

Tunesien: Ressourcenschutz und Weideverbesserung Kairouan

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Forstentwicklung / 31220	
BMZ-Projektnummer	1991 65 978 Investition 1993 70 040 Begleitmaßnahme	
Projektträger	Commissariat Régional de Développement Agricole Kairouan (CRDA)	
Consultant	GOPA-Conseils GmbH	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1992	1994
Durchführungszeitraum	8-9 Jahre	9 Jahre
Investitionskosten	14,9 Mio. EUR	10,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	5,9 Mio. EUR	4,2 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	9 Mio. EUR	6,1 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben diente dem Schutz sylvo-pastoraler Ressourcen im Gouvernorat Kairouan, die durch Überweidung stark degradiert waren. Die wesentlichen Maßnahmen betrafen Wiederaufforstung, Weideverbesserung und Erosionsvermeidung auf staatlichen Forstdomänen in 6 Landkreisen des Gouvernorats. Darüber hinaus umfassten die Projektmaßnahmen die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur durch den Bau von Pisten sowie eines Fonds zur Unterstützung der neu gegründeten Waldnutzerguppen. Die hierbei durchgeführten Kleinmaßnahmen umfassten Verbesserung der Tierproduktion, Bau eines Gesundheitszentrums sowie von Verwaltungsgebäuden für die Nutzergruppen, Frauenförderung und einkommensschaffende Maßnahmen. Im Rahmen einer Begleitmaßnahme wurde der Träger bei der Entwicklung und Umsetzung partizipativer Ansätze im nachhaltigen Forstmanagement unterstützt.

Oberziel des Vorhabens war der Schutz der sylvo-pastoralen Ressourcen im Gouvernorat Kairouan, um zur Verbesserung der Lebensgrundlage der ländlichen Bevölkerung beizutragen. Projektziel war die nachhaltige Bewirtschaftung der neu angelegten Wald- und Weideflächen, gemessen an (a) Umfang und Qualität der forstlichen und weidewirtschaftlichen Maßnahmen, (b) Nutzungsregelungen und Nutzerbeteiligung, (c) Beurteilung der Halfgras-Komponente in Bezug auf eine größerflächige Umsetzung.

Darüber hinaus wurden positive Umwelt- und Ressourcenschutzwirkungen durch Verlangsamung des Desertifikationsprozesses formuliert.

Das Zielsystem erscheint aus heutiger Sicht gerechtfertigt. Die Projektzielindikatoren fokussieren allerdings zu stark auf die Ergebnisebene, statt auf die nachhaltige Nutzung der Investitionen. Aus diesem Grunde wurde ein zusätzlicher Indikator aufgenommen, der den steigenden Beitrag von Einkommen aus nachhaltiger Ressourcengewirtschaftung bei den landwirtschaftlichen Betrieben der Projektregion berücksichtigt.

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

Der Entwicklungsansatz zum nachhaltigen Ressourcenschutz und zur Weideverbesserung im Gouvernorat Kairouan ist als angemessen zu bewerten. Allerdings hat sich das Kernproblem – Übernutzung von ursprünglicher Wald- und Steppenvegetation – entschärft und der Nutzungsdruck auf geschützte Staatsflächen hat abgenommen. Bedingt ist dies durch einen allgemeinen Strukturwandel in Tunesien und speziell in der Projektregion, wodurch sich die Bedeutung der Forstweiden als Lebensgrundlage verringert hat. Doch auch in Kenntnis dieses Sachverhaltes kann dem Vorhaben aus heutiger Sicht noch eine (entwicklungspolitische) Rechtfertigung zugesprochen werden.

Die Auslegung des Vorhabens mit seinem integrierten und partizipativen Ansatz entsprach den sachlichen Erfordernissen. Da die Heterogenität der Zielgruppe und gender-spezifische Fragestellungen in der ursprünglichen Auslegung ungenügend berücksichtigt wurden, erfolgte im Rahmen der intensiven Zielgruppenarbeit eine angemessene Modifizierung zur Nutzung von Potenzialen. Mit dem Aufbau eines Beratungssystems für Frauen und Fortbildungs- und einkommensschaffenden Maßnahmen gelang die aktive Einbindung auch von Frauen.

Da in der gleichen Projektregion noch andere Vorhaben zur Weideverbesserung durchgeführt wurden, musste das Projekt wegen fehlender geeigneter Flächen zunehmend auf schwierige Standorte ausweichen, an denen oft nur eingeschränkte Möglichkeiten zur für den Anwuchs notwendigen Anfangsbewässerung existierten. Außerdem behinderten Dürreperioden den Pflanzfortschritt, da die Jahresleistung auf die Bewässerungskapazitäten abgestellt werden mussten. Dies hatte negative Konsequenzen für die Aufforstungskampagnen (Flächenzielerreichung, Anwuchserfolge) sowie Einheitskosten. Zwischen 1994 – 2002 wurden Forstmaßnahmen auf einer Fläche von 5.830 ha durchgeführt. Damit wurde das Flächenziel nur mit einer Realisierungsrate von 71 % in Bezug auf die ursprüngliche Planung erreicht. Bezieht man die weniger geeigneten, flachgründigen Flächen ein, die innerhalb der Pflanzzonen bewusst ausgespart wurden damit sich dort der Bewuchs unter dem neu geschaffenen Schutz ebenfalls regenerieren konnte, erreicht die rehabilitierte Projektfläche insgesamt noch den Bereich der 80 % Toleranzschwelle – ein unter den gegebenen Umständen realistischer Schwellenwert.

Die bei Projektprüfung angestrebte Regenerierung von Halfagrass-Steppen (geplant: 4.000 ha) wurde nach einem auf 200 ha begrenzten Pilotversuch als ungeeignet bewertet und diesbezügliche Pläne wurden nicht weiter verfolgt.

Eine weitere Änderung gegenüber der ursprünglichen Planung betraf den Umfang der Begleitmaßnahme. Durch sie sollte der Projektträger bei der Umsetzung partizipativer Ansätze und insbesondere bei der Entwicklung eines Nutzungskonzeptes unterstützt

werden. Vorgesehen war der Einsatz tunesischer Fachkräfte. Da jedoch die Durchführungskapazität des Trägers überschätzt wurde, wurde die Laufzeit der Begleitmaßnahme durch eine zweimalige Aufstockung verlängert. Zudem wurde zusätzlich eine deutsche Planungsfachkraft eingesetzt und die Zielgruppenarbeit intensiviert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Nach Kriterien, die den heutigen Anforderungen entsprechen, bewerten wir die Zielerreichung wie folgt:

Das Oberziel des Vorhabens wurde in ausreichendem Maße erfüllt. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren 58 % der Staatsflächen rehabilitiert mit einem standortabhängigen Bodenbedeckungsgrad von 60-80 %, gegenüber 20-40 % bei natürlichen, nicht verbesserten Flächen. Eine teilweise dichte Sekundärvegetation hat sich spontan ausgebreitet und bildet einen effektiven zusätzlichen Bodenschutz. Auch wenn die ökologischen Wirkungen im regionalen Kontext schwer quantifizierbar sind, ist von einem nachhaltigen Beitrag zum Ressourcenschutz auszugehen. Die Effekte der Schutz- und Weide-Verbesserungsmaßnahmen sind im Gelände gut sichtbar. Der Biomasseanteil wertvoller, von den Tieren gut gefressener Futterpflanzen liegt in den Pflanzonen um den Faktor 3,5 über der der Referenzflächen (62 % gegenüber 17 %).

Zur Sicherstellung eines nachhaltigen Managements wurden unter Einbeziehung von neu geschaffenen Nutzergruppen neun Bewirtschaftungspläne erarbeitet. Diese dienen jetzt als Rahmenpläne für ein „Ko-Management“ durch Nutzer und Förster. Die während der Projektdurchführung entwickelten und getesteten Modelle der Zielgruppen-Partizipation haben der regionalen und nationalen Forstbehörde wichtige Erfahrungen für die beteiligungsorientierte Umsetzung von Forstvorhaben und für weitere forstpolitische Maßnahmen vermittelt. Mit der Entwicklung und Umsetzung dieses partizipativen Planungs- und Durchführungskonzeptes sowie dem Aufbau von Nutzergruppen hat das Vorhaben wesentlich zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Zielgruppe und Forstverwaltung und damit zu partizipativer Entwicklung in einem noch stark autoritär geprägten Staatskontext beigetragen. Bei einigen der neu entstandenen Nutzergruppen ist eine große Dynamik und thematische Öffnung für übergreifende ländliche Entwicklungsthemen zu konstatieren.

Das Vorhaben hat sich positiv auf die Lebens- und Einkommensgrundlage der Bevölkerung ausgewirkt. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht sind v. a. Futterproduktion (direkte Beweidung und Baumschnitt), Intensivierung in der Schaf- und Ziegenhaltung, Obst- und Olivenbaumpflanzungen sowie verbesserte Verkehrsanbindung bedeutsam. Pistenbau und Rehabilitierung haben an drei Standorten den Zugang von zuvor abgelegenen Dörfern und deren Anbindung an soziale Dienste und Vermarktungsstrukturen verbessert. Weitere Wirkungen werden durch Holz- und Rosmarinproduktion und Sekundärprodukte der Forstweiden erzielt.

Nutznieser der Projektmaßnahmen waren ca. 1.500-2.000 (Schätzung Projektprüfung/PP 2.500) vergleichsweise benachteiligte Familien, die damals als absolut arm zu beurteilen waren (Pro-Kopf-Einkommen vorher ca. 260 EUR, nachher ca. 520 EUR). Im direkten Vergleich mit/ohne Vorhaben konnten die Betriebseinkommen der Zielgruppe um ca. 12 % verbessert werden. Die Zielgruppen sind im regionalen Vergleich auch heute noch als benachteiligt einzustufen. Im Rahmen der PP wurden keine geschlechterspezifischen Wirkungen angestrebt. Bei Abschlusskontrolle und Schlussprüfung wurden jedoch positive Wirkungen festgestellt, da die Kleinmaßnahmen gender-

spezifische Interessen und Potentiale berücksichtigten. Neben Einkommens- und Beschäftigungseffekten ist aus Sicht der betroffenen Frauen auch eine Stärkung ihrer gesellschaftlichen Rolle zu konstatieren.

Zusammenfassend beurteilen wir die Projektwirkungen wie folgt:

- Die Konzeption des Vorhabens erlaubte einen nennenswerten Beitrag zum Erhalt der sylvo-pastoralen Ressourcen gemäß des gesetzten Oberziels und hat zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beigetragen. Zudem ist die Entwicklung und Anwendung eines partizipativen Ansatzes, der eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Forstverwaltung und Zielgruppe gefördert und Modellcharakter auch für andere Entwicklungsvorhaben hat, als strukturbildend zu werten. Hinsichtlich der Relevanz/Signifikanz bewerten wir das Vorhaben als zufrieden stellend („Teilnote 2“).
- Die Projektziele wurden, unter Berücksichtigung der erschwerten Rahmen-/ Umweltbedingungen und eines realistischen Anspruchsniveaus überwiegend erreicht bzw. bewegen sich in akzeptablen Toleranzbereichen. Wir stufen das Vorhaben daher in Bezug auf die Effektivität als insgesamt noch zufrieden stellend ein („Teilnote 2“).
- Angesichts der hohen Einheitskosten der Aufforstungs- und Weideverbesserungsmaßnahmen („Produktionseffizienz“) bleibt die einzelwirtschaftliche Rentabilität hinter den Erwartungen zurück. Berücksichtigt man darüber hinaus aber den deutlich sichtbar verbesserten Zustand der rehabilitierten Perimeter im Vergleich zu den Referenz-/Nachbarflächen sowie die nachhaltige Bewirtschaftung durch Nutzergruppen, deren Lebensgrundlage sich durch die Projektmaßnahmen verbessert hat („Allokationseffizienz“), so ist dem Vorhaben insgesamt eine ausreichende Effizienz („Teilnote 3“) zu bescheinigen.

Unter Abwägung der oben genannten entwicklungspolitischen Schlüsselkriterien beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als noch zufrieden stellend („Stufe 2“).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Sofern bei Ressourcenschutzvorhaben die Anreize aus verbesserter Forst- und Weidenutzung nur unzureichende Entwicklungsimpulse für die Mobilisierung von Nutzergruppen darstellen, können evtl. zusätzliche Anreize durch die thematische Öffnung für übergreifende ländliche Entwicklungsthemen geschaffen werden, sofern sich diese mit den vitalen Interessen der bäuerlichen Zielgruppe decken. Solche Synergieeffekte sollten bei zukünftigen Vorhaben schon bei der Projektkonzeption analysiert und ggf. genutzt werden.
- Im Kontext einer typisch ariden Vegetationsdynamik mit ihrer starken Abhängigkeit von den jahresklimatischen Verhältnissen hat sich im vorliegenden Fall besonders eindrucksvoll die Regeneration der natürlichen Vegetation in Pflanzungen mit geringer Pflanzdichte und in den Fehlstellen gezeigt. Pflanzverluste werden dadurch weitgehend kompensiert. Diese Beobachtung führt zu der Schlussfolgerung, dass neuere Konzepte der Forst- und Weideregeneration an vergleichbaren Standorten den geringeren Kostenaufwand von natürlichem Aufwuchs systematischer prüfen sollten.

Legende

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 oben 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 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.