

Ex-post-Evaluierung – Ruanda

>>>

Sektor: Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor (CRS 1511000)
Vorhaben: 2001 66 546*, 2008 65 873, 2007 65 768, 2009 66 242, 2010 66 604
 KV Programm zur Förderung der Dezentralisierung - CDF I+II
Programmträger: Common Development Fund (CDF), seit 2013: LODA



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	CDF I** (Plan)	CDF I (Ist)	CDF II*** (Plan)	CDF II (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	4,75	4,75	10,73	10,73
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	4,75	4,75	10,73	10,73
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	4,75	4,75	10,73	10,73

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

***) CDF I: BMZ-Nr. 200166546, 200865873 *** CDF II: BMZ-Nr: 200765768, 200966242, 201066604

Kurzbeschreibung: Die konzeptionell identischen FZ-Programme CDF I und CDF II unterstützten im Rahmen der ruandischen Dezentralisierungspolitik den "Common Development Fund" (CDF), der kommunale Infrastrukturmaßnahmen auf Distriktebene finanzierte und die Distrikte bei der Planung, der Durchführung und Überwachung von Infrastrukturprojekten begleitete. Die durchgeführten Projekte entstammten den unter Einbeziehung der Bevölkerung und ihrer gewählten Vertreter erstellten Distriktentwicklungsplänen aller 30 Distrikte. Die Infrastruktur wurde durch lokale Unternehmen überwiegend arbeitsintensiv gebaut. Die Mittel zur Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen stammten überwiegend aus nationalen Mitteln sowie aus Geldmitteln (Deutschland, Niederlande). Die Implementierung erfolgte in zwei konzeptionell gleichen Programmen ab 2006, in Kooperation mit der TZ. Das Engagement der deutschen EZ im Dezentralisierungssektor ist fortlaufend.

Zielsystem: Das entwicklungspolitische Oberziel (impact) der Programme war, einen Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung zu leisten, indem lokale Gemeinschaften in die Lage versetzt werden sollten, sich an der Armutsbekämpfung und am gesamten Entwicklungsprozess zu beteiligen und damit die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Das Programmziel (outcome) war die Förderung der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung der Institutionen auf lokaler Ebene (District Authorities) und zentraler Ebene (CDF). Die Förderung der Bürgerbeteiligung und Verbesserung der Versorgung mit lokaler Infrastruktur waren ergänzende Ziele.

Zielgruppe: Zielgruppe war die überwiegend arme Bevölkerung in den 30 Distrikten Ruandas.

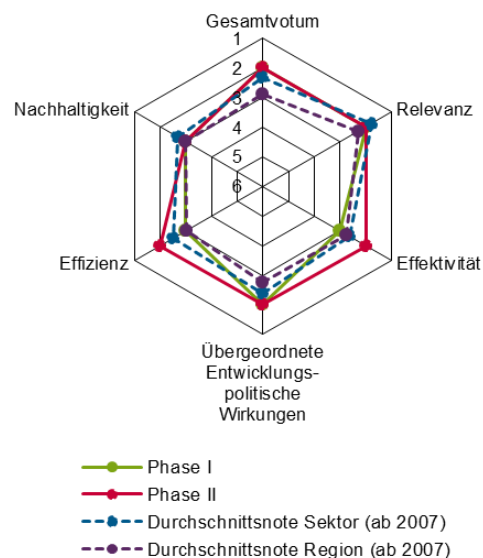
Gesamtvotum: 2 (beide Programme)

Begründung: Der CDF (jetzt LODA) hat sich als zuverlässiger Partner etabliert und die Fähigkeiten der Distriktverwaltungen zur Umsetzung der Infrastrukturprojekte haben sich positiv entwickelt. Die Programme betteten sich über die Jahre hinweg immer sehr gut in die ambitionierte Entwicklungsstrategie Ruandas ein und haben zu den jeweiligen Zeitpunkten zum Entwicklungserfolg des Landes beigetragen.

Bemerkenswert:

In Performance Verträgen (Imihigo) werden seit 2006 jährlich für jeden Distrikt konkrete Ziele (Output Indikatoren wie km gebauter Straßen) festgelegt. Die Verträge werden persönlich zwischen dem Distrikt und dem Präsidenten Paul Kagame geschlossen und erhöhen den Wettbewerb zwischen den Distrikten, sind jedoch bisher nicht direkt mit dem CDF verknüpft.

Die hohe Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen der Verwaltung und strikte Ergebnisorientierung der Regierung sind bemerkenswert und zentraler Baustein des ruandischen Entwicklungserfolges.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: 2 (beide Programme)

Seitens der deutschen EZ erfolgten fünf Zusagen für den Common Development Fund (CDF). Diese gliedern sich in zwei konzeptionell identische Programme, CDF I und CDF II, und stellen verschiedene Tranchen dieser beiden Programme dar.

Die Programme überzeugen durch ihre hohe Relevanz und gute entwicklungspolitische Wirksamkeit. Beide CDF-Programme sind hinsichtlich der Konzeption gleich. In der Projektumsetzung ist eine positive Entwicklung erkennbar, die zu einer im Vergleich zum ersten Programm besseren Bewertung des zweiten Programms hinsichtlich Effizienz und Effektivität führt. Insgesamt werden beide Programme mit gut bewertet, eine Differenzierung der Gesamtnote ergab sich nicht aufgrund des gleichen Ansatz der beiden Programme sowie der ähnlichen zugeschriebene Wirkungen und Nachhaltigkeit.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Auf die Dokumentation der Eigenbeiträge (Land, Arbeit) der Distrikte in Höhe von 10 % pro Infrastrukturprojekt wurde im Laufe der Umsetzung verzichtet, um die Verfahren zu vereinfachen und denen der Niederländer und der ruandischen Regierung anzupassen. Der Staat Ruanda trägt den Großteil der Kosten für die über den CDF finanzierten Projekte (ca. 80 % Ruanda, 10 % die Niederlande, 10 % Deutschland), die jeweils einem Geber zugeordnet werden. Übersicht der aus FZ-Mitteln finanzierten Maßnahmen:

		CDF I	CDF I	CDF II	CDF II	CDF II
		1. Tranche	2. Tranche	1. Tranche	2. Tranche	3. Tranche
Kosten	in Mio. EUR	3,00	1,75	2,01	3,50	5,22
CDF (Infrastruktur)	in Mio. EUR	2,54	1,75	2,01	3,15	5,02
Consultant	in Mio. EUR	0,46	0,00	0,00	0,35	0,20

Finanziert wurden lokale Infrastrukturvorhaben in einer Vielzahl von Sektoren: Straßen (35%), Einkommen generierende Infrastruktur wie Märkte oder Busbahnhöfe (18%), Energievorhaben (14%), Vorhaben im Gesundheitssektor (7%), Umweltschutz (6%), Wasserversorgung (6%), Verwaltungsgebäude (5%), Schulen (5%) und weiteres (6%).

Relevanz

Seit dem Genozid 1994, als das Land wirtschaftlich und sozial am Boden lag, hat Ruanda große Entwicklungsschritte vollzogen, z. B. konnte der Anteil der Armen an der Bevölkerung von 59 % 2000/01 auf 45 % in den Jahren 2010/11 reduziert werden (Quelle: Weltbank, neuere Angaben liegen nicht vor). Der Wert des Human Development Index hat sich seit 1995 (0,230) kontinuierlich verbessert (2013: 0,506 bzw. Nr. 151 von 186). Trotzdem gehört Ruanda noch zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt (LDC) und ist gemäß Weltbank-Klassifizierung ein Niedrigeinkommensland. Ruanda verfügt weder über einen Zugang zum Meer noch über nennenswerte natürliche Ressourcen. Mehr als 70 % der ruandischen Bevölkerung arbeiten in der Landwirtschaft. Der Bedarf an öffentlicher Infrastruktur wie Straßen, Strom, Wasser, Schulen, Gesundheitsversorgung usw. war und ist nach wie vor hoch.

2000 verabschiedete die ruandische Regierung ihre Vision 2020, einen nationalen Entwicklungsplan mit dem Ziel, Ruanda bis 2020 zu einem Mitteleinkommensland zu machen. Darin fügt sich das 2001 in Kraft getretene Gesetz zur Dezentralisierung ein. Auf diese ersten Dezentralisierungsbestrebungen des Landes reagierten die Geber durch Mittelzusagen (erste BMZ-Nr. von 2001). Die Dezentralisierung trägt dazu bei, das Gefälle zwischen Stadt (Kigali) und Land abzuschwächen. Landesweite Ansätze, wie über den CDF, sind in fragilen Rahmenbedingungen, wie in Ruanda gegeben, ein geeigneter Ansatz, um Konfliktpotenzial resultierend aus ungleicher Verteilung von Mitteln vorzubeugen. Der Dezentralisierungsprozess unterstützt den Aufbau lokaler Institutionen, die öffentliche Dienstleistungserbringung/ Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Partizipation der lokalen Bevölkerung. Die Bereitstellung von Mitteln für die

autonome Umsetzung von Infrastrukturprojekten in den Distrikten über den CDF (jetzt LODA) stellt ein zentrales Element der Dezentralisierungsstrategie dar. Die Bereitstellung von 10 % der ruandischen Staatseinnahmen für diese Maßnahmen verdeutlicht das Commitment der ruandischen Regierung. Die FZ Programme fügen sich sehr gut in die nationalen Prioritäten ein.

Der über die Jahre hinweg konstante, identisch konzipierte, Ansatz der FZ-Programme war stets gut geeignet, den Dezentralisierungsprozess in Ruanda zu unterstützen. Durch die Bereitstellung von Mitteln für partizipativ ausgewählte Infrastrukturmaßnahmen wurden die lokalen Verwaltungen befähigt, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Die erste FZ-Phase (BMZ-Nr. 2001 66 546) wurde 2004 geprüft, die Umsetzung begann 2006, im gleichen Jahr wie eine Verwaltungsreform im Land, die die Anzahl der lokalen Gebietskörperschaften reduzierte. Die FZ Programme wurden gut ergänzt durch die Aktivitäten der GIZ, die seit 2004 im Sektor Dezentralisierung aktiv ist. Während die TZ in den ersten Jahren ihren Arbeitsschwerpunkt auf die Reintegration von Ex-Kombattanten legte, war sie seit 2007 komplementär zur FZ im Sinne eines Kooperationsvorhabens im Bereich Dezentralisierung aktiv. In der derzeit laufenden Programmphase adressiert die GIZ drei zentrale Themen des Dezentralisierungsprozesses: 1) Bürgerbeteiligung, 2) Fiskaldezentralisierung und 3) Kapazitätsentwicklung.

Die ruandische Regierung hat 2010 eine Arbeitsteilung zwischen den im Land tätigen Gebern bestimmt. Seitdem sind noch Deutschland, die Niederlande und ab 2015 Belgien im Sub-Sektor Dezentralisierung tätig. Die Verfahren der Geber in der Zusammenarbeit mit dem CDF wurden harmonisiert (z. B. bei der Berichterstattung). Für den übergeordneten Sektor Governance und Dezentralisierung finden regelmäßig Sektorarbeitsgruppentreffen mit MINALOC (Vorsitz) und allen Gebern, die in diesem Sektor tätig sind, statt. Die deutsche Botschaft hat in dieser Gruppe derzeit den Ko-Vorsitz inne.

Relevanz Teilnote: 2 (beide Phasen)

Effektivität

Das Programmziel (outcome) war die Förderung der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung der Institutionen auf nationaler Ebene (CDF) und lokaler Ebene (Distriktverwaltungen/ bei Programmprüfung: CDCs- Community Development Committees) sowie die Förderung der Bürgerbeteiligung und Verbesserung der Versorgung mit lokaler Infrastruktur (vgl. Indikatoren).

Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden, wobei zur Bewertung der Zielerreichung der ersten Phase (CDF I) Werte von 2012 ausgewiesen werden:

Indikator	Status PP	Status Ex-post-Evaluierung
(1) Drei Jahre nach Ende der Baumaßnahmen an den FZ finanzierten Projekten werden mindestens 75 % der realisierten Infrastrukturvorhaben genutzt.	-/-	Erfüllt; 2015: 100 % der besichtigten Projekte wurden genutzt. 2012: 87% der bei Abschlusskontrolle besichtigten Projekte wurden genutzt und waren von guter Qualität (BMZ-Nr. 2001 bis 2009)
(2) Beurteilung der finanziellen Projektabwicklung (als Teil der Regierungsführung) der Gemeinden durch den Rechnungshof (Art und Anzahl der Beanstandungen).	-/-	Erfüllt, positive Entwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung laut Transparency International und Rechnungshof. 2011/12 gab es auf Distriktebene weiterhin Beanstandungen in Bezug auf fehlerhafte Buchführung und nicht eingehaltene Verfahren sowie fehlerhafte Ausgaben. Im Fokus der Beanstandungen steht der Umgang mit

		Non Budget Agencies (Schulen, Krankenhäuser), der außerhalb der FZ Projektentwicklung liegt.
(3) Beurteilung des CDF (als Katalysator für die Gemeindefinanzierung) durch den Rechnungshof (Anzahl und Art der Beanstandungen).	-/-	Erfüllt; keine Beanstandungen des Rechnungshofs zum finanziellen Management der lokalen Infrastrukturprojekte durch LODA (Nachfolgeinstitution von CDF).
(4) Positive Entwicklung der Bürgerbeteiligung	-/-	Erfüllt, Daten erst seit 2012 erhoben. 2014: 71,68 % 2012: 66,93 %

Quellen: (1) Untersuchung während Ex-post-Evaluierung. (2) Transparency International Rwanda: Analysis of the Auditor General Reports of the Districts for the financial year ended June 2013. (3) Report of the Office of the Auditor General on LODA for the fiscal year 2013/14. (4) Governance Scorecard

Sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene haben sich die Institutionen signifikant entwickelt. Dies spiegelt sich in einer erfreulichen Entwicklung der Absorptionsfähigkeit für FZ-Mittel wider. Während der CDF in den Anfangsjahren 2005 - 2007 nur 300.000 Euro FZ-Mittel pro Jahr umsetzen konnte, sind es (über LODA) im Finanzjahr 2014/15 annähernd 5 Millionen Euro.

Die Verfahren des CDF haben sich ebenfalls positiv entwickelt, z. B. die Einführung einer Verteilungsformel 2009/10, die Bevölkerung, Armutsrate und Größe des Distrikts einbezieht. Außerdem wurde das Antragsverfahren abgeschafft, und die verfügbaren Mittel werden im Rahmen der Budgetplanung konkreten Projekten aus den Distriktentwicklungsplänen zugeordnet. Allerdings steht die seit einiger Zeit diskutierte Einführung einer performancebasierten Verteilungsformel noch ebenso aus wie die Einführung einer Web-basierten Software für das Monitoring.

Die Distriktverwaltungen haben ihre personellen Kapazitäten substanziell erweitert und sind heute in der Lage, die Infrastrukturprojekte eigenverantwortlich umzusetzen.

Die Infrastruktur hat sich landesweit in den letzten 10 Jahren weiterentwickelt: z.B. konnte allein zwischen 2009 und 2012 die Zahl der Gesundheitseinrichtungen von 549 auf 748 erhöht werden, der Zugang zu sauberem Trinkwasser verbesserte sich zwischen 2005 und 2011 von 70 auf 74 % der Bevölkerung, 60 % der Straßen (classified roads) befanden sich 2011 in einem guten Zustand gegenüber nur 11 % im Jahr 2006, die Zahl der Stromanschlüsse wurde zwischen 2006 und 2010 von 95.000 auf 215.000 verdoppelt, wobei nur ca. 15-20 % der Bevölkerung ans Stromnetz angeschlossen sind. Die FZ Programme konnten mit mehr als 350 Einzelvorhaben in den 30 Distrikten zu dieser Entwicklung beitragen.

Die Programme leisteten einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. Allerdings ist die Wirkungskette hier vergleichsweise lang. Nichtsdestotrotz waren und sind die über den CDF finanzierten Vorhaben der einzige Teil der Distriktbudgets, über den die Distrikte autonom bestimmen können. Die im Rahmen der Programme finanzierten Vorhaben entstammen den durch gewählte Vertreter erarbeiteten Distriktentwicklungsplänen.

Die bei Programmprüfung aufgestellten Indikatoren wurden zum heutigen Zeitpunkt erreicht. Die zweite Phase des Programms wird deshalb mit der Note gut bewertet. Für die erste Phase des Programms wird die Zielerreichung 2012 bewertet und aufgrund der damals schwächeren Performance der finanziellen Projektentwicklung sowie der Bürgerbeteiligung leicht schlechter bewertet.

Effektivität Teilnote: 3 (erste Phase) und 2 (zweite Phase)

Effizienz

Nach anfänglichen Verzögerungen (Programmbeginn 2006 statt 2005) verbesserten sich die Auszahlungen für das Programm mit der Zeit deutlich. Auf der Projektebene kam es zu einzelnen kleineren und größeren Verzögerungen aus so unterschiedlichen Gründen wie Regen, Problemen mit den Baufirmen oder Klärung von Eigentumsrechten. Die einzelwirtschaftliche Effizienz der Vorhaben wird als zufriedenstellend bewertet. Die Qualität der Infrastruktur entspricht lokalen Standards und bietet überwiegend ein zufriedenstellendes Preis-Leistungsverhältnis. Zur Projektvorbereitung wurden technische Planungen erstellt, aber keine Machbarkeitsstudien mit Analysen zum Bedarf, der Lage usw. So kam es zu einzelnen Fällen von Überdimensionierung (z. B. von Märkten), unpassender Lage oder fehlender Anbindung (z. B. keine Zufahrtsstraße zum Markt). Das Problem fehlender Machbarkeitsstudien wurde 2012 von der FZ adressiert, und es wurde ein Handbuch zum Thema entwickelt.

Die Auswahl der Vorhaben erfolgte entsprechend den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung in den Distrikten. Dabei wurden Maßnahmen in mehreren Sektoren umgesetzt. Alle während der Evaluierung besuchten Infrastrukturprojekte wurden genutzt (AK 2012: 87 % genutzt und von guter Qualität) und die positiven Wirkungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung waren direkt greifbar. Insgesamt kann man von einer guten Allokationseffizienz ausgehen. Da die zur Verfügung stehenden Mittel unter den 30 Distrikten Ruandas aufgeteilt wurden, war der durchschnittlich für ein Vorhaben zur Verfügung stehende Betrag gering. Dies führte zu einer Aufteilung einzelner Projekte in mehrjährige Phasen, ohne dass der sektorale Mix dadurch beeinflusst wurde. Die breite Verteilung der Mittel ist jedoch auch positiv zu sehen, da auf diese Weise vermieden wird, Konfliktpotenzial durch ungleiche Verteilung der Mittel zu schüren.

Zusammenfassend gibt es noch Verbesserungspotential hinsichtlich der effizienten Verwendung der Mittel (rasche Umsetzung, detaillierte Planung). Es ist aber dennoch von einer guten Kosten-Nutzen Relation auszugehen, deshalb wird die Effizienz mit gut für Phase II und aufgrund der langsamen Anlaufphase mit zufriedenstellend für Phase I bewertet.

Effizienz Teilnote: 3 (erste Phase) und 2 (zweite Phase)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das entwicklungspolitische Oberziel (impact) der Vorhaben war, einen Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung zu leisten, indem lokale Gemeinschaften in die Lage versetzt wurden, sich an der Armutsbekämpfung und am gesamten Entwicklungsprozess zu beteiligen. Die Formulierung des Oberziels wurde dem ruandischen „Decentralization Implementation Plan, 2004-2008“ entnommen, um das Alignment mit nationalen Prioritäten zu unterstreichen.

Verbesserung der Regierungsführung ist aber kein Selbstzweck, sondern dient dem übergeordneten Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Dies ist insbesondere relevant, da die Programme durch die Bereitstellung von lokaler Infrastruktur direkt zur Verbesserung der Lebensbedingungen beigetragen haben (Beispiel Gesundheitsversorgung, Schulen, Zugang zu Wasser) sowie die Entwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten unterstützt haben (Beispiel Stromversorgung, Märkte, Straßen). Auch da das Niveau der Versorgung mit Infrastruktur zu Programmbeginn sehr gering war, sind die positiven Wirkungen der Programme als gut zu bewerten.

Auch der Beitrag der Programme zur Umsetzung der Dezentralisierung in Ruanda ist als gut zu bewerten, da sie die Autonomie der Distrikte unterstützten und zur Entwicklung der Kapazitäten in den Distriktverwaltungen beitrugen. Für den bei Projektprüfung angegebenen Indikator Entwicklung der Anzahl der Distrikte, die 80% der Dienstleistungen erbringen können, für die sie zuständig sind, gab es keine Daten. Die Umsetzung der Dezentralisierung in Ruanda befindet sich derzeit in der dritten Phase, der Konsolidierung. Der Gesetzesrahmen steht. Den Distrikten fehlen allerdings die eigenen Einkünfte (unter 7 % des Distriktbudgets) bzw. die Kapazitäten, um die ihnen zustehenden Einnahmen einzutreiben.

Partizipation wird in Ruanda häufig im Sinne von Mitarbeiten verstanden. Die arbeitsintensive Gestaltung von Bauvorhaben oder die Einbindung lokaler Gemeinschaften für Betrieb und Instandhaltung sind grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie alternativlos sind. Allerdings verdeutlicht ein Ansatz wie Umuganda (unentgeltliche Gemeinschaftsarbeit jeden letzten Samstag im Monat) auch eine strenge Erwartungshaltung an jeden Einzelnen, die man kritisch im Auge behalten muss. An der Erstellung der Distriktentwick-

lungspläne ist die Bevölkerung (wie in vielen Ländern) indirekt über die Wahl ihrer Vertreter beteiligt oder durch zivilgesellschaftliche Foren wie das Joint Action Development Forum (JADF), das aber nur untergeordneten Einfluss auf die Erstellung der Distriktentwicklungspläne hat.

Insgesamt haben die beiden Phasen des Programms gute entwicklungspolitische Wirkungen entfaltet. Für die Zielerreichung der ersten Phasen werden Werte von 2012 mit herangezogen.

Indikator	Status PP	Ex-post-Evaluierung
<p>(1) Umsetzung der fiskalischen Dezentralisierung:</p> <p>a) Steigerung der Distrikttransfers (block transfers) größer oder gleich dem Wachstum des Gesamthaushalts</p> <p>b) Steigerung zweckgebundener Finanztransfers vom nationalen Budget zu den Gemeinden im Vergleich zum Gesamthaushalt auf nationaler Ebene.</p>	-/-	<p>Erfüllt: Zwischen 2006 und 2014/15 stieg das nationale Budget jährlich im Durchschnitt um 21 %. Die Transfers von der Zentralregierung an die Distrikte wuchsen im gleichen Zeitraum im Durchschnitt um 33 %.</p> <p>2014/15: Steigerung des nat. Budgets: 5 %; Steigerung der Transfers an Distrikte: 10 %</p> <p>2011/12: Steigerung des nat. Budgets: 14 %; Steigerung der Transfers an Distrikte: 69 %</p>
<p>(2) Verbesserung der Regierungsführung auf lokaler Ebene:</p> <p>a) Zuwachs in %-Punkten der Bevölkerung, die Zufriedenheit und Vertrauen in lokale Regierung ausdrücken.</p> <p>ergänzt durch:</p> <p>b) Governance Scorecard: Quality of Service Delivery in Local Administration (nationales Ziel: 75 %).</p>	-/-	<p>a) 2010: 84 % drückten Vertrauen in lokale Regierungen aus; keine weiteren Daten</p> <p>b) 2010: 67,7 %, 2012: 77,3 %, 2014: 71,1 % .</p>

Quellen: (1) Minecofin, Presentation on Fiscal Decentralization in Sector Working Group, 17. February 2015 (2 a) Rwanda Reconciliation Barometer 2010 (2b) Governance Scorecard

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Die mit Unterstützung der FZ-Programme erzielten Erfolge in der Bereitstellung lokaler Infrastruktur und der Institutionenentwicklung basieren auf dem "Commitment" und der Ergebnisorientierung der ruandischen Regierung, die nach wie vor hoch sind. Es ist zu erwarten, dass der Dezentralisierungsprozess weiter vorangetrieben wird und die Bereitstellung lokaler Infrastruktur als Grundstein für Armutsbekämpfung und lokale Wirtschaftsentwicklung im Fokus der Regierung bleibt. Ob die Erfolge nachhaltig sind, hängt in entscheidendem Maße von der Stabilität des Landes ab. Bei den Präsidentschaftswahlen 2017 darf der amtierende Staatspräsident Paul Kagame nach geltender Verfassung nicht für eine dritte Amtszeit kandidieren. Daraus leitet sich ein Risiko für politische Unruhen ab, das die Nachhaltigkeit negativ beeinflussen könnte.

Die Eigeneinnahmen der Distrikte sind mit unter 7 % der Distriktbudgets (außerhalb Kigalis) sehr schwach und begrenzen die Autonomie der Distrikte. Positiv zu bewerten ist, dass es durchaus Potenzial zur Erhe-

bung von Steuern und Gebühren gibt. Die Zentralregierung unterstützt die Distrikte seit diesem Jahr bei der Erhebung durch die Rwanda Revenue Authority.

Die während der Evaluierung besichtigten Vorhaben waren alle in Betrieb und in akzeptablem Zustand. Wartung und Instandhaltung sind wie in vielen Dezentralisierungsprojekten jedoch kritisch zu betrachten. Es fehlen entsprechende Planungen und die dafür nötigen Mittel. Betrieb und Instandhaltung werden - wenn möglich - durch lokale Gemeinschaften erbracht. Die Mittel, die die besuchten Distrikte derzeit für Betrieb und Instandhaltung eingeplant haben, liegen unter 1 % des Gesamtbudgets. Positiv für die Zukunft zu bewerten ist, dass eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema sowohl in den Distrikten (Schulungen) als auch auf nationaler Ebene (Studie des Ministry of Infrastructure) zu erkennen ist.

Die Nachhaltigkeit der Infrastruktur weist noch deutliche Schwachstellen auf, während die Nachhaltigkeit der Erfolge des Dezentralisierungsprozesses schwer vorherzusehen ist. Insgesamt bewerten wir die Nachhaltigkeit der Programme deshalb als zufriedenstellend.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Phasen)

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.