

Namibia: Rehabilitierung Straße Oshivelo-Oshakati

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	(1) 1996 65 050 Rehabilitierung Straße Oshivelo-Oshakati	
Projektträger	Ministry of Works, Transport and Communication, ab 1999 Roads Authority	
Consultant	AFRICON Namibia Inc.	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	(1)2. Quartal 1996	4. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	30 Monate	55 Monate
Investitionskosten	14,8 Mio EUR	27,5 Mio EUR
Eigenbeitrag	4,6 Mio EUR	12,2 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,2 Mio EUR	15,3 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	Keine
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Projekt zielt ab auf die kostengünstige Abwicklung des Verkehrsaufkommen auf der Straße Oshivelo-Oshakati (rd. 191 km), die eine der Hauptverkehrsverbindungen der ländlich strukturierten und dicht bevölkerten Nordregion (insbesondere Ovambo-Land) mit dem Zentralland Namibias darstellt. Hierzu wurde die bei PP bereits bestehende asphaltierte Projektstraße, die aber starke Abnutzungserscheinungen aufwies, mit dem Aufbringen einer neuen Asphaltsschicht (Verschleiß-, zum Teil auch Verstärkungsschicht) nach vorangegangener Reparatur der sichtbaren Straßenschäden sowie durch verschiedene ergänzende Maßnahmen rehabilitiert. Von den Gesamtkosten von 174,5 Mio NAD (umgerechnet rd. 27,5 Mio EUR) wurden 15,34 Mio EUR aus einem FZ-Darlehen und der Restbetrag durch namibische Eigenmittel finanziert.

Projektziel war die kostengünstige Abwicklung des steigenden Verkehrsaufkommens auf der Straße Oshivelo-Oshakati.

Indikator zur Messung der Zielerreichung ist die Reduzierung der Straßennutzerkosten nach erfolgter Rehabilitierung der Projektstraße, gemessen am gegenüber 1995 mindestens gleich bleibenden Verkehrsaufkommen. Hierbei war im PPB von einer durchschnittlichen Kosteneinsparung von rd. 8 % ausgegangen worden. Im Rahmen einer bei PP durchgeführten volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse (CBA) wurde für das Vorhaben von einer internen Verzinsung von mindestens 10 % ausgegangen.

Oberziel des Vorhabens ist es, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Nordregion zu leisten. Auf die Angabe eines Indikators für das Oberziel wurde wegen Schwierigkeiten bei der Wirkungszurechnung verzichtet. Die Formulierung des Zielsystems ist konzeptionell insofern unbefriedigend, als der Wirkungszusammenhang von den Projektmaßnahmen auf das Oberziel und die hierfür erforderlichen Annahmen nicht klar abgeleitet und hierfür keine messbaren und quantifizierbaren Indikatoren definiert wurden.

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

Das Projektkonzept sah die Unterstützung des Trägers bei der Erstellung der Detailplanung und der Ausschreibungsunterlagen durch einen qualifizierten Consultant vor.

Die Detailplanung für die aus FZ-Mitteln finanzierte Rehabilitierung der Straßenverbindung von Oshivelo nach Oshakati wurde, wie im PPB dargelegt, mit einer Verzögerung von 6 Monaten direkt an die Firma Africon Namibia Inc. vergeben. Im Rahmen der Detailplanung wurde festgestellt, dass sich der Zustand der Projektstraße inzwischen weiter deutlich verschlechtert hatte, so dass ein umfangreicherer Rehabilitierungsbedarf erforderlich war, als bei PP vermutet. Dieser umfasste vor allem eine Bestandssicherung der Tragschichten durch Recyclingmaßnahmen. Hinzu kamen zusätzliche, aus namibischen Eigenmitteln finanzierte Maßnahmen (v. a. vierspuriger Ausbau von insgesamt rd. 10 km im urbanen Bereich, Ausbau von Straßenkreuzungen, Ampelanlagen), die sich angesichts der starken Zunahmen des innerstädtischen Verkehrs als sinnvoll erwiesen haben.

Die Auftragsvergabe erfolgte nach internationaler Ausschreibung erst im Frühjahr 1998 an das Bieterkonsortium Grinaker und Group Five. Die Verzögerung um 1 Jahr beruhte im wesentlichen auf dem langwierigen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und den umfangreichen technischen Untersuchungen. Der Baubeginn erfolgte im März 1998. Für die bei PP geplanten Maßnahmen wurde die ursprüngliche Bauzeit von 24 Monaten im Wesentlichen eingehalten. Infolge der aus namibischen Eigenmitteln finanzierten weiteren Maßnahmen (vor allem vierspuriger Ausbau von insgesamt 10 km im urbanen Bereich der Projektstraße) erfolgte die Abnahme der Gesamtmaßnahme erst im Juli 2001. Die Durchführungszeit betrug statt ursprünglich geplanter 25 Monate tatsächlich 55 Monate.

Die technische Qualität der Ausführung ist gut und steht in vollem Einklang mit den technischen Erfordernissen. In 2001 vereinzelt aufgetretene Straßenschäden auf einer Länge von insgesamt rd. 16 km sind mittlerweile durch Einsatz des Recyclingverfahrens saniert worden. Die hierbei entstandenen Kosten wurden überwiegend von der Baufirma getragen.

Bei PP waren die Gesamtkosten (inklusive Consultantleistungen) vom Projektträger auf rd. 72,5 Mio NAD (umgerechnet rd. 14,8 Mio EUR) und die mittleren Rehabilitierungskosten auf rd. 375.000 NAD/km (umgerechnet rd. 77 TEUR) geschätzt worden. Die tatsächlichen Gesamtkosten betragen, inklusive der von der namibischen Seite vorgenommenen Erweiterungen 174,5 Mio NAD (27,5 Mio EUR). Die wesentlichen Ursachen der eingetretenen Kostensteigerungen waren vor allem weitere Verschlechterungen im Zustand der Projektstraße, die umfangreichere Rehabilitierungsmaßnahmen erforderten (u. a. Verstärkung der Tragschicht) und die von der namibischen Seite gewünschten weiteren Ausbaumaßnahmen. Die spezifischen Rehabilitierungskosten beliefen sich auf rd. 137 TEUR/km. Hierin sind die Kosten des vierspurigen Ausbaus (insgesamt rd. 10 km) berücksichtigt. Insgesamt sind die Kosten, trotz der eingetretenen Erhöhungen, im nationalen und internationalen Vergleich angemessen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen stellen sich wie folgt dar:

- Die Projektstraße ist durchgängig ganzjährig befahrbar und beidseitig ausreichend mit Park- und Rastplätzen ausgestattet. Der vierspurige Ausbau im innerstädtischen Bereich, der Ausbau von Straßenkreuzungen und Installation von Verkehrsampeln, Markierungen auf der Straßenoberfläche, zahlreiche Verkehrszeichen und am Ortseingang

und vor besonders gefährdeten Einrichtungen (z. B. Schulen) errichtete Geschwindigkeitsbarrieren (bumper) tragen zur Verkehrssicherheit bei. Die Bauqualität der Projektstraße ist gut. Insgesamt waren die Projektmaßnahmen angemessen, um die bei PP identifizierten Engpässe im Straßentransport in der Projektregion zu beseitigen.

- Die rehabilitierten und im urbanen Bereich z. T. vierspurig ausgebauten Straßenabschnitte sind Teil eines wichtigen Transportkorridors, der die Nordregion Namibias mit den übrigen Landesteilen verbindet. Darüber hinaus kommt der Projektstrecke eine wichtige regionale Bedeutung zu, da von ihr eine Hauptverbindung nach Angola abzweigt. Neben dem innerurbanen Verkehr (insbesondere im Streckenabschnitt Ondangwa-Oshakati) ist ein erheblicher Teil des Verkehrs gewerblicher Fernverkehr. Im Fall einer weiteren Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Angola und der Fertigstellung des aus FZ-Mitteln finanzierten Ausbaus und Rehabilitation der Straßenverbindung von Ondangwa nach Oshikango ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der Projektstraße für den Grenzverkehr nach Angola weiter zunehmen wird.
- Das Vorhaben erleichtert die Mobilität von Personen und den Güterausaustausch auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Nutznießer sind neben (Transport)unternehmen Teile der Bevölkerung der Nordregion, die nun über eine bessere Anbindung an das Kernland verfügen und von einem verbesserten Warenangebot infolge geringerer Transportzeiten und –kosten profitieren. Insbesondere im urbanen Bereich ist zu beobachten, dass es entlang der Projektstraße zu einer umfangreichen Ansiedlung von Gewerbe- und Handelsbetrieben gekommen ist. Die hier lebende Bevölkerung profitiert von den so geschaffenen Arbeitsplätzen. Die in Teilen der Projektstraße beobachtbar intensiv betriebene Landwirtschaft (Maisanbau), das Entstehen eines großen Marktes in Oshakati und die Existenz von zumindest einer Mäsmühle in der Region Oshakati-Ondangwa lässt es als plausibel erscheinen, dass es in Folge der besseren Transportanbindung und der daraus resultierenden besseren Vermarktbarkeit lokaler Agrarprodukte auch zu einer Intensivierung der Landwirtschaft gekommen ist.

Mit Bezug auf die Erreichung der Projektziele ergibt sich folgende Situation:

- Das im Rahmen der PP formulierten Ziele in den Bereichen Kostenreduzierung für den Kfz-Betrieb ist erreicht worden. Durch die Rehabilitation haben sich die Fahrzeugkosten verglichen mit dem Zustand ohne Projekt deutlich reduziert. Gemäß aktuellen Zahlen liegt die Einsparung durchschnittlich bei rd. 11 %.
- Auf der gesamten rehabilitierten Straße von Oshivelo nach Oshakati liegt der ADT mit rd. 2.280 Kfz um rd. 50 % höher als bei PP (1995: 1.500 Kfz).
- Für das Oberziel wurde bei PP kein Indikator definiert. Die beobachtbaren Entwicklungen (Ansiedlung von Gewerbe- und Handelsflächen längs der Projektstraße, Entstehung von Märkten) lassen es als plausibel erscheinen, dass die Rehabilitation und der teilweise Ausbau der Projektstraße (urbaner Bereich) positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Projektregion wirkten. Daneben profitiert die in der Projektregion lebende Bevölkerung von einem verbesserten Personenverkehr und einer verbesserten Erreichbarkeit wichtiger Teile der sozialen Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen).

Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung befand sich die Straße in einem generell guten Zustand. Die ausgeführten Instandhaltungsmaßnahmen erscheinen als ausreichend. Nach Angaben der RA wurde bereits ein Auftrag zur Erneuerung der im urbanen Bereich z. T. stark abgefahrenen Fahrbahnmarkierungen vergeben. Entsprechende Arbeiten werden ausgeführt. Auch soll ein privates Unternehmen damit beauftragt werden, den speziell während der Regenzeit erfolgenden vermehrten Sandanflug zu beseitigen. Die Projektstraße wird regelmäßig inspiziert und vorbeugende Instandhaltungsarbeiten (Ausbesserung von Schlaglöchern und Fahrbahnrisen und Anfüllung der Schultern) sind ausgeführt worden.

Aufgrund der vergleichsweise guten Finanzausstattung des Trägers und der Tatsache, dass in der Vergangenheit der Finanzierung des Unterhalts Priorität gegenüber Neubaumaßnahmen eingeräumt wurde, kann auch für die Zukunft mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ausreichend Finanzmittel bereitstehen, um eine angemessene Instandhaltung der Projektstrassen zu sichern.

Angesichts der Einhaltung des Zielindikatoren für das Projektziel, der durch das Vorhaben bewirkte Verbesserung der Transportanbindung der Nordregion an das übrige Namibia und der geringen Risiken für die nachhaltige Nutzung bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als zufriedenstellend (Stufe 2).

Unter konservativen Annahmen (Verwendung der aktuellen Kfz-Betriebskostendaten der Road Authority, keine Berücksichtigung von Unterschieden bei den Kosten für Straßeninstandhaltung, Berücksichtigung nur des Anstiegs beim autonomen Verkehrs) ergibt sich aus der Kosten-Nutzen-Analyse eine befriedigende volkswirtschaftliche Verzinsung von 11 %, so dass das bei PP angestrebte Niveau erreicht wurde. Die Investitionskosten für das Vorhaben waren insgesamt angemessen. Die Produktionseffizienz kann somit insgesamt als ausreichend bewertet werden. Das relativ hohe Verkehrsaufkommen, das deutlich über dem bei der Projektprüfung erwarteten Niveau liegt, zeigt eine angemessene Nutzung der Straßen (Allokationseffizienz). Zusammenfassend bewerten wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend (Stufe 2).

Die Wirkungen des Vorhabens auf die sozioökonomische Entwicklung der Projektregion sind während der Durchführung nicht systematisch im Rahmen eines Wirkungsmonitorings erfasst worden. Es gibt aber deutliche Anzeichen dafür, dass von der Rehabilitation positive Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung der Nordregion ausgehen. Im urbanen Bereich hat sich die direkte Nachbarschaft der Projektstraße zum Ansiedlungsort für Handel-, Dienstleistungs-, und Produktionsunternehmen entwickelt. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass infolge der verbesserten Vermarktbarkeit (u. a. Entstehen von Märkten) die auf niedrigem Niveau betriebene landwirtschaftliche Produktion (Subsistenzwirtschaft) zumindest in Teilen des Projektgebietes deutlich intensiviert wurde. Die Güterversorgung der im Projektgebiet lebenden Bevölkerung hat sich verbessert. Die positive Entwicklung beim Personentransport (Minibusverbindungen) erleichtert die Erreichbarkeit wichtiger Teile der sozialen Infrastruktur (Krankenhaus, Schule). Insgesamt trug die Rehabilitation der Projektstraße dazu bei, die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung zu verbessern. Wir beurteilen die entwicklungspolitische Relevanz und Signifikanz des Vorhabens als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 2).

Zusammenfassend bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit** des Vorhabens als insgesamt **zufrieden stellend** (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Angesichts der hoher Selbstfinanzierungskapazität des namibischen Straßenbausektors und der bislang sehr rationalen Planung von Aus- und Neubauvorhaben wäre in Namibia ein programmorientierter Ansatz erwägenswert, bei dem FZ-Mittel über das MoF direkt in den Roads Fund fließen.

Bei Projektprüfung war als Oberziel formuliert worden, dass durch den Ausbau der Projektstraße ein Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung geleistet werden sollte. Eine entsprechende Wirkungskette wurde nicht explizit dargestellt. In künftigen Vorhaben sollte die Wirkungskette zur Erreichung des Oberziels explizit formuliert und hierzu erforderliche Annahmen (auch bezüglich der Regierungspolitik des Partnerlandes) intensiv auf Plausibilität überprüft werden. Im Rahmen eines Wirkungsmonitorings sollten die Effekte des Vorhabens auf die regionale Wirtschaftsentwicklung systematisch erfasst und analysiert werden.

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.