

Kap Verde: Aufforstung Maio und Santiago (Forstprogramm II)

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	31020	
BMZ-Projektnummer	1996 65 597	
Projekträger	Direcção Geral de Agricultura, Silvicultura e Pecuária (DGASP)	
Consultant	GFA	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	III. /1996 – II. /2001	III./ 1997 – IV./ 2005
Durchführungszeitraum	60 Monate	90 Monate
Investitionskosten	2,56 Mio. EUR	2,2 Mio. EUR
Eigenbeitrag	./.	./.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,56 Mio. EUR	2,2 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	./.	./.
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Mit dem Vorhabens sollte insgesamt rd. 2.410 ha degradiertes Flächen auf den Inseln Santiago (80 % des Investitionsvolumens) und Maio (20 % des Volumens) durch Aufforstung und Erosionsschutzmaßnahmen rehabilitiert werden. Die Maßnahmen zielten auf eine gesteigerte Bodenfruchtbarkeit und Wasserverfügbarkeit (Projektziel) mit folgenden Indikatoren:

- Über 80 % der Erosionsschutzstrukturen in den Projektgebieten (Stützmauern, Terrassen, Kleindämme) bestehen und werden angemessen unterhalten.
- Die durch das Projekt geschaffenen Baumbestände werden angepasst genutzt (Überlebensrate mindestens 70 %).

Als Oberziel sollte über leistungs- und ökologisch tragfähigere agro-silvo-pastorale Produktionssysteme zu besseren Einkommens- und Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerung (rd. 5000 Personen) beigetragen werden; wegen der komplexen Wirkungsbezüge und vielfältiger exogener Faktoren wurden keine Indikatoren benannt.

Finanziert wurden kleinere Bauten zur Verbesserung des Wasserrückhalts, Aufforderungsarbeiten, die Beschaffung von Materialien, Ausrüstungsgegenständen und Fahrzeugen sowie der Um- und Ausbau der Gebäudeinfrastruktur für den Projektträger sowie Consultingleistungen. Die Kosten des Vorhabens lagen bei rd. 2,2 Mio. EUR, die in voller Höhe durch einen FZ-Zuschuss finanziert wurden. Der von der Gesamtzusage verbliebene Restbetrag von 0,4 Mio EUR wurde auf das Vorhaben „Ressourcenschutz Fogo“ (BMZ-Nr. 2005 65 770) übertragen.

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

Statt der bei PP geplanten 1.360 ha wurden letztlich 1.446 ha (d.h. 106 %) an Neu- und Ersatzanpflanzungen von Bäumen angelegt. Hingegen wurden von ursprünglich vorgesehenen 1.050 ha an Weideverbesserungen tatsächlich 810 ha erreicht (d.h. 77 %), wobei das Ziel auf Santiago erheblich übererfüllt, auf Maio hingegen deutlich unterschritten wurde. An Wasserrückhaltebauwerken wurden nahezu doppelt so viele errichtet wie geplant (16 vs. 31). Außerdem wurden auf Santiago ursprünglich nicht vorgesehene Zisternen und Ziegenställe gebaut. Für die Durchführung wurden vorwiegend Bauernorganisationen unter Vertrag genommen, womit praktisch ein „Cash for Work“-Programm geschaffen wurde, welches sich großer Beliebtheit erfreute. Auf dieser anfänglichen Akzeptanz bei der zunächst eher auf kurzfristigen Nutzen orientierten Bevölkerung konnte aufgebaut werden: zunehmend entwickelte sich auch ein echtes Verständnis und Engagement für die Zielsetzung des Projektes, dessen längerfristiger Nutzen sich allmählich offenbarte.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgswertung

Das zentrale Anliegen des Vorhabens war es, durch die Schaffung ökologisch tragfähiger agro-silvo-pastoraler Produktionssysteme – in Form erosionshemmender mechanischer Strukturen und angepasster Nutzung von Baumbeständen – einen Beitrag zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und der Wasserverfügbarkeit zu erzielen. Die verschiedenen Maßnahmen auf Santiago und Maio trugen zur Verbesserung der Lebensgrundlage der Bevölkerung in den Projektgebieten bei. Aufgrund der insgesamt befriedigenden Akzeptanz der Maßnahmen und der teilweisen Fortführung in Eigenregie lässt sich schließen, dass diese potenzialsteigernden Maßnahmen einen nennenswerten wirtschaftlichen Beitrag geleistet haben. Aufgrund fehlender Daten ist eine Quantifizierung jedoch nicht möglich.

Das Vorhaben hatte zwar den Umwelt- und Ressourcenschutz als (Haupt-)Ziel, wurde aber zunächst von der Zielgruppe in hohem Maße als Arbeitsbeschaffungsprogramm gesehen, da es nicht unbeträchtlich temporäre Arbeitsplätze geschaffen hat, die vor allem auf Maio relevant waren, darunter in hohem Maße auch für Frauen. Frauen haben zudem gezielt von Projektmaßnahmen profitiert, so z.B. vom vermehrten Gemüseanbau und der besseren Verfügbarkeit von (Trink-) Wasser, Brennholz und Viehfutter. Dies ist besonders relevant in der Projektregion Rui Vaz (Santiago), wo der Frauenanteil um rd. 30 % höher ist als der der Männer. Durch seine Konzeption zielte das Vorhaben vornehmlich auf den ärmeren Teil der Bevölkerung in der betreffenden Region und hat geholfen, partizipative Strukturen der Selbstorganisation zu stärken.

Die bei der Projektbeginn genannten Hauptrisiken haben sich wie folgt entwickelt:

- Die als nicht abschätzbar eingestufte Kooperationsbereitschaft der Bewohner in der Projektregion auf Santiago hat sich als nicht „kritisch“ erwiesen. Vielmehr trat der schon anfangs erwartete Effekt ein, dass die sich eröffnenden Einkommensper-

spektiven die Bewohner dazu motivieren, die neuen Bewirtschaftungs- und Nutzungsmodelle (einschließlich verbesserter Ziegenhaltung) anzunehmen. Insoweit war die ebenfalls bei der Projektprüfung konstatierte schwache Leistungsfähigkeit der DGASP kein Hindernis, denn die vermittelten Impulse wurden von der Zielgruppe positiv aufgenommen. Anzeichen für eine Übernutzung der Baumbestände konnten nicht festgestellt werden. Auch auf Maio, wo die Durchführung wesentlich schleppender verlief, gibt es angabegemäß Anzeichen für ein gesteigertes dauerhaftes Nutzungsinteresse.

- Das Risiko naturbedingter Schwankungen bei den Regenfällen hat sich auf Santiago ebenfalls als nicht gravierend erwiesen. Auch diese Aussage muss für das ohnehin wesentlich trockenere Maio eingeschränkt werden, wenngleich angabegemäß auch von dort über positive Entwicklungen berichtet wird. Dessen ungeachtet sind die Niederschläge insgesamt auf den Kapverden rückläufig, mit langfristig negativen Folgen für das landwirtschaftliche Potenzial.

Insgesamt war die Risikoeinschätzung realistisch. Vorhandene Trägerschwächen wurden durch den Consultanteinsatz, vor allem aber durch das erfolgreich mobilisierte Eigeninteresse bei der Bevölkerung und deren Selbstorganisation kompensiert.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird anhand der Schlüsselkriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen („Impact“) und Nachhaltigkeit wie folgt bewertet:

Relevanz: Angesichts der noch immer akuten Erosion in weiten Gebieten Kap Verdes besteht das bei Projektprüfung identifizierte Kernproblem, der fortdauernde Degradierungsprozess, grundsätzlich weiter fort. Die dem Vorhaben unterstellten Wirkungsbezüge sind weiterhin schlüssig. Das Projekt fügte sich gut in die nationalen Sektorplanungen und die internationalen Unterstützungsmaßnahmen ein, wenngleich es keine förmliche Kooperation mit anderen Gebern gab. Es entsprach den Prioritäten der kapverdischen Regierung und denen der deutschen EZ. Auch heute entspricht das Vorhaben entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Richtlinien des BMZ zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung sowie zur Armutsminderung (MDG 1). Insgesamt stellt der Sektor heute zwar keinen akuten Entwicklungsengpass dar, der Schutz von Boden- und Wasserressourcen ist jedoch eine notwendige Voraussetzung für weiter gehende Entwicklungsanstrengungen, denn es geht um den Erhalt der knappen natürlichen Ressourcenbasis („Naturkapital“) in einer ökologisch „prekären“ Zone. Daher beurteilen wir die Relevanz des Vorhabens als gut (Stufe 2).

Effektivität: Das Projektziel, die Schaffung ökologisch tragfähiger agro-silvo-pastoraler Produktionssysteme wurde i.w. erreicht, wie der weitgehend intakte Zustand von Erosionsschutzmaßnahmen und Baumpflanzungen belegt. Zwar entspricht der „Betrieb“ nicht in vollständig den anfänglichen Annahmen, war und ist aber ausreichend. Aus dem abgelegenen Maio, das aus logistischen Gründen nicht besucht werden konnte, liegen nur – tendenziell positive – Angaben des zuständigen DGASP-Delegierten sowie der EU-Vertretung auf den Kapverden vor. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens als gut (Stufe 2).

Effizienz: Die Kosten der wesentlichen Projektkomponenten betrachten wir als insgesamt angemessen. Sie lagen unter den Planungsansätzen, so dass zusätzliche Maßnahmen durchgeführt werden konnten. Diese positive Entwicklung konnte erreicht werden, obwohl sich beim Träger kein ausgeprägtes Kostenbewusstsein erkennen ließ und häufige Personalwechsel die Durchführung des Vorhabens negativ beeinflussten. Lokale Strukturen wurden bewusst intensiv genutzt, was jedoch dazu führte, dass die Durchführungsphase länger dauerte als geplant und dass mangels Kapazitäten des

Trägers einige wichtige Aufgaben (z.B. Monitoring) nicht erledigt wurden. Einen volkswirtschaftlichen, wenngleich nur schwer quantifizierbaren Nutzen stellt die stabilisierte Ressourcenbasis dar (s.o.), so dass die Allokationseffizienz positiv bewertet werden kann. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend (Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen („Impact“): Zu Beginn wurde als Oberziel ein Beitrag zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und der Wasserverfügbarkeit festgelegt. Für dessen Erreichung wurden wegen der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und verschiedener exogener Effekte keine Indikatoren benannt. Die Eindrücke vor Ort deuten auf einen befriedigenden Zustand der Vegetation und eine angemessene Verfügbarkeit von Wasser, so dass das Oberziel insgesamt als erreicht gelten kann. Darüber hinaus konnten beim Besuch der Projektgebiete auf Santiago Hinweise auf positive Einkommenseffekte beobachtet werden, die sich jedoch allenfalls teilweise dem Vorhaben zurechnen lassen.

Es gibt zudem Hinweise darauf, dass breitenwirksame und Struktur bildende Wirkungen in dem Sinne erzielt wurden, dass der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere dem Erhalt der verletzlichen Vegetation, mehr Bedeutung als früher eingeräumt wird. So werden die im Rahmen des Vorhabens propagierte Stallhaltung von Ziegen, die Ressourcen schonende Tröpfchenbewässerung sowie die verstärkte Anpflanzung von Obstbäumen weiter ausgedehnt. Vor dem Hintergrund der Erreichung des Oberziels im zu evaluierenden Vorhaben, einer feststellbaren Ausstrahlung auf das Nachfolgevorhaben und der übrigen erwähnten Effekte beurteilen wir die Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen als insgesamt gut (Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Die Nachhaltigkeit des Vorhabens hängt im Wesentlichen von der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Aufforstungen und der verbesserten Weideflächen sowie der Unterhaltung der mechanischen Schutzbauten ab. Wie vor Ort festgestellt wurde, sind sich die Bewohner ganz überwiegend des Wertes der vorgenommenen Investitionen bewusst und nutzen sie in nachhaltiger Weise. Auch auf Maio, wo die Projektmaßnahmen schleppend verliefen, waren angabegemäß nachfolgende Aufforstungen des Trägers sehr erfolgreich. Zu der positiven Resonanz hat sicher maßgeblich beigetragen, dass die Maßnahmen einen spürbaren positiven wirtschaftlichen Effekt hatten. Es konnten keine Anzeichen von Nutzungsumwandlungen bemerkt werden, die den Projekterfolg gefährden könnten. Die Ziegenhaltung wird zunehmend intensiviert, u.a. durch Stallhaltung und die Einführung verbesserter Rassen. Technische Unterhaltungsmaßnahmen bei den Bauwerken sind kaum notwendig. Die eklatanten Schwächen des Trägers könnten sich ggf. negativ auswirken, etwa wenn nach sehr starken Regenfällen die Infrastruktur stark beschädigt wird. Trotz der Einschränkungen beurteilen wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als noch gut (Stufe 2).

Zusammenfassende Gesamtbeurteilung Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens trotz der o.g. Einschränkungen, besonders bei der Effizienz, als insgesamt noch gut (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Trägerschwächen wie im vorliegenden Vorhaben müssen die Wirkungen von zielgruppennahen Interventionen nicht nennenswert beeinträchtigen, sofern diese (a) auf ausreichendes Interesse und Resonanz stoßen und (b) die Rolle des Trägers v.a. bei der Durchführung (d.h. nicht im eigentlichen Betrieb) relevant ist, wo sich Defizite ggf. durch gezielte Consultingeinsätze „überbrücken“ lassen.

- Das hier betrachtete Vorhaben wurde in zwei sehr verschiedenen, räumlich getrennten und wechselseitig schwer erreichbaren Projektgebieten durchgeführt. Angesichts der unzuverlässigen Verkehrsverbindungen und des verschiedenartigen Charakters der beiden Inseln erscheint diese Zusammenlegung – gerade bei geringen Fördervolumina – nicht sehr sinnvoll. Daher sollten solch heterogene und verkehrsmäßig problematische Gebiete nicht in einem Vorhaben zusammengefasst werden, sondern es wäre sinnvoller, sich auf eine Insel mit Entwicklungspotenzial zu konzentrieren, so wie es im Nachfolgevorhaben auf Fogo auch geschehen ist.

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.