

Burundi: Notprogramm für Burundi

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	72010 / Not-/Soforthilfe	
BMZ-Projektnummer	1994 65 402	
Projektträger	Direction Générale des Routes (DGR), Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAE), Régie de Production et de Distribution d'Eau et d' Electricité (REGIDESO), Régie des Services Techniques Municipaux (SETEMU), Direction Gé- nérale de l'Hydraulique et des Energies Rurales (DGHER)	
Consultant	GTZ (im Drittgeschäft)	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	07/1994	10/1994
Durchführungszeitraum	18 Monate	46 Monate
Inbetriebnahme*	01/1995	07/1998
Gesamtkosten	6,65 Mio. EUR	6,65 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,0 Mio. EUR**	0,0 Mio. EUR**
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,65 Mio. EUR	6,65 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

*Die Angaben beziehen sich auf das Ende der Inbetriebnahme, die für die einzelnen Maßnahmen laufend erfolgte

** Über die vom Träger erbrachten Eigenleistungen in Form der Bereitschaft von Personal, Maschinen und Räumen liegen keine quantitativen Angaben vor.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel des FZ/TZ-Kooperationsvorhabens war es, einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen und wirtschaftlichen Lage in Burundi zu leisten, in dem zum Zeitpunkt der Prüfung ein akuter politisch-ethnischer Konflikt zwischen den Bevölkerungsgruppen der Tutsi und der Hutu und ihrer politischen Repräsentanten eskaliert war. Programmziele des Notprogramms waren: Die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung, die Leistung eines Beitrags zur Nahrungsmittelversorgung aus eigener Produktion und die Aufrechterhaltung des Betriebs wichtiger öffentlicher Ver- und Entsorgungseinrichtungen.

Die hierzu durchgeführten Maßnahmen beinhalteten die arbeitsintensive Instandsetzung kommunaler Infrastruktur, die Aus- und in geringem Maße die Aufforstung von Waldbeständen, die Lieferung und Verteilung von Saatgut, die Lieferung von Betriebs- und Produktionsmitteln für die öffentlichen Ver- und Entsorgungsbetriebe REGIDESO (städtische Strom- und Wasserver-

sorgung), SETEMU (Abwasser- und Müllentsorgung von Bujumbura) und DGER (ländliche Strom- und Wasserversorgung).

Für das Oberziel wurde mit Verweis auf den Nothilfecharakter des Programms auf die Festlegung eines Oberzielindikators verzichtet. Das Oberziel gilt bei Erreichung der Programmziele als erfüllt. Die Indikatoren für die Programmzielerreichung wurden während der Durchführung festgelegt. Sie betrafen für die Instandsetzungsmaßnahmen bei der kommunalen Infrastruktur die Beschäftigung von 1.500 Tagelöhnern während der Bauphase (entsprechend rd. 340.000 Arbeitstagen). Zielindikator für die Nahrungsmittelkomponente war, dass sich die Versorgung mit Bohnen, Maniok und Kartoffeln an das Niveau vor den Unruhen annähert. Indikator für die Komponente Unterstützung der Ver- und Entsorgungsunternehmen war der ordnungsgemäße Einsatz der bereitgestellten Ausrüstung.

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

Die Problemanalyse, die Identifikation der Programm-Maßnahmen und die Vorbereitung ihrer Durchführung erfolgten schwerpunktmäßig und anknüpfend an bestehende TZ- und FZ-Aktivitäten, um so schnell einen Beitrag zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in Burundi leisten zu können. In der Konzeption der Maßnahmen wurde von der kurzfristigen Überbrückung einer Notsituation ausgegangen in der Hoffnung, dass dieses Programm einen Beitrag dazu leistet, kurzfristig die elementaren Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, die allgemeinen Lebensbedingungen nach den Unruhen zu verbessern und die Gefahr neuer Gewalttätigkeiten zu verringern. Die Auswahl der Programmgebiete erfolgte in räumlicher Anknüpfung an laufende TZ- und teilweise FZ-Vorhaben in den Provinzen Bujumbura Rural, Gitega, Ruyigi und Ngozi. Um schnelle und unbürokratische Hilfe leisten zu können, stützte sich das Notprogramm auf die vorhandenen Strukturen der laufenden TZ-Projekte. Der GTZ-Berater in der DGR (Direction Générale des Routes) übernahm bis zum Abschluss des TZ-Vorhabens Ende 1995 einen Teil der Consultantaufgaben des Programms. Es wurde darüber hinaus durch den GTZ-Berater im Planungsministerium mit den Nothilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen anderer Geber koordiniert. Auf ein detailliertes Durchführungskonzept wurde bei Programmprüfung weitgehend verzichtet. Es wurde jeweils im Laufe der Umsetzung der Maßnahmen flexibel entwickelt.

Während der Durchführungsphase des Programms setzten sich die gewalttätigen Auseinandersetzungen im Land fort. Phasenweise waren aus Sicherheitsgründen die Baustellen nicht zugänglich, mehrfach wurden GTZ-Mitarbeiter aus Burundi abgezogen, und teilweise konnten sie wegen Sicherheitsproblemen auf den Ausfallstraßen von Bujumbura nur über den Luftweg in das Programmgebiet reisen. Die Durchführung erfolgte aufgrund der politisch instabilen Situation ohne örtliche Fortschrittskontrollen unsererseits und phasenweise ohne Unterstützung vor Ort durch internationale Fachkräfte.

Die durchgeführten Maßnahmen waren umfangreicher als bei Prüfung vorgesehen, da aufgrund günstiger Preise Restmittel und Reserven für Unvorhergesehenes verblieben, die in Abstimmung mit uns für zusätzliche Maßnahmen verwendet wurden. Der Schwerpunkt der Programmaktivitäten (auf die knapp 75 % der Gesamtkosten entfielen) lag wie geplant auf:

- der Arbeitsbeschaffung durch die Instandsetzung kommunaler Infrastruktur
- der Verteilung von Saatgut,
- der Ausforstung brandgeschädigter Wälder und in geringem Maße von Aufforstungen
- der Lieferung von Betriebs- und Produktionsmitteln für REGIDESO und SETEMU.

Neben der Erweiterung des Umfangs einiger dieser Komponenten wurden zusätzlich

- Ersatzteile und Material für die ländliche Wasser- und Stromversorgungsbehörde DGER geliefert,
- Folgende kleinere Maßnahmen in Anlehnung an die ländlichen Entwicklungsprojekte der TZ durchgeführt: Instandsetzung von 13 kleineren Brücken und Durchlässen in Bujumbura Rural, Lieferung von 51 t Kunstdünger sowie Pestiziden und landwirtschaftlichen Geräten, Einführung einer Legehennenhaltung bei 210 Kleinbauern-Familien.

Bei Programmprüfung wurde eine Durchführungszeit von insgesamt 18 Monaten angestrebt. Der Großteil der Maßnahmen wurde in 1995 durchgeführt. Fast alle Maßnahmen waren Mitte 1997, d. h. nach rd. 3 Jahren statt der vorgesehenen 1,5 Jahre abgeschlossen. Die Verzögerung beruhte im Wesentlichen auf Sicherheitsproblemen sowie der z.T. unzureichenden Leistung einiger privater Kleinunternehmen. Die weitere Verlängerung der Durchführung (bis Mitte 1998) begründete sich i. W. durch zusätzliche Maßnahmen im Zuge der Verwendung von Restmitteln.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Als Ergebnis des Vorhabens wurden i. W. 182 km Erdstraßen rehabilitiert (geplant: 100 km), 51 kleinere Brücken und Durchlässe gebaut (geplant: 30), 23 kommunale Gebäude saniert und eingerichtet (geplant: 30), 900 t Bohnensaatgut wurden sachgerecht zur Erzeugung von ca. 35.000 t Bohnen verwendet (geliefert wurden wie geplant 1.000 t, der Verlust dürfte bei rd. 10 % gelegen haben), über 100 t Saat- und Pflanzgut anderer Nutzpflanzen wurden produziert und verteilt (allerdings mit Verlusten von 20 – 50 %), laufende landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte unterstützt, 3000 ha brandgeschädigten Staatsforsts ausgeforstet, rd. 6.000 t Holz verteilt bzw. vermarktet sowie der Betrieb mehrerer öffentlicher Versorgungsunternehmen sichergestellt. Das temporäre Beschäftigungsvolumen der Infrastruktur- und Forstmaßnahmen betrug insgesamt rd. 760.000 Arbeitskräftetage.

Insbesondere mit dem Import von 1.000 t Bohnensaatgut sowie der Förderung der lokalen Produktion anderer Saatgutarten trug das Vorhaben wesentlich dazu bei, die Versorgungslücke für das Erntejahr 1995/96 zu decken, auch wenn die Saatgutauswahl und -verteilung Defizite aufwies. Bei insgesamt in dieser Saison geberfinanzierten Hilfslieferungen an Bohnensaatgut von landesweit rd. 2.300 t kam dem FZ-Beitrag ein großes Gewicht zu. Insgesamt erreichte die nationale Nahrungsmittelproduktion schon 1995 wieder annähernd das Niveau der Jahre 1988-93. Hiernach allerdings litt die Produktion zunehmend an den Langzeitfolgen der Krise, insbesondere der Dezimierung des für die Düngung notwendigen Tierbestands. Die Produktionseffekte der später aus Restmitteln erfolgten Lieferung von Kunstdünger dürfte angesichts der geringen Mengen vergleichsweise gering gewesen sein.

Die Lieferungen an die REGIDESO und SETEMU wurden laut Aussagen der Consultants ordnungsgemäß in Betrieb genommen. Einschränkend ist jedoch festzustellen, dass die Ersatzteil-lagerung von SETEMU schwach ist und Mittel zum Unterhalt und Betrieb einiger gelieferter Geräte, besonders der Müllpresse, fehlten. Die an die REGIDESO gelieferten Werkzeuge und Transportmittel wurden nach Aussage des Trägers nachhaltig genutzt. Sie haben es ihm erlaubt, mehrere Baustellen gleichzeitig zu betreiben und so in akzeptablen Zeiträumen auf Ausfälle zu reagieren. Die Fahrzeuge wurden ca. 5 Jahre ohne signifikante Probleme eingesetzt und anschließend durch Reparaturen einsatzbereit gehalten.

Der Großteil der instand gesetzten 23 kommunalen Gebäude wurde nach Übergabe zufrieden stellend genutzt (eine Ausnahme hiervon bilden einige Forstgebäude, die in aus Sicherheitsgründen zeitweise nicht zugänglichen Parkgebieten liegen). Wie bei Prüfung befürchtet, war die finanzielle, fachliche und organisatorische Kapazität der Gemeinden jedoch zu schwach, um die Kommunalstraßen ordnungsgemäß zu warten. Mit Ausnahme derjenigen Rsten, die direkte Anbindungsfunktionen für laufende Projekte erfüllen und von diesen unterhalten werden (Teepflanzungen in Bujumbura Rural, Transitstraßen für die Flüchtlingstransporte des HCR), sind die Pisten heute nur noch stark eingeschränkt (saisonal bzw. mit Allradfahrzeugen) befahrbar. Auch die Provinzstraßen inklusive der dortigen Brücken, für deren Betrieb und Instandhaltung die DGR zuständig war, wurden aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen nicht unterhalten. Sie sind allerdings noch befahrbar.

Über die Saatgutbereitstellung und die Arbeitsplatz- und Einkommenseffekte der Aus-/Aufforstung und Infrastrukturmaßnahmen weist das Vorhaben einen unmittelbaren Armutsbezug auf. Das Vorhaben zielte nicht primär auf eine Verbesserung der Genderwirkungen ab. Während der politisch-ethnischen Krise nahm der Anteil der weiblichen Haushaltsvorstände stark zu und diese dürften von der Saatgutbereitstellung, der Einkommenserhöhung durch Ar-

beitsbeschaffung und der phasenweise verbesserten Infrastruktur angemessen profitiert haben. Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Umweltwirkungen ab. Uns liegen keine Informationen über negative Umweltfolgen im Rahmen der Durchführung vor. Das Vorhaben hatte nicht eine Verbesserung der partizipativen Entwicklung oder der Regierungsführung zum Ziel.

Bei Prüfung hatten wir ein wesentliches Risiko in organisatorischen und finanziellen Schwächen der Gemeindeverwaltungen und der öffentlichen Versorgungsbetriebe gesehen, mit entsprechend negativen Folgen für die Nachhaltigkeit der durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen. Dieses Risiko ist in erheblichem Maß eingetreten. Allerdings weist das Vorhaben wegen seines Nothilfecharakters einen deutlich reduzierten Nachhaltigkeitsanspruch auf. Die bei Prüfung identifizierten Steuerungsprobleme bei den beschäftigungsintensiven kleinteiligen Infrastrukturmaßnahmen traten teilweise ein. Aufgrund der angespannten Sicherheitslage war eine intensivere Koordinierung durch den Einsatz ausländischer Fachkräfte nicht durchgängig möglich. Eine Einstellung des Vorhabens hätte die soziale Lage der Zielgruppe, die nicht über alternative Quellen zur Einkommenserzielung verfügte, stark verschlechtert, so dass wir die Durchführung des Vorhabens trotz der aufgetretenen Risiken als vertretbar ansehen.

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

- Die Programmziele Schaffung von Einkommen und Beschäftigung, Leistung eines Beitrags zur Nahrungsmittelversorgung und Gewährleistung des Betriebs wichtiger öffentlicher Ver- und Entsorgungsbetriebe sind temporär, nicht aber dauerhaft erreicht worden. Die für die erstellte Infrastruktur und die gelieferten Ersatzteile und Ausrüstungsgegenstände verantwortlichen Kommunen bzw. öffentlichen Versorgungsbetriebe sind wegen fehlender Mittel für die Instandhaltung nicht in der Lage, eine angemessene Unterhaltung zu gewährleisten. Im Bereich der Nahrungsmittelversorgung waren die Wirkungen temporär. Die negativen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft verhinderten letztlich eine nachhaltige Produktionssteigerung. Zur nachhaltigen Lösung der bei PP identifizierten Kernprobleme hat das Vorhaben keinen signifikanten Beitrag geleistet. Wegen der eingeschränkten Nachhaltigkeitsanforderungen bei Nothilfeporhaben und der stärkeren Gewichtung der insgesamt akzeptablen temporären Wirkungen, wird die Effektivität als ausreichend bewertet (Teilbewertung Stufe 3).
- Die Wirkungshypothese, durch Finanzierung beschäftigungsintensiver Infrastrukturmaßnahmen und durch die Vergabe von Saatgut an Landwirte, die u.a. als Ergebnis von Plünderungen nicht in der Lage waren, dieses aus eigenen Mitteln zu beschaffen, eine temporäre Verbesserung der Beschäftigungs-, Einkommens- und Nahrungsmittelproduktion erreichen zu können, war plausibel (Relevanz). Die Spürbarkeit für die Zielgruppe ist insofern eingeschränkt, als lediglich temporäre Wirkungen erzielt werden konnten. Diese waren insgesamt (noch) nicht ausreichend, um die wirtschaftliche und soziale Lage in Burundi zu stabilisieren. Ein Beitrag des Vorhabens zur Entschärfung der angespannten Situation ist jedoch plausibel (Signifikanz). Insgesamt bewerten wir die Signifikanz und Relevanz als ausreichend (Teilbewertung Stufe 3).
- Es wurden signifikante temporäre Einkommens- und Beschäftigungseffekte für die Zielgruppe erreicht, bei insgesamt angemessenen Kosten (Produktionseffizienz). Mit Blick auf die Allokationseffizienz führt die mangelnde Nachhaltigkeit der physischen Programmmaßnahmen zu gewissen Abstrichen. Wir beurteilen die Effizienz des Vorhabens als ausreichend (Teilbewertung Stufe 3).

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als ausreichend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei politisch-wirtschaftlichen Krisen stellt die gleichzeitige Durchführung multisektoraler Maßnahmen unter Einbeziehung zahlreicher Institutionen im Partnerland, deren Durchführungskapazitäten in Folge der Krise meist stark eingeschränkt sind, eine besonders große Herausforderung für die Programmkoordination und -steuerung dar. Insofern sollten Nothilfeporhaben mit Blick auf den inhaltlichen Umfang der Maßnahmen und der Anzahl der beteiligten Durchführungsinstitutionen möglichst eng fokussiert sein. Im Hinblick auf die Durchführung sollte die Anzahl der beteiligten Durchführungsinstitutionen entweder möglichst überschaubar gehalten werden oder die Durchführungskapazitäten durch die begrenzte Einrichtung gebergestützter Projektdurchführungseinheiten gestärkt werden. Letzteres erscheint im Hinblick auf die bei diesen Vorhaben im Vordergrund stehenden temporären Wirkungen als vertretbar.

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.