Malawi:
Straßenunterhaltungs- und Brückenbauprogramm (Programm I)
Straßenunterhaltungsprogramm II (Programm II)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	1995 66 845 / 1998 66 245	
Projektträger	Ministry of Transport and Public Works (MoTPW)	
Consultant	DIWI Consult, Essen	
Jahr der Schlussprüfung	**2004**	
	Projektprüfung (Plan)	**Schlussprüfung (Ist)**
Durchführungsbeginn	3. Q. 1996 / 1 Q. 1999	1. Quartal 2004
Durchführungszeitraum	36 Monate / 22 Monate	
Investitionskosten in EUR	8,3 Mio / 6,1 Mio	7,4 Mio / 6,9 Mio
Eigenbeitrag in EUR	0,5 Mio / 0,0 Mio	0,2 Mio / 0,0 Mio
Finanzierung in EUR, davon FZ-Mittel	7,7 Mio / 6,1 Mio	7,2 Mio / 6,9 Mio
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, EU (Parallele Programme im Sektor)	
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Im Rahmen des Straßenunterhaltungs- und Brückenbauprogramms (Programm I) wurden periodische Unterhaltungsmaßnahmen auf 333 km Bitumenstraßen und die Reparatur von 152 Brücken im ländlichen Raum Malawis durchgeführt. Zielgruppe waren die Straßenbenutzer insbesondere im ländlichen Raum. Die Gesamtkosten des Programms betrugen umgerechnet 7,41 Mio. EUR, von denen der Programmträger 0,17 Mio. EUR beigetragen hat. Für das Vorhaben standen ein Finanzierungsbeitrag von 7,67 Mio. EUR und Restmittel aus Vorläuferprogrammen in Höhe von 0,34 Mio. EUR zur Verfügung. Die verbliebenen Mittel (0,77 Mio. EUR) wurden vereinbarungsgemäß im Rahmen des Folgevorhabens (Programm II) verwendet.

Das Straßenunterhaltungsprogramm II (Programm II) umfasste die Durchführung von periodischen Unterhaltungsmaßnahmen auf 280 km Bitumenstraßen und Erosionsschutzmaßnahmen an drei Brücken. Zielgruppe waren die Straßenbenutzer. Die Gesamtkosten des Programms betragen umgerechnet 6,90 Mio. EUR. Sie wurden vollständig aus dem zur Verfügung stehenden FZ-Finanzierungsbeitrag von 6,13 Mio. EUR und aus den Restmitteln des Vorläufervorhabens (Programm I) in Höhe von 0,77 Mio. EUR finanziert.

Ziel von Programm I war eine mittelfristige Substanzerhaltung und eine kostengünstige Nutzung der Programmstrassen durch den erwarteten Verkehr (Straßenkomponente) sowie eine nachhaltig gesicherte Verkehrserschließung ländlicher Regionen (Brückenkomponente). Das Programmziel gilt als erreicht, wenn sich bis Ende 1999 die zur periodischen Unterhaltung bei Jah-

resende anstehenden Bitumenstraßen um mindestens 300 Straßenkilometer verkürzt und die Zahl der ganzjährig befahrbaren Brücken um mindestens 250 erhöht hat. Ein weiterer Indikator ist das regelmäßig zu kontrollierende Verkehrsaufkommen auf einzelnen ausgewählten Streckenabschnitten. Die Bezugsgröße für das Verkehrsaufkommen wurde im weiteren Verlauf des Projekts mit mehr als 100 Fahrzeugen pro Tag festgelegt.

Oberziel des Programms I ist es, zu einer gesamtwirtschaftlich effizienten Verkehrsbedienung in Malawi beizutragen. Es wurden keine Indikatoren für das Oberziel genannt.

Das Programmziel II ist die aus Sicht der Verkehrsteilnehmer kostengünstige und aus volkswirtschaftlicher Sicht effiziente Nutzung der Programmstraßen und -brücken. Für dieses Ziel wurden als Indikatoren festgelegt, dass die ordnungsgemäße Unterhaltung der Programmstraßen und -brücken nach Programmende fortgeführt wird und dass sich das Fahrzeugverkehrsaufkommen auf Programmstraßen und -brücken nicht schlechter als im Landesdurchschnitt entwickelt.

Oberziel von Programm II war ein Beitrag zur nachhaltigen Sicherung einer effizienten Verkehrsbedienung in Malawi. Dieses Ziel sollte anhand der Einhaltung des vereinbarten Reformplans für den Straßensektor gemessen werden (Oberzielindikator).

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

Die Straßenbaukomponente von Programm I umfasste die periodische Unterhaltung von 333 km Straßen durch das Aufbringen einer einlagigen Bitumendecke auf drei ausgewählten Straßenabschnitten des Hauptstraßennetzes. Die Brückenbaukomponenten umfassten den Einbau von standardisierten Stahlbetonfahrbahnplatten als Ersatz von schadhaften Holzfahrbahnplatten bei 152 Brücken. Die Straßenabschnitte waren ebenso wie die zu rehabilitierenden Brücken wie vorgesehen in Absprache mit dem Programmträger nach Untersuchungen des Consultants ausgewählt worden. Die Arbeiten an den Straßen wurden in sechs Lose aufgeteilt. Bei der Brückenbaukomponente wurden Brücken mit Spannweiten von 4 m bis 11 m rehabilitiert. Durch diese Maßnahmen wurde die Befahrbarkeit von sechs Streckenabschnitten mit insgesamt 797 km sichergestellt.

Ursprünglich war bei Programm I vorgesehen, dass der Programmträger bei der Straßen- und Brückenunterhaltung gewisse vorbereitende Maßnahmen selbst durchführen und finanzieren sollte. Aufgrund erheblicher Kürzungen im Haushalt des Programmträgers 1997 und 1998 haben wir der Aufnahme dieser Arbeiten in die Verträge der Unternehmer für die Rehabilitierungsmaßnahmen unter Inkaufnahme eines reduzierten Mengengerüsts zugestimmt. Im Ergebnis musste die Anzahl der Brücken von 300 auf 152 und die Länge der Streckenabschnitte des Programms von 400 auf 333 km deutlich reduziert werden.

Die Maßnahmen des Programms II umfassten die periodische Unterhaltung von 280 km Straßen durch das Aufbringen einer einlagigen Bitumenverschleißschicht auf ausgewählten Abschnitten des Hauptstraßennetzes sowie die Durchführung von Erosionsschutzmaßnahmen an drei Brücken. Die Abschnitte und Brücken waren wie vorgesehen in Absprache mit dem Programmträger sowie den ebenfalls im Straßensektor tätigen Gebern Weltbank und EU nach Untersuchungen des Consultants ausgewählt worden. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Straßenunterhaltung wurden in fünf, die Brückenbaumaßnahmen in zwei Lose aufgeteilt.

Im Ergebnis haben die durchgeführten Rehabilitierungsmaßnahmen dazu beigetragen, dass die ganzjährige Befahrbarkeit der Brücken in Programm I sichergestellt ist und sich die Programmstraßen aus Programm I und II unverändert in gutem Zustand befinden. Die Erosionsschutzmaßnahmen des Programms II an den Brücken haben deren Standfestigkeit wiederhergestellt.

Die Arbeiten bei beiden Programmen konnten durch diverse Umstände nicht termingerecht vorgenommen werden. Besonders die Brückenkomponente wies aufgrund der Kleinteiligkeit und des notwendigen Koordinationsaufwandes eine Verzögerung von über einem Jahr auf. Die letzten 4 Brücken sind sogar erst knapp 18 Monate nach dem ursprünglichen Zeitplan fertig gestellt worden. Bei Programm II hatte sich der Durchführungsbeginn aufgrund der verspäteten

Anpassung der Treibstoffabgabe (Fuel Levy) um gut ein Jahr verzögert. Die Durchführung erfolgte dann aber im Wesentlichen innerhalb des geplanten Zeitraums.

Insgesamt hat sich das Konzept der Durchführung des Vorhabens als offenes Programm vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Sektor als sachgerecht und angemessen herausgestellt. Die Leistungen der Unternehmer und des Consultants wie auch die Qualität der Arbeiten gelten als gut. Während der Bauarbeiten traten weder technische noch in sonstiger Hinsicht nennenswerte Schwierigkeiten auf. Allerdings wurde der Zeitbedarf für die Durchführung eher unterschätzt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch die im Rahmen der Road Maintenance Initiative der Weltbank durchgeführte Reform des Straßensektors ist das System auf eine neue und effizientere Basis gestellt worden. Die nationale Straßenverwaltungsbehörde National Roads Authority (NRA) wurde wie geplant etabliert und trägt als leistungsfähige Organisation jetzt auch operative Verantwortung für den Straßensektor im Land. Ihre finanzielle Ausstattung ist aber aufgrund von Versäumnissen der malawischen Regierung derzeit noch zu gering. Bei der jetzigen Höhe der Fuel Levy (Treibstoffabgabe auf den Tankstellenpreis) sind die Zuflüsse in den Road Fund (Straßenfonds) zu niedrig, um daraus auch die periodische Unterhaltung zu finanzieren. Durch die geplante Erhöhung der Treibstoffabgabe (möglicherweise einhergehend mit einer Reduzierung des Hauptstraßennetzes) und die weiterhin vorhandenen Geberaktivitäten v.a. der Europäischen Union (EU) sind wir der Auffassung, dass im malawischen Straßennetz weiterhin die insgesamt benötigte Unterhaltung vorgenommen wird. Die Programmzielindikatoren sind im Wesentlichen erreicht. Die Sektorentwicklungen sind weitgehend positiv. Im Vergleich mit den Nachbarstaaten befindet sich das Straßennetz derzeit in gutem Zustand, da die neugegründete NRA ihrer Verantwortung zur Überwachung und Unterhaltung des nationalen Straßennetzes nachkommt. Das derzeitig zu niedrige Fuel-Levy-Niveau schränkt die insgesamt positive Wertung ein. Die entwicklungspolitische **Effektivität** ist damit noch ausreichend **(Teilbewertung: Stufe 3)**.

Das Projekt wurde in einem vertretbaren Zeitrahmen zu angemessenen Kosten in guter Qualität erstellt. Die Produktionseffizienz ist damit gegeben. Dies gilt auch für die Allokationseffizienz, da das von der NRA berichtete Verkehrsaufkommen über dem Anspruchsniveau liegt und eine hohe Nutzung der Straßen dokumentiert. Das System der Speisung des Road Fund funktioniert. Die Gelder werden bei den Straßennutzern erhoben und direkt an die NRA weitergeleitet. Die Wiegestationen sind betriebsbereit und die Achslastkontrollen somit technisch möglich, werden aber noch nicht zwingend durchgeführt. Die **Effizienz** des Vorhabens ist somit zufrieden stellend **(Teilbewertung: Note 2)**.

Das Programm war und ist relevant. Der Vergleich des Straßenzustands 1995 mit 2003 zeigt dies. Das Hauptverkehrsnetz von Malawi ist leistungsfähiger und effizienter geworden. Es ist davon auszugehen, dass ein Beitrag zur Senkung von Transportkosten und Zeiteinsparung geleistet wurde. Die beabsichtigten Erschließungswirkungen der Brückenkomponenten von Programm I sind gegeben, da die ganzjährige Befahrbarkeit der Straßen möglich ist. Die strukturelle Wirksamkeit ist durch die durchgeführte Sektorreform gegeben. Entwicklungspolitische Wirkungen jenseits der Oberziele sind aufgrund von Plausibilitätsannahmen zu vermuten. Unstrittig ist, dass die Umstellung der Straßenunterhaltung von den ehemals durch MoTPW vorgenommenen Regiearbeiten auf die jetzt durch NRA durchgeführte Auftragsvergabe an Privatunternehmen strukturbildende Wirkungen im Privatsektor erzeugt hat. Direkte oder indirekte armutsbezogene und einkommensschaffende Wirkungen im ländlichen Raum, die allein durch die durch Programme erfolgte Verbesserung der Transportwege erzeugt wurden, konnten nicht bewiesen werden, sind aber wahrscheinlich. Wir beurteilen daher die entwicklungspolitische **Relevanz und Signifikanz** als insgesamt ausreichend **(Teilbewertung: Note 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Konzipierung und Implementierung von Sektorreformen im Rahmen eines größeren Sektorprogramms, an dem mehrere Geber (Weltbank, KfW und EU) mit der Finanzierung von Beratung und Investitionen mitwirken, und so ein gemeinsames größeres Gewicht einbringen können, hat sich auch im Straßensektor Malawis als wirkungsvoll erwiesen.

Noch nicht zur Zufriedenheit der Geber geklärt ist Abgabenhöhe, die die Straßennutzer in Form der Fuel Levy künftig zahlen müssen. Die Zuflüsse in den Road Fund liegen derzeit noch unter dem mit den Gebern vereinbarten Niveau. Wir erwarten jedoch, dass die im Transportsektor weiterhin aktive EU in dieser Hinsicht ihren Einfluss geltend machen wird.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.