

**Vietnam – Aufforstung I (Lang Son und Bac Giang)**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	31220 Forstentwicklung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1995 65 177 (Investition); 1995 70 169 (Begleitmaßnahme) und 2003 278 (A+F-Maßnahme)	
<b>Projekträger</b>	Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD)	
<b>Consultant</b>	GfA, Hamburg	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	<b>2010</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	6 / 1995	11 / 95
<b>Durchführungszeitraum</b>	48 Monate	61 Monate
<b>Investitionskosten</b>	6,89 Mio. EUR	6,8 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,83 Mio. EUR	0,7 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	6,06 Mio. EUR	6,1 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>		
<b>Erfolgseinstufung</b>	2	
• <b>Relevanz</b>	2	
• <b>Effektivität</b>	3	
• <b>Effizienz</b>	1	
• <b>Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen</b>	2	
• <b>Nachhaltigkeit</b>	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur nachhaltigen Erosionsbekämpfung und zum Ressourcenschutz in den Provinzen Lang Son und Bac Giang im Nordosten Vietnams zu leisten (Indikator: 7 Jahre nach Projektbeginn sind mind. 10.000 ha der aufgeforsteten Flächen bewaldet). Das Projektziel bestand in der Wiederaufforstung und nachhaltigen Bewirtschaftung von 12.600 Hektar als Forstfläche ausgewiesenen Hügellandes in den sechs Distrikten der Projektregion (Indikator: 3 Jahre nach Abschluss der Aufforstungen sind mindestens 80% der jungen Forstpflanzen vital und werden ordnungsgemäß gepflegt). Zielgruppe des Vorhabens waren etwa 10.000 kleinbäuerliche Familien. Träger des Vorhabens war das Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD).

Die Gesamtkosten des Vorhabens einschließlich Begleitmaßnahme und A+F Maßnahme betragen 6,8 Mio. EUR, davon 5,1 Mio. EUR für die Hauptmaßnahme einschließlich FZ-Durchführungsconsultant, 0,56 Mio. EUR für die Begleitmaßnahme sowie 0,96 Mio. EUR für die A+F Maßnahme. Der FZ-Finanzierungsanteil beträgt insgesamt rd. 6,1 Mio. EUR (90%).

## **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Programmplanung und deren Hauptursachen**

Die wesentlichen Projektmaßnahmen bestanden in der partizipativen Planung und Organisation der Aufforstungen, der Gewährung von finanziellen Aufforstungsbeihilfen für die Zielgruppe, der Beratung des Trägers bei der Durchführung (FZ-Consultant) sowie der fachlichen Unterstützung und Ausbildung der im Projekt tätigen Forstberater (Begleitmaßnahme) und wurden ohne nennenswerte Änderungen gegenüber der Planung bei Projektprüfung (PP) umgesetzt. Die Durchführung des Vorhabens dauerte insgesamt fünf Jahre (Ende 1995 bis Ende 2000).

Ergänzend hierzu wurde von Anfang 2005 bis Ende 2007 eine A+F Maßnahme mit dem Ziel der vertieften Ausbildung der beteiligten Forstberater auf Provinz-, Distrikt- und Gemeindeebene sowie von Vertretern der betroffenen Waldnutzergemeinschaften erfolgreich durchgeführt.

## **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Aus Zielgruppenperspektive hat das Vorhaben über die Gewährung finanzieller Aufforstungsbeihilfen (einschließlich Zinsgutschriften) zu einer Einkommenssteigerung von durchschnittlich 230 EUR pro beteiligten Haushalt über die gesamte Laufzeit geführt. Angesichts weit verbreiteter Unterbeschäftigung und minimalen Bareinkommens wurde dieses Einkommen von der Zielgruppe hoch geschätzt, vor allem in der Anfangsphase der Auszahlungen mit höheren Beträgen. Die geplanten Einnahmen aus der Durchforstung der Kiefernbestände wurden jedoch bisher nur begrenzt realisiert, da fällige Durchforstungen aufgrund geringer finanzieller Anreize und schwieriger Rahmenbedingungen bisher kaum erfolgt sind.

Hauptziel des Vorhabens war der Ressourcenschutz durch die Verringerung der Erosion, den Erhalt von Bodenfruchtbarkeit und die Verbesserung des Wasserhaushalts in der Projektregion als zentrale angestrebte Wirkungen. Trotz Fehlens projektspezifischer, empirischer Daten können die positiven Effekte der Aufforstungen in den genannten Wirkungsbereichen grundsätzlich bestätigt werden. Eine Belastung der Umwelt etwa durch den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel kann nicht festgestellt werden.

Den Großteil der Zielgruppe bilden arme, kleinbäuerliche Familien in der Projektregion, deren Lebensbedingungen durch die Schaffung von Arbeitseinkommen sowie die Sicherung der natürlichen Ressourcenbasis verbessert wurden. Eine signifikante Mitwirkung und Identifizierung mit dem Vorhaben ist gegeben.

Frauen wurden gezielt an den Planungs- und Entscheidungsprozessen im Rahmen der Aufforstungen beteiligt. Insbesondere wurde darauf geachtet, dass bei der Vergabe der Landnutzungsrechte Frauen als Nutzungsberechtigte und bei der Eröffnung der Sparkonten als gemeinsame Kontoinhaber eingetragen wurden. Bei den finanziellen Beihilfen wurden somit auch gezielt Frauen begünstigt. Zudem wurden durch das Vorhaben neue Arbeitsplätze für Frauen geschaffen (Baumschulbetrieb, Forstberatung).

Die direkte Beteiligung der Zielgruppe an der Planung, Durchführung und Bewirtschaftung der Aufforstungen (partizipative Landnutzungsplanung, Organisation von Baumschulen, Aufforstung, A+F, Organisation von VFMU) war ein zentraler Aspekt der Projektdurchführung. Insbesondere die Sicherung der Nachhaltigkeit der Aufforstungen gründet auf dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Zielgruppe. Durch die Vergabe von legalen Landnutzungsrechten wurde außerdem gezielt die rechtliche Situation der ethnischen Minderheiten in diesem Aspekt verbessert.

Die bei PP als wesentliches Projektrisiko genannten möglichen Nutzungskonflikte zwischen Forst- und Landwirtschaft als Folge der Verknappung landwirtschaftlicher und weidwirtschaftlicher Flächen durch die Aufforstungen sind nicht eingetreten. Die nicht

gesicherte langfristige Nachhaltigkeit der Aufforstungen wurde erst bei der AK als wesentliches Risiko identifiziert, und zwar vor allem wegen des Risikos einer aufgrund Personalmangel des Trägers nicht ausreichenden Forstberatung sowie aufgrund von waldbaulichen und marktbezogenen Risiken der als Reinkultur erfolgten Kiefernaufforstungen. Diese Risiken sollten durch die nachgeschobene A+F Maßnahme begrenzt werden, sind aber trotzdem in wesentlichem Umfang (Schädlingsbefall, Beratungsdefizite) eingetreten, so dass die langfristige Nachhaltigkeit der Aufforstungen abhängig von der Eigeninitiative der Zielgruppe gesehen werden muss.

Sowohl zum Zeitpunkt der PP als auch aus heutiger Sicht ergibt sich eine hohe Relevanz des Vorhabens. Die aktuellen entwicklungspolitischen Ziele Vietnams räumen dem Forstsektor (insbesondere Aufforstungen), der Förderung der ländlichen Entwicklung in benachteiligten Gebieten und der Verbesserung der Lebensgrundlagen ethnischer Minderheiten eine hohe Priorität ein. Auch für die Zielgruppe, deren Lebensgrundlagen durch die zunehmende Degradierung und den Verlust der Ressourcen Boden und Wasser bedroht waren, hat der Ressourcenschutz weiterhin hohe Relevanz. Durch die Vermeidung von Entwaldung hat das Vorhaben aus heutiger Sicht außerdem zusätzliche globale Relevanz im Hinblick auf den Klimaschutz.

Gewisse Einschränkungen auf Zielgruppenebene ergeben sich aus der Baumartenwahl. Die Aufforstung mit Kiefern war eine im Rahmen der partizipativen Planung bekundete Präferenz der Bauern, die diese Baumart kannten und vor allem an der traditionellen jährlichen Harznutzung interessiert waren. Mit dem Ziel einer holzwirtschaftlichen Nutzung der Aufforstungen steht die lange Umtriebszeit der Kiefernaufforstungen jedoch im Konflikt mit der Notwendigkeit zur Erzielung kurzfristiger Einnahmen durch die kleinbäuerliche Zielgruppe. Dieser Zielkonflikt konnte auch durch das Sparbuchmodell nicht nachhaltig gelöst werden. Aufforstungen mit Akazien z. B. genießen bei den Bauern gegenwärtig hohe Präferenz, vor allem wegen vergleichsweise kurzer Umtriebszeiten, höherer Marktpreise und guter Bodenbedeckung, hatten aber im Rahmen des Vorhabens flächenmäßig nur untergeordnete Bedeutung (Relevanz: Teilnote 2).

Gemessen an den hierfür definierten Indikatoren wurde das Projektziel in hohem Maße erreicht. Mit einer Aufforstungsfläche von 15.800 ha wurde die Zielgröße bei PP um rd. 25% übertroffen. Der Indikator für das Projektziel wurde hinsichtlich der Überlebensrate in vollem Umfang erreicht bzw. übertroffen: gegenwärtig 99% der insgesamt aufgeforsteten Fläche von 15.800 ha. Der Indikator für das Oberziel wurde ebenfalls in vollem Umfang erreicht bzw. übertroffen: der Anteil der bewaldeten Aufforstungsflächen liegt heute mit 99% deutlich über dem bei PP angestrebten Niveau (80% nach 7 Jahren). Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Pflege und Bewirtschaftung der Aufforstungsflächen sind allerdings größere Defizite zu verzeichnen. Bei einem Großteil der Flächen sind bisher keine Durchforstungen erfolgt und umfangreiche Kiefernreinbestände leiden unter massivem Schädlingsbefall und Kahlfraß durch den Kiefernspinner. Damit nehmen die Risiken für eine gesunde und stabile Waldentwicklung sowie von Bestandsverlusten und Waldbränden signifikant zu. Die überwiegend geringe wirtschaftliche Attraktivität von Durchforstungen, hoher Arbeitsaufwand, fehlende wegebauliche Erschließung und geringe Nachfrage sind die wesentlichen Gründe für die aktuellen Bewirtschaftungsprobleme. Damit werden der zukünftige wirtschaftliche Erfolg sowie der Beitrag der Aufforstungen zum Ressourcenschutz in Frage gestellt. Erst seit kurzem organisiert der Forstdienst zusammen mit der Zielgruppe in begrenztem Umfang erforderliche Durchforstungen (Effektivität: Teilnote 3).

Die spezifischen Kosten der durchgeführten Aufforstungsmaßnahmen waren im Vergleich zu anderen Vorhaben sehr gering, blieben um ca. 20% unter der Kostenschätzung bei PP und lagen zudem erheblich unter den Vergleichswerten des MARD. Die Durchführung des Vorhabens erfolgte innerhalb des vorgesehenen Zeitplans, wobei Kosteneinsparungen zusätzliche Aufforstungen von über 3.000 ha ermöglichten (Effizienz: Teilnote 1).

Das Vorhaben hatte erhebliche strukturbildende Wirkungen bei der Entwicklung der nationalen Aufforstungspolitik und hat eine wichtige Türöffnerfunktion für das nachfolgende, umfangreiche Sektorengagement anderer Geber (Weltbank, ADB, EU, Japan) gespielt.

Deren Aufforstungsvorhaben orientieren sich maßgeblich an der zielgruppenbezogenen Konzeption und den Erfahrungen dieses Vorhabens.

Das Vorhaben hat nicht nur bei der unmittelbar betroffenen Zielgruppe, sondern auch in der gesamten Region zu einem verbesserten Verständnis hinsichtlich eines nachhaltigen Umgangs mit den natürlichen und insbesondere forstlichen Ressourcen geführt (Erosions- bzw. Bodenschutz und Wasserverfügbarkeit für die lebensnotwendige Reisproduktion).

Einen wichtigen entwicklungspolitischen Effekt stellt die Vergabe von gesicherten, mit Landtiteln vergleichbaren Landnutzungsrechten im Rahmen der Aufforstungen an insgesamt 12.500 Kleinbauern auf einer Fläche von 15.800 ha dar, die auch als Garantie für Bankdarlehen dienen und frei verkauft werden können. Davon haben in erheblichem Umfang insbesondere auch ethnische Minderheiten profitiert. Dies war beispielgebend für die gesamte Politik der Landtitelvergabe nicht nur in den betroffenen Provinzen, sondern in ganz Vietnam. Das im Rahmen des Vorhabens erstmalig eingeführte „Sparbuchmodell“ hatte hingegen nur begrenzte entwicklungspolitische Wirkungen hinsichtlich einer besseren Integration der Zielgruppe in den Finanzsektor, die aber auch bei PP nicht explizit angestrebt wurde (Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Teilnote 2).

Die Nachhaltigkeit des Vorhabens hängt i. W. von der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Aufforstungen ab, kurzfristig insbesondere von der erforderlichen Durchforstung, Schädlingsbekämpfung sowie Prävention von Waldbränden sowie mittelfristig vom Umbau in stabilere Mischwälder. Dies ist entscheidend für die Realisierung der mittel- und langfristigen forstwirtschaftlichen Einkommensziele sowie die Sicherung der Ressourcenschutzfunktion der Aufforstungen. Kann dies nicht gewährleistet werden sind 1) die geplanten Holzerträge und Einnahmen aus der Zwischen- und Endnutzung der Aufforstungen in Frage gestellt; und 2) der langfristige Erhalt der Aufforstungen aufgrund von Bestandverlusten, Waldbrandgefahr als auch Nutzungsumwandlungen selbst gefährdet (Nachhaltigkeit: Teilnote 3).

Die Gesamtbewertung des Vorhabens ergibt aufgrund der vorangegangenen Teilbewertungen eine insgesamt gute entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 2).

### **Programmübergreifende Schlussfolgerungen**

Angesichts der häufig ähnlichen Herausforderungen und Probleme im Hinblick auf Betriebsfragen bei bäuerlichen Aufforstungen wird empfohlen, diesem Thema unter besonderer Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und Prioritäten von Kleinbauern bereits bei der Projektplanung und Baumartenwahl von Aufforstungsvorhaben wesentlich stärkere Beachtung zu schenken. Die Erfahrungen zeigen, dass die Annahme, dass der Projektträger sich nach dem Ende des Vorhabens aus eigener Initiative und mit seinen regulären Ressourcen in erforderlichem Maße um die Pflege und Bewirtschaftung der bäuerlichen Aufforstungen kümmert, nicht belastbar ist. Im Rahmen von FZ Aufforstungsprogrammen impliziert dies gegebenenfalls die Notwendigkeit einer eigenständigen FZ-Maßnahme zur Unterstützung bei der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Aufforstungen über den Aufforstungszeitraum hinaus und Überlegungen einer gezielten Einbindung der TZ in der Betriebsphase.

## Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.