

Ex-post-Evaluierung – Togo

>>>

Sektor: Transport und Kommunikation (2102000 Straßenverkehrswesen)
Vorhaben: Innerstädtische Umgehungsstraße Lomé, BMZ 2009 67 182 *
Träger des Vorhabens: Ministère de la Ville, de l'Urbanisme et de l'Habitat et de la Salubrité Publique / AGETUR-TOGO



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	15,00	18,49
Eigenbeitrag	2,00	2,00
Finanzierung	13,00	16,49
davon BMZ-Mittel	13,00	16,49

*) Vorhaben in der Stichprobe 2019

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben beinhaltete den Ausbau des zweiten (6,6 km) von vier Teilabschnitten der innerstädtischen Umgehungsstraße („Petit Contournement“ (PC), Gesamtlänge 14,5 km) zu einer befestigten zwei- bzw. vierspurigen Straße sowie wie den Bau einer vierspurigen Verbindungsstraße ("Bretelle", 0,7 km) vom PC zur äußeren Umgehungsstraße ("Grand Contournement" (GC)). Der PC stellt einen wichtigen innerstädtischen Verkehrsweg dar. Er verläuft entlang des internationalen Flughafens und stellt zudem eine Verbindung zu den Nationalstraßen N1 und N34 her. Im Rahmen des Vorhabens wurden Baumaßnahmen (Straßenuntergrund, Leitungsverlegung, Asphaltierung, Beleuchtung, Beschilderung, Entwässerung, Fußwege) und Consultingleistungen zur Unterstützung des Projektträgers (Bauplanung, Vergabe, Bauüberwachung und Abnahme der Arbeiten) finanziert. Darüber hinaus wurden in einem kleinen, tiefergelegenen Gebiet in der Nähe des PC Entwässerungskanäle saniert bzw. neu gebaut.

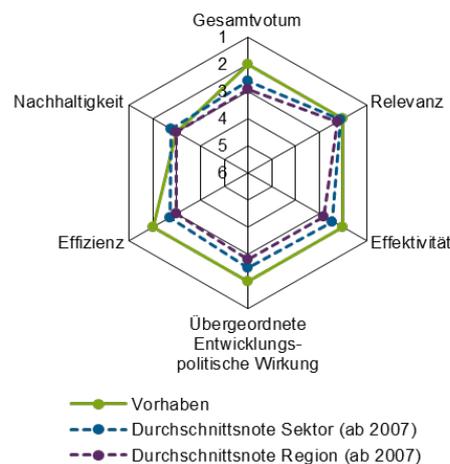
Zielsystem: Das im Rahmen der EPE zugrunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die zunehmende und sicherere Nutzung des bedarfsgerecht ausgebauten Abschnittes der innerstädtischen Umgehungsstraße für den Waren- und Personentransport in Lomé. Hierdurch sollte ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Lomé geleistet werden (angepasstes Ziel auf Impact-Ebene).

Zielgruppe: Die Nutzer der neugebauten Straßenabschnitte, d.h. Verkehrsteilnehmer (alle Fortbewegungsformen), und Anwohner. Zu Letzteren zählen auch die an der Straße ansässigen Händler und wirtschaftlich Tätigen.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Die insgesamt guten Ergebnisse in den Bereichen Relevanz, Effektivität, Effizienz und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung werden von der gerade noch als zufriedenstellend eingeschätzten Nachhaltigkeit eingeschränkt, welche sich potentiell negativ auf die Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens auswirken könnten. Daher wird das Vorhaben als gerade noch gut erachtet.

Bemerkenswert: Für die Effektivität des Vorhabens, v.a. die Zunahme des Verkehrsvolumens, war entscheidend, dass der PC und die Bretelle, der GC sowie eine weitere Verbindungen zwischen PC und GC, der Blvd. Malfakassa, zeitnah zueinander (aus-) gebaut oder erneuert wurden. Der zuvor genannte zeitnahe Ausbau dieser für Lomé und die Anbindung an Nationalstraßen in das Hinterland wichtigen Verkehrswege beruhte offensichtlich nicht auf einem strukturierten Planungsprozess. Damit wurde eine Chance vertan, die Effektivität und Wirkungen, z.B. durch eine Entwicklungsplanung für den Osten der Stadt Lomé, noch zu erhöhen.

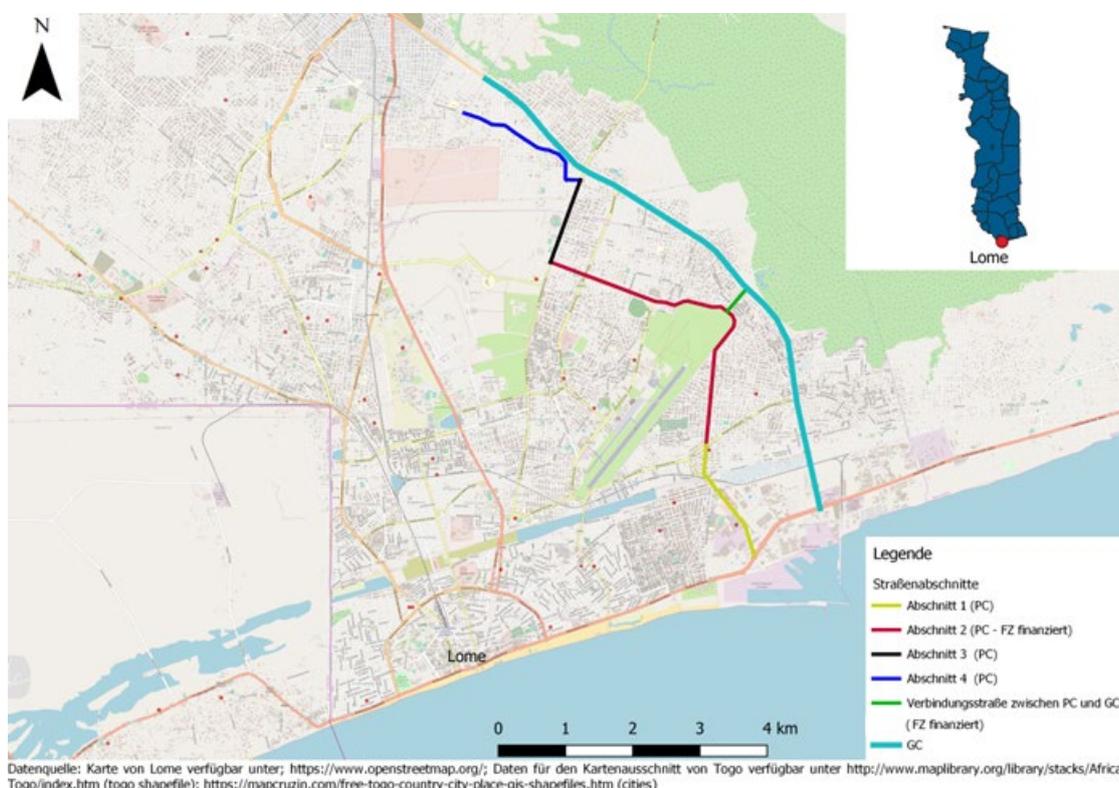


Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: 2

Teilnoten:

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



Relevanz

Die knapp 15 km lange innerstädtische Umgehungsstraße „Petit Contournement“ (PC) war zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) zu zwei Dritteln unbefestigt, mit vielen Schlaglöchern übersät und mangels ausreichender Drainage in der Regenzeit an vielen Abschnitten überschwemmt. In der Trockenzeit beeinträchtigte übermäßiger Staub auf den unbefestigten Abschnitten häufig die Sicht. Dies beeinträchtigte die Abwicklung des Verkehrs dieser Straße.

Der PC war und ist von Bedeutung für Lomé: Zum Zeitpunkt der PP, als es die äußere Umgehungsstraße "Grand Contournement" (GC) noch nicht gab, wurde der aus dem Hafen kommende Schwerlastverkehr über den PC zu den ins Hinterland führenden Nationalstraßen geleitet. Dieser Schwerlastverkehr nutzt heute überwiegend den GC. Heutzutage ist der PC vor allem für den Personen- und Güterverkehr im östlichen Teil Lomés, aber auch zum und vom Stadtzentrum von großer Bedeutung, auch für die ärmsten Bevölkerungsschichten, die zu Fuss gehen. Er bietet darüber hinaus eine zusätzliche Alternative für den Verkehr zwischen dem östlichen und zentralen Teil Lomés und dem Norden der Stadt und trägt somit zur Entlastung des innerstädtischen Straßenverkehrs bei.

Zum Zeitpunkt der PP war bereits absehbar, dass der (Aus-)Bau des PC, des GC (chinesische Finanzierung) und des Blvd. Malfakassa (stadtnahe Verbindungsstraße zwischen PC und GC) zeitnah zueinander bzw. zeitgleich erfolgen werden. In ihrem Zusammenspiel mit der Bretelle (vierspürige Verbindungsstraße zwischen PC und GC) erleichtern sie nicht nur den Waren- und Personentransport vom oder zum Hafen und im Umfeld des Flughafens, sondern leiten auch den Schwerlastverkehr aus der Stadt heraus und verbinden über anschließende Nationalstraßen zudem Lomé mit dem Hinterland.

Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass dem PC eine wichtige wirtschaftliche Funktion in Lomé zukommt. Er dient als wichtiger Transportweg für den Personen- und Güterverkehr in Lomé. Darauf basiert auch sein Potential, durch eine induzierte wirtschaftliche Entwicklung Armut zu reduzieren und die Lebensbedingungen der Bevölkerung entlang dieser Entwicklungsachse zu verbessern.

Das zum Zeitpunkt der Prüfung implizierte Kernproblem war die Armut eines großen Teils der togolesischen Bevölkerung und die damit einhergehenden schlechten Lebensbedingungen. Damals lebten ca. 59 % der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze; im Jahr 2018 waren es gemäß Weltbank rund 55 %. Auch wenn der Anteil der armen Bevölkerung in Lomé niedriger sein dürfte, ist das Kernproblem damit weiterhin von großer Bedeutung. Die Bekämpfung der Armut bleibt auch eine Priorität der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit Togo. Der dem Vorhaben zugrunde liegende Wirkungsansatz, dass eine wirtschaftliche Entwicklung - ermöglicht durch den Ausbau relevanter Verkehrswege - zur Bekämpfung der Armut (u. a. durch einen verbesserten Zugang zu Bildung, Märkten, Gesundheitseinrichtungen, etc.) und einer damit einhergehenden Verbesserung der Lebensbedingungen beiträgt, entsprach der damaligen, nationalen Armutsbekämpfungsstrategie („Stratégie de la Réduction de la Pauvreté“, 2009). Diese hat weiterhin Bestand („Plan National de Développement“, 2018-2022) und spiegelt sich u.a. in der Entwicklungszusammenarbeit Togos mit der Westafrikanischen Entwicklungsbank (BOAD), der Afrikanischen Union (Agenda 2063), der Weltbank (WB), und der chinesischen Regierung wider. Dies entspricht auch grundsätzlich der Zielsetzung des Marshallplans für Afrika¹. Aus der aktuellen Sektorstrategie des BMZ für Urbane Mobilität leitet sich ab, dass heutzutage bei der Verbesserung des innerstädtischen Personentransports nicht mehr der motorisierte Individualverkehr, d.h. PKW- und Motorradverkehr, gefördert würde. Stattdessen läge der Fokus auf dem Aus- bzw. Aufbau eines öffentlichen Nahverkehrsystems und - wie auch im Falle des Vorhabens - des nicht-motorisierten Verkehrs (Fußgänger, Radfahrer).

Es handelte sich bei dem Vorhaben um ein Einzelprojekt. Die Projektprüfung (PP) erfolgte in enger Abstimmung mit der WB. Für die Implementierung wurde, wie auch im Falle der BOAD finanzierten Rehabilitation von Stadtstraßen in Lomé, auf die für das WB Projekt "Emergency Infrastructure Rehabilitation and Energy Project" (EIREP) geschaffene Implementierungsstruktur zurückgegriffen.

In diesem Kontext war das Vorhaben prinzipiell geeignet einen Beitrag zur Lösung des Kernproblems zu leisten. Der o.g. Wirkungsansatz ist grundsätzlich nachvollziehbar. Der Anspruch, dass ein Abschnitt einer innerstädtischen Umgehungsstraße diesbezüglich einen relevanten Beitrag für das gesamte Land leisten kann, war aber auch schon zum Zeitpunkt der PP zu hoch gegriffen. Aufgrund der zuvor dargelegten Bedeutung des PC als innerstädtischer Verkehrsweg, ist aber plausibel, dass der PC bei Zunahme seiner Nutzung zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Lomé beiträgt.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das der EPE zugrunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die zunehmende und sicherere Nutzung des bedarfsgerecht ausgebauten Abschnittes der innerstädtischen Umgehungsstraße für den Waren- und Personentransport in Lomé und wird anhand der folgenden Indikatoren bewertet:

¹ Siehe Kapitel 4.3. Dort wird unter dem Schlagwort ("New Urban Agenda") explizit u.a. das Ziel einer flächendeckenden und hochwertigen Transportinfrastruktur in Ballungsgebieten aufgeführt.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Status AK ¹	Status EPE ²
(1) Erhöhung des Verkehrsaufkommens auf dem ausgebauten Straßenabschnitt zwei Jahre nach der Inbetriebnahme.	Status 2009: 2.200 Fahrzeuge/Tag 6.700 Motorräder/Tag Zielwert: 2.700 Fahrzeuge/Tag 9.000 Motorräder/Tag	5.600 Fahrzeuge/Tag 20.100 Motorräder/Tag Zählstelle 2: 173 Fahrzeuge/Stunde 798 Motorräder/Stunde	Zählstelle 2: 345 Fahrzeuge/Stunde 1.790 Motorräder/Stunde
(2) Der größte Teil der Fußgänger benutzt zwei Jahre nach der Inbetriebnahme die Gehwege entlang des ausgebauten Straßenabschnitts.	Status 2009: 0 %, da kein Fußweg vorhanden Zielwert: >50 %.	50,4 % der weiblichen Fußgänger ³	Fast alle Fußgänger benutzen die Gehwege, wenn diese nicht über längere Strecken blockiert sind.
(3) Ein Großteil des auf dem ausgebauten Straßenabschnitt nordwestlich fahrenden Schwerlastverkehrs biegt zwei Jahre nach der Inbetriebnahme auf der Bretelle zur großen Umgehungsstraße ab.	Status 2014: k.A. (Indikator wurde nachträglich aufgenommen): Zielwert: >50 %.	67 % des Schwerlastverkehrs	68 % aller Lastwagen und 90 % des Schwerlastverkehrs.

¹Verkehrszählung für die Abschlußkontrolle (AK) im Juni 2016 (drei Monate nach Inbetriebnahme).

²Im Rahmen der EPE wurde drei Jahre nach der AK an einer der vier Zählstellen von 2016 (Zählstelle 2, südliche Richtung) analog zum Zeitpunkt der AK (morgendliche Hauptverkehrszeit; 07:00 - 08:00 Uhr) eine nicht repräsentative Verkehrszählung durchgeführt.

³Bei der Zählung im Rahmen der AK wurden nur die weiblichen Fußgänger gezählt.

Die obigen Indikatoren werden als erfüllt betrachtet. Die Ergebnisse der im Rahmen der EPE durchgeführten nicht repräsentativen Verkehrszählung an Zählstelle 2 lassen darauf schließen, dass das Verkehrsaufkommen gegenüber der umfangreichen Verkehrszählung sich weiterhin erhöht hat. Bereits drei Monate nach Inbetriebnahme wurde bei der umfangreichen Verkehrszählung im Jahr 2016 ein Verkehrsaufkommen registriert, das doppelt so hoch war, wie der Indikatorzielwert, der zwei Jahre nach Inbetriebnahme erreicht werden sollte (Indikator 1). Ebenso war der Indikator für den Schwerlastverkehr bereits drei Monate nach Inbetriebnahme erfüllt (Indikator 3). Die nicht repräsentative Verkehrszählung legt auch für diesen Indikator nahe, dass er weiterhin erfüllt wird.

Das Ziel der "sicheren" Nutzung des ausgebauten Abschnitts geht allerdings über die Nutzung der Gehwege durch die Fußgänger (Indikator 2) hinaus. So nutzen die Motorräder und Fahrzeuge überwiegend nicht die ihnen zugeordneten Spuren, sondern jeweils die gesamte Straßenbreite. Dies dürfte die Unfallgefahr erhöhen. Offizielle Unfallstatistiken waren jedoch nicht verfügbar. Dafür wurde das Thema "sichere Nutzung" in den Interviews aufgegriffen. Die Ergebnisse bieten ein gemischtes Bild: eine bessere Qualität und der gute Zustand des PC und der Bretelle (keine Schlaglöcher, keine schlammigen Straßen während der Regenzeit) und die neu eingeführte Straßenbeleuchtung haben einerseits die Sicherheit verbessert. Allerdings waren zum Zeitpunkt der EPE bereits 44 % der Straßenbeleuchtung nicht mehr funktionstüch-

tig. Die Zunahme des Unfallrisikos (schnelleres und manchmal auch zu schnelles Fahren, der Verkehr hat deutlich zugenommen), als zu eng wahrgenommene oder blockierte Gehwege (wirtschaftliche Aktivitäten, parkende Motorräder, Autos) sowie vorübergehend stehendes Wasser während und nach Starkregenergie Ereignissen wurden andererseits in Bezug auf die Sicherheit als negativ bewertet.

Die Effektivität des Vorhabens wurde positiv vom gleichzeitigen (Aus-)Bau des GC und des Blvd. Malfakassa beeinflusst. Auch dass der Abschnitt 3 des PC, als Teil der Nationalstraße N34, inzwischen fast fertig ausgebaut wurde, dürfte sich positiv ausgewirkt haben. Der Ausbau dieser Verkehrswege ging aber nicht mit einer Planung zur gezielten städtischen / wirtschaftlichen Entwicklung der jetzt besser erschlossenen Gebiete entlang dieser Straßen einher (z.B. in Form einer gezielten Entwicklung eines Stadtteils als Wohn- oder Gewerbegebietes, der Planung von Versorgungseinrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser, etc. zur Aufwertung von Stadtvierteln). Eine solche Planung hätte die Effektivität, im Vergleich zur aktuellen, ungeplanten Entwicklung, noch verstärken können.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Bau- und Consultingleistungen i.R. des Vorhabens wurden international ausgeschrieben. Die Kosten beruhen damit auf damals aktuellen Marktpreisen. Dabei war das Angebot des ausgewählten Bauunternehmens mit 14 % Abstand das Günstigste.

Bei PP wurde von einem Baubeginn im vierten Quartal 2012 und einer zwei Jahre dauernden Umsetzung (inkl. Garantiephase) ausgegangen. Dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden und muss im Nachhinein als unrealistisch bewertet werden. Der Bau wurde im Juli 2014 begonnen, die 12 Monate dauernde Garantiezeit endete im Oktober 2017. Das Vorhaben wurde mit rund 34 Monaten Verzögerung und einer Steigerung der Gesamtkosten von 23,30 % realisiert. Die Gründe für den Anstieg der Kosten waren v.a.: der Ausbau des Abschnitt 2 vom Blvd. Malfakassa bis zur Bretelle (4,4 km) auf vier statt zwei Spuren und der zusätzliche Bau der vierspurigen Bretelle (0,7 km) als Verbindung zum GC, die höheren Kosten für die Verlegung der Versorgungsleitungen und Entschädigungen, die längere Dauer der Implementierung, die zu einem Anstieg der Consultingkosten führte und die mit dem Anstieg der Baukosten automatisch ebenfalls steigenden Kosten für die Gebühr (5 %) der mit der Durchführung betrauten Agentur für die Ausführung städtischer Arbeiten "Agence d'Exécution des Travaux Urbains" (AGETUR).

Um die Gesamtkosten im togolesischen Kontext vergleichen zu können, wurde die für das Management von Straßenbauprojekten in Togo verantwortliche "Direction Générale des Travaux Publics" (DGTP) auf der Basis der Spezifikationen des Vorhabens (in Unkenntnis der tatsächlichen Baukosten des Vorhabens) um eine Einschätzung gebeten. Ergebnis: die DGTP schätzte die aktuellen Kosten für die Baumaßnahmen (ohne Kosten für Consultant und ohne Gebühr für die AGETUR) nach internen Diskussion (Berechnungen, Heranziehen von Ausschreibungsergebnissen vergleichbarer Projekten) auf mindestens 18 Mio. EUR. Höhere Baukosten wurden als durchaus möglich betrachtet. Die entsprechenden, tatsächlichen Baukosten des Vorhabens von rund EUR 16,3 Mio. im Jahr 2016 werden auch angesichts der guten Bauqualität als angemessen erachtet (Produktionseffizienz).

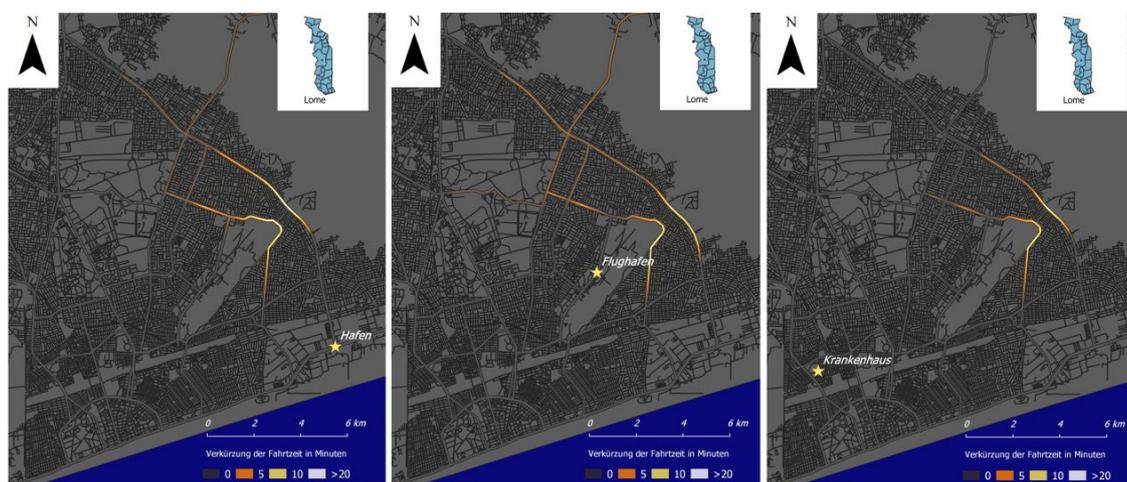
Die Kostensteigerung ist primär bedingt durch die über die ursprüngliche Konzeption hinausgehenden Maßnahmen eines 4,4 km langen vierspurigen Ausbaus des PC und den Bau der Bretelle. Sie ist angesichts der Nutzung dieser ersten 4,4 km durch den hafenbedingten Schwerlastverkehr und dessen Ableitung vom PC über die Bretelle auf den GC sowie der zunehmenden Kapazitätsauslastung des PC nachvollziehbar und gerechtfertigt.

Die bei PP vorgenommene volkswirtschaftliche Analyse wurde auf der Basis des Weltbank "Highway Development and Management" Models durchgeführt. Dabei wurde den geschätzten Investitionskosten der wirtschaftliche Nutzen des Vorhabens für die Verkehrsteilnehmer (reduzierte Betriebskosten und Zeiterparnisse) und für den Staat (geringere Kosten für die Wartung und Instandhaltung des Straßenkörpers) gegenübergestellt. Es wurde von einer Lebensdauer von 20 Jahren, einem Szenario einer mittleren Verkehrsauslastung und einem jährlichem Anstieg des Verkehrsaufkommens von durchschnittlich 4,5 % ausgegangen. Hierbei ergab sich bei PP eine interne Verzinsung von 31 %.

Gemäß der Verkehrszählung im Jahr 2016 ist das Verkehrsaufkommen an Motorrädern und Fahrzeugen von 2009 (PP) bis 2016 (AK) jährlich um ~14 % (Fahrzeuge) bzw. ~16% (Motorräder) deutlich stärker an-

gestiegen als zum Zeitpunkt der PP prognostiziert. Die Ergebnisse der nichtrepräsentativen Zählung i.R. der EPE (siehe Effektivität) lassen darauf schließen, dass sich dieser Trend fortgesetzt hat: demnach lag der jährliche Zuwachs im Zeitraum von 2009 (PP) bis 2019 (EPE) bei knapp 18 % (Fahrzeuge) bzw. knapp 21% (Motorräder). Angesichts der tatsächlichen Verkehrsentwicklung seit PP (Verdreifachung des jährlichen Verkehrswachstums) liegt nahe, dass die interne Verzinsung, eher dem i.R. der PP prognostizierten Wert für ein hohes Verkehrsaufkommen entsprechen dürfte, d.h. 40,6 %. Dies wird auch durch eine stark vereinfachte Wirtschaftlichkeitsrechnung unter Einbezug der tatsächlichen Verkehrsentwicklung gemäß nichtrepräsentativer Zählung gestützt. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass der Mindestwert gemäß Prüfungsleitfadens "Straßenbau" in Höhe von 20 % deutlich übertroffen wird.

Zum Zeitpunkt der EPE waren keine Daten zu gegenwärtigen Einsparungen bei den Fahrzeugbetriebskosten sowie Fahrzeiten für den Straßenabschnitt verfügbar. Es ist jedoch anzunehmen, dass mit dem guten Zustand der Straße zum Zeitpunkt der EPE auch Einsparungen von Fahrzeugbetriebskosten und Fahrzeiten einhergehen. Zudem wurde in Interviews mit den Nutzern anekdotisch von Zeitersparnis und geringeren Kosten für den Transport² und für Reparaturen von Motorrädern berichtet. Neben den Zeitersparnissen für den Transport für Waren, ergeben sich Zeitersparnisse für die Nutzer.³ Eine Simulation der Fahrzeiterparnis zu zentralen Punkten der Stadt durch die Verbesserung der Straße verdeutlicht, dass die größten Effekte sich im unmittelbaren Einzugsbereich der umgesetzten Projektmaßnahmen (PC Abschnitt 2 und Bretelle) und hierbei vor allem für Anlaufpunkte innerhalb des Ostens von Lomé ergeben:



Datenquelle: Straßennetz: <http://download.geofabrik.de/africa/togo.html>; Togo Karte: <http://www.maplibrary.org/library/stacks/Africa/Togo/Index.html>

Aufgrund der guten Bauqualität und der erfolgreichen Umleitung des Schwerlastverkehrs auf den GC, dürfte der Aufwand für Wartungs- und Reparaturarbeiten beim PC trotz der stärker als angenommenen Auslastung nicht wesentlich höher ausfallen, als ursprünglich abgeschätzt. Grundsätzlich könnte die Umleitung des Schwerlastverkehrs auf andere Verkehrsachsen, bei diesen zu erhöhten Instandhaltungskosten und damit zu einer Verlagerung der Instandhaltungsproblematik innerhalb Lomé führen. Es wird aber davon ausgegangen, dass dies zumindest für den GC nicht zutrifft, da dieser explizit für den Schwerlastverkehr ausgelegt worden ist.

Angesichts der als sehr gut erachteten Allokationseffizienz und vor dem Hintergrund, dass die Kostensteigerungen vor allem durch Mehrleistungen bedingt waren, wird die Effizienz des Vorhabens trotz der Zeitverzögerung als gut erachtet.

Effizienz Teilnote: 2

² Die Kosten für die Nutzung eines "Motorradtaxi" entlang des Abschnittes 2 sollen laut Aussage des Fahrers eines Motorradtaxi gesunken sein, dies wurde durch Aussagen von Anwohnern / Nutzern bestätigt. Gründe: geringe Schäden am Fahrzeug durch bessere Straßenqualität, kürzere Reisezeiten, es ist leichter, direkt im Anschluß einen neuen Kunden zu finden. Als Beispiel wurde eine Preissenkung von 300 auf 200 CFA angeführt.

³ Ausgehend von den Ergebnissen der Verkehrszählung der AK (06/2016) und geschätzten 2,5 Insassen/Fahrzeug und 1,5 "Insassen"/Motorrad sowie der Annahme einer Fahrzeiterparnis von 10 Minuten pro Fahrt und Person werden pro (Wochen-)Tag rund 300 Tage "Fahrzeit" eingespart.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das der EPE zugrundegelegte und räumlich angepaßte Ziel auf Impact-Ebene (siehe Relevanz) war es, in Lomé einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen durch eine wirtschaftliche Entwicklung zu leisten.

Für positive entwicklungspolitische Wirkungen im obigen Sinne spricht, dass der Hafen das wirtschaftliche Zentrum von Lomé darstellt, kontinuierlich erweitert wird und seit 2017 der Größte am Golf von Guinea ist, und dass der Ausbau des Abschnitts 2 den Transport vom/zum Hafen verbessert hat. Dieser ist für die Straßennutzer aus dem Norden und Osten von Lomé nun schneller und einfacher erreichbar. Gleiches gilt auch für den internationalen Flughafen von Lomé (siehe Karten unter Effizienz). Waren, die für Lomé bestimmt sind, erreichen ihr Ziel ebenfalls schneller. Dass diese Wirkung erzielt bzw. verstärkt wurde, hängt entscheidend mit dem parallel erfolgten Bau des ersten Abschnitts des GC und dem Zusammenspiel von PC und GC via der im Rahmen des Vorhabens gebauten Bretelle zusammen. Dieser sorgt dafür, dass ein großer Teil des Schwerlastverkehrs zwischen Hafen und dem Nachbarland Ghana bzw. dem Hinterland die Stadt umfährt (siehe Relevanz).

Gemäß AK bewirkte der Ausbau die Neugründung zahlreicher Kleinbetriebe entlang der Straße, womit ein Schritt zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation geleistet wurde: zum Zeitpunkt der AK wurden ca. 350 kleinere Läden und ca. 20 Gewerbebetriebe entlang der Straße gezählt, während es bei PP nur ca. 50 bzw. 15 waren. Auch die während der Besichtigung des Einzugsgebiets der Projektstraße bei EPE gemachten Beobachtungen und die in den Interviews mit Nutzern und Anwohnern gewonnenen Informationen sprechen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung, induziert durch das Vorhaben. So wurden entlang der Straße zahlreiche neue, kleine Geschäfte eröffnet. Einige Händler, die bereits vor dem Ausbau an der Straße wohnten, sprechen von einer Umsatzsteigerung aber auch einer Zunahme des Wettbewerbs. Dies spricht für die Attraktivität des Standorts auch für die Kunden. Im Umfeld des Messegeländes "Togo 2000" haben sich zudem rund ein Dutzend kleine Bars und Restaurants angesiedelt. Entlang und im Umfeld der Straße wurden und werden zahlreiche neue Häuser gebaut. Eine Aufwertung ist augenscheinlich wahrnehmbar. Auch die Auswertung von Satellitenbildern entlang des finanzierten Straßenabschnitts vor und nach Projektdurchführung liefert ebenso Indizien für eine positive wirtschaftliche Entwicklung (höhere Anzahl an v.a. LKWs sowie aufgewertete Bausubstanz).

Auch wenn für das Einzugsgebiet des Vorhabens und Lomé keine aktuellen Daten vorliegen, um diese wahrgenommene wirtschaftliche Entwicklung auch statistisch zu untermauern, kann insgesamt angesichts der zuvor dargelegten Anzeichen von einer Beschäftigungsförderung und der Schaffung von Einkommen entlang des zweiten Abschnittes - und dementsprechend von einem Beitrag zur Reduzierung der (Einkommens-)Armut ausgegangen werden.

Die Interviews und die Diskussionen mit den Einwohnern und staatlichen Institutionen legen allerdings auch nahe, dass sich die Lebensbedingungen (über eine Armutsreduzierung hinaus) aufgrund des Vorhabens nicht für alle Menschen und nicht in allen Bereichen verbessert haben. Positiv wurde bewertet, dass die starke Staubbelastung in der Trockenzeit sehr deutlich reduziert wurde und dass der zweite Abschnitt des PC während der Regenzeit keine Schlammrinne mehr ist. Ebenso wurden die Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und zu Geschäften des täglichen und mittelfristigen Bedarfs durch ein verbessertes Transportangebot, die Verbesserung und Aufwertung des Lebensumfeldes durch die neue Straßenraumgestaltung, sowie die Verbesserung der Sicherheit durch die Straßenbeleuchtung hervorgehoben. Auch wirkte sich gemäß AK der (Aus-) Bau des Entwässerungssystems in dem tiefergelegenen Wohngebiet "Be Kpota" durch eine Verbesserung der sanitären Situation positiv auf die dortigen Lebensbedingungen aus.

Negativ bewertet hinsichtlich der Lebensbedingungen wurde in den Interviews, dass die Flächen vor den Häusern entlang der Straße für wirtschaftliche Aktivitäten unzureichend sind und es an Park- und Halteplätzen mangelt. Zudem sollen die Mieten und Preise für Grundstücke und Häuser im Projekteinzugsgebiet zum Teil deutlich gestiegen sein. Zwar spricht dies auch für wirtschaftliche Entwicklung, doch soll es laut Aussagen diverser Gesprächspartner (interviewte Bevölkerung, Behörden, Consultant) damit auch zur Gentrifizierung beigetragen haben.

Insgesamt gibt es starke Anzeichen für einen positiven Beitrag des Vorhabens zur Reduzierung der Armut (Beschäftigung, Einkommen, Zugang) durch wirtschaftliche Entwicklung. Alle Interviewten haben zudem

auch die positiven Veränderungen ihrer Lebensbedingungen aufgrund des Baus des Abschnitts 2 hervor-
gehoben.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der positiven Wirkungen des Vorhabens hängt insbesondere von folgenden Aspekten ab: der Instandhaltung und Reparatur des PC, seiner zukünftigen Kapazitätsauslastung, und dass der Schwerlastverkehr weiterhin überwiegend auf dem GC verbleibt.

Von Letzterem ist aus heutiger Sicht auszugehen. Der GC ist von nationaler Bedeutung für die Wirtschaft Togos. Seine Bedeutung wird durch die Fertigstellung seines zweiten Abschnittes in näherer Zukunft unterstrichen. Er genießt zudem Priorität bei der Bereitstellung des notwendigen Instandhaltungsbudgets. Trotz der grundsätzlichen Bedenken in Bezug auf das verfügbare Budget (s.u.) wird daher davon ausgegangen, dass die Nutzbarkeit des GC für den Schwerlastverkehr sichergestellt bleiben und dieser nicht auf den PC zurückverlagern wird.

Die Verkehrszählung im Jahr 2016 ergab, dass die Kapazität des PC damals zu ca. 37-40 % ausgelastet war. Ausgehend von einem mittleren Zuwachs von 5 % pro Jahr wurde davon ausgegangen, dass die Kapazität (Straßenquerschnitt) noch 15 Jahre ausreichen würde⁴. An dieser Prognose sind im Rahmen der Evaluierung Zweifel aufgekommen. Die Nutzung durch Motorräder und Autos scheint offensichtlich schneller zuzunehmen, als prognostiziert. Dies könnte zur Folge haben, dass der PC schneller als beabsichtigt ausgebaut werden muss bzw. der Instandhaltungsbedarf durch das höhere Verkehrsaufkommen stärker ansteigt.

Der unabhängige Straßenunterhaltungsfonds "Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier" (SAFER) ist zuständig für den Unterhalt des Straßenkörpers des PC. Bisher musste SAFER aufgrund der erst im Oktober 2017 zu Ende gegangenen Garantiezeit und der guten Bauqualität keine Maßnahmen für den Unterhalt der Infrastruktur durchführen. Die AK rechnete damit, dass - je nach Zustand der Fahrbahn - erst ca. 3 Jahre nach Inbetriebnahme, mit Wartungsarbeiten zu rechnen sei, was ungefähr mit Zeitpunkt dieser EPE zusammenfällt.

Von 2014 bis 2016 wurde SAFER i.S. der Weiterentwicklung der nationalen Strategie zur Straßeninstandhaltung durch einen SBF-finanzierten Experten dabei unterstützt, nachhaltige Straßen- und Wegeunterhaltungskonzepte zu entwickeln und weitere Finanzierungsquellen zu erschliessen. Darauf aufbauend wurde 2016 u.a. ein Erlass verabschiedet, die für die Finanzierung von SAFER wichtigen Mautgebühren zu erhöhen und weitere Mautstationen in Betrieb zu nehmen.

SAFER stand laut AK im Jahr 2016 insgesamt ein Budget von 13,5 Mrd. CFA zur Verfügung, dies entspricht rund 45% des für 2016 geschätzten Finanzbedarfs von 30 Mrd. CFA. Konkrete Zahlen zum aktuellen Budget und geschätzten Finanzbedarf liegen nicht vor. SAFER gab i.R. der EPE an, dass sein jährliches Budget den tatsächlichen Finanzbedarf für sein landesweites Mandat seit Jahren nur zu rund 35 % deckt. Somit ist weiterhin von einer konstanten, signifikanten Unterdeckung auszugehen.

Von dem verfügbaren Budget wurden im Zeitraum 2014 bis 2018 zwischen 517 und 944 Mio. CFA für Straßen in Lomé bereitgestellt. Laut SAFER ist davon auszugehen, dass der PC bei der Zuweisung der Gelder für den Unterhalt eine hohe aber nicht die höchste Priorität genießen wird. Zudem passt die gemäß AK getroffene Vereinbarung, dass dauerhaft jährlich ein Budget von mind. 100.000 € für den Unterhalt des PC bereitgestellt wird, nicht zum System, in dem jährlich auf einer Konferenz unter Einbezug zahlreicher Akteure über die Verwendung des verfügbaren Budgets entschieden wird. Insofern besteht das Risiko, dass die notwendigen Gelder für den Unterhalt nicht dauerhaft oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Insgesamt scheint es kaum einen "präventiven" Straßenunterhalt zu geben, sondern nur einen "reaktiven", der (die dringenden) Schäden nach ihrem Auftreten beseitigt.

Ebenfalls bedeutsam für die Nachhaltigkeit des Vorhabens sind die Umgebungsarbeiten, d.h. die Reinigung und der Erhalt der Entwässerungskanäle entlang des PC, die Beseitigung des aus den unbefestigten Nebenstraßen eingeschwemmten Sandes und das Funktionieren der Straßenbeleuchtung. Diese Auf-

⁴ Dies entspricht dem ursprünglichen Planungshorizont bis 2032.

gaben fallen bis jetzt in die Verantwortung der Stadtverwaltung von Lomé und wurden bisher unzureichend erledigt. Große Entwässerungskanäle waren während der EPE, d.h. zu Beginn der Regenzeit, voller Sand. Die Straßenbeleuchtung funktionierte nicht mehr vollständig (siehe Effektivität). Laut Stadtverwaltung ist dies darauf zurückzuführen, dass nach Ablauf der Garantiezeit im Budget 2018 kein Geld für den PC eingeplant war und dass nach Bereitstellung des notwendigen Budgets für das Jahr 2019 durch die Stadt die Ausschreibung länger dauerte als geplant. Erst seit Anfang Juni 2019 gibt es einen Vertrag mit einem externen Dienstleister.

Lomé ist in 13 Gemeinden unterteilt, verfügt aber über einen höhergestellten Oberbürgermeister. Im Zuge der Dezentralisierung in Togo werden die Gemeinden der Stadt aufgewertet. Entsprechende Wahlen waren für die Wochen nach der EPE (Stand Mitte 2019) angesetzt. Der PC verläuft durch vier der Gemeinden, der Abschnitt 2 allein durch zwei. Dabei scheint der PC teilweise direkt auf der Grenze zwischen zwei Gemeinden zu verlaufen. Für alle Gesprächspartner war während der EPE vor Ort noch unklar, ob, in welchem Umfang und ab wann die oben dargestellten und bisher der Stadtverwaltung von Lomé obliegenden Aufgaben hinsichtlich der Umgebungsarbeiten (inkl. notwendigem Budget) auf die gestärkten Gemeinden übertragen werden - oder ob diese weiterhin von einer übergeordneten (kommunalen) Struktur übernommen werden würden. Mittlerweile (Stand viertes Quartal 2019), d.h. rund vier Monate nach o.g. Wahl, geht die Stadtverwaltung von Lomé jedoch davon, dass ihre technische Direktion weiterhin für die Umgebungsarbeiten zuständig bleibt, zumindest für die nächsten sechs Jahre. Für die Nachhaltigkeit ist dies positiv zu bewerten, zumindest im Vergleich zu der Option, dass die zwar demokratisch legitimierten, dafür aber kleineren und (noch) mit weniger Kapazitäten ausgestatteten Gemeinden von jetzt an für oben dargestellten Aufgaben zuständig sein würden. Letzteres würde ein schwer einzuschätzendes, mitunter signifikantes Risiko darstellen. Mindestens für die Übergangszeit, eventuell auch längerfristig. Denn sobald Teile des PC länger oder öfter aufgrund einer unzureichenden Entwässerung unter Wasser stehen, könnte der Straßenkörper, inkl. Fußwege, Schaden nehmen. Allerdings betrifft dies nicht die Straße in Gänze, sondern nur punktuell. Die unzureichende Wartung und Instandhaltung der Entwässerungsinfrastruktur ebenso wie ein weiterer Ausfall der Straßenbeleuchtung könnten jedoch die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen mitunter stark beeinträchtigen.

Die Qualität der erbauten Infrastruktur wird als gut angesehen. Die Wartung und Instandhaltung der Infrastruktur ist aber trotz des o.g. Experteneinsatzes zur Entwicklung nachhaltiger Straßen- und Wegeunterhaltungskonzepte bisher finanziell und organisatorisch noch unzureichend. Die Zuständigkeit für die Umgebungsarbeiten, inkl. der für den Straßenkörper wichtigen Entwässerung, scheint wie zuvor dargelegt trotz der Dezentralisierung vorerst bei der auch bisher damit betrauten Stadtverwaltung zu verbleiben. Dadurch wäre zumindest mittelfristig sichergestellt, dass Umgebungsarbeiten durchgeführt werden, wobei aber analog zum Straßenunterhalt wahrscheinlich keine präventive, sondern nur eine reaktive Wartung und Instandhaltung bei auftretenden Problemen erfolgen würde.

Hinsichtlich der "sicheren Nutzung" besteht aus heutiger Sicht zudem das Risiko, dass diese in Zukunft nicht mehr erfüllt sein wird. Angesichts der schon jetzt kaum vorhandenen Durchsetzung der Regeln für Verkehr (Geschwindigkeit, Parken auf der Spur für Motorräder und auf Gehwegen) und für die Nutzung des Straßenraums (Ausbreitung von Läden, Händlern und Baustellen auf die Gehwege) liegt nahe, dass bei weiterem Anstieg des Verkehrsaufkommens die Unfallgefahr sich deutlich erhöht und das Ziel der sicheren Nutzung in Zukunft nicht mehr gegeben sein wird.

Die Nachhaltigkeit wird insgesamt als gerade noch zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.