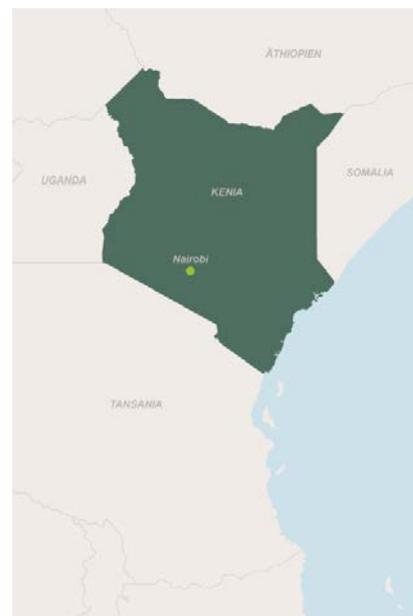


Ex-post-Evaluierung – Kenia

>>>

Sektor: Landwirtschaftsentwicklung (CRS Kennung 31120)
Vorhaben: Kleinbewässerung Mount Kenya
 Phase I: 1999 66 466 (Investition) / 2003 70 437 (Begleitmaßnahme)
 Phase II: 2004 65 146 (Investition) / 2006 70 224 (Begleitmaßnahme)
Programmträger: Ministry of Water: Irrigation + Drainage Department



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Projekt I (Plan)	Projekt I (Ist)	Projekt II (Plan)	Projekt II (Ist)
Investitionskosten* (gesamt) Mio. EUR	3,70	3,13	3,50	3,95
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,40	0,40	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	3,30	2,73	3,50	3,95
davon BMZ-Mittel** Mio. EUR	3,30	2,73	3,50	3,95

*) unter Berücksichtigung von Überträgen auf Folgephasen
 **) zusätzlich Begleitmaßnahmen für Phasen I und II je 1,3 Mio. EUR

Kurzbeschreibung: Förderung der Bewässerungswirtschaft mit Hilfe kleiner und mittlerer Bewässerungsperimeter am Ost- und Südostabhang des Mount Kenya. In den beiden ersten Phasen (3. Phase läuft noch) profitieren rund 2.700, genossenschaftlich organisierte Bewässerungswirtschaftler auf etwa 1.785 ha (6 Perimeter mit insgesamt 473 ha in Phase I; 9 Perimeter mit 1.312 ha in Phase II); die teilnehmenden Genossenschaften erhalten die Finanzierung über Projektbanken – 50 % der FZ-Mittel als Darlehen und die andere Hälfte als Zuschuss. Selbsthilfegruppen wurden im Vorfeld zu Genossenschaften umgewandelt – als Voraussetzung für die Kreditaufnahmefähigkeit. Die Begleitmaßnahme unterstützte die Programmsteuerungseinheit (Programme Management Unit/ PMU). Weitere Beratungsleistungen (Anbau- und Bewässerungsberatung, Organisationsaufbau) werden über die GIZ (vormals DED) erbracht.

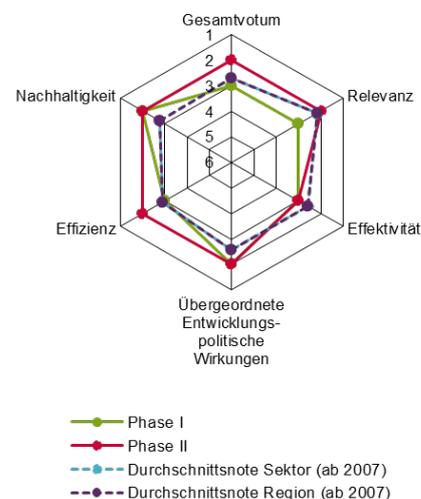
Zielsystem: Die als Programmziel bzw. outcome angestrebte Produktivitätssteigerung (zu messen am Anstieg von Nutzungsintensität und Flächenerträgen) sollte die Lebensbedingungen – vorrangig die Einkommenslage – bei den betroffenen kleinbäuerlichen Haushalten verbessern (Oberziel bzw. impact).

Zielgruppe: Die am Programm teilnehmenden kleinbäuerlichen Haushalte (rd. 2.700 in den Phasen I+II), die ausnahmslos über Eigentumstitel für die Betriebsflächen verfügen.

Gesamtvotum: Note 3 (Phase I) und Note 2 (Phase II)

Begründung: Der erwartete Produktivitäts- und Einkommensanstieg hat sich weitgehend eingestellt, bei wesentlich dynamischerer Umsetzung in Phase II.

Bemerkenswert: Der im Vergleich zu ähnlichen Vorhaben (nicht nur in der Region) hohe, mit Bankdarlehen (s.o.) finanzierte Eigenbeitrag hat eine ausgeprägte ownership bewirkt und maßgeblich zu den guten Resultaten beigetragen, was sich v.a. in einer intensiven Nutzung der Flächen sowie in relativ kurzen Durchführungszeiten niederschlägt. Die Bereitschaft der Kleinbauern, sich in Kooperativen zusammen zu schließen, ist mittlerweile hoch, nachdem der Begriff „Kooperative“ in Folge allenfalls teilweise erfolgreicher, staatlich gelenkter Ansätze bis hinein in die 80er Jahre weitgehend negativ belegt war. Ein guter Zusammenhalt innerhalb der Kooperativen und ausreichende Führungsstärke ihrer management committees können den Programmerfolg beträchtlich stärken bzw. die bessere Ausschöpfung des geschaffenen Potentials befördern.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (Phase I) und Note 2 (Phase II)

Der Programmansatz erfreut sich hoher Nachfrage. Produktivitäts-, Beschäftigungs- sowie Einkommenszuwächse haben sich weitgehend eingestellt; hingegen werden die Vorteile genossenschaftlicher Anbauplanung und Vermarktung allenfalls punktuell genutzt. Die Nachhaltigkeitsperspektiven sind günstig.

Relevanz

Der Ansatz, über die Erschließung in der Region vorhandener landwirtschaftlicher Produktivitätsreserven mit Hilfe von Kleinbewässerung sowohl die Einkommens- und letztlich Lebensverhältnisse der Zielgruppe zu verbessern als auch regionale Wirtschaftsimpulse zu liefern, ist unverändert schlüssig. Dank meist guter Böden, eines vorteilhaften Höhenklimas und relativ stabiler Wasserversorgung besteht ein hohes landwirtschaftliches Produktionspotential. Jedoch ist der überwiegend durch den Anbau von Mais und Bohnen geprägte Regenfeldbau Ertragsschwankungen ausgesetzt. Um Schwankungen auszugleichen, die Produktion quantitativ wie qualitativ zu verbessern und damit höhere Einkommen zu erzielen, ist Bewässerung notwendig. Die Attraktivität zeigt sich auch an der Warteliste von (derzeit 48) Bauerngruppen, die sich bei der Programme Management Unit (PMU) gemeldet haben. Diese müssen vorab verschiedene Teilnahmebedingungen erfüllen, um am Programm teilzunehmen zu können – u.a. die Registrierung als Bewässerungskooperative sowie die erklärte Bereitschaft, einen Teil ihres Eigenbeitrages vorab zu hinterlegen. Die Förderung von Betrieben mit ausreichendem wirtschaftlichen Potential stellte – im Interesse möglichst breitenwirksamer Wachstumsimpulse – nicht vorrangig auf direkte Armutsminderung ab. Konzeptionelle Schwachpunkte der ersten Phase betrafen besonders

- die Begrenzung der Perimetergröße auf zunächst 40-100 ha (für Phase II angepasst, s. Abschnitt „Effizienz“);
- die Zulassung von zwei Bauerngruppen im Anfangsstadium, ohne dass diese den Teilnahmewettbewerb mit den o.g. Vorbedingungen durchlaufen hätten;
- den anfangs praktizierten, danach aber nicht mehr verfolgten Einsatz lokaler Ingenieurbüros zur Bauplanung und –überwachung, der angesichts deren begrenzter Kapazitäten zu erheblichen Verzögerungen führte.

Die Ausrichtung der Vorhaben entspricht einerseits der kenianischen Sektorstrategie, welche einen besonderen Schwerpunkt auf die Steigerung der Flächenintensität legt, andererseits dem in engem Zusammenhang hierzu formulierten Ansatz des Private Sector Development in Agriculture (PSDA) der deutschen EZ.

Hinsichtlich des Durchführungskonzepts ist die über Bankdarlehen finanzierte Eigenbeteiligung der Bauern in Höhe von 50 % (einschließlich einer Kautions von 10 %) als erfolgsrelevant hervorzuheben. Dieser Eigenbeitrag liegt deutlich über den in vergleichbaren Vorhaben (nicht nur in der Region um den Mount Kenya) geforderten Beteiligungen.

Relevanz Teilnote: 3 (Phase I) und 2 (Phase II)

Effektivität

Alle verfügbaren Informationen und Erhebungsdaten lassen auf einen Anstieg der Nutzungsintensität auf weit über 200% (zuvor 160%) sowie deutliche Ertragssteigerungen schließen. Auffällig ist im Programmgebiet die Umstellung auf höherwertige, ertragsstarke und –stabile Kulturen unter Bewässerung (Bananen, Süßkartoffeln, diverse Gemüsesorten) – gerade im Vergleich zu dem ansonsten im Regenfeldbau dominierenden Anbau von Mais und Bohnen mit witterungsbedingt stark schwankenden Erträgen. Gerade der Nutzungsgrad der Flächen übertrifft denjenigen ähnlicher Vorhaben, was besonders an der o.g., relativ hohen Eigenbeteiligung der Bauern liegen dürfte. Diese hat Engagement und die interne Disziplin innerhalb der Kooperativen gefördert; das Prinzip einer erhöhten finanziellen (wenngleich nicht kreditfinanzierten) Eigenbeteiligung wurde mittlerweile von dem mit Kleinbewässerungsinitiativen in der Region tätigen IFAD übernommen.

Probleme mit Schädlingsbefall u.ä. sind vereinzelt aufgetreten, bisher aber nicht gravierend. Hinsichtlich sachgerechter Pflanzenschutzpraxis hat die überwiegende Mehrzahl der Bauern zwar entsprechende Schulungen durchlaufen. Gerade die staatlichen Feldberater äußerten sich allerdings skeptisch darüber, ob bzw. inwieweit diese Kenntnisse auch in der Praxis angewendet werden. Die Anbaustruktur ist relativ einseitig auf die überdurchschnittlich ertragsstarken Kulturen Bananen und Süßkartoffeln ausgerichtet.

Die Anbauprodukte werden bislang zumeist in Eigeninitiative von den Bauern vermarktet, häufig über Zwischenhändler (brokers), so dass z.T. ungünstigere Erzeugerpreise erzielt werden, als dies bei genossenschaftlich organisierter Vermarktung und koordinierter Anbauplanung denkbar wäre. Die Versorgung mit Betriebsmitteln (Dünger, Pflanzenschutz) erfolgt nur in Einzelfällen konzertiert. Punktuell wurden Vereinbarungen zum Vertragsanbau auf Genossenschaftsbasis geschlossen – mit mehrheitlich positiven Resultaten; die Vertragsdisziplin lässt aber sowohl seitens der Abnehmer als auch der Bauern teilweise zu wünschen übrig. Mit intensiverer Begleitung und Beratung ließen sich die organisatorischen Vorteile der Genossenschaften bei Einkauf und Vermarktung systematischer nutzen.

Der Zugang zu Beratungsdiensten über die District Agricultural/ Cooperative/ Irrigation Offices (DAO/ DCO/ DIO) variiert dem Vernehmen nach z.T. erheblich, die Qualität der Dienstleistungen per se wird aber überwiegend positiv eingestuft. Hierbei ist einerseits festzuhalten, dass die Beratungsdienste nur begrenzt mit Ressourcen (v.a. Finanzen, Transport) ausgestattet sind; andererseits, dass die mittlerweile von der Regierung beschlossene demand orientation (d.h. Beratungsleistung auf Anfrage) bei vielen Bauern noch nicht (ausreichend) bekannt ist und weiterhin eine Erwartungshaltung besteht. Die von einzelnen Genossenschaften zum Zweck der Mitgliederberatung in Eigeninitiative eingerichteten Demonstrationsflächen empfehlen sich, wo immer möglich, zur Nachahmung.

Effektivität Teilnote: 3 (beide Phasen)

Effizienz

Hinsichtlich der Produktionseffizienz schneidet Phase I mit Gesamt-Investitionskosten (einschl. Eigenbeitrag) von rd. 5.581 EUR/ha weit ungünstiger ab als Phase II mit 3.010 EUR/ha – bedingt zum einen durch kleinere Baulose sowie den Einsatz nicht ausreichend versierter lokaler Ingenieurfirmen bei der Bauplanung und -überwachung. Rückblickend bestätigt sich besonders die Notwendigkeit und Richtigkeit der Entscheidung, nicht zuletzt aus skalenökonomischen Erwägungen heraus das Größenspektrum für die Bewässerungsperimeter gegen Ende der Phase I anzupassen. Ursprünglich waren für die einzelnen Systeme Größenordnungen zwischen 40 und 100 ha festgelegt worden. Diese Vorgabe wurde auf 80–200 ha revidiert, was sich positiv auf die Effizienz ausgewirkt hat – ohne nennenswerte Abstriche an der nach wie vor partizipativen Ausrichtung des Programms.

Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen weisen Renditen zwischen 17 und über 35 % p.a. für ausgewählte Bewässerungsflächen aus und damit auf eine gute Allokationseffizienz hin. Darüber hinausgehende Effekte (z.B. Beschäftigung – s.u.) sind darin noch nicht berücksichtigt.

Die (gebührenpflichtige) Entnahme von Beregnungswasser ist von den zuständigen Water Resource Mgt. Authorities (WRMA) offiziell genehmigt, vielerorts wurden allerdings noch keine Rechnungen gestellt, und z.T. bestehen Unklarheiten bzw. Meinungsverschiedenheiten über das Entnahmeniveau. Die Problematik wird verschiedentlich durch defekte Wasserzähler verschärft. Auf den Vorsorge- sowie Handlungsbedarf wurde hingewiesen.

Effizienz Teilnote: 3 (Phase I) und 2 (Phase II)

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Die als Hauptwirkung angestrebten verbesserten Lebens- und Einkommensverhältnisse wurden vor Ort unisono bestätigt. Als wesentliche positive Veränderungen wurden bessere Ernährungs- und Gesundheitsbedingungen auf Haushaltsebene, gestiegene verfügbare Einkommen und besonders der hierdurch ermöglichte Zugang zu besseren bzw. höherwertigen Bildungsangeboten hervorgehoben. Angabe gemäß hat es der Bewässerungsfeldbau in wirtschaftlicher Hinsicht auch vielen Haushalten ermöglicht, die (Klein-)Viehhaltung zu intensivieren und hierüber zusätzliche Einkommen zu erzielen.

Die Fähigkeit der Betriebe (bzw. Betriebsinhaber), ihren Darlehensverpflichtungen nachzukommen, ist bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung der Flächen überwiegend unstrittig. Zwar wurde verschiedentlich angegeben, dass ein Teil der Bauern gerade nach Einsetzen der Tilgungsperiode vor Herausforderungen stünde; es entstand jedoch zugleich der Eindruck, dieser Anteil korrelierte mit demjenigen der Betriebe, die ihre Bewässerungsflächen nicht ausreichend nutzten. Die tatsächlichen Ausfallraten liegen im Schnitt bei ungefähr 5%; sofern Bauern infolge von Rückzahlungsproblemen ausscheiden, behalten sie ihre Flächen, müssen aber die Wasserentnahmerechte zurückgeben. Diese werden ggf. zusammen mit den Darlehensverpflichtungen von auf Wartelisten eingetragenen Interessenten übernommen, welche die Genossenschaft im „Nachrückverfahren“ auswählen.

Als wichtige weitere Wirkung sind die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten zu nennen, die v.a. für Jugendliche auf den Bewässerungsbetrieben entstanden sind. Die Befragungsergebnisse variierten z.T. erheblich, doch dürften insgesamt mindestens 1.500-2.000 Vollzeitkräfte zusätzlich Beschäftigung gefunden haben. Die Einschätzung der durch das Vorhaben geschaffenen Möglichkeiten zur saisonalen bzw. Teilzeitbeschäftigung fällt noch schwerer, zumal viele Betriebe schon im Regenfeldbau für 3-4 Monate im Jahr Saisonkräfte einstellen. Ein Zuwachs hat dem Vernehmen nach stattgefunden, ließ sich aber im Zuge der Mission vor Ort nicht ausreichend quantifizieren.

An möglichen negativen Nebenwirkungen wurde zum einen das u.U. vermehrte Auftreten von Malaria angesprochen, was durchgehend verneint wurde. Dies dürfte v.a. in der Auslegung des Systems begründet sein, da sich unter Druckberegnung keine größeren stehenden Wasserflächen bilden. Zum anderen lässt die o.g. Skepsis zur sachgerechten Anwendung von Pflanzenschutzmaßnahmen auf Handlungs- bzw. weiteren Aufklärungs- und Beratungsbedarf schließen, worauf im Abschlussprotokoll hingewiesen wurde.

Ungeachtet der im Abschnitt „Effektivität“ erwähnten Einschränkungen (genossenschaftlich organisierte Betriebsmittelversorgung und Vermarktung; Beratung der bäuerlichen Betriebe) entsprechen die Wirkungen auf Oberzielebene (besonders zu Lebens- bzw. Einkommensverhältnissen und entstandenen Beschäftigungsmöglichkeiten) den Erwartungen oder übertreffen diese, was u.E. eine Teilnote „gut“ für beide Phasen rechtfertigt.

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Phasen)

Nachhaltigkeit

Angesichts eines großenteils überdurchschnittlichen Interesses und Engagements der Genossenschaften bzw. ihrer Mitglieder sowie einer robusten Auslegung der Systeme sind die Nachhaltigkeitsperspektiven als günstig zu werten. Dies belegen auch die Erfahrungen des in den 80er und frühen 90er Jahren am Ostabhang des Mount Kenya aus deutscher EZ unterstützten Vorläuferprogramms „Kleinbewässerung Mitunguu“: Bei mittlerweile steigendem, aber bislang noch ausreichend bewältigtem Wartungs- und Instandhaltungsbedarf werden die dortigen Anlagen weiterhin erfolgreich betrieben und genutzt.

Als wichtige Erfolgsbedingung ist die angemessene Verfügbarkeit von Beratungsleistungen für Anbau- wie Bewässerungstechnik, Organisation sowie für Vermarktung hervorzuheben; hierbei kommt dem Erfahrungsaustausch innerhalb der sowie zwischen den Genossenschaften eine maßgebliche Bedeutung zu. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass der innere Zusammenhalt sowie eine starke Führung auf Ebene der Kooperativen eine Schlüsselrolle spielt, wo z.T. noch deutliche Verbesserungen möglich sind.

In technischer Hinsicht funktionieren die Bewässerungsanlagen weitgehend störungsfrei, wobei zum einen wiederholt auftretende Fälle von Vandalismus bzw. Diebstahl (v.a. Ventile und Wasseruhren) sowie punktuell die illegale Wasserentnahme im Zuleitungsbereich ggf. gezielte Abhilfemaßnahmen erfordern; zum anderen droht die vereinzelt festgestellte Praxis, anstelle der ursprünglich vorgesehenen und installierten Kreisregner (sprinklers) nur Schläuche zur Bewässerung der Flächen einzusetzen, infolge von Druckverlust mittelfristig die Bewässerungsfähigkeit der Gesamtfläche, was in Gesprächen vor Ort mehrfach thematisiert wurde. Ebenso wurde wiederholt diskutiert, dass die derzeit gültigen Wartungsgebühren (zwischen umgerechnet 2-3 EUR pro Mitglied und Monat) im Lichte tatsächlicher Erfahrungen bzw. Ausgaben regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen seien.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2 (beide Phasen)

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 verwendet. 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.