

Ex-post-Evaluierung – Islamische Republik Mauretanien

>>>

Sektor: Landwirtschaftliche Landressourcen (Kennung 31130)
Vorhaben: KV Management natürlicher Ressourcen in Guidimakha
 BMZ Nr.: 2004 65 294*
Programmträger: Ministère du Développement Rural et de l'Environnement



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	4,70	4,39
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,70	0,39
Finanzierung Mio. EUR	4,00	4,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	4,00	4,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014

Kurzbeschreibung: Das FZ-Pilotprogramm wurde in Zusammenarbeit mit dem TZ-Vorhaben "Management natürlicher Ressourcen" als offenes Programm konzipiert und durchgeführt. Die Maßnahmen umfassten Stein- und Erdbauten auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, Pflanzungen (Bäume, Sträucher, Gras) in Kombination mit Stauschwellen in saisonal wasserführenden Tälern (Wadis) sowie Wadi-Überführungen. Begleitend erfolgten Mobilisierungskampagnen für die Bevölkerung sowie deren Unterstützung bei der Planung und Erstellung der Investitionsmaßnahmen.

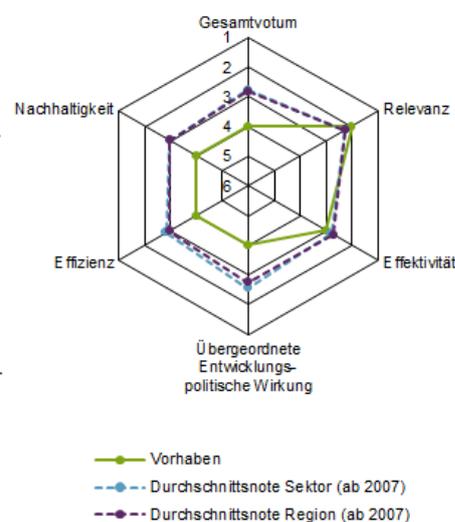
Zielsystem: Oberziel waren verbesserte bzw. stabilisierte Lebensgrundlagen der Bevölkerung in den Interventionsgebieten - mit verbesserter Ernährungssituation, erhöhtem Bedeckungsgrad mit natürlicher Vegetation sowie erleichtertem Zugang zu Trinkwasser und Feuerholz als Indikatoren. Programmziel war die Wiederherstellung bzw. nachhaltige Bewirtschaftung des natürlichen Produktionspotentials in Guidimakha; als Indikatoren dienten der Anteil funktionsfähiger Bauwerke, die programmbedingt stabilisierte Fläche, die Entwicklung landwirtschaftlicher Erträge sowie Anzahl und Funktionieren der Nutzervereinigungen.

Zielgruppe: Nutzer der natürlichen Ressourcen in Form von Boden (für Landwirtschaft und Viehhaltung), Waldprodukten sowie Wasser - ca. 18.000 Menschen in 18 kleineren Wassereinzugsgebieten mit jeweils etwa 1000 Einwohnern.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Das FZ-Teilprogramm des Kooperationsvorhabens in Guidimakha liegt in Bezug auf Zielerreichungsgrad, Nachhaltigkeit und breitenwirksame entwicklungspolitische Wirkungen (verbesserte Lebensverhältnisse auf Zielgruppenebene) deutlich unter den Erwartungen. Trotz erkennbarer hoher Relevanz des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen und einer wahrscheinlich zufriedenstellenden Effizienz (ackerbauliche Erträge und Biomasse für die Viehhaltung erhöht) beurteilen wir das Pilotprogramm v.a. wegen der geringen Flächenleistung als insgesamt nicht mehr zufriedenstellend.

Bemerkenswert: Ende 2010 wurde aufgrund der zunehmend prekären Sicherheitslage der vollständige Abzug aller internationalen Berater aus Guidimakha angeordnet, so dass die geplanten Folgephasen nicht mehr durchgeführt wurden.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Region Guidimakha zählt zu den am dichtesten besiedelten und ärmsten Regionen in Mauretanien. Landwirtschaft und Viehhaltung als wichtigste Erwerbszweige sind durch Degradation der Boden- und Wasserressourcen bedroht. Um Lebensgrundlagen zu stabilisieren, wurden im Rahmen eines Pilotvorhabens Stein- und Erdbauten auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und Schutzpflanzungen angelegt und z.T. mit wasserbaulichen Maßnahmen kombiniert (bspw. Schwellen in den Flussbetten / Wadis zum Rückstau von Regenwasser zu Bewässerungszwecken). Darüber hinaus wurden - i.w. parallel - Mobilisierungskampagnen durchgeführt, und die Bevölkerung wurde aktiv bei der Planung und Durchführung der Erosionsschutzmaßnahmen einbezogen; begleitend wurden die Zielgruppen anbautechnisch beraten. Als Eigenbeitrag der Landnutzer waren unentgeltliche Arbeitseinsätze vorgesehen. Das Pilotprojekt wurde in Zusammenarbeit mit dem GIZ-Programm "Management natürlicher Ressourcen" durchgeführt, wobei die TZ u.a. die Gründung von Nutzervereinigungen gefördert hat, welche dann durch FZ-finanzierte Maßnahmen unterstützt wurden. Ursprünglich war das gesamte EZ-Engagement für einen längeren Zeitraum geplant, das FZ-Vorhaben wurde aber Ende 2010 nicht über die hier behandelte Pilotphase hinaus fortgesetzt, weil die Sicherheitslage für internationale Fachkräfte zu gefährlich geworden war.

Relevanz

Die Problemanalyse trifft auch rückblickend zu: Die durch Überweidung, Abholzung und wiederholte Dürren ausgedünnte Vegetationsdecke bietet keinen ausreichenden Schutz gegen Erosion, und ein wirksamer Schutz davor sowie eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Wassers können die landwirtschaftlichen Einkommens- und letztlich Lebensgrundlagen verbessern. Insofern sind Wirkungslogik und das daraus abgeleitete Maßnahmenbündel im Grunde richtig definiert - gerade angesichts allenfalls begrenzter alternativer Einkommensmöglichkeiten für große Teile der Bevölkerung.

Einschränkungen ergeben sich bei dem im Projektansatz vorgesehenen hohen Beteiligungsgrad der Begünstigten. Dieser fußte auf der Annahme, die Bevölkerung teile die o.g. Problemsicht in Bezug auf die Bodendegradation; diese Hypothese war aber nicht, wie bei derartigen Vorhabentypen ansonsten häufig üblich, im Rahmen vorbereitender Mobilisierungsarbeit getestet worden, so dass - unter Inkaufnahme sich im Ansatz abzeichnender Risiken - ein "Kaltstart" versucht wurde. Letztlich wurden Mobilisierung und Eigenverantwortung im vorliegenden Fall besonders dadurch beeinträchtigt, dass Teile der Bevölkerung einen erheblichen Teil ihres Einkommens aus Zuwendungen von Arbeitsmigranten erzielen (v.a. die mit 60 % Bevölkerungsanteil dominierenden Soninké als "ursprüngliche" Ackerbauern) und sich nur schwer zur Mitarbeit motivieren ließen. Ärmere Bauern konnten sich hingegen unentgeltliche Arbeitseinsätze nicht leisten, sondern waren bzw. sind auf Zusatzeinkommen angewiesen.

Das Programmkonzept beinhaltete auch die Gründung von Nutzervereinigungen als Grundlage für die Umsetzung der FZ-Maßnahmen. Diese Nutzervereinigungen wurden in Abstimmung mit den Präfekturen eingerichtet, welche die Vereinigungen auch im weiteren Verlauf beaufsichtigen. Somit nutzte das Vorhaben nationale Verfahren und Institutionen. Es steht im Einklang mit der mauretanischen Politik, die Ernährungssicherung zu stärken und entspricht auch heute noch den Schwerpunkten der deutsch-mauretanischen Entwicklungszusammenarbeit.

Insgesamt betrachten wir die Relevanz des Vorhabens als noch gut.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das Programmziel ("outcome"), die Wiederherstellung bzw. nachhaltige Bewirtschaftung des natürlichen Produktionspotentials in Guidimakha, bemisst sich an den u.g. Zielindikatoren, deren Erreichungsgrad wie folgt zusammengefasst werden kann:

Indikator	Vorgabe PP (Soll)	Ex-post-Evaluierung (Ist)*
Anzahl funktionierender Nutzervereinigungen	28	18, die über 50 % der Weidefläche der Region abdecken, keine Angaben zum Funktionieren
Nutzungsgrad der verbesserten Flächen	90+ %	68 %
Anteil der Nutzervereinigungen, die die Kosten für Kontrolle der Einhaltung von Landnutzungsregeln decken können	75 %	67 %
Geschützte bzw. stabilisierte Flächen (ha)	4500 ha	2500 ha
Anteil der Bauwerke, die ihre Funktion erfüllen	85%	87%

* Daten von 2011. Aufgrund der Sicherheitslage konnten keine aktuellen Daten erhoben werden;

Deutliche Abstriche ergeben sich vor allem beim ackerbaulichen Flächenziel - der Kernkomponente des FZ-Beitrags, weniger ausgeprägt bei der Auslastung besagter Flächen. Hierbei sind das aus Sicherheitsgründen nicht fortgesetzte FZ-Engagement (s.o.) und die geringen Kapazitäten von Teilen der Begünstigten, Arbeitsleistung in der Trockenzeit unentgeltlich bereitzustellen, als entscheidende Engpässe zu werten. Immerhin wurden 102.000 Arbeitstage durch die Bevölkerung geleistet, und an günstigen Standorten konnte bei Hirse die Flächenproduktivität um 128 % gesteigert werden. Es lässt sich ex post schwer nachvollziehen, ob der Flächenindikator möglicherweise zu anspruchsvoll formuliert war. Die übrigen Vorgaben wurden in insgesamt ausreichendem Umfang erfüllt. Wenig Konkretes lässt sich allerdings zur Einhaltung der vereinbarten Landnutzungsregeln aussagen (v.a. Schutz der Vegetation vor Beweidung bzw. Viehverbiß, Instandhaltung von Schutzmaßnahmen wie Steinwällen usw.) - einem Kernanliegen des Vorhabens: Die Kontrolle hierzu oblag bzw. obliegt den Nutzergemeinschaften, welche auch die Kontrollkosten tragen und ggf. Bußgelder erheben sollen. Zum tatsächlichen Funktionieren dieser Mechanismen liegen aber nur punktuelle und z.T. widersprüchliche Informationen vor.

Insgesamt wird die Effektivität als noch zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Entwicklungs- und Beratungskosten in der Anlaufphase des FZ-Teils in Guidimakha waren sehr hoch (73 % der FZ-Mittel). Dies lag vor allem an den Schwierigkeiten, die Zielgruppen ohne größere "Vorlaufzeit" zu mobilisieren (s.o., "Relevanz"), was gerade in der Anfangszeit bzw. der Pilotphase einen deutlich höheren Betreuungsaufwand erforderte. Auch ließ sich durch den o.g. Ausstieg der FZ die geplante "degressive" Intensität an externer Beratung und Planungsarbeit - und deren Verteilung auf eine größere

Fläche - nicht realisieren. Pro Hektar ergeben sich Kosten von rd. 578 EUR (ohne Consultingkosten), wobei 27 % der Kosten durch den Eigenbeitrag der Nutzer erbracht wurden. Unter Einbeziehung nur der Consultingkosten (ohne TZ-Beratung) beliefen sich die Gesamtkosten je Hektar geschützter Fläche auf 1.754 EUR, so dass die Produktionseffizienz als solche nicht mehr zufrieden stellt.

Unter der Annahme konstanter variabler Produktionskosten (zu denen keine näheren Angaben vorliegen) können die auf +128 % geschätzten Mehrerträge bei Sorghum als Hauptkultur zu projektbedingten Zusatzeinnahmen von 263-456 EUR pro ha und Jahr führen. Dies deutet grundsätzlich auf eine akzeptable Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahmen, sofern ausreichend große Flächen erschlossen werden, die Bauwerke langfristig instandgehalten werden und der Nutzungsgrad ausreichend hoch ist. Geringe Flächenleistung und der mäßige Nutzungsgrad verhindern aber im vorliegenden Fall eine zufriedenstellende Allokationseffizienz. Zudem ist unklar, ob die Strukturen bzw. Anlagen angemessen instand gehalten werden können (s.u. - "Nachhaltigkeit") und sich somit über einen ausreichend langen Zeitraum Mehreinnahmen erwirtschaften lassen. Die zusätzlichen Erträge im Bereich der Viehhaltung, beim Gemüsebau und mögliche Arbeitererleichterungen bei der Trinkwasserbeschaffung konnten mangels Daten nicht abgeschätzt werden. Für Guidimakha käme als Alternative zum Regenfeldbau die Intensivierung der Viehwirtschaft in Frage. Leider lässt sich dies mangels entsprechender Daten quantitativ nicht analysieren. Zur Beurteilung der Allokationseffizienz kann immerhin auf eine Kosten-Nutzen-Analyse einer mauretanischen Nachbarregion zurückgegriffen werden. Dort wurde für ähnliche Maßnahmen - allerdings bei einem Nutzungsgrad der Flächen von 100 % - eine durchschnittliche interne Verzinsung von 4,9 % errechnet. Dies dürfte auch für Guidimakha ähnlich positive Werte erwarten lassen. Somit ist eine Sicherung der Überlebensgrundlagen auf dem Lande grundsätzlich als allokationseffizient zu beurteilen, solange die ländliche Bevölkerung überwiegend und ohne alternative Einkommensquellen von der Subsistenzlandwirtschaft bzw. der Viehhaltung lebt. Einschränkungen ergeben sich im vorliegenden Fall auch wegen des Stellenwerts der Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten (s.o.).

Als Teilnote wird - unter Berücksichtigung der o.g. Aspekte bei Produktions- bzw. Allokationseffizienz - die Bewertung "nicht mehr zufriedenstellend" vergeben.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Um die Erreichung des Oberziels - verbesserte bzw. stabilisierte Lebensgrundlagen der Bevölkerung - zu bewerten, hätten Daten zu Einkommenswirkungen auf Betriebsebene erhoben werden müssen. Hierfür notwendige Erhebungen ex ante ("baseline") liegen ebenso wenig vor wie entsprechende Untersuchungen ex post. Hilfsweise bieten sich Referenzwerte aus anderen Sahelländern sowie qualitative Befragungsergebnisse an. Die Erfahrungen vergleichbarer Projekte anderenorts belegen i.d.R. positive Wirkungen wie intensivere Landwirtschaft und Einkommenserhöhungen. Ertragssteigerungen dürften die Zielgruppe bei Lebensmittelkäufen entlasten und damit Einkommenseffekte auslösen. Auch ist die Annahme plausibel, dass auf den in Guidimakha behandelten Flächen mehr Viehfutter anfiel (Baum- und Strauchbewuchs bzw. Erntereste). Eine höhere Produktion von Grundnahrungsmitteln, Gemüse, Milch und Fleisch verbessert die Ernährungssituation der Bevölkerung - speziell für Landnutzerinnen. Allerdings blieben die Wirkungen punktuell, und das Vorhaben hatte keine Breitenwirksamkeit entfalten können, zumal es wegen der Sicherheitslage nicht über die Pilotphase hinaus fortgeführt wurde.

Aufgrund der nur z.T. belegbaren Wirkungen zu verbesserten Lebensbedingungen, der kurzen Dauer und - hierdurch bzw. durch die geringe Flächenleistung bedingt - begrenzter Breitenwirksamkeit konstatieren wir für den FZ-Teil des Kooperationsvorhabens nicht zufriedenstellende übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen - trotz wahrscheinlicher positiver Teilwirkungen. Hinsichtlich der Indikatoren lässt sich der Erreichungsgrad folgendermaßen bewerten:

Indikator	Vorgabe bei PP (Soll)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Verbesserte Ernährungslage	Keine "Baseline" vorhanden	Lt. Befragung (2011) verbesserte Viehhaltung und höhere Erträge, mehr Wildtiere;
Erleichterter Zugang zu Trinkwasser und Feuerholz	dto.	Keine Angaben
Entwicklung des Vegetationsindex (ICV) in Gebieten, wo seit 3+ Jahren Nutzervereinigungen bestehen	Verbesserung	Bedeckungsgrad mit natürlicher Vegetation hat sich positiv entwickelt, aber keine Flächenangabe

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

Aktuelle Einschätzungen liegen weder zur ordnungsgemäßen Instandhaltung der Erosionsschutzmaßnahmen vor, noch zum tatsächlichen Funktionieren der Nutzervereinigungen - und erst recht nicht zu deren Zukunftsperspektiven. Nachdem die schwierige Mobilisierung bereits von Eigenbeiträgen erst recht auf Defizite bei der Instandhaltung der Erosionsschutzbauten schließen lässt, leiten wir eine nicht zufriedenstellende Nachhaltigkeit ab. Immerhin wird ein eindeutig unzureichendes Ergebnis durch das mauretanische Pachtsystem verhindert: Dieses sieht vor, dass vom Eigentümer Staat nur sichtbar bearbeitete bzw. geschützte Flächen an individuelle oder in Gemeinschaften organisierte Landnutzer verpachtet werden. Somit sichert das Pacht- bzw. Landnutzungsrecht einen gewissen Erhalt der Schutzbauten wenigstens theoretisch.

Generell ist die Landnutzung in ihrer derzeitigen Form für Mauretania als großenteils nicht nachhaltig zu bezeichnen (weder im Ackerbau noch in der Viehwirtschaft). Dabei existieren deutliche Hinweise darauf, dass das agrar-ökologische Potential in Mauretania im Regenfeldbau - auch bei hohen Niederschlagschwankungen - noch nicht ausgeschöpft ist. Durchgreifende Verbesserungen sind aber für die Projektregion Guidimakha nicht nachweisbar. Letztlich wurde das Engagement zu früh beendet, um Verhaltens- oder Bewirtschaftungsänderungen auf Dauer herbeizuführen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

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	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.