

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht
Tschad: KV Dezentrales ländl. Entwicklungsprogramm Ouaddai-Biltine (PRODA-BO) –
Phase I



Sektor	4304000 Ländliche Entwicklung	
Vorhaben/Auftraggeber	KV Dezentrales ländliches Entwicklungsprogramm Ouaddai-Biltine (PRODABO), BMZ-Nr.: 2002 65 157	
Projektträger	Ministère Plan, Développement et Coopération (MPDC)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	5,7 Mio. EUR	5,91 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,7 Mio. EUR	0,25 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	5,0 Mio. EUR 5,0 Mio. EUR	5,66 Mio. EUR 5,66 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Beim Vorhaben PRODABO handelt es sich um ein partizipativ geplantes und durchgeführtes, offenes TZ/FZ-Kooperationsvorhaben im EZ-Schwerpunkt dezentrale ländliche Entwicklung. Die FZ-Komponente umfasste dabei in erster Linie die Finanzierung wirtschaftlicher und sozialer Basisinfrastruktur (vorwiegend Schulbauten) über einen neu eingerichteten Entwicklungsfonds (Fonds de Développement Décentralisé; FDD) sowie die Durchführung von Erosionsschutzmaßnahmen (sog. Flussschwellen) zur landwirtschaftlichen Ertragssteigerung, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Ingenieurleistungen.

Zielsystem: Oberziel des Programms war die Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielbevölkerung. Das Programmziel lautete für den FZ-Teil nachhaltiger Betrieb und angemessene Auslastung der geschaffenen wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, zu messen an Ertragsentwicklungen für die Agrarkomponente sowie der Auslastung der geförderten Schulbauten.

Zielgruppe: Zielgruppe war die im Programmgebiet der 4 Départements Assongha, Biltine, Ouaddai und Ouara im Nordosten des Tschad außerhalb der Stadt Abéché lebende, überwiegend als arm eingestufte Gesamtbevölkerung (bei Programmprüfung 2002 auf ca. 300.000 Menschen geschätzt).

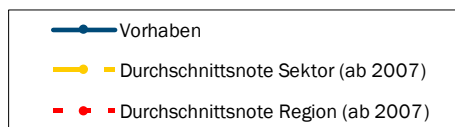
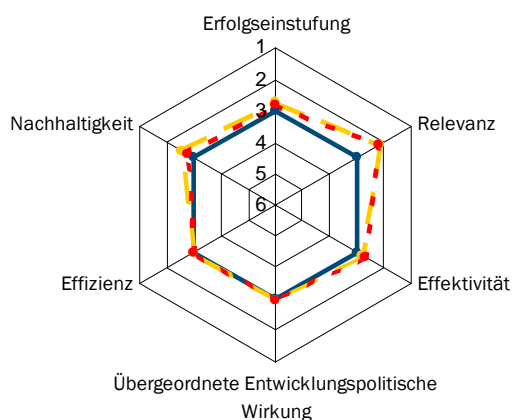
Gesamtvotum: Note 3

Dem Vorhaben, das sich in seiner tatsächlichen Ausgestaltung im Wesentlichen auf die nachhaltige Steigerung landwirtschaftlicher Erträge sowie den Schulbau konzentrierte, lässt sich eine insgesamt noch zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit zuschreiben.

Bemerkenswert:

Der gewählte Ansatz führte zu einer sehr komplexen Programmkonzeption mit zahlreichen Komponenten, die jeweils spezifische Planungs- und Durchführungsmodalitäten aufwiesen und zudem unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltung bedurften. Hierdurch wurde – bei der verfügbaren Mittelausstattung – die Wirksamkeit eingeschränkt.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ERGÄNZENDE KURZINFORMATION ZUR PROGRAMMBESCHREIBUNG

Das Vorhaben PRODABO stand in engem und direktem Zusammenhang mit dem zeitgleich im Südwesten des Tschad durchgeführten Kooperationsvorhaben "Dezentrales ländliches Entwicklungsprogramm Maya-Dala und Kabia" („*Programme de Développement Rural Décentralisé des Départements du Mayo-Dala et de la Kabia*“ (PRODALKA)). Sowohl Ziele, durchgeführte FZ-Maßnahmen als auch die Programmorganisation waren in beiden Vorhaben weitgehend identisch. Die Programmregion Ouaddai-Biltine im Osten des Tschad war erheblich von den Unruhen im benachbarten sudanesischen Darfur betroffen, wobei sich das PRODABO – im Gegensatz zu vielfältigen Interventionen der Flüchtlingshilfe im Gebiet – als eines der wenigen Vorhaben der Unterstützung der örtlichen Bevölkerung verschrieben hatte.

Nach Beendigung ihrer jeweils ersten Durchführungsphase wurden die beiden Programme PRODABO und PRODALKA fusioniert und ab April 2006 im Rahmen des EZ-Programms "Dezentrale ländliche Entwicklung" (*Programme de Développement Rural Décentralisé*; PDRD) in mehreren Phasen bis Dezember 2010 fortgeführt und daraufhin vorzeitig abgeschlossen. Sowohl die ursprüngliche Programmorganisation als auch das Durchführungskonzept wurden dabei weitestgehend beibehalten. Die hier vorliegende Ex Post-Evaluierung, d.h. für die Phase I, wurde als sog. „Schreibtischprüfung“ durchgeführt. Sie stützt sich im Wesentlichen auf Informationen, welche die GIZ als „Federführer“ im Kooperationsvorhaben erhoben hat. Sollten es die örtlichen Gegebenheiten zulassen, würde sich für die Folgephasen eine gemeinsame Ex Post-Evaluierung mit der GIZ anbieten.

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Gesamtnote 3

Relevanz: Die Relevanz einer verbesserten und dezentral verwalteten wirtschaftlichen und sozialen Basisinfrastruktur ist mit ihrer Wirkungslogik, die Lebensbedingungen vor Ort zu verbessern, auch aus heutiger Sicht kaum zu bestreiten und entspricht den damals gültigen Schwerpunkten der EZ-Kooperation mit dem Tschad. Das Vorhaben war als offenes Programm im ländlichen Raum konzipiert. Hierbei sollte auf die partizipativ erhobenen Bedürfnisse der Zielgruppen im Rahmen verschiedener Komponenten eingegangen und entsprechende Maßnahmen mit hohem Eigenbeitrag der jeweils vor Ort (d.h. „dezentral“) organisierten Begünstigten bzw. Nutzer umgesetzt werden. Für die erste Phase des Programms resultierte dies in einem ausgeprägten Schwerpunkt auf landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen; dies ist angesichts des durch den anhaltenden Konflikt im benachbarten Darfur ausgelösten Zustrom an Flüchtlingen und sich hieraus verschärfende Versorgungsengpässe als angemessen zu werten. Hingegen nahm die beabsichtigte Bereitstellung sozialer Basisinfrastruktur auf kommunaler Ebene in der tatsächlichen Durchführung nur einen geringen Stellenwert ein und blieb auf den Bau einiger Grundschulen beschränkt. Die parallele Durchführung von Sektorprogrammen v.a. der sozialen Infrastruktur (Wasser und Gesundheit) schränkte aus Zielgruppensicht die konkreten Auswahlmöglichkeiten zu fördernder sozialer Infrastruktur ein. Die tschadische Seite konnte die effekti-

ve Koordination und Harmonisierung der relevanten bi- und multilateralen Geberbeiträge im Sektor nicht sicherstellen, was letztlich zu einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Projekt- oder Programmansätze mit divergierenden Planungs-, Durchführungs- und Finanzierungsmodalitäten führte, wobei das PRODABO als Vorhaben einen sehr hohen Autonomie-Status besaß.

Erschwerend kamen hinzu:

- das Fehlen einer klar umrissenen nationalen Strategie der ländlichen Entwicklung;
- eine unzureichende, nicht institutionalisierte bzw. formalisierte Geberabstimmung;
- geberseitig erhebliche Unterschiede in der Definition und der konzeptionellen Ausgestaltung von „ländlicher Entwicklung“ sowie deren Abgrenzung zu anderen Politikbereichen (insbesondere Förderung von Dezentralisierung und Kommunalentwicklung).

Teilnote: noch 3

Effektivität: Die Erreichung des Programmziels, eine angemessene Auslastung der geschaffenen Infrastruktur, bemisst sich in wirtschaftlicher Hinsicht wegen des sehr hohen Anteils landwirtschaftlicher Fördermaßnahmen (über 2/3 des Gesamtvolumens) vorrangig an der nachhaltigen Steigerung und Verstetigung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität. Durch boden- und wasserkonservierende Maßnahmen (Anlage von Steinwällen) wurde eine Fläche von 2.454 ha effektiv geschützt (insgesamt 14.074 ha für alle Phasen). Das durch wasserbauliche Maßnahmen rehabilitierte bzw. neu erschlossene Potenzial beläuft sich in Phase I auf rd. 550 ha für den Nachflutbau von Getreide in der Regenzeit und den bewässerten Gemüsebau während der Trockenzeit. Letzterer wird angabegemäß auf mindestens 170 ha praktiziert, wobei die Erträge für die Hauptkulturen Tomaten und Zwiebeln angabegemäß zwischen 10.000 und 20.000 kg/ha schwanken, für Knoblauch zwischen 6.000 und 8.000 kg. Angesichts der naturräumlich sehr ungleichmäßigen Verteilung der Wassereinzugsgebiete und damit des landwirtschaftlichen Entwicklungspotenzials waren die wasserbaulichen Maßnahmen auf nur wenige Kantone beschränkt. Die für den Hirseanbau hinter Steinwällen erwarteten Ertragssteigerungen von 30 % (+ 150 kg/ha) wurden nach GIZ-Angaben erreicht, während für den Nachflutbau von Hirse ebenfalls programmbedingte Produktionssteigerungen in Höhe von 500 kg pro ha angenommen werden können. Zusätzliche Produktions- und Einkommenssteigerungen resultieren aus dem oben genannten Gemüseanbau. Die aufgeführten Produktions- und Einkommensverbesserungen lassen sich bei insgesamt unzureichender Datengrundlage nicht verlässlich quantifizieren, werden aber in ihrer Tendenz durch Zielgruppenbefragungen im Rahmen der TZ-Komponente bestätigt. Demgegenüber nimmt die soziale Infrastruktur (hier: Grundschulbau) nur gute 15 % des Fördervolumens ein; die hierfür als Indikator erfasste Einschulungsrate wird mit 75 % angegeben und ist angabegemäß gestiegen. Informationen zum Anteil eingeschulter Mädchen und zu Abbrecherquoten liegen nicht vor. Teilnote: 3.

Effizienz: Der sehr hohe Anteil der Consultingkosten an den Gesamtkosten, der mit rd. 27 % weit über den Schätzungen bei PP lag, hat die Produktionseffizienz des PRODABO deutlich geschmälert. Rechnet man die im Rahmen eines separaten, von der GIZ ohne direkte Beteiligung des FZ-Consultant verwalteten Dispositionsfondsmittel des „grünen Fensters“ heraus, so steigt dieser Anteil auf 34 %. Dieser Sachverhalt ist zumindest anteilig den krisenbedingt erschwerten Durchführungsmodalitäten geschuldet. Die spezifischen Kosten der erstellten Infrastruktur kön-

nen auf Grund fehlender Standardisierbarkeit kaum beurteilt und mit Ergebnissen anderer Vorhaben verglichen werden. Für die in Phase I gebauten Grundschulen ergeben sich allerdings höhere Einheitskosten im Vergleich zu vorhergehenden, auch aus FZ finanzierten Sektorprogrammen; diese erklären sich zum Teil aus Preissteigerungen, aus der verfahrenstechnisch komplexeren, partizipativen Vorgehensweise und aus relativ hohen Ausbaustandards.

Bewertet man die erzielten Ertragszuwächse bei der Hauptkultur Hirse (rd. 500 kg/ha bei Flussschwellen und 150 kg/ha für Steinwälle) unter rein wirtschaftlichen Kriterien, so liegen diese hinsichtlich der Allokationseffizienz – zumindest für die erste Phase – allenfalls im unteren Grenzbereich, während der auf Teilflächen praktizierte Gemüsebau dem Vernehmen nach gute physische Erträge erzielt, welche zum Großteil vermarktet werden. Darüber hinaus besitzt der Aspekt der Stabilisierung bzw. Risikominderung aus Zielgruppensicht – überwiegend unter Subsistenzbedingungen – einen erheblichen Stellenwert. Teilnote: noch 3.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Auf der Oberzielebene (verbesserte Lebensbedingungen und Armutsminderung) bestehen die wesentlichen Programmwirkungen in wirtschaftlicher bzw. landwirtschaftlicher Hinsicht in der höheren Verfügbarkeit von Hirse als wichtigstem Grundnahrungsmittel der Bevölkerung in der Programmregion (für die hier evaluierte Phase I des Vorhabens jährliche Mehrproduktion von rd. 650 t, welche dem Jahresbedarf von insgesamt gut 3.600 Personen entspricht). Die aus der Vermarktung der Gemüseproduktion erzielten Einkommen lassen sich wegen erheblicher regionaler und saisonaler Schwankungen nicht verlässlich quantifizieren. Bei Befragungen (denen allerdings keine *base line* zugrunde liegt) gaben Vertreter der Zielgruppe Einkommenszuwächse von mindestens 20 % an. Auch zur Anzahl der Haushalte, die von diesen Fördermaßnahmen profitierten, liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Angesichts der oben genannten Beschränkung der wasserbaulichen Maßnahmen auf nur wenige Kantone profitierte dabei unweigerlich die Bevölkerung an den betreffenden „Gunststandorten“ überproportional, so dass die angestrebte Verbesserung der Lebensbedingungen bzw. positive Armutseffekte entsprechend punktuell eingetreten sind. Im Bereich soziale Infrastruktur konnte der Zugang zu Grundschulen für rd. 2.200 Schüler verbessert werden, weitergehende Kenndaten (z.B. Entwicklung von Lern- bzw. Prüfungsergebnissen) liegen nicht vor. Erwähnenswert ist weiterhin, dass das PRODABO als eines der wenigen Vorhaben in der Region auf die einheimische Bevölkerung abzielte. Bei einer Vielzahl paralleler Vorhaben, die sich im Wesentlichen auf die Flüchtlinge aus dem Darfur konzentrierten, was zum Teil zu Disparitäten gegenüber der lokalen Bevölkerung führte. Insofern hat das Programm konfliktmindernd gewirkt. In struktureller Hinsicht fungieren die über das Programm geförderten Basisgruppen nach GIZ-Angaben in der Mehrzahl der Programmdörfer weiterhin als – wenngleich nicht mit offiziellem Mandat ausgestattete – Dienstleister, so dass dem Vorhaben zusammenfassend eine insgesamt noch zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit beigemessen wird. Teilnote: 3.

Nachhaltigkeit: Die Verantwortung für Betrieb und Unterhalt der im Rahmen des Vorhabens erstellten Infrastrukturen obliegt den verschiedenen Nutzergruppen. Diese leisten angabeg-

mäß die erforderlichen Beiträge, was für die wirtschaftlichen Investitionen der Phase I (v.a. Flussschwellen und Steinwälle) als weitgehend angemessen zu werten ist. Kritischer ist die Lage bei den auf kommunaler Ebene (d.h. nicht durch private Nutzergruppen) zu betreibenden Infrastruktur: entgegen der Erwartung bei PP wurde der Dezentralisierungsprozess nicht wie geplant umgesetzt und bis heute haben keine Kommunalwahlen stattgefunden. Somit existieren weder ländliche Gemeinden noch Gemeinderäte als kommunale Strukturen, welche langfristig als per Mandat legitimierte Betreiber fungieren könnten. Trotz umfangreicher TZ-Förderung ist die nachhaltige Leistungsfähigkeit der bisher aufgebauten interimistischen Trägerstrukturen (d.h. ohne offizielles Mandat) als nicht gesichert anzusehen. Angabegemäß haben diese aber – zum Teil mit NRO-Unterstützung – bisher für die Schulen sowohl die Anstellung von Lehrern als auch gegebenenfalls Wartungsmaßnahmen gewährleistet: Dennoch resultieren unverändert hohe institutionelle, finanzielle und technische Risiken insbesondere hinsichtlich der Folgekosten. Die solide Bauweise der neu geschaffenen Schulen reduziert angesichts niedriger Folgekosten zumindest in den ersten Betriebsjahren das Risiko der unzureichenden Unterhaltung. Fraglich bleibt, ob substantielle Budgetbeiträge regionaler oder zentralstaatlicher Strukturen zur Sicherstellung eines angemessenen Betriebs in absehbarer Zeit zu erwarten sind. Teilnote: 3.

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