

**Uganda: Unterhaltung und Instandsetzung von Lokomotiven der Uganda
Railways Corporation, Phasen I bis V**

Schlussprüfung

Berichtsdatum	22.05.2002	
OECD-Förderbereich	21030 - Schienenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	Phase I: 1980 65 310 Phase II: 1985 65 293, A+F 1985 029 Phase III: 1988 66 287 Phase IV: 1992 65 018, 1992 70 000 Phase V: 1995 66 456	
Projektträger	Uganda Railways Corporation (URC)	
Consultant	DE-Consult	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	1980	1981
Durchführungszeitraum	1996	1998
Investitionskosten	23,23 Mio EUR	20,2 Mio EUR
Eigenbetrag	3,16 Mio EUR	0,3 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	20,07 Mio EUR	19,9 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	Phasen I und II: Stufe 3 Phasen III bis V: Stufe 4	
• Signifikanz/Relevanz	Phasen I und II: Stufe 3 Phasen III bis V: Stufe 4	
• Effektivität	Phasen I und II: Stufe 3 Phasen III bis V: Stufe 4	
• Effizienz	Phasen I bis V: Stufe 4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Gegenstand der fünf Vorhaben waren Maßnahmen zur Instandsetzung, Generalüberholung und Unterhaltung von Lokomotiven der Uganda Railways Corporation (URC). In Verbindung mit diesen Maßnahmen wurde auch die Werkstattausrüstung der URC für die Lokomotivenwartung verbessert. Mit einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme, die mit dem Vorhaben II verbunden war, wurde die Ausbildung von Lokomotivenwartungspersonal gefördert. Eine Begleitmaßnahme zum Vorhaben IV hatte Verbesserungen in verschiedenen Bereichen des Werkstattmanagements und eine Vorbereitung für die Konzessionierung (joint venture) der Werkstatt zum Gegenstand. Die Vorhaben sollten der Erhaltung und Verbesserung der Betriebsfähigkeit der URC dienen. Die Vorhaben wurden im Hinblick auf ihre gemeinsame Zielrichtung auch als die Phasen I - V eines Programms betrachtet. Die Gesamtkosten der fünf Vorhaben beliefen sich unter Einschluss der Kosten der personellen Unterstützungsmaßnahmen auf ca. 25 Mio EUR. Davon

waren ca. 24,5 Mio EUR Devisenkosten. Die Gesamtkosten der Vorhaben wurden durch FZ-Zuschüsse von ca. 24,5 Mio EUR sowie durch Mittel des Projektträgers im Gegenwert von ca. 0,5 Mio EUR finanziert.

Ein explizites **Oberziel** wurde für die Vorhaben I und II nicht vereinbart (für Phase I auch kein explizites Projektziel). Gegenstand des **Vorhabens I** war die Instandsetzung von 26 Strecken- und Rangierlokomotiven aus deutscher Lieferung sowie die Unterhaltung dieser und weiterer 20 Streckenlokomotiven, die in 1980 aus Deutschland an die URC geliefert wurden. Die Maßnahmen stellten ein Sofortprogramm zur Behebung eines akuten Notstandes dar, mit dem nach Beendigung des Bürgerkrieges und dem Sturz Idi Amins ein Notbetrieb der Eisenbahn gesichert werden sollte. Gegenstand des **Vorhabens II** war die Erhaltung der technischen Betriebsbereitschaft von 44 aus Deutschland gelieferten Lokomotiven. Auch diese Phase hatte noch Notprogrammcharakter, da sich die vollständige Befriedung des Landes und damit auch die Wiederbelebung der Wirtschaft verzögerten. Projektziel der Phase II war es, die Einsatzbereitschaft der Lokomotiven anzuheben. Im Rahmen einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme sollte URC in die Lage versetzt werden, erforderliche Instandhaltungsmaßnahmen an den Lokomotiven selbständig durchzuführen sowie zusätzlich erforderliches Wartungspersonal selbständig auszubilden. Mit den **Vorhaben III bis V** sollte die Betriebsbereitschaft der instandgesetzten sowie der zusätzlich gelieferten deutschen Lokomotiven erhalten oder verbessert werden. Für die in diese Vorhaben einbezogenen Lokomotiven wurden Verfügbarkeiten von 50 - 60% (für 43 bzw. 56 Lokomotiven, Vorhaben III), 70% (für 41 Strecken- und 6 Rangierlokomotiven, Vorhaben IV) und 80% (für 51 Lokomotiven, davon 22 überholte Lokomotiven, Vorhaben V) als Indikatoren für die Zielerreichung definiert. Die Zielerreichung wurde bei den Vorhaben III und IV auf die Durchführungszeit der Maßnahmen begrenzt. Beim Vorhaben V wurde die nachhaltige Erreichung der angestrebten Ziele hervorgehoben und als Nebenziel die Entwicklung einer privatwirtschaftlichen Struktur für eine effiziente und nachhaltige Unterhaltung der Lokomotivenflotte der URC angestrebt. **Oberziel** der Vorhaben III, IV und V war die Stabilisierung (Vorhaben III) bzw. die Steigerung der Gütertransporte der URC (Vorhaben IV und V).

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Bei Beginn der Unterstützung hatte das **Streckennetz** der URC noch eine Länge von ca. 1.230 km. Im Laufe des Programms verringerte sich das Netz aufgrund von Streckenstilllegungen auf rd. 260 km. Durch die Stilllegungen, die nicht zuletzt auch durch das Einwirken der KfW erfolgt sind, konnten die Verluste der URC wesentlich vermindert werden. Neben den Eisenbahnstrecken betreibt URC zwei Schiffsverbindungen auf dem Viktoriasee. Die **Personentransporte** der URC, die in 1980 ca. 1,2 Mio Beförderungen betragen, reduzierten sich bis 1990 auf ca. 0,3 Mio Beförderungen p.a. und wurden 1997 endgültig aufgegeben. Die **Gütertransportleistung** der

URC, die in den ersten Jahren der Kooperation ca. 280.000 - 340.000 Jahrestonnen (1981-1983) betrug, erhöhte sich erst ab Ende der 80er Jahre allmählich, fiel jedoch nach einem sprunghaften Anstieg in 1995 wieder zurück. Erst ab 1997 setzte eine erneute Steigerung der Gütertransporte ein, die auch gegenwärtig noch anhält. Im Jahr 2000 erreichten die Gütertransporte der URC ca. 800.000 t. Vergleicht man die **Eisenbahntransporte der URC im Güterverkehr** in den letzten 3 Jahren mit dem Transportaufkommen der URC am Beginn der Kooperation, so stellt man jedoch keine wesentliche Erhöhung fest. Die seit 1997 erreichte Zunahme der Transporte der URC wurde v.a. durch die Reaktivierung des Fährverkehrs erbracht, der auf Zubringerdienste der Eisenbahn angewiesen ist. Überwiegend handelt es sich bei den Transporten der URC um Importe, die über die Häfen Mombasa und Daressalam vorgenommen werden. Exporte hatten an den Transporten in den letzten vier Jahren nur noch einen Anteil von 10 -15%. Die Inlandstransporte der URC, die bereits zu Beginn der Kooperation gering waren, sind inzwischen auf bedeutungslose 3 - 4% des gesamten Transportaufkommens der URC zurückgegangen. Der Anteil der Fährten der URC an den Gütertransporten stieg seit 1996 von ca. 20% auf knapp 60% im zurückliegenden Jahr 2000 an.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch die Maßnahmen der **Vorhaben I und II** konnte die Instandsetzung und Unterhaltung der deutschen Lokomotiven im Buchbestand der URC während der Durchführungszeit der Vorhaben erreicht werden. Die mit dem **Vorhaben III** angestrebte Verfügbarkeit der unterhaltenen Lokomotiven von 50 - 60% wurde zwar erreicht, jedoch aufgrund von Ausmusterungen nur bezogen auf eine geringere Lokomotivenanzahl als geplant. Das Projektziel des Vorhabens III wurde nur teilweise erreicht. Die in das **Vorhaben IV** einbezogenen 47 deutschen Lokomotiven erreichten bei Abschluss des Vorhabens in 1996 die angestrebte Verfügbarkeit von 70%. Bei Durchführungsbeginn des **Vorhabens V** in 1998 befanden sich im Buchbestand der URC nur noch 40 Strecken- und 6 Rangierlokomotiven aus den deutschen Lieferungen. Davon wurden 22 Lokomotiven überholt, die in den Jahren 1999 und 2000 eine durchschnittliche Verfügbarkeit von über 80% erreichten. Für den Buchbestand der deutschen Lokomotiven betrug die Verfügbarkeit in den Jahren 1999 und 2000 jedoch nur ca. 50% für die 40 Strecken- und ca. 63% für die 6 Rangierlokomotiven. Im Jahr 2001 fiel die Verfügbarkeit dieser Lokomotiven weiter ab. Das Ziel des Vorhabens V wurde nur teilweise erreicht. Die Gütertransporte der URC erhöhten sich in der Durchführungszeit der fünf Vorhaben zwar insgesamt, nicht jedoch die Eisenbahntransporte, auf die die Maßnahmen der Vorhaben gerichtet waren. Die angestrebte Steigerung der Transportleistung der Eisenbahn (Oberziel) wurde daher nicht erreicht. Hinsichtlich des Nebenziels der Schaffung einer privatwirtschaftlichen Wartungsstruktur wurden jedoch signifikante Fortschritte erzielt.

Insgesamt gesehen ist die **Effektivität** der **Vorhaben III – V** nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**). Für die **Vorhaben I und II** kann noch eine ausreichende **Effektivität** festgestellt werden (**Teilbewertung: Stufe 3**), da mit Ihnen die Wiederherstellung und Erhaltung (Phase I) bzw. Erhaltung (Phase II) der in der Folgezeit auch genutzten Lokomotiven deutscher Herstellung in einer Post-Konflikt-Situation nach dem Sturz des Amin-Regimes tatsächlich erreicht wurde. Die angestrebte Steigerung der Güterverkehrsleistung der URC im Eisenbahnbetrieb wurde allerdings nicht erreicht. Die Voraussetzungen für die Fortführung des Eisenbahnbetriebs aus eigener Kraft sind für URC nicht gegeben. Die gewünschten entwicklungspolitischen Wirkungen der Vorhaben III - V traten nicht nachhaltig ein. Die Vorhaben III - V weisen daher keine ausreichende **Relevanz** und **Signifikanz** auf (**Teilbewertung: Stufe 4**). Mit den Vorhaben I und II wurden kurzfristig die Voraussetzungen für die dann auch eingetretene Erhöhung der Transportleistung der URC geschaffen. Da dies, wenn auch auf bescheidenem Niveau, einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Wiederbelebung nach der Überwindung des Amin-Regimes darstellt, ist diesen Vorhaben eine erkennbare entwicklungspolitische **Relevanz** und **Signifikanz** zuzuordnen (**Teilbewertung: Stufe 3**). Die zur Verfügung gestellten Mittel trugen zur Unterhaltung einer Lokomotivenflotte bei, die den Lokomotivenbedarf der URC bei effizienter Verwendung überstieg. Eine geringe Nutzungseffizienz der Lokomotivenflotte sowie der weitere Betrieb von Strecken, deren Stilllegung erforderlich war, wurden damit begünstigt. Die angestrebte Steigerung der Gütertransporte der URC hätte bei Berücksichtigung der von URC eingesetzten Fähren im Förderungskonzept wirkungsvoller verfolgt werden können. Ausgehend von den unzureichenden Aufwendungen des Projektträgers für die Erhaltung der Eisenbahnanlagen wäre eine bessere Abstimmung des Förderungskonzepts mit der ugandischen Regierung sinnvoll gewesen. Die durchgeführten Streckenstilllegungen, der damit verbundene Personalabbau der URC und insbesondere die Einführung einer privatwirtschaftlich organisierten Lokomotivenunterhaltung sind andererseits als positive Entwicklungen zu bewerten, durch die die Voraussetzungen für die Privatisierung der URC insgesamt verbessert worden sind. Nachhaltige Steigerungen des Transportaufkommens auf der Schiene wurden jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt nicht erzielt. Insbesondere anhand der Produktivitätskennziffern für die Lokomotiven der URC muss festgestellt werden, dass die **Effizienz** der für das Programm insgesamt eingesetzten Mittel gering war (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Betrachtet man die **Vorhaben I und II** als Notmaßnahmen mit einem stark eingeschränkten Anspruch auf eine nachhaltige Wirkung, so kann für diese Vorhaben noch eine **insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit** festgestellt werden (**Erfolgsstufe drei**). Für die Vorhaben III - V sind zwar noch positive Wirkungen feststellbar, insbesondere die Erhaltung der Verfügbarkeit der Lokomotiven in der Zeit der Projektdurchführung, insgesamt weisen die Vorhaben jedoch eine **nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit** auf (**Erfolgsstufe vier**). Mit Phase V wurde allerdings ein wichtiger Beitrag zur Einführung privat-

wirtschaftlicher Strukturen geleistet, der auch im Rahmen der BMZ-Evaluierung zu „Public-Private-Partnership in der EZ“ positiv gewürdigt wurde.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Unterstützung staatlicher Eisenbahnen im Rahmen der FZ sollte erst dann in Erwägung gezogen werden, wenn nachvollziehbare Konzepte für eine nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien arbeitende Bahn bzw. die Privatisierung des Bahnbetriebs beschlossen worden sind.

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.