

Bangladesh: Joysagar Fishfarm

Schlussprüfung

Berichtsdatum	12.09.2001	
OECD-Förderbereich	31320 / Fischereientwicklung	
BMZ-Projektnummer	1987 66 073	
Projektträger	Grameen-Motsho-Foundation (bis 2/94: Grameen Bank)	
Consultant	Y.A. Tang	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	III/87	III/87
Durchführungszeitraum	7 Jahre	11 Jahre
Investitionskosten	7,65 Mio DEM	8,74 Mio DEM
Eigenbetrag	0,65 Mio DEM	1,74 Mio DEM
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7 Mio DEM	7 Mio DEM
Andere beteiligte Institutionen/Geber	./.	./.
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben diente der Verbesserung der Ernährungssituation und der Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Landlose (**Oberziel**, Indikator: Schaffung von 200 - 300 Vollzeit-Arbeitsplätzen) und der Steigerung der Produktion der Joysagar Fish Farm (JFF) durch Mehrartenkultur sowie durch ein effizientes Teichmanagement (**Projektziele**, Indikatoren: Bewirtschaftung von Teichen mit einer Gesamtfläche 540 ha und einem Ertrag von 2.600 kg pro Jahr und Hektar bzw. einer Gesamtproduktion von 1400 T/a). Die Projektmaßnahmen umfassten die Rehabilitierung bzw. Neuanlage von Teichen (Aushub und Reinigung der Teiche und Ausbau der Deiche), den Bau und die Einrichtung von Gebäuden (Unterkünfte, Büros, Lagerräume, Trainingszentrum), die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen (incl. Fahrzeuge), den Bau von 22,5 km ländlichen Verkehrswegen sowie Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen für das Projektpersonal der Joysagar Fish Farm.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die Trägerstruktur hat sich seit 1994 geändert, indem die Joysagar Fish Farm (JFF) aus der Grameen Bank (GB) ausgegliedert und als eigenständige Betriebseinheit in eine neue Stiftung mit dem Namen „Grameen Motsho Foundation (GMF)“ eingebracht wurde. Die GMF ist rechtlich und finanziell formal von der Grameen Bank unabhängig, wird jedoch in ihrem Aufsichtsor-

gan von der Grameen Bank kontrolliert. Die Projektkonzeption (Projektmaßnahmen und Durchführung) wurde im wesentlichen eingehalten. Die Investitionskosten erhöhten sich um ca. DM 1 Mio auf DM 8,7 Mio, wovon DM 7 Mio aus FZ und DM 1,7 Mio (PP: 0,65 Mio) aus Eigenmitteln der Grameen Bank finanziert wurden. Die ursprüngliche Zeitplanung (7 Jahre) wurde unter Berücksichtigung der Restmittelverwendung nach AK überschritten (11 Jahre). Die Restmittelverwendung stellte de facto eine zweite Projektphase dar.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die bei Projektprüfung definierten Ziele wurden weitgehend erreicht und teilweise sogar übertroffen:

- Für rd. 2628 Nutzer wurden dauerhafte Teilzeitbeschäftigungen geschaffen, die ca. 470 Vollzeit Arbeitsplätzen entsprechen, da die Fischzucht und Teichbewirtschaftung die Fischer mit rd. 45 Arbeitstagen pro Jahr beansprucht und diese über eine Arbeitskapazität pro Jahr von 250 Arbeitstagen verfügen. Darüber hinaus entstanden in der Fischvermarktung durch das Projekt rd. 200 zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, d.h. in der Summe 670 Vollzeit Arbeitsplätze. Außerdem wurde die Teichrehabilitierung weitgehend mit manueller Arbeitskraft ohne schwere Baugeräte durchgeführt und erforderte dabei insgesamt rd. 1,7 Mio Arbeitstage, die 6800 Einjahresjobs entsprechen.
- Im Jahr 2000 wurden in 427 Teichen mit einer Gesamtfläche von 414 ha durchschnittlich 2100 kg Fisch pro ha produziert, d.h. insgesamt 870 T (80% der Zielvorgabe). Im langfristigen Durchschnitt gehen wir von einer Flächenproduktivität von 2400 kg/ha aus, die etwas unter den Zielvorgaben des Projektes liegt.
- Neben den quantitativen Produktionsergebnissen ist der Trend zur Produktion von qualitativ höherwertigem Fisch (mehr Gewicht, Lebendfisch sowie Garnelenproduktion mit entsprechend höheren Deckungsbeiträgen) positiv zu beurteilen. Der Umfang der bewirtschafteten Flächen (414 ha) liegt allerdings unter den Erwartungen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch die große Flut im Jahre 1998 bei rd. 50% der Teiche schwere Deichschäden entstanden, die aus Projektmitteln rehabilitiert wurden.

Das durchschnittliche Familieneinkommen der Fischer ist gegenüber der Situation vor Projektbeginn signifikant gestiegen und liegt mit DM 960 p.a. mehr als doppelt so hoch wie das Einkommen von Tagelöhnern. Das Familieneinkommen stammt zu 20% aus Einnahmen aus der Fischproduktion und zu 80% aus anderen landwirtschaftlichen und teilweise kleingewerblichen Aktivitäten (z.B. Rikschafahrer), die zum großen Teil projektinduziert sind. Die Auswirkung der gestiegenen Familieneinkommen auf die Lebenssituation der Fischer und ihrer Familien sind beachtlich und werden besonders an einer generell besseren Ernährung und einer verbesserten Wohnsituation bei den begünstigten Familien deutlich. Außerdem wurde die soziale Organisation der Bevölkerung in der Projektregion verbessert und stellt seitdem ein politisches Gegengewicht gegenüber den früher allmächtigen Landlords dar, denen die Landlosen früher meistens hilflos ausgeliefert waren. Die Sensibilisierungsmaßnahmen durch die Mitarbeiter der JFF führten zu einer Verbesserung der sanitären Verhältnisse (Bau von Latrinen und Schöpfbrunnen) und zu einer hohen Einschulungsrate bei den Kindern, die früher in den meisten Fällen nicht zur Schule gingen.)

Der Frauenanteil bei den Fischfarmgruppen liegt bei 8%. Das Projekt hat über diese direkte Beteiligung hinaus insbesondere indirekt positive Auswirkungen auf die Frauen über verbesserte Ernährung, Gesundheit und Wohnsituation der Familien sowie sehr hohe Einschulungsraten bei den Mädchen in den vom Projekt begünstigten Familien (Kennung **G1**, kein Handlungsbedarf). Angesichts der signifikanten Verbesserung der Lebensbedingungen und der erfolgreichen Selbstorganisation von ehemaligen Landlosen trägt es darüber hinaus zur selbst-

hilfeorientierten Armutsbekämpfung bei (Kennung **SHA**). Signifikante Umweltbelastungen durch das Projekt sind nicht erkennbar (Kennung **URO**, kein Handlungsbedarf).

Im Gegensatz zu den sehr positiv zu bewertenden sozio-ökonomischen Projektwirkungen sind die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse der Schlussprüfung eher problematisch:

Die JFF erwirtschaftete bis zum Jahre 1999 Verluste, die im wesentlichen auf eine 50%ige Beteiligung der Fischer an den Umsatzerlösen zurückzuführen waren. Die der JFF verbleibenden 50% konnten nicht ihre Betriebskosten decken und hatten eine Erosion des Eigenkapitals der JFF und der GMF zur Folge. Aus diesem Grund werden seit 1999 die Fischer an den Betriebs- und Unterhaltungskosten beteiligt. Ein weiterer wesentlicher Kostenfaktor der JFF sind ihre hohen Personal- und Verwaltungskosten, die auf die räumliche Streuung und schlechte Verkehrserschließung der Teichstandorte (hoher Koordinations- und Steuerungsaufwand) und auf den hohen Betreuungsaufwand für die Zielgruppen zurückzuführen sind. Als alleiniger Gläubiger der GMF hat die GB bisher fälligen Schuldendienst gestundet sowie anfallende Verluste mit neuen Krediten bzw. Zuschüssen abgedeckt. Bei den Gesprächen vor Ort stellte die GB einen vollständigen Erlass der Schulden der GMF in Aussicht. Darüber hinaus hat sich im letzten Jahr die wirtschaftliche Lage der JFF durch die mittlerweile eingeführte Kostenbeteiligung der Nutzer und die positive Marktentwicklung etwas entspannt. Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass der Fortbestand der GMF gesichert ist.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzsituation der JFF fanden systematische präventive Unterhaltungsmaßnahmen an den Teichen bisher nicht statt. In dringenden Fällen wurden Instandsetzungsarbeiten an den Teichen aus Projektmitteln finanziert. Erst seit der großen Flut von 1998 zahlen die Fischer und die JFF jeweils 2,5% ihres Anteils an den Verkaufserlösen in einen von der JFF verwalteten Unterhaltungsfonds ein. Die jährlichen Rücklagen decken jedoch bei weitem nicht die Aufwendungen ab, die erforderlich wären, um die Teiche in ihrem ursprünglichen Zustand zu erhalten. Bei Beibehaltung der aktuellen, sich auf oberflächliche Schadensbehebung beschränkenden Unterhaltungsmaßnahmen ist in Zukunft eine fortschreitende Degradierung der Deichkörper zu erwarten. Andererseits ist trotz unzureichender Unterhaltungsmaßnahmen bei den meisten Teichstandorten nicht zwangsläufig mit Produktionseinbußen zu rechnen.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung des Vorhabens im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse ergibt sich ohne Berücksichtigung der zusätzlichen, zum Teil projektinduzierten Einkommen der Zielgruppe aus anderen (landwirtschaftlichen) Aktivitäten sowie der Transportkostensparnisse durch den Straßenbau eine leicht negative volkswirtschaftliche Verzinsung des Projektes (-0,5%). Obwohl der Nutzen der verbesserten sozialen Organisation und Gesundheit der Zielgruppen aufgrund der Beratungsinputs der JFF quantitativ nicht zu fassen ist, würde bei einer Verringerung der VPK um einen hypothetischen Kostenanteil der nicht produktionsbezogenen Beratungsaktivitäten von 20% die gesamtwirtschaftliche Rentabilität leicht positiv (1,1%). Damit liegt die gesamtwirtschaftliche Verzinsung jedoch deutlich unter der Vorgabe des PPB (13%) und muss trotz der signifikanten Verteilungswirkungen des Vorhabens und trotz fehlender Investitionsalternativen im produktiven Bereich in den ländlichen Regionen von Bangladesh als nicht mehr ausreichend bewertet werden.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen des Projektes kommen wir zu folgender Bewertung seiner entwicklungspolitischen Wirksamkeit:

Angesichts der weitgehend erreichten Ziele einerseits und der jedoch weiterbestehenden Risiken für die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen andererseits, messen wir dem Vorhaben eine insgesamt ausreichende **Effektivität** bei (Teilbewertung: Stufe 3).

Aufgrund der Breitenwirksamkeit des Vorhabens (ca. 15.800 direkt oder indirekt Begünstigte) und der signifikanten, positiven Wirkungen des Vorhabens hinsichtlich Einkommenserhöhung und -diversifikation, verbesserter sozialer Organisation sowie der allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen und der signifikanten Stärkung der sozialen Position einer früher mar-

ginalisierten Bevölkerung, kommen wir in Bezug auf die **Signifikanz** und **Relevanz** des Vorhabens zu einer sehr guten Bewertung (Teilbewertung: Stufe 1)

Die gegenüber dem PPB geringere gesamtwirtschaftliche Rentabilität und die schwache Finanzlage der GMF führt zu einer insgesamt nicht mehr ausreichenden **Effizienz** des Projektes (Teilbewertung: Stufe 4).

In Abwägung der genannten Schlüsselkriterien für die entwicklungspolitische Erfolgsbewertung ordnen wir dem Projekt eine **insgesamt ausreichende Wirksamkeit zu (Stufe 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

In zielgruppennahen, partizipativen Vorhaben wie der JFF kommt einer im Umgang mit der Zielgruppe und in partizipativen Methoden erfahrenen und anerkannten, (auch finanziell) engagierten Trägerorganisation eine zentrale und im Vergleich zu technischem Know-How weit größere Bedeutung zu. Fehlende technische Erfahrung kann im Zweifel durch entsprechende Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen kompensiert 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.