

Simbabwe: Bewässerungsprogramm Communal Areas III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	31140	
BMZ-Projektnummer	1994 65 141 (Investition) 1994 70 055 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Ministry of Agriculture, Mechanisation and Irrigation Development; Department of Water Development (DWD)	
Consultant	CES (bis 2001); GFA (2001-02)	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	IV. Quartal 1993	IV. Quartal 1993
Durchführungszeitraum	13 Monate	101 Monate
Investitionskosten	3,58 Mio. EUR	5,29 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,13 Mio. EUR	0,96 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,45 Mio. EUR	4,33 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen	./.	./.
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	3	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben stellt die dritte von insgesamt vier Phasen seit 1983 aus FZ-Mitteln geförderten Interventionen zur Entwicklung der kleinbäuerlichen Bewässerungslandwirtschaft in den sog. *Communal Areas* (CA) dar. Oberziel war ein Beitrag zur Stabilisierung und Steigerung landwirtschaftlicher Betriebseinkommen kleinbäuerlicher Familien im Bewässerungssystem Negomo (Kanhukamwe) im Distrikt Mazowe / Mashonaland Central; gemessen werden sollte die Erreichung an jährlichen Mindestfamilieneinkommen aus der Bewässerungslandwirtschaft von umgerechnet USD 700 (in Preisen von 1992) drei Jahre nach Inbetriebnahme. Projektziel war die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion auf einer Gesamtfläche von 356 ha (297 Betriebe mit jeweils 1,2 ha), zu messen an einer Nutzungsintensität von 160 % und Flächenerträgen von 85 % der jeweiligen Zielgrößen – drei Jahre nach Inbetriebnahme. Erstmals in Simbabwe (d.h. anders als in den beiden vorigen Phasen) sollten im Rahmen des Vorhabens die Bewässerungsanlagen in voller Eigenverantwortung der Nutzer unter Einschaltung eines externen professionellen Managements betrieben werden. Die Investi-

tionsmaßnahmen beinhalteten i.w. den Bau eines Wasserspeichers, der Wasserzuleitung und einer Pumpstation, eines Verteilungssystems, der Feldbewässerung (Sprinklersystem) und weiterer Infrastruktur und Ausstattung für den Betrieb und wurden in erheblichem Ausmaß (3,4 Mio. EUR) aus Restmitteln der Vorläuferphase finanziert.

Der Projektträger wurde bei der Planung und Ausgestaltung der Überwachungs- und Betriebsorganisation und bei der Vorbereitung und Ausbildung der Bauern im Rahmen einer Begleitmaßnahme unterstützt. Zusätzlich wurde der Zentralbetrieb in den ersten Betriebsjahren als Teil der Begleitmaßnahme aus FZ-Mitteln gefördert. Die im Mai 2001 begonnene fünfjährige Nachbetreuungsphase wurde, wie auch die vierte Phase des Programms, nach einem Jahr aufgrund der sich akut verschlechternden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abgebrochen.

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

Gegenüber der ursprünglichen Planung wurde die Bewässerungsfläche um etwa 26 % auf 356 ha erhöht und die Reservoirkapazität um rd. 30 % auf 150 m³ gesteigert. Der neu errichtete Damm ist im August 1997 gebrochen, worauf ein unabhängiges Gutachten erstellt wurde, um mögliche Haftungsfragen zu klären. Im Ergebnis wurden planerische und bauliche Mängel ausgeschlossen und die zugrunde liegenden hydrogeologischen Probleme als unvorhersehbar eingestuft. Entsprechend musste der Damm aus Mitteln des Vorhabens repariert werden.

Das Konzept eines kommerziell ausgerichteten Betriebs der Bewässerungsanlage ließ sich nicht verwirklichen, wobei als Hauptrisiko schon bei PP die tatsächliche Bereitschaft der simbabwischen Regierung erkannt wurde, sich ernsthaft auf privatwirtschaftlich orientierte Ansätze einzulassen. Der Betreiber hätte auf Dauer die fachliche Expertise zum sachgerechten Bewässerungsbetrieb sowie zur Unterstützung der Bauern bei Anbau und Vermarktung einbringen sollen; nach dessen Wegfall wirkten sich die begrenzte Fähigkeit und Bereitschaft der Landwirte, in dem gegebenen Umfeld die erwarteten anbautechnischen Neuerungen einzuführen (v.a. die Umstellung auf hochwertige, z.T. mehrjährige Kulturen wie Zitrusfrüchte) negativ auf den Projekterfolg aus. Die sog. *Management Unit* übernahm im weiteren Verlauf, vom Consultant unterstützt, sämtliche Betriebs-, Beratungs- und Managementaufgaben in Form einer Kooperative, wobei das gesamte Personal extern bezahlt wurde (simbabwischer Staat bzw. FZ). Ernsthafte Anstrengungen, den Nutzern mehr Betriebsverantwortung zu übertragen, wurden erst 2001 – nach einer Neuorientierung – unternommen, konnten jedoch wegen des aus politischen Gründen beschlossenen Projektabbruchs nicht zu Ende geführt werden.

Wegen niedriger Einnahmen, hoher Zahlungsrückstände (v.a. für Wasser und Strom) sowie eines beträchtlichen Instandhaltungsrückstaus ist die Kooperative in ihrer wirtschaftlichen Existenz inzwischen massiv gefährdet.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Mangels verlässlicher und hinreichend aufgeschlüsselter quantitativer Daten zu Erträgen und Einkommen wurden die Einkommens- und Beschäftigungssituation in der Projektregion mit einer vergleichbaren Region mit traditionellem Regenfeldanbau verglichen. Hierbei lassen sich deutliche Verbesserungen im Vergleich zur Situation vor Projekt bzw. im Vergleich zu benachbarten Regionen mit Regenfeldbau erkennen. Das durchschnittliche jährliche Haushaltseinkommen aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse lag im Jahr 2009 bei umgerechnet knapp 800 USD. Hinsichtlich Produkti-

vität und Einkommen gibt es zwischen den Haushalten erhebliche Unterschiede. Somit hat das Vorhaben in den Zeiten der Krise für die betroffene Bevölkerung immerhin extreme Armut verhindert und zu einer relativen Verbesserung der sozioökonomischen Situation im Projektgebiet beigetragen – auch beim Zugang zu öffentlichen Gütern wie Bildung oder Gesundheitsvorsorge. Viele Bauern haben bewiesen, dass der Wechsel von subsistenzorientiertem Regenfeldbau zu einer intensivierten Marktproduktion selbst unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen zu schaffen ist. Was fehlt, sind funktionierende Mechanismen, die den leistungsfähigen Kleinbauern weiteres Wachstum ermöglichen.

In gesamtwirtschaftlicher Hinsicht fehlen die für eine Rentabilitätsrechnung notwendigen Datenreihen. Allerdings erlauben die weit hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Anbauverhältnisse (überwiegend traditionelle einjährige Kulturen wie Mais und Süßkartoffeln), Erträge bei 50 bis 75 % des Potentials (statt 85 %) und Nutzungsintensitäten von durchschnittlich 90 % (statt erwarteter 160), die hohen Investitions- wie Unterhaltungs- und Betriebskosten sowie die mangelnde Nachhaltigkeitsperspektive den Schluss, dass die eingesetzten Mittel – zu Darlehenskonditionen – nicht den für eine zufrieden stellende Rentabilität nötigen Ertrag gezeitigt haben.

Nach vorliegenden Informationen ist der überwiegende Teil der Zielgruppe als „arm“ einzustufen, wirkte aber gemäß der ursprünglichen Projektkonzeption zunächst nur begrenzt an der Gestaltung und Durchführung des Vorhabens mit. Immerhin wurde mit der Konzeptionsänderung seit 2001 der Schwerpunkt vermehrt auf partizipative Strukturen in der Kooperative gelegt, die zumindest in Grundzügen weiter funktionieren. Zur Gleichstellung der Geschlechter hat das Vorhaben allerdings, entgegen der Erwartungen bei PP, offenbar nicht nennenswert bzw. nachweisbar beigetragen, zumal der Anteil der von Frauen geführten Farmhaushalte im Projektgebiet mit rd. 1/3 niedriger liegt als in der untersuchten Vergleichsregion mit 40 %.

Bei PP war mit geringen Umweltrisiken hinsichtlich einer unsachgemäßen Anwendung besonders von Pflanzenschutzmitteln gerechnet worden, diese wurden aber dank der erwarteten sachkundigen Betreuung für kontrollierbar gehalten. Tatsächlich findet sich einerseits kein Hinweis darauf, dass die Bauern – noch dazu nach der Umstellung auf das Kooperativenmodell – in nennenswertem Umfang beim Einsatz von Spritzmitteln beraten oder betreut worden wären. Andererseits lässt das (auch krisenbedingt) geringe Ausmaß der Intensivierung folgern, dass das wirkliche Umweltrisiko zumindest derzeit noch geringer ist als anfänglich vermutet. Unter „normalen“ Betriebsbedingungen wäre hier auf jeden Fall eine entsprechende Empfehlung geboten.

Die bei PP ermittelten Programmrisiken stellen sich aus heutiger Sicht wie folgt dar: die simbabwische Regierung hat durch eine verfehlte Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und Agrarpolitik im Besonderen keine geeigneten Rahmenbedingungen zur Entwicklung des Privatsektors geschaffen; zudem ist fraglich, wie ernsthaft die Regierung schon zum Zeitpunkt der Ausschreibung den Privatisierungsansatz mitgetragen hat. Im Zuge der Liberalisierung von Absatzmärkten hat sich die Situation seit Mitte 2009 leicht verbessert, jedoch wurde dadurch auch deutlich, dass große Teile des simbabwischen Agrarsektors gegenwärtig im internationalen Maßstab nicht (mehr) wettbewerbsfähig sind. Darüber hinaus hat sich nicht das Risiko verschlechternder Weltmarktpreise als Problem dargestellt, sondern a) die Erzielung exportfähiger Produktqualität und b) der Zugang zu den Exportmärkten. Beiden Fragen wurde bei PP keine Bedeutung beigegeben, da erwartet wurde, diese durch einen professionellen, privatwirtschaftlichen Betrieb und die Zusammenarbeit mit Agrarexporturen („*outgrower schemes*“) lösen zu können. Das für Simbabwe neuartige Projektkonzept konnte, wie dargestellt, nicht um-

gesetzt werden. Die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen und die Bereitschaft aller Beteiligten zur Umsetzung des Projektkonzeptes wurden bei PP nicht richtig eingeschätzt. Alternative Szenarien wurden nicht in Betracht gezogen.

Kurzfristige, zu PP nicht vorhergesehene Risiken ergaben sich zum Zeitpunkt der Evaluierung aus der drohenden Zahlungsunfähigkeit der Kooperative und dem extrem hohen Instandhaltungsstau. Das Kollabieren des Projektes hätte eine Verschlechterung der sozioökonomischen Situation im Projektgebiet und dadurch einen allmählichen Zerfall der etablierten Projektstrukturen zur Folge. Hinzu kämen Personalfuktuation und ein Verlust des im Projektgebiet noch vorhandenen Fachwissens. In jedem Fall bleiben hohe Restrisiken bezüglich der vorhandenen Managementkapazitäten, die nur durch massive externe Beratung überwunden werden können. Die staatlichen Trägerstrukturen sind u.E. derzeit nicht dazu imstande.

In der zusammenfassenden Bewertung aller o.g. Risiken und Wirkungen kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projektes:

Relevanz (Teilnote 3): Das Vorhaben zielte insofern auf ein Kernproblem der simbabwischen Landwirtschaft in den CA ab, als es auf eine intensivere und produktivere Nutzung der knappen Landressourcen als wichtigster Einkommensgrundlage im ländlichen Raum zielte. Die strukturellen Nachteile in den CA – mangelndes *know-how*, geringe Kapitalausstattung, erschwerte Vermarktungsmöglichkeiten – sollten durch eine intensive Kooperation mit dem Privatsektor überbrückt werden. Problemanalyse und gewählter Ansatz treffen grundsätzlich auch aus heutiger Sicht zu, unterschätzten aber die schon damals die mangelnde Bereitschaft auf simbabwischer Seite und wurden letztlich durch die verfehlte Wirtschafts- und Sektorpolitik konterkariert. Umfang und Betriebskonzeption sind aus heutiger Sicht allenfalls eingeschränkt replizierbar. Die entwicklungspolitische Zielsetzung des Vorhabens entspricht den Zielen des BMZ wie auch des Partnerlandes.

Effektivität (Teilnote 4): Gemessen an den Indikatoren „Nutzungsintensität“ und „Flächenerträge“ (s.o.) wurde das Projektziel nicht erreicht. Auch der Indikator „Einkommen“ ist anhand heutiger Maßstäbe nur eingeschränkt erfüllt. Die Effektivität des Vorhabens war allerdings stark von den ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst und hätte „normalerweise“ wesentlich besser ausfallen können.

Effizienz (Teilnote 4): Die Investitions- und Consultingkosten haben sich im Vergleich zur PP deutlich erhöht und stehen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu den unzureichenden Anbauverhältnissen, Erträgen und Nutzungsintensitäten – vor dem Hintergrund einer ungesicherten Nachhaltigkeit. Sowohl hinsichtlich der Produktions- als auch der Allokationseffizienz konnten die Erwartungen nicht erfüllt werden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote 3): Das Vorhaben dürfte insoweit einen Beitrag zum Oberziel geleistet haben, als sich die Wirkungsbezüge zwischen relativer Intensivierung und den erwarteten Einkommenswirkungen auch in Zeiten extrem schlechter sektoraler Rahmenbedingungen eingestellt haben, wenngleich auf einem weit niedrigeren Niveau als erwartet. Mit einer im Projektgebiet deutlich besseren Einkommenssituation als in umliegenden Regionen mit traditionellem Regenfeldbau leistet das Vorhaben zumindest zeitweilig einen direkten Beitrag zur Erreichung des MDG-Ziels 1 und damit indirekt auch einen Beitrag zu den MDG-Zielen 2-6. Es konnte aber über das Projektgebiet hinaus keine Breitenwirkung entfachen.

Nachhaltigkeit (Teilnote 4): Der weitgehende Fortbestand des Projekts unter schwie-

rigsten externen Bedingungen zeugt ohne Zweifel von einem hohen Engagement der in der Kooperative zusammengeschlossenen Kleinbauern. Aus gegenwärtiger Sicht sind jedoch wesentliche Nachhaltigkeitskriterien nicht erfüllt. Es droht die Zahlungsunfähigkeit der Kooperative und es muss insgesamt bezweifelt werden, ob jemals eine volle Kostendeckung erzielt werden kann. Sicher ist, dass der vorhandene Instandhaltungsstau ohne externe Hilfe nicht abgebaut werden kann.

Als Gesamtnote ergibt sich aufgrund der eindeutig unzureichenden Nachhaltigkeit, sowie der nicht ausreichenden Effizienz und Effektivität die Bewertungsstufe 4 (nicht zufrieden stellend).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Der Ansatz, größere kommunale Siedlungsgebiete mit mehreren hundert Haushalten kommerziell zu organisieren und den Übergang von der individuellen Subsistenzwirtschaft zur kooperativen, marktorientierten Bewässerungslandwirtschaft für alle erfolgreich zu gestalten, ist ehrgeizig und lässt sich nur unter gedeihlichen Rahmenbedingungen verwirklichen. Bei künftigen Vorhaben ist stärker auf die unternehmerischen Fähigkeiten der Zielgruppe zu achten bzw. sicherzustellen, dass derartige Kapazitäten – wie im ursprünglichen Konzept vorgesehen – zu fairen Bedingungen über den Privatsektor eingebracht werden können. Der fehlgeschlagene Versuch, dies im Vorhaben umzusetzen, hätte zumindest eine weitaus tiefergehende Neukonzipierung verlangt. Anstatt derartige Funktionen einfach an eine Consultingfirma zu übertragen, hätte die letztlich erst 2001 begonnene Umorientierung zu einem alternativen partizipativen Betriebsmodell mit klarer Zuweisung von Aufgaben, Rechten und Pflichten (dessen Entwicklung i.d.R. einen deutlich höheren Zeit- und Ressourcenaufwand erfordert) viel früher eingeleitet werden müssen.

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.