

Ruanda: Instandsetzung der Straße Kayonza-Rusumo

Schlussprüfung

Berichtsdatum	28.12.2001	
OECD-Förderbereich	21020 / Straßenverkehrswesen	
BMZ-Projektnummer	1987 65 893	
Projektträger	Ministère des Travaux Publics et de l'Énergie (heute: Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications)	
Consultant	Dr. Ing. Walter International (DIWI), Essen	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	01/1989	06/1991
Durchführungszeitraum	18 Monate	30 Monate
Investitionskosten	15,1 Mio DM	15,0 Mio DM
Eigenbetrag	0,9 Mio DM	0,9 Mio DM
Finanzierung, davon FZ	11,0 Mio DM	14,1 Mio DM
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	3	
▪ Signifikanz/Relevanz	2	
▪ Effektivität	3	
▪ Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die periodische Unterhaltung (Instandsetzung und Aufbringen einer neuen Verschleißschicht) der Straße Kayonza-Rusumo auf einer Länge von ca. 91 km einschließlich des Abzweigs nach Kibungo (ca. 3,6 km) und des Neuanstrichs der Brücke über den Grenzfluss Akagera bei Rusumo (Grenze Tansania). Oberziel des Vorhabens war die Sicherung und Förderung des ruandischen Außenhandels und die Entwicklung der Südost-Region des Landes durch kostengünstige Transporte. Projektziel war die Verringerung der Kfz-Betriebskosten beim Verkehr auf der Straße Kayonza-Rusumo.

Die Erreichung des Oberziels sollte mit dem Indikator Verkehrsaufkommen im nationalen und internationalen Verkehr, die Erreichung des Projektziels mit der Höhe der Fahrzeugbetriebskostensparnisse gemessen werden.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Der ursprüngliche Finanzierungsbeitrag wurde um DM 3,0 Mio aufgestockt, nachdem die vorge-sehene Kofinanzierung der Weltbank nicht zum Tragen kam. Zusätzlich kamen Restmittel aus anderen FZ-Programmen in Höhe von rd. DM 1,0 Mio zum Einsatz.

Aufgrund der politischen Schwierigkeiten in der Region und des 1990 beginnenden Bürger-kriegs konnten die Ausschreibungsverfahren nur unter großen Schwierigkeiten abgewickelt und die Arbeiten nur mit zeitlicher Verzögerung aufgenommen werden. Dies führte insgesamt zu einem Verzug bei der Baudurchführung von ca. 3,5 Jahren. Die Gesamtkosten haben sich auf-grund günstiger Auftragsvergabe und Abwertung der Landeswährung jedoch nicht erhöht. Auch eine notwenig gewordene Erhöhung des Leistungsumfangs blieb im vorgesehenen Kostenrah-men.

Wesentliche Abweichungen der Wirkungsanalyse von der Einschätzung bei PP und de-ren Hauptursachen

Das Verkehrsaufkommen hat (wie die Bevölkerungszahl) nach dem kriegsbedingten Einbruch landesweit etwa wieder das Niveau von 1991 erreicht. Dies trifft auch auf den Korridor Rusu-mo–Kayonza–Kigali–Ruhengeri–Gisenyi/Cyanika zu, der trotz der Kriegereignisse in einem insgesamt noch gut befahrbaren Zustand gehalten werden konnte. Aufgrund dieser nicht vor-hersehbaren Entwicklung konnte lediglich der Status-quo-ante wieder erreicht werden. Die Verfügbarkeit eines Außenhandelskorridors alternativ zum (bedeutenderen) Nordkorridor ist geeignet, den ruandischen Außenhandel langfristig ununterbrochen sicherzustellen. Ferner sind Entwicklungseffekte in der Südost-Region zu erkennen.

Aufgrund des Null-Wachstums des Verkehrsaufkommens haben sich auch die Fahrzeugbe-triebskosten gegenüber dem Zeitpunkt der Projektprüfung insgesamt nicht projektbedingt ver-ändert. Da andererseits die Straßen trotz der Kriegereignisse in dem angestrebten Zustand gehalten werden konnten, ist zumindest eine Steigerung der Fahrzeugbetriebskosten vermie-den worden. Neben den Kriegereignissen ist ein weiterer Grund für den geringen Zielerei-chungsgrad die Tatsache, dass der Schwerlastverkehr auf der Projektstraße nicht die prognos-tizierte Entwicklung genommen hat, sondern nach der Wiederöffnung des Nordkorridors sich entsprechend nach dorthin verlagert hat.

Da der Verkehr reibungsloser als früher fließt, ist von positiven Umweltwirkungen bei der Nut-zung der Straße auszugehen (Umweltkategorie UR0). Der Förderbereich partizipative Entwick-lung 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: allge-meine entwicklungspolitische Ausrichtung).

Zusammenfassende Begründung der Erfolgseinstufung

Trotz der Kriegseinwirkungen ist es in den vergangenen Jahren gelungen, den Verkehr auf der Transitstrecke Rusumo-Kayonza-Kigali-Ruhengeri-Gisenyi/Cyanika aufrecht zu erhalten und Unterbrechungen der Straße wieder zu beseitigen. Das Verkehrsaufkommen hat sich aufgrund der Kriegereignisse nicht in dem Maße entwickelt wie ursprünglich angenommen und liegt zur Zeit wieder auf dem gleichen Niveau wie zu Projektbeginn. Die Erhaltung des Straßenzustan-

des 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. Hinsichtlich der Straßenunterhaltung 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. Insgesamt kann dem Vorhaben, auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, ein ausreichender Zielerreichungsgrad zugemessen werden (Teilbewertung **Effektivität**: Stufe 3).

Die Straße konnte aufgrund der qualitativ guten Ausführung auch mit geringem laufendem Unterhalt in ihrem Bestand gesichert werden, die Akagera-Brücke bei Rusumo war aufgrund ihrer robusten Bauweise vergleichsweise wenig unterhaltungsintensiv. Bestand und Funktion der wichtigen alternativen Außenhandelsverbindung nach Tansania sind ebenso wie die Anbindung der Südostregion und der Provinzhauptstadt Kibungo sichergestellt (Oberziel). Aufgrund der Bedeutung einer zum (verkehrsgünstigeren und daher präferierten) Nordkorridor alternativen Außenhandelsverbindung für die Sicherstellung eines ununterbrochenen Außenhandels für die Entwicklung des Landes kann dem Vorhaben eine zufriedenstellende Signifikanz/Relevanz zugemessen werden (Teilbewertung **Signifikanz/Relevanz**: Stufe 2).

Nach unseren Berechnungen unter konservativen Annahmen erreicht das Vorhaben eine gute volkswirtschaftliche Verzinsung von 11 %, die bei Berücksichtigung der sozialen Effekte noch darüber hinaus geht. Aufgrund der Kriegsereignisse konnte letztlich nur der "Status-quo-ante" wiederhergestellt werden, so dass hinsichtlich der Effizienz Abstriche gerechtfertigt sind. Darüber hinaus ist die für die Grenzstation gelieferte und installierte Wiegestation nicht mehr funktionsfähig, so dass das Vorhaben insgesamt als zufriedenstellend eingestuft wird (Teilbewertung **Effizienz**: Stufe 2).

In Abwägung der oben genannten Schlüsselkriterien für die entwicklungspolitische Erfolgsbewertung ordnen wir dem Vorhaben in seiner Gesamtheit eine **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.