

Burundi: Ländliche Infrastruktur in der Provinz Ruyigi

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	Ländliche Infrastruktur in der Provinz Ruyigi, BMZ Nr. 1991 65 127	
Projektträger	Direction Générale des Routes	
Consultant	Bis Juni 1995 BIT Bureau International du Travail Ab Juli 1995 GTZ	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	10/1991	11/1992
Durchführungszeitraum	39 Monate	70 Monate
Inbetriebnahme	01/1995	08/1998
Gesamtkosten	3,17 Mio EUR	3,09 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,10 Mio EUR	0,02 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,07	3,07 Mio EUR *
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung:	5	
• Signifikanz/Relevanz:	5	
• Effektivität:	5	
• Effizienz:	5	

* Restmittel i.H.v. 2,9 TEUR werden für das Vorhaben sektorbezogenes Programm Familienplanung (BMZ Nr. 1993 65 214) eingesetzt

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die Maßnahmen umfassten den Ausbau bzw. die Rehabilitierung von Provinzstraßen (75 km) und ländlichen Pisten (67 km), von 8 Marktplätzen und einem Verwaltungszentrum sowie Straßenunterhaltungsarbeiten und Consultingleistungen.

Das Oberziel der Maßnahmen bestand darin, einen Beitrag zur Steigerung der Agrarproduktion und –vermarktung der Anrainerbevölkerung der Programmstraßen zu leisten.

Indikator für die Oberzielerreichung: Anstieg der vermarkteten Produkte um 25 % in 5 Jahren

Programmziele:

- Verbesserung der Marktanbindung von ländlichen Regionen der Provinz Ruyigi,
- Verbesserung der infrastrukturellen und sanitären Verhältnisse auf den Marktplätzen

Indikatoren für die Programmzielerreichung:

- Fahrzeugaufkommen auf den Pisten durchschnittlich 1 bis 3 Kleinlaster pro Tag bzw. auf der Provinzstraße RP 216 mind. 33 Kfz pro Tag.
- Funktionsfähigkeit und zweckentsprechende Nutzung der Einrichtungen.

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

Zeitgleich mit dem Durchführungsbeginn des Vorhabens brach in Burundi ein lang anhaltender Bürgerkrieg aus. Hierdurch sank das Pro-Kopf-Einkommen Burundis in den 90er Jahren auf USD 100, ohne sich hiervon bisher maßgeblich zu erholen. Die ethnischen Spannungen führten zu Flüchtlingsbewegungen von rd. 1 Mio. Menschen (ca. 15% der Gesamtbevölkerung). Folge des Bürgerkrieges und des nachfolgenden Staatsstreiches war eine Unterbrechung der internationalen EZ mit Burundi. Die Krise zog den Straßentransportsektor Burundis stark in Mitleidenschaft. Zum einen wurden Straßen, Brücken und Durchlässe teilweise zerstört (um anrückende Milizen zurückzuhalten). Zum anderen wurden langjährig Unterhaltungsarbeiten faktisch völlig vernachlässigt. Die landwirtschaftliche Produktion ist infolge der Krise stark zurückgegangen. Schätzungen der FAO (2004) zeigen einen Produktionsrückgang von rd. 50 % bei Getreide und rd. 70 % bei Gemüse ggü. dem Zeitpunkt der Prüfung.

Durch Einsparungen bei der Rehabilitierung der Straßen und Pisten konnte der Programmumfang erheblich gesteigert werden (Plan: Ausbau/Rehabilitierung von 18 km Provinzstraße, 50 km Pisten und Verbesserung von 6 Märkten. Ist: 75 km Provinzstraßen, 67 km ländliche Pisten und Ausbau von 8 Marktplätzen).

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Über die bisherige Nutzung der ausgebauten Pisten (Menge und Art der Fahrzeuge) wurden keine Daten erhoben. Wir gehen davon aus, dass das Fahrzeugaufkommen in der Vergangenheit durch die politisch-wirtschaftliche Krise, Sicherheitsprobleme, Treibstoffrationierungen, beschränkte Ersatzteilverfügbarkeit sowie eine reduzierte Wirtschaftstätigkeit beschränkt wurde. Heute, nach Ausklingen der Krise, dürften die relativ niedrigen Verkehrserwartungen bei PP für die Pisten in etwa erfüllt werden. Das Verkehrsziel für die Provinzstraße RP 216 dürfte hingegen bei weitem nicht erreicht worden sein, da sie sich durch die Asphaltierung der konkurrierenden südlichen Anbindung funktional zu einer lokalen Verkehrsanbindung ähnlich einer ländlichen Piste, mit ähnlichem Verkehrsaufkommen, entwickelt hat.

Wegen der unzureichenden Datenlage können keine gesicherten Angaben über die Auswirkungen der Maßnahmen auf die regionale Agrarproduktion und deren Vermarktung gemacht werden. Eine hierzu ursprünglich vorgesehene Wirkungsstudie konnte aus Sicherheitsgründen nicht durchgeführt werden. Die massiven landesweiten Produktionseinbrüche lassen es jedoch aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich erscheinen, dass im Einflussbereich des Programms die erwarteten Produktions- und Vermarktungswirkungen in zufrieden stellendem Ausmaß eingetreten sind.

Für die Maßnahmen bestehen sehr hohe Nachhaltigkeitsrisiken. Für die Wartung der ländlichen Pisten und Marktplätze sind die Gemeinden zuständig. Schon bei Prüfung erfolgte die Pistenunterhaltung mangels Finanzierung nur unregelmäßig. Inzwischen verfügen die Gemeinden über noch weniger Mittel. Entsprechend den bei PP getroffenen Annahmen über die spezifischen Unterhaltungskosten der Pisten müssten die Gemeinden der Provinz Ruyigi rd. TEUR 180 p. a. für die Unterhaltung ihrer Pisten aufbringen. Dies entspricht etwa dem Doppelten ihres gesamten Jahresbudgets. Im Unterschied zur Situation bei PP ist die Bevölkerung kaum mehr bereit, sich an unbezahlten Arbeitseinsätzen der Straßenunterhaltung (travaux communautaires) zu beteiligen. Genaue Angaben über den Zustand der Straßen und Pisten liegen nicht vor. Wegen der unzureichenden Wartung ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Pisten, aber auch ein Teil der Provinzstrassen, nur noch eingeschränkt (nur saisonal bzw. nur mit geländegängigen Fahrzeugen und mit eingeschränkter Geschwindigkeit) befahrbar ist. Diese Einschätzung wurde durch die im Rahmen der SP vorgenommenen Befahrungen einiger Projektstraßen/-pisten bestätigt. Bei der Marktkomponente wird der wartungsbedürftige Teil (Toiletten, Wasserversorgung) nicht ausreichend unterhalten.

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

- Das Vorhaben hat keine nachhaltige Verbesserung der Marktanbindung der Anrainervolkung erreicht, da die Pisten/Straßen wegen mangelnder Nachhaltigkeit zuneh-

mend degradieren. Die hygienischen Verhältnisse auf den Märkten wurden nur teilweise verbessert (reduzierte Staub-, Nässe- und Schlammentwicklung auf den befestigten Marktplattformen). Die Ausstattung der Marktplätze mit Toilettenanlagen/Wasserversorgung hatte keine Wirkungen, da die Anlagen zum großen Teil nicht mehr funktionieren und fehlende Instandhaltungsmittel keine Reparatur erlauben. Wir bewerten die Effektivität des Vorhabens vor diesem Hintergrund als eindeutig unzureichend (Stufe 5).

- Die Wirkungshypothese, dass über eine Verbesserung der Straßenanbindung eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in einer Projektregion mit entsprechendem landwirtschaftlichen Potential erreicht werden kann, erscheint grundsätzlich plausibel (Relevanz). Die Signifikanz des Vorhabens ist hingegen gering, da die sehr ungünstige Entwicklung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in Folge des Bürgerkrieges die Entwicklung der Landwirtschaft und des Verkehrs stark behinderten. Wesentliche Einkommenswirkungen sind im Rahmen der temporären Beschäftigungseffekte aufgetreten. Wir beurteilen die Signifikanz und Relevanz des Projektes als insgesamt unzureichend (Stufe 5).
- Infolge der günstigen spezifischen Investitionskosten konnten erheblich mehr Maßnahmen als geplant durchgeführt werden (Produktionseffizienz). Mit Blick auf die Nutzung der erstellten Infrastruktur, werden hier keine kostendeckenden Gebühren erhoben (Märkte) bzw. es kann angesichts der wahrscheinlich geringen induzierten landwirtschaftlichen Produktionseffekte (Straßenkomponente) nicht von einer positiven Verzinsung ausgegangen werden (Allokationseffizienz). Wir beurteilen die Effizienz des Vorhabens als insgesamt unzureichend (Stufe 5).

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als insgesamt unzureichend (Stufe 5).

Gegenwärtig lebt die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung in der Programmprovinz in absoluter Armut. Die arbeitsintensiven Baumaßnahmen, die aber nicht in Selbstorganisation der Zielgruppe erfolgten, wirkten durch die Arbeitsbeschaffungs- und Einkommenseffekte temporär direkt armutsmindernd. Das Projekt weist ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichberechtigung der Geschlechter auf, das in beschränktem Maße auch genutzt wird, da es die Position von Frauen, in deren Zuständigkeit die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte fällt, stärkt. Das Vorhaben strebt keine Verbesserung der Umweltsituation an. Vom Vorhaben gehen keine nennenswerten negativen Umweltwirkungen aus. Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der partizipativen Entwicklung oder der Regierungsführung ab.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die heute festzustellenden Nachhaltigkeitsprobleme hinsichtlich der von den Gemeinden zu unterhaltenden ländlichen Pisten beruhen neben der eingetretenen Krisensituation letztlich auf einer bei PP zu optimistischen Einschätzung des Reformpotentials der burundischen Administration. Sie zeigen, dass solche Vorhaben erst dann in Angriff genommen werden sollten, wenn die angestrebten konzeptionellen Änderungen auch konkret umgesetzt worden sind.

Das Programm war konzeptionell nicht auf die eingetretenen krisenhaften Rahmenbedingungen eingestellt. Auf einen Abbruch des Vorhabens und wesentliche Veränderungen der Maßnahmen wurde aber in Abstimmung mit dem BMZ wegen positiver sozio-ökonomischen Wirkungen verzichtet. Rückblickend wäre es angesichts der stark veränderten Rahmenbedingungen sinnvoll gewesen, das Vorhaben neu als Nothilfe zu konzipieren und im Zielsystem vorwiegend auf die temporären Beschäftigungseffekte abzustellen.

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, oben 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.