

Ex-post-Evaluierung – Uganda

>>>

Sektor: Transport (CRS-Code: 21030)

Vorhaben: Generalüberholung von Güterwaggons der Uganda Railways Corporation (URC), BMZ-Nr. 1998 66 831*

Träger des Vorhabens: Uganda Railways Corporation (URC)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	(Plan)	(Ist)
Investitionskosten (gesamt)	4,52	6,76
Eigenbeitrag	0,46	2,56
Finanzierung	4,06	4,20**
davon BMZ-Mittel	4,06	4,20**

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017

**) inkl. Restmittel i.H.v. 140.000 EUR

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste die Generalüberholung von insgesamt 562 Güterwaggons der Uganda Railways Corporation (URC) in zwei Phasen. Zwischen Mai 2002 und Juni 2003 wurden in der ersten Phase 197 Güterwaggons generalüberholt. Die Durchführung der zweiten Phase wurde an die Privatisierung des Eisenbahnbetriebs in Uganda geknüpft. Nach der Privatisierung (Konzession für Betrieb und Wartung) wurden in der zweiten Phase zwischen März 2012 und Oktober 2014 weitere 365 Waggons generalüberholt. Die Generalüberholungen wurden in der Eisenbahnwerkstatt Nalukolongo in Kampala durchgeführt. Das Vorhaben knüpfte an das vorherige FZ-Engagement im ugandischen Schienengüterverkehr (Instandsetzung, Generalüberholung und Unterhaltung von Lokomotiven sowie Aufbau von Werkstattkapazitäten) an.

Zielsystem: Das Ziel auf der Outcome-Ebene war die Verfügbarkeit und Nutzung der generalüberholten Waggons. Hierdurch sollten Defizite hinsichtlich des rollenden Materials überbrückt und damit ein Beitrag zur Sicherung des Transportangebots des Schienengüterverkehrs geleistet werden (Ziel auf Impact-Ebene).

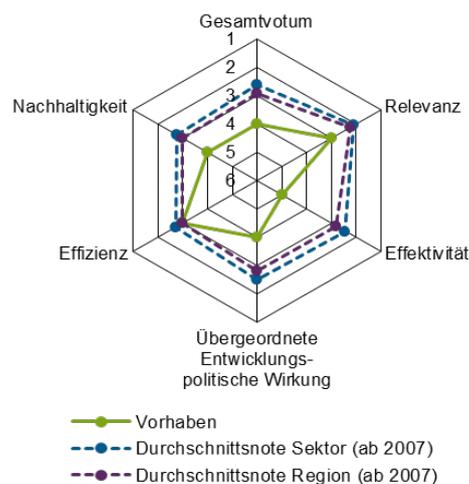
Zielgruppe: Begünstigte des Vorhabens waren URC, der Konzessionär sowie mittelbar die Nutzer des Schienengüterverkehrs.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Obwohl die generalüberholten Waggons - als notwendige Teilkomponente für die Leistungserbringung der Eisenbahn - substantiell zur Verfügbarkeit des Rollmaterials beitrugen, war das Vorhaben angesichts der anderweitig immensen technischen Defizite der Eisenbahn und angesichts der erfolglosen, mittlerweile beendeten Konzessionierung von Betrieb und Wartung nicht in der Lage, einen substantiellen Beitrag zur Sicherung des Transportangebots des Schienengüterverkehrs zu leisten.

Bemerkenswert: Trotz der Bedeutung des Sektors für die Entwicklung Ugandas sind die Defizite des Schienengüterverkehrs in den letzten 20 Jahren unverändert. Weder vor, während, noch nach der Konzessionierung wurden die dringend notwendigen, umfangreichen und kostenintensiven Investitionen zur Verbesserung der desolaten baulichen Anlagen, Gleis- und Sicherungsanlagen getätigt. Diese sind jedoch der primäre Engpass für Kapazität und Leistungsfähigkeit des Sektors.

Derzeit wird in Uganda, zusätzlich zum beabsichtigten Bau eines regionalen Normalspurnetzes, der mittelfristige Erhalt der Meterspurbahn angestrebt. Diese Absicht wird bislang jedoch nicht durch die Bereitstellung der entsprechenden Budgets gestützt. Offen ist, ob, und wenn, wann die Normalspurstrecken errichtet werden. Aus heutiger Sicht ist es ungewiss, ob Uganda den finanziellen Spielraum hätte, beide Netze zu betreiben und zu unterhalten.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Teilnoten:

Relevanz	3
Effektivität	5
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4
Nachhaltigkeit	4

Relevanz

Angesichts der Binnenlage Ugandas war und ist der ugandische Transportsektor stark durch die Transporterfordernisse des Außenhandels (insbesondere Nahrungsmittel-Exporte sowie Importe von Industriegütern und Treibstoffen) geprägt. Hauptumschlaghafen für Ex- und Importe ist nach wie vor der kenianische Hafen Mombasa. Die Art (Massengüter, Container), Mengen und Verladbarkeit der Güter prädestinieren damals wie heute deren Transport über die große Entfernung (Kampala - Mombasa: 1.326 km) mit der Eisenbahn. Ein leistungsfähiger Eisenbahntransport ist auch aus heutiger Sicht vor dem Hintergrund des schon seit Kolonialzeiten bestehenden länderübergreifenden Eisenbahnnetzes, potentieller volkswirtschaftlicher Effekte und positiver Umwelteffekte im Vergleich zum Straßentransport (Verfünffachung der Gesamtfahrzeugflotte zwischen 2005 und 2015) sinnvoll und erklärte Priorität Ugandas.

Der ugandische Eisenbahnsektor war zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) im Jahr 1999 in hohem Maße defizitär. Die Fahrzeugflotte, die baulichen, Gleis- und Sicherungsanlagen waren mangels adäquater Wartung und Instandhaltung in schlechtem Zustand. Die zulässige Streckenhöchstgeschwindigkeit war auf 50 km/h reduziert. Zustandsbedingte Langsamfahrstellen machten 25 % der Gesamtstrecke aus. Zudem war das sicherheitsrelevante Zugsicherungssystem außer Betrieb und die Zuglaufsteuerung erfolgte ausschließlich manuell über Telefon und Funk. Vor diesem Hintergrund hatten sich die Leistungsfähigkeit und die dem Markt zur Verfügung stehenden Kapazitäten der Eisenbahn rapide verschlechtert. Allein im Zeitraum von 1996 bis 1998 sank die erbrachte Gütertransportleistung von 187 Mio. ntkm auf 147 Mio. ntkm und lag damit laut Projektprüfungsbericht (PPB) erheblich unter 50 % des Marktpotentials. Bei PP wurden nur 20-25 % des Außenhandels - trotz der im Vergleich zum Straßentransport erheblich niedrigeren Transporttarife - mit der Eisenbahn abgewickelt. Die Umlaufzeiten der Waggons waren übermäßig lang und lagen im Schnitt bei 30 Tagen. Während für den Transport von Importgütern von Mombasa nach Kampala per LKW 3-5 Tagen benötigt wurden, dauerte dieser per Schiene 20-25 Tage. Das Kernproblem der sich verschlechternden Leistungsfähigkeit und sinkenden Kapazität des Schienengüterverkehrs wurde somit richtig identifiziert.

Im Rahmen des Vorhabens sollte durch die Generalüberholung von Güterwaggons ein Beitrag zur zuverlässigen Bereitstellung von bedarfsgerechten Güterwaggonkapazitäten geleistet werden. Gleichzeitig sollten hierdurch attraktive Einstiegsbedingungen mit Blick auf die Privatisierung des Eisenbahnbetriebs geschaffen und durch die Privatisierung letztlich zur Erhöhung der Gütertransportleistung beigetragen werden.

Das Vorhaben knüpfte an das damalige FZ-Engagement im ugandischen Eisenbahnsektor (Generalüberholung von Lokomotiven) an. Im Anschluss daran die Generalüberholung der Waggonflotte zu adressieren, war angesichts des begrenzten Budgets damals wie heute eine nachvollziehbare und sinnvolle Entscheidung, da für den Schienengüterverkehr neben den generalüberholten Lokomotiven auch die entsprechenden Waggonkapazitäten für den Transport von Gütern notwendig waren und zeitgleich die für ihren Erhalt notwendige Auslastung der Eisenbahnwerkstatt sichergestellt werden konnte. Im Jahr 2000 waren gemäß Schätzung des PPB 82 % der Waggons und bis 2002 die komplette Waggonflotte für die Generalüberholung (über-)fällig. Trotz des schlechten Zustands der Bahnanlagen waren diese mit reduzierter Geschwindigkeit noch befahrbar.

Allerdings war angesichts dieses schlechten Zustands der Bahnanlagen die Generalüberholung der Waggon ohne umfassende und kostenintensive Investitionen in die ortsfeste Bahninfrastruktur dennoch nicht geeignet, einen substanziellen Beitrag zur Lösung des Kernproblems und in der Wirkungskette zu leisten. Lediglich die EU hatte zum damaligen Zeitpunkt 10 Mio. EUR für Notreparaturen auf der Hauptstrecke von Kampala nach Malaba zugesagt. Das Vorhaben setzte zwar an einer hinsichtlich der Leistungsfähigkeit wichtigen Teilkomponente an, die Lösung des Kernproblems war jedoch nicht durch die Maßnahmen des Vorhabens selbst, sondern, wenn überhaupt, über den Hebel der Strukturreformen, d.h. die angestrebte Privatisierung des Betriebs (Konzession) und damit erwarteter Investitionen zu erreichen. Zwar versuchte das Vorhaben durch die konzeptionelle Verknüpfung der Umsetzung der Phase II an ein akzeptables Privatisierungskonzept des Betriebs ebenso wie die EU auf die Privatisierung einzuwirken. Im Gesamtkontext jedoch war das rollende Material für den Einstieg des Konzessionärs nicht entscheidend. Damals wie heute kommt dem Vorhaben vielmehr eine Brückenfunktion zu, indem die Verfügbarkeit des Rollmaterials einen Beitrag zur Sicherung des Transportangebots bis zur Privatisierung des Betriebs und zur Anschlussfähigkeit der damit erwarteter (Re-)Investitionen darstellte. Hinsichtlich der Konzession ist aus heutiger Sicht fraglich, inwieweit es realistisch und sinnvoll war, von einer Betriebskonzession auch umfangreiche (Re-)Investitionen zu erwarten.

Angesichts der sinnvollen Anknüpfung an das vorherige Engagement der EZ im ugandischen Schienenverkehrssektor sowie der Brückenfunktion hinsichtlich der Sicherung des Transportangebots bis zur Privatisierung wird die Relevanz als noch zufriedenstellend erachtet.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Das der EPE zugrunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die Verfügbarkeit und Nutzung der generalüberholten Waggon. Für die Bewertung der Zielerreichung auf Outcome-Ebene werden die folgenden Indikatoren herangezogen:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Verfügbarkeitsrate der generalüberholten Waggon bis zur nächsten Generalüberholung (Jahresdurchschnitt in %)	80 ¹⁾ , 90	76 ^{2), 3)}
(2) Güterverkehrsleistung in Millionen Nettotonnenkilometern (ntkm) pro Jahr	147, 200	40 ⁴⁾

¹⁾ Verfügbarkeit der Gesamtflotte.

²⁾ Für die Bewertung werden nur die Waggon der Phase II betrachtet. Für die Waggon der Phase I endete im Jahr 2018 die mittlere verbleibende technische Nennlebensdauer der Waggon, die bei PP auf 15 Jahre ab Generalüberholung geschätzt wurde.

³⁾ Von den 278 in der Phase II generalüberholten und zum Zeitpunkt der EPE verfügbaren Waggon haben bereits 165 Waggon die Frist für die nächste planmäßige Generalüberholung überschritten.

⁴⁾ Bezogen auf die 12-Monatsperiode Februar 2018 bis Januar 2019.

Der Zielwert der Verfügbarkeitsrate der im Rahmen des Vorhabens generalüberholten Waggon von 90 % wurde zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung (EPE) nicht erreicht. Die Verfügbarkeitsrate der in Phase II generalüberholten Waggon liegt gegenwärtig bei 76 % (278 von 365). Ein deutlich schlechteres Bild zeichnet sich bei der Gesamtwaggonflotte. Die Verfügbarkeit der Gesamtflotte lag zum Zeitpunkt der PP bei 80 %, in den frühen Jahren der Betriebs- und Wartungskonzession (2007-10) durchschnittlich bei 67 %, in den letzten Jahren vor Beendigung der Konzession (2017) bei knapp über 50 % und gegenwärtig bei 51 %. Trotz der Projektmaßnahmen und dem hohen Anteil der generalüberholten Waggon an der aktiven Gesamtflotte (45 % nach Abschluss der Phase II und gegenwärtig 35 %) zeigt der Waggonbestand demnach erhebliche Defizite und würde ohne das Vorhaben eine noch geringere Verfügbarkeitsrate aufweisen. Ende 2020 werden alle im Rahmen des Vorhabens generalüberholten Waggon für die erneute Generalüberholung fällig sein.

Ebenso wird der Zielwert der Güterverkehrsleistung i.H.v. 200 Mio. ntkm nicht erreicht. Zum Zeitpunkt der PP (1998) wurde eine Güterverkehrsleistung von 147 Mio. ntkm erbracht.¹ Während der Phase I (2003) lag die Güterverkehrsleistung per Schiene bei 105 Mio. ntkm, während der elfjährigen Konzession im Schnitt bei 140 Mio. ntkm und sank im letzten Jahr der Konzession (2016/2017) auf 118 Mio. ntkm. Die Güterverkehrsleistung lag im letzten Jahr nur noch bei 40 Mio. ntkm.

Die für die Verfügbarkeitsrate und die Güterverkehrsleistung angesetzten Zielwerte waren angemessen. Das Nichterreichen der Indikatorzielwerte ist primär auf den seit mittlerweile Jahrzehnten bestehenden immensen Investitionsrückstau zurückzuführen. Die Bedingungen der Konzession sowie die Schwächen des Konzessionärs trugen ebenso maßgeblich dazu bei. Wie bereits unter dem Kapitel Relevanz dargestellt, war zum Zeitpunkt der PP (1998) der ugandische Eisenbahnsektor in hohem Maße defizitär. Eine Verbesserung dieses Zustands versprach man sich durch die Konzessionierung von Betrieb und Wartung und daran gebundene (Re-)Investitionen. Die für Anfang der 2000er Jahre vorgesehene Erteilung der Konzession fand erst Ende 2006 statt, und selbst dringende (Re-)Investitionen wurden bis dahin aufgeschoben. Lediglich die von der EU mit 10 Mio. EUR finanzierten Notreparaturen auf 30 km der Hauptstrecke wurden vorgenommen. An sich waren angesichts des desaströsen Zustandes umfangreiche, kostenintensive (Re-)Investitionen, v.a. in das Schienennetz, erforderlich. Der Konzessionär erwirtschaftete ab 2007 mit anfangs steigender, später stagnierender Güterverkehrsleistung Einnahmen, die jedoch nicht einmal seine Betriebskosten deckten. Für Instandhaltung und für die dringend notwendigen (Re-)Investitionen standen praktisch keine Mittel aus dem operativen Geschäft zur Verfügung. Das vom Konzessionär eingebrachte Eigenkapital erlaubte die Investitionen in Fahrweg und rollendes Material nur mit erheblichen Verzögerungen und nicht in geplantem Umfang. Auch die spätere Umstrukturierung der Konzession und komplementäre Kredite verschiedener Geber an den Konzessionär konnten das Blatt nicht wenden. Alles zusammen hatte zur Folge, dass die Eisenbahn während der gesamten elf Jahre der Konzession weiter "auf Verschleiß" gefahren wurde.

Die unzureichende Anlagen- und Fahrzeuginstandhaltung und die weitgehend ausgebliebenen Infrastrukturverbesserungen führten letztlich zu einer weiteren Verschlechterung des Zustands der Eisenbahninfrastruktur und des Rollmaterials und infolgedessen zu rückläufiger Güterverkehrsleistung und sinkender Waggonverfügbarkeit. Die unzureichende Wartung des Rollmaterials und die daraus resultierende Verschlechterung der Waggonverfügbarkeitsrate (s.o.) wird u.a. durch die Tatsache deutlich, dass seit Beendigung des Vorhabens (Ende 2014) in der Eisenbahnwerkstatt Nalukolongo, bei welcher der Konzessionär Anteilseigner war, keine Generalüberholungen von Güterwaggons mehr durchgeführt wurden.

Wegen der Verfehlung wesentlicher Ziele und Vereinbarungen des Konzessionsvertrags wurde die Konzession Ende 2017 seitens der ugandischen Regierung beendet. Betrieb und Wartung wurden ab Januar 2018 wieder von URC übernommen. Im Zuge der Rücknahme von Betrieb und Wartung durch URC kam es - wie für solche Übergangsphasen nicht unüblich - zu einem weiteren Einbruch der Güterverkehrsleistung (s.o.). Die Verunsicherung in Bezug auf die Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit der Eisenbahn sowie die im Eisenbahnsektor herrschende Ungewissheit bezüglich der Positionierung der ugandischen Regierung hinsichtlich der zukünftigen Infrastrukturentwicklung beeinträchtigen das Kundenvertrauen nachhaltig. Seit Rücknahme von Betrieb und Wartung steht nun wieder URC dem immensen Wartungs- und Investitionsrückstau bei weiterhin völlig unzureichender Sektorfinanzierung gegenüber und ist finanziell nicht in der Lage, über kleinere Reparaturen hinaus regelmäßige und umfangreiche Instandhaltungsarbeiten durchzuführen, geschweige denn (Re-)Investitionen vorzunehmen, mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Waggonverfügbarkeit und Güterverkehrsleistung. Fast 50 % der Gesamtwaggonflotte ist derzeit nicht verkehrsfähig und müsste rehabilitiert werden. Wartungsrückstau und Rehabilitierungskosten allein bei den Güterwaggons werden seitens URC auf 12,4 Mio. USD geschätzt, dürften jedoch noch deutlich höher liegen. Für die Sanierung der Hauptstrecke Kampala - Malaba werden ca. 140 Mio. EUR veranschlagt.

Die Effektivität des Vorhabens wird als unzureichend eingestuft.

Effektivität Teilnote: 5

¹ Zum Zeitpunkt der PP bis in das Jahr 2008 wurde Güterverkehr auch über Fähren auf dem Viktoriasee abgewickelt. Angaben zum Anteil des Fährverkehrs an der Güterverkehrsleistung bei PP sind nicht verfügbar.

Effizienz

Die Kosten für die Generalüberholung lagen in der Phase I (2002/03) bei rund 10.000 EUR pro Waggon und in der Phase II (2012/14) bei rund 13.000 EUR pro Waggon. Die Einheitskosten sind branchenüblich. Bei einem vergleichbaren Vorhaben in Ägypten (ähnlicher Zeitraum wie Phase I) lagen die Einheitskosten bei knapp 11.000 EUR pro Waggon. Die höheren Einheitskosten der Phase II gegenüber der Phase I sind primär auf einen zeitbedingten Kostenanstieg zurückzuführen. Durch das Einbringen eines deutlich höheren Eigenanteils des Konzessionärs wurden anstelle von 462 insgesamt 562 Waggon generalüberholt. Der Waggonoutput beider Phasen wird qualitativ und quantitativ als angemessen erachtet. Die vor Ort in Augenschein genommenen Waggonen waren in einem der Laufzeit entsprechenden Zustand.

Die Alternative zur Generalüberholung wäre die Beschaffung neuer Waggonen gewesen. Einzelwirtschaftlich wird die Generalüberholung der vorhandenen Waggonen als effizient erachtet. Die Kosten der Generalüberholung lagen bei lediglich 22-26 % der geschätzten Neubeschaffungskosten. Eine überschlägige Berechnung unter Annahme der zu PP angenommenen fünfzehnjährigen Restlebensdauer, linearer Abschreibungen und fortlaufender Instandhaltung indiziert den einzelwirtschaftlichen Vorteil dieses Vorgehens.

Mit Blick auf die Brückenfunktion des Vorhabens, bei der die Verfügbarkeit des Rollmaterials einen Beitrag zur Sicherung des Transportangebots bis zur Privatisierung und damit erwarteter (Re-)Investitionen leisten sollte, wird der Mitteleinsatz auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als angemessen erachtet. Es ist plausibel, dass die durch eine noch geringere Verfügbarkeitsrate und Güterverkehrsleistung resultierenden entgangenen Einnahmen bzw. negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte höher gewesen wären als die Kosten für die Generalüberholung der Waggonen.

Die Durchführung des Vorhabens dauerte insgesamt 14 Jahre anstelle der bei PP veranschlagten vier Jahre. Gegenüber der Planung war der Abschluss des Vorhabens schließlich um zehn Jahre verzögert. Die Generalüberholungsarbeiten der Phase I wurden zwischen Mai 2002 und Juni 2003 und die der Phase II zwischen März 2012 und Oktober 2014 durchgeführt. Effektiv wurden die Generalüberholungsarbeiten also entsprechend der ursprünglichen Planung in knapp unter 4 Jahren durchgeführt. Die Verzögerung vor Phase I war durch eine Revision des Leistungsumfangs der zu überholenden Waggonen verursacht worden; die Verzögerung zwischen den Phasen I und II ist in der Verknüpfung der Phase II mit der Privatisierung des Betriebs begründet. Einerseits verzögerte sich die Vergabe der Konzession, und andererseits kam es in der Zusammenarbeit mit dem Konzessionär zu weiteren Verzögerungen bei der Bestimmung der zu finanzierenden Leistungen aus Phase II sowie bei den Ausschreibungen der Lieferverträge. Hinsichtlich der Verzögerungen ist anzumerken, dass in Anbetracht der schwierigen Ausgangslage sowie erwartungsgemäßer Zeitverzögerungen bei Strukturreformen (Privatisierung des Betriebs im Rahmen einer Konzession) die Zeitannahmen bei PP hinsichtlich der Privatisierung und der sich daraus ergebenden Verbesserung des Betriebs bei weitem zu optimistisch eingeschätzt wurden und außerhalb des Einflussbereichs des Vorhabens lagen.

Trotz der Verzögerungen wird die Effizienz insgesamt als noch zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Ziel auf Impact-Ebene war es, durch die Überbrückung von Defiziten des rollenden Materials einen Beitrag zur Sicherung des Transportangebots des Schienengüterverkehrs zu leisten.

Das Vorhaben leistete durch die Generalüberholung der Waggonen einen substanziellen Beitrag zur Verfügbarkeit der für die Sicherung des Transportangebots des Schienengüterverkehrs notwendigen Waggonkapazitäten. Der Anteil der im Rahmen der ersten Phase generalüberholten Waggonen an der Gesamtflotte lag bei 20 % und der der zweiten Phase bei 45 %. Gegenwärtig liegt der Anteil, der im Rahmen des Vorhabens generalüberholten Waggonen bei 35 %. Darüber hinaus leistete die Durchführung der Generalüberholungen in der Eisenbahnwerkstatt Nalukolongo einen Beitrag zum Erhalt der lokalen Werkstattkapazitäten, welche für die Sicherung des Transportangebots und dessen Sicherheit unerlässlich sind.

Diese positiven Beiträge zogen jedoch über die Projektlaufzeit hinaus keine entwicklungspolitischen Wirkungen nach sich, da einerseits mangels zeitgleicher Investitionen zur Verbesserung des desolaten Zu-

stands der ortsfesten Infrastruktur als wesentlichem Engpass sowie andererseits durch die Schwächen des Konzessionärs und die Beendigung der Konzession die Leistungsfähigkeit im Zeitverlauf sank und nach Beendigung der Konzession gegenwärtig auf einem neuen Tiefstand ist (siehe Effektivität).

Nach jahrzehntelanger und weiterhin akuter Unterfinanzierung des ugandischen Schienentransportsektors (siehe Effektivität) sowie ausgebliebener Verbesserungen ist dessen Zustand seit PP unverändert (siehe Relevanz): Rollendes Material und Streckengleise sind in sehr schlechtem Zustand, die Höchstgeschwindigkeit liegt dem aktuellen "Works and Transport Development Plan" zufolge bei max. 35 km/h und laut URC im Durchschnitt bei unter 30 km/h. Langsamfahrstellen machen derzeit 30 % der betriebenen Strecke aus. Die Umlaufzeiten der Waggons sind weiterhin übermäßig lang und liegen im Schnitt bei 30 Tagen. Gemäß URC sind die Transporttarife pro metrische Tonne im Vergleich zur Straße gegenwärtig nicht substantiell niedriger. Der Anteil des Schienenverkehrs liegt laut dem Ministry of Works and Transport aktuell bei weit unter 5 %. Vor diesem Hintergrund kommen sonstige dem Schienenverkehrssektor zugerechnete positive Wirkungen wie günstigere Abwicklung des Außenhandels und daraus induzierte sozioökonomische Entwicklung sowie geringere Umweltbelastungen im Vergleich zum Straßenverkehr kaum zum Tragen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Vorhaben zwar im Sinne der Brückenfunktion über die Waggonverfügbarkeit zur Sicherung des Transportangebots beitrug und dass ohne das Vorhaben mangels Waggonverfügbarkeit die Leistungsfähigkeit beeinträchtigt gewesen wäre. Angesichts des schlechten Zustands der ortsfesten Infrastruktur als maßgeblichem Engpass hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ist allerdings der Beitrag zur Sicherung des Transportangebots - trotz des hohen Anteils der generalüberholten Waggons an der Gesamtflotte - als gering einzustufen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit wird maßgeblich von der Verunsicherung im Schienenverkehrssektor nach Beendigung der Konzession und den Plänen, landesweit Normalspurbahnen zu errichten, sowie der weiterhin massiven Unterfinanzierung des Sektors beeinträchtigt.

Die Ostafrikanische Gemeinschaft hat sich im Kontext der "Neuen Seidenstraße" auf die Entwicklung eines regionalen Schienenverkehrssystems als elektrifizierte Normalspurbahn (Standard Gauge Railway) verständigt, dessen Entwicklung in den letzten Jahren vorangetrieben wurde und das die bestehende Meterspurbahn (Meter Gauge Railway) ablösen soll. Es wird dabei unterstellt, dass nach Fertigstellung der Normalspurbahn Güter wesentlich schneller, zuverlässiger und in größeren Mengen transportiert werden können. Mittlerweile ist in Kenia die Normalspurbahn als eingleisige, nicht elektrifizierte Strecke zwischen Mombasa und Nairobi mit täglich etwa 50 Zügen, gemäß dem Kenya National Bureau of Statistics, in Betrieb gegangen und der Bau eines weiteren Teilabschnitts steht kurz vor dem Abschluss. Die Finanzierung für den nächsten Abschnitt bis zum kenianischen Hafen Kisumu am Viktoriasee gilt als wahrscheinlich. Offen ist, ob die Normalspurbahn - wie ursprünglich angedacht - zur kenianisch-ugandischen Grenze nach Malaba oder ob diese angesichts der immensen Kosten lediglich bis nach Kisumu gebaut wird und von dort mit Eisenbahnfähren über den Viktoriasee in die Anrainerstaaten weiterbefördert werden. Damit hängt Ugandas Schienenverkehr hochgradig von den Entwicklungen des kenianischen Eisenbahnsektors ab. Eine Normalspurbahn auf ugandischer Seite macht zweifellos aber nur dann Sinn, wenn von Kenia her die Bahnverbindung via Malaba hergestellt und nach Kampala (und perspektivisch in Richtung Norden) geführt würde.

Auch hinsichtlich der Meterspurbahn ist Uganda von Kenia abhängig. Die Aufrechterhaltung des für URC wichtigen durchgängigen Betriebs der Meterspurbahn zwischen Mombasa und Kampala wird derzeit nicht in Frage gestellt, auch nicht von kenianischer Seite. Eine Zusicherung der kenianischen Seite, die bestehende Infrastruktur - Zustand der Infrastruktur und Investitionsrückstau in Kenia sind mit denen in Uganda vergleichbar - in einem nutzbaren Zustand zu erhalten, gibt es allerdings auch nicht.

Prinzipiell sind die generalüberholten Waggons mit entsprechender Wartung bei Fortbestand der Meterspurbahn für die Restlebensdauer verwendbar. Erst wenn die Normalspurbahn die Meterspurbahn in Uganda vollständig ablöst, würden die Gleisanlagen, rollendes Material und die bestehenden Eisenbahnwerkstätten der Meterspurbahn unbrauchbar. Unter Berücksichtigung der beschriebenen Konstellation ist

das in den kommenden zehn Jahren eher unwahrscheinlich. Es ist eher davon auszugehen, dass die Meterspurbahn in Uganda mittelfristig bestehen und die einzige Eisenbahn bleiben wird. Angesichts der begrenzten noch ausstehenden Restlebensdauer der Waggons dürften diese selbst bei vollständiger Ablösung der Meterspur durch die Normalspur nicht von einer verfrühten Stilllegung betroffen sein.

Über die Verunsicherung hinsichtlich der Entwicklung des Schienenverkehrs hinaus sind Betrieb und Wartung durch URC auch nach Beendigung der Konzession weiterhin massiv unterfinanziert (siehe Effektivität). Für die Wiederaufnahme von Betrieb und Wartung beantragte URC für das Haushaltsjahr 2017/18 40 Mrd. UGX (~ 9,3 Mio. EUR) und erhielt nur 21 Mrd. UGX (~ 4,9 Mio. EUR) und für das laufende Haushaltsjahr 2018/19 wurden anstelle der beantragten 38,9 Mrd. UGX (~ 8,4 Mio. EUR) lediglich 10,5 Mrd. UGX (~ 2,5 Mio. EUR) zugewiesen. Auch die Budgetallokation für das Haushaltsjahr 2019/20 gibt wenig Anlass zur Hoffnung, dass sich daran zeitnah etwas ändert. Anstelle der beantragten 29,8 Mrd. UGX (~ 7,0 Mio. EUR), werden lediglich 8,5 Mrd. UGX (~ 2,0 Mio. EUR) bereitgestellt. Der immense Investitions- und Wartungsrückstau wird angesichts der jüngsten Budgets nicht abgetragen, sondern in der Folge weiter anwachsen. Nachdem bereits seit Ende 2014 keine Generalüberholungen in den Eisenbahnwerkstätten vorgenommen wurden, stehen absehbar auch weiterhin nur unzureichend Mittel für planmäßige Wartung und Reparaturen zur Verfügung. Obwohl die Eisenbahnwerkstätten prinzipiell über die notwendige Organisation und Kapazitäten hinsichtlich Wartung verfügen, sind sie mangels Budgets mit massiven Engpässen bei Personal und notwendigen Ersatzteilen konfrontiert.

Zwischenzeitlich hat sich Uganda verkehrspolitisch zur zumindest mittelfristigen Aufrechterhaltung der Meterspurbahn bekannt, da sich die Investitionen in die Entwicklung der Normalspurstrecke verzögert haben und angesichts der enormen Investitionssummen augenscheinlich - wenn überhaupt - nur stufenweise vorangetrieben werden können. Diese politische Willensbekundung zum Erhalt der Meterspurbahn wird durch die jüngsten Budgetallokationen allerdings nicht gestützt. Nach Angaben des Ministry of Works and Transport werden 17 % des Staatshaushalts dem Transportsektor zugewiesen. Allerdings werden davon 88 % dem Subsektor Straße und lediglich 0,2 % dem Subsektor Schiene zugeteilt.

Kürzlich hat die EU gemeinsam mit der ugandischen Regierung insgesamt knapp 35 Mio. EUR für (notdürftige) Reparaturarbeiten an der Nordstrecke von Tororo nach Gulu zugesagt. Diese Mittel stehen im Kontext der Entwicklung des nördlichen Korridors und des hierfür geplanten nördlichen Transportknotenpunkts im nordugandischen Gulu. Offen ist, inwiefern weitere Mittel für eine umfänglichere Rehabilitierung der Strecke akquiriert werden können. Für den Fall, dass unerwartet schnell die Normalspur umgesetzt würde, könnten zumindest auf der Nordstrecke die Waggons weiterhin genutzt werden.

Mit Blick auf die Unterfinanzierung und infolgedessen derzeit nicht stattfindender planmäßiger Wartungsarbeiten und unter Berücksichtigung, dass Ende 2020 alle generalüberholten Waggons der Phase II für die die nächste Generalüberholung fällig werden, wird die Nachhaltigkeit als nicht ausreichend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

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.