

Ghana – Sektoranpassungsprogramm Straßen

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Transport Infrastruktur	
BMZ-Projektnummer	1995 66 332	
Projektträger	Ghana Highways Authority (GHA)	
Consultant	Kocks Consult, Koblenz	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1996	4. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	3 ½ Jahre	7 Jahre
Investitionskosten	29,14 Mio. EUR	43,76 Mio. EUR
Eigenbeitrag	3,96 Mio. EUR	20,1 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	25,56 Mio. EUR	23,66 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, JICA	Weltbank, JICA
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben war Komponente eines von verschiedenen Gebern kofinanzierten Programms zur Unterstützung wichtiger Reformen im ghanaischen Straßenverkehrssektor. Es wurde 1995 von der Regierung Ghanas gemeinsam mit Weltbank, Japan und der deutschen FZ konzipiert („*Highway Sector Improvement Programme*“/ HSIP). Im Gegenzug zur Umsetzung der vorgesehenen Reformen sollten über den ursprünglich auf drei Jahre ausgelegten Programmabschnitt Gebermittel von insgesamt 238 Mio. USD primär für die periodische Unterhaltung ausgewählter Straßenabschnitte eingesetzt werden.

Oberziel des Vorhabens war ein Beitrag zu einem dynamischeren Wirtschaftswachstum auf einer breiteren regionalen Basis – mit Hilfe der qualitativen Verbesserung des Straßennetzes. Als Programmziel war die Umsetzung einer Reihe wichtiger politischer Reformen zur Verbesserung der sektoralen Rahmenbedingungen des Straßentransports formuliert worden (Diskussion zu Zielindikatoren s. Abschnitt 2.2), und zwar:

- der Ausbau des *Ghana Road Fund* (GRF) zu einem effizienten fiskalischen Instrument der nachhaltigen budgetunabhängigen Finanzierung der laufenden und periodischen Straßenunterhaltung;
- die Verminderung des Straßenunterhaltungsaufwands durch die konsequente Durchsetzung von Achslastbeschränkungen;
- die Umstrukturierung des zuständigen Ministeriums (MRH) und der Fernstraßenbehörde (GHA);
- die prioritäre Ausrichtung der ghanaischen Ausgabenpolitik auf Straßenunterhaltung und -instandsetzung.

An konkreten Maßnahmen wurden aus FZ-Mitteln periodische Unterhaltungsarbeiten auf 6 Fernstraßenabschnitten von insgesamt 294 km Länge in den Regionen Ashanti und Brong Ahafo finanziert. Durchgeführt wurden die Arbeiten in den Jahren von 2001 bis 2008 von lokalen Baufirmen. Für diesen Teil fielen Gesamtkosten von insgesamt 43,76 Mio. EUR an, von denen 23,66 Mio. EUR aus dem FZ-Darlehen finanziert wurden.

Das Vorhaben ist Teil des nunmehr auslaufenden, langjährigen FZ-Engagements im Straßensektor Ghanas. Neuvorhaben sind in diesem Sektor angesichts der zwischenzeitlich geänderten Schwerpunktsetzung z. Zt. nicht geplant.

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

Aus sektoraler Hinsicht war die Konzeption in einem sog. „*policy letter*“ formuliert, den die ghanaische Regierung an die Weltbank und alle anderen Geber gerichtet hatte und der auf die folgenden Reformpunkte abstellte:

- Erhöhte Eigenfinanzierung des Straßenunterhaltungsbedarfs mittels steigender Zuweisungen aus der Treibstoffsteuer;
- Restrukturierung des GRF als Finanzierungsmechanismus – unter Beteiligung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in dessen Aufsichtsgremium;
- Institutionelle Reform der GHA und Stärkung ihrer Steuerungs- und Durchführungskompetenz;
- Achslastbegrenzung und Einführung entsprechender Kontrollen.

An auszahlungswirksamen Konditionen waren zwischen Weltbank und Ghana von den o.g. Punkten nur die Anhebung der Treibstoffabgabe und die Neuordnung von GHA und GRF ausgehandelt worden. Gleichermaßen verbindliche Vereinbarungen waren hingegen weder für konkrete Maßnahmen zur Achslastbegrenzung noch zur verbesserten Leistungsfähigkeit und Effizienz der zuständigen Sektorinstitutionen (hier v.a. GHA) getroffen worden. Entsprechend wurden die im *policy letter* vereinbarten Reformen v.a. insoweit umgesetzt, als sie verbindlich vereinbarte bzw. auszahlungswirksame Konditionen betrafen: die Restrukturierung des GRF zu den mit der Weltbank ausgehandelten Bedingungen sowie der Anstieg der Treibstoffabgabe, waren Ende 1997 erfüllt. Eine erheblich schwächere Dynamik war in den Bereichen Reorganisation und Achslastkontrollen zu verzeichnen.

Als konkretes Handlungsfeld in technischer Hinsicht identifizierte das HSIP die Notwendigkeit, den seit Ende der achtziger Jahre aufgelaufenen Rückstau an periodischer Straßenunterhaltung in Ghana abzubauen. In diesem Kontext sollten mit dem deutschen FZ-Beitrag ausgewählte Streckenabschnitte in den Regionen Ashanti und Brong Ahafo ausgebessert werden. Hierzu hatte der Consultant ein Kriterienraster entwickelt, das u.a. auf die Auslastung und die Relevanz für das nationale Straßennetz abstellte.

Auf dieser Grundlage waren 23 Streckenabschnitte mit insgesamt 700 km Länge in die engere Wahl genommen worden („*short list*“). Letztlich wurden die Teilstücke Aframso-Nkoranza, Bekwai-Ejisu, Ejura-Nkoranza, Mankranso-Tepa, Sunyani-Akyerensua sowie Wenchi-Bamboi mit einer Gesamtlänge von 294 km ausgewählt. Hinsichtlich des Ausbaustandards war ursprünglich geplant, den bisherigen Kiesstandard beizubehalten und nur kritische Abschnitte (v.a. Steigungsstrecken und Ortsdurchfahrten) mit einer Bitumendecke zu versehen, was auch dem verfügbaren Finanzierungsrahmen entsprach. Das Verkehrsaufkommen war wegen des verzögerten Durchführungsbeginns aber derart angestiegen, dass die GHA eine vollständige Bituminierung der o.g. Straßenabschnitte für geboten hielt. In technischer Hinsicht war dieses Anliegen gerechtfertigt, da auf allen Abschnitten schon im Jahr 2000 eine Auslastung von mindestens 170 Kfz/Tag verzeichnet wurde, z.T. auch wesentlich darüber¹. Letztlich erklärte sich die GHA bereit, den erhöhten Ausbaustandard aus zusätzlichen Eigenmitteln zu bestreiten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Als wesentliche Programmwirkung waren bei PP besonders eine gesteigerte Mobilität sowie rückläufige Transportzeiten und –kosten erwartet worden. Die Weltbank hat hierzu im Rahmen des HSIP und des RSDP landesweite Untersuchungen veranlasst, welche die Wirkungen im ländlichen Raum folgendermaßen bewerten:

- Einen Hinweis auf die gesteigerte Mobilität liefert die um durchschnittlich 100% gestiegene Besucherfrequenz bei Gesundheitseinrichtungen im Einzugsbereich ausgebauter Straßenabschnitte.
- Transportzeiten in den betreffenden Zonen haben sich im Schnitt um 20% verringert, während der Anstieg der Transport- bzw. Frachtkosten deutlich unter der Inflationsrate blieb.

Die Einkommen bäuerlicher Haushalte in den betroffenen Einzugsbereichen sind lt. den o.g. Untersuchungsergebnissen um durchschnittlich 15% gewachsen, während die Vermarktungspreise einen Anstieg von mindestens 50% verzeichnen konnten. Auch wenn vergleichbare Studien in den von FZ-Maßnahmen geförderten Regionen nicht durchgeführt wurden, halten wir es angesichts ähnlicher Bedingungen – ertragreiche landwirtschaftliche und/oder Bergbauregionen – für plausibel, dass von dem FZ-Vorhaben ähnliche lokale Wirkungen ausgegangen sind. Methodisch nicht belegbar, aber ebenfalls plausibel sind u.E. zudem zumindest temporäre Beschäftigungs- und Einkommenseffekte infolge der Beauftragung lokaler Baufirmen.

Die Einschätzung der Umweltrelevanz entspricht inhaltlich derjenigen bei PP, wonach es sich bei den FZ-Maßnahmen um ein Nachholen periodischer Unterhaltung auf bestehenden Straßen handelte, sich die Umweltbelastungen i.w. auf unmittelbar mit der Baudurchführung verbundenen Emissionen bzw. Ressourcenverzehr in überwiegend landwirtschaftlich und/ oder bergbaulich intensiv genutzten Zonen beschränkten und keine eigene Umweltverträglichkeitsprüfung erforderten.

Die bei PP vergebene Armutskennung lässt sich nach heutigem Stand nicht aufrecht erhalten, nachdem die Armutsinzidenz in den Programmregionen nach neuerer Kenntnis nicht weit über dem Landesdurchschnitt von 20% liegen dürfte und sich zudem auf abgelegene Zonen konzentriert, die von den Maßnahmen nicht erfasst wurden. Dies würde nach heutigem Stand die Kennung „allgemeine entwicklungspolitische Ausrich-

¹ Als Schwellenwert für eine Bituminierung gilt ein Verkehrsaufkommen von 150-200 Kfz/Tag

tung“ nahelegen. Geschlechtsspezifische Wirkungen des Programms sind – wie schon bei PP konstatiert – nicht erkennbar. Mit der institutionalisierten Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Privatsektor in die Aufsichtsgremien von GHA und GRF leistete das Programm einen Beitrag zur partizipativen Entwicklung.

Relevanz: Auf nationaler Ebene hat das Programm Schlüsselaspekte im Bereich der *Governance* im Sektor, speziell im Bereich Straßenunterhaltung thematisiert – die Unterhaltungsfinanzierung, den institutionellen Rahmen und die Achslastkontrolle. In allen Bereichen konnten Fortschritte erzielt werden (am geringsten bei der Achslastkontrolle), weitere Reformen werden mit den maßgeblichen Gebern im Sektor geplant. Die konkreten Unterhaltungsarbeiten in den Regionen Ashanti und Brong Ahafo erfüllen das Relevanzkriterium insoweit, als die Verkehrsentwicklung seit den späten neunziger Jahren ihre Auswahl rechtfertigt, die Streckenabschnitte wirtschaftlich wichtige Gebiete (Agrarproduktion, Bergbaustandorte) besser anbinden und z.T. auch wichtigen nationalen Verbindungsachsen zugehören. Das Vorhaben entspricht den entwicklungspolitischen Schwerpunkten der BMZ-Länderstrategie zum damaligen Zeitpunkt. Konzeptiell war das Programm gut in die vorhandene Geberlandschaft integriert (Weltbank, Japan), in organisatorischer Hinsicht litt die Geberkoordination unter dem verzögerten Durchführungsbeginn, der sich aus dem langwierigen (und von politischen Erwägungen mit beeinflussten) Prozess beim Auswahl der Streckenabschnitte ergab: zum Zeitpunkt des Durchführungsbeginns – 2001 – waren die Interventionen der anderen Geber bereits abgeschlossen, und der konzertierte Geberdialog im Sektor hat erst ab 2004 wieder Fahrt aufgenommen. Teilbewertung: Stufe 2

Effektivität: Bei PP waren folgende Zielindikatoren definiert worden:

- Der Anstieg des GRF Anteils am Treibstoffsteueraufkommen auf 6 US¢ pro Liter: Nach der vereinbarten Anhebung 1997 verfiel die ghanaische Währung, und erst seit 2005 liegt die Abgabe betragsmäßig wieder bei 6,5 US¢ pro Liter; eine Anhebung auf über 9 US¢ wird seit über drei Jahren diskutiert und würde in realen Preisen der 1995 geforderten Anhebung entsprechen.
- Die Überarbeitung der GHA-Statuten sowie die Einrichtung des GRF als notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung wurden verabschiedet, nach wie vor bleibt jedoch die institutionelle Leistungsfähigkeit hinter den Erfordernissen zurück.
- Die Entwicklung der Einnahmen aus Bußgeldern wegen Überladung lässt sich aus den Unterlagen der GHA nicht nachvollziehen, und belegt den erheblichen Nachholbedarf in diesem Bereich.
- Die Durchführungsrate der vereinbarten Investitionspläne eignet sich eher als Ergebnis- denn als Zielindikator und wurde erfüllt, wenngleich verspätet. Als stärker wirkungs- bzw. nutzungsorientierte Kenngröße lassen sich hilfsweise das stark gestiegene Verkehrsaufkommen für die entsprechenden Straßenabschnitte seit den neunziger Jahren sowie der zufriedenstellende Unterhaltungszustand (nicht nur) der Projektstraßen in den Regionen Ashanti und Brong Ahafo heranziehen.

Die Ziele bei den „Sektorindikatoren“ erscheinen in wichtigen Feldern erreicht, allerdings mit erheblichen Einschränkungen bei den Achslastkontrollen und der institutionellen Leistungsfähigkeit; zudem ist eine weitere Steigerung des Unterhaltungsanteils am Sektorbudget wünschenswert. Wenngleich für die lokale Dimension der Straßenunterhaltung kein Indikator definiert wurde, legen Verkehrsdaten und Vergleichswerte aus sozioökonomischen Studien der Weltbank eine ausreichende Zielerreichung nahe. Teilbewertung: Stufe 3

Effizienz: Die Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung hatten Kostensteigerungen zur Folge – nicht zuletzt, weil das zwischenzeitlich angestiegene Verkehrsaufkommen besonders aus Sicht der GHA einen höheren Ausbaustandard erforderte. Dieser war ursprünglich nicht vorgesehen, allerdings rückblickend gerechtfertigt. Die Einheitskosten von 148.000 EUR/ Straßenkilometer sind angesichts der aufgetretenen Verzögerungen und Baukostensteigerungen als noch angemessen zu betrachten. In volkswirtschaftlicher Hinsicht lassen die o.g. Auslastungszahlen für die ausgewählten Straßenabschnitte auf eine sinnvolle Ressourcenallokation schließen. Teilbewertung: Stufe 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Über den Beitrag zu den o.g. Sektorreformen hinaus lassen sich folgende übergeordnete Wirkungen feststellen:

- Institutionalisierte, wenngleich ausbaufähige Mitwirkung von Privatsektor und Zivilgesellschaft im Sektor über die Aufsichtsgremien von GHA und GRF;
- Nahezu vollständige Auslagerungen von Straßenbauarbeiten an den Privatsektor mit über 1.000 registrierten Baufirmen;
- Die Entlastung des öffentlichen Haushalts, der trotz eines erheblich erweiterten Straßennetzes nur noch 15-20% seines Investitionsbudgets für den Straßensektor bereitstellen muss (PP: >40%).

Teilbewertung: Stufe 2

Nachhaltigkeit: Die bei AK hervorgehobenen Nachhaltigkeitsrisiken, nämlich eine noch nicht ausreichende, vom Staatsbudget unabhängige Finanzierung für den Straßenunterhalt, stark intensivierungsbedürftige Achslastkontrollen sowie die noch begrenzte Leistungsfähigkeit der örtlichen Bauindustrie bestehen ebenso weiter wie die mangelnde institutionelle Leistungsfähigkeit der zuständigen staatlichen Stellen im Sektor. Im Rahmen des TSP werden sie aber im Dialog der ghanaischen Regierung mit den Gebern als zentrale Themen aufgegriffen, so dass zumindest mittelfristig mit weiteren Fortschritten gerechnet werden kann. Teilbewertung: Stufe 3

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Bei der programmatischen Unterstützung für sektorpolitische Reformen (ob frühere Sektoranpassungsprogramme oder derzeitiges *Policy Based Lending*) sollten tunlichst alle für den Sektor wichtige Reformelemente mit hoher Verbindlichkeit bzw. aussagekräftigen Indikatoren vereinbart werden, was im vorliegenden Programm bei der Achslastkontrolle nur unzureichend bzw. im Fall der institutionellen Reformen nur in Teilaspekten berücksichtigt wurde.

Potentiell konfliktträchtige Reformen (z.B. Anhebung der Treibstoffabgabe, Verschärfung von Achslastkontrollen) bedürfen einer angemessenen Kommunikationsstrategie, für die entsprechende Unterstützung vorgesehen werden sollte und in die auch möglichst frühzeitig die Zivilgesellschaft einzubeziehen ist.

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.