

Jordanien: Sektoranpassungsprogramm Landwirtschaft

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	31110 / Landwirtschaftspolitik	
BMZ-Projektnummer	1994 66 251	
Projektträger	Haschemitisches Königreich Jordanien, vertreten durch das Planungsministerium	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1994	4. Quartal 1994
Durchführungszeitraum	16 Monate	8 Jahre
Investitionskosten	15,34 Mio. EUR	15,34 Mio. EUR
Eigenbeitrag	-	-
Finanzierung, davon FZ-Mittel	15,34 Mio. EUR	15,34 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Durch das Programm sollten die Rahmenbedingungen im Agrarsektor verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der jordanischen Landwirtschaft gesteigert werden (Oberziel). Dabei spielte konkret die effiziente, nachhaltige Nutzung der knappen natürlichen Ressourcen, vor allem von Wasser, eine herausragende Rolle. Verzerrungen in der Anreizstruktur, die u. a. den unwirtschaftlichen Wasserverbrauch im Agrarsektor begünstigen, sollten abgebaut, die Grundlagen für eine nationale Wasserpolitik gelegt und die Leistungsfähigkeit der für den Wassersektor und Landwirtschaftsbereich relevanten Institutionen verbessert werden. Die Anpassungsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Sektor sollten flankiert werden von gezielter technischer Unterstützung in den Bereichen Wassermanagement sowie landwirtschaftliche Forschung und Beratung im Hinblick auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion. Ziele des Programms waren Verbesserungen in den Bereichen, in denen die Reformen ansetzen, wobei die Zielerreichung an der tatsächlichen Umsetzung und Nichtzurücknahme der jeweiligen Reformmaßnahmen gemessen werden sollte.

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

Das Programm umfasste einen Katalog von Reformmaßnahmen im Landwirtschafts- und Wassersektor, die sich im Wesentlichen auf 3 Kernbereiche (nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung und Konzentration des Staates

auf seine wesentlichen Aufgaben im Agrarsektor) erstreckten. Der Durchführungszeitraum weicht mit 8 Jahren (anstatt geplanter 16 Monate) erheblich von der Projektplanung ab. Rückblickend ist der Zeitplan eindeutig als unrealistisch zu bewerten, sowohl was die erwartete Reformgeschwindigkeit im politisch sensiblen Wassersektor anbelangt, als auch was die Erreichbarkeit des Zielsystems mit den angestrebten Maßnahmen betrifft. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der jordanischen Landwirtschaft war mit den hierfür vorgesehenen Maßnahmen nur mittel- bis langfristig erreichbar und notwendige Kompensationsmaßnahmen zur Reduzierung des politischen Widerstandes waren nicht inhärenter Programmbestandteil. Zielkonflikte zwischen einer zeitnahen Zahlungsbilanzunterstützung und der Durchsetzung der Reformbedingungen führten zu Abstimmungsproblemen zwischen den beteiligten Gebern.

Erster Kernbereich der Reformen: Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

a) Verbesserung des institutionellen Umfelds

Wesentliche Voraussetzung für Reformen in diesem Kernbereich war die Schaffung eines **geeigneten institutionellen Rahmens**, der sowohl eine Restrukturierung als auch eine klare Neuordnung der Verantwortlichkeiten der für den Wassersektor zuständigen Behörden (Ministry of Water and Irrigation (MWI), Water Authority of Jordan (WAJ) und der Jordan Valley Authority (JVA)) umfasste. Die ursprünglich geplanten Reformen wurden jedoch nur teilweise umgesetzt. In 1999 übernahm das MWI die Verantwortung für Wasserressourcenplanung und -management sowie die Überwachung der Grundwasserressourcen. Es wurde ein **National Water Master Plan** als zentrales Planungsinstrument zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen eingeführt. Verbesserungsbedarf besteht weiterhin in der inhaltlichen Abgrenzung der Zuständigkeiten für Betrieb und Regulierung zwischen MWI, WAJ und JVA, so dass es teilweise weiterhin zu überlappenden Verantwortlichkeiten kommt. Bei der WAJ kam es in den letzten Jahren zu organisatorischen Verbesserungen und einem zögerlichen Personalabbau. Die WAJ deckt mittlerweile (2003) 131 % ihrer Betriebskosten (im Vergleich 1997: 95 %). Bei der JVA blieb es bislang weitestgehend bei der Erarbeitung von Konzepten. Verbesserungen in der operativen und wirtschaftlichen Effizienz sind daher bei der JVA (außer einem geringfügigen Personalabbau) kaum feststellbar, und es besteht nach wie vor ein hoher Reformbedarf im operativen und administrativen Bereich.

b) Nachfragesteuerung über Erhöhung der Bewässerungstarife

Mit dem Ziel einer verbesserten Allokation der knappen Wasserressourcen, der Verringerung des Wasserverbrauchs und der Erhöhung des Kostendeckungsgrades der JVA sollte der Bewässerungstarif in zwei Etappen erhöht werden. Während die Tarifstruktur in der ersten Etappe wie vereinbart auf durchschnittlich 0,015 JD/m³ (= 0,025 EUR/m³) erhöht wurde, blieb die für 1996 geplante zweite Erhöhung auf 0,025 JD/m³ aus. Der aktuelle Durchschnittstarif liegt bei 0,013 JD/m³ (unter Berücksichtigung der Inkassorate nur bei rund 0,011 JD/m³) und ist damit weit von der ursprünglich vorgegebenen Zielgröße von 0,025 JD/m³ entfernt. Aufgrund unzureichender Kosteneinsparungen und unterbliebener Tarifanpassung wurde die angestrebte Betriebskostendeckung der JVA nicht erreicht. In 2003 konnte die JVA nur 47 % ihrer Betriebskosten durch Tarifeinnahmen decken (17 % in 1993). Durch die unterbliebene zweite Erhöhung der Bewässerungstarife fehlten außerdem Anreize zu Wasser sparenden Bewässerungsmethoden und zu einer Umstellung der Agrarproduktion auf weniger Wasser beanspruchende Anbaukulturen. Landesweit ist die Bewässerungsfläche in den Jahren 1996-2004 von rd. 57.000 ha auf ca. 71.000 ha gestiegen. Dies ist weitgehend auf die Ausdehnung bewässerter Baumkulturen im Hochland zurück zu führen. Andererseits wird seit einigen Jahren in zunehmendem Umfang geklärtes Abwasser sowie Brackwasser für landwirtschaftliche Bewässerung eingesetzt (Anteil am Bewässerungswasser derzeit 14 %), um den Verbrauch von Frischwasser zu reduzieren.

c) Schaffung von Kontrollmechanismen für die Nutzung von Grundwasser

Um die Ausbeutung der Grundwasservorkommen im Hochland zu begrenzen, wurden landesweit "Basin Management Plans" erarbeitet und die organisatorischen Strukturen innerhalb der WAJ für die Kontrolle und Abrechnung des Grundwasserverbrauchs geschaffen. Inzwischen ist ein großer Teil der rd. 3.800 existierenden privaten Brunnen mit Großwasserzählern ausgestattet, die regelmäßig abgelesen werden. Die von der WAJ ausgestellten Rechnungen für die Grundwasserentnahme wurden bisher nur von wenigen Bauern bezahlt und quantitative Überschreitungen von Wasserentnahmelizenzen wurden nicht sanktioniert. Der Staat versucht z. Zt., seine Ansprüche auf dem Gerichtswege durchzusetzen, wobei das Ergebnis offen ist.

Zweiter Kernbereich der Reformen: Binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung

In der Zeit von 1995-1997 wurden staatliche Kontrollen von Preisen und maximalen Gewinnspannen für eine Vielzahl landwirtschaftlicher Produkte sowie staatliche Stützpreise für Tomaten aufgehoben. Außerdem wurden die staatlichen Ankaufspreise zur Subventionierung der nationalen Gerstenproduktion sowie die Subventionierung importierter Futtermittel abgeschafft. Der Staat zog sich ab April 1997 aus dem Gerstenimport und -verkauf vollständig zurück. Darüber hinaus liberalisierte die Regierung den Import von Weizen und schaffte die hohen Brotsubventionen ab, was nicht im Programm vorgesehen war, aber eine positive Auswirkung auf das Staatsbudget hatte. Weiterhin wurden verschiedene staatliche Importmonopole und Einfuhr- und Ausfuhrverbote abgeschafft, sowie die Importquoten für die 45 wichtigsten Produkte (Soll: 50 Produkte) aufgehoben. Zum Ausgleich wurden für diese Produkte Zölle in Höhe von 5–50 % eingeführt, deren gewichteter Durchschnitt die vereinbarten 30 % nicht überschreitet.

Dritter Kernbereich der Reformen: Konzentration des Staates auf seine wesentlichen Aufgaben im Agrarsektor

Mit Unterstützung von GTZ und USAID wurde ein Programm zur Reorganisation des Landwirtschaftsministeriums entworfen, das u. a. die Privatisierung oder Dezentralisierung von Geschäftsfeldern sowie die Verbesserung des Managements und der Effizienz der Leistungen des Ministeriums beinhaltet. Erste Restrukturierungsmaßnahmen wurden 1999 begonnen, ohne dass bislang maßgebliche Ergebnisse sichtbar wären. Der Privatsektor spielt weiterhin keine wesentliche Rolle und Verbesserungen in der Leistungsfähigkeit oder bei der Kostenreduzierung sind nicht auszumachen.

Mit GTZ-Unterstützung wurde 1997 eine Strategie zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes erarbeitet. Die Umsetzung wurde im Rahmen von Begleitmaßnahmen von GTZ und Weltbank unterstützt; maßgebliche Verbesserungen scheiterten jedoch an der geringen Leistungsfähigkeit und Motivation des Personals. Das nationale Zentrum für Agrarforschung (National Center for Agricultural Research and Technology Transfer - NCARTT) wurde im Rahmen des Agricultural Sector Technical Support Project (ASTSUP) von der Weltbank technisch unterstützt und konnte dadurch seine Forschungstätigkeit an die neuen agrarpolitischen Prioritäten anpassen. Das NCARTT kann relevante Forschungsergebnisse hinsichtlich der Optimierung des Einsatzes von Bewässerungswasser und von Pestiziden vorweisen. Diese wurden bislang jedoch nicht hinreichend auf Beratungsdienste und Bauern übertragen.

Zur Verbesserung des Agrarkreditsystems erfolgte die Abstimmung einer strategischen Neuausrichtung und einer Struktur, die der Agrarkreditbehörde mehr Autonomie verleihen sollte. Eine Umsetzung bzw. Kommerzialisierung der Agriculture Credit Corporation (ACC) und eine Verbesserung des Zugangs zu Agrarkrediten hat für die Bauern bisher nicht stattgefunden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Landwirtschaftlicher Sektor

Die Bedeutung der Landwirtschaft hat sich verringert mit einem Anteil von aktuell rd. 3 % am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu 7 % in 1994. Ebenso nahmen die Exporterlöse des Agrarsektors in der Zeit von 1993 und 2003 um 30 % ab, während die Agrarimporte um rund 20 % stiegen. Lediglich der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbstätigen erhöhte sich leicht von 10 % in 1994 auf 13 %. Insgesamt hat der Agrarsektor seit Programmprüfung an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Damals entfielen auf die Landwirtschaft etwa 75 % des Gesamtwasserverbrauchs. Dieser Anteil ist mittlerweile auf ca. 66 % gesunken.

Situation der Wasserressourcen

Die im weltweiten Vergleich extreme Wasserknappheit Jordaniens zählt nach wie vor zu den entscheidenden Engpässen für die sozio-ökonomische Entwicklung des Landes. Gegenüber dem Prüfungszeitpunkt hat sich das zur Verfügung stehende, erneuerbare Wasserdargebot pro Kopf von 220 m³/a auf ca. 200 m³/a weiter verringert, wobei hier die Wachstumsrate der Bevölkerung von 2,6 % zu berücksichtigen ist. Einer jährlichen Grundwasserentnahme von derzeit ca. 500 Mio. m³ (1994: 508 Mio. m³) steht eine durchschnittliche jährliche Erneuerung der Grundwasserreserven von nur 280 - 300 Mio. m³ gegenüber, was unverändert einer Übernutzung von rd. 60-70 % entspricht und zur weiteren Absenkung der Grundwasserspiegel sowie im Einzelfall zu Versalzung und Trockenfallen von Brunnen führt.

Außer saisonalen Versorgungsengpässen für die Bevölkerung sind auch in der Landwirtschaft die Folgen des unzureichenden Wasserangebots spürbar. So können mittlerweile nur rd. zwei Drittel der Bewässerungsflächen ausreichend durch Wasserzuteilung versorgt werden. Insbesondere im Sommer kommt es zu Wasserrationierungen in der Landwirtschaft. Die Übernutzung der Grundwasserreserven ist vor allem auf die Beanspruchung durch die Bewässerungslandwirtschaft zurückzuführen. Die Konkurrenz zwischen der Trinkwasserversorgung und der landwirtschaftlichen Bewässerung verschärft sich weiter vor dem Hintergrund des hohen Bevölkerungswachstums, der angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung sowie der geplanten landwirtschaftlichen Intensivierung. Um prioritär die schnell wachsende Bevölkerung mit Frischwasser zu versorgen, soll in der Bewässerungslandwirtschaft zunehmend Frischwasser durch gereinigtes Abwasser ersetzt werden.

Zielerreichung

Eines der Hauptziele des Sector Adjustment Loan (SAL), den Strukturwandel in der Landwirtschaft im Sinne einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Nutzung der extrem knappen Wasserressourcen herbeizuführen, wurde nur in Ansätzen erreicht. Trotz einer anteiligen Verringerung des landwirtschaftlichen Wasserverbrauchs und der Wiederverwertung von geklärten Abwässern in der Landwirtschaft dauert die Übernutzung der Grundwasserreserven in einem gravierenden Ausmaß an. Nach wie vor dominieren im Jordantal wasserintensive Obstplantagen, obwohl im weniger Wasser beanspruchenden und arbeitsintensiveren (und damit beschäftigungspolitisch durchaus relevanten) Gemüseanbau bei 2-3 Ernten ähnliche Deckungsbeiträge erzielt werden könnten. Obwohl die geplanten Maßnahmen im Bereich der Kontrolle der Grundwasserentnahmen durchgeführt wurden und mittlerweile ein politischer Wille zur Erhebung und Eintreibung der Wassergebühren im jordanischen Hochland erkennbar ist, scheiterte deren faktische Umsetzung bisher an dem Widerstand von Partikularinteressen insbesondere der betroffenen, politisch einflussreichen Grundbesitzer. Die von dem Vorhaben angestrebte Wirkung des Rückgangs der Grundwasserentnahmen wurde daher nicht erzielt. Positiv ist aber zu vermerken, dass die erfolgten Teilreformen zumindest nicht zurück genommen wurden.

Die im Bereich der Liberalisierung der Agrarmärkte und des Agraraußenhandels geplanten Reformmaßnahmen wurden durchgeführt. Die Regierung hat damit Verzerrungen zwischen den einheimischen Preisen und Weltmarktpreisen sowie Überproduktionen abgebaut und durch die Abschaffung von Handelsmonopolen Import und Export liberalisiert (z.B. auch für Bananen). Die Verbraucherpreise für Obst und Gemüse sind seither gesunken, die für Getreide sind durch den Wegfall der Subventionen gestiegen. Die Streichung der Futtermittelsubventionen führte zu einer drastischen Verringerung der Viehbestände (zwischen 25-50 % je nach Region) und verringerte den Druck auf die zum Teil stark degradierten Weideflächen. Der Staatshaushalt wurde durch den Subventionsabbau um rd. 14 Mio. JD p. a. entlastet.

Im institutionellen Bereich sind die vereinbarten Maßnahmen zwar formal weitgehend durchgeführt worden, es blieb jedoch im Allgemeinen bei der Erarbeitung von Studien, Restrukturierungskonzepten und Programmen zur Effizienzsteigerung. Widerstände der Verantwortlichen in den betroffenen staatlichen Institutionen des Wasser- und Agrarsektors haben die Umsetzung der institutionellen Reformen, den Personalabbau sowie die Kommerzialisierung und Privatsektorbeteiligung weitgehend blockiert. Die erwartete Wirkung der Verbesserung der staatlichen Agrardienstleistungen für die Zielgruppe der Landwirte ist nicht eingetreten. Auch die personelle und technische Unterstützung im Rahmen des begleitenden Vorhabens ASTSUP konnte nicht im gewünschten Maße zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Serviceleistungen beitragen.

Andererseits wurden Fortschritte mit der Formulierung eines Strategieansatzes für ein integriertes Wasserressourcenmanagement erzielt, der über den zum Zeitpunkt der Programmprüfung formulierten Politikansatz für den Wassersektor hinausgeht. Zu Programmbeginn fehlte trotz knapper Wasserressourcen eine sektorübergreifende, langfristige Wasserplanung. Seit der Bestimmung des Wassersektors zum Schwerpunktsektor der deutschen EZ hat sich die FZ/TZ Kooperation von einer rein projektbezogenen Zusammenarbeit hin zu einer strategischen Kooperation im Sektor und einem intensiven Politikdialog mit der jordanischen Regierung und den anderen Gebern gewandelt. Der im Rahmen des SAL begonnene Reformprozess im Wassersektor bildete die Grundlage für die Erarbeitung eines **Aktionsplans** (mit deutscher Beratung), der 2002 vom Kabinett der jordanischen Regierung verabschiedet wurde. Der Aktionsplan beinhaltet weiterführende Reformschritte auf institutioneller Ebene, deren Umsetzung anhand von konkreten Etappenzielen jährlich überprüft wird. Auch wenn die Umsetzung der Reformen langsamer als erwartet voranschreitet, hat sich der Aktionsplan als wichtiger Rahmen zur Bestimmung des Beratungs- und Investitionsbedarfs und für die Zusammenarbeit mit den Gebern etabliert und bildet ein in sich kohärentes Konzept der deutschen EZ für den Wassersektor.

Programmwirkungen

Im Zuge der Liberalisierung der Agrarmärkte führten der Preisrückgang bei Getreide und der Abbau von Subventionen bei Futtermitteln zu negativen Auswirkungen auf die Einkommen von kleineren Bauern und Viehzüchtern und zu größerer Armut im ländlichen Bereich. Niedrigere Marktpreise aufgrund billigerer Importe, Überproduktion bei Fleisch wegen Abbau des Viehbestandes und höhere Kosten für Bewässerungswasser haben die Profitmargen gedrückt. Anpassungsmaßnahmen zur Umstellung der Landwirtschaft an die veränderten Marktbedingungen wie z. B. die Einführung wettbewerbsfähiger Agrarprodukte, verbesserte Bewässerungstechnologien und Marketingstrategien sowie eine Handelsförderung und Unterstützung zur Erschließung neuer Exportmärkte, waren z. T. auch wegen jordanischer Widerstände unzureichend oder wurden nicht umgesetzt. Damit unterblieben wesentliche kompensatorische Maßnahmen, deren Durchführung als wesentliche Voraussetzung für eine friktionsarme Anpassung zum Zeitpunkt der Programmprüfung angesehen wurden. Im Gegensatz zu der Zielsetzung einer Stärkung des jordanischen Agrarsektors hat dessen Wettbewerbsfähigkeit insgesamt abgenommen. Ein positiver Zahlungsbilanzeffekt aufgrund stärkerer Agrarexporte ist nicht eingetreten.

Die negativen Einkommenswirkungen der Reformen bei den Bauern, die durch Dürreperioden in den Jahren 1998-2001 verstärkt wurden, bekräftigten die politischen Widerstände bezüglich

einer Anhebung der Wassertarife in der Landwirtschaft und führten bei der JVA zu Nachsicht bei Zahlungsrückständen der Bauern bzw. teilweise zum Erlass ihrer Schulden. Angesichts unzureichender Kompensationsmaßnahmen im Rahmen des SAL führten die Einkommensverluste der Bauern bei der jordanischen Regierung zu einem Zielkonflikt zwischen einer (maßgeblich durch Anhebung der Wassertarife zu erreichenden) effizienten und nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen einerseits und der Vermeidung zusätzlicher Einkommensverluste bei den Bauern durch Verzicht auf eine Anhebung der Wassergebühren bzw. deren Erlass andererseits. Dieser Zielkonflikt war bereits bei Projektprüfung erkennbar, so dass ein begleitendes Monitoring der Farmeinkommen als Bestandteil des SAL vereinbart wurde. Als sich jedoch bald nach der Liberalisierung der Agrarmärkte eine Erosion der Farmeinkommen abzeichnete, wurden keine kompensatorischen Abfederungsmaßnahmen getroffen. Mit der Verwendung zumindest eines Teils des Darlehens für solche Maßnahmen hätten voraussichtlich die politischen Widerstände gegen eine zweite Anhebung der Bewässerungstarife verringert werden können, die eine wesentliche Voraussetzung war, um den Strukturwandel in der Bewässerungslandwirtschaft hin zu Anbaukulturen mit geringerem Wasserbedarf ohne größere soziale Friktionen einzuleiten sowie eine Deckung der Betriebskosten der JVA zu erreichen.

Erschwerend kam hinzu, dass sich die Weltbank als Hauptakteur im Sektor mit einem Zielkonflikt konfrontiert sah, da sie mit dem SAL neben den Reformen im Landwirtschafts- und Wassersektor auch makroökonomische Ziele, nämlich den Zahlungsbilanzausgleich, verfolgte. Der Ausgleich der Finanzierungslücke in der jordanischen Zahlungsbilanz in den Jahren 1994-96 erforderte eine rasche Auszahlung des Darlehens über eine ungebundene Budgethilfe für allgemeine Importe, während die Darlehensmittel im Hinblick auf die Erreichung der Programmziele zumindest teilweise sinnvoller für notwendige Kompensationsmaßnahmen verwendet worden wären, auch wenn mit diesem Vorgehen voraussichtlich ein langsamerer Mittelabfluss verbunden gewesen wäre.

Zusammenfassend beurteilen wir die Programmwirkungen wie folgt:

- Die Programmziele wurden nicht bzw. nur in sehr begrenztem Umfang erreicht. Ein Strukturwandel in der Bewässerungslandwirtschaft im Hinblick auf eine nachhaltige und effiziente Nutzung der knappen Wasserressourcen fand nicht statt. Obwohl der Anteil der Landwirtschaft am Gesamtwasserverbrauch leicht rückläufig war, ist das Ausmaß der Übernutzung der Grundwasserreserven weiterhin dramatisch. Es fehlt weiterhin eine klare Abgrenzung von Zuständigkeiten der Institutionen im Wassersektor. Begleitende Beratung und technische Unterstützungsmaßnahmen konnten nicht im gewünschten Maße zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Serviceleistungen beitragen. Dagegen wurde die binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung der Agrarmärkte erfolgreich durchgeführt. Insgesamt beurteilen wir die **Effektivität** des SAL als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).
- Die Rahmenbedingungen im Landwirtschaftssektor haben sich nur ansatzweise verbessert, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hat abgenommen. Die Exporterlöse haben sich verringert und die Agrarimporte sind gestiegen. Damit ist die entwicklungspolitische Relevanz im Hinblick auf die Erreichung der Oberziele negativ zu beurteilen. Die Liberalisierung der Agrarmärkte führte zu deutlichen Einkommenseinbußen bei den Bauern und zu mehr Armut im ländlichen Bereich, weil kompensatorische Fördermaßnahmen, z.B. zur Umstellung der Agrarproduktion auf profitable Agrarexportprodukte sowie soziale Abfederungsmaßnahmen, insgesamt unzureichend waren. Die Armutswirkungen des Vorhabens sind jedoch nicht eindeutig zu beurteilen, da die Stadtbewohner von einer Verringerung der Nahrungsmittelpreise profitierten. Durch die Beseitigung der Futtermittelsubventionen verringerten sich die Viehbestände und der Druck auf die begrenzten Weideflächen. Außerdem bildete der SAL die Grundlage für einen Programmansatz im Wassersektor, der mittlerweile auch die Basis für die jordanische Wasserpolitik darstellt. Insgesamt bewerten wir die ent-

wicklungspolitische **Relevanz und Signifikanz** des SAL als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

- Die Einsparungen von 14 Mio. JD p. a. im Staatshaushalt durch Subventionsabbau übertreffen den zum Zeitpunkt der Prüfung prognostizierten Umfang (ca. 10 Mio. JD p. a.). Die Komplexität des SAL und seiner kaum abschätzbaren volkswirtschaftlichen Wechselwirkungen macht eine quantitative Beurteilung schwierig. Die angestrebten Effizienzgewinne im Wassersektor (insbesondere bei der JVA) wurden nicht erreicht, wodurch nach wie vor erhebliche Belastungen im Staatshaushalt auftreten. Eine Durchführung der Preisreformen im Wassersektor war rückblickend im ursprünglichen Zeitrahmen nicht realistischerweise zu erwarten. Da diese jedoch auch bis Programmende (nach 8 Jahren statt geplanten 16 Monaten) nur teilweise implementiert wurden, wird die **Effizienz** aber insgesamt als nicht mehr ausreichend bewertet (Teilbewertung: Stufe 4).

Unter Abwägung der o. g. entwicklungspolitischen Schlüsselkriterien beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens abschließend als nicht mehr ausreichend (**Gesamtbewertung: Stufe 4**). Die Weltbank bewertet das Vorhaben hingegen – insbesondere auf Grund der überplanmäßigen Umsetzung der Liberalisierungsmaßnahmen (Kernbereich 2 der Reformen) – noch als „mäßig“ erfolgreich.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Wenn Strukturanpassungsprogramme von mehreren Gebern gemeinsam unterstützt werden, sollte auf eine klar abgesprochene Vorgehensweise für den Fall von Verzögerungen von Reformschritten geachtet werden, um widersprüchliche Signale an den Empfänger zu vermeiden.

In der Planung der Maßnahmen sollte verstärkt auf deren unterschiedliche zeitliche Wirksamkeit geachtet werden, um zu vermeiden, dass prinzipiell unterstützte Reformen durch phasenverzögertes Eintreten von Belastungen und Effizienzgewinnen blockiert werden. Indikatoren sollten das Spektrum an wesentlichen Reformwirkungen abdecken.

Wenn im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen bestimmte Bevölkerungsgruppen jenseits der Zumutbarkeitsgrenzen negativ betroffen werden, dann muss die Projektkonzeption hierfür entsprechende Kompensationen vorsehen. Wenn diese Wirkungen unerwartet eintreten, dann muss die Konzeption des Vorhabens im Rahmen der Durchführung genügend Flexibilität ermöglichen, um hierauf reagieren zu können.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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, weiter 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.