

Bolivien: Armutshilfeorientiertes Soforthilfeprogramm

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Materielle Nothilfe	
BMZ-Projektnummer	2000 66 308	
Projektträger	Prefectura del Departamento de Cochabamba	
Consultant	Stange Consult	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 2001	1. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	30 Monate	48 Monate
Investitionskosten	5,99 Mio. EUR	6,11 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,88 Mio. EUR	1,00 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR	5,11 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben wurde bei Prüfung als selbsthilfeorientiertes, offenes Programm (Nothilfeprogramm) in ländlichen Armutsprovinzen des Departements Cochabamba konzipiert. Gefördert wurden arbeitsintensive Maßnahmen zur Behebung von in 2000/2001 durch Überschwemmungen und Dürre eingetretenen Schäden an landwirtschaftlichen Flächen und der Wegeinfrastruktur (Komponente A: „Erosionsschutz landwirtschaftlicher Flächen“) bzw. zur Vorbeugung weiterer Witterungsschäden (Komponente B: „Entwässerungseinrichtungen an Wegen“). Das Oberziel wurde definiert als ein Beitrag zur Verbesserung der Armutssituation der ländlichen Bevölkerung und zur Verringerung der Abwanderungstendenzen in den von anomalen klimatischen Bedingungen betroffenen Armutsgebieten des Departements von Cochabamba. Das Vorhaben sollte dabei zur Wiederherstellung und Verbesserung der Erwerbsgrundlagen der durch Dürre und Überschwemmungen geschädigten ländlichen Bevölkerung sowie zur Schaffung von zumindest temporärer Beschäftigung für die arbeitslose oder unterbeschäftigte lokale Bevölkerung beitragen. Aufgrund des ursprünglich vorgesehenen Nothilfecha-

racters des Vorhabens wurden im Programmverlauf weder Oberziel- noch Programmzielindikatoren festgesetzt; erst mit der Abschlusskontrolle (AK) wurden Programmzielindikatoren für die weitere Erfolgsmessung festgelegt. Träger des Vorhabens war die Präfektur von Cochabamba.

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

Aus ex post Sicht ist die Einstufung des Vorhabens als Nothilfeprogramm nicht mehr gerechtfertigt. Dazu hätte es aus heutiger Sicht den mit den BMZ abgestimmten Kriterien und Verfahren für Eilverfahren bei Naturkatastrophen, Krisen und Konflikten gerecht werden müssen. Laut Art. 47 der Leitlinien gilt für Wiederaufbauvorhaben, die der Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen und Krisen entstanden sind, ein besonderes Verfahren, welches die umgehende Einleitung und zügige Durchführung von Maßnahmen ermöglichen soll. In der Tat wurde das Vorhaben einer verkürzten Prüfung unterzogen. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgte jedoch mit mehr als einem Jahr Verspätung. Somit ist davon auszugehen, dass das Vorhaben nicht zu einer zeitnahen Beseitigung von aufgrund der Notsituation entstandenen Schäden bzw. der zügigen Durchführung von Wiederaufbaumaßnahmen beigetragen hat. Allerdings lässt auch die Wahl der Maßnahmen - zumindest was die Erosionsschutzkomponente betrifft - darauf schließen, dass es vorrangig nicht, wie für Eilverfahren typisch, um die kurzfristige Reparatur zerstörter Infrastruktur oder die zügige Rehabilitierung vom Zusammenbruch bedrohter Infrastruktur ging. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde das Vorhaben somit hinsichtlich der Wirkungs- und Nachhaltigkeitsansprüche wie ein reguläres und nicht wie ein Nothilfeprogramm bewertet. Wie nachfolgend dargestellt, konnte das Vorhaben allerdings auch unter Anwendung eines regulären Anspruchsniveaus zumindest teilweise nachhaltige Ergebnisse erzielen. Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass die Datenlage hinsichtlich der erzielten Wirkungen eingeschränkt war.

Die Programmmaßnahmen setzen sich zusammen aus zwei Investitionskomponenten: 1) Komponente A - Erosionsschutz landwirtschaftlicher Flächen und 2) Komponente B - Entwässerungseinrichtungen an ländlichen Wegen. Im Rahmen der Komponente A wurden zunächst mit Unterstützung der FZ dörfliche Landnutzungspläne erarbeitet, auf deren Grundlage in acht Wassereinzugsgebieten die folgenden Maßnahmen durchgeführt worden sind: Errichtung von Trockenmauern zur Anlage von Hangterrassen, Ausschachtung von Sicker- und Hanggräben, Errichtung von Abflusssperren in bestehenden Erosionsrinnen, Verteilung bzw. Anpflanzung von Saatgut und Obstbäumen, Sicherung von Hanglagen und von Trockenmauern durch Bepflanzung sowie Anlage von Nutzholzpflanzungen einschl. Umzäunung.

Für die Arbeiten der Komponente A wurden insgesamt 82 Ortschaften bzw. Dorfgemeinschaften mit insgesamt 3.754 Familien einbezogen und auch in der Bewirtschaftung der Anbauflächen geschult. Die Schulungsmaßnahmen waren insofern erfolgreich, als diese sowie benachbarte (nicht am Programm beteiligte) Dorfgemeinschaften inzwischen damit begonnen haben, die Erosionsschutzmaßnahmen auf zusätzlichen Flächen mit eigenen Mitteln fortzusetzen.

In der Komponente B wurden auf 10 ländlichen Wegen mit einer Gesamtlänge von 374 km die folgenden Verbesserungsmaßnahmen vorgenommen: Bau und Aushub von Seitengräben, Aushub von Abflusssperren, Neubau bzw. Verbesserung von Durchlässen, Furten, Sinkkörben (*gabiones*), Mauerwerk und Betonkanälen sowie die Verbesserung einer bestehenden Brücke.

Im Rahmen der Komponente A wurden begleitend – insbesondere für die Erstellung der dörflichen Landnutzungspläne – rd. 660 Schulungs- und Aufklärungsveranstaltungen mit Unterstützung der FZ-Mittel durchgeführt. Mit Programmmitteln wurden ebenfalls die Personalkosten der Durchführungseinheit UTEPE (*Unidad Transitoria de Ejecución del Programa de Emergencia*) finanziert, zudem wurden die Büroausstattung sowie die erforderlichen Fahrzeuge beschafft.

Die bei PP definierten Planungskriterien wurden fast vollständig eingehalten. Die Auslegung der Maßnahmen war angemessen und hat ihren Zweck voll erfüllt. Das Programm konnte allerdings nicht, wie bei PP angestrebt, innerhalb von zwei Jahren abgewickelt werden. Vielmehr verlängerte sich die Umsetzungsdauer auf über vier Jahre.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Relevanz: Das Programm hat eine hohe entwicklungspolitische Relevanz, da es auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in einem Gebiet mit extrem hoher Armutinzidenz abzielte und somit auch rückblickend in vollem Umfang den sektoralen Prioritäten der bolivianischen Regierung entspricht. Die unterstellte Wirkungskette des Vorhabens (Verbesserte landwirtschaftliche Produktionsgrundlage reduziert die Anfälligkeit für witterungsbedingte Ertragsschwankungen, bessere Verkehrsanbindung erhöht das Vermarktungspotenzial – beide „Stränge“ tragen zur Stabilisierung bzw. Steigerung der Haushaltseinkommen bei) ist weitgehend zutreffend. Allerdings entspricht die bei Prüfung gewählte Konzeption des Vorhabens weniger einem auf kurzfristigen Wiederaufbau ausgerichteten Nothilfe- als einem regulären FZ-Vorhaben, das mittelfristig auf die Verbesserung der vor der Notsituation herrschenden Lebensbedingungen abzielte. Das Vorhaben war räumlich und sachlich von sehr begrenztem Umfang und hat somit keine größere Breitenwirkung gehabt. Die Zusammenarbeit mit anderen Gebern spielte in diesem Vorhaben nur eine untergeordnete Rolle. Mit der GTZ fand insofern eine sinnvolle Arbeitsteilung statt, als dass die TZ darauf abzielte, kurzfristig Nahrungsmittel und Saatgut zu liefern, die FZ sich hingegen auf mittelfristigen Erosionsschutz und Wegeentwässerung konzentrierte. Die Relevanz des Vorhabens wird insgesamt als zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Effektivität: Bei Abschlusskontrolle wurden folgende Indikatoren zur Messung des Programmziels hinsichtlich der Komponente A, Verbesserung des Erosionsschutzes landwirtschaftlicher Fächer und Verbesserung der Produktionsgrundlagen definiert: (1) Entwicklung der Ernteerträge für die einzelnen Anbaukulturen und 2) Entwicklung des vermarkteten Anteils an der Ernte). Sofern die eingeschränkte Datenlage eine angemessene Beurteilung erlaubt, sind beide Indikatoren, wie nachfolgend dargestellt, als teilweise erfüllt anzusehen. Hinsichtlich der Ernteerträge kann festgehalten werden, dass die Erträge einzelner Anbaukulturen in einigen Einzugsgebieten des Vorhabens über den departamentalen Durchschnittswerten liegen. Allerdings ist aufgrund fehlender Ausgangsdaten nicht bekannt, ob sich die Ernteerträge gegenüber der Situation vor bzw. ohne das Programm verbessert haben. Hinsichtlich der einzelbetrieblichen Deckungsbeiträge ist zu vermuten, dass sich diese aufgrund von erhöhter Anbauintensität sowie von erhöhten Durchschnittserträgen leicht positiv entwickelt haben. Von der Komponente B (Entwässerungseinrichtungen an Wegen) profitierten insgesamt ca. 160.000 Anlieger, die über diese Wege verkehrstechnisch angebunden sind. Rund 12% der Zielgruppe profitierten zudem von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich des Wegebaus, was als eher geringe Beschäftigungswirkung anzusehen ist.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als zufrieden stellend (Teilnote 3).

Effizienz: Gemessen an den Gesamtkosten wurden die Ziele mit einem angemessenen Mitteleinsatz erreicht. Die Durchführungsdauer entsprach nicht den Anforderungen eines als Nothilfe konzipierten Programms und verlängerte sich von 2 auf rund 4 Jahre. Dadurch erhöhten sich die geplanten Verwaltungskosten des Vorhabens um knapp 150 TEUR, die für den Consultant um fast 200 TEUR. Die verbesserten landwirtschaftlichen Flächen sowie die rehabilitierten Wege werden von der Zielgruppe genutzt und instand gehalten. Die erbrachten Leistungen werden von ihr als überwiegend positiv bewertet. Die Effizienz des Vorhabens wird insgesamt als zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Ursprüngliches Oberziel des Programms war es, einen Beitrag (i) zur Verbesserung der Armutssituation der ländlichen Bevölkerung und (ii) zur Verringerung der Abwanderungstendenzen in den von anomalen klimatischen Bedingungen betroffenen Armutsgebieten des Departements von Cochabamba zu leisten. Dies ist teilweise gelungen. Während keine Daten über die Entwicklung der Abwanderungstendenzen über den Programmverlauf vorliegen, ist davon auszugehen, dass das Vorhaben angesichts der Strukturschwäche des Programmgebietes die Migrationstendenzen der Bevölkerung nicht grundsätzlich aufhalten konnte. Möglich, aber nicht nachweisbar ist allerdings, dass die Abwanderungstendenzen ohne die Leistungen des Vorhabens noch stärker ausgefallen wären. Insgesamt können die Anbauflächen dank der Erosionsschutzmaßnahmen intensiver genutzt werden, was sich angabegemäß auch in steigenden Familieneinkommen niederschlägt. Zu einem verbesserten Einkommen trägt mittelfristig auch der Verkauf von Nutzholz bei. Insofern ist ein Beitrag zur Verbesserung der Armutssituation zwar nicht mit Daten belegbar, dennoch aber zu vermuten. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit wird als noch zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Nachhaltigkeit: Die Nachhaltigkeit des Vorhabens wird im Hinblick auf die Unterhaltung der verbesserten landwirtschaftlichen Flächen sowie der ländlichen Wege positiv eingeschätzt. Die im Rahmen der Ex Post-Evaluierung besichtigten Produktionsflächen und Wege befinden sich in einem guten bis sehr guten Zustand. Positiv zu bewerten ist ebenso, dass sowohl am Programm beteiligte als auch benachbarte Dorfgemeinschaften begonnen haben, die Erosionsschutzmaßnahmen auf zusätzlichen Flächen mit eigenen Mitteln fortzusetzen. Gewisse Nachhaltigkeitsrisiken im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Erträge und somit auf das Familieneinkommen ergeben sich jedoch aus der Tatsache, dass das Saatgut im Zeitablauf wieder degeneriert und im Programmgebiet bislang keine Politik zur nachhaltigen Saatgutverbesserung existiert. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit als zufrieden stellend eingestuft (Teilnote 3).

Zusammenfassende Gesamtbeurteilung: Aufgrund der o. g. Teilbewertungen ergibt sich für das Vorhaben im Gesamtvotum eine zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Note 3).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Programmübergreifende Schlussfolgerungen haben sich nicht ergeben.

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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.