

**Montenegro: Rehabilitation der Straße Podgoriza-Kula**

**Abschlusskontrolle und Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	21020/ Straßenverkehrswesen	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	2000 40 550 (Phase 1) 2002 40 507 (Phase 2)	
<b>Projektträger (Phase 1, 2)</b>	Ministerium für Seewesen und Transport	
<b>Consultant (Phase 1, 2)</b>	Roughton International UK	
<b>Jahr der AK/SP</b>	<b>2006</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn (Phase 1)</b>	2.Quartal 2001	2.Quartal 2001
<b>(Phase 2)</b>	3.Quartal 2002	3.Quartal 2002
<b>Durchführungszeitraum (Phase 1)</b>	19 Monate	39 Monate
<b>(Phase 2)</b>	12 Monate	34 Monate
<b>Investitionskosten (Phase 1)</b>	5,11 Mio EUR	4,90 Mio EUR*
<b>(Phase 2)</b>	2,34 Mio EUR	2,43 Mio EUR*
<b>Eigenbeitrag (Phase 1)</b>	0,00 Mio EUR	0,00 Mio EUR**
<b>(Phase 2)</b>	0,34 Mio EUR	0,22 Mio EUR**
<b>Finanzierung, FZ-Mittel (Phase 1)</b>	5,11 Mio EUR	5,11 Mio EUR
<b>(Phase 2)</b>	2,0 Mio EUR	2,0 Mio EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	-	-
<b>Erfolgseinstufung (Phase 1, 2)</b>	2	
<b>• Signifikanz/Relevanz (Phase 1, 2)</b>	2	
<b>• Effektivität (Phase 1, 2)</b>	2	
<b>• Effizienz (Phase 1, 2)</b>	2	

\* Davon bislang ausgezahlt: 4,83 Mio EUR (Phase I) und 1,8 Mio EUR (Phase II)

\*\*Unter Verwendung der Restmittel aus Phase I für die Phase II

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Die Maßnahmen bestanden in der Beseitigung von vier wesentlichen Engpässen auf der Programmstraße. Mit dem Gesamtprogramm wird der montenegrinische Teil der von der Bundesregierung im Rahmen des Stabilitätspakts als „quick start“-Vorhaben (Zuschuß) finanzierten Rehabilitation der grenzüberschreitenden Straßenverbindung Podgoriza - Peja (Kosovo) abgedeckt.

Programmziel war in beiden Phasen die Sicherung einer zuverlässigen Verkehrsbedienung auf der rd. 198 km langen Straße Podgoriza – Kula (Grenze zum Kosovo).

Indikatoren waren eine zumindest gegenüber dem Zeitpunkt Projektprüfung (PP) konstante durchschnittliche Verkehrsmenge (Schätzung bei PP: 3.000 – 4.000 Kfz/Tag) und die ganzjährige Befahrbarkeit der Projektstraße zum Zeitpunkt der Schlussprüfung (SP).

Oberziel der Vorhaben war es, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung Montenegros und der Region und zur Sicherstellung der Versorgung des Kosovo zu leisten. Ein Indikator zur Messung der Oberzielerreichung wurde bei PP nicht definiert.

Zielgruppe des Vorhabens waren unmittelbar die Transportunternehmen und Kfz-Betreiber. Indirekte Zielgruppe ist die von den Transportleistungen profitierende Bevölkerung Montenegros und des Kosovo.

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

Wie geplant wurden mit den zur Verfügung stehenden FZ-Mitteln (7,11 Mio EUR) wesentliche Engpässe auf der Projektstraße beseitigt. Vom Projektträger zur Rehabilitierung vorgeschlagene Abschnitte wurden in einem Priorisierungsprozess vom Consultant bewertet und eine Prioritätsliste erstellt, von der in Phase I die ersten drei Maßnahmen (Absicherung einer Felswand, Verstärkung und Auftrag eines neuen Belag in einem 18 km langen Streckenabschnitt, Sicherung eines 1,1 km langen Tunnels) und in Phase II die vierte Maßnahme (Verbreiterung und Bau einer Steigungsspur auf 4,5 km Länge) finanziert wurden. Massive Bauverzögerungen, die die ursprünglich geplante Bauzeit von zwei Jahren nahezu verdoppelten, gab es bei zwei Bauabschnitten, die nach internationaler Ausschreibung beide an die Montenegro Road Company bzw. Crnagoraput (MRC) vergeben wurden. MRC ist ein großer, mit erheblichen Finanz- und Managementproblemen behafteter ehemaliger Staatsbetrieb. Er verfügt über gute Kontakte zur politischen Führung und hat ein regionales Quasimonopol. MRC führt auch die landesweite Straßenunterhaltung durch. Ursächlich für die aufgetretenen Verzögerungen waren ein ungenügender Einsatz von Personal und Equipment für die Arbeiten der Projektstraße durch MRC.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Das Programmziel ist gemessen am Verkehrsaufkommen (Ist: bis zu 4.800 Kfz/Tag) übertroffen worden. Die vergleichsweise geringen FZ-Mittel erlaubten an prioritären Stellen Eingriffe, die das Risiko langfristiger Verkehrsunterbrechungen deutlich verringern und zusammen mit den Maßnahmen, die von der Europäischen Investitionsbank (EIB) an verbliebenen Risikostellen finanziert wurden, weitgehend ausschalten können. Zum Zeitpunkt der PP war die Aufrechterhaltung der Straßenverbindung sowohl für die Versorgung des Kosovo als auch Montenegros sehr wichtig (Relevanz). Der Verkehr im letzten Teilstück zur Grenze des Kosovo hat vor allem durch den Personenverkehr um 30 % zugenommen. Der Frachtverkehr ist zurückgegangen (rd. 20%), da die Versorgung des Kosovo kostengünstiger über alternative Straßenverbindungen (Mazedonien) erfolgt. Diese Entwicklungen resultieren vor allem aus der regionalen politischen Entspannung. Eine signifikante Bedeutung hat die Programmstraße auch für Montenegro. Da es sich um die einzige Ost-West-Verbindung handelt, hätte ihre Verschlechterung im Falle ohne Programm (ggf. Unpassierbarkeit für längere Zeit durch Felsrutsche) zu einem wesentlichen Transportengpass mit entsprechend negativen Folgen für die Wirtschaftsentwicklung Montenegros geführt. Die aktuelle Wartungssituation der Projektstraße ist befriedigend. Mit rd. 7.200 EUR/km wird für diese strategisch bedeutenden Straße rd. das Doppelte für die Wartung/Instandhaltung aufgewendet, wie im Landesdurchschnitt. Die verbleibenden Nachhaltigkeitsrisiken werden als tragbar eingeschätzt.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben wie folgt:

- Das Programmziel ist gemessen am Verkehrsaufkommen übertroffen worden. Die vergleichsweise geringen FZ-Mittel erlaubten an prioritären Engpässen der Programmstraße Eingriffe, die das Risiko langfristiger Verkehrsunterbrechungen deutlich verringern und es zusammen mit den Maßnahmen der EIB weitgehend ausschalten können. Der aktuelle Unterhaltungszustand der Programmstraße ist befriedigend. Ein begrenztes Nachhaltigkeitsrisiko besteht in verbleibenden Unsicherheiten über ausreichende Unterhaltungsbudgets und die effiziente Durchführung der Arbeiten durch MRC (Teilbewertung Effektivität: Stufe 2).
- Die Hypothese, dass die Aufrechterhaltung der Programmstraße sowohl für die Versorgung des Kosovo als auch Montenegros sehr wichtig war, ist plausibel (Relevanz). Mit Blick auf

die Spürbarkeit hat der Verkehr im letzten Teilstück zur Grenze mit dem Kosovo vor allem durch den Personenverkehr deutlich (30 %) zugenommen, während der Frachtverkehr abnahm (rd. 20%), da die Versorgung des Kosovo mittlerweile kostengünstiger über alternative Straßenverbindungen erfolgt. Die Straße gehört jedoch weiterhin zu den Hauptverkehrsverbindungen Montenegros. Sie stellt dessen einzige Ost-West-Verbindung dar. Im ohne-Projekt-Fall (ggf. Unpassierbarkeit für längere Zeit durch Felsrutsche) wäre es wahrscheinlich zu einem wesentlichen Transportengpass mit entsprechend negativen Folgen für die Wirtschaftsentwicklung Montenegros gekommen (Teilbewertung Relevanz/Signifikanz: Stufe 2).

- Die Angebotspreise lagen unter dem bei PP erwarteten Niveau. Die Produktionseffizienz war insgesamt zufrieden stellend. Gemessen an der hohen volkswirtschaftlichen Verzinsung ist die Allokationseffizienz zufrieden stellend (Teilbewertung: Effizienz: Stufe 2).

Basierend auf den Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 2).

Mit Blick auf die Umweltsituation ergaben sich unvermeidbare baubedingte Belastungen während der Programmdurchführung (Steinbruch- und Mischanlagenbetrieb, Erd- und Asphaltarbeiten). Mit Blick auf den Betrieb ist nicht von zusätzlichen Belastungen auszugehen, der Verkehrszunahme stehen entlastende Effekte der besseren Befahrbarkeit (und damit einer geringeren Fahrzeit) gegenüber. Wir stufen das Vorhaben als UR 0 ein. Da auch ärmere Bevölkerungskreise die Verkehrsverbindung nutzen (Bus) ist ein begrenzter indirekter Armutsbezug des Programms gegeben. Das Vorhaben wird deshalb in die Kategorie MSA eingestuft. Ein spezifisches Potential zur Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter bestand nicht, das Vorhaben weist in dieser Hinsicht keine spezifischen Wirkungen auf (G 0). Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Partizipation und der Regierungsführung ab (PD/GG 0).

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Trotz ausgeprägten Wettbewerbs bei den Ausschreibungen können ehemalige Staatsbetriebe, die über ein regionales Quasimonopol bei der Durchführung verfügen und zudem politisch gut vernetzt weiter sind, weiter Aufträge erhalten, auch wenn bei ihnen erheblichen Finanz- und Managementprobleme bestehen. Umso wichtiger ist es, dass seitens internationaler Geber eine aktive Begleitung Ausschreibungen erfolgt, um auf eine entsprechende Marktöffnung hinzuwirken.

### 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.