

Pakistan: Forstvorhaben Tarbela/Mangla

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Forstentwicklung/31220	
BMZ-Projektnummer	1992 65 737	
Projektträger	Department of Forest, Fisheries & Wildlife	
Consultant	Agrar- & Hydrotechnik (AHT)	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1992	4. Quartal 1992
Durchführungszeitraum	7 Jahre	8 ½ Jahre
Investitionskosten	21,2 Mio EUR	16,5 Mio EUR
Eigenbeitrag	5,3 Mio EUR	3,6 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,96 Mio EUR	6,55 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	World Food Programme	WFP
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben ist Bestandteil eines in den 60er Jahren von Pakistan begonnenen Programms zur Aufforstung von Wassereinzugsgebieten des mittleren Indus-Tals. Das vorliegende Vorhaben wurde zusammen mit dem World Food Programme (WFP) von 1993 bis 2001 durchgeführt und wird seither aus pakistanischen Eigenmitteln auf niedrigerem Niveau fortgesetzt. Im Zuge des FZ-kofinanzierten Programmabschnitts wurden 60.100 ha privaten Brachlands mit Bäumen und Büschen aufgeforstet sowie Erosionsschutzmaßnahmen auf hängigen landwirtschaftlichen Flächen (ca. 10.000) durch die lokale Bevölkerung durchgeführt. Programmziel war es, 67.000 ha in fünf Wassereinzugsgebieten aufzuforsten und nachhaltig zu erhalten. Zielindikator ist eine Besatzdichte der Baumart „Chir Pine“ von mind. 75 % vor der ersten Durchforstung (i.d.R. 5-6 Jahre nach dem Anpflanzen). Für alle anderen Baum- und Strauchsarten sollen die erstellten Managementpläne zu mind. 80 % eingehalten werden. Oberziel war es, insgesamt die Lebenssituation der Bevölkerung in der Programmregion durch den Schutz landwirtschaftlicher Flächen sowie durch die Bewirtschaftung der aufgeforsteten Flächen zu verbessern (Indikator: Einkommen aus Forstbewirtschaftung sowie Zustand älterer, zwischen '75 und '85 angelegter Vergleichsflächen).

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

Die ursprüngliche Auslegung des Vorhabens erwies sich als zu ehrgeizig und dirigistisch. Daher mussten die Flächenziele von zunächst 91.000 auf 67.000 ha reduziert, die Zielgruppenarbeit verstärkt und die aus Sicht von Bevölkerung und Träger nachrangigen Komponenten (Anpflanzung von Obstbäumen) eingestellt werden. Der Laubholzanteil bei den Baumpflanzungen liegt mit 50 % leicht unter dem Zielwert (60 %). Dies ist aus ökologischer Sicht nicht nachteilig, da die Laubbäume zumeist fremdländischen Ursprungs sind, während die ansonsten vorrangig verwendete Nadelholzart („Chir Pine“) aus der Region stammt. Begleitend wurde Trägerpersonal in der Zielgruppenarbeit ausgebildet (Konfliktmanagement, Gruppenmobilisierung etc.) und war im Ergebnis befähigt, die lokale Zielgruppe bei der Programmdurchführung zu unterstützen. So wurden seit der Neuorientierung ab 1997 ca. 130 "Village Development Committees" (VDC, davon 37 „Women's Organisations“) gegründet. Neben forstlichen Aktivitäten sind hieraus z.T. auch weitere Initiativen entstanden (Basisgesundheits, Grundbildung, Einkommensaktivitäten wie Gartenbau). Diese Neukonzeption erwies sich als angemessen.

Das Durchführungskonzept wurde 1996 angepasst: Insbesondere wurde die Zielgruppe an der Planung, Durchführung und dem Betrieb der Aufforstungen erheblich stärker beteiligt und die Durchführungskontrolle intensiviert. Entsprechend mussten die Consultingleistungen ausgeweitet werden. Grundsätzlich wurden zwei verschiedene Konzepte angewandt: einerseits die sog. „departmental afforestation“ – insbesondere auf gemeinschaftlich genutzten Flächen, deren Arbeitskosten vollständig durch das Programm übernommen wurden (je zur Hälfte aus FZ- und WFP-Mitteln); andererseits die sog. „social forestry“ nur auf individuell genutzten, zumeist dorfnäheren Flächen, wo der durch Arbeitseinsatz geleistete Eigenanteil der lokalen Bevölkerung 50 % betrug. Rückblickend hat sich die modifizierte Durchführungskonzeption weitgehend bewährt; der „Social Forestry“-Ansatz mit erhöhter Eigenbeteiligung der Zielgruppe erwies sich aus Sicht der Bevölkerung als attraktiver als erwartet und hätte von Anfang an stärker forciert werden können.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bewertung der Zielerreichung und wesentlichen Wirkungen

Das bei der Prüfung formulierte Programmziel, 91.000 ha aufzuforsten und dauerhaft zu erhalten, erwies sich für den angestrebten Durchführungszeitrahmen als zu optimistisch und musste auf 67.000 ha revidiert werden. Auch diese modifizierte Vorgabe wurde mit 60.100 ha nur zu etwa 90 % erreicht. Angesichts moderater Aufforstungskosten hätte die ursprüngliche Flächenleistung innerhalb des Budgets erreicht werden können, was vom Kofinanzier WFP aus administrativen Gründen nicht mitgetragen wurde. Die Besatzrate liegt mit durchschnittlich rd. 50 % unter der Zielmarke von 75 %, wobei diese Rate angesichts der z.T. extremen Bedingungen (Hanglage, Bodenqualität, mehrjährige Trockenperioden) insgesamt akzeptabel ist. Auf individuell genutzten Flächen liegt sie mit mindestens 60 % deutlich höher als auf gemeinschaftlich genutzten Flächen.

Die Oberziele des Vorhabens – ein verlangsamter Degradationsprozess und ein Beitrag zur Einkommenssicherung – konnten wegen der o.g. Programmreduzierung nur auf einem Teil der ursprünglich eingeplanten Flächen, dort aber im vorgesehenen Umfang erreicht werden: Stichproben zufolge werden weit mehr als 50 % der in den von 1975-85 angelegten Pflanzungen (Indikator bei Prüfung) ihrer Bestimmung gemäß bewirtschaftet und genutzt – soweit verordnete Nutzungseinschränkungen wie für Nadelholz dies zulassen. Außerdem wird – nach Angaben des örtlichen Energieversorgers – für den im Unterlauf gelegenen Tarbela-Staudamm mit einer um rd. 25 Jahre verlängerten Nutzungsdauer infolge verminderten Sedimenteintrags gerechnet. Hinsichtlich der Einkommensrelevanz sind die Effekte u.E. ausreichend: Schätzungen zufolge

kann ab Nutzungsreife (ca. 5-8 Jahre) ein durchschnittliches Jahreseinkommen pro Hektar Forstfläche erzielt werden, das zwischen 15 und 30 % des ländlichen Durchschnittseinkommens pro Jahr in der Nordwestprovinz Pakistans entspricht. Dieser Effekt wird auch durch die wachsende Nachfrage nach Baumsetzlingen und das zunehmende Entstehen privater Baumschulen dokumentiert.

Zusätzlich zu dem verlangsamten Degradationsprozess hat der Nutzungsdruck auf natürliche Waldbestände zur Entnahme von Brennholz angabegemäß dort abgenommen, wo größerflächige Aufforstungen über mehrere Jahre in Nutzung sind. Somit wurde zumindest punktuell zur Entlastung dieses ökologisch wertvollen Vegetationstyps beigetragen. Diesen positiven Umwelteffekten standen nur geringe, zeitlich und örtlich stark begrenzte nachteilige Umweltwirkungen entgegen (80 km Wegebau auf Brachflächen).

Mit dem im überarbeiteten Programmkonzept angestrebten Aufbau von Nutzergruppen/VDC'S leistet das Programm einen – wenn auch begrenzten – Beitrag zur partizipativen Entwicklung; so wurde mit dem gewählten Ansatz eine wesentlich vertrauensvollere Zusammenarbeit zwischen Zielgruppen und Forstverwaltung gefördert.

Bei der örtlichen Bevölkerung als Zielgruppe rechnen wir mit einem Anteil absolut Armer von mindestens 30 %. Primär begünstigen die Aufforstungen jedoch die besser gestellten Landeigentümer. Regelungen, die Außenstehenden bestimmte Nutzungen von Aufforstungen erlauben, z.B. die Entnahme von Zweigen als Futter und Brennmaterial, lassen aber auch die arme lokale Bevölkerung vom Programm profitieren. Diese Personengruppen waren außerdem von den zeitweiligen Beschäftigungseffekten bei der Programmdurchführung begünstigt. Insgesamt war das Programm aber von der Konzeption und Wirkung her nicht zentral auf Armutsbekämpfung ausgerichtet.

Zusammenfassende Bewertung

Das Programm genießt als Modellvorhaben im ganzen Land Ansehen und hat die Ausbreitung der Forstwirtschaft als Landnutzungsform gefördert. Dies ist sowohl unter einzel- wie gesamtwirtschaftlichen (Haushaltseinkommen, Rohstoffknappheit) als auch unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll und begrüßenswert (Erhalt der Ressourcen Boden und Wasser; reduzierter Nutzungsdruck auf die ökologisch wertvollen Naturwälder). Weiterhin hat das Programm über den „Social Forestry“-Ansatz auf Provinzebene zu weiterreichenden Sektorreformen (Reform der Forstgesetze) beigetragen und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Forstverwaltung und Zielgruppe gefördert. Insofern sind auch strukturbildende Effekte erkennbar, so dass die Wirksamkeit des Programms hinsichtlich „Relevanz/ Signifikanz“ u.E. *gut* ist („Stufe 2“).

Im ursprünglich vorgegebenen Rahmen konnten die Anforderungen an die Flächenleistung nur teilweise erfüllen, womit für das Kriterium der Effektivität nur eine *ausreichende Wirksamkeit* („Stufe 3“) gegeben ist. Nachdem die Aufforstungskosten („Produktionseffizienz“) im internationalen Vergleich günstig liegen und einzel- wie gesamtwirtschaftlich deutlich positive Erträge zu erwarten sind („Allokationseffizienz“), gilt u.E. für das Kriterium der Effizienz die Einstufung *gute Wirksamkeit* („Stufe 2“).

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms gerade in seiner überarbeiteten Konzeption als *gut*, d.h. mit Stufe 2. Das Vorhaben ist dennoch nur als notwendiger, aber nicht hinreichender Beitrag zu werten: Unbestritten bedarf es im Interesse eines nachhaltigen Schutzes der natürlichen Ressourcen weiterer Interventionen – auch außerhalb des Forstsektors (bevölkerungspolitische Aktivitäten, alternative Einkommens- und Energiequellen etc.).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Aus dem Vorhaben lässt sich folgern, dass Maßnahmen des Ressourcenschutzes auch bei zunächst ungünstigen Ausgangsbedingungen (Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Forstbehörde und geregelter Waldwirtschaft; Zurückhaltung des Trägers gegenüber partizipativen Ansätzen) erfolgreich durchgeführt werden können, sofern die betroffene Bevölkerung dadurch konkret ihre Lebenssituation verbessern kann. Dies erfordert allerdings intensive Betreuung in Form umfangreicher Consultingeinsätze. Wenn, wie im vorliegenden Fall, auch kommerzielle Unternehmen wie z.B. Energieversorger von dem Vorhaben profitieren, sollte außerdem – möglichst von Anbeginn – das Maßnahmenpaket und die Durchführung mit derartigen Nutzern abgestimmt und ausgehandelt werden. Hierdurch lässt sich ggf. zumindest eine mittelfristige (Ko-)Finanzierung solcher Aktivitäten aushandeln, um derartige, im gesellschaftlichen und/oder gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende Programme auf eine breitere finanzielle Basis zu stellen. Dies entspricht dem international propagierten Prinzip der „Zahlung für Umweltleistungen“.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und -kulturellen sowie ökologischen Bereich)?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.