

Ex-post-Evaluierung – Namibia



Sektor: Straßentransport (21020)
Vorhaben: KV Sektorbudgetfinanzierung im Transportsektor (BMZ-Nr.: 2006 65 349), Begleitmaßnahme (BM) (BMZ-Nr.: 2008 70 030)
Träger des Vorhabens: Ministry of Works and Transport



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)	BM (Plan)	BM (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	7,05	7,05	1,10	1,10
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	7,05	7,05	1,10	1,10

*) Vorhaben in der Stichprobe 2016

Kurzbeschreibung: Durch die FZ-Maßnahme „Sektorbudgetfinanzierung im Transportsektor Phase I“ sollte die namibische Regierung im Rahmen eines sektorweiten Ansatzes im Straßentransport unterstützt werden. Damit sollte die im afrikanischen Vergleich vorbildliche Sektorreform weiter geführt und verbessert werden. Die Bezeichnung Sektorbudgetfinanzierung ist insofern irreführend, als die Mittel wegen rechtlicher Hürden in Namibia nicht in das Staatsbudget eingezahlt werden konnten, sondern als Darlehen an die nachgeordnete staatliche Institution Road Fund Administration (RFA) ging. Ansonsten geht das Vorhaben mit allen Charakteristika eines politikbasierten Darlehens einher: Es wird die Politik des Partners unterstützt, die während der Durchführung zu erzielenden Politikfortschritte wurden in einer Politikmatrix festgehalten, die dort vereinbarten Indikatoren dienten als Trigger für die Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 3 Mio. EUR des insgesamt 7,05 Mio. umfassenden Darlehens.

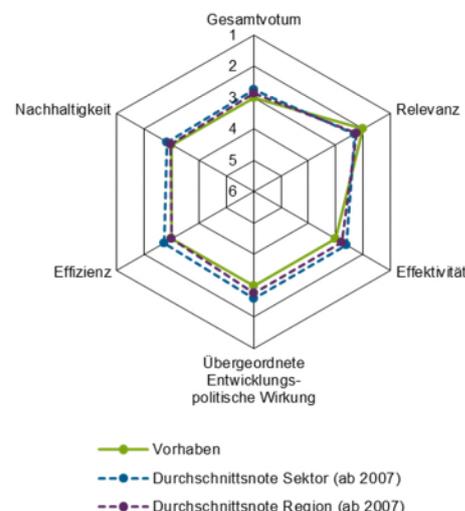
Zielsystem: Ziel der FZ-Maßnahme war es, ein kohärentes, effizientes und armutsorientiertes Management des Subsektors zu unterstützen (Outcome-Ebene). Insgesamt sollte damit ein Beitrag zur Umsetzung der auf wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung abzielenden namibischen Entwicklungsstrategie (Vision 2030) geleistet werden (übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel/ Impact Ebene).

Zielgruppe: Die Zielgruppe des Vorhabens umfasste alle Fahrzeugbetreiber und Nutzer, Nachfrager von Transportdienstleistungen sowie die im Rahmen des Sektors tätigen Personen.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Obwohl die Erfüllung der Trigger für die Auszahlung der zweiten Finanzierungstranche mit über 6 Jahren wesentlich länger dauerte als ursprünglich geplant, wurden die Ziele letztlich erfüllt. Der Straßensektor in Namibia ist im afrikanischen Vergleich sehr gut entwickelt und ein wichtiges Asset für die wirtschaftliche Entwicklung. Planerisch und technisch wird die Instandhaltung an sich gut gemanagt, allerdings führt die nicht ausreichende Finanzierung dazu, dass die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden, was sich negativ auf die Nachhaltigkeit auswirkt. U.a. durch arbeitsintensiven Straßenbau wurde auch der Armut im Norden Namibias entgegengewirkt. Besorgnis erregt die massiv gestiegene öffentliche Verschuldung in Namibia.

Bemerkenswert: Politikbasierte Finanzierungen sind – unter Beachtung der Verschuldungssituation des Partnerlandes – sinnvoll, um den Partner zu motivieren und ihm den finanziellen Spielraum zu geben, seinem Willen zu Reformen auch entsprechende Taten folgen zu lassen. Quantitative Zielvorgaben sind u.U. als Auszahlungsbedingungen besser geeignet als die im vorliegenden Fall verwendeten eher qualitativen Trigger.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Obwohl als Sektorbudgetfinanzierung bezeichnet ist die Konzeption des Vorhabens weit mehr durch die Charakteristika des vergleichsweise neuen Finanzierungsinstrumentes eines politikbasierten Darlehens, eines sogenannten Policy Based Loans (PBL), gekennzeichnet: Im Unterschied zu den früheren Budgethilfen wird ein PBL, wie der Name sagt, nicht als Zuschuss zur Finanzierung des Staatshaushalts des Partners, sondern als Darlehen, das in den Staatshaushalt einfließt, vergeben. Empfänger von PBL sind in der Regel nicht – wie bei Budgethilfen – Länder mit niedrigerem Entwicklungsstand, sondern eher fortgeschrittenere Partnerländer, deren öffentliches Finanzmanagement als funktionsfähig und transparent eingestuft wird. Insofern ist es nicht, wie bei den meisten Vorhaben der (allgemeinen) Budgethilfe in der Vergangenheit, erforderlich, einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung des Public Financial Managements und öffentlicher Rechnungslegung zu legen, um den besonderen treuhänderischen Risiken von Einzahlungen in den Staatshaushalt angemessenen begegnen zu können. Der Sektorbudgethilfe vergleichbar soll durch ein PBL ein bestimmter Reformprozess der Partnerregierung, im vorliegenden Fall im namibischen Transportsektor, nicht nur finanziell, sondern auch durch einen begleitenden Politikdialog unterstützt werden. Die Reformziele sowie die nächsten anstehenden Schritte zu ihrer Umsetzung werden in einer Politikmatrix festgehalten. Ausgewählte Reformschritte fungieren als Erfolgsindikatoren (Trigger), deren Erreichung die Zahlung der nächsten, erfolgsbasierten Tranche eines PBL auslöst. In diesem Zusammenhang werden PBLs meist mit Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und/oder Begleitmaßnahmen kombiniert, mit deren Hilfe der Reformprozess vor Ort unterstützt wird. Häufig findet auch parallel oder zeitlich versetzt die FZ-Finanzierung spezifischer Projekte statt, um die Implementierungskapazität konkreter Maßnahmen auf lokaler Ebene zu stützen, denn im Rahmen der Evaluierung von Budgethilfen wurde diesbezüglich nahezu durchgängig ein Defizit festgestellt. Ein PBL kann somit als eine Art Weiterentwicklung von (Sektor-)Budgethilfen betrachtet werden und ist im Kontext anderer im Zusammenhang stehender Maßnahmen zu betrachten.

Entgegen der ursprünglichen Planung konnte das hier evaluierte Darlehen nicht über das namibische Finanzministerium als Träger in das staatliche Budget eingezahlt werden, da dies nicht mit den gesetzlichen Vorschriften Namibias vereinbar war. Stattdessen wurde das Darlehen an die namibische Road Fund Administration (RFA) ausgezahlt und dort bilanziert. Die RFA ist eine nachgeordnete staatliche Institution, welche die für den Straßensektor bestimmten Einnahmen aus Straßennutzungsgebühren und staatlichen Zuweisungen verwaltet. Der RFA Haushalt wird nicht mit dem namibischen Staatshaushalt konsolidiert. Aufgrund des geänderten Auszahlungsadressaten wurde das Vorhaben von einer Sektorbudgethilfe zu einer Korbfinanzierung umklassifiziert; die Bezeichnung des Vorhabens als Budgethilfe wurde dennoch beibehalten. Ebenfalls erhalten wurden alle anderen oben dargestellten Merkmale eines PBL.

Relevanz

Die Ausgangslage für ein PBL-ähnliches Vorhaben wie das hier zu evaluierende war zur Zeit der Projektprüfung im Jahr 2007 grundsätzlich positiv. Der von der namibischen Regierung Ende der 1990er-Jahre eingeleitete Reformprozess im Straßensektor, welcher das „White Paper on Transport Policy“ (1995) zugrunde legte und die institutionelle Trennung von Verkehrsministerium als politischem Entscheidungssträ-

ger, der Road Fund Administration (RFA) zur Finanzierung des Straßennetzes und der Roads Authority (RA) zum Management des Straßenbaus zur Folge hatte, wurde im regionalen Vergleich als Best-Practice-Beispiel angesehen und auch international als erfolgreich eingestuft. Diese institutionelle Aufstellung ist noch heute - auch im Vergleich zu vielen Industrieländern - vorbildlich. Mit der damals vollzogenen institutionellen Reform hatte der namibische Staat ein glaubwürdiges Zeichen für seinen Reformwillen gesetzt, der eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Vergabe eines PBL darstellt. Wie Budgethilfen gelten PBLs als ideal geeignete Instrumente, um die Erklärungen der „High Level Fora on Aid Effectiveness“ von Paris (2005) und Accra (2008) umzusetzen: Der Partner als „Eigner“ der Reformen (Ownership) ist die treibende Kraft; die Geber unterstützen gemeinsam die Ziele des Partners (Alignment and Harmonization). Wenn jedoch der Reformwillen des Partners fehlt und Geber versuchen, ihre Reformvorstellungen im Politikdialog durchzusetzen, so führt dies in der Regel – wie zahlreiche Budgethilfeevaluierungen zeigen – zu enttäuschenden Ergebnissen, denn: „Reformen lassen sich nicht kaufen“.

Trotz der erfolgreich vollzogenen institutionellen Reform sah sich das zuständige Ministerium großen Herausforderungen gegenüber, da es insbesondere seine Kernfunktion der Aufsicht und Kontrolle gegenüber den nachgeordneten staatlichen Sektororganisationen RFA und RA kaum wahrnehmen konnte. Eine der Ursachen war die Personalknappheit in der Transportabteilung des Ministeriums, wo mehr als die Hälfte der Planstellen unbesetzt war. Das vorhandene Personal war oftmals nicht ausreichend qualifiziert und aufgrund des Personalmangels überarbeitet. Hinzu kamen erhebliche Ineffizienzen in der Verwaltungspraxis der Sektorbehörde und bei der Instandhaltung des Straßennetzes. Dennoch wurde der Straßensektor bei Projektprüfung als im afrikanischen Kontext vergleichsweise effizient eingestuft. Insbesondere da die Personalsituation bei der RA durch die Beschäftigung von CIM-Mitarbeitern (heute GIZ) erheblich verbessert war und die Leistungsfähigkeit der Bauwirtschaft positiv beurteilt wurde. Aufgrund der guten Kenntnis des Sektors durch die Umsetzung vorheriger Projekte und der positiven Einschätzung des namibischen Public Financial Managements konnten die treuhänderischen Risiken eines PBL Vorhabens als vergleichsweise gering eingeschätzt werden. Ausgehend von diesen positiven Reformbestrebungen und unter Berücksichtigung der beschriebenen Herausforderungen war das Vorhaben als Kooperationsvorhaben mit der GTZ (heute GIZ) konzipiert und ab 2009 in ein umfassendes EZ-Programm eingebettet, das auch FZ-Vorhaben zum arbeitsintensiven Straßenbau enthielt. Das GTZ-Programm zielte auf die nachhaltige Planung, Organisation und Finanzierung des Straßensektors und adressierte in diesem Zusammenhang u.a. die oben erwähnten personellen Engpässe.

Das hier zu evaluierende Vorhaben erschien insofern eine ideale Ergänzung zu den anderen Maßnahmen des EZ-Programms, denn es unterstützte die Ziele Namibias, die die Regierung 2004 in der Vision 2030 festgelegt hatte, auf der übergeordneten politischen Ebene. In der Vision 2030 wurde u.a. der Wille bekundet zur Armutsbekämpfung – auf das u.a. der im EZ-Programm verankerte arbeitsintensive Straßenbau zielt – und zum Aufbau einer "sicheren und kosteneffizienten Verkehrsinfrastruktur" sowie zur Bereitstellung eines angemessenen Straßennetzes in allen Gebieten, zur Erhaltung des Substanzwertes der bestehenden Infrastruktur und zur Förderung des Potenzials Namibias als Transitland. Diese Ziele wurden später in den jeweiligen nationalen Entwicklungsplänen, etwa im NDP4 (2012/13-2016/17) und jüngst wieder im NDP5 (2017/18-2021/22), konkretisiert. Namibia wollte und hat in diesem Rahmen den Ausbau des Hauptstraßennetzes und die Projekte des arbeitsintensiven Straßenbaus in den armen Regionen des Nordens vorangetrieben. Im Übrigen entsprach die Ausrichtung des Vorhabens auf Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung den Prioritäten der deutschen und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Die zugrunde liegende Wirkungslogik ist auch aus heutiger Sicht schlüssig. Dabei lagen dem Vorhaben die folgenden zwei Wirkungsketten zugrunde: (i) wirtschaftliche Entwicklung: effizientes Straßenmanagement → Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Transportsektor → Senkung der Transportkosten und -zeiten → verbesserte Vermarktungsbedingungen und Verbilligung von Exporten und Importen; (ii) Armutsbekämpfung: Erschließung und Betrieb von Straßen in armen Regionen → verlässliche Verkehrsanbindung → Zugang zu Märkten und sozialen Dienstleistungen → Steigerung von Einkommen und Verbesserung der sozialen und politischen Teilhabe.

Grundsätzlich war das PBL-ähnliche Vorhaben geeignet, die Weiterführung des hervorragenden Reformprozesses voranzubringen. Die FZ-Finanzierung war in zwei Tranchen gegliedert. Anstehende Reformschritte, die in einer Politik-Matrix vereinbart wurden, wurden in Form von Durchführungsvereinbarungen als Trigger für die Auszahlung der zweiten Tranche des PBL verankert. So sollten Anreize zur Beschleunigung der politischen Entscheidungen zur Verbesserung der Sektoreffizienz gesetzt werden, und gleich-

zeitig lieferte die Begleitmaßnahme wichtige technische Beratungsleistungen für die Reform. Das Ziel einer Unterstützung der Fortsetzung der Sektorreform wäre mit einem FZ-Projektansatz nicht zu erreichen gewesen.

Diese grundsätzlich positive Einschätzung der Relevanz erfährt Einschränkungen durch die Tatsache, dass die erste Tranche der PBL-Finanzierung nur 3,3 % und die zweite Tranche nur 2,6 % des namibischen Transportbudgets ausmachte. Der zu erwartende Beitrag zur Schließung von Finanzierungslücken im Transportsektor war entsprechend gering. Das politische Gewicht wurde jedoch auch durch andere FZ-Vorhaben gestützt: Die deutsche FZ war bei Projektprüfung mit mehreren Einzelvorhaben mit einem Mittelvolumen von insgesamt 44 Mio. EUR zur Rehabilitation von Straßen und zum arbeitsintensiven Straßenbau in Namibia aktiv. Das Engagement anderer bi- und multilateraler Geber belief sich auf insgesamt 51,2 Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Konzeption des hier evaluierten Vorhabens bekundeten auch andere Geber, insbesondere die EU und die französische AFD, Interesse an einer Kofinanzierung der politikbasierten Sektorfinanzierung. Die Beteiligung dieser Geber hätte eine enorme Hebelwirkung des relativ geringen deutschen FZ-Beitrages bedeutet. Diese kam jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht zustande; die Geber zogen sich im Verlauf des Vorhabens gänzlich aus dem Sektor zurück.

Negativ ist zu vermerken, dass das PBL-Darlehen nicht, wie ursprünglich geplant, in den Staatshaushalt eingezahlt werden konnte, sondern direkt an die RFA floss, denn die Transparenz der Verschuldungssituation Namibias wird hierdurch beeinträchtigt.

Zusammenfassend wird die Relevanz dennoch als gut beurteilt, da es sich bei dem PBL-Vorhaben um eine innovative, bestimmte Schwachpunkte von Budgethilfen vermeidende politikbasierte Finanzierungsform handelt, die den parallel in TZ und FZ durchgeführten Projektansatz im Straßensektor sinnvoll ergänzt.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das Ziel der FZ-Maßnahme war ein kohärentes, effizientes und armutsorientiertes Management des Subsektors und wird anhand der folgenden Indikatoren beurteilt.

Indikator	Status PP/ Zielwert	Ex-post-Evaluierung
1) Die Finanzplanung oder ein anderes politisches Dokument nimmt Stellung bezüglich der bestehenden Finanzlücke bzw. des geplanten Finanzierungskonzepts des Subsektors. Die Budgetplanungsmechanismen der Subsektororganisationen sind gestärkt. Der Mid Term Plan im Straßensektor weist eine höhere Qualität auf.	Workshop des Ministeriums zur Straßenfinanzierung ist geplant/ Zielwert nicht quantifiziert	Ziel unter wesentlicher Mitwirkung der GIZ erreicht
2) Ein Geberkoordinierungssystem wurde implementiert. Die erste Joint Annual Review bezüglich der Ausgaben, Einnahmen und Prioritäten des Sektors zwischen Ministerium und Gebern wurde durchgeführt; Mechanismen für weitere Reviews wurden definiert.	Berater zur Vorbereitung der Review wurde ausgewählt/ Zielwert nicht quantifiziert	Ziel erreicht
3) Die personellen und institutionellen Kapazitäten der Subsektororganisationen wurden überprüft und sind gestärkt.	Kapazitäten sind nicht ausreichend/ Nicht quantifiziert	Ziel teilweise erreicht.

4) Die Monitoringmechanismen der Subsektororganisationen sind gestärkt; Bestehende Leistungsindikatoren wurden überarbeitet und einheitliche Indikatoren für Subsektororganisationen wurden eingeführt.	Beratereinsatz in Vorbereitung/ Zielwert nicht quantifiziert	Ziel unter erheblicher Mitwirkung der GIZ erreicht
5) Die Buchführungs- und Buchprüfungsprozesse im Ministerium wurden durch das Internal Audit überprüft und sind gestärkt.	Nicht erreicht/ Zielwert nicht quantifiziert	Ziel teilweise erreicht

Zur Einordnung dieser wenig konkret formulierten Zielsetzungen ist zu ergänzen, dass sie durch fünf Durchführungsvereinbarungen des PBLs konkretisiert wurden, die gleichzeitig die Trigger für die Auszahlung der zweiten Tranche des PBL bildeten:

1. Nachweis bezüglich der Prioritäten im Straßensektor, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierungslücke und die Straßennutzergebühren
2. Jährliches Abhalten eines Joint Annual Review mit allen Gebern des Sektors.
3. Vorlage von Leistungsberichten durch RA und RFA an die zuständigen Ministerien, die in angemessener Zeit ausgewertet und beantwortet werden
4. Nachweis eines deutlichen Fortschritts in Bezug auf die Einführung aussagekräftiger Indikatoren zur Messung und Bewertung des Fortschritts im Transportsektor (key performance indicators)
5. Vorlage eines zufriedenstellenden Prüfberichts der Buchhaltung und Rechnungslegung des MWT.

Es wurden zwar alle Trigger letztlich erfüllt, doch dies dauerte wesentlich länger als zunächst erwartet. Die zweite Tranche konnte erst mehr als 6 Jahr nach der ersten Tranche mit der Erfüllung des letzten der fünf Trigger Ende 2013 ausgezahlt werden, obwohl ursprünglich mit nur 2 Jahren bis zur Erfüllung der Trigger gerechnet wurde.

Obwohl insofern die durch Trigger konkretisierten Ziele erreicht wurden und eine Reihe von Regelungen und Vorschriften entwickelt worden sind, die zu einer Verbesserung der Verwaltungseffizienz geführt haben, deutet der lange Zeitraum darauf hin, dass das PBL nur eine begrenzte politische Lenkungswirkung entfaltete. Für das, was schließlich erreicht wurde, sind die o.g. TZ-Vorhaben maßgeblich mit verantwortlich, die die Sektorreform mit den gleichen Zielsetzungen wie das PBL unterstützten. Die damit einhergehende Zurechnungsproblematik ist nicht negativ zu werten, denn sie ist für ein PBL typisch, insbesondere dann, wenn es – wie im vorliegenden Fall seit 2009 - in ein großes EZ-Programm mit sich gegenseitig ergänzenden Komponenten und gemeinsamer Zielsetzung eingebunden ist.

Die Begleitmaßnahme der FZ bestand aus fünf technischen Beratungsleistungen, die auf eine Verbesserung der Effizienz des Sektors entsprechend der o.g. Indikatoren zielten. Alle fünf Aufgaben wurden zufriedenstellend erledigt, bisher wurden aber nur drei der erarbeiteten Verbesserungen durch Verwaltungsvorschriften implementiert.

Die Effektivität wurde durch die Abstimmung der FZ-Maßnahme mit dem 2009 gestarteten gemeinsamen EZ-Programm gesteigert.

Insgesamt hat sich der Subsektor im Projektzeitraum positiv entwickelt, was die folgenden Zahlen verdeutlichen: (i) die Länge des klassifizierten Straßennetzes wuchs von 2009 bis 2016 um 6.227 km an, (ii) im selben Zeitraum wurden 8.520 km Straße aus- oder neu gebaut, (iii) das Verkehrsvolumen stieg um 58 % an, (iv) die Tonnage der transportierten Güter wuchs um 37 %.

Aufgrund der Zielerreichung und der positiven Entwicklung des Subsektors wird die Effektivität trotz der Verzögerungen, die auf ein eher verhaltenes Reformtempo und begrenzte Anreizwirkungen des PBL hindeuten, noch mit zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Bei dem hier evaluierten Vorhaben lässt sich eine Beziehung zwischen den eingesetzten Inputs und dem erreichten Output und Outcome zur Beurteilung der Effizienz nicht herstellen, da zwar die Höhe der Inputs bekannt ist, aber parallel erhebliche Beiträge der namibischen Partner und verschiedener Geber zur Verbesserung des Straßensektors geleistet wurden. Eine allgemeine Betrachtung der Produktionseffizienz des namibischen Straßensektors insgesamt ist im Rahmen der Ex-post-Evaluierung ebenfalls nicht möglich, da diese nur sehr aufwendig mittels eines Transportmodells durch einen internationalen Vergleich von Baukosten für genau definierte Straßentypen bei gleichen Umweltbedingungen zu erstellen ist. Bzgl. der allgemeinen Allokationseffizienz im Sektor lässt sich sagen, dass die durch den PBL mit unterstützten Verbesserungen sinnvoll waren, jedoch Einschränkungen bezüglich der Allokationseffizienz zu verzeichnen sind, da im Sektor einige Neubauprojekte¹ ohne verkehrliche und wirtschaftliche Untersuchungen auf politischen Wunsch realisiert wurden. Hier wurden staatliche Mittel verwendet, die an anderer Stelle u.U. mit einer höheren volkswirtschaftlichen Rendite hätten investiert werden können.

Die Laufzeit der FZ-Maßnahme verlängerte sich durch die oben erläuterten Verzögerungen bei der Auszahlung der zweiten Tranche von 24 auf 73 Monate. Gründe hierfür waren: i) Unklarheit beim Partner über die Details zur Umsetzung eines politikbasierten Darlehens, ii) Neubesetzung des Posten des Verkehrsministers und fluktuierendes Management, iii) Personalknappheit und iv) persönliche sowie politische Vorbehalte des Transportministers bei der Umsetzung einer der Durchführungsvereinbarungen.

Bezogen auf das Instrument des PBL kann man davon ausgehen, dass dieses zur Unterstützung der Sektorpolitik effizienter ist als die Umsetzung von Einzelprojekten, die eher spezifische Entwicklungspässe punktuell und/oder auf lokaler Ebene angehen können. Außerdem sind die mit einem PBL verbundenen Transaktionskosten vergleichsweise gering, da ein PBL das unterstützt, was der Partner ohnehin anstrebt. Dies wird durch die Aussagen einzelner Mitarbeiter gestützt, die angaben, dass die zeitliche Belastung, die sich im Wesentlichen auf die jährliche Koordinierungssitzungen beschränkte, im Vergleich zu einem Projektansatz relativ gering gewesen sei. Eine darüber hinausgehende Reduktion der Transaktionskosten durch verminderte Notwendigkeit zur Geberkoordination trat im vorliegenden Fall nicht ein, weil sich keine weiteren Geber an dem PBL beteiligten.

Die Effizienz des Sektors insgesamt wird durch die Personalknappheit in den Partnerorganisationen eingeschränkt. Obwohl sich die Personalsituation in den Sektororganisationen seit Projektprüfung verbessert hat, gibt es weiterhin erhebliche Vakanzen, vor allem in der RFA, wo 2015 19 % der Stellen nicht besetzt werden konnten. Auch die Qualifikation der Angestellten in den nachgeordneten staatlichen Agenturen ist oft sub-optimal, was zum Beispiel dazu führt, dass die RA 2015 nur 84 % der budgetierten Mittel umsetzte.

Insgesamt wird die Effizienz mit noch zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Ziel auf Impact-Ebene war es, einen Beitrag zur Umsetzung der auf wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung abzielenden namibischen Entwicklungsstrategie zu leisten. Für die Erreichung dieses Zieles wurden keine Indikatoren definiert. Auch wenn keine Zurechenbarkeit der Ergebnisse des hier evaluierten Vorhabens möglich ist, sollen hier zumindest die allgemeinen Trends als Indizien für übergeordnete Wirkungen herangezogen werden.

Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung wies Namibia im Zeitraum 2006 bis 2016 zwar hohe durchschnittliche Wachstumsraten von 4,5 % auf; seit 2014 ging das Wachstum jedoch stark zurück und erreichte zeitweise sogar negative Werte. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf stieg von 4.029 USD (nominal) im Jahr 2008 zunächst stark auf 5.749 USD an, um bis zum Jahr 2016 auf 4.415 USD zu fallen (World Bank Data). Dafür sind aber auch Wechselkursentwicklungen verantwortlich; der IWF weist bewertet zu

¹ Dazu zählen: 1) die Anbindung des Flughafens Windhoek, 2) Windhoek - Okahandja, 3) Windhoek - Rehoboth, 4) Walsfis Bay - Swakopmund, und 5) Omuthiya - Ongwediva.

konstanten Wechselkursen aus dem Jahr 2000 immer noch steigende Pro-Kopf-Einkommen aus.² Das Straßennetz Namibias gilt allgemein als ein wichtiger Pluspunkt Namibias für Investoren. Es gilt als das beste auf dem afrikanischen Kontinent.³ Im Global Competitiveness Report 2017/18 des World Economic Forums wurde es als solches zum wiederholten Male bewertet.⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass der Straßensektor und damit indirekt das hier zu evaluierende Vorhaben einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet hat.

Bezogen auf Armut ist zu konstatieren, dass in Namibia weiterhin hohe Ungleichheit herrscht (GINI-Index 61) und die Armutsrate in den 2000er Jahren zwar stark gefallen ist, aber laut den letzten verfügbaren Daten von 2009 immer noch über 28 % beträgt (nationale Armutslinie). Für die Bekämpfung der Armut durch Investitionen im Straßensektor sind hauptsächlich die sowohl durch die namibische Regierung wie durch die FZ finanzierten Investitionen in arbeitsintensiven Straßenbau in ländlichen Regionen im Norden relevant.⁵ Die Armutsraten im Norden Namibias sind nach Untersuchungen der Namibia National Planning Commission zwischen 2001 und 2011⁶ überdurchschnittlich gefallen. Auch wenn sich hier keine kausale Beziehung zu den Straßenbauprojekten herstellen lässt, ist ein Beitrag der Infrastruktur zur Armutsbekämpfung zumindest plausibel.

Insofern kann zusammenfassend davon ausgegangen werden, dass der Ausbau und die Verbesserung des Straßensektor entsprechende positive volkswirtschaftliche und soziale Wirkungen mit sich brachte.

Daher werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt mit noch zufriedenstellend bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Ein wichtiges Kriterium für die Nachhaltigkeit von Wirkungen im Straßensektor ist der Straßenzustand und die damit verbundene Straßenerhaltung.

Der Straßenzustand in Namibia hat sich seit der Unabhängigkeit permanent verschlechtert und erst 2012 konnte dieser Trend gestoppt werden. Von 2009 bis 2015 wurden die Einnahmen der RFA aus Nutzerabgaben um real 57 % gesteigert. Dennoch reicht diese Steigerung lediglich aus, um die Abnutzung der Straßen durch den schnell anwachsenden Verkehr zu kompensieren. Sie reicht weder aus, den Rückstand aufzuholen, noch die Straßen optimal instand zu halten. Nach Einschätzung der RA ist für ein optimales Instandhaltungsszenario, das die Transportkosten der Nutzer minimiert, eine Steigerung der jährlichen Ausgaben um mehr als die Hälfte notwendig. Sollte zusätzlich der Rückstand in der Straßenunterhaltung innerhalb der nächsten 10 Jahre beseitigt werden sollen, so müssten die Mittel mehr als verdoppelt werden. Für diese Defizite gibt es vier Gründe: (i) Die Treibstoffabgabe, die ca. 60 % der Straßennutzungsgebühren ausmacht, wurde bis 2015 nur einmal an die Inflation angepasst, was für die RFA zu erheblichen Einnahmehinbußen i.H.v. 19 % (2009-2016) führte; (ii) lediglich 57 % der Mittel für Straßenbau stammen aus Abgaben der Straßennutzer, der Rest wird aus dem Staatshaushalt finanziert; (iii) eine politisch getriebene Präferenz für Neubau anstelle von Straßenerhaltung und (iv) die Überdimensionierung einiger Neubauprojekte, die notwendige Mittel für die Instandhaltung und Rehabilitation binden (siehe Fußnote 1).

² IMF Press Release No. 18/69, February 28, 2018, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/28/pr1869-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-namibia>.

³ Vgl. z.B. PwC Namibia, Business and Investment Guide Namibia, 2016, S. 17, <https://www.pwc.com/na/en/assets/pdf/business-and-investment-guide-for-namibia.pdf>

⁴ Vgl. Artikel im Namibian vom 13.02.2018: <https://www.namibian.com.na/174413/archive-read/Namibias-roads-ranked-the-best-in-Africa> und World Economic Forum Competitiveness Report 2017/18, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

⁵ FZ Projekte Arbeitsintensiver Straßenbau II bis IV mit einer Gesamtsumme von EUR 20 Millionen. Der namibische Partner beteiligt sich etwa in gleicher Höhe. Welche Mittel zusätzlich für ländliche Wege aufgewendet wurden ist aufgrund der Datenlage nicht zu ermitteln.

⁶ Republic of Namibia, National Planning Commission: Namibia Poverty Mapping, S. 12 folgende; www.npc.gov.na/?wpfb_dl=225

Andererseits muss gesagt werden, dass die Mittel der RFA als Empfänger der PBL-Mittel durch die RA nachhaltigen Kriterien folgend verwaltet wurden. Lediglich die Projekte des Ministeriums sind politisch bestimmt und häufig weniger nachhaltig. Insgesamt ist der Sektor trotz der Verbesserungen weiterhin notorisch unterfinanziert und noch weit entfernt von einer vollständigen Nutzerfinanzierung.

Als zweites wichtiges Kriterium für die Nachhaltigkeit der Wirkungen eines Reformen unterstützenden PBL ist die Aufrechterhaltung des politischen Willens zu einer Verbesserung der Situation anzuführen. Obwohl ein solcher Reformwille weiterhin geäußert wird, ist die Umsetzung von Reformen sehr langsam und häufig nicht umfassend genug, wie sich nicht nur in der geringen politischen Priorisierung der Instandhaltung von Straßen widerspiegelt.

Kritisch ist im Zusammenhang mit dem PBL insbesondere Namibias Verschuldungssituation zu vermerken, die sich seit Projektprüfung und insbesondere über die letzten Jahre drastisch verschlechterte. Während sich die öffentliche Brutto-Verschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2014 noch auf 24,8 % belief, war sie im Jahr 2017 auf 46,5 % gestiegen. Nicht erfasst sind hier die Schulden, die bei nicht mit dem Staatshaushalt konsolidierten Institutionen zu Buche stehen – also auch nicht der hier evaluierte PBL. Nicht nur die steigende Verschuldung, die nach den Erwartungen des IWF in den Folgejahren noch weiter wachsen wird, sondern auch die Intransparenz, die durch derartige Schattenbudgets entsteht, wurde vom IWF, so etwa im Februar 2018 nach Konsultationen mit Namibia, kritisiert.⁷ Der PBL hat, wenn auch ungewollt, zu dieser Situation beigetragen.

Deswegen wird die Nachhaltigkeit als nur noch knapp zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

⁷ IMF Press Release No. 18/69, February 28, 2018, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/28/pr1869-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-namibia>.

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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.