch möglichen Wirkungen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Durch das Vorhaben wurden in den ausgewählten acht Distrikten 24 neue Gemeindezentren geschaffen, die es den demokratisch legitimierten dezentralen Gebietskörperschaften ermöglichten, ihre Aufgaben effektiver zu erledigen. Es ist davon auszugehen, dass alle Gemeindezentren dann weiterhin zweckentsprechend für kommunale oder andere dezentrale Dienstleistungen genutzt werden, wenn es die Infrastruktur zulässt. Davon ist zum aktuellen Zeitpunkt jedoch nicht auszugehen. Es besteht die große Gefahr, dass sich Mängel aus fehlender Wartung und Instandhaltung addieren und Funktionsunfähigkeit weiterer Zentren droht, ähnlich dem o.g. beobachteten Fall.

Grundsätzlich stellt der Bereich der Wartung und Instandhaltung eine Herausforderung für die Gemeinden dar. Es wurden zwar Betriebs- und Wartungspläne erarbeitet, jedoch nie vom lesothischen Staat genehmigt. Personal wurde nicht zur Wartung und Instandhaltung abgeordnet. Die ursprünglich durch den Consultant vorgesehenen Schulungen von Personal fanden deshalb nicht statt.

⁴ <https://www.afrobarometer.org>.

⁵ "Do you approve or disapprove of the way that the following people have performed their jobs over the past 12 months, or haven't you heard enough about them to say? Your elected local government councillor."

⁶ "How easy or difficult was it to obtain the document you needed?" and "Based on your experience, how easy or difficult is it to obtain the following services from government? An identity document, such as a birth certificate, driver's license, passport or voter's card?"

Für kapitalintensivere Arbeiten fehlen aufgrund der budgetären Engpässe der Gemeinden und Distrikte die Mittel. Für keines der Gemeindezentren wurden Rückstellungen für mögliche Reparaturen oder Ersatzinvestitionen gebildet, obwohl dies explizit in den Durchführungsvereinbarungen vorgesehen war (Rücklage von 2,5 % der jeweiligen Investitionskosten für Betrieb und Wartung der einzelnen Zentren). getätigt.

Die Zuständigkeit für den Betrieb der rehabilitierten Infrastruktureinrichtungen liegt grundsätzlich bei den Gemeinden. Gespräche vor Ort ergaben, dass die geförderten Einrichtungen über kein festes Budget für Wartungs- und Reparaturarbeiten verfügen, obwohl ihnen laut Gesetzgebung entsprechende Mittel zugewiesen werden müssten. Anträge auf Mittelzuweisung müssen auf lokaler oder regionaler Ebene gestellt werden, aber aufgrund der Budgetknappheit sind den besuchten Einrichtungen in den letzten Jahren keine Mittel für Reparatur- und Wartungsarbeiten zugewiesen worden. Dies lässt sich auf das knappe Staatsbudget von Lesotho zurückzuführen (siehe " Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens").

Die Mehrzahl der im Rahmen der Evaluierungsmission besuchten Einrichtungen war 5 - 6 Jahre nach Beendigung des Vorhabens in einem nicht zufriedenstellenden Zustand. Es waren teilweise gravierende Schäden aus dem laufenden Betrieb feststellbar, z.B. Risse an den Fugen zwischen der Stahlkonstruktion und dem Mauerwerk und funktionslose Ecosan-Toiletten. Fassadenanstriche wurden mit ungeeigneten, da eingeschränkt diffusionsfähigen Farben ausgeführt. Hinzu kamen Oberflächenrisse in der Bodenplatte, beschädigte Türschlösser und nicht befestigte Steckdosen. Das Gemeindezentrum in Metsi-Maholo war das einzige besuchte Zentrum, welches schwere Schäden vorzuweisen hat, weil es ohne angemessene Regenwasserableitung mit zu niedriger Bodenplatte gebaut wurde. Diese Einrichtung muss dringend trockengelegt werden.

Aus heutiger Sicht wird aufgrund der diversen Engpässe auf Gemeindeebene und trotz der relativ guten baulichen Qualität, welche positive Wirkungen auf die angenommene Lebensdauer der Infrastruktur hat, die Nachhaltigkeit mit „eher nicht erfolgreich“ bewertet. Die Ergebnisse des Vorhabens liegen hinsichtlich des Zustands der Gebäude vier Jahre nach seinem Abschluss deutlich unter den Erwartungen. Alle im Rahmen der Evaluierung vorliegenden Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die erreichten Wirkungen auf Grund der nicht durchgeführten Wartungen der Gebäude nicht von Dauer sein werden, da dadurch die Nutzung absehbar nicht mehr gewährleistet werden kann.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz**, **Kohärenz**, **Effektivität**, **Effizienz**, **übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** und **Nachhaltigkeit** sowie zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenergebnisse sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	gänzlich erfolglos: 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.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs 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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.