

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Moldau: Aufbau von agro-technischen Service-Stationen



<b>Sektor</b>	31150 Landwirtschaftliche Betriebs- u. Produktionsmittel	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Errichtung von agro-technischen Service-Stationen – BMZ-Nr. 1999 65 625	
<b>Projekträger</b>	Führender deutscher Zuckerhersteller	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012</b>		
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierung (Ist)</b>
<b>Investitionskosten</b>	6,4 Mio. EUR	4,5 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	1,3 Mio. EUR	2,5 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	5,1 Mio. EUR 5,1 Mio. EUR	2,0 Mio. EUR 2,0 Mio. EUR

\* Vorhaben in Stichprobe

**Projektbeschreibung.** Das als PPP mit einem führenden deutschen Zuckerhersteller konzipierte Vorhaben umfasste den Aufbau einer agro-technischen Service-Station/ATS (ursprüngliche Planung: bis zu 5 ATS) und deren Ausstattung mit Landmaschinen sowie den Aufbau der hierzu notwendigen Infrastruktur. Mittels der ATS wurden den landwirtschaftlichen Betrieben im Umfeld der Fabriken des deutschen Zuckerherstellers in Moldau landtechnische Maschinendienstleistungen und andere Serviceleistungen für den Zuckerrübenanbau angeboten.

**Zielsystem:** Ziel des Vorhabens war die Sicherung der Rohstoffbasis für die Zuckerfabriken des Projektträgers und damit die Stabilisierung der Zuckerproduktion in Moldau (Projektziel). Durch Erhöhung der Erträge, Produktivität und Betriebseinnahmen sollte ein Beitrag zur nachhaltigen Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe in der Projektregion (Oberziel) geleistet werden. Für die Zwecke der Evaluierung wurde das Zielsystem modifiziert.

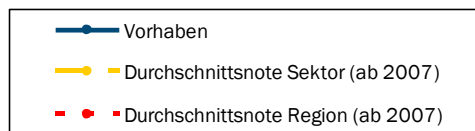
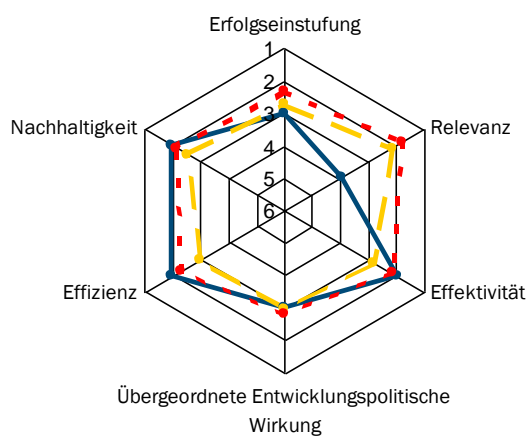
**Zielgruppe:** Zielgruppe sind die an der Zuckerrübenproduktion beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe im Umfeld der Zuckerfabriken des moldauischen Tochterunternehmens des deutschen Zuckerherstellers, wobei zum Zeitpunkt der Projektprüfung jede Fabrik von ca. 50 größeren Betrieben und ca. 700 Kleinbetrieben beliefert wurde.

### Gesamtvotum: Note 3

Die Sicherung der Rohstoffzufuhr für die Zuckerfabriken wurde erreicht, wodurch ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt des Zuckersektors in Moldau geleistet wurde. Es erscheint allerdings plausibel, dass der FZ-Beitrag hierzu keine zwingende Voraussetzung war.

**Bemerkenswert:** Der Ansatz, für die Förderung des landwirtschaftlichen Anbaus den Einstieg eines privaten Investors im nachgelagerten Produktionssektor zu nutzen, hat sich im vorliegenden Fall bewährt. Allerdings ist davon auszugehen, dass der wirtschaftlich motivierte und leistungsfähige Projekträger die Investitionen auch in Eigenfinanzierung getätigt hätte.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Nicht zuletzt aufgrund des wirtschaftlich motivierten und langfristig orientierten Projektträgers, einem führenden deutschen Zuckerhersteller, können dem Vorhaben gute Einstufungen für Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit attestiert werden. Allerdings konnte die FZ-Beteiligung *per se* keine Anreizwirkung entfalten, da die Investition des Projektträgers in die moldauischen Zuckerfabriken zum Zeitpunkt der Projektkonzeption bereits vollzogen war. Eine zusätzliche Relevanz hätte ggf. erzielt werden können, wenn das Projekt breiter angelegt worden wäre und Maßnahmen hinzugefügt worden wären, die nicht im unmittelbaren Interesse des Trägers standen (z.B. Anbauberatung für andere Elemente der Fruchtfolge). Die fehlende Anreizwirkung der FZ-Beteiligung verhindert eine noch bessere Einstufung. **Note: 3**

**Relevanz:** Bis 1991 fungierte die damalige Sowjetrepublik Moldau als Lieferant von landwirtschaftlichen Produkten und Nahrungsmitteln für die sowjetischen Industriezentren. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und während des darauffolgenden Jahrzehnts war die moldauische Landwirtschaft von einem erheblichen Produktionsrückgang kapitalintensiver Anbaupflanzen und den entsprechenden Folgeprodukten gekennzeichnet. Im Fall der Zuckerrübe hatten die Fragmentierung der Anbauflächen, die Überalterung der verfügbaren Landtechnik, das oftmals mangelnde Know-how der neu entstandenen Kleinbetriebe sowie das Ausweichen auf anspruchslosere Kulturen zur Folge, dass die Zuckerproduktion im Land von 250.000 t zu Sowjetzeiten auf weniger als 125.000 t p.a. zurückging. Die Zuckerproduktion mit Hilfe eines privaten Projektträgers im Land zu erhalten erscheint auch rückblickend als sinnvoller Ansatz. Die Alternative – ein weitgehender Zusammenbruch der Produktion wie beispielsweise im moldauischen Tierhaltungssektor – mit den entsprechenden Auswirkungen auf BIP, Exportströme, Beschäftigung einschließlich der Effekte auf nachgelagerte Wertschöpfungen sollte vermieden werden. Mit dem Engagement des deutschen Zuckerherstellers in Moldau bot sich die Gelegenheit, den Zuckersektor zu stabilisieren. Durch die gezielte Unterstützung der Anbaubetriebe mit Landtechnik und Beratungsleistungen – anteilig finanziert aus FZ-Mitteln - konnte die Rübenproduktion in Moldau gesteigert und gleichzeitig die Rohstoffbasis für die Fabriken des deutschen Herstellers gesichert werden. Zwar ist auch heute die Zucker-Gesamtproduktion (im Durchschnitt rd. 115.000 t p.a.) noch weit von dem Niveau zu Sowjetzeiten entfernt, doch es ist ein wettbewerbsfähiger Zuckersektor mit Zukunftsperspektive entstanden, sowohl für die Zuckerproduktion als auch für den Rübenanbau. Grundsätzlich erscheint der Ansatz, den Zuckerrübenanbau zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe zu nutzen, aus heutiger Sicht nachvollziehbar und opportun. Zum einen existierte nach dem Markteintritt des Projektträgers ein verlässlicher Abnehmer für Zuckerrüben. Zum anderen kommt das traditionelle Prinzip des kreditierten Rübenanbaus den liquiditätsschwachen Anbaubetrieben entgegen. Somit stellte die gezielte Förderung des Zuckerrübenanbaus aus Sicht der Anbaubetriebe einen risikomindernden und liquiditätsschonenden Ansatz dar. Allerdings ist es denkbar, dass durch die Fokussierung auf den Zuckerrübenanbau der Verfall der kleinteiligen Anbaustrukturen beschleunigt wurde (s.u.).

Zwei Besonderheiten sind bei der Bewertung des Vorhabens zu berücksichtigen:

- Der kapitalintensive und anspruchsvolle Anbau von Zuckerrüben ist prinzipiell für Kleinbetriebe eine allenfalls bedingt geeignete Kultur. Ein wirtschaftlich rentabler Anbau von Zuckerrüben mit quantitativ und qualitativ angemessenem Ertrag setzt neben moderner Landtechnik auch einen zielgerichteten Pflanzenschutz mit Einsatz von Herbiziden und Pestiziden voraus, sowie ein tiefgehendes spezifisches Know-how. Vor diesem Hintergrund ging die gewünschte Stabilisierung der Zuckerproduktion mit einer grundlegenden Strukturänderung der Anbaubetriebe einher. Während bei Projektprüfung noch mehrere Tausend, vorwiegend manuell arbeitende Kleinstbetriebe (bis 1,5 ha Anbaufläche) am Rübenanbau für die Fabriken des deutschen Zuckerherstellers beteiligt waren, so beschränkt sich der Rübenanbau im Projektgebiet inzwischen auf rd. 120 größere, mechanisierte Anbaubetriebe. Grund für diese Entwicklung ist auch das Aufgeben vieler kleiner Betriebe, die mit ihren sehr begrenzten finanziellen Ressourcen im Regelfall nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen Einbußen von Dürrejahren abzufedern. Zusammenfassend gilt, dass die bei Projektkonzeption angestrebte (und erreichte) Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe nicht gleichbedeutend ist mit dem Erhalt der damals vorherrschenden kleinteiligen Strukturen.
- Zum Zeitpunkt der Projektprüfung war der deutsche Zuckerhersteller bereits seit zwei Jahren an den Zuckerfabriken in Moldau beteiligt. Eine Anreizwirkung zum Markteintritt des deutschen Unternehmens kann dem FZ-Beitrag somit nicht zugesprochen werden. Durch die Investitionen in die Fabriken war das Unternehmen ohnehin gezwungen, sich der Rohstoffproblematik anzunehmen. Das mit FZ-Mitteln teilfinanzierte Projekt konnte die gesteckten Ziele weitgehend erreichen, doch ist davon auszugehen, dass der Zuckerhersteller über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügte, die ATS eigenständig zu finanzieren. Zu differenzieren ist somit zwischen der Relevanz des Vorhabens und der Relevanz des FZ-Beitrags.

Teilnote: 4

**Effektivität:** Die Ergebnisse des Projekts lassen erkennen, dass der gewählte Ansatz – die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen durch einen privaten Projektträger – geeignet ist, die Modernisierung von Anbaubetrieben zu befördern und ihre Leistungsfähigkeit – und damit ihre wirtschaftliche Stabilität – zu steigern. Erhebliche Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang auch der intensiven Anbauberatung zukommen, die von allen Vertragsbetrieben des deutschen Herstellers in Moldau in Anspruch genommen wurde.

Die nur teilweise Erreichung der Projektzielindikatoren muss im Zusammenhang mit folgenden Faktoren gesehen werden:

- Kampagnedauer (entspricht der Anzahl der jährlichen Betriebstage der Zuckerfabriken zur Erntezeit): der Zielwert von 80 Tagen konnte insbesondere in den Dürrejahren nicht erreicht werden, entspricht aber einem sehr hohen Anspruchsniveau. Die Tatsache,

dass die durchschnittliche jährliche Zuckerproduktion durch den deutschen Hersteller in Moldau im Betrachtungszeitraum um rd. 25% gesteigert wurde und hierbei durch das Unternehmen regelmäßig Gewinne erzielt wurden, lässt erkennen, dass die inhaltliche Zielsetzung (ausreichende Auslastung der Zuckerfabriken) erreicht wurde.

- Anbaufläche: der Zielwert von 40.000 ha (Vertragsfläche des deutschen Herstellers in Moldau) konnte bei weitem nicht erreicht werden und ist vom Ausgangswert 21.000 ha (bei Projektprüfung) auf 14.500 ha (Schätzung für 2012) zurückgegangen. Die Definition der Anbaufläche als Zielindikator lässt jedoch sowohl die Qualität der geernteten Zuckerrüben (Zuckergehalt) sowie den spezifischen Ertrag pro Hektar außer Acht. Dies wird deutlich, wenn die rückläufige Anbaufläche der dennoch gesteigerten Zuckerproduktion gegenüber gestellt wird (n.b.: es werden nur Zuckerrüben aus inländischem Anbau verarbeitet).

Die bei Projektprüfung gewählten Projektzielindikatoren (Kampagnedauer der Zuckerfabriken, Anbaufläche, Produktivität des Anbaus als Ertrag pro ha) werden zur Beurteilung der Zielerreichung bzw. der Projektwirkungen kritisch gesehen. Relevant für den nachhaltigen Projekterfolg ist letztendlich eine ausreichende Produktionsmenge von Zucker aus lokal angebauten Zuckerrüben (Bedingung für den Fortbestand der Zuckerindustrie als Abnehmer) sowie die Entwicklung der Anbauproduktivität, die zur Messung der Projektwirkungen allerdings im landesweiten Vergleich betrachtet werden muss. Für die Zwecke der Evaluierung werden entsprechende alternative Indikatoren definiert: Die Einstufung der Effektivität ergibt sich somit auf Basis der Auslastung der Fabrik(en), die eine Produktionssteigerung von 25% seit Projektbeginn vorweisen können, der Kostendeckung der Servicestationen sowie des spezifischen Ertrags der Vertragsflächen des Zuckerherstellers, der rund 15% über dem Landesdurchschnitt liegt.

Teilnote: 2

**Effizienz:** Die im Betrieb der ATS erreichte Vollkostendeckung weist auf die adäquate Ausstattung der ATS hin, sowohl was den Umfang als auch die Art der angeschafften Maschinen betrifft, sowie die effiziente Zuteilung auf die Anbaubetriebe und die sachgerechte Wartung der Landtechnik. An dieser Stelle bewährt sich die Einbeziehung des deutschen Zuckerherstellers als marktnaher und erfahrener Projektträger. Ansatzpunkte für Möglichkeiten zu einer noch effizienteren Erreichung der Projektziele liegen nicht vor (Produktionseffizienz).

Die zur Errichtung der ATS eingesetzten Mittel erscheinen mit Blick auf den absoluten Investitionsbetrag (4,5 Mio. EUR) im Verhältnis zu der zu Weltmarktpreisen bewerteten Zucker-Gesamtproduktion (55 Mio. USD in 2011) sowie zu dem entsprechenden BIP-Anteil der Zuckerproduktion (0,7%) vollkommen angemessen. Wird hingegen das Vorhaben hinsichtlich der zusätzlichen positiven Wirkungen des FZ-Beitrags untersucht, so kann die Effizienz des Vorhabens durchaus kritisch gesehen werden (vgl. Anmerkungen hierzu im Abschnitt „Relevanz“). Teilnote: 2

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Die Erreichung der angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen steht in engem Zusammenhang mit den bereits unter „Relevanz“ getroffenen Feststellungen. Das ursprüngliche Oberziel, definiert als die „Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe durch Erhöhung der Erträge, Produktivität und Betriebseinnahmen in der Projektregion“ kann auf der überbetrieblichen Ebene als erreicht angesehen werden, nicht jedoch auf der einzelbetrieblichen Ebene. Die Entwicklung einer von Kleinstbetrieben geprägten, infolge der Landreform extrem fragmentierten landwirtschaftlichen Struktur hin zu einer großflächigeren, weitgehend mechanisierten Landwirtschaft erscheint rückblickend kaum vermeidbar und entspricht einer Entwicklung nach dem Muster der modernen Landwirtschaft in Industriestaaten. Letztendlich haben sich die Kleinstbetriebe, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wiederkehrenden Dürrejahre, als wirtschaftlich zu fragil erwiesen. Folglich wird das Oberziel *ex post* modifiziert, da die Projektmaßnahmen für eine (vermutlich auch nicht beabsichtigte) Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe auf einzelbetrieblicher Ebene nicht geeignet waren und diese aus heutiger Sicht auch anderweitig kaum realisierbar gewesen wäre. Als Oberziel wird für die Zwecke der Evaluierung ein „positiver Beitrag zur Stabilisierung des moldauischen Zuckersektors und zu den daraus resultierenden positiven Effekten für BIP und Exporte“ definiert. Mit der gesteigerten lokalen Rübenproduktion konnte der angestrebte positive Beitrag erzielt werden.

Zur Beurteilung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen könnte als Vergleichsfall der Verzicht auf die ATS herangezogen werden. Es erscheint plausibel, dass sich ohne deren Errichtung die Anbaubetriebe bedeutend langsamer entwickelt hätten und mittelfristig ein wirtschaftlicher Betrieb der Zuckerfabriken mangels ausreichender Rohstoffzulieferung nicht mehr möglich gewesen wäre. Letztlich hätte ein hohes Risiko für die Schließung der Fabriken bestanden, was zu einem weiteren starken Einbruch der inländischen Zuckerproduktion geführt hätte, mit der Konsequenz wesentlicher Arbeitsplatzverluste in den Fabriken, u.U. auch in den Anbaubetrieben. Auf der Makroebene wären negative Auswirkungen v.a. in Form einer weiteren Verschlechterung der Exportbilanz sowie der Reduzierung des Inlandsprodukts eingetreten.

Das modifizierte Oberziel (positiver Beitrag zur Stabilisierung des Zuckersektors und zu den daraus resultierenden positiven Effekten für BIP bzw. Exporte) wird als erreicht angesehen. Hierbei ist anzumerken, dass (1) der Anteil des Zuckersektors am (erheblich gestiegenen) BIP im Vergleich zu 1,7% bei Projektbeginn bei nunmehr 0,7% liegt und (2) seit 2009 kein Zucker mehr exportiert wurde, sondern die gesamte Produktion zur Deckung der Inlandsnachfrage diente. Die Wettbewerbsfähigkeit der Anbaubetriebe konnte verbessert werden, was sich auch auf den Anbau anderer Elemente der Fruchtfolge stabilisierend auswirkt. Darüber hinaus könnte der Einstieg eines privaten Investors im nachgelagerten Verarbeitungssektor und der Unterstützung der zuliefernden landwirtschaftliche Betriebe Modellcharakter für andere Bereiche der moldauischen Landwirtschaft entfalten.

Für die Ermittlung der projektbezogenen Beschäftigungseffekte fehlt eine tragfähige Grundlage, da den direkten Effekten aus dem Betrieb der ATS (bis zu 30 Mitarbeiter) sowie der Beschäftigungssicherung in den Zuckerfabriken (ca. 250 Mitarbeiter) die schwer quantifizierbaren Effek-

te aus dem Strukturwandel der landwirtschaftlichen Betriebe entgegenstehen, der im Zuge der Mechanisierung einen merklichen Rückgang der Beschäftigung zur Folge gehabt haben dürfte.

Die konsequente Ausrichtung des Vorhabens auf den Erhalt der Zuckerproduktion kann auch kritisch gesehen werden, da zur Stabilisierung der zahlreichen Kleinstbetriebe die Förderung anderer, weniger kapitalintensiver Kulturen geeigneter gewesen wäre. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der strukturelle Wandel der Anbaubetriebe mittelbar durch die Projektmaßnahmen beschleunigt und Anpassungszeiträume für die Bevölkerung hierdurch verkürzt wurden. Teilnote: 3

**Nachhaltigkeit:** Durch die Weiterentwicklung der Anbaubetriebe in den letzten zehn Jahren hat die ATS ihren Zweck weitgehend erfüllt. Die Landtechnik wird sukzessive an die wirtschaftlich erstarkten Betriebe veräußert und wird nur noch in geringem Umfang vermietet. Die verbleibenden Maschinen werden mittlerweile primär für den Eigenanbau durch einen Geschäftsbereich des Zuckerherstellers genutzt. Viele Betriebe sind auf die Dienstleistungen der ATS nicht mehr angewiesen, da sie inzwischen in eigene Landtechnik investieren konnten.

Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen lässt sich am höheren Produktionsniveau der Fabriken des deutschen Herstellers in Moldau erkennen, das auch nach Abschluss des Vorhabens und teilweiser Auflösung der ATS anhält. Die Erntemengen der Betriebe reichen nach wie vor aus, um eine rentable Auslastung der Zuckerfabriken zu gewährleisten.

Die Nachhaltigkeit der Projektmaßnahmen wird somit deutlich. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich die klimatischen Bedingungen für den Zuckerrübenanbau (Häufigkeit der Dürrejahre) nicht weiter verschlechtern. Teilnote: 2

## 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