

**Ruanda: Bitumenstraßenunterhaltung IV – VI, Montagebrückenprogramm IV – VI**

<b>Berichtsdatum</b>	28.12.2001	
<b>OECD-Förderbereich</b>	21020 / Straßenverkehrswesen	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1986 66 182; 1986 65 960; 1989 66 368; 1989 66 343; 1993 65 107	
<b>Projektträger</b>	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (MINITRACO)	
<b>Consultant</b>	GTZ im Drittgeschäft	
	<b>Projektprüfung</b>	<b>Schlussprüfung</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	11/1986	01/1993
<b>Durchführungszeitraum</b>	Unterschiedlich	Unterschiedlich
<b>Investitionskosten</b>	46,5 Mio DEM	49,0 Mio DEM
<b>Eigenbetrag</b>	16,3 Mio DEM	17,5 Mio DEM
<b>Finanzierung, davon FZ</b>	30,2 Mio DEM	31,5 Mio DEM
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Keine	Keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit	
▪ <b>Signifikanz/Relevanz</b>	2	
▪ <b>Effektivität</b>	3	
▪ <b>Effizienz</b>	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Programm zur Unterhaltung von Bitumenstraßen beinhaltete im wesentlichen die Unterhaltung der bitumierten Straßenachse von der tansanischen Grenze bei Rusumo über Kayonza, Kigali, Ruhengeri bis zur Grenze zur DR Kongo bei Gisenyi (rd. 400 km) bzw. zur ugandischen Grenze bei Cyanika sowie die Unterhaltung von Stadtstraßen in der Hauptstadt Kigali. Ziel des Vorhabens war die Erhaltung des bestehenden Straßenzustandes bzw. bestehender Straßenverbindungen zur reibungslosen Abwicklung des Verkehrsaufkommens. Die Gesamtkosten des Bitumenstraßenprogramms beliefen sich auf rd. DM 25 Mio, davon DM 16,8 Mio FZ-Beitrag.

Im Rahmen des Montagebrückenprogramms wurden vorhandene Holzbrücken, die nicht hinreichend tragfähig waren, durch Stahlbrücken ersetzt und damit die Anbindung abgelegener Gebiete hergestellt. In der letzten Phase beinhaltete das Programm im wesentlichen den Wiederaufbau und die Reparatur der im Krieg 1992 bis 1994 zerstörten Brücken. Für die Montagebrücken beliefen sich die Gesamtkosten des Vorhabens auf rd. 24 Mio DM, davon DM 16,3 Mio FZ-Beitrag.

## **Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptsachen**

Bei beiden Programmen handelte es sich um offene Programme, d.h. die Maßnahmen waren nicht im Detail festgelegt worden, sondern wurden nach Prioritäten durchgeführt. Bürgerkrieg und Völkermord der Jahre 1991 bis 1994 führten zu erheblichen Verzögerungen in der Programmdurchführung mit einer völligen Unterbrechung aller Aktivitäten im Jahr 1994. Anschließend konzentrierten sich beide Programme auf die Beseitigung der kriegsbedingten Schäden und der Schäden, die durch mehrjährige nicht durchgeführte Unterhaltung entstanden sind. Zwangsläufig hatte dies auch zu Umplanungen und Modifizierungen der Programme geführt. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass innerhalb der gesamten Laufzeit der 3 Phasen rd. 400 km Straße befahrbar gehalten wurden und eine Vielzahl von Stahl- und Holzbrücken neu errichtet oder rehabilitiert worden sind.

## **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Das Verkehrsaufkommen hat (wie die Bevölkerungszahl) nach dem kriegsbedingten Einbruch etwa wieder das Niveau von 1991 erreicht. Dies trifft auch auf den Korridor Rusumo–Kayonza–Kigali–Ruhengeri–Gisenyi/Cyanika zu, der trotz der Kriegsereignisse in einem insgesamt noch gut befahrbaren Zustand gehalten werden konnte - mit Einschränkungen auf dem noch nicht rehabilitierten Teilstück Kigali-Kayonza. Aufgrund dieser nicht vorhersehbaren Entwicklung konnte lediglich der Status-quo-ante wieder erreicht werden, d.h. die Fahrzeugbetriebskosten haben sich gegenüber dem Zeitpunkt der Projektprüfung insgesamt nicht projektbedingt verändert. Da andererseits die Straßen trotz der Kriegsereignisse in dem angestrebten Zustand gehalten werden konnten, sind zumindest eine Steigerung der Fahrzeugbetriebskosten vermieden und die Reduzierung der Fahrzeiten erreicht worden.

Bei den Brücken in ländlichen Gebieten hat die Prioritätensetzung bei der Durchführung bewirkt, dass neue Verbindungen geschaffen wurden, die durch Umweg-Vermeidung zu kürzeren Distanzen und/oder Fahrzeiten und auf diese Weise zu Senkungen der Fahrzeugbetriebskosten geführt haben.

Da der Verkehr reibungsloser als früher fließt, ist von positiven Umweltwirkungen bei der Nutzung der Straße auszugehen (Umweltkategorie UR0). Der Förderbereich partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung ist in dem vorliegenden Projektzusammenhang nicht relevant (Kategorie PD/GG0). Von dem Projekt gehen keine geschlechtsspezifischen Wirkungen aus (Kategorie G0), ausgeprägt armutsrelevante Wirkungen bestehen nicht (Kategorie EPA: allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung).

Trotz der Kriegseinwirkungen ist es in den vergangenen Jahren gelungen, den Verkehr auf der Straßenachse Rusumo-Kayonza-Kigali-Ruhengeri-Gisenyi/Cyanika aufrecht zu erhalten und Unterbrechungen der Straße wieder zu beseitigen. Das Verkehrsaufkommen hat sich aufgrund der Kriegsereignisse nicht in dem Maße entwickelt wie ursprünglich angenommen und liegt zur Zeit wieder auf dem gleichen Niveau wie zu Projektbeginn. Die Erhaltung des Straßenzustandes auf einem angemessenen Niveau und die gute Befahrbarkeit der Straßenachse ist durch die durchgeführten laufenden Unterhaltsmaßnahmen sichergestellt, so dass das Projektziel als erreicht angesehen werden kann. Durch den Bau der Montagebrücken ist die angestrebte schnelle und kostengünstige Verkehrsanbindung verschiedener ländlicher Gemeinden erreicht worden. Die Brücken sind aufgrund ihrer robusten Bauweise vergleichsweise wenig unterhaltungsintensiv. Die Unterhaltsmaßnahmen können von der ansässigen Bevölkerung in den meisten Fällen selbst erledigt werden. Hinsichtlich der Bitumenstraßenunterhaltung ist ein Nachhaltigkeitsrisiko zwar noch gegeben, durch die erfolgte Neu-Installierung eines unabhängigen Straßenunterhalts-Fonds (Fonds d'Entretien Routier) dürfte dieses Risiko in Zukunft abnehmen, was den laufenden Unterhalt anbelangt. Die Voraussetzungen dazu sind u.E. gut.

Auch wenn auf der Einnahmenseite noch Spielräume zur Erhöhung sind, ist für die nächsten Jahre nicht zu erwarten, dass die zur Finanzierung der periodischen Unterhaltung notwendige Verdoppelung der Einnahmen erreicht wird. Die nach dem Krieg noch gestiegenen Anforderungen an die Infrastruktur (Beseitigung von Schäden, Resettlement von Flüchtlingen) und an andere Sektoren (Gesundheit, Familienplanung, Aids-Bekämpfung etc.) überfordern das ressourcenarme Land. Es ist jedoch sichergestellt, dass diese Lücke auch in Zukunft durch externe Finanzierung geschlossen wird. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen (Restrukturierung, Personalabbau) und infolge der Kriegsereignisse war es nicht möglich, die Leistungsfähigkeit des Personals der DR dauerhaft zu erhöhen. Das Personal ist aber in der Lage, die verbliebenen Aufgaben der DR weitgehend qualifiziert zu erfüllen. Insgesamt kann den Vorhaben, auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, ein ausreichender Zielerreichungsgrad zugemessen werden (Teilbewertung **Effektivität**: Stufe 3)

Durch die Erhaltung der guten Befahrbarkeit der für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtigen Straßenachse Rusumo-Kayonza-Kigali-Ruhengeri-Gisenyi/Cyanika wurde ein Anstieg der Fahrzeugbetriebskosten vermieden und damit ein Beitrag zur kostengünstigen Abwicklung des Verkehrs (Oberziel) geleistet. Durch den Bau der Brücken wurden bisher abgelegene ländliche Regionen an das nationale Straßennetz angebunden. Dies hat die wirtschaftlichen Aktivitäten und die sozioökonomische Entwicklung (z.B. bessere Erreichbarkeit von sozialen Einrichtungen und zentralen Verwaltungen) der jeweiligen Regionen gefördert. Die durch das Vorhaben angestrebten Entwicklungs- und Integrationseffekte (Oberziel) sind also eingetreten, so dass dem Vorhaben eine zufriedenstellende **Signifikanz/Relevanz** zugemessen werden kann (Teilbewertung: Stufe 2).

In Bezug auf die Brücken dürfte nach unserer Einschätzung eine volkswirtschaftliche Verzinsung (quantitativ) von rd. 8 % erreicht werden, die unter Berücksichtigung der sozialen Effekte noch darüber hinaus geht. Bei den Bitumenstraßen konnte aufgrund der Kriegsereignisse letztlich nur der "Status-quo-ante" wiederhergestellt werden, so dass hinsichtlich der Effizienz Abstriche gerechtfertigt sind. In Anbetracht der Tatsache, dass kriegsbedingt die gelieferten Geräte nicht mehr vorhanden sind, die Brückenwerkstatt nicht mehr funktionsfähig ist und das im Rahmen des Projekts ausgebildete Personal in der Mehrzahl nicht mehr zur Verfügung steht, kann die Effizienz der Vorhaben insgesamt nur als zufriedenstellend eingestuft werden (Teilbewertung **Effizienz**: Stufe 2).

In Abwägung der oben genannten Schlüsselkriterien für die entwicklungspolitische Erfolgsbewertung ordnen wir den Vorhaben eine insgesamt **zufriedenstellende Wirksamkeit** zu (**Stufe 2**).

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Die deutsche EZ hat den Straßensektor in Ruanda seit Jahrzehnten unterstützt mit dem Ergebnis, dass mit einem funktionierenden Transportsystem eine der Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes geschaffen und erhalten werden konnte. Trotz der Ressourcenknappheit und der bevölkerungspolitischen Probleme genoss Ruanda über Jahre hinweg den Ruf eines der am weitesten entwickelten Länder in Afrika südlich der Sahara. Der Beitrag der EZ zu Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung war beträchtlich und wurde erst durch die Kriegsereignisse der 90er Jahre zurückgeworfen. Als "Lessons Learned" sollte allerdings festgehalten werden, dass das EZ-Engagement und das parallele Engagement mehrerer Geber in dem Sektor zu der Herausbildung einer gewissen "Nehmermentalität" auf der Partnerseite geführt hat, was u.a. den angestrebten Know-how-Transfer beeinträchtigt hat. Einer systematischen Abstimmung der Förderansätze und -politiken der verschiedenen Geber kommt daher besondere Bedeutung zu. Dabei sollte auf eine stärkere Einbindung der Privatwirtschaft in Betrieb und Unterhaltung hingewirkt 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.