

Zwischenevaluierung 2008
des TZ-Beitrags zum
Programm zur Armutsbekämpfung
und Krisenprävention durch
Förderung der guten
Regierungsführung, Ruanda

Kurzbericht

gtz

ded
Deutscher
Entwicklungsdienst

**Erstellt durch: Erich TILKORN
Alphonsine NIYIGENA**
für: AFC Consultants International
**Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren
Meinung und Wertung wieder.**

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Deutscher Entwicklungsdienst GmbH

Gruppe Qualitätsmanagement,
Wissensmanagement und Gesamtcontrolling

Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Internet: <http://www.ded.de>

Eschborn und Bonn, Mai 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Mai 2008 – April 2009; Mission vor Ort vom 22.06.2008 bis 17.07.2008
Evaluierende Consulting-Firma	AFC Consultants International GmbH, Bonn
Evaluierungsteam	Erich TILKORN (internationaler Gutachter) Alphonsine NIYIGENA (nationale Gutachterin)

Zur Entwicklungsmaßnahme der GTZ

Bezeichnung der GTZ-Entwicklungsmaßnahme gemäß Auftrag	Programm zur Armutsbekämpfung und Krisenprävention durch Förderung der guten Regierungsführung, Ruanda
Nummer der GTZ-Entwicklungsmaßnahme	2007.2019.3
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamt: 10/2007 – 12/2014 Phase 1: 10/2007 – 12/2011 Phase 2: 01/2012 – 12/2014
Gesamtkosten	Gesamt: 13.200.000 EUR, davon 1. Phase: 7.971.000 EUR
Gesamtziel der GTZ-Entwicklungsmaßnahme laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die Rechtssicherheit und die Leistungsfähigkeit der lokalen Gebietskörperschaften und des Infrastrukturentwicklungsfonds (Common Development Fund; CDF) sind unter Beteiligung der Zivilgesellschaft verbessert.
Politischer Träger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINALOC: Ministry of Local Government, Good Governance, Community Development and Social Affairs (Ministerium für Lokalverwaltung, Gute Regierungsführung, Gemeindeentwicklung und Sozialangelegenheiten) ▪ Ministry of Justice/Office of the State Attorney (Generalstaatsanwaltschaft)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINALOC ▪ Generalstaatsanwaltschaft ▪ Distriktverwaltungen ▪ Maison de Jeunes Kimisagara (MJK, Haus der Jugend Kimisagara)
Andere beteiligte	Deutscher Entwicklungsdienst (DED), teilweise

Entwicklungsorganisationen	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Partnerschaft mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz (BRD)
Zielgruppen laut Angebot	Die überwiegend arme ländliche Bevölkerung im Programmgebiet; besonders Jugendliche und Frauen; zivilgesellschaftliche Gruppen.

Zur Entwicklungsmaßnahme des DED

Bezeichnung der DED-Entwicklungsmaßnahme	Unterstützung von Demokratie, Rechtsstaat und Beteiligung der Zivilgesellschaft (im Rahmen der Komponente 1)
Nummer der DED-Entwicklungsmaßnahme	2003.2279.2
Gesamtlaufzeit	2003 – 2014
Gesamtkosten	Laut Bericht der Landesdirektorin (5/2007) für Komponente 1: 10 EH-Jahre in 2008 und 9 EH-Jahre in 2009. Weitere Daten liegen nicht vor.
Gesamtziel der DED-Entwicklungsmaßnahme(n) laut LD/RD-Bericht	Die Republik Ruanda ist ein demokratisch weiter gefestigter Rechtsstaat, der äußere und innere Konflikte gewaltfrei austrägt (funktionierendes Justizwesen und Versöhnung der Gesellschaft). Seine Strukturen – auch auf dezentraler Ebene – sind demokratisch funktions- und leistungsfähig.
Politischer Träger (in Koop.-Vorhaben mit der GTZ, s.o.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RIAM: Rwanda Institute for Administration and Management (Ruandisches Institut für Verwaltung und Management) ▪ RALGA: Rwandan Association of Local Government Authorities (Ruandische Vereinigung lokaler Verwaltungen)
Partnerorganisation(en)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Haus der Jugend von Kimisagara ▪ Nichtregierungsorganisationen: Dachverband PLATEFORME und weitere NRO
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	GTZ / KfW / DED mit dem ZFD (Ziviler Friedensdienst)
Zielgruppen laut Prüfbericht/EH-Bericht	Die überwiegend arme ländliche Bevölkerung im Programmgebiet; besonders Jugendliche und Frauen; zivilgesellschaftliche Gruppen.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die</i>	2
---	---

<i>Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität:2; Impact: 2; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 2

Gegenstand der Unabhängigen Zwischenevaluierung ist der Beitrag der Technischen Zusammenarbeit (TZ) zum „Programm zur Armutsbekämpfung und Krisenprävention durch Förderung der guten Regierungsführung“ in Ruanda. Das Evaluierungsteam bestand aus dem unabhängigen internationalen Gutachter Erich TILKORN und der nationalen Gutachterin Alphonsine NIYIGENA. Die Evaluierungsmission in Ruanda dauerte vom 22.06.2008 bis 17.07.2008. Nach intensivem Dokumentenstudium programm- und evaluierungsrelevanter Unterlagen, Berichten und Gesetzestexten Ruandas, wurden vor Ort rund 40 Interviews mit Gesprächspartnern auf den verschiedenen Interventionsebenen (Makro, Meso und Mikro Ebene) durchgeführt. Darunter waren etwa 30 leitfragengestützte Intensivinterviews sowie drei Gruppengespräche mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Mittlern im Bereich Fortbildung. Neun Ortsbesichtigungen unter anderem in fünf Distrikten wurden durchgeführt und an zwei Gerichtsverfahren teilgenommen.

Ruanda ist eines der kleinsten und am dichtesten besiedelten Länder Afrikas (343 Einwohner/km²). Bei einem Pro-Kopf-Einkommen von durchschnittlich 230 US\$ zählt es zu den ärmsten Ländern der Welt und befand sich im Jahre 2005 auf Platz 161 des Human-Development-Index (HDI, 2007/2008). Lebten im Jahre 1990 rund 48 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, so waren es im Jahre 2000 rund 61 % und 2007 rund 60 %; wobei in den letzten Jahren ein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen ist. Die Rahmenbedingungen sind geprägt durch den Genozid im Jahre 1994 und die Armut der überwiegend ländlichen Bevölkerung. Das Land befindet sich in einer politischen Übergangsphase mit dem Ziel, einerseits die interne Lage zu stabilisieren und eine konfliktfreie Integration sowie ein friedvolles Zusammenleben zwischen Opfern, Tätern und Unbeteiligten zu ermöglichen und andererseits Rahmenbedingungen für eine politische, wirtschaftliche und soziale Weiterentwicklung zu schaffen.

Die nationale Strategie zur Armutsbekämpfung und zur wirtschaftlichen Entwicklung Ruandas 2008 – 2012 (Economic Development and Poverty Reduction Strategy, EDPRS) zielt auf eine Verringerung der Armut von 56,9% auf 46% bis zum Jahre 2012 ab. Die EDPRS ist der mittelfristige Strategierahmen zur Erreichung der längerfristigen Entwicklungsstrategie „Vision 2020“.

Der Reformprozess zur Dezentralisierung der Verwaltung ist seit der Verfassungsreform im Jahre 2003 zügig vorangeschritten. Eine Gebietsreform, im Zuge der Gesetze von 2005, zur Schaffung der nachgelagerten Verwaltungseinheiten bzw. lokale Gebietskörperschaften, wird mit einer Reform des öffentlichen Dienstes begleitet. Es wurden vier Provinzen sowie die Stadt Kigali mit Provinzstatus gebildet, 30 Distrikte, 416 Sektoren sowie 2150 Zellen. Die unterste lokale Ebene sind die „villages“ (Dörfer) ohne eigene Verwaltung. Durch Wahlen im Jahre 2006 wurden die entsprechenden Räte und sonstigen Gremien in den Lokalverwaltungen gebildet. Besonderes Gewicht liegt bei der Ausarbeitung und späteren Umsetzung von kommunalen Entwicklungsprogrammen (DDP). Zur fiskalischen Dezentralisierung wurde ein nationaler Entwicklungsfonds (Common Development Fund, CDF) eingerichtet, über den die Förderung investiver Maßnahmen der Distrikte erfolgt.

Die juristische Aufarbeitung des Genozids in Form eines vorübergehenden Gerichtswesens (GACACA-Gerichte) in großem Umfang wurde im Jahre 2004 auf der Basis eines Gesetzes desselben Jahres initiiert. Die Generalstaatsanwaltschaft hat einen umfassenden Reformprozess durchlaufen. Der Großteil der Staatsanwälte in den 30 Distrikten war zum damaligen Zeitpunkt und auch in den Folgejahren nicht juristisch entsprechend ausgebildet und die technischen Voraussetzungen entsprachen nicht den formalen Anforderungen.

Die ruandische Regierung sowie die Zivilgesellschaft sind ohne Unterstützung nicht in der Lage, die interne Situation zu stabilisieren und die Rahmenbedingungen für eine politische, wirtschaftliche und soziale Weiterentwicklung und eine erfolgreiche Dezentralisierung aus eigener Kraft zu schaffen. Das Dezentralisierungsministerium und die kommunale Selbstverwaltung können noch keine adäquaten Dienstleistungen anbieten. An diesen Problemen setzt die deutsche EZ an.

Das „Programm zur Armutsbekämpfung und Krisenprävention durch Förderung der guten Regierungsführung“ baut auf den Ergebnissen bestehender und bereits abgeschlossener Vorhaben sowohl der Technischen Zusammenarbeit (GTZ und DED) als auch der Finanziellen Zusammenarbeit (KfW) auf, die im Oktober 2007 in einem gemeinsamen Dezentralisierungsprogramm mit einer Gesamtlauzeit des TZ-Beitrags von 10/2007 – 12/2014 zusammengeführt wurden. Die erste Programmphase ist bis Dezember 2011 angelegt. Das Programm gehört dem Schwerpunkt der deutschen EZ in Ruanda „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ an.

Das **Gesamtziel** lautet: „Die Rechtssicherheit und die Leistungsfähigkeit der lokalen Gebietskörperschaften und des Infrastrukturentwicklungsfonds (Common Development Fund; CDF) sind unter Beteiligung der Zivilgesellschaft verbessert“. Das Programm beinhaltet **zwei Komponenten**. Im Rahmen der Komponente 1 soll „die Leistungsfähigkeit

der Gebietskörperschaften und des CDF zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes unter Beteiligung der Zivilgesellschaft verbessert“ werden. Die Komponente 2 hat zum Ziel, dass „die Generalstaatsanwaltschaft nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitet und ihre verfassungsmäßigen Aufgaben wahrnimmt.“

Die **GTZ** trägt zur Erreichung beider Komponentenziele bei und der **DED** mit zwei Entwicklungsmaßnahmen („Förderung der dezentralen Kommunalentwicklung über Multiplikatororganisationen“ und „Förderung der aktiven Teilhabe der Zivilgesellschaft an der Entwicklung des Landes“) zur Komponente 1. Die deutsche finanzielle Zusammenarbeit (FZ) unterstützt durch die **KfW** den CDF, der kommunale Infrastrukturmaßnahmen auf Distriktebene finanziert (Komponente 1). Eine DED-Entwicklungsmaßnahme zur „Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung urbaner Zentren“, leistet einen Beitrag zum Schwerpunkt, ist jedoch außerhalb des deutschen Programms und in eine Partnerschaft mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz und der Stadt Kigali eingebunden. Letztere DED-Entwicklungsmaßnahme sowie die Programmaspekte der KfW werden zwar im Umfeld der Evaluierung betrachtet, fließen jedoch nicht in die Programmbewertung ein.

Trägerorganisationen des Programms sind das MINALOC (Ministerium für Lokalverwaltung, Gute Regierungsführung, Gemeindeentwicklung und Sozialangelegenheiten), Justizministerium/ Generalstaatsanwaltschaft, RALGA (Ruandische Vereinigung der Gebietskörperschaften) und RIAM (Ruandisches Institut für Verwaltung und Management) sowie die Partnerorganisationen MJK (Haus der Jugend von Kimisagara) und NRO wie PLATEFORME (Nationaler Dachverband von rund 20 zivilgesellschaftlichen NRO/Verbänden). Auf Grundlage der Zusammenarbeit mit den genannten Durchführungspartnern, die zum Teil landesweit agieren, ist die **Zielgruppe** die überwiegend arme ländliche Bevölkerung, darunter besonders Jugendliche, Frauen sowie zivilgesellschaftliche Gruppen.

Das EZ-Programm hat einen weitgefassten Ansatz. Er geht von der Reform der Verwaltungsstruktur im Rahmen der Dezentralisierung über die Beteiligung der Bürger, den Versöhnungsprozess nach dem Genozid über die Reform des Justizwesens und der Arbeit der Generalstaatsanwaltschaft bis hin zu konkreten Planungsaktivitäten in drei Distrikten der Ostprovinz sowie in der Stadt Kigali. Die Entwicklungsmaßnahme berät das MINALOC sowie den CDF und leistet einen Beitrag zur Geber- und Verfahrensharmonisierung. Das Programm soll durch die strategische Positionierung der Prozessberater auf ministerieller Ebene sowie durch die DED/GTZ-Förderung der Multiplikatoreninstitutionen RALGA und RIAM und des KfW-Engagements zur Weiterentwicklung des CDF eine nachhaltige strukturelle Verbesserung der Rahmenbedingungen im Schwerpunkt erreichen.

Die ruandische Dezentralisierungsreform wird durch die deutsche Entwicklungsmaßnahme im Rahmen einer komplementär und zeitgleich ansetzenden Arbeit im Mehrebenenansatz erfolgreich unterstützt. Darin wird eine Fach- und Prozessberatung auf Makro-, Meso- und Mikroebene geleistet. Durch diesen umfassenden Ansatz soll die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen sowie das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft verbessert und die Kohärenz staatlichen Handelns gesteigert werden.

Die beiden Komponentenziele mit ihren Indikatoren sind geeignet, um das Gesamtziel zu erreichen. Eine Wertbestückung der Indikatoren ist nach einem Jahr Programm Laufzeit geplant (d.h. Ende 2008). Die einzelnen Maßnahmen der **fachlichen Umsetzung** der Programmkonzeption sowie zur **Steigerung der Leistungsfähigkeit** der Partner entsprechen den im Programmvorschlag vorgesehenen Leistungen für die Wirkungserreichung der beiden Komponenten und sind zielführend. Eine Leistungssteigerung bei allen Partnern des Programms ist zu verzeichnen, bedingt durch folgende fachliche Umsetzung der Programmkonzeption. Im Rahmen der Komponente 1 (Dezentralisierung, Bürgerbeteiligung und Versöhnung) werden/wurden Beratungs- und Schulungsmaßnahmen durchgeführt bei (a) MINALOC und der Distriktsverwaltungen in verwaltungstechnischen und verfahrensspezifischen Themen (Organisationsentwicklung, Erarbeitung von Planungsdokumenten, Gesetzen, etc.) sowie Finanzfragen (kommunale Wirtschaftsförderung, Management lokaler Budgets, Verbesserung der Finanzausstattung, etc.); (b) RALGA und RIAM in operativer und konzeptioneller Planung (z.B. Ausarbeitung von Handreichungen und Schulungsmaterialien, Bedarfserhebung) sowie Training of Trainers zur Vermittlung modernster Lehrmethoden wie z.B. Rollenspiele, Simulationen; (c) Zivilgesellschaftliche NRO PLATEFORME und einige ihrer Mitgliedsorganisationen in Organisationsfragen, Verhandlungstechniken und Kommunikationsmethoden, und dem Aufzeigen von Möglichkeit zum selbständigen zivilgesellschaftlichen Handeln; (d) das MJK durch prozessbegleitendes „on the job training“ in der Etablierung einer eigenen Radiostation, der Herausgabe einer Zeitung und dem Angebot sportlicher Aktivitäten für Jugendliche beraten. Im Hinblick auf Komponente 2 (Förderung der Generalstaatsanwaltschaft/Justizsektorreform) erhielten Mitarbeiter der Staatsanwaltschaften und der GACACA-Rechtsprechung vornehmlich folgende Beratungsleistungen: (a) technischen Arbeitsmittel und organisatorischer Beratung, (b) Seminare und Workshops zu Schwerst- und Wirtschaftskriminalität, Sexualdelikte, Gewalt in der Familie, etc (c) Schulungen in Buchprüfung und Rechnungswesens sowie (d) Studienreise zur Staatsanwaltschaft im Bundesland Schleswig-Holstein.

Die **Bewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme erfolgt anhand der fünf internationalen Evaluierungskriterien des OECD-DAC Relevanz, Effektivität, entwicklungspolitische Wirkungen (impact), Effizienz und Nachhaltigkeit.

Relevanz: Die Unterstützungsmaßnahmen des Programms zu „Armutsbekämpfung und Krisenprävention durch Förderung der guten Regierungsführung“ haben im Rahmen der Verwaltungsreform und des Dezentralisierungsprozesses in Ruanda eine hohe Priorität. Die Unterstützung der Leistungsfähigkeit der Generalstaatsanwaltschaft und der dezentralen Staatsanwaltschaften in den Distrikten durch die Beratung in Organisationsfragen sowie die Schulung von Staatsanwälten, die darauf ausgerichtet sind, die Verfahrensdauer zu reduzieren und die Rechtssicherheit der Entscheidungen zu erhöhen sind relevant für die Zielerreichung der Rechtssicherheit und des Vertrauens der Bevölkerung in das Justizwesen. Die Wirkungshypothesen des Programms sind insgesamt in Einklang mit den Politiken und Strategien des Partnerlandes, speziell den Prinzipien der guten Regierungsführung, der EDPRS und der „Vision 2020“. Des Weiteren werden die Maßnahmen den MDG 1 (Bekämpfung der Armut), 3 (Gleichstellung und größeren Einfluss von Frauen), 8 (globale Entwicklungspartnerschaften) und der Paris Deklaration gerecht sowie dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung Deutschlands und den wesentlichen Leitlinien und Strategiepapieren der deutschen EZ. Das Ausmaß der **Relevanz** des Programms kann mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet werden.

Effektivität: Im Rahmen der Komponente 1 wurden aufgrund der Beratungen durch das Programm, Bemühungen, das Finanzmanagement-System möglichst beanstandungsfrei zu gestalten, von RIAM und RALGA in ihren Schulungsmaßnahmen zur effektiven Wirtschaftsförderung und eine bessere Steuerpolitik integriert. Im Rahmen des Vorläuferprogramms der GTZ im MINALOC wurde Einfluss auf das Gesetz zur Einrichtung und Funktion der Distriktsverwaltungen und des Nationalen Frauenrates genommen. Ein Handbuch zu Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten der lokalen Verwaltung wurde mit dem MINALOC erarbeitet. DDP, als Kernelement des Dezentralisierungsprozesses wurden erstellt und umgesetzt. Die Finanzierung der DDP erfolgt über die Zuweisungen des CDF. Die bilaterale FZ-Komponente der KfW hat in diesem Kontext landesweit Infrastrukturinvestitionen gefördert. Der verstärkten Beteiligung der Vertreter der Zivilgesellschaft an den Planungen der lokalen Entwicklung wurde durch die Bildung von Räten, Ausschüssen, Komitees und anderen Gremien und die zeitgleiche Sicherstellung der Qualifikation von am Planungsprozess teilnehmenden Personen Rechnung getragen. Die Bürgerbeteiligung als Schöffe an den GACACA-Gerichtsverfahren und die ehrenamtliche ABUNZI-Schiedsgerichtsbarkeit als Beispiele verantwortungsvoller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Konfliktregelungsmechanismen wurde befördert. In der Komponente 2

(Generalstaatsanwaltschaft) wurde durch die Beratung der GTZ sowie durch technische Unterstützung die Generalstaatsanwaltschaft reformiert. Die neu eingestellten Staatsanwälte wurden für ihre Aufgaben vorbereitet und fortgebildet, so dass die Verfahrensdauer der anhängigen Verfahren verkürzt werden konnte. Laut Aussage des Generalsekretärs der Generalstaatsanwaltschaft ist die Verfahrensbeschleunigung im großen Umfang erfolgt. Es wurde der Hohe Rat der Generalstaatsanwaltschaft, als Qualitätsgarant bei der Auswahl der Staatsanwälte und für die Arbeit der Staatsanwaltschaft insgesamt gebildet. Damit wird ein Beitrag für das verfassungsmäßige Vorgehen von Polizei und Staatsanwaltschaft geleistet. Durch die Entlastungswirkung der GACACA-Gerichte wurde der Arbeitsdruck auf die Staatsanwaltschaft verringert, so dass sie sich aktuellen Straftaten zuwenden kann.

Die Vorläuferprogramme von GTZ und DED und die Maßnahmen im laufenden Dezentralisierungsprogramm haben bereits zum jetzigen Zeitpunkt erheblich zu einer Verlagerung von Aufgaben, zum Aufbau der lokalen Verwaltungen und der Steigerung der Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften seit Beginn des Reformprozesses beigetragen sowie Wirkungen erreicht, die zeigen dass die Generalstaatsanwaltschaft nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitet und ihre verfassungsmäßige Aufgabe wahrnimmt. Die bisher erreichten Wirkungen liegen im Zielkorridor und lassen eine positive Prognose für die Zielerreichung zu. Insgesamt wird das Kriterium **Effektivität** mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung (Impact): Als **indirekte Wirkung** strebt das Programm an, dass durch „die Umsetzung der Dezentralisierungs- und Justizsektorreform die Rahmenbedingungen für die Nutzung der produktiven und sozialen Fähigkeiten der Bevölkerung zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie zur friedlichen Konfliktregelung verbessert wird.“ Weiterhin wird als **hoch aggregierte Wirkung** angestrebt dass „effizient arbeitende lokale Selbstverwaltungen Vertrauen in einen funktionierenden Rechtsstaat und verbesserte Investitionsbedingungen schaffen und dadurch zu einer Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen beitragen.“ Die Komponente 1 hebt auf die Umsetzung der Dezentralisierungsreform ab: Verbesserung des Finanzmanagements, die Fähigkeit DDP zu verabschieden, die Bürger an den lokalen Planungen zu beteiligen und schließlich den Jugendlichen zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen. Die DDP, mit den Finanzierungsmöglichkeiten durch den CDF sind auf die Verbesserung der Situation der Bevölkerung in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht ausgerichtet und stellen eine Grundlage für die Verbesserung von Investitionsbedingungen dar. Die Bevölkerung kann sowohl in den gewählten Gremien der Lokalverwaltung (Räte, Ausschüsse, Komitees) leichter mitwirken als zuvor und dadurch Vertrauen in die Verwaltung gewinnen. Stärkere Bürgerbeteiligung kann zu einer effizienter arbeitenden Selbstverwaltung führen. Komponente 2 (Justizsektorreform), zielt darauf ab, dass die Arbeit der Staatsanwaltschaft nach rechtsstaatlichen Grundsätzen

und auf Grundlage der Verfassung erfolgt und arbeitet somit darauf hin, das Vertrauen in eine geordnete rechtsstaatliche Aufgabenwahrnehmung zu stärken. So z.B. durch: (1) eine Auswechslung des Personals der Strafverfolgungsbehörde, ohne „Vorbelastung“ durch den Genozid, (2) eine erhebliche Beschleunigung der Erledigung der anhängigen Strafverfahren durch die Entlastung infolge der GACACA-Rechtsprechung und Schiedsgerichtsverfahren (ABUNZI), (3) die Herstellung von „Ortsnähe“ durch je 2 Staatsanwälte pro Distrikt. Die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen kann erst nach Ablauf eines längeren Zeitraumes festgestellt werden. Die Maßnahmen des Gesamtprogramms zeigen deutlich in die richtige Richtung und **Impact** kann die Bewertung „gut“ (**Stufe 2**) erhalten.

Effizienz: Die Entwicklungsmaßnahme nutzt in adäquater Weise verschiedene Formen der Leistungserbringung wie z.B. Langzeitfachkräfte, Kurzzeitfachkräfte, Beschaffungen, Betriebs- und Verwaltungskosten, Fortbildungen, örtliche Zuschüsse und Finanzierungen. Die Arbeitsteilung zwischen GTZ und DED (und KfW) erfolgt entsprechend deren jeweiliger Kernkompetenzen in der Entwicklungszusammenarbeit. Die komplementär und zeitgleich ansetzende Arbeit im Mehrebenenansatz ist erfolgreich. Die Koordination mit Fachkräften aus der Partnerschaft des Bundeslandes Rheinland-Pfalz mit der Stadt Kigali, dem DED/ZFD sorgt für inhaltliche und personelle Synergieeffekte. Der deutsche Schwerpunktkoordinator ist momentan im Sektor „Dezentralisierung“, dem andere europäische Geberländer (Belgien, Niederlande, Schweden, Großbritannien) und die Europäische Union angehören, im „lead“ (Int). Die **Effizienz** kann mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet werden.

Nachhaltigkeit: Die aufgrund der Beratung von GTZ geschaffene Einheit zur Koordinierung des Dezentralisierungsprozesses soll dauerhaft zwischen Ministerien und Lokalverwaltungen vermitteln. Das Programm hat bereits maßgeblich zur Stärkung der gesetzlichen Regelungen für die GACACA-Gerichte und ABUNZI-Schiedsgerichte beigetragen und die fachliche Qualifikation von Staatsanwälten bewirkt. Die Entwicklung der Leistungsfähigkeit geförderter Träger, Mittler und anderer beteiligter Personen, kann als nachhaltig eingestuft werden, da sich einerseits die bisherige Beteiligung an der Erarbeitung und Anwendung der erarbeiteten Gesetze, Handbücher, DDP, etc. und andererseits der Erhalt und die Umsetzung der erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten positiv darstellen und einen erkennbaren Grad an Eigeninitiative aufzeigen. Ein Risikofaktor für die Nachhaltigkeit sind mögliche erneute innerstaatliche Unruhen. Es gibt bisher keine Anzeichen für eine Rückentwicklung der bisherigen Reformschritte im Zuge der Dezentralisierungsgesetze, Verwaltungsstrukturen, Beteiligung der Bürger in der Verwaltung, den Versöhnungsprozess und die Stärkung der Generalstaatsanwaltschaft. Die **Nachhaltigkeit** kann mit „gut“ (**Stufe 2**) bewertet werden.

Insgesamt kann dem Beitrag der TZ von GTZ und DED im Hinblick auf die fünf Evaluierungskriterien die Bewertung „gut“ (**Stufe 2**) gegeben werden.

Die **Querschnittsthemen** fanden folgende Beachtung im Rahmen des Gesamtprogramms: **Gleichberechtigung der Geschlechter:** Die Beratungsleistungen unterstützen die Gleichberechtigung der Geschlechter z.B. durch gezielte Schulung von Beamtinnen und Staatsanwältinnen und durch die Förderung gendersensitiver Vorgehensweisen in der Rechtspflege. Die Arbeit im MJK zielt durch z.B. Radiosendungen, Herausgabe von Zeitungen, Fußballspiele auf eine Gleichbehandlung zwischen den Geschlechtern ab. Eine Genderanalyse vor Programmbeginn lag jedoch nicht vor. Die Integration von Frauen im politischen Geschehen Ruandas ist in nationalen Gesetzen festgeschrieben. Insofern hat das Gesetz über den Nationalen Frauenrat, das mit Unterstützung der GTZ im Vorläuferprogramm entstanden ist, eine besondere Bedeutung.

Armutsorientierung: Ein Kernelement der Dezentralisierungsgesetze sind die Regelungen hinsichtlich der DDP. Deren Ziel ist die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation, insbesondere der armen Bevölkerungsschichten und die durch GTZ und DED unterstützt werden. Die Beratung der NRO ermöglicht der Zielgruppe der armen ländlichen Bevölkerung, sich am politischen Leben wirkungsvoll zu beteiligen und eigene, auch wirtschaftliche Interessen nachdrücklicher geltend zu machen, da im Rahmen der Leistungssteigerung Maßnahmen durchgeführt wurden, die den NRO konkrete Möglichkeiten und Methoden zur Partizipation und dem selbständigen Handeln an die Hand geben. Die von der Entwicklungsmaßnahme unterstützten Bestrebungen entsprechen dem Ziel 1 der MDG sowie dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Bekämpfung der Armut.

Partizipation und Konfliktbearbeitung: Die Beratungen von GTZ und DED haben einen deutlichen Bezug zur Förderung der Bürgerbeteiligung und Partizipation. Durch die langjährige Beratung im MINALOC für die Gesetzgebung der Dezentralisierung sowie im Justizbereich ist auf die Integration von Aspekten der Bürgerbeteiligung Einfluss genommen worden. Die Vorschriften zur Distriktsverwaltung sowie die Regelungen über den Nationalen Frauenrat sehen eine umfangreiche Bürgerbeteiligung vor und schaffen so auch gleichzeitig die Grundlage für Versöhnung und Konfliktbearbeitung bzw. -prävention.

Folgende **Empfehlungen** richten sich an Programmverantwortliche und die ruandischen wie deutschen Partner der Entwicklungszusammenarbeit:

- **Unterstützung der NRO durch einen nationalen Fonds**, um qualifizierte Fachkräfte punktuell finanzieren zu können; ähnlich dem CDF zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen in den 30 Distrikten.
- Eine **Einheit für die Umsetzung der Dezentralisierung** sollte möglichst hochrangig auf nationaler Ebene organisiert werden. Im Hinblick auf die langfristig angestrebte Struktur der lokalen Gebietskörperschaften bzw. lokale Selbstverwaltungen, sollte durch diese

Einheit ein Diskurs über die Unterschiede zwischen Dezentralisation und Dekonzentration der Verwaltung herbeigeführt werden.

- **Klärung der Aufgabenkompetenz zwischen den Distrikten, Sektoren, Zellen und Dörfern:** Das Handbuch für Verwaltungsverfahren zählt die einzelnen Zuständigkeiten sehr detailliert auf. Dabei gibt es jedoch zahlreiche Überschneidungen. Eine Klärung der Verantwortung für den Aufgabenvollzug erscheint notwendig.
- **System der Aktenführung und Dokumentation:** Zur Unterstützung der Planungsprozesse in der Stadt Kigali und den übrigen Distrikten sollte die Anlage eines geordneten Systems der Aktenführung und Dokumentation in Papierform und elektronischer Form sowie eines Archivwesens veranlasst werden. Auch die politische Kontrolle innerhalb der Lokalverwaltung durch die Bürger setzt einen bestimmten Umfang an schriftlichen Dokumenten in geordneter Weise voraus.
- **Fortentwicklung des Dezentralisierungsprozesses:** Im Rahmen eines Kolloquiums in Kigali könnten durch internationale Referenten die verschiedenen rechtlichen und politischen Möglichkeiten einer Autonomie der lokalen Selbstverwaltung dargestellt werden. Durch eine derartige Konferenz könnte den Entscheidungsträgern in Ruanda die Möglichkeiten für die Fortentwicklung von einem dekonzentrierten System hin zu einer leistungsfähigen Dezentralisierung aufgezeigt werden und gleichzeitig als Ausgangspunkt für die konzeptionelle Vorbereitung der 3. Phase der Entwicklungsmaßnahme dienen.