

Benin: Forst- und Holzwirtschaft, Phase V

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	31220 / Forstentwicklung	
BMZ-Projektnummer	1995 66 647	
Projektträger	Office National du Bois (ONAB)	
Consultant	GTZ	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1995	4. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	5 Jahre	4 Jahre
Investitionskosten	5,47 Mio. EUR	3,84 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,36 Mio. EUR	0,93 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR	2,91 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben führte die 1986 begonnenen Bemühungen zum Schutz und zur Ergänzung des letzten großen Staatsforstes in Benin mit etwa 16.000 ha Waldfläche mit dem Ziel fort, den Naturwaldkern dauerhaft zu erhalten. Des Weiteren diene das Vorhaben dazu, die Entwicklung der zur besseren Holzversorgung in Vorphasen geschaffenen Teakbestände abzusichern und dazu gehörige Infrastruktureinrichtungen ordnungsgemäß zu unterhalten. Das Projekt war wie die vorangegangenen Phasen als Kooperationsvorhaben mit der GTZ konzipiert. Unstimmigkeiten mit der beninischen Seite über sektorale und institutionelle Reformen führten Ende 2002 zur Suspension des Vorhabens. Die Maßnahmen dieser Phase umfassten innerhalb des Naturwaldkerns des Staatsforstes „Lamawald“ im Wesentlichen die Anlage von rd. 1.050 ha Aufforstungs- und Anreicherungsplantagen sowie Sukzessionssteuerung (vorwiegend mit autochthonen Baumarten der westafrikanischen Region). Im Rahmen der Aufforstungen aus den Phasen III und IV erfolgten Durchforstungen, Maßnahmen zur Waldbrandvorbeugung sowie die Pistenunterhaltung und Anrainermaßnahmen.

Das ursprünglich definierte Oberziel des Vorhabens war alleine auf den Schutz des Naturwaldkerns beschränkt und Projektziele auf der Ebene von durchgeführten Maßnahmen definiert. Die enge Beschränkung des Oberziels auf den Schutz gilt angesichts der hohen Investitionen in die Erstellung von Teakplantagen als nicht mehr zeitgemäß. Die revidierten Oberziele des Vorhabens waren der nachhaltige Erhalt des Ökosystems des Naturwaldkerns im Lamawald sowie ein Beitrag zur nachhaltigen Deckung der nationalen Schnittholzversorgung aus der Plantagenholzproduktion. Diese wurden an der Fläche des ökologisch intakten Naturwaldes im Zent-

rum der Aufforstungen (4.600 ha) sowie am Beitrag der Teakplantagen zur nationalen Schnittholzversorgung (mindestens 30%) gemessen. Als Projektziele wurden definiert a) Die Rehabilitation und der Schutz des Naturwaldkernes (Indikatoren: Zunahme der bewaldeten Fläche im Naturwaldkern und Flächenverluste durch landwirtschaftliche Nutzung oder Feuer); b) Steigerung der Holzproduktion aus Aufforstungen und Versorgung mit Schnittholz (Indikator: Nachhaltige Produktion von mind. 35.000 m³ Schnittholz pro Jahr); c) Substitution von Einkommensausfällen bei der Zielgruppe (aus dem Verzicht auf die konsumtive Nutzung des Naturwaldkernes) durch alternative Einkommensquellen (Indikator: Alternative monetären Einkommen der 420 umgesiedelten Familien erreichen mindestens die Höhe eines ländlichen Durchschnittseinkommens).

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Das Programm umfasste Maßnahmen, die sich im Wesentlichen auf zwei Kernbereiche (waldbauliche Aktivitäten im Naturwaldkern - Aufforstungen, Anreicherungspflanzungen, Feuer-schneisen und weitere Brandschutzmaßnahmen - sowie Unterhalt der Teak-Pflanzungen aus den vorherigen Projektphasen) erstreckten. Des Weiteren wurden begleitende Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der umgesiedelten ehemaligen Brandrodungsfeldbauern finanziert, sowie der Träger in der Forstwirtschaft, Sägewerkstechnik und Planungsverfahren beraten.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass trotz der Suspensierung des Vorhabens der Naturwald wie geplant geschützt ist und die Plantagen eigenständig, ordnungsgemäß und voraussichtlich nachhaltig unterhalten werden. Das Projektkonzept war auch rückblickend geeignet, einen Beitrag zur Reduzierung der identifizierten Kernprobleme zu leisten. Das ONAB führt alle erforderlichen Pflegemaßnahmen im Wesentlichen fristgerecht, ordnungsgemäß und seit Projektende auch mit eigenen Mitteln durch. Phasenweise gab es früher Probleme beim raschen Abtransport des Stammholzes, welche mittels stärkerer Beteiligung von Anrainern sowie durch verstärkten Verkauf von stehenden Bäumen an private Nachfrager reduziert wurden. Der im PP-Bericht ausgewiesene Gesamtzeitplan der Projektdurchführung wurde im Wesentlichen eingehalten.

Grundlage für die Aktivitäten in den Plantagen bildet der Waldwirtschaftsplan. Dieser wurde im Jahr 2004 auf der Basis einer detaillierten Inventur für die Forste aktualisiert und auf ein vom Träger finanziertes, rechnergestütztes System umgestellt. Dieses ermöglicht neben der Entnahmeplanung auf der Basis von aktualisierten Wachstumsmodellen auch eine einfache Kontrolle der zeitgemäßen Durchführung in den einzelnen Parzellen.

Die im Waldwirtschaftsplan definierten Aufgaben werden quantitativ wie geplant durchgeführt und in wachsendem Umfang an lokale Kleinunternehmer und Anrainergruppen vergeben. Die in den Vorphasen existierenden Vermarktungsprobleme für Stangenholz aus Erstdurchforstungen und nicht kostendeckende Preise für Stangen aus Zweidurchforstung verbesserten sich bereits in der Durchführung der Phase V, so dass für die Zweidurchforstung der Bedarf an FZ-Mitteln erheblich reduziert wurde. Weitere Nachfragesteigerungen nach dem Stangenholz und die effizientere Direktvermarktung der Stangen über die Anrainer führte dazu, dass mittlerweile selbst Erstdurchforstungen keines Zuschusses aus ONAB Mitteln mehr bedürfen.

Der Durchführungszeitraum weicht mit 4 Jahren nicht erheblich von der Planung ab und bei Suspendierung waren die aus FZ-Mitteln notwendigen Unterstützungsmaßnahmen durch eine sukzessive Reduktion der Notwendigkeit der Finanzierung von Pflegemaßnahmen weitgehend abgeschlossen. Durch die zunehmende Einbindung der Anrainerbevölkerung in die Pflegemaßnahmen und die Entwicklung des Ansatzes der Naturverjüngung konnten die Voraussetzungen

für zukünftig kostengünstigeres Management der Plantagen und eine stärkere Zielgruppenbeteiligung gelegt werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Oberziele des Vorhabens wurden erreicht: Es wurden seit Abschluss des Vorhabens keine Felder oder illegale Rodungen im Naturwaldkern festgestellt und die Etablierung des Waldökosystems verläuft mittels der Ergänzungspflanzungen wie geplant. Auf Basis des aktuellen Forstmanagementplanes ermöglichen die Plantagen langfristig eine nachhaltige Schnittholzentnahme von 40.000 (evtl. 45.000) m³ pro Jahr bzw. im aktuellen Wuchsstadium von 30.000-35.000 m³ pro Jahr (i. e. geschätzter Marktanteil: 39 - 46 %).

Die Projektziele können ebenfalls als erreicht angesehen werden. Die bewaldete Fläche im Naturwaldkern hat wie geplant zugenommen und wurde durch Maßnahmen der Sukzessionssteuerung gesichert. Das bei PP identifizierte Kernproblem der Ausdehnung von Ackerflächen in die Restwaldbestände und des damit einhergehenden Verlustes der Naturwaldflächen wurde erfolgreich beseitigt. Die erfolgten Brandschutzmaßnahmen in Kombination mit dem Wegfall des Wanderfeldbaus dämmten die Häufigkeit und schädigende Wirkung von Bränden ein. Für die Sicherstellung der nachhaltigen Eindämmung von Bränden im Naturwaldkern sind weitere Anstrengungen notwendig, damit reduzierter Pflegebedarf nicht zu wachsender Unzufriedenheit der Bevölkerung führt. Da die Unterschreitung des Schwellwertes noch nicht sicher nachhaltig ist, bewerten wir dieses Projektziel bei SP als knapp erreicht. Der Projektzielindikator für die nachhaltige Schnittholzproduktion erreicht den angestrebten Wert. Für die ursprünglich im Wald siedelnden Bevölkerungsgruppen wurden durch das Projekt soziale Infrastrukturmaßnahmen und einkommensfördernde Maßnahmen finanziert und sie werden für die Pflegemaßnahmen angestellt. Durch eigenständige Vermarktung von Brennholz sowie den teilweisen Anbau von Stangenholz wurde zudem die Privatsektorentwicklung gestärkt. Das Projektziel scheint bei Abschätzung der Einkommen aus Arbeiten in Anrainergemeinschaften erreicht, welche 2.600-3.900 Voll-Arbeitskräften monetäre Einkünfte auf dem Niveau des durchschnittlichen ländlichen Einkommens bieten. Da die umgesiedelten Bevölkerungsgruppen überproportional an diesen Arbeiten beteiligt sind und auch über weitere Einkommensquellen in den Plantagen sowie den Agroforstlichen Zentren Einkommen erzielen, erscheint dies gesichert.

Durch die Anstellung der sonstigen Anrainerbevölkerung aus der Projektregion für Pflegemaßnahmen erwirtschaftet auch diese erhebliche Einkommen, für die es in der Region keine Alternativen gibt. Durch Zahlung eines Beitrages der Zielgruppeneinnahmen an die Dorfverwaltung werden darüber hinaus soziale Infrastrukturmaßnahmen finanziert bzw. unterhalten.

Seit Projektbeginn hat sich die inländische Nachfrage nach Teak verbessert, wodurch sich Vermarktungsprobleme reduziert und die lokalen Teakpreise erhöht haben. Der Träger kann ohne Mittelzuweisungen wirtschaften und aus nachhaltiger Nutzung langfristig die Mindestrentabilität der Investition erzielen, wie sie die Investitionen in die Teakplantagen (für letztere waren in den Vorphasen erhebliche FZ- und TZ-Mittel eingesetzt worden) erfordern. Die nachhaltige Nutzung der Altplantagen, die im Projekt entwickelte Methode der Naturverjüngung sowie die verbesserten inländischen Absatzpreise trugen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei. Durch den anstehenden Verkauf des angegliederten Sägewerks würde sich die Transparenz des Finanzströme aus Plantagenbetrieb und Holzverarbeitung erhöhen. Der Export eines Teiles des Stammholzes im Rahmen der nachhaltigen Entnahmekquote könnte bei strenger Begrenzung (z. B. Kontingentierung) die Rentabilität erhöhen und das Ziel der inländischen Holzversorgung ökonomisch absichern. Langfristig könnte dies Anreize zur Stärkung des lokalen Angebotes liefern, ohne im Land den Raubbau an Holzressourcen zu fördern.

Programmwirkungen

Unter Berücksichtigung der Anpassung des Zielsystems wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt bewertet:

- Der dauerhafte Erhalt und die Rehabilitierung des Naturwaldkernes sowie die Steigerung der Holzproduktion wurden weitgehend im erwarteten Umfang erreicht und es gibt keine konkreten Anhaltspunkte für eine Gefährdung der nachhaltigen Zielerreichung. Des Weiteren ist die Zielgruppenbevölkerung an der weiteren Beteiligung an den Waldarbeiten interessiert und generiert dadurch einen bedeutenden Beitrag zum Familieneinkommen. Die Dorfgemeinschaften erhalten durch diese Arbeiten einen erheblichen Anteil ihres Finanzaufkommens und finanzieren damit soziale Infrastrukturmaßnahmen. Indirekt trägt das Projekt zur Entwicklung von Privataktivitäten und lokaler Selbstorganisation bei. Die Projektziele sind überwiegend erreicht bzw. übererfüllt worden. Wir beurteilen deshalb die Effektivität des Projektes als zufrieden stellend (Teilnote Effektivität: 2).
- Auch wenn der FZ-Mitteleinsatz der bestehenden Projektphase mit 2,91 Mio. EUR relativ niedrig ist und die Projektmaßnahmen mit 57% der ursprünglich veranschlagten FZ-Mittel weitgehend vollständig durchgeführt wurden, sind die Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Vorphasen relativ aufwändig gestaltet. Da sie zum erheblichen Teil der Schaffung von produktiven Forstplantagen dienten, stellt eine Überprüfung der Rentabilität dieses Investitionsteiles ein bedeutendes Element der Effizienzbewertung dar. Die Teakkomponente erreicht die notwendige Minimalverzinsung unter Vollkostenberücksichtigung und lässt sich durch einen Telexport absichern. Die Gesamtinvestition wäre für die alleinige Erreichung des Schutzzieles zu hoch, wobei dieses jedoch auch eine Verzinsung der Plantagen unterhalb der üblichen Referenzwerte zulässt. Die Allokationseffizienz wird aus der Kombination von erreichter Mindestverzinsung mit einer zu angemessenen Kosten erreichten Oberzielerreichung gebildet, so dass die Effizienz als ausreichend eingestuft wird (Teilnote Effizienz: 3).
- Die Relevanz des Oberzieles ist auf Grund des weiter zunehmenden Druckes auf natürliche Ressourcen, der Holzverknappung und der steigenden Holznachfrage im Benin nach wie vor gegeben. Die Oberziele sind weitgehend erreicht worden, wobei für die Sicherstellung der nachhaltigen Eindämmung von Bränden im Naturwaldkern weitere Anstrengungen notwendig sind, damit reduzierter Pflegebedarf nicht zu wachsender Unzufriedenheit der Bevölkerung führt. Ohne das Projekt wäre der Naturwaldkern mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nur noch in Resten vorhanden und auch der Erhalt der Altplantagen wäre unter dem mangelhaften Management der zum Träger alternativ zuständigen Behörde (DFRN) stark gefährdet, sofern man die Erfahrungen der von ihr betriebenen Brennholzplantagen betrachtet. Der Beitrag des Projektes zur nationalen Schnittholzversorgung ist nennenswert, während ein signifikanter Beitrag zur nationalen Brennholzversorgung nicht erreicht wurde, was jedoch auf Grund der Größe der angelegten Plantagen auch nicht zu erwarten war. Insgesamt stufen wir die Signifikanz und Relevanz des Vorhabens als ausreichend ein (Teilnote Relevanz/Signifikanz: 3).

Auf der Basis der obigen Einzelbewertung stufen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als insgesamt ausreichend (Erfolgstufe 3) ein.

Insgesamt hat das Projekt ausgesprochen positive Umweltwirkungen bewirkt, da die degradierten Naturwaldflächen rehabilitiert und die Teakaufforstungen weiter gepflegt werden. Durch die Bereitstellung von Nutzholz für den beninischen Markt wird der Druck auf die restliche Baumvegetation deutlich vermindert. Durch die insbesondere für Frauen geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten bei den Waldarbeiten, der Brennholzverarbeitung sowie der Nutzung der Waldnebenprodukte (Blätter und Medizinpflanzen) trägt das Vorhaben zur Gleichstellung der Geschlechter bei. Insgesamt stärkt die zunehmend private Durchführung von Projektmaßnahmen in den Plantagen lokale Unterauftragnehmer und Anrainergemeinschaften sowie durch die dezentrale Verwendung von Nebeneinkünften auf Dorfebene die Entwicklung lokaler sozialer Infrastruktur und trägt somit zur partizipativen Entwicklung bei. Da die lokale Bevölkerung der Projektregion als überwiegend arm eingestuft ist, trägt die Auftragsvergabe an sie zur Sicherung des Lebensunterhaltes armer Bevölkerungsschichten bei.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die finanzielle Autonomie des Trägers sichert erheblich die regelmäßige und fristgerechte Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen, indem die Terminierung der Arbeiten nicht von Mittelzuweisungen abhängt. Die weitgehende Auslagerung der Durchführung dieser Einheiten an private Unterauftragnehmer und die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in diese Arbeiten sind bedeutende Faktoren für den Erfolg des Ansatzes. Unter diesen Bedingungen kann auch ein staatlicher Träger die nachhaltige Forstbewirtschaftung gewährleisten.

Die begleitende Schulung der lokalen Verarbeiter kann sich auch bei einem auf die Förderung des primären Sektors abzielenden Vorhaben als bedeutendes Element erweisen, um die Integration des Projektoutput in die Verarbeitungsketten zu stärken, die lokale Nachfrage nach dem bei Prüfung relativ unbekanntem Produkt (hier: Teak) zu erhöhen und so zum Entstehen eines Privatsektorengagements in der Verarbeitung und langfristig in der Produktion beizutragen.

Die Naturverjüngung anstelle von Aufforstungen erweist sich als ein effizientes Instrument zur Kostensenkung in der nachhaltigen Holzproduktion, die unter bestimmten Umständen auch auf Wertholz wie Teak angewendet werden kann.

Eine realistischere Einschätzung des Umsetzungswillens von Beratungsmaßnahmen (z. B. zur Sektorreform und transparenten Buchführung) kann zur Reduktion der Beratungskosten und damit des Mitteleinsatzes ohne Beeinträchtigung der Zielerreichung führen.

Die kleinbäuerliche Holzproduktion kann ein ergänzender Betriebszweig sein, wenn die lokale Nachfrage die Vermarktung sicherstellt und durch geeignete Konstellationen die anfänglichen Liquiditätsengpässe überwunden bzw. die Opportunitätskosten minimiert werden können.

Die Festlegung des Zeitpunktes der Schlussprüfung von mehrphasigen Vorhaben, die inhaltlich aufeinander aufbauen und gleichzeitig am gleichen Standort durchgeführt werden, sollte zur klaren Abgrenzung des Prüfungsgegenstandes genau geprüft werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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 oben 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 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.