

Lesotho: Förderung der Forstwirtschaft

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	31220 / Forstentwicklung	
BMZ-Projektnummer	1991 66 083	
Projektträger	Ministry of Agriculture, Co-operatives, Marketing and Youth Affairs; Forestry Division	
Consultant	-	
Jahr der Prüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	I/1993	I/1993
Durchführungszeitraum	24 Monate	75 Monate
Investitionskosten aus FZ	1,79 Mio EUR	1,39 Mio EUR
Eigenbeitrag	Kein	Kein
Beitrag aus FZ-Mitteln	1,79 Mio EUR	1,39 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ, DED	GTZ, DED
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ/TZ-Kooperationsvorhaben (KV) förderte in den Distrikten Maseru und Mafeteng im Rahmen eines Pilotvorhabens Aufforstungen mit Bäumen und Sträuchern außerhalb der ausgewiesenen staatlichen Forstflächen. Die Anpflanzungen erfolgten mit fachlicher und materieller Hilfe des Vorhabens durch die Bevölkerung selbst und zu ihrem eigenen Nutzen (Social Forestry).

Durch die „Entwicklung und Erprobung von Konzepten zur Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Forstwirtschaft in den Distrikten Maseru und Mafeteng“ (Projektziel Pilotphase 1991-1994) sollte ein Beitrag zur Stabilisierung der Umwelt und zur Selbstversorgung der Bevölkerung mit Feuerholz und Holzprodukten geleistet werden (Oberziel). In Bezug auf das Projektziel sollten unter Federführung der TZ bis März 1996 folgende Indikatoren erreicht werden:

- a) Ausarbeitung der erforderlichen Konzepte und Beginn der Umsetzung
- b) Anpflanzung von mindestens 1 Mio. Bäumchen durch die Zielgruppe
- c) termingerechte Bereitstellung der Baumschul-Infrastruktur (speziell für die FZ-Komponente)

Das Projektziel wurde für die TZ-Komponente im Laufe der Zeit fortgeschrieben, für die FZ-Komponente erschien keine Anpassung notwendig.

Konzeption des Vorhabens, wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Planung und deren Hauptursachen

Die FZ-Komponente umfasste die folgenden Maßnahmen:

- Ausbau der staatlichen Baumschulen, Zufahrtswege, Büro- und Wohnräume für Mitarbeiter des Forstdienstes, Schulungsräume für den Beratungsdienst,
- Saat- und Pflanzgut sowie Muttergärten,
- Fahrzeuge (mit Ersatzteilen) für Beratung und Verteilung der Forstpflanzen,
- Ausstattung der Büros,
- Herstellung und Kauf von Ausbildungs- und Beratungsmaterialien.

Die TZ-Komponente beinhaltete die personelle Unterstützung des Trägers (Forestry Division im Ministry of Agriculture) bei der Planung und Umsetzung aller Einzelmaßnahmen einschließlich der Verantwortung für die Durchführung der FZ-Beiträge.

Die Umsetzung des Vorhabens und der Abfluss der FZ-Mittel gestalteten sich langwierig und erforderten eine 4jährige Verlängerung der ursprünglich mit nur zwei Jahren veranschlagten Laufzeit der FZ-Komponente. Die Hauptgründe dafür sind:

- Geringe administrative Leistungsfähigkeit des Partners (z. B. deutlich verspätete Auszahlungsreife, lange Verzögerungen bei Baumaßnahmen, personelle Engpässe),
- gegenüber den Annahmen bei Projektplanung zurückhaltende, sich trotz Subventionen nur langsam entwickelnde Nachfrage der Zielgruppe nach Pflanzmaterial für Aufforstungen,
- politische Spannungen, die zu Unruhen im Jahr 1998 führten.

Das FZ-Budget wurde nur zu 78% ausgenutzt, da der lesothische Staat alle lokalen Lohnkosten übernahm (ursprünglich Teil der FZ) und der Wegebau erheblich gekürzt wurde. Ein Teil der Einsparungen ermöglichte bedarfsgerechte, der längeren Laufzeit entsprechende Kostensteigerungen bei Fahrzeugen und Ausrüstung.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die FZ-Maßnahmen haben es dem lesothischen Forstdienst (und der TZ-Komponente) ermöglicht, den gewählten Beratungs- und Aufforstungsansatz ohne gravierende materielle Hindernisse oder Engpässe umzusetzen. Aus ökonomischen und aus strategischen Gründen wäre es allerdings günstiger gewesen, von Anfang an auf private Baumschulen zu setzen. Dies hätte die Kosten für Ausbau und Betrieb der staatlichen Baumschulen gespart (rd. 2-3mal höhere Betriebskosten) und den privaten Betrieben mehr Zeit gegeben, unter intensiver Anleitung ihr Handwerk zu entwickeln und eine gewisse Routine in der Kooperation mit dem Beratungsdienst und dem Aufforstungsprogramm zu entwickeln.

Problematisch ist weiterhin die hohe Abhängigkeit der Anpflanzung von Forstbäumen von staatlichen Finanzierungsprogrammen. Trotz erwarteter guter Verzinsung für die Nutzer stehen der Anpflanzung hohe Risiken (Vieh, Feuer, Diebstahl des Holzes) sowie die bei Aufforstungserträgen extrem langen Perioden bis zum Erhalt von Erträgen entgegen. Wesentlich besser sieht dies bei den Obstbäumen aus, die bereits seit einigen Jahren von den privaten Baumschulen direkt an die Nachfrager geliefert und verkauft werden.

Die Aufforstungen haben einen über die unmittelbare ökonomische Leistung hinausgehenden Nutzen durch positive ökologische Wirkungen. Insbesondere wurde in den Woodlots geringere Bodenverdichtung und dichtere Bodenvegetation beobachtet. Dies verbessert den Wasserhaushalt des Standorts und damit die Wuchsbedingungen für die Bäume selbst. Die gute Bodendeckung ist auch Garant für effektiven Erosionsschutz auf der Fläche. Diese Wirkungen sind

allerdings auf die effektiv aufgeforsteten Flächen von jährlich derzeit rd. 2 km² begrenzt. Ein Ornithologe (DED) berichtet von einer geringen Zunahme der Artenvielfalt und Anzahl von Vögeln durch Aufforstungen.

Umwelt- und Ressourcenschutz ist ein wesentlicher Teil der Zielsetzung des Vorhabens. Inzwischen lässt sich - an Hecken, Einzelbäumen und Baumgruppen im Hofbereich und innerhalb vieler Dörfer - tendenziell eine positivere Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber Bäumen erkennen. Das Social Forestry System bietet auch ärmeren Schichten der Bevölkerung gute Bedingungen zur Teilnahme und kann Eigeninitiative innerhalb der Zielgruppe (Selbsthilfe) anregen. Es profitieren überwiegend Arme von dem Vorhaben. Frauen beteiligten sich i.a. aktiv und überdurchschnittlich an den Programmen, die sowohl mit Holzproduktion wie mit Obstbau Themen treffen, die auch traditionellerweise die Domäne der Frauen sind.

Die dem Projektansatz innewohnenden Probleme der Nachhaltigkeit, sowohl bezüglich des staatliche Finanzierung gebundenen Social-Forestry-Konzeptes wie bezüglich des Baumschulwesens, wurde erst ab 1998 und ohne zufriedenstellende Lösung bearbeitet. Die große Unsicherheit und Fluktuation der Finanzierung von Aufforstungen wurde bereits während der Projektlaufzeit deutlich und konnte seitens des Vorhabens nicht immer kompensiert werden.

Eine Erfolgsbewertung des FZ-Beitrages selbst ist nur sehr eingeschränkt möglich, da dieser nicht unabhängig von den verschiedenen TZ-Phasen betrachtet werden kann. Anhand der Schlüsselkriterien Effizienz, Effektivität, Signifikanz und Relevanz soll jedoch eine Gesamtbeurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der FZ-Komponente innerhalb des Kooperationsvorhabens vorgenommen werden:

Von den drei Indikatoren für das Ziel der Pilotphase wurde der TZ-relevante Teil nur unvollständig (Einführung einer breitenwirksamen Strategie für Aufforstungen) und die zwei physischen Indikatoren mit knapp 2-jähriger Verspätung (Zahl erfolgreich gepflanzter Bäume/Anwuchsrate, funktionierende Infrastruktur) erreicht. Insgesamt wird die Effektivität daher als noch ausreichend eingestuft (Stufe 3).

Bezüglich der Effizienz weist das Vorhaben ein heterogenes Bild auf: Der Ausbau der staatlichen Baumschul-Kapazitäten erwies sich als weder angemessen noch nachhaltig. Davon ausgenommen sind Investitionen in Saat- und Pflanzgut und in die Anlage von Muttergärten für Obstbau (9% der FZ-Mittel), die wir insgesamt positiv beurteilen. Insgesamt stufen wir die Effizienz des FZ-Beitrages als nicht mehr ausreichend ein (Stufe 4).

Gemessen am Anspruch des Oberziels, einen Beitrag zur Energieversorgung und zum Ressourcenschutz zu leisten, bleiben die physischen Realisierungen weit hinter den Erwartungen zurück, die dem Vorhaben zu Grunde lagen. Da das Modell der staatlichen Baumschulen insgesamt keinen Vorbildcharakter hat, nicht breitenwirksam umgesetzt werden konnte und die Entwicklung des privaten Sektors eher behinderte, bewerten wir Signifikanz und Relevanz der Gesamtmaßnahmen insgesamt als eindeutig unzureichend wirksam (Stufe 5).

Insgesamt messen wir daher dem Vorhaben eine nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit bei (Stufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Theoretisch entwickelte Bedarfsszenarien z. B. für Holzbedarf und Bodenschutz (hier auf der Basis nationaler Hochrechnungen des Energiebedarfs) und davon abgeleitete Ziele für Aufforstungen haben einen hohen Stellenwert in der politischen Analyse und Diskussion. Für die Projektierung von konkreten Produktionskapazitäten im Baumschulwesen sind sie jedoch weniger

geeignet, diese sollten entsprechend der tatsächlichen Bedarfsentwicklung und auf der jeweiligen sozio-ökonomischen und kulturellen Realität aufgebaut werden.

Der Aufbau auch von größeren Baumschul-Kapazitäten kann unmittelbar im privaten Sektor erfolgen. Dies gilt in dem Maße, in dem die Betriebe ausreichende Planungssicherheit (gesicherten Absatz) haben und ihre fachliche Kompetenz adäquat entwickeln können – d. h. Beratung ist notwendig.

Legende zur Erfolgsbewertung

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, weiter unten näher 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.