

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht VR China: Armutsminderung Sichuan



Sektor	CRS-Kennung 311	
Vorhaben/Auftraggeber	Armutsminderung Sichuan – BMZ-Nr. 2001 65	
Projektträger	Sichuan Department of Foreign Trade and Economic Cooperation (SDoFTEC)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	3,5 Mio. EUR	0,36 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,9 Mio. EUR	k.A.
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	2,6 Mio. EUR 1,5 Mio. EUR	0,36 Mio. EUR dto.

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das FZ-unterstützte Armutsbekämpfungsprojekt wurde in Kooperation mit der TZ konzipiert und umgesetzt; es war ursprünglich in drei Kreisen der Provinz Sichuan (China) geplant: Die Projektaktivitäten im Kreis Meigu zielten auf integrierte, nachhaltige Bewirtschaftung kleinräumiger Wassereinzugsgebiete ab und wurden wegen schwerwiegender Kapazitätsengpässe auf Trägerseite im Juni 2004 eingestellt; der Kreis Yilong wurde bereits im Vorfeld ausgeklammert, da bereits zu viele Geber in der Region aktiv waren. Im Kreis Pingchang wurden Nutzbäume angepflanzt sowie unterstützender Zisternenbau durchgeführt, der Projektabschluss erfolgte Mitte 2008.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war ein Beitrag zu verbesserten Lebensbedingungen armer ländlicher Haushalte in der Region Pingchang, als Indikator diente das Einkommen der Haushalte. Projektziel war die nachhaltige Sicherung und Erhöhung des Produktionspotentials sowie dessen Bewirtschaftung (überwiegend gepflanzte Nutzbäume). Als Indikatoren dienten die durchschnittlichen Erträge sowie die Überlebensraten der Nutzbäume.

Zielgruppe: Ländliche Bevölkerung mit einem Einkommen unterhalb der offiziellen Armutsgrenze für Sichuan (bei PP nicht genauer quantifiziert; gemäß letztem Stand profitierten 7.571 HH, mehrheitlich unterhalb der Armutsgrenze).

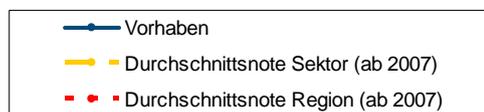
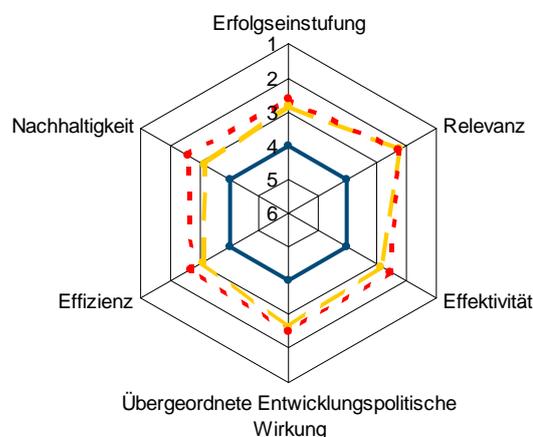
Gesamtvotum: 4

Insgesamt ist das Ergebnis nicht zufrieden stellend, insbesondere Nachhaltigkeit und Effizienz sind kaum gegeben. Der Projektteil in Meigu ist gescheitert. Dies wurde jedoch rechtzeitig erkannt und die Projektkomponente folgerichtig beendet. Auch die Ergebnisse in Pingchang sind deutlich schlechter als erhofft. Positiv ist jedoch zu sehen, dass das Projekt wertvolle Erfahrungen für ähnlich gelagerte Projekte liefert (s.u.).

Bemerkenswert:

- Einkommensanreize (z.B. durch landwirtschaftliche Maßnahmen) müssen hoch genug sein, direkt greifen und die Entwicklung alternativer Einkommensquellen im Zeitablauf berücksichtigen
- Auswahl von Anbaukulturen bzw. Produktlinien muss an lokale Gegebenheiten angepasst sein
- Projektträger muss von Zielgruppe akzeptiert und aus deren Sicht ausreichend legitimiert sein.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ERGÄNZENDE KURZINFORMATION ZUR PROJEKTBE SCHREIBUNG

In Meigu sollte durch die integrierte Bewirtschaftung kleinräumiger Wassereinzugsgebiete neben der Armutsbekämpfung ein Beitrag zum Erosionsschutz geleistet werden. Außerdem waren bei Projektbeginn in Pingchang und Meigu eine Vielzahl an Maßnahmen geplant, so die Anlage von Nutzbaumpflanzungen inkl. Bodenvorbereitung, Neubegründung von Schutzwald (Meigu), Futtergras-Anpflanzungen (Umstellung der Viehhaltung auf Stallhaltung (Meigu)), Anlage von Terrassen (Meigu), Bau von Biogasanlagen (Pingchang) bzw. Energiesparherden (Meigu), Bau von Zisternen (Pingchang) und Kanälen (Meigu) zur Zusatzbewässerung, Neubau von Erschließungswegen (Pingchang), Beschaffung von Büroausrüstung sowie Fahrzeugen für den Projektträger auf Provinz-, Präfektur- und Kreisebene.

Durch den Projektabbruch in Meigu sowie verschiedene Anpassungen in Pingchang (die Zufahrtswege wurden ausschließlich im Rahmen des nationalen Armutsbekämpfungsprogramms errichtet; die Bevölkerung war am Bau von Biogasanlagen nicht interessiert) wurde letztendlich lediglich die Anlage von Nutzbaumpflanzungen, ein Teil der Bewässerungszisternen sowie die Beschaffung von Büroausrüstung und Fahrzeugen realisiert. Hieraus ergaben sich ebenfalls Anpassungen am Zielsystem.

ZUSAMMENFASSE NDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Auf Basis der unten ausgeführten Einschätzungen der einzelnen DAC-Kriterien (Relevanz 4, Effektivität 4, Effizienz 4, Impact 4, Nachhaltigkeit 4) bewerten wir den Projekterfolg als insgesamt nicht zufriedenstellend.

Note: 4

Relevanz: Das Kernproblem bei PP bestand in der hohen Armut sowie in schlechten Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung in der Projektregion, bedingt durch geringes landwirtschaftliches Einkommen (als Folge geringer landwirtschaftlicher Nutzflächen, niedriger Produktivität bei schwach ausgeprägter Diversifikation, fehlenden Fachwissens, klimatischer Gegebenheiten und Bodenerosionen) und fehlende Infrastruktur. Dieses Problem besteht auch aus heutiger Sicht fort. Die Adressierung mit Hilfe des vorliegenden Konzeptes ist jedoch insofern kritisch zu werten, als die ursprünglich geplante Vielzahl an Maßnahmen in Anbetracht der verhältnismäßig geringen Mittel wenig praktikabel wirkt. Auch die Auswahl der Produktlinie erscheint insofern kritisch, als insbesondere die Förderung des hinsichtlich Produktion und Vermarktung anspruchsvollen Birnenanbaus ohne die gleichzeitige systematische Stärkung des Absatzes nur begrenzte Erfolgsaussichten birgt.

Insbesondere die Einbeziehung der Zielgruppe und der lokalen Träger sollte durch signifikante Eigenleistungen bestehende Selbsthilfepotentiale entfalten. Prinzipiell erscheint diese Vorgehensweise auch heute noch als sinnvoll und richtig. Das Bestreben, mit dem Vorhaben auch den Ressourcenschutz zu fördern, erscheint angesichts der letztlich für das Projekt verfügbaren Ressourcen als zu ehrgeizig und hat rückblickend einer Verzettelung Vorschub geleistet. Weitere Ab-

striche müssen gemacht werden, da den geschichtlich bedingten Spannungsverhältnissen in der Region Meigu (Marginalisierung der Yi-Minderheit durch die Han-Chinesen) nicht ausreichend Rechnung getragen wurde oder diese schlicht übersehen wurden (Projektträger in Meigu waren Han-Chinesen, Zielgruppe gehörte der Yi-Minderheit an). Insgesamt bleibt grundsätzlich festzuhalten, dass die Zielgruppe richtig gewählt und das Kernproblem erkannt wurde, das Konzept jedoch zu optimistisch erscheint.

Die Geberabstimmung hat dem Vernehmen nach zumindest kurz vor und nach Projektbeginn in ausreichendem Maße stattgefunden (siehe u.a. Ausschluss der Region Yilong wegen zu vieler aktiver Geber). Bezüglich eventueller weiterer Abstimmungen liegen uns keine Informationen vor. Bei PP entsprach das Vorhaben den im Länderkonzept zwischen der Bundesregierung und der VR China festgelegten Schwerpunkten der Zusammenarbeit bezüglich nachhaltiger Ressourcensicherung und ländlicher Armutsbekämpfung.

Zusammenfassend muss die Relevanz als nicht mehr zufriedenstellend beurteilt werden. Zwar wurden grundlegende Aspekte berücksichtigt und das Projekt wäre bei der Konzentration auf eine Handlungsachse (Armutsbekämpfung) geeignet gewesen, besser zur Lösung des überwiegend richtig erkannten Kernproblems beizutragen, jedoch verhindern die genannten Kritikpunkte eine bessere Teilnote. Teilnote: 4

Effektivität: Die gewählten Projektziele und die zugehörigen Zielindikatoren erscheinen für sich (s.o.) grundsätzlich problemadäquat gewählt. Bei einem planmäßigen Projektabschluss und einer Konzentration auf die erfolgreichen Einzelmaßnahmen bzw. relevanten Komponenten wäre nach dem derzeitigen Erkenntnisstand tatsächlich eine Einkommenssteigerung für die teilnehmenden Haushalte möglich gewesen. Aufgrund bestehender Ineffektivitäten (siehe unter obigem Punkt „Relevanz“; vor allem die bestehende Arbeitskraft sollte effektiver eingesetzt und die bestehenden Flächen produktiver genutzt werden) standen die Maßnahmen auch nicht in Konkurrenz zu den bisherigen landwirtschaftlichen Aktivitäten, so dass eventuelle Opportunitätskosten nicht ins Gewicht fallen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass mit Obstbäumen ein regelmäßiges Zusatzeinkommen erst nach einem vergleichsweise großen Zeitraum realisierbar ist, so dass zumindest die angesetzten Zielgrößen in Frage gestellt werden sollten. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Problematik der Wanderarbeit (die sich im Projektverlauf zunehmend verstärkte) und damit einhergehende konkurrierende Einkommensquellen unterschätzt wurden.

Bei der Projektkomponente in Meigu führten Konflikte zwischen Projektträger und Zielgruppe zu mangelnder Akzeptanz seitens der Zielgruppe (der Projektträger konnte die Menschen aufgrund sprachlicher und kultureller Diskrepanzen nicht erreichen). Eine 2004 vor Ort durchgeführte Überprüfung ergab außerdem, dass auf den von Trägerseite in Meigu zur Erstattung eingereichten Rechnungen die Setzlingspreise gefälscht waren. In Zusammenhang mit der insgesamt mangelnden Dokumentation in dieser Region, welche eine Überprüfung der tatsächlich realisierten Maßnahmen und damit eine Erstattung durch FZ-Mittel unmöglich machte, wurde gemeinsam entschieden, sowohl die TZ- als auch die FZ-Unterstützung abubrechen. Die gesetz-

ten Ziele konnten daher nicht erreicht werden. Positiv ist zu vermerken, dass die Probleme schnell erkannt wurden und daher ein zeitnaher Projektabbruch gewährleistet wurde, der eine Mittelfehlverwendung verhindern konnte (zu diesem Zeitpunkt waren lediglich drei Fahrzeuge angeschafft worden, welche nach dem Abbruch auf das *Provincial Project Office* im Kreis Pingchang übertragen werden konnten).

Im Kreis Pingchang wurden 2004 die zuvor festgelegten Zielindikatoren von 10.000 Haushalte (HH) auf 7.000 HH und von 50 Bewässerungszisternen auf 11 Zisternen reduziert. Die Projektmaßnahmen erreichten 7.571 HH. Die vorgesehenen 11 Zisternen wurde bebaut und entsprechen zum Zeitpunkt der AK in ihrem Pflegezustand den Vorgaben. Die Einkommenssteigerung der HH aus der Projektförderung hingegen war gegen Projektende fast nicht wahrnehmbar (lediglich 2% gegenüber geplanten 15%), die Überlebensrate der Bäume war niedriger als erwartet (78% der Bäume leben drei Jahre nach Anpflanzung noch, geplant waren 85%), die Bäume waren schlecht gepflegt (erzielt wurde lediglich ein Anteil von 56% gut gepflegter Bäume anstatt der erhofften 70%) und erwirtschaften daher deutlich weniger Erträge als erwartet; auch weicht die Anzahl der gepflanzten Obst- und Nussbäume insgesamt negativ vom gesetzten Ziel ab (408.495 gegenüber geplanten 448.000 Bäumen). Schon bei Projektabschluss wurde geschätzt, dass maximal 30-40% der vom Projekt unterstützten HH mittelfristig noch ein Zusatzeinkommen aus den Bäumen erwirtschaften kann. In Anbetracht des mangelhaften Pflegezustandes der Pflanzungen dürften selbst diese Schätzungen nur schwer realisierbar sein, so dass auch die Projektkomponente in Pingchang als nicht zufriedenstellend bezeichnet werden muss. Teilnote 4

Effizienz: Die Setzlinge wurden gemäß der Projektdokumentation ebenso zu marktüblichen Preisen angeschafft wie die Büroausrüstung und die Fahrzeuge. Weiterhin erscheinen die Consultingkosten mit 19% für derartige zielgruppennahe Projekte angemessen.

Die Allokationseffizienz ist hingegen eher negativ zu sehen, da die Akzeptanz durch die Zielgruppe sehr gering war. Zudem fallen die Einkommenswirkungen aus dem Projekt niedrig aus und können nicht mit denen aus der Wanderarbeit konkurrieren.

Positiv zu berücksichtigen ist der Abbruch der Projektkomponente in Meigu, welcher eine Mittelfehlverwendung verhinderte; gleichzeitig sind hierdurch jedoch auch mögliche Wirkungen ausgeschlossen. Insgesamt wird die Effizienz als nicht mehr ausreichend eingestuft. Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Da im Kreis Meigu keine Projektmaßnahmen durchgeführt wurden ist eine übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung nicht gegeben.

In Pingchang ist die Einkommenssteigerung der HH durch die Projektmaßnahmen zu gering, um daraus einen signifikanten und nachhaltigen Beitrag zur Armutsbekämpfung und Verbesserung der Lebensbedingungen herleiten zu können. Ebenso lässt der Pflegezustand der Bäume für einen Großteil der HH auch in Zukunft kein signifikantes Zusatzeinkommen erwarten.

Da bereits die Zielgruppe nicht im erwünschten Maße von den Projektmaßnahmen profitieren kann, gilt dies entsprechend auch für den Teil der Bevölkerung, welcher nicht direkt von den Maßnahmen betroffen war. Etwaige Wirkungen auf der Oberzielebene sind nicht erkennbar, ebenso erscheint eine Übertragung des Konzeptes auf künftige Projekte wenig sinnvoll. Durch den Projektabbruch in Meigu wurden auch die geplanten Erosionsschutzmaßnahmen nicht durchgeführt, so dass im Umweltbereich keine übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen erzielt wurden (in Pingchang waren keine Umweltschutzaktivitäten geplant).

Immerhin dienen die in diesem Projekt gemachten Erfahrungen (u.a. sorgfältigere „Kalibrierung“ von Anreizsystemen und Förderansätzen – s.o. unter „Bemerkenswert“) dazu, vergleichbare nachfolgende Konzepte wirksamer zu gestalten. Teilnote 4

Nachhaltigkeit: Die anfangs deutlich unter den Erwartungen liegenden Erträge dämpften die Attraktivität des Obst- bzw. Nussbaumanbaus für die Zielgruppen beträchtlich, so dass die Anzahl der gut gepflegten Bäume schon bei Projektabschluss niedriger lag als erhofft. Hierdurch sinkt das Ertragspotential der Bäume weiter – und zum Teil auch die Produktqualität. Außerdem trägt die anhaltende, wirtschaftlich attraktivere Arbeitsmigration weiter dazu bei, dass dem hohen Pflegeaufwand nur unzureichend Rechnung getragen wird; zugleich mangelt es an Fachkenntnissen zur Pflege. Entsprechend lässt das Interesse seitens der Bevölkerung immer weiter nach. In manchen Dörfern wurde bereits beobachtet, dass die gepflanzten Bäume wieder komplett entfernt wurden. Die Nachhaltigkeit erscheint damit – gerade im Hinblick auf dauerhafte Einkommenssteigerung – nicht ausreichend gesichert.

Auch die aktive Teilnahme der Bevölkerung und die dadurch erhoffte Stärkung der Selbsthilfekräfte waren nur teilweise erfolgreich. Insgesamt hat es das Projekt damit nicht geschafft, die Bauern vom wirtschaftlichen Vorteil des Obstanbaus zu überzeugen. Dies liegt unter anderem auch daran, dass die Schulungsmaßnahmen zur Baumpflege nicht den gewünschten Effekt hatten, da sich angabegemäß nur wenige Bauern bei Projektende in der Lage fühlten, die Pflege zukünftig eigenständig durchzuführen. Ebenso wurde die Problematik der Wanderarbeit, welche in ländlichen Gebieten Chinas in Zukunft – infolge steigender Urbanisierung – eher zunehmen wird, unterschätzt. Mögliche projektbedingte Zusatzeinnahmen durch die Projektmaßnahmen waren offensichtlich gegenüber den Einkommen aus Wanderarbeit nicht konkurrenzfähig. Zu Beginn des Jahres 2008 migrierten ca. 40% der Einwohner im Projektgebiet und damit fast alle arbeitsfähigen Männer und Frauen zumindest zeitweise, um andernorts Einkommen zu erzielen. Die Bedeutung der Landwirtschaft am Haushaltseinkommen sinkt immer weiter, neben der Wanderarbeit nimmt auch Abwanderung in die großen Städte weiter zu. Diese Entwicklung war allerdings bei der Projektanbahnung noch nicht in vollem Umfang absehbar.

Die elf gebauten Zisternen waren bei Projektende von den Nutzergruppen gut gepflegt und auch zur Bewässerung der gepflanzten Bäume genutzt. Da die Bevölkerung das Interesse an den Bäumen verliert, ist es zumindest nicht auszuschließen, dass auch die Zisternen nicht mehr im nötigen Maße unterhalten werden. Eine gewisse Nachhaltigkeit ist dennoch zu erwarten, da

sich für Bewässerungszisternen auch andere Einsatzmöglichkeiten (z.B. Bewässerung der sonstigen Felder) eröffnen.

In Summe ist jedoch ein Großteil der o.g. Resultate in Pingchang wahrscheinlich nicht als dauerhaft einzustufen. Teilnote 4

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