

Sambia: Straße Manyinga-Mwinilunga

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	1994 65 196	
Projekträger	Ministry of Works and Supply, Roads Department	
Consultant	Gauß Ingenieure	
Jahr der Schlussprüfung	2003	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1994	2. Quartal 1994
Durchführungszeitraum	29 Monate	52 Monate
Investitionskosten	5,2 Mio EUR	8,1 Mio EUR
Eigenbeitrag	2,1 Mio EUR	3,0 Mio EUR
Finanzierung	3,1 Mio EUR	5,1 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Projekt umfasst den Ausbau der rd. 220 km langen Straße zwischen den in der Nordwestprovinz gelegenen Städten Manyinga und Mwinilunga zu einer ganzjährig befahrbaren Kiesstraße und die Verlängerung der im Rahmen der Vorläuferprojekte („Straße Mutanda-Zambezi M8“, „Straßen M8-Kasempa und Zambezi-Chavuma“) begonnenen bzw. fortgeführten Unterhaltungskomponente bis zum Abschluss der Baumaßnahmen dieses Vorhabens. Aus Restmitteln wurden zusätzlich flutbedingte Nothilfemaßnahmen entlang einer von Mwinilunga nach Norden an die angolansische Grenze führenden 90 km langen Kiesstraße finanziert.

Das Ziel des Vorhabens ist eine angemessene verkehrsmäßige Erschließung der in der Nordwestprovinz Sambias gelegenen Projektregion. Als Indikatoren für die Projektzielerreichung wurden die ganzjährige Befahrbarkeit der Projektstraße für Fahrzeuge mittlerer Größe und ein durchschnittliches Verkehrsaufkommens pro Tag von 15 Fahrzeugen im Südabschnitt Manyinga-Lusongwa, 8 Fahrzeugen im Mittelabschnitt Lusongwa-Chiwoma und 25 Fahrzeugen im Nordabschnitt Chiwoma-Mwinilunga im Jahr 1998 definiert. Die ganzjährige Befahrbarkeit ist derzeit zwar noch gegeben, aber ebenso wie die Betriebskostensparnisse nicht dauerhaft gesichert, wenn die Straße in Zukunft nicht angemessen unterhalten wird. Die Zielgrößen des Verkehrs wurden nicht bzw. nur mit einer zeitlichen Verzögerung erreicht. Das Verkehrsaufkommen beträgt erst im Jahr 2003, in dem erstmals gezählt wurde, 15 Fahrzeuge im Südabschnitt, nur 16 Fahrzeuge im Nordabschnitt und 6 im Mittelabschnitt. Als Oberziel sollte das Vorhaben einen Beitrag zur Senkung der gesamtwirtschaftlichen Transportkosten und zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktion leisten. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wurde nicht erkennbar erhöht. Der Indikator für die

Erreichung des Oberziels ist das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung. Die daraus ermittelte interne Verzinsung liegt infolge erhöhter Investitionskosten, geringen Verkehrs und stark eingeschränkter Unterhaltung bei -0,6% und damit deutlich unter der angesetzten Zielgröße von mindestens 6%. Somit wurde dieses Ziel verfehlt.

Die Zielgruppe des Vorhabens ist die ländliche Bevölkerung im Einzugsbereich der Projektstraße, der die verbesserte und kostengünstigere Verkehrserschließung zugute kommt, wenn sie auch bis jetzt wenig Wirksamkeit in Bezug auf ein verbessertes Waren- und Transportangebot und die Nutzung von Vermarktungsmöglichkeiten zeigt. Hauptsächlich wurden Fahrradreisen und Transporte mit dem Fahrrad erleichtert. Unmittelbar begünstigt durch das Vorhaben sind auch die wenigen Eigner von motorisierten Fahrzeugen, welche die Straße für den Güter- und Personentransport nutzen.

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

Das Vorhaben umfasste wie geplant den Ausbau der 220 km langen Straße zwischen den Städten Manyinga und Mwinilunga zu einer unterhaltungsfähigen ganzjährig befahrbaren Kiesstraße. Außerdem wurden aus Projektmitteln die regionalen Straßenmeistereien bei der fortgeführten Anwendung des in den Vorläuferprojekten entwickelten Unterhaltungskonzepts unterstützt. Aus Restmitteln konnten zusätzlich Baumaßnahmen zur Behebung von Überschwemmungsschäden an der Straße Mwinilunga – Ikelenge – Jimba (T5) durchgeführt werden.

Die Bauzeit, die nach Plan auf 29 Monate angesetzt war, wurde mit 52 Monaten weit überschritten. Der wesentliche Grund für wiederholte Arbeitseinschränkungen und Stillstände lag in der nicht zeit- und bedarfsgerechten Bereitstellung der vereinbarten finanziellen Eigenbeiträge der sambischen Seite. Die Straße konnte daher erst im August 1998 – rund zwei Jahre nach dem geplanten Abschlusstermin – fertiggestellt werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Anspruchsniveau nur eines der Projektzielindikatoren wurde erreicht: die ganzjährige Befahrbarkeit der Projektstraße für Fahrzeuge mittlerer Größe wurde hergestellt. Allerdings besteht trotz der bisherigen Fortschritte bei der Strukturreform des Straßenunterhaltungswesens das Risiko unzureichender Unterhaltung weiter. Dieses Risiko liegt einmal begründet in möglichen auftretenden Schwächen und Mängeln bei der Umsetzung der neuen Verfahren der Straßenunterhaltung. Zudem reichen die für den Road Fund auch unter optimistischen Annahmen zu erzielenden Mittel höchstens für die Routineunterhaltung des Kernstraßennetzes aus. Für die periodische Unterhaltung ist die Einbeziehung von anderen Nutzerabgaben erforderlich, über die bisher nicht einmal ansatzweise von der Regierung beraten wurde. Außerdem lässt die Tatsache, dass die vorgesehenen Abgaben im Jahr 2002 nur zur Hälfte dem Road Fund zugeführt wurden, ähnliche Situationen und damit Finanzierungsengpässe auch für die Zukunft befürchten. Bei weiterhin ausbleibender oder mangelhafter Unterhaltung könnte die ganzjährige Befahrbarkeit der Straße schnell wieder beeinträchtigt werden.

Der zweite Zielindikator, das Verkehrsaufkommen, liegt fünf Jahre nach der Fertigstellung der Straße für die einzelnen Abschnitte im Mittel noch unter den bzw. genau im Rahmen der ursprünglich für zwei Jahre nach Fertigstellung angesetzten Zielgrößen. Eine deutliche Steigerung der produktiven Aktivitäten, hauptsächlich in der Landwirtschaft, von denen zusätzlicher Verkehr erwartet wurde, ist bisher ausgeblieben. Es ist auch derzeit nicht absehbar, innerhalb welches Zeitraums sich über mögliche zusätzliche Anreize und Förderungsmaßnahmen diese Erwartungen in absehbarer Zeit erfüllen könnten. Dabei ist allerdings nicht außer Acht zu lassen, dass durch das Vorhaben für den Fahrradverkehr eine für die Bevölkerung durchaus bedeutende Verbesserung geschaffen wurde. Fahrräder sind für die Zielgruppe wesentlich wichtigere Transportmittel als Kraftfahrzeuge. Insgesamt ist aber die Effektivität des Vorhabens deutlich geringer als erwartet. Trotz der positiven Entwicklungen für den nicht-motorisierten Verkehr und des Beitrags des Vorhabens für eine infrastrukturelle Grundversorgung der Projektregion messen wir dem Vorhaben daher eine insgesamt nicht mehr ausreichende Effektivität zu (Teilbewertung: Stufe 4). Wegen der geringen Impulse des Vorhabens auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und der demzufolge geringen Nutzung der Straße durch motorisierte Fahrzeuge liegt der durch die Verringerung von

Fahrzeuggestaltungskosten erzielte quantifizierbare Nutzen niedrig. Daher bleibt der Indikator für das Oberziel, ein gesamtwirtschaftlicher interner Zins von mindestens 6% als Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung, die ohnehin durch erhöhte Investitionskosten belastet ist, unerreichbar. Aus heutiger Sicht wird der Verkehr auf absehbare Zeit weiter schwach bleiben, so dass auch in Zukunft ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht erwartet werden kann. Angesichts dieses eindeutigen Ergebnisses und auch des augenscheinlich geringen nicht quantifizierbaren Nutzens ist die Effizienz des Vorhabens insgesamt eindeutig nicht mehr ausreichend. Die Ziele des Vorhabens wurden weder mit einem angemessenen Mitteleinsatz erreicht (Produktionseffizienz), noch wird die Straße angemessen genutzt (Allokationseffizienz) (Teilbewertung der Effizienz: Stufe 4). Das weiterhin niedrige Niveau der landwirtschaftlichen Produktion hat durch das Vorhaben keine entscheidende Verbesserung erfahren. Es hat demnach auch nur unzureichend zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung entlang der Projektstraße und damit zur Erreichung des Oberziels beigetragen. Im Sinne der Schaffung einer Grundversorgung mit Infrastruktur hat das Vorhaben, wenn auch zu hohen Kosten, durchaus einen Beitrag geleistet. Die entwicklungspolitische Relevanz und Signifikanz des Vorhabens bleiben aber hinter den Erwartungen zurück und sind insgesamt nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

Als positive Effekte sind die Erschließung der Projektregion mit ihrer vorher weitgehend von der Außenwelt abgeschnittenen Bevölkerung und die dadurch gewonnenen potenziellen Entwicklungsmöglichkeiten zu werten. Die daraus erwarteten entwicklungspolitischen Folgewirkungen haben sich aber nur in sehr geringem Maße erfüllt. Die Straße ist dafür offensichtlich zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung. Damit kommt dem Vorhaben **insgesamt eine nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirkung (Stufe 4)** zu.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei Projektprüfung wurde davon ausgegangen, dass die unzureichende Verkehrsanbindung der zentrale Engpass für die landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung und damit für die regionale Entwicklung sei. Komplementäre Maßnahmen der Regionalentwicklung wurden dabei explizit nicht unterstellt, wenngleich ein Zusammenhang mit den geplanten ländlichen Entwicklungsprogrammen von GTZ und IFAD konstatiert wurde. Diese Annahme hat sich als nicht stichhaltig erwiesen. Die Frage der zentralen regionalen Entwicklungshemmnisse ist daher in der Projektvorbereitung von Vorhaben des ländlichen Straßen- und Wegebbaus gründlich zu untersuchen. Ggf. ist die Komplementarität zu anderen Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung sicherzustellen.

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

1.1.1.1 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.