

Bulgarien: Großmarkt Maritza

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	33120 / Groß- und Einzelhandel	
BMZ-Projektnummer	1999 05 001 (Sachinvestition)	
Projektträger	Marktgesellschaft „Maritza AG“	
Consultant	BT Bau + Technik	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	08/1999	08/1999
Durchführungszeitraum	17 Monate	29 Monate
Investitionskosten	5,7 Mio EU, davon 4,4 Mio für Errichtung des Großmarkts Maritza, 1,3 Mio EUR zur (Teil)finanzierung anderer Großmärkte	5,8 Mio EUR, davon 5,5 Mio EUR für Errichtung des Großmarkts Maritza, 0,4 Mio EUR für (Teil)finanzierung des Marktes Pazardjik
Eigenbeitrag	1,1 Mio EUR	1,3 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel (EUR)	4,6 Mio EUR	4,5 Mio EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	5	

* Das Darlehen wurde um Restmittel von 83 TEUR gekürzt

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die konzeptionellen Grundlagen des Vorhabens beruhen auf einem Großmarktprogramm für Bulgarien, das Anfang der 90er Jahre im Rahmen der deutschen TZ konzipiert wurde und durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) finanziert werden sollte. Ursprünglich war der Aufbau eines vertikal strukturierten Großmarktsystems an insgesamt 10 Standorten, im Wesentlichen als komplette Marktneugründungen (Greenfield Approach), vorgesehen. Einer dieser Standorte war die im Maritzatal, einem traditionellen Produktionszentrum für Obst und Gemüse, gelegene Stadt Haskovo. Für das Gesamtprogramm hatte die EBWE ursprünglich Mittel in Höhe von 35 Mio USD bereitgestellt. Der EBWE-Kredit wurde in 1997 auf 10 Mio USD gekürzt. Das in 1999 geprüfte FZ/TZ-Kooperationsvorhaben sah die Umsetzung des ursprünglichen Groß- und Erzeugermarktkonzepts (d.h. Schaffung von Infrastruktur für die 2 Nutzergruppen Großhändler und Produzenten) für den Standort Haskovo im Rahmen der deutschen EZ vor. Aufgaben der FZ waren die Finanzierung des Baus eines Groß- und Erzeugermarktes einschließlich Nebengebäuden, Kühl- und Lagerflä-

chen. Daneben sollten im Rahmen eines offenen Programms die voraussichtlichen FZ-Restmittel, die bei PP auf rd. 1,3 Mio EUR geschätzt wurden, für die Rehabilitation von in der Umgebung von Haskovo bestehenden Lagerkomplexen und zur (Teil)finanzierung von zum Zeitpunkt der PP noch nicht näher bestimmten weiteren Großmärkten verwendet werden. Das Vorhaben hatte damit teilweise den Charakter eines offenen Programms. Die TZ-Aufgaben umfassten die Erarbeitung eines detaillierten Betriebskonzeptes und die Gründung bzw. Unterstützung von Erzeugergemeinschaften (EZG), die als eine für den Projekterfolg sehr wesentliche Nutzergruppe angesehen wurden.

Projektziel des Vorhabens war, dass die als Träger des Vorhabens gegründete Marktgesellschaft (MG) Maritza AG auf dem Erzeuger- und Großmarkt einen wirtschaftlichen und kosteneffizienten Warenumsatz unter hygienischen Bedingungen sicherstellt. Indikatoren für die Erreichung des Projektziels 3 Jahre nach seiner Inbetriebnahme sind: (1) Der Warenumsatz beträgt mindestens 45.000 t. (2) EZG beschicken den Markt mit mehr als 70 % ihrer Produktion. (3) Die Relation der Betriebskosten zum Umsatz sind mindestens so gut wie in anderen vergleichbaren Großmärkten in Mitteleuropa. (4) Es bestehen keine hygienischen Beanstandungen des Warenumsatzes im Großmarkt durch den Wirtschaftskontrolldienst. (5) Die Marktgesellschaft ist in der Lage, ihren Zahlungsverpflichtungen aus dem weitergeleiteten FZ-Kredit zu entsprechen.

Oberziel des Vorhabens war, einen Beitrag zur Entstehung eines wettbewerbsfähigen und privatwirtschaftlich getragenen Vermarktungssystems für Obst und Gemüse mit EU-konformen Marktstrukturen zu leisten. Damit sollten Beiträge zu Produktions- und Einkommensverbesserungen bei landwirtschaftlichen Betrieben und dem privaten Handel sowie zur Verbesserung der Versorgung städtischer Verbraucher und zur Erhöhung der Exporte von Obst und Gemüse geleistet werden.

Indikatoren für die Erreichung des Oberziels sind: (1) Eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Handelsunternehmen und der landwirtschaftlichen Betriebe. (2) Die Steigerung der Handelsvolumina sowie der Obst- und Gemüseexporte und des Pro-Kopf-Verbrauchs an Obst und Gemüse.

Problematisch an der Zielformulierung erscheint die implizite Annahme auf der Oberzielebene, dass die unbefriedigende Absatzlage der bulgarischen Landwirtschaft vor allem auf Problemen bei der Vermarktung der landwirtschaftlichen Produktion beruht. Wie bei PP dargestellt, bestanden auch erhebliche Angebotsprobleme, z.B. die geringe Qualität der erzeugten landwirtschaftlichen Produkte, die wenig effiziente Produktion, Probleme bei der Verpackung und einer zeitgerechten Verfügbarkeit. Diese Probleme sind aber primär nicht durch eine Verbesserung der Vermarktung zu lösen. Auf Projektzielebene erscheint der Indikator 3 als wenig operationalisierbar.

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

Ansatzpunkt des Projektes war es, die Entwicklung des bulgarischen landwirtschaftlichen Sektors im Bereich Obst- und Gemüseanbau zu fördern. Auf die Landwirtschaft entfielen bei PP 15 % des BIP und rd. 23 % der Beschäftigung (2002: 12,5 % bzw. 27,4 %). Vor der politischen Wende (1989) exportierte Bulgarien rd. 40 % seiner landwirtschaftlichen Produktion in Länder des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Es war im RGW ein wichtiger Exporteur von Obst und Gemüse. Der Zusammenbruch des RGW und die politische Wende in Bulgarien führten zu einem starken Einbruch im Landwirtschaftssektor. Bezogen auf das Jahr 1990 lag die landwirtschaftliche Produktion in 1996 bei lediglich 62 % und hat sich seitdem nicht nachhaltig erhöht. Bei Projektprüfung wurde ein wesentliches Problem für die landwirtschaftliche Entwicklung im Zusammenbruch der staatlichen Vermarktungsstrukturen und der Überforde-

rung der kleinen Erzeuger mit der eigenständigen Vermarktung ihrer Produkte gesehen. Ursachen waren die fehlenden Kenntnis von aktuellen Marktpreisen und die schlechte Anbindung an wichtige nationale (Sofia) und internationale Absatzmärkte für Obst- und Gemüse. Die nach 1989 im Wesentlichen spontan gebildeten offenen Märkte wurden als nicht geeignet betrachtet, um einen Beitrag zur effizienten Vermarktung von Obst- und Gemüse zu leisten, da hier keine klare Trennung des Angebots in Qualitätsstufen erfolgte und sowohl Angebots- als auch Nachfrageseite sehr inhomogen waren (d.h. hohe Transaktionskosten). Außerdem wurden in diesen Märkten gesundheitliche Gefahren gesehen, da sie überwiegend nicht den geltenden Hygienevorschriften entsprachen, ohne dass dies sanktioniert wurde.

Wesentlicher Teil der Projektkonzeption war, dass die am Projektstandort agierenden Produzenten durch TZ-Unterstützung institutionell so beraten und gestärkt werden konnten, dass sie eine gemeinschaftlichen Vermarktung ihrer Produktion anstreben würden und dass diese Genossenschaften fähig sein würden, diese Vermarktung zu realisieren. Dies sollte auf dem aus FZ-Mitteln finanzierten Markt geschehen, dessen Güterangebot zum wesentlichen Teil von diesen EZG stammen sollte (Erzeugermarkt). Es wurde davon ausgegangen, dass der Markt wegen des umfangreichen Warenangebotes auch für Großhändler attraktiv sein würde, u. a. weil hier größere homogene Handelschargen, wie sie z. B. für den Export benötigt werden, vergleichsweise einfach zusammenstellbar sein würden. Daneben war davon ausgegangen worden, dass in Haskovo genügend Marktpotential für die Einrichtung eines Großmarktes bestand. Seine Infrastruktur sollte ebenfalls im Rahmen des FZ-Vorhabens erstellt werden. Wegen der Vorteile der gemeinschaftlichen Vermarktung und einem zusätzlichen Absatz an die Großhändler war davon angegangen worden, dass die EZG bereit und in der Lage sein würden, die im Vergleich mit den bestehenden offenen Märkten deutlich höheren Gebühren (ursprünglich 7 % vom Warenwert) an die Marktgesellschaft (MG), den Betreiber des Erzeuger- und Großmarktes, zu zahlen. Insgesamt sollten 80 % der Gesamteinnahmen durch Gebühren von den EZGs erzielt werden, während für die von den Großhändlern genutzte Infrastruktur nur vergleichsweise geringe Nutzergebühren (20 % der Gesamteinnahmen) erhoben werden sollten, um den Standort Haskovo für sie attraktiv zu machen.

Ein abgestimmtes Betriebskonzept für den Erzeuger- und Großmarkt in Haskovo lag bei PP noch nicht vor. Das Betriebskonzept sollte parallel zur Durchführung der Baumaßnahmen, die zu 75 % aus FZ und zu 25 % aus bulgarischen Eigenmitteln des Landwirtschaftsministeriums finanziert wurden, mit TZ-Unterstützung erarbeitet werden. Der wichtigste und größte private Anteilseigner der Marktgesellschaft, die private Handelsgesellschaft Alfacom, brachte als Sacheinlage das Betriebsgrundstück für den Markt ein. Im Rahmen der Bereitstellung der bulgarischen Eigenmittel wurde das Landwirtschaftministerium Anteilseigner an der Marktgesellschaft.

Rückblickend sind folgende Probleme in der Projektkonzeption erkennbar: Als Neugründung (quasi Greenfield Approach) war der Bedarf an Marktinfrastruktur letztlich nicht aus einem am Standort schon bestehenden Handels- und Umschlagsvolumen mit einiger Sicherheit ableitbar. Insofern waren die Risiken der gewählten Projektkonzeption höher als bei einem alternativ denkbaren sukzessiven Ausbau bestehender und intensiv genutzter offener Märkte, was aber den beteiligten Institutionen (BMZ, KfW, GTZ) bewusst und von ihnen akzeptiert worden war. Die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung unterstellten Annahmen für die Angemessenheit der Gebühren, die Entwicklung des Gebührenaufkommens sowie für den Warenumschlag basierten im Wesentlichen auf einer für die EBWE in 1992 erstellten Feasibility Studie. Deren Annahmen wurden zwar modifiziert, das Grundkonzept wurde aber nicht durch eine

aktuelle umfangreiche Marktstudie erneut auf Plausibilität überprüft. Die tatsächliche Leistungsfähigkeit wesentlicher Nutzer (EZG) und der Marktgesellschaft (MG) als Betreiber des Erzeuger- und Großmarktes, die bei PP nicht hinreichend genau ermittelbar war, da es sich im Wesentlichen um Neugründungen handelte, ist bei PP überschätzt worden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen war eine Abschätzung, ob sie realistischerweise in der Lage sein würden, den hohen Anforderungen (Organisation eines gemeinschaftlichen Absatzes bzw. Sicherstellung eines wirtschaftlich effizienten Marktbetriebs) zu genügen, nicht möglich. Die bei PP getroffene Einschätzung, dass die Firma Alfacom (Umsatz: 302 TEUR; Eigenkapital: 422 TEUR) als treibende Kraft hinter der Gründung der Marktgesellschaft Maritza mit intensiver TZ-Unterstützung in der Lage sein würde, einen Großmarkt mit Investitionskosten von rd. 5,3 Mio EUR und einem Umsatzvolumen von rd. 8 Mio EUR zu führen, hat sich letztlich als zu optimistisch herausgestellt.

Die technische Auslegung des Vorhabens orientierte sich im Wesentlichen an der Feasibility Studie der EBWE. Es sah den Bau zweier Erzeugermarkthallen einschließlich Kühl- und Lagerräumen sowie von Sozial- und Verwaltungsgebäuden und den Bau eines Großhändlerkomplexes mit zwei Hallen und einem überdachten Zwischenbereich, den Bau bzw. die Instandsetzung von Nebengebäuden (Werkstatt, Abfallsammlung) und Erschließungsmaßnahmen (Wasserver- und -entsorgung, Stromversorgung, Straßenanbindung, Verkehrsflächen und Einzäunung) vor. Änderungen bei der Auslegung und den bautechnischen Details (u.a. Vergrößerung des Kühlraums und der Verkehrsflächen) erfolgten entweder auf Wunsch des Projektträgers oder infolge von Auflagen der bulgarischen Baubehörden. Rückblickend wäre es sinnvoll gewesen, die lokalen Produzenten im Rahmen der TZ-Komponente intensiver an der Diskussion über die Projektkonzeption zu beteiligen und je nach Ergebnis die Projektkonzeption ggf. grundlegend zu überarbeiten.

Bei Umsetzung der Baumaßnahmen zeigte sich, dass wesentliche Annahmen der geplanten Projektkonzeption nicht erfüllt waren. So waren die TZ-Maßnahmen zur Gründung bzw. Stärkung der EZG nicht erfolgreich. Wesentlicher Grund war, dass die Grundidee einer Genossenschaft durch die staatlichen Zwangszusammenschlüsse in der Zeit des Sozialismus (Kolchose) weitgehend diskreditiert war. Wie sich im Laufe der Durchführung zeigte, wiesen bestehende EZGs nur einen sehr gering entwickelten Organisationsgrad auf. Sie waren weder offiziell registriert noch organisatorisch in der Lage, die ihnen im Projektkonzept zugedachten Aufgaben zu übernehmen. Die einzelnen Mitglieder waren nicht bereit, ihre Produktion gemeinsam zu vermarkten. Auch verfügen die EZG über keine Eigenmittel. De facto war damit ein für das Gelingen des Vorhabens als zentral angesehener Nutzer und Betreiber komplett ausgefallen. Für einen wesentlichen Teil der aus FZ-Mitteln finanzierten Infrastruktur (Erzeugermarkt) bestand somit keine Nachfrage. Da der Erzeugermarkt jedoch 80 % der Gesamteinnahmen generieren sollte, war auch die Finanzplanung des Vorhabens nicht mehr erfüllbar. Eine weitere Folge war, dass ohne EZG der Standort des neuen Marktes in Haskova zunächst auch für Großhändler deutlich an Attraktivität verlor. Daneben zeigte sich, dass die Leistungsfähigkeit des Trägers, der Marktgesellschaft Maritza, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (Betrieb und Vermarktung der erstellten Infrastruktur) deutlich geringer war, als bei PP angenommen. Ein weiteres Problem lag darin, dass die Stadtverwaltung Haskovo vorhandene Marktflächen nicht schloss, obwohl sie den hygienischen Standards nicht entsprachen. Damit waren für den neu erstellten Großmarkt höhere Gebühren kaum durchzusetzen.

Abweichungen bei der Durchführung der Sachinvestition:

a) Verzögerung des Baubeginns: Die auf bulgarische Firmen beschränkte Ausschreibung (Frühjahr 2000) führte zu Angeboten, die deutlich über den Schätzkosten und der verfügbaren Finanzierung lag. Erforderlich waren eine erneute Überarbeitung der Spezifikationen und die Aufforderung der drei niedrigsten Bieter zur erneuten Angebotsabgabe. Auf Basis des niedrigsten Gebots wurde im August 2000 (Plan: 12/99) die Firma Sicono Building Jsc mit der Durchführung der Baumaßnahmen beauftragt.

b) Verzögerung der Markteröffnung um 12 Monate: Während die geplante Bauzeit (9 Monate) eingehalten wurde, verzögerte sich die Eröffnung des Marktes weiter, da in Folge der großen Menge an Baumängeln und deren schleppender Beseitigung der Markt erst im Oktober 2001 (Plan 11/00) von der staatlichen Baukommission die Betriebserlaubnis erhielt.

c) Probleme in der Bauqualität: Nachdem das Bauunternehmen Sicono Building seiner vertraglichen Verpflichtung zur Mängelbeseitigung auch in der bis August 2003 verlängerten Garantieperiode nicht nachkam, leitete die Marktgesellschaft Maritza im April 2004 gerichtliche Schritte gegen das Bauunternehmen ein.

d) Kostensteigerung: Gegenüber der zu optimistischen Planung bei PP verteuerte sich die Fertigstellung des Marktes in Haskovo um rd. 1,0 Mio EUR (+23 %). Mehrkosten bei den Ausgaben für die Erschließung und den Bau (+1,44 Mio EUR) und den Consultanteinsatz (+0,22 Mio EUR) konnten nicht durch Einsparungen bei der Ausrüstung des Marktes (-0,65 Mio EUR) aufgefangen werden. Angesichts der mangelhaften Bauqualität betrachten wir die Kosten für die Baumaßnahmen als nicht mehr angemessen. Die Mehrkosten beim Consultanteinsatz waren im Wesentlichen eine Folge des verlängerten Einsatzes, verursacht durch die Verzögerungen bei der Durchführung der Baumaßnahmen. Außerdem erforderten zwischenzeitlich erlassene bulgarischen Bestimmungen zusätzlich die Beauftragung eines unabhängigen lokalen Ingenieurs. Wir bewerten die Leistung des Consultants, auch angesichts des schwierigen Projektumfelds, als akzeptabel.

e) Fehlendes Betriebskonzept für den Großmarkt Haskovo: Bei PP war davon ausgegangen worden, dass im Rahmen der TZ-Unterstützung der Projektträger (PT), die Marktgesellschaft Maritza, ein nachhaltiges Betriebskonzept detailliert erarbeiten und anschließend umsetzen würde. Bei Markteröffnung lag lediglich ein rudimentärer Businessplan, erarbeitet durch den TZ-Consultant AGB vor. Er umfasste ein Konzept zur Vermarktung der erstellten Marktinfrastuktur, eine Organisationsstruktur und eine neue Finanzplanung. Da die tatsächlichen Einnahmen wegen der in der ursprünglichen Höhe nicht durchsetzbaren Mieten und Gebühren dauerhaft weit niedriger als ursprünglich geplant ausfallen würden, bat der Projektträger um Senkung des Zinssatzes für das an ihn weitergeleitete FZ-Darlehen. Die KfW stimmte einer dauerhaften Reduktion des Zinses auf 2,25 % p.a. (ursprünglich 7 %) zu. Zur Verbesserung der Finanzlage schlug der Consultant vor, (a) Teile der erstellten Verkehrsflächen für einen offenen Markt zu nutzen, um so die Handelsaktivitäten am Standort Haskovo zu stärken und (b) intensive Marketingmaßnahmen zu betreiben, um weitere Großhändler für die Anmietung der ursprünglich für den Erzeugermarkt erstellten Flächen und Einrichtungen (Kühlräume) zu gewinnen. Der Vorschlag (a) wurde nicht umgesetzt und die Gewinnung weiterer Großhändler erwies sich als erheblich zeitaufwendiger und schwieriger, als ursprünglich geplant.

f) Umbau von Sammelstellen in der Umgebung von Haskovo/(Teil)finanzierung weiterer Großmärkte: Die Finanzierung sonstiger Maßnahmen erfolgte erst in 2002, als hinlängliche Sicherheit über die für den Bau des Großmarktes Haskovo tatsächlich benötigten FZ-Mittel bestand. Zu diesem Zeitpunkt waren die Sammelstellen bereits aus bulgarischen Eigenmitteln umgebaut/rehabilitiert worden. Aus den Restmitteln von rd. 0,6 Mio EUR wurden 0,4 Mio EUR für den Ausbau des offenen Marktes in Pazardjik (Baumaßnahmen und Kühlaggregate) und 0,2 Mio EUR mit Zustimmung des BMZ zur Anschaffung weiterer Kühlanlagen für den Großmarkt Haskovo verwendet.

Rückblickend hat sich die Projektkonzeption in wesentlichen Teilen als den in Bulgarien herrschenden Rahmenbedingungen nicht angemessen erwiesen. Problematisch in diesem Zusammenhang erscheinen insbesondere die ungenügende Einbeziehung der landwirtschaftlichen Produzenten in die Projektkonzipierung und die Auswahl eines ungeeigneten Betreibers (unzureichende Erfahrung, mangelnde Leistungsfähigkeit). Die Annahme, dass die Bildung leistungsfähiger EZG und die Erarbeitung eines tragfähigen Betriebskonzeptes im Rahmen der TZ im Wesentlichen parallel zur Durchführung der FZ-finanzierten Baumaßnahmen erfolgen konnte, hat sich als letztlich falsch erwiesen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das wesentliche Ergebnis der erfolgten Sachinvestition in den Marktstandort Haskovo ist die Errichtung einer technisch funktionsfähigen, modernen und zumindest im nationalen Kontext qualitativ hochwertigen Marktinfrastruktur (Lager-, Kühl-, Verkehrsflächen). Allerdings besteht für diese Infrastruktur bislang keine ausreichende Nachfrage, so dass insbesondere der Erzeugergroßmarkt zwar saisonal, aber insgesamt nur sehr sporadisch genutzt wird. Die Etablierung eines funktionierenden Großmarktes hat sich als deutlich schwieriger als geplant erwiesen, weist aber in der letzten Zeit einige positive Entwicklungen auf. So konnten in 2003 100 % der erstellten Großmarktflächen vermietet werden (2002: 60 %). Rd. 55 % der Lagerflächen sind von Unternehmen angemietet worden, die mit lokal erzeugtem Obst, Gemüse, Hülsenfrüchten und Kernen handeln. Nutzten zunächst die Großhändler die angemieteten Flächen vorwiegend zu Lagerzwecken, haben sich nach Angaben der Marktgesellschaft in letzter Zeit die Handelsaktivitäten positiv entwickelt. Nach Angaben der Marktgesellschaft konnte der Umschlag an Obst und Gemüse von rd. 3.400 t 2002 auf 9.680 t in 2003 erhöht werden. Hiervon entfallen rund 20 % auf Lagerhaltung, u.a. sind die vorhandenen Kühlflächen das ganze Jahr über belegt, und 80 % auf den eigentlichen Handelsumschlag. Die Nutzung entspricht nur teilweise der ursprünglichen Projektkonzeption, dürfte den Bedürfnissen der lokalen Wirtschaft aber besser genügen als die Vermarktung über Erzeugergenossenschaften.

Die geringe Zahlungsbereitschaft für die erstellten Infrastruktur reicht derzeit nicht aus, um kostendeckende Mietpreise durchzusetzen. Sämtliche Annahmen bezüglich der Einnahmen und der Geschäftsentwicklung des Großmarktes Haskovo haben sich als unrealistisch erwiesen. In 2002 lagen die Einnahmen tatsächlich bei rd. 56 TEUR (Plan bei PP: 630 TEUR; Businessplan des TZ-Consultants: rd. 131 TEUR). Bei Ausgaben von 481 TEUR betrug der ausgewiesene Verlust auch nach Absenkung der Weiterleitungskonditionen rd. 370 TEUR. Für 2003 weist die Bilanz bei Einnahmen von 371 TEUR und Ausgaben von 679 TEUR einen Verlust von 308 TEUR aus.

Erreichung der Projektziele: Nach Angaben des Projektträgers lag der Warenumschlag in 2003 bei rd. 9.700 t (Ziel bei PP: 45.000 t). Die Bildung leistungsfähiger EZG ist nicht gelungen, sie spielen für die Beschickung des Marktes keine Rolle. Seit Eröffnung des

Großmarktes erwirtschaftet die MG Maritza trotz deutlicher Senkung der Weiterleitungszinsen hohe Verluste. Die Hygienebestimmungen werden eingehalten.

Oberzielerreichung: Aktuelle Daten zur Entwicklung des Pro-Kopf-Verbrauchs an Obst und Gemüse in der Projektregion liegen nicht vor. Für Bulgarien insgesamt sind die entsprechenden Verbräuche zwischen 2001-2003 im Wesentlichen konstant geblieben. Die Zahl der registrierten landwirtschaftliche Betrieb in der Region Haskovo ist im Zeitraum 2001-2003 um 25 % auf 1015 gesunken. Seit PP hat sich die Zahl der aktiven Großhändler um rd. 17 % auf 50 verringert. Da sich seit 1999 die Anbaufläche für Gemüse um 40 % verringert hat, dürfte die Produktion unter ihr Niveau von 1999 (rd. 90.000 t) gesunken sein. Der Marktumschlag dürfte bei ca. 10-15 % des in der Region erzeugten Obsts und Gemüses liegen. Der Beitrag des Vorhabens zur Entstehung wettbewerblicher Vermarktungssysteme von Obst und Gemüse, auf die Verbesserung der Lage der landwirtschaftlichen Betriebe und beim privaten Handel, auf die Steigerung der Exporte von Obst und Gemüse und für die Verbesserung der Versorgung der städtischen Bevölkerung erscheinen als relativ gering.

Bei PP wurden die wichtigsten Projektrisiken vorwiegend in: (a) der Bereitstellung ausreichender lokaler Mittel, vor allem durch das bulgarische Landwirtschaftsministerium; (b) einem ausreichenden Engagement privater Investoren; (c) der Identifizierung ausreichend großer Absatzmärkte und Einbindung geeigneter Großhändler; (d) der Erstellung eines tragfähigen und akzeptierten Marktkonzepts; (e) der Bildung von mit Großmärkten kooperierenden EZG gesehen. Das unter (a) genannte Risiko ist nicht aufgetreten. Hingegen sind die unter (b) – (e) aufgeführten Risiken in ihrer Bedeutung unterschätzt worden. Rückblickend hat sich die Einschätzung, dass diese Risiken vor allem durch eine TZ-Unterstützung deutlich verringert werden könnten, als nicht zutreffend gezeigt.

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitischen Wirkungen wie folgt:

Die Projektziele des Vorhabens mit Bezug auf den Warenumschlag, die Beschickung des Marktes durch EZG und die finanzielle Lage des Projektträgers sind bislang nicht erreicht worden. Die deutliche Zunahme des Warenumschlags in 2003 zeigt eine positive Entwicklung bei der Nutzung der erstellten Infrastruktur. Hieraus haben sich aber bislang noch keine positiven wirtschaftlichen Folgen ergeben. Die Marktgesellschaft erwirtschaftet bislang hohe Verluste, aus denen erhebliche Nachhaltigkeitsrisiken resultieren. Bei anhaltenden Verlusten wird die Marktgesellschaft nicht in der Lage sein, die künftig steigenden notwendigen Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten und erforderlichen Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Wir beurteilen die **Effektivität** des Vorhabens aus heutiger Sicht als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung Stufe 4).

Die Produktionseffizienz bewerten wir als nicht ausreichend. Gründe sind die höheren Baukosten (rd. 25 %) und die erheblichen weiter bestehenden Baumängeln. Die Allokationseffizienz des Vorhabens ist ebenfalls negativ. Auch nach erfolgter deutlicher Reduktion der Zinsbelastungen ist wegen des begrenzten Spielraums für Preisanhebungen wahrscheinlich auch in absehbarer Zukunft nicht davon auszugehen, dass die Vermietung der erstellten Marktflächen und sonstigen Einrichtungen (Kühlräume) kostendeckend erfolgen wird. Die Erzielung einer ausreichenden positiven internen Verzinsung für das Vorhaben erscheint wenig wahrscheinlich. Wir beurteilen die **Effizienz** des Vorhabens als eindeutig unzureichend (Teilbewertung Stufe 5).

Die Relevanz des Vorhabens wurde im Wesentlichen mit seinen erwarteten positiven Wirkungen auf die Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen und positiven Wirkun-

gen auf die Obst- und Gemüseproduktion und hier erzielte Einkommen begründet. Die Relevanz des Vorhabens ist eingeschränkt, da wesentliche Probleme auf der Angebotsseite liegen (Qualität der erzeugten Produkte) und von einer verbesserten Vermarktung nur teilweise beeinflussbar sind. Mit Blick auf die erzielten Wirkungen auf Oberzielebene wurde ein gewisser Beitrag zur Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen geleistet. Ein deutlicher Beitrag zur Verbesserung der Versorgung der Stadtbevölkerung mit Obst und Gemüse erscheint angesichts der Bedeutung von Wochenmärkten wenig wahrscheinlich. Der Großmarkt wird nicht von EZG beschickt, so dass keine nennenswerten Wirkungen auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen von ihm ausgehen dürften. Der Warenumsatz im Markt in Haskovo beträgt nur rd. ein Viertel der geplanten Menge. Die wirtschaftliche Lage der Betreibergesellschaft ist stark angespannt. Auch bei einer Verbesserung der sektoralen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft erwarten wir in diesen Bereichen allenfalls graduelle Verbesserungen. Wir beurteilen die **Relevanz/Signifikanz** des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung Stufe 4).

Unter Abwägung der oben aufgeführten Schlüsselkriterien bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als insgesamt nicht mehr ausreichend** (Stufe 4).

Geschlechtsspezifische Ziele, eine direkte Armutsbekämpfung, Umweltschutzziele und die Verbesserung der Regierungsführung wurden im Rahmen des Vorhabens nicht angestrebt. Entsprechende Wirkungen sind nicht eingetreten. Wir stufen das Vorhaben mit Blick auf die entsprechenden Kennungen als G 0, EPA, UR 0 und PD/GG 0 ein.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Ein Greenfield-Ansatz von marktlicher Infrastruktur ist in einem Umfeld, in dem es weder leistungsfähige Erzeugergenossenschaften noch ein Netz von Großmärkten gibt und wo die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwierig sind, mit sehr hohen Risiken verbunden. Weniger riskant wäre ein evolutionärer Ansatz gewesen, der auf den vorhandenen Strukturen (offene Märkte) aufbaut und diese weiter entwickelt. Wird dennoch ein Greenfield-Ansatz gewählt, sollte die FZ-Durchführungskonzeption zur Risikobegrenzung explizite Milestones und Sollbruchstellen enthalten. Mindestvoraussetzung für den Projektstart sollte die Existenz einer mit allen Beteiligten (einschließlich Nutzer) abgestimmten Projektkonzeption sein.

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, 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.