

Côte d'Ivoire: KV Sektorprogramm Forst I (Komponente Ostwälder)

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	31220/Forstentwicklung	
BMZ-Projektnummer	1989 66 426	
Projekträger	Société de Développement des Forêts (SODEFOR)	
Consultant		
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1991	2. Quartal 1993
Durchführungszeitraum	60 Monate	90 Monate
Investitionskosten	6,1 Mio. EUR	13,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0 Mio. EUR	0 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,1 Mio. EUR	13,3 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Seit 1993 wurde das nationale Forstsektorprogramm im Rahmen der FZ und von anderen Gebern gefördert, wobei sich das deutsche EZ-Engagement auf die Ostwälder konzentrierte. Das Sektorprogramm Forst I umfasste ursprünglich die zwei Komponenten Tai-Nationalpark und Ostwälder. Die Komponente Tai-Nationalpark wurde 2002 aufgestockt und wird seitdem als Sektorprogramm Forst II (BMZ Nr. 2002 65 256) weitergeführt. Gegenstand dieser Ex Post-Evaluierung ist ausschließlich die Komponente Ostwälder.

Das FZ/TZ Kooperationsvorhaben Ostwälder hatte den Schutz, die Rehabilitierung und (langfristig) die nachhaltige Nutzung von sieben ausgewählten Staatswäldern (forêts classées) in der Region Abengourou unter starker Einbindung der Anrainerbevölkerung zum Ziel.

Programmträger war die nationale Forstbehörde Société de Développement des Forêts en Côte d'Ivoire (SODEFOR), für deren regionale Direktion in Abengourou im Rahmen der FZ bauliche Maßnahmen, Ausstattung (Fahrzeuge, Forstgeräte, Büroausstattung), forstliche Maßnahmen (Forsteinrichtung, Aufforstungen, Pflegemaßnahmen), sowie die Schaffung alternativer Einkommensquellen für die Anrainerbevölkerung finanziert wur-

den. Die TZ-Maßnahmen konzentrierten sich auf die institutionelle Stärkung der Regionalniederlassung der SODEFOR.

Das Oberziel des Programms wurde bei Programmprüfung wie folgt festgelegt: Leistung eines Beitrages zur Erhaltung der mikro- und regionalklimatischen und wasserhaushaltlichen Funktionen der 8 Wälder im Osten und des Tai-Nationalparks für angrenzende landwirtschaftliche Gebiete; sowie Schutz der acht Wälder als Ressource und Vorbereitung ihrer nachhaltigen, naturnahen Nutzung. Damit beinhaltete das Oberziel Aspekte des Wasserhaushalts und Mikroklimas, für die bei Programmprüfung keine Indikatoren formuliert wurden. Angesichts fehlender Daten kann für die abschließende Bewertung der Oberziel-Erreichung nur der Indikator „Flächenintegrität“ herangezogen werden, der auch für die Programmziel-Erreichung Gültigkeit hat.

Bei Programmprüfung wurden folgende Programmziele formuliert: (1) Bestandserhaltung der acht Naturwälder im Osten; (2) deutliche Reduzierung unkontrollierten Holzeinschlags und landwirtschaftlicher Neurodungen in den acht Wäldern; (3) Erarbeitung und Einführung naturnaher und nachhaltiger Bewirtschaftungspläne für die acht Wälder; (4) Erarbeitung und Test beteiligungs- und anreizorientierter Konzeptionen zur Stabilisierung landwirtschaftlicher Anrainer. Zielgruppe des Vorhabens war die Anrainerbevölkerung der sieben ausgewählten Staatswälder (ca. 200.000 Personen in insgesamt 48 Dörfern), wobei es sich überwiegend um arme, subsistenzorientierte Kleinbauern handelt. Hinzu kommen Personen, die eine Plantage im Wald betreiben und hier zum Teil auch leben (rd. 4.370 Pflanzler).

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

Die Grundkonzeption bestand in der Unterstützung der SODEFOR beim Management der sieben ausgewählten Staatswälder im Hinblick darauf, die Staatswälder in ihrem Bestand zu sichern, zu rehabilitieren und in einen nachhaltigen forstwirtschaftlichen Betrieb zu überführen. Die FZ-finanzierten Investitionsmaßnahmen beinhalteten: (1) Rehabilitation und z. T. Neubau von Forststationen; (2) Markierung der Grenzen, forstliche Erschließung und Wegebau; (3) Forsteinrichtung und Einführung nachhaltiger Wirtschaftsmethoden; (4) Aufforstung bzw. Rehabilitation gerodeter oder degradierter Flächen; (5) Förderung neuer Einkommensmöglichkeiten für die Bevölkerung; (6) Lieferung von Ausrüstungen und Fahrzeugen sowie (7) Studien und Kartographie.

Als Ergebnis der Baumaßnahmen (Pos. 1) verfügten die Forstdienste der Programmregion über funktionale Stationen und angemessene Ausrüstung. Der Aufwand für Wegebau und Unterhaltung erwies sich im schwierigen Gelände als deutlich höher als geplant, so dass trotz reduzierter Streckenlänge und sparsamerer Ausführung der Budgetansatz um 22% überschritten wurde. Die Wege wurden im Rahmen von FZ finanzierten Werkverträgen durch Anrainer-Gruppen unterhalten. Ausrüstungen und Fahrzeuge wurden wie geplant geliefert, sind heute bis auf zwei Geländewagen aber nicht mehr vorhanden oder nutzbar. Studien und Kartographie-Arbeiten wurden im Rahmen des Vorhabens durchgeführt, sind heute aber entweder veraltet oder deren Ergebnisse nicht mehr verfügbar. Das Biomonitoring als Mittel der Ermittlung des Waldzustandes wurde 2005 aus Mangel an finanziellen Mitteln eingestellt. Im Jahr 2006 wurden auch die Zählungen der Plantagen und Pflanzler in der Programmregion aus Kostengründen eingestellt.

Ein Großteil der Maßnahmen war für die Erreichung des Oberziels nicht geeignet. So hat die aufwändige Pistenrehabilitation dazu geführt, dass auch illegalen Nutzern der Zugang zu den Wäldern erleichtert wurde. Die Forstinventur als unbedingte Voraussetzung für die Rehabilitation und Nutzung der Wälder wurde bis heute nicht durchgeführt. Der Bereitstellung von Ausrüstung steht ein Mangel an Expertise bei ihrer Wartung und Nutzung gegenüber. Das Gleiche gilt für die Verwaltung und Aufbewahrung von Daten. Für die Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der laufenden Betriebskosten und kleinerer Ersatzbeschaffungen wurde kein Konzept entwickelt, so dass diesbezüglich nach Beendigung der FZ-Förderung sehr große Risiken bestehen. Die Bewirtschaftung der Wälder ist nicht zufrieden stellend, da kein Anreiz für Klein-

bauern besteht, die Wälder zu verlassen oder eine nachhaltige Nutzung zu fördern.. Dasselbe gilt auch für den Träger, der keinen Anreiz hat, die Wälder nachhaltig zu nutzen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Indikator von 95 % Walderhalt im Jahr 2000 (vergleichen mit Referenzjahr 1995) konnte für die Wälder Songan und Tamin nicht erreicht werden. Für die Wälder Mabi, Manzan und Yaya liegen keine genauen Zahlen zur Waldfläche aus dem Referenzjahr 1995 vor. Für den Bossematié konnte eine Zunahme der Waldfläche erreicht werden, für den Beki lag die Abnahme innerhalb des Toleranzbereiches. Für die Wälder Beki, Songan und Tamin ist ein Rückgang der Waldfläche bis 2008 zu beobachten. Eine Reduzierung des Holzeinschlags und der Neurodungen für landwirtschaftliche Flächen gelang somit insgesamt offensichtlich nicht. Zwischen 1998 und 2008 hat die Waldfläche in allen Wäldern mit Ausnahme des Bossematié über das tolerierte Maß von 5 % hinaus abgenommen. Für den Staatswald Mabi kann keine Aussage getroffen werden, da aus dem Jahr 2008 keine Daten vorliegen. Die mit Wald bestockte Fläche konnte nicht erhöht werden (Ausnahme der Staatswald Bossematié). Anreize für die Anrainerbevölkerung griffen nur bei einer sehr begrenzten Anzahl von Personen innerhalb der Zielgruppe. Angaben über die Entwicklung des Waldzustands können nicht gemacht werden, da in der Durchführung des Vorhabens und nach Abschluss der Investitionen keine Daten zu diesem Parameter aufgenommen wurden. Von den Programmzielen Bestandserhaltung, Reduzierung illegaler Aktivitäten in den Wäldern (Holzeinschlag, Neurodungen für Plantagen) und Etablierung der nachhaltigen Nutzung ist somit nur die Bestandserhaltung - und dies auch nur mit Einschränkungen - erreicht worden.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens beurteilen wir wie folgt:

Relevanz (Teilnote: 3): Die Relevanz von Projekten zum Schutz, der Rehabilitierung und der nachhaltigen Nutzung tropischer Wälder ist weiterhin sehr hoch bzw. nimmt in ihrer Bedeutung noch weiter zu. Dies gilt besonders für die Côte d'Ivoire, die zwischen 1980 und 2000 ca. 50 % ihrer Waldfläche verloren hat und diesen Trend bis heute nicht umkehren konnte. Verschärft wurde und wird diese Entwicklung durch das hohe Bevölkerungswachstum und den 2002 ausgebrochenen Bürgerkrieg. Durch diese Entwicklungen hat der Druck auf die Wälder noch einmal zugenommen und zu einem landesweiten Verlust von 15 % der verbliebenen Waldfläche zwischen 2000 und 2008 geführt. Diese Situation hat sich 2009 weiter verschärft und zum Verschwinden weiterer Staatswälder geführt. Das nationale Sektorprogramm Forst gilt seit 1997 u.a. wegen eines fehlenden politischen und finanziellen Engagements der ivoirischen Regierung als gescheitert, womit eine entsprechende Verschlechterung der sektoralen Rahmenbedingungen einherging und sich die anderen Geber inklusive Weltbank aus dem Sektor zurückzogen. Da viele Menschen im ursprünglichen Regenwaldgürtel von Ökosystemserviceleistungen der Wälder (wie etwa die Bestäubung von Nutzpflanzen, die Reinhaltung von Trinkwasser, die Bereitstellung fruchtbarer Böden) direkt abhängig sind, kommt dem langfristigen Erhalt der Wälder und der Etablierung von nachhaltigen Nutzungsregimen bzw. der Schaffung alternativer Einkommensquellen weiterhin sehr große Bedeutung zu. Allerdings ist es auch gerade diese Zielgruppe, die die Wälder durch eine nicht nachhaltige Nutzung bedroht. Die Konzeption des Programms hat sich nicht ausreichend an der Lösung des Kernproblems der Zielgruppe orientiert. Das Vorhaben stand im Einklang mit nationalen Aktivitäten und Plänen der Côte d'Ivoire, internationalen Entwicklungszielen, internationalen Abkommen und neuen Ansätzen, die im Rahmen der Bekämpfung des Klimawandels (z.B. durch den IPCC) formuliert werden.

Effektivität (Teilnote: 3): Von den Programmzielen Bestandserhaltung, Reduzierung illegaler Aktivitäten in den Wäldern (Holzeinschlag, Neurodungen für Plantagen) und Etablierung der nachhaltigen Nutzung ist nur die Bestandserhaltung und dies auch nur mit Einschränkungen erreicht worden. Wichtige Daten für die Bewertung der Waldfläche wurden entweder nie gesammelt oder gingen im Laufe des Programms verloren. Eine umfassende Forstinventur als Grundlage der Bewertung und Nutzung der Wälder wurde nie durchgeführt. Nur wenige Dörfer, Haushalte und Einzelpersonen profitierten direkt von den durchgeführten Maßnahmen. Dies gilt sowohl für die Vergabe von forst-

lichen Aufträgen (Pflege, Aufforstung, Durchforstung) als auch für die angeregten Mikroprojekte, von denen zahlreiche scheiterten und die verbliebenen auf niedriger Skala weiter betrieben werden. Die Daten zum Biomonitoring (und damit zur Biodiversität und den ökologischen Prozessen in den Wäldern als zentrale Parameter eines gelungenen Schutzes) wurden lediglich bis 2005 gesammelt und nicht umfassend ausgewertet. Maßnahmen gegen die Wilderei in den Wäldern werden nicht bzw. nur dann durchgeführt, wenn dringender Handlungsbedarf besteht. Da die SODEFOR ihre Betriebskosten nahezu ausschließlich aus den Mitteln des Holzeinschlags deckt, besteht eine große Gefahr, dass Nachhaltigkeitsprinzipien ökonomischen Zwängen geopfert werden müssen. Dies wird schon jetzt durch die Anpflanzung von Teakplantagen und den Einschlag von einzelnen (angeblich kranken) Bäumen im Staatswald Beki deutlich.

Effizienz (Teilnote: 3): Da während der Programmlaufzeit keine Nutzung der Wälder vorgesehen war, konnten aus diesem Bereich auch keine Einnahmen generiert werden. Gleichzeitig entstanden hohe Kosten für die Ausstattung der SODEFOR (Fahrzeuge, mobile Sägen, Pistenrehabilitation und Pflege), die durch das Vorhaben gedeckt werden mussten. Dabei erscheinen die spezifischen Kosten für die Erneuerung und Pflege der Pisten sehr hoch. Monitoring-, Aufforstungs- und Pflegemaßnahmen hätten wahrscheinlich mit einem geringeren Aufwand für das Pistensystem ebenso gut durchgeführt werden können. Hinzu kommt, dass die Öffnung und Pflege der Pisten auch anderen (illegalen) Nutzern des Waldes nützt, da der Zugang und Abtransport ihrer Produkte erleichtert wird. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich hier ein gegenläufiger Effekt für zumindest eines der gesetzten Oberziele – den Schutz der Wälder – ergeben hat. Mittel- und langfristig ist die SODEFOR aber offensichtlich nicht in der Lage, die notwendigen Aufgaben alleine zu finanzieren. Dies liegt auch an einer zu bemängelnden Effizienz der SODEFOR, in der ein großer und teurer Verwaltungsapparat durch die Nutzung einer schon jetzt nicht mehr ausreichenden Ressource finanziert werden soll.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote: 4): Da zu keiner Zeit während oder nach der Laufzeit des Programms mikroklimatische Daten und Informationen zum Wasserhaushalt in den einzelnen Wäldern oder der Region aufgenommen wurden, lassen sich nur aus dem indirekten Faktor „Bestandserhalt“ die angestrebten positiven Effekte auf Wasserhaushalt und Mikroklima ableiten. Vor dem Hintergrund der anhaltenden, rasch voran schreitenden Entwaldung, selbst in Schutzgebieten und anderen Staatswäldern, kommt dem Programm besondere Bedeutung zu. Während in anderen Teilen des Landes zwischen 2000 und 2008 zahlreiche geschützte Wälder verschwunden sind, konnte die Flächenintegrität der Ostwälder weitestgehend erhalten werden. Allerdings ist der Waldverlust auch hier deutlich. Die Rehabilitierung und vor allem die nachhaltige Nutzung der Wälder wurden nicht im gewünschten Umfang erreicht. Ein positiver Nebeneffekt des Programms ist die vom Träger immer wieder betonte Übertragung der hier geförderten Expertise und Arbeitsweise auf andere Betriebseinheiten der SODEFOR. Dennoch hat kein Umdenken im Umgang mit den der SODEFOR unterstellten Wäldern stattgefunden. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen liegen zusammenfassend deutlich unter den Erwartungen bei Programmprüfung, wobei insgesamt negative Aspekte überwiegen.

Nachhaltigkeit (Teilnote: 4): Die SODEFOR ist nicht in der Lage, die notwendigen Budgetmittel zur Übernahme ihrer Schutz-, Monitoring-, und Managementfunktionen selbständig aufzubringen, die ihrerseits für den langfristigen Schutz, die Rehabilitierung und die nachhaltige Nutzung der Wälder Voraussetzung sind. Für die kommenden 10 Jahre benötigt SODEFOR jährlich ca. 2 Mrd. CFA für das Management der sieben Programmwälder, von denen auf Basis der Erfahrungen der letzten Jahre allerdings nur ca. 25 % aus eigenen Budgetmitteln bereitstehen dürften. Darüber hinaus fehlt qualifiziertes Personal. Bei dem gleichzeitig stark zunehmenden Druck auf die Wälder (durch die rasch wachsende und arme Bevölkerung) und der steigenden Nachfrage nach Holz, das außerhalb des Tai Nationalparks und der Ostwälder kaum noch vorhanden ist, wird es sehr schwer werden, die Wälder entsprechend der ursprünglichen Zielsetzungen zu verwalten. Bereits geschlossene Kooperationsverträge mit verschiedenen Holzfirmen lassen befürchten, dass der Einschlag der Wälder mit Ende der Ver-

tragsbindung 2010 beginnen wird. Wenn es nicht gelingen sollte, die Wälder als eine Einheit zu managen und ihre Nutzung unter einem FSC Regime sicherzustellen, besteht eine sehr große Gefahr, dass die Wälder in den kommenden Jahren verschwinden. Nach dem Rückgang der Waldfläche um 15 % zwischen 2000 und 2008 sind im Jahr 2009 im Westen des Landes weitere Staatswälder verschwunden. Eine besondere Bedrohung stellen dabei der nicht nachhaltige Holzeinschlag und die Nutzung der Wälder für die – offensichtlich sehr rentable - Produktion von Holzkohle dar. Hieraus ergibt sich ein massiver Druck einer bestehenden Holzkohlemafia, dem der Träger nichts entgegen setzen kann. Die SODEFOR finanziert sich nahezu ausschließlich aus den Einnahmen aus dem Holzeinschlag, woraus sich ein direkter Druck auf eine (nicht nachhaltige) Nutzung der Ressourcen ergibt. Die wirtschaftliche Situation des Trägers steht folglich dem angestrebten Oberziel diametral entgegen. Aus den genannten Gründen sehen wir unverändert sehr große Defizite bei der Nachhaltigkeit, wobei sich die diesbezüglichen Risiken nach Beendigung des Vorhabens noch erhöhen dürften. Zusammenfassung (Note: 4): Aus den o. g. Gründen wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens zusammenfassend als nicht zufriedenstellend (Gesamtnote 4) beurteilt.

(Informationen zur Erfolgsbeurteilung finden sich in den Fachinformationen „Ex Post Evaluierungskriterien und Ratingsystem für die deutsche bilaterale FZ“ (14. September 2006).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Zerstörung tropischer Regenwälder, der damit verbundene Verlust von Ökosystemleistungen und die anwachsenden Bevölkerungszahlen mit der damit einhergehenden Landnutzungsänderung sind allgegenwärtig, im Zunehmen begriffen und werden die FZ weiterhin thematisch beschäftigen. Die Dimension von Vorhaben wie dem geprüften übersteigt u. U. die Möglichkeiten der Intervention der FZ, insbesondere wenn Faktoren wie Bevölkerungszuwachs und Bürgerkrieg eine Rolle spielen oder wenn sich – wie im vorliegenden Fall geschehen - andere Geber aus der Förderung des Sektors zurückziehen. In derartigen Situationen sind eventuell ein grundsätzliches Überdenken und eine Anpassung der ursprünglichen Projektkonzeption angezeigt.

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.