



Schlussevaluierung 2013 – Kurzbericht

Modernisierung der moldauischen Agrarwirtschaft, Republik Moldau

Impressum

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Bei der Darstellung handelt es sich um ehemalige GTZ/InWEnt/DED-Aktivitäten, die bedingt durch die Umfirmierung als GIZ-Aktivitäten bezeichnet werden.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-1877
F +49 228 44 60-2877

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-14 08
F +49 61 96 79-80 14 08

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/monitoring

Verantwortlich

Martina Vahlhaus

Modernisierung der moldauischen Agrarwirtschaft, Republik Moldau

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Autoren

Andreas Dernbach und Aurelia Bondari

Auftragnehmer

GFA Consulting Group GmbH



Hamburg, April 2014

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

| | |
|---|------------------------------------|
| Evaluierungszeitraum | Juni – Dezember 2013 |
| Evaluierendes Institut / Consulting-Firma | GFA Consulting Group GmbH |
| Evaluierungsteam | Andreas Dernbach / Aurelia Bondari |

Zur Entwicklungsmaßnahme

| | |
|--|---|
| Bezeichnung gemäß Auftrag | Modernisierung der moldauischen Agrarwirtschaft |
| Nummer | 2006.2163.1 & 2009.2454.8 |
| Gesamtlaufzeit nach Phasen | Phase 1: 04/2007 – 05/2010 Phase 2: 06/2010 – 11/2012 |
| Gesamtkosten | Gesamtkosten: € 2,5 Millionen (deutscher Beitrag) Phase 1 und 2: je € 1 Millionen Zusätzliche Sonderbarmittel des BMZ (2010): € 0,5 Millionen Partner erbrachte Sachmittelbeiträge (Büroräume und Übernahme der Lohnkosten der abgeordneten Mitarbeiter) |
| Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel | Die Wertschöpfung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist gestiegen. |
| Politische(r) Träger | Ministerium für Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie (MAIA) |
| Durchführungsorganisationen (im Partnerland) | Landwirtschaftliche Abteilungen der Distriktverwaltungen Ungheni und Călărași, nationale und lokale Dienstleistungsanbieter, Nicht-Regierungsorganisationen und Organisationen der landwirtschaftlichen Produzenten. |

| | |
|--|---|
| Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen | Keine |
| Zielgruppen laut Angebot | Kleine landwirtschaftliche Familienbetriebe, die Obst oder Gemüse anbauen oder verarbeiten und in Einzelfällen auch Tierhaltungsbetriebe, die sich überdurchschnittlich entwickelt haben sowie mittelständische Unternehmen die entlang der Wertschöpfungskette angesiedelt sind; landwirtschaftliche Start-up Unternehmen und zurückkehrende Arbeitsmigranten. |

Zur Bewertung

| | |
|--|--|
| Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gut, ist deutlich besser als erwartet) bis 6 (das Projekt / Programm nutzlos, oder die Situation verschlechtert hat per Saldo)</i> | 4 |
| Individuelles Rating | Relevanz: 3; Effektivität: 3; ‚Impact‘: 3; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 4 |

Zusammenfassung

Das Projekt „Modernisierung der moldauischen Landwirtschaft, Republik Moldau“ (Projekt) wurde von der „Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH“ und dem Ministerium für Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie (MAIA) im Rahmen des Abkommens zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Regierungen der Republik Moldau und der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Dieser unabhängige Evaluationsbericht (Abschlussbericht) deckt die gesamte Laufzeit des Projektes, das in zwei Phasen vom April 2007 bis Mai 2010 (Phase 1) und vom Juni 2010 bis November 2012 (Phase 2) durchgeführt wurde, ab.

Der politische Träger des Projektes war MAIA. Das Gesamtbudget des Projektes betrug € 2,5 Millionen, wobei das Budget für jede Phase je € 1 Million betrug; hinzu kamen Sonderbarmittel in Höhe von € 0,5 Millionen, die dem Projekt im März 2010 zur Verfügung gestellt wurden. Das Projekt wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Das Partnerland steuerte Sachmittel bei, insbesondere Büroräume, und übernahm die Kosten für die Abordnung von Mitarbeitern.

Das Gesamtziel des Projektes lautete in Phase 1: „Die von der Regierung eingeführten agrartechnischen Standards im Rahmen der Annäherung an die Europäische Union (EU) im Bereich Obst und Gemüse werden zunehmend von marktorientierten Landwirten und von den Betrieben der Ernährungswirtschaft übernommen.“ Im Anschluss an die Projektfortschrittskontrolle im Februar 2010 wurde das Gesamtziel des Projektes für die Phase 2 revidiert und lautete dann folgendermaßen: „Die Wertschöpfung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist gestiegen.“

Zur Zielgruppe des Projektes gehörten kleine und mittlere landwirtschaftliche Unternehmen einschließlich landwirtschaftlicher Familienbetriebe und lebensmittelverarbeitende Unternehmen, die hochwertige Agrarprodukte erzeugen oder verarbeiten, und zwar Früchte und Gemüse, z.B. Tomaten und Kohl. Die Unterstützung des Projektes umfasste Beratungen, Kapazitätsentwicklung und Zugang zu Finanzen durch örtliche Zuschüsse. Auf Makroebene waren Mitarbeiter der Abteilung „Juristische Angelegenheiten und Harmonisierung des Rechts“ im Landwirtschaftsministerium die Zielgruppe. Auf Mesoebene zielte das Projekt auf Mitarbeiter der landwirtschaftlichen Abteilungen in zwei von 32 Distriktverwaltungen (Călărași und Ungheni) und Beratungsdienste, deren Mandat es ist, Landwirte und lebensmittelverarbeitende Betriebe zu beraten und zu trainieren.

Die Evaluierung dauerte vom Juni 2013 bis Dezember 2013 einschließlich einer Feldmission in der Republik Moldau (16. September – 3. Oktober 2013). Zum Evaluationsteam gehörten der Teamleiter Andreas Dernbach und die nationale Evaluatorin Aurelia Bondari.

Die angewandten Evaluationsmethoden schlossen Archivrecherche und Analyse der Projektdokumente sowie strukturierte Befragungen mit einer zufällig ausgewählten Gruppe von Begünstigten ein, und zwar 59 Landwirte aus den beiden Projektdistrikten Călărași und Ungheni. Die Zusammensetzung der eingeladenen Landwirte reflektierte den Prozentsatz der weiblichen Begünstigten (9,6 Prozent in Călărași und 18,3 Prozent in Ungheni), und die fünf Investitionsarten, die durch die Ortszuschüsse des Projektes mitfinanziert worden waren (Gewächshäuser: 26 Prozent, Bewässerungssysteme: 37 Prozent, Setzlinge: 5 Prozent; landwirtschaftliches Gerät: 25 Prozent und andere Anschaffungen: 7 Prozent). Die Evaluatoren führten Diskussionen in Fokusgruppen in beiden Distrikten sowie Besichtigungen vor Ort durch, um die Qualität und Funktionalität der Projektinvestitionen in Augenschein zu nehmen. Zusätzlich wurden halb-strukturierte Interviews mit MAIA-Repräsentanten und Vertretern verschiedener Geberorganisationen und Manager von ähnlichen Projekten in der Hauptstadt Chișinău und in den beiden Projektdistrikten durchgeführt.

Zusammengefasst sah das Wirkungsmodell des Projektes Interventionen auf Makro-, Meso- und Mikroebene vor. Auf Makroebene wurde MAIA bezüglich der Entwicklung und Harmonisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen des landwirtschaftlichen Sektors gemäß den Empfehlungen und Anforderungen, die die EU im Zuge der Annäherung und der Verhandlungen des Freihandelsabkommens aufgestellt hat, beraten. Das erwartete Ergebnis war, dass das angepasste regulative Rahmenwerk den Zugang landwirtschaftlicher Produkte aus Moldau zu den Märkten der EU und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten verbessern würde. Das angepasste Regelwerk bezieht sich insbesondere auf Qualitätsstandards im landwirtschaftlichen Anbau und die Lebensmittelverarbeitung sowie auf die Nachverfolgbarkeit der Produktionsketten. Auf Mesoebene sah das Konzept Kapazitätsentwicklung für Führungskräfte und technische Experten in den landwirtschaftlichen Abteilungen der Distriktverwaltungen in den beiden Projektdistrikten Călărași und Ungheni vor, mit dem Ziel, diese zu befähigen, die neuen Regularien anzuwenden. Gleichzeitig waren Maßnahmen zur Entwicklung der Kapazitäten der Mitarbeiter relevanter Verbände und Dienstleister, insbesondere die Nationale Agentur für ländliche Entwicklung (ACSA) geplant, mit dem Ziel, die Intensität der Zusammenarbeit zwischen landwirtschaftlichen Familienbetrieben zu erhöhen. Auf Mikroebene stellte das Projektkonzept finanzielle Zuschüsse (Ortszuschüsse) sowie Kapazitätsentwicklung für Landwirte in Familienbetrieben, organisierten Gruppen von Landwirten, sowie für kleine und mittlere lebensmittelverarbeitende Betriebe zur Verfügung. Es

wurde erwartet, dass diese Interventionen zu einem Know-how Transfer führen würden, was wiederum in einer qualitativ verbesserten Produktion auf erhöhtem Niveau resultieren und letztendlich zu einem Mehrwert für die Zielgruppe führen würde. Zudem sollte gemäß dem Projektkonzept die Initiierung und Entwicklung grenzüberschreitender Maßnahmen unterstützt werden. Diese Maßnahmen würden in steigenden Export landwirtschaftlicher Produkte insbesondere in den EU Mitgliedsstaat Rumänien resultieren, was ebenfalls zu einem Mehrwert für die geförderten Landwirte führen würde.

Zum Zweck dieser Evaluation wurden fünf Ursache-Wirkungen Zusammenhänge bewertet: Erstens, die Frage ob das Entwickeln neuer Gesetze und Vorschriften in der MAIA-Abteilung für rechtliche Harmonisierung den Zugang der Republik Moldau zu EU-Märkten beschleunigt und ob dies dazu beigetragen hat, Mehrwert für die Landwirtschaft und die lebensmittelverarbeitende Industrie des Landes zu generieren. Zweitens wurde der Ursache-Wirkungszusammenhang zwischen Kapazitätsentwicklung für Beratungsdienste auf der einen Seite und Qualität sowie Verfügbarkeit der von diesen erbrachten Dienstleistungen auf der anderen Seite begutachtet. Es wurde gefragt, ob verbesserte Dienstleistungen von Landwirten genutzt wurden und letztendlich zu einem Mehrwert geführt haben. Es wurde drittens der Ursache-Wirkungszusammenhang zwischen Beratung für individuelle Landwirte und der Bildung von landwirtschaftlichen Kooperativen bewertet. Viertens wurde der Zusammenhang zwischen Beratungen zu Anbaumethoden für individuelle Landwirte und dem erwarteten Mehrwert untersucht. Schließlich haben die Evaluatoren die Wirkungen der geplanten Maßnahmen zur Handelsförderung in der Landwirtschaft untersucht.

In diesem Bericht werden die Evaluationsergebnisse gemäß der fünf Standardkriterien des „Development Assistance Committee“ der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (DAC Kriterien), nämlich Relevanz, Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact), Effizienz und Nachhaltigkeit, aufbereitet. Die Bewertung anhand der Kriterien wird im Folgenden dargestellt:

Die Relevanz des Projektes wird **zufriedenstellend** bewertet, es dominieren die positiven Ergebnisse (**Stufe 3**). Diese Beurteilung basiert auf der Bewertung der Relevanz des Projektes sowohl bei den Mitarbeitern des Landwirtschaftsministeriums als auch den Zielgruppen des Projektes. Die Evaluatoren kommen zu der Erkenntnis, dass die Unterstützung, die vom Projekt zur Verfügung gestellt wurde, relevant für Moldaus Annäherung an die EU war, was in der Paraphierung der Assoziierungsabkommens zwischen der Republik Moldau und der EU im November 2013, aber auch in den positiven jährlichen Statusberichten, die von der Europäischen Kommission ausgearbeitet werden, sichtbar wurde. Auf Mikroebene waren die Trainingsmaßnahmen und die Bereitstellung von Ortszuschüssen relevant für landwirtschaft-

liche Familienbetriebe. Diese hätten wegen fehlender Sicherheiten, wie sie von Banken gefordert und akzeptiert werden, keinen Zugang zu Finanzen gehabt. Auf Mesebene hat das Projekt allerdings nicht auf den Kapazitätsentwicklungsbedarf der landwirtschaftlichen Abteilungen in den beiden Distriktverwaltungen sowie den Bedarf von ACSA und dessen Unterauftragnehmer reagiert.

Die Effektivität des Projektes wird **zufriedenstellend** bewertet, es dominieren die positiven Ergebnisse (**Stufe 3**). Fünf von neun Indikatoren wurden vom Projekt vollständig oder teilweise erreicht während zwei Indikatoren nicht erzielt wurden. Die Evaluatoren waren nicht in der Lage den Erreichungsgrad zwei weiterer Indikatoren wegen des Fehlens relevanter Informationen zu bewerten. Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Einstufung auf der Erkenntnis basiert, dass individuelle Landwirte, die vom Projekt unterstützt wurden und die die Empfehlungen des Projektes zu Anbaumethoden adaptiert haben, eine Zunahme ihres Einkommens um 15 Prozent oder mehr berichteten. Allerdings hat das Projekt nicht effektiv zur Bildung von kooperativen Formen der landwirtschaftlichen Produktion, Lebensmittelverarbeitung oder Vermarktung beigetragen. Zudem wurden nur begrenzte Ergebnisse bezüglich der Erschließung neuer Exportmärkte erzielt.

Die entwicklungspolitische Wirkung (Impact) des Projektes wird **zufriedenstellend** bewertet, es dominieren die positiven Ergebnisse (**Stufe 3**). Diese Einstufung leitet sich von der Beobachtung ab, wonach die positive ökonomische Entwicklung der Republik Moldau durch Preiserhöhungen im landwirtschaftlichen Sektor angetrieben wird. Diese Entwicklung konnte der Zielgruppe zugutekommen, weil das Projekt sie unterstützte, Anbaumethoden anzuwenden, die die Abhängigkeit von Wetterbedingungen reduzieren (Gewächshauskulturen und Investitionen in Bewässerungssysteme). Erfolgsgeschichten bei den begünstigten Landwirten trugen zur Entscheidung einzelner Arbeitsemigranten und ihrer Familien bei, einen Teil der Überweisungen in die Heimat und Ersparnisse zur Finanzierung von Investitionen in ihren landwirtschaftlichen Familienbetrieb zu nutzen. Allerdings hat das Projekt es versäumt, existierende Organisationen und Prozesse für die Vergabe von Ortszuschüssen und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen zu nutzen. Es bleibt auch unklar, warum eine „lessons learnt“-Studie, die normalerweise als Vorbedingung für die Breitenwirksamkeit des Projektes durchgeführt wird, nicht in Auftrag gegeben wurde; damit wurde die Bandbreite potentieller entwicklungspolitischer Wirkungen beschränkt.

Die Effizienz des Projektes wird als **nicht zufriedenstellend** bewertet; es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse (**Stufe 4**). Diese Einstufung reflektiert die niedrige Effizienz der Vergabe von Ortszuschüssen an landwirtschaftliche Familienbetriebe. Das Management der Ortszuschüsse absorbierte einen substantiellen Anteil der

Arbeitszeit des Projektteams. Die institutionellen Schwächen und ineffizienten Prozesse existierender Beratungsdienste wurden vom Projekt als Barriere für die erfolgreiche Vergabe der Ortszuschüsse angesehen. Aber anstatt Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung existierender Vergabemechanismen und Kanäle für die Vergabe örtlicher Zuschüsse in Erwägung zu ziehen, hat das Projekt sich für ein direktes Management der Vergabe der Ortszuschüsse entschieden. Die Effizienz des Projektes hätte auch von einem stärkeren Engagement des Projektes bezüglich Geberkoordination und Kooperation mit ähnlichen Vorhaben profitieren können. Informationen, die von anderen Geberorganisationen sowie anderen Projekten im landwirtschaftlichen Sektor zur Verfügung gestellt wurden, belegten diesen Mangel an Harmonisierung.

Die Nachhaltigkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt **nicht ausreichend** und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern (**Stufe 4**). Zwar hat das Projekt Landwirte in die Lage versetzt, ihre Produktion zu erhöhen, aber dies allein sichert noch keine nachhaltige Entwicklung. Dafür brauchten Landwirte – zusätzlich zu gesteigerten Ernten – Zugang zu neuen lokalen, nationalen und internationalen Märkten. Da die Evaluierung gezeigt hat, dass es wenig Fortschritte in diesem Bereich gegeben hat, wird die Nachhaltigkeit des Projektes in Frage gestellt. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens hätte von gezielter institutioneller Kapazitätsentwicklung auf Makroebene (MAIA) und Mesoebene (Distriktverwaltung und Beratungsdienste) profitieren können, aber diesbezüglich wurden kaum Leistungen des Projektes festgestellt. Das Projekt hat im Jahr 2010 vier Kühlhäuser durch Sonderbarmittel im Wert von € 0,5 Millionen, die von der deutschen Regierung zur Verfügung gestellt worden waren, angeschafft. Bis heute funktionieren zwei von vier Kühlhäusern nicht. Dies hat einen negativen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Kooperativen, die, aus Sicht der begünstigten Landwirte, nur wegen der angebotenen Kühlhäuser gegründet wurden.

Die Gesamtbeurteilung des Projektes, die auf der Basis der Bewertung der fünf Einzelkriterien erfolgt, ist nicht zufriedenstellend; es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse (**Stufe 4**).

Auf dieser Grundlage geben die Gutachter folgende Empfehlungen:

Die Gutachter empfehlen der GIZ

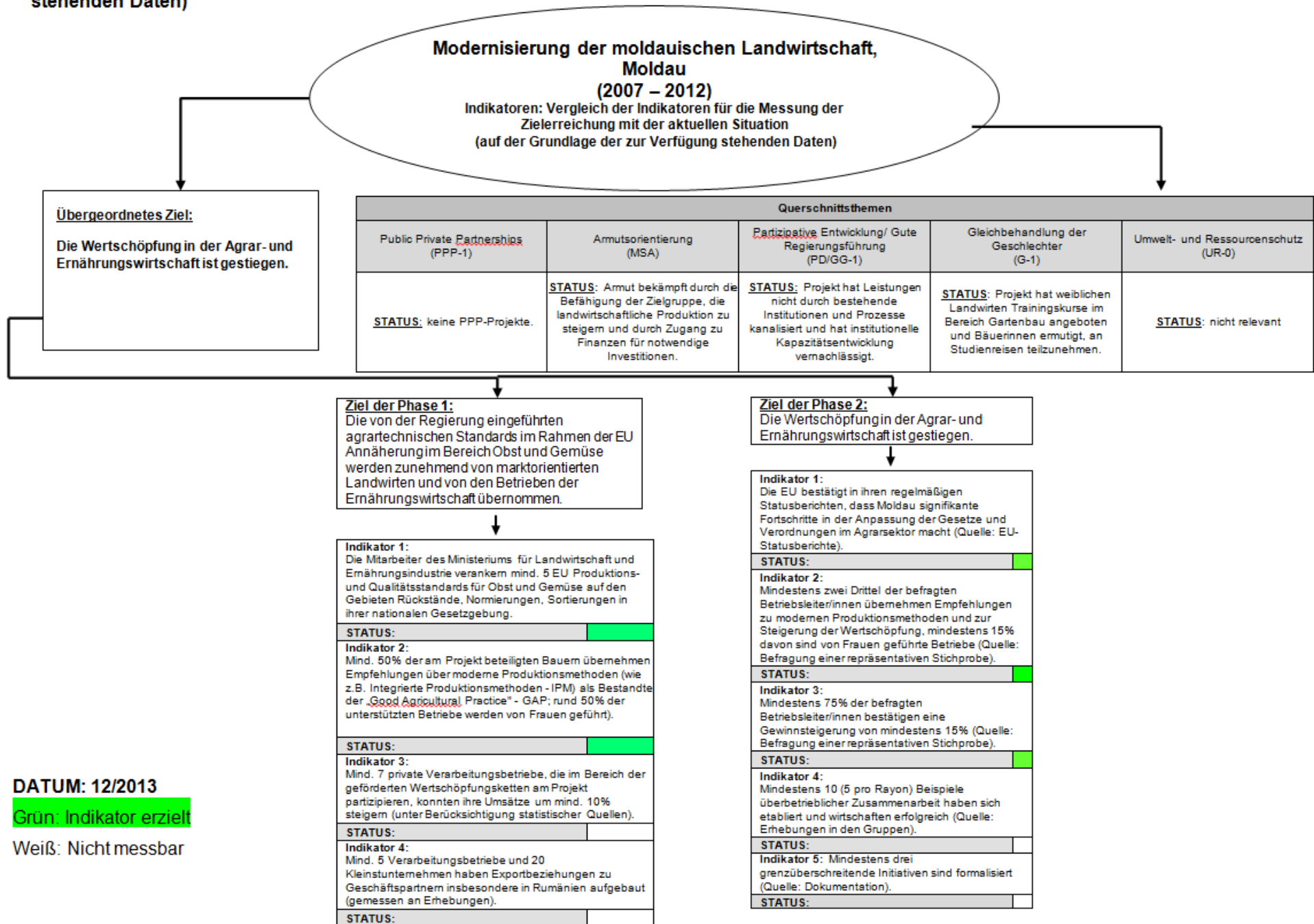
- dass Projekte, die den Wertschöpfungsansatz verfolgen, ganzheitlicher entwickelt und konzipiert werden und alle Elemente der Wertschöpfungskette abdecken, einschließlich Geschäftsplanung, Produktionsmethoden, Marketing und Verkauf, sowie unternehmerisches Management;

- eine „lessons-learnt-Studie“ in Auftrag zu geben, mit dem Ziel, MAIA zu ermutigen, den erfolgreichen Einsatz von Instrumenten im Projekt auch in anderen Distrikten des Landes in Erwägung zu ziehen, insbesondere Mikrokredite für landwirtschaftliche Familienbetriebe, die keine Sicherheiten zur Verfügung stellen können;
- technische Expertise und notwendige Mittel für die Reparatur der zurzeit dysfunktionalen Kühlhäuser zu mobilisieren;
- einen Plan für die Durchführung von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung zu entwickeln, mit dem Ziel, die Mitglieder der landwirtschaftlichen Kooperativen in die Lage zu versetzen, an nationalen und internationalen Vertriebskanälen, die dem Wettbewerb unterliegen, teilzunehmen.

Dem moldauischen Landwirtschaftsministerium wird empfohlen,

- den Vorschlag der GIZ, in eine direkte Zusammenarbeit mit relevanten Regierungsministerien und Agenturen im EU Mitgliedsstaat Rumänien in Erwägung zu ziehen, um den Prozess der Annäherung an die EU durch die Berücksichtigung und Übernahme von Gesetzen und rechtlichen Vorschriften, die in Rumänien vor dem Beitritt zur EU entwickelt worden sind, zu beschleunigen;
- mehr Eigenverantwortung bezüglich der Geberorganisation zu übernehmen und damit die institutionelle Kapazitätsentwicklung im landwirtschaftlichen Sektor, insbesondere auch für Beratungsdienste zu harmonisieren und zu konsolidieren, und sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Familienbetriebe sowie kleine und mittelständische lebensmittelverarbeitende Betriebe nachhaltig unterstützt werden;
- verschiedene Zuschusssysteme und Kreditprogramme für landwirtschaftliche Kleinbetriebe zu vereinheitlichen, mit dem Ziel, den Zugang zu Finanzen, insbesondere für Landwirte, die nicht in der Lage sind, Sicherheiten in der Form von Immobilien in der Hauptstadt Chişinău zur Verfügung zu stellen, zu verbessern.

Annex 1: Vergleich der Indikatoren für die Messung der Zielerreichung mit der aktuellen Situation (auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten)



DÉVELOPPEMENT RURAL DESENVOLVIMENTO RURAL
DESENVOLVIMENTO RURAL
LÄNDLICHE ENTWICKLUNG RURAL DEVELOPMENT
RURAL DEVELOPMENT
DESARROLLO RURAL DÉVELOPPEMENT RURAL
LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-1877
F +49 228 44 60-2877

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-14 08
F +49 61 96 79-80 14 08

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/monitoring