



Brüssel, den 17.10.2012
COM(2012) 612 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
RECHNUNGSHOFES**

**„BEITRAG DES EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF) ZU EINEM
NACHHALTIGEN STRASSENNETZ IN DEN AFRIKANISCHEN LÄNDERN
SÜDLICH DER SAHARA“**

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
RECHNUNGSHOFES**

**„BEITRAG DES EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF) ZU EINEM
NACHHALTIGEN STRASSENNETZ IN DEN AFRIKANISCHEN LÄNDERN SÜDLICH
DER SAHARA“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das Straßennetz der afrikanischen Länder südlich der Sahara besteht aus 2,2 Millionen Straßenkilometern.

II. Seit 2004 haben die Finanzhilfen der Europäischen Kommission bei dem Bau, der Sanierung und der Instandhaltung von mehr als 36 200 km Straße geholfen, wobei der Schwerpunkt auf einigen der wichtigsten befestigten Straßen des afrikanischen Netzes lag. Das entspricht 1,7 % des Gesamtnetzes.

IV. Die Kommission hat erhebliche Fortschritte bei ihrer Unterstützung eines nachhaltigen Straßennetzes in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara gemacht. Allerdings ist der Fortschritt noch nicht ausreichend, um eine übergreifende Nachhaltigkeit des gesamten afrikanischen Straßennetzes sicherzustellen.

V. Die Kommission stimmt zu und stellt fest, dass die zwei Drittel der Straßen, bei denen der Hof einen relativ guten bis sehr guten Zustand festgestellt hat, 90 der Kilometer ausmachen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der unterschiedliche Grad vorzeitiger Verschlechterung sich nur auf Teile dieser Straßen beziehen. Dies spiegelt die häufige Bevorzugung von Investitionen gegenüber Instandhaltungsmaßnahmen wider.

VI. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass das Engagement der Partnerländer durch ihre begrenzten Kapazitäten beeinträchtigt wird. Der Abbau der Überladung von Fahrzeugen ist daher ein langfristiges Problem, das auf regionaler Ebene und auf vielen verschiedenen Teilsektorebenen (Liberalisierung des Verkehrs, Reformen des Hafensbetriebs und koordinierte Aktionen auf regionaler Ebene) angegangen werden muss. Die Kommission möchte hervorheben, dass sie bereits seit vielen Jahren an der Lösung dieses Problems arbeitet, und dass bis heute Fortschritte erzielt wurden, auch wenn ein echter Erfolg noch auf sich warten lässt. Die Kommission unterhält in der Angelegenheit einen politischen Dialog mit den Regierungen, um die Anstrengungen zum Erzielen besserer Ergebnisse fortzusetzen.

VII. Die Kommission führt den politischen Dialog mit großem Engagement und mit positiven Ergebnissen.

Der Einfluss der Kommission hängt von dem Engagement und der Kapazität ihrer Partner, von den investierten Beträgen und von der Politik ab, die von den anderen Gebern in dem Sektor verfolgt wird.

VIII. Die Kommission berücksichtigt die Bemerkungen des Hofes nach Möglichkeit, um die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe noch weiter zu verbessern.

EINLEITUNG

4. Seit 2004 haben die Finanzhilfen der Europäischen Kommission bei dem Bau, der Sanierung und der Instandhaltung von mehr als 36 200 km Straße geholfen, wobei der Schwerpunkt auf einigen der wichtigsten befestigten Straßen des afrikanischen Netzes lag. Das entspricht 1,7 % des Gesamtnetzes.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

BEMERKUNGEN

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 10.

Das Problem wird erkannt, ist jedoch für die vom EEF finanzierten Straßen weniger akut.

11. Die Kommission stellt fest, dass die zwei Drittel der Straßen, bei denen der Hof einen relativ guten bis sehr guten Zustand festgestellt hat, 90% der Kilometer ausmachen.

12. Die Kommission erkennt an, dass die Überladung von Fahrzeugen der Hauptgrund für eine vorzeitige Verschlechterung des Straßenzustands in mehreren afrikanischen Ländern ist, und arbeitet mit den nationalen Behörden beständig daran, in dieser Angelegenheit etwas zu unternehmen.

13. Diese Probleme treten in der Tat wiederholt in den meisten Entwicklungsländern auf. Die Kommission arbeitet mit den nationalen Behörden beständig daran, etwas in dieser Angelegenheit zu unternehmen. Bereits sehr mehr als 10 Jahren (z.B. seit 1995 in Kamerun) enthalten die meisten vom EEF finanzierten Programme für Zusammenarbeit beim Straßenverkehr entsprechende Spezifikationen, Maßnahmen und Bedingungen im Zusammenhang mit der Instandhaltung von Straßen. Heute gehört die Kommission zusammen mit der Weltbank diesbezüglich zu den führenden Entwicklungspartnern.

14. Die Kommission erkennt an, dass eine schlechte Planung oder Ausführung maßgebliche Probleme darstellen können, die sich auf die Leistung der Straßeninfrastrukturen auswirken, und unterstützt folglich die nationalen Behörden durch geeignete technische Hilfe, um die Qualität der Planung und Überwachung des Straßenbaus zu verbessern.

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 16.

Nach Auffassung der Kommission bestehen die Probleme bei der Instandhaltung von Straßen zwar weiterhin, aber die Länder haben in den letzten zehn Jahren bei der Verbesserung ihrer Straßeninstandhaltung erhebliche Fortschritte gemacht.

17. Die Kommission ist der Auffassung, dass die afrikanischen Staaten unterschiedliche institutionelle Strukturen für die Sicherstellung der Instandhaltungsarbeiten von Straßen wählen können. Die Kommission arbeitet auf nationaler Ebene mit den zuständigen Behörden gemeinsam an der Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Planung der Straßeninstandhaltung einschließlich der Verbesserung der Ausschreibungsverfahren, wobei ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Verzögerung, Verantwortung und Transparenz angestrebt wird. Es trifft jedoch zu, dass die Kommission viele afrikanische Länder beim Aufbau von Straßenbehörden unterstützt hat.

18. Die Kommission stimmt insgesamt zu und arbeitet bereits seit vielen Jahren konsequent an der Verbesserung der Kapazitäten der nationalen Behörden bei der Organisation von Studien, der Erhebung von Daten zum Straßenzustand, der Planung der Instandhaltung von Straßen entsprechend dem Bedarf, der Verwaltung von Bauaufträgen und der Überwachung von Instandhaltungsarbeiten.

19. Die Kommission stimmt zu, dass eine bedeutende Anzahl der Länder ihre öffentlichen und privaten technischen Kapazitäten bei der Ausführung und Überwachung von Instandhaltungsarbeiten verbessern muss, und arbeitet in vielen Ländern konsequent an diesen Punkten.

22.

(a) Die Kommission ist der Auffassung, dass Burkina Faso und Benin in letzter Zeit ein erhöhtes Bemühen gezeigt haben, dem Problem der Überladung von Fahrzeugen zu begegnen. Jedoch hat das bisher noch nicht zu erheblichen Fortschritten geführt.

(c) Nach Auffassung der Kommission hat ihr Eingreifen zu diesem positiven Resultat beigetragen.

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 23.

Die Kommission fördert die Nachhaltigkeit der Straßeninfrastruktur aktiv und hat in vielen Ländern echte Fortschritte erzielt. Die Kommission stimmt jedoch zu, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt.

Antwort auf die Überschrift nach Ziffer 24.(c)

Nach Auffassung der Kommission sind die Auswirkungen der auferlegten Bedingungen zufriedenstellend, jedoch ist sie auch der Auffassung, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt.

25. Die Kommission ist der Auffassung, dass Finanzierungsabkommen die erwarteten Reformen in zunehmendem Maße auf eindeutige, strukturierte Weise darlegen. Dies stärkt die Grundlagen für die Auszahlungsentscheidungen.

26. In Ländern, in denen sektorbezogene Budgethilfe für Straßen umgesetzt wird, leistet die Kommission im Allgemeinen als Teil ihrer Unterstützung Hilfe bei der Verbesserung der Systeme zur Leistungsüberwachung, um die Fähigkeit der Regierung zur Erhebung und Analyse von Daten zu verbessern. Im Hinblick auf die Leistungsindikatoren für die variablen Tranchen besteht die Praxis der Kommission darin, die Ziele zu verwenden, welche die Regierung in ihrem Fünf- oder Zehnjahresplan für die Entwicklung des Straßensektors aufgestellt hat. Es könnte vorkommen, dass die Straßenbehörde in ihrem jährlichen Arbeitsplan im Einklang mit den aktuellen Prognosen weniger ambitionierte Ziele wählt. Das bedeutet nicht, dass die ursprünglich gesteckten Ziele unrealistisch waren.

27. Eine Finanzierungsvereinbarung für ein EEF-Projekt kann eine Umsetzungsperiode von 5 bis 7 Jahren haben, was einem Partnerland im Prinzip ausreichend Zeit geben sollte, gewisse Bedingungen zu erfüllen. Aufgrund der Probleme im Zusammenhang mit der Aussetzung der EEF-Förderung bei bereits unterzeichneten Verträgen besteht jedoch die einzige Möglichkeit darin, die Erfüllung von Bedingungen vor Beginn der Ausschreibungsverfahren oder der Unterzeichnung von Bauaufträgen zu verlangen (wodurch die Zeit zur Erfüllung der Bedingung auf wenige Monate verkürzt würde). Dieses System hat sich häufig als erfolglos erwiesen. Daher neigt die Kommission dazu, gemeinsam mit Anreizen realistische und relevante Begleitmaßnahmen vorzugeben, die genau überwacht werden, anstatt den Erfolg des Programms durch strenge Vorbedingungen zu gefährden.

Die Kommission hat in zahlreichen Fällen den nationalen Behörden gegenüber ihre Bedenken darüber zum Ausdruck gebracht, dass die übernommenen Verpflichtungen nicht den Verpflichtungen der Finanzierungsvereinbarung entsprachen, und dabei angedeutet, dass eine Konsequenz dieses Umstands (wenn er nicht behoben wird) eine Ablehnung des Straßenbauvertrags sein wird, für den derzeit ein Ausschreibungsverfahren läuft. Dieser Ansatz hat zu gemischten Ergebnissen geführt.

Zur Verbesserung dieser Situation sind die Kommission und andere Geber zu einem Rahmen für die ergebnisorientierte Leistungsbewertung als Alternative zu dem System der prozessorientierten Konditionalität übergegangen.

28. Bei Eingriffen wie der Gründung von Straßenfonds und Straßenbehörden oder anderen Eingriffen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Achsüberladung erfordert die Umsetzung mehrere Jahre. Daher ist es häufig nicht wünschenswert, die Verwirklichung dieser Maßnahmen als Vorbedingung für die Unterzeichnung einer Finanzierungsvereinbarung zu stellen. Die Situation muss von Fall zu Fall beurteilt werden, und was in einem Land erfolgreich ist, führt nicht unbedingt auch anderswo zum Erfolg. Die Kommission zieht es vor, gemeinsam mit anderen Gebern einen

umfassenden Dialog zu führen, der möglichst breit gefasste institutionelle Reformen umfasst, und die Erfahrung zeigt, dass die Verwendung von Bedingungen nicht immer die beste Lösung ist. In den letzten 20 Jahren wurden in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara 30 Straßenfonds und 20 Straßenbehörden aufgebaut, wobei nur sehr selten Bedingungen angewandt wurden.

29. Die Kommission konzentriert sich vor allem in Ländern, in denen sektorbezogene Budgethilfe für Straßen umgesetzt wird, auf leistungsorientierte Rahmen für Leistungsbewertungen und verwendet keine strengen Bedingungen für neue Programme mehr (siehe Antwort auf Ziffer 27 & 28). Dieser Ansatz ermöglichte die vom Hof beschriebenen erheblichen Verbesserungen.

30. Die Kommission ermutigt Partnerländer dazu, dem Problem der Überladung von Fahrzeugen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dieses Problem ist jedoch komplex und betrifft auch andere wichtige Interessengruppen des Sektors, wie Transportunternehmen, Spediteure, Logistikbetriebe, Hafenbehörden und andere Behörden wie das Finanzministerium, den Zoll usw.

Die Kommission geht dazu über, dieses Problem im Sektordialog auf nationaler Ebene und im Rahmen der Verkehrsförderprogramme auf regionaler Ebene anzugehen.

31. Wirksame Maßnahmen gegen die Überladung von Fahrzeugen können sich nicht auf die Einführung von mehr Kontrollpunkten, Brückenwaagen und Gesetzen beschränken. Sie müssen sich auch auf die Interessengruppen des Sektors erstrecken, die direkt für die Überladung der LKWs verantwortlich sind, vor allem auf die Transportunternehmen, die Spediteure und die Logistikanbieter. So arbeitet die Kommission beispielsweise in Tansania an einem sehr innovativen Programm namens „One-Stop-Prüfstationen“, um die Effizienz bei der Überwachung und Kontrolle der Überladung zu verbessern. Dieses Programm ist das Ergebnis eines langen Dialogs mit allen Interessengruppen des öffentlichen und des privaten Sektors. Das zeigt, dass für die Bekämpfung des Problems eine breite Palette an Maßnahmen notwendig ist.

32. Die Kommission bemüht sich bei der Bekämpfung der Überladung von Fahrzeugen um ein einheitliches Vorgehen und geht dazu über, dieses Problem auch auf regionaler Ebene anzugehen. Tatsächlich könnte die Tatsache, dass die Überladung lediglich in einigen der Länder bekämpft wird, zu einer Verzerrung des Wettbewerbs und einer Umleitung des Verkehrs führen. Zwei neue regionale Projekte des zehnten EEF zur Verkehrsförderung in Westafrika befinden sich in der Formulierungsphase, und beide enthalten mehrere Maßnahmen zur Bekämpfung der Überladung auf regionaler Ebene.

33. Die Kommission geht allmählich zu einem ganzheitlicheren, pragmatischeren Ansatz über, um die Überladung Schritt für Schritt zu verringern.

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 34.

Die Kommission stellt fest, dass der Hof den politischen Dialog in Ziffer 35, 36, 38 und 39 vielfach positiv beurteilt hat. Die Kommission wird sich um die volle Ausschöpfung des Potenzials bemühen.

34. Siehe Antworten auf Ziffer 25 und 33.

37. Die Investitionen beziehen sich hauptsächlich auf Sanierungsarbeiten des bestehenden zentralen Straßennetzes und viel weniger auf den Ausbau des Netzes. Nach Auffassung der Kommission haben ihre Bemühungen in den meisten Partnerländern zur Förderung der Ausgaben für die Instandhaltung beigetragen.

38.

(b) Die Kommission richtet ihr Augenmerk auf die Ergebnisse und setzt bei neuen Programmen keine strengen Bedingungen mehr ein (siehe Antwort auf Ziffer 27). Das Programm wird von der EIB, der AFD und der AfDB mitfinanziert.

(c) Die Geber haben 2011 mit dem Ausschuss für Technische und Finanzielle Interessengruppen (Comité des Partenaires Techniques et Financiers - CPTF) eine formale Struktur für die Konsultation und für die Grundlage des politischen Dialogs mit der Regierung errichtet. 2012 wurde eine Arbeitsgruppe für Verkehr und Infrastruktur gebildet. Außerhalb dieser formalen Struktur wird der Dialog in den vierteljährlichen Fortschrittskonferenzen mit den Vertretern des NAO, des Ministeriums und der Delegation der EU (EUD) fortgeführt, wobei einmal jährlich Sitzungen auf Minister- und Botschafterebene stattfinden.

Die erwähnten Haushaltsänderungen wurden auf höchster Regierungsebene veranlasst, ohne Einbeziehung der an der Instandhaltung von Straßen beteiligten Behörden. Die Änderungen waren die Folge der Errichtung einer Ö raffinerie auf tschadischem Gebiet, die das System der Erhebung von Treibstoffabgaben vollkommen veränderte. Die EUD respektierte zunächst die Souveränität der Regierung bei der Anpassung ihrer Haushaltabläufe an die sich ändernden Umstände des Landes, sie reagierte jedoch, als sie sich der damit einhergehenden Verringerung bei den Instandhaltungsmitteln bewusst wurde.

39. Die Kommission nimmt die positive Bewertung des Hofes zur Kenntnis und stellt fest, dass in den drei verbleibenden Ländern in letzter Zeit positive Entwicklungen zu verzeichnen waren.

(d) Um den Weg für den politischen Dialog zu ebnen, wurden Maßnahmen ergriffen, um das Problem auf technischer Ebene zu lösen: zu den vom neunten und zehnten EEF finanzierten technischen Maßnahmen gehörten die Entwicklung von Strategien für die Bekämpfung der Überladung von Fahrzeugen (siehe Bemerkung des Hofes, Ziffer 44b) und die Einführung einer zusätzlichen Kontrollinfrastruktur für Fahrzeugladungen.

Antwort auf die Überschrift nach Ziffer 39.(d).

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Ergebnisse nützlich waren. Dort, wo die Ergebnisse begrenzt waren, lag dies an dem schwierigen Umfeld und der schwachen Kapazität der nationalen Behörden.

40.

(c) Das Programm zum Aufbau der Kapazitäten in Tansania betraf auch die Straßenbehörden und, in begrenztem Umfang, die lokalen Regierungsbehörden.

42.

(b) Die erwähnten Schwierigkeiten traten 2008 nach dem Angriff der Rebellen auf (zu Beginn der Umsetzung der technischen Unterstützung). Inzwischen wurden mit Ausnahme eines einzigen Auftrags Mittel für alle Aufträge zugewiesen, und bei einigen Aufträgen wurden die Beträge erhöht. Die Straßenbehörde (AGER) hat kürzlich ihren Betrieb aufgenommen.

(d) Dies ist Teil des Sektordialogs, und die Delegation unterstützt die Umsetzung der Empfehlungen der Studie.

(e) Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass der Dezentralisierungsprozess eine der größten Herausforderungen ist, vor allem angesichts der schwachen technischen und finanziellen Kapazität der lokalen Behörden.

43. In den letzten 20 Jahren hat sich die Kommission in praktisch allen Ländern, in denen sie Straßenprojekte finanziert hat, für die Unterstützung der Achslastkontrolle engagiert. Dies geschieht häufig auch im Rahmen der technischen Zusammenarbeit.

44.

(c) Entsprechend bereitet die Kommission jetzt mit den zuständigen Behörden zwei regionale Programme (12,5 und 15 Mio. €) für die Verkehrsförderung in Westafrika vor, die Kontrollsysteme für die Überladung von Fahrzeugen (z.B. Brückenwaagen, gemeinsame Grenzposten, GPS-Systeme zur Überwachung von LKWs und Containern) auf nationaler und regionaler Ebene unterstützen.

(e) Tansania hat als Mitglied der EAC das Gesetz zur Kontrolle der Fahrzeugbeladung (Vehicle Load Control Bill) unterzeichnet, das auf Ministerebene vereinbart wurde. Voraussichtlich wird es 2012 als Gemeinschaftsrecht in Kraft treten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

45. Die Kommission hat bei ihrer Unterstützung eines nachhaltigen Straßennetzes in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara erhebliche Fortschritte erzielt. Dieser Fortschritt reicht jedoch noch nicht aus, um eine Gesamtnachhaltigkeit des ganzen afrikanischen Straßennetzes zu gewährleisten.

46. Die Kommission stimmt dem zu. Die Kommission stellt fest, dass die zwei Drittel der Straßen, bei denen der Hof einen relativ guten bis sehr guten Zustand festgestellt hat, 90% der Kilometer ausmachen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die unterschiedlichen Grade vorzeitiger Verschlechterung sich nur auf Teile dieser Straßen beziehen. Dies spiegelt die häufige Bevorzugung von Investitionen gegenüber Instandhaltungsmaßnahmen wider.

47. Die Kommission führt mit großem Engagement einen politischen Dialog, der auf positive Ergebnisse verweisen kann, und sie stellt fest, dass bei dem Aufwand für die Straßeninstandhaltung Fortschritte zu verzeichnen sind und der Achsüberladung Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Der Einfluss der Kommission hängt von dem Engagement und der Kapazität seiner Partner, von den investierten Beträgen und von der Politik ab, die von den anderen Gebern in dem Sektor verfolgt wird.

Die Kommission erkennt an, dass das Erfolgsniveau bei der von der Kommission finanzierten technischen Zusammenarbeit noch verbessert werden kann.

Empfehlung 1

Mittelzuweisung

(a) Die Kommission erklärt sich bereit, Länder zu unterstützen, die eine geeignete Sektorpolitik ganz allgemein und spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Straßeninstandhaltung und zur Kontrolle der Achsüberladung umsetzen. Dabei bleibt jedoch festzuhalten, dass alle von der Kommission finanzierten Eingriffe immer von den Forderungen der Partnerländer ausgehen.

(b) Die Kommission stimmt im Prinzip zu. Jedoch würde die Kommission es in Fällen mit minimalem Fortschritt und eines anhaltenden erfolglosen Sektordialogs erwägen, ihre Unterstützung einzustellen.

(c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Empfehlung 2

Bedingungen und politischer Dialog

(a) Insgesamt stimmt die Kommission überein, dass ein Bedarf am Ausbau des Dialogs und der kontinuierlichen Überwachung der Regierungsleistungen in dem Sektor besteht. Jedoch geht die Kommission im Einklang mit dem Prinzip der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und in Abstimmung mit anderen Gebern allmählich von einem System auf der Grundlage direkter Bedingungen zu einem stärker gegliederten Rahmensystem für die ergebnisorientierte Leistungsbewertung über.

(b) Die Kommission stimmt zu, stellt jedoch fest, dass dies aufgrund der in Ziffer 27 aufgeführten Gründe nur in einer begrenzten Anzahl der Fälle möglich sein wird.

(c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und führt in den meisten Ländern bereits periodische Leistungsbewertungen durch. Sie hat auch die Absicht, bei Projekten, deren Finanzierung ein gewisses Maß übersteigt, Ex-post-Projektbewertungen einzuführen.

(d) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und setzt die Weiterverfolgung der Schlussfolgerungen der verschiedenen Leistungsbewertungen in den meisten Ländern bereits um.

(e) Die Kommission hält den Rückzug aus dem Sektor für den Fall eines erfolglosen Dialogs mit einem Landespartner für eine gute Option. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass sie die Zahlungen nicht einstellen kann, wenn ein spezifischer Bauauftrag unterzeichnet wurde und bereits läuft.

Empfehlung 3

Technische Zusammenarbeit

(a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

(b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

(c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.