

8987

Bericht über die

PROJEKTFORTSCHRITTSKONTROLLE

zum Projekt

PN 90.2203.9

Boden- und Wassermanagement

Gambia

Verfasser: Otto Schreiner, Dipl.-Agr.-Ing., Jellenbach

im Auftrag der

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH, Eschborn

Org.-Einheit 421.5

Februar 1994

Boden- und Wassermanagement - Gambia

Bericht über die Projektfortschrittskontrolle

erstellt im Auftrag der

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH, Eschborn

PN 90.2203.9

Projektverantwortlicher: Christian Hagen - 421.5

beteiligte Gutachter: Otto Schreiner, Diplom-Agraringenieur, Jettenbach

Februar 1994, 84555 Jettenbach

Berichtsstichtag:

Bericht in der vorliegenden Form abgenommen:

**Datum und Unterschrift
des Abteilungsleiters**

**Datum und Unterschrift
des Projektverantwortlichen**



GLIEDERUNG

Teil I: PFK - Bericht

1.	Vorbemerkung	1
2.	Zusammenfassung	1
3.	Analyse und Beurteilung der Projektplanung	7
3.1	Ausgangssituation und Problemanalyse	7
3.2	Analyse der Rahmenbedingungen und Annahmen	10
3.3	Berücksichtigung der Grundsätze der TZ und der entwicklungs- politischen Vorgaben des Partners in der Projektplanung.....	11
3.3.1	Berücksichtigung der Grundsätze der TZ	11
3.3.2	Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Prioritäten der Partnerregierung	14
3.4	Operations- und Arbeitsplanung	14
3.5	Zielanalyse und Durchführbarkeit der Projektplanung	16
4.	Analyse und Beurteilung der Projektdurchführung	17
4.1	Zusammenarbeit mit dem Projektträger	17
4.1.1	Einsatz des deutschen Personals	17
4.1.2	Organisation, Management, wirtschaftliche Verhältnisse der SWMU	17
4.1.3	Administrative und politische Einbindung	19
4.2	Ergebnisse des Soll-Ist-Vergleichs und der Ursachenanalyse	19
4.3	Analyse und Beurteilung der Projektsteuerung	23
4.4	Leistungserbringung durch die Projektpartner	23
4.5	Zusammenfassende Beurteilung der Projektdurchführung	24
5.	Empfehlungen	25
5.1	Empfehlungen zu Projektkonzeption, -planung und -durchführung	25
5.2	Empfehlungen zum Vorgehen bis zum Ende der laufenden Phase...	26
5.3	Empfehlungen zum Vorgehen im Rahmen der neuen Projektphase	26

ANLAGEN

1. Angebot und Auftrag des BMZ für die Projektdurchführung
2. TOR der PFK
3. Projektplanung (PPÜ)
4. Memorandum of Understanding und Kurzbericht über die PFK
5. Arbeits- und Reisebericht
6. Organigramm des Landwirtschaftsministeriums
7. Verzeichnis der benutzten Quellen
8. Dokumentation der Prüfung von TZ - Grundsätzen
9. Soll-Ist-Vergleich
10. Dokumentation ZOPP 5
11. Angebotsentwurf

1. Vorbemerkung

Die 4. Phase (Konsolidierungsphase) des Projekts "Boden- und Wassermanagement" in Gambia begann am 1. Juli 1991 und endet am 30. Juni 1994. Nach der ursprünglichen Planung sollte zu diesem Zeitpunkt das Projekt an den Träger übergeben werden. Mit Vertrag vom 18.10.1993 wurde der Berichtersteller, Herr Otto Schreiner, Diplom-Agraringenieur, Agrarökonom, von der GTZ, Abteilung 421.5, mit der Durchführung der Projektfortschrittskontrolle und der Vorbereitung einer Folgephase beauftragt. Schwerpunkt der Untersuchungen im Rahmen der PFK waren entsprechend den TOR die wirtschaftlichen Ergebnisse und Auswirkungen des Projekts auf der kleinbäuerlichen Ebene und im gesamtwirtschaftlichen Bereich. Die Untersuchungen vor Ort wurden vom 2. bis 15. November 1993 nach dem GTZ-Leitfaden für die Projektfortschrittskontrolle durchgeführt. Entsprechend den Vorgaben der TOR wird der Bericht in zwei Teilen vorgelegt: Der eigentliche "PFK - Bericht" und der Bericht über "Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Projekts Boden- und Wassermanagement".

Nach Abschluß der PFK - Arbeiten fand vom 16. bis 19. November 1993 ein ZOPP-V-Workshop zur Planung der nächsten Phase statt.

Zur Information der Teilnehmer am Planungsworkshop wurde vom Berichtersteller am 15. November 1993 ein Kurzbericht über die Ergebnisse der Untersuchungen mit Empfehlungen für die Folgephase vorgelegt. Am 22. November 1993 wurde vom Permanent Secretary des Landwirtschaftsministeriums und Herrn C. Hagen, Abteilung 421.5 der GTZ ein Memorandum of Understanding über die Ergebnisse der PFK und des ZOPP-V-Planungsworkshops unterzeichnet.

2. Zusammenfassung

I. Gambia ist mit etwa 1 Mio. Einwohner auf ca. 11.000 km² eines der kleinsten und dichtest besiedelten Länder Afrikas. Trotz seiner Lage an der Küste gehört es aufgrund der klimatischen Bedingungen zu den Sahelländern. Grundnahrungsmittel der Bevölkerung ist Getreide (Hirse und Reis). Wegen des nachlassenden landwirtschaftlichen Potentials aufgrund von Bodenerosion und Salzwasserintrusion und des hohen Bevölkerungswachstums (>3%) besteht ein strukturelles Getreidedefizit von etwa 50%. Jährlich werden etwa 50.000 t Weizen und Reis importiert. Etwa 80% davon sind Reisimporte.

II. Reis ist in Gambia eine historische Kultur, die in den Sumpfgebieten am Gambiafluß und seiner Zuflüsse nahezu ausschließlich von Frauen angebaut wird.

Förderungsmaßnahmen für den Reisanbau beeinflussen deshalb direkt die wirtschaftliche und soziale Situation der Frauen.

III. Seit 1981 finanzierte die Bundesrepublik ein Projekt, um tidebeeinflusste Sumpfgebiete für die Reisproduktion zu rehabilitieren. 1988 wurde dieses Projekt der Soil and Water Management Unit (SWMU) des Departments of Agricultural Services des Landwirtschaftsministeriums als Träger unterstellt. Die Projektkonzeption wurde gleichzeitig von einem technisch orientierten Ansatz in Richtung Trägerförderung und -qualifizierung geändert. Aufgabe der SWMU ist die Durchführung von Maßnahmen gegen Raubbau am Boden und nachlassende Bodenfruchtbarkeit, gegen Umweltschäden und Verlust von landwirtschaftlichem Potential.

IV. Vom ZOPP Planungsworkshop 1990 wurde als Kernproblem "niedrige und nicht nachhaltige landwirtschaftliche Produktion" identifiziert. Das Projektziel der aktuellen Phase (Konsolidierungsphase 1991-94) lautet "Angepaßte landwirtschaftliche und kulturtechnische Maßnahmen werden in ausgewählten Wassereinzugsgebieten im Feld angewandt". Durch die Anwendung des "integrierten Ansatzes" beim Management von Wassereinzugsgebieten sollte das gesamte Einzugsgebiet eines Gambiazufusses in die Planungen und Aktivitäten einbezogen werden: Die Reisanbauflächen am Unterlauf sollten durch Dammbauten gegen das Eindringen von Salzwasser geschützt, am Oberlauf durch Boden- und Wasserkonservierungsmaßnahmen die Bodenerosion verringert und so langfristig auch die Verschlammung des tieferliegenden Landes verringert werden.

V. SWMU hat mit Unterstützung des Projekts in zwei ausgewählten Wassereinzugsgebieten versucht, den "integrierten Ansatz" in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung anzuwenden. Während die Boden- und Wasserkonservierungsmaßnahmen im oberen Teil der Wassereinzugsgebiete von der Bevölkerung nur zögernd akzeptiert wurden und vom Projekt weitgehend in Eigenregie durchgeführt werden mußten, wurden die Maßnahmen zur Rehabilitierung und Erschließung von Reisflächen im unteren Teil mit Begeisterung aufgenommen und von der Bevölkerung weitgehend in Eigenleistung durchgeführt.

Nach dieser Erfahrung konzentrierte sich die SWMU pragmatisch auf die Initiierung und Unterstützung der Rehabilitierung und Neuanlage von Reisflächen im Rahmen von Selbsthilfeaktionen der Bevölkerung.

VI. In Politikpapieren und Entwicklungsplänen der gambischen Regierung haben Landwirtschaft und Ressourcenschutz eine prioritäre Stellung. Trotz der sich immer weiter verschlechternden Haushaltslage Gambias ging man bei BMZ und GTZ da-

von aus, daß sich durch das Strukturanpassungsprogramm die Lage kurzfristig verbessern würde und der Träger die Betriebskosten der SWMU sukzessive übernehmen könne. Die deshalb von deutscher Seite vorgesehene degressive Finanzierung der Betriebskosten war jedoch wegen der weiterhin schlechten Haushaltslage nicht möglich.

VII. Die Grundsätze der TZ und die entwicklungspolitischen Vorgaben des Partners wurden in der Projektplanung berücksichtigt. Das Projekt soll die SWMU in die Lage versetzen, das Ziel "Angepaßte landwirtschaftliche und kulturtechnische Maßnahmen werden in ausgewählten Wassereinzugsgebieten im Feld angewandt" zu erreichen. Hauptzielgruppe ist deshalb die 'Soil and Water Management Unit'. Mittelbare Zielgruppen sind die Bauern und Bäuerinnen des Projektgebiets. Aufgrund der Konzentration auf die Reisanbaugebiete sind Frauen die wichtigste Zielgruppe. Durch Aus- und Fortbildung des Personals, Beratung bei Organisation und Management und Bereitstellung von Material und Betriebsmitteln wird der Projektträger in die Lage versetzt, seine Aufgabe als Dienstleister bei der mittelbaren Zielgruppe zu erfüllen.

VIII. Die Interventionen der SWMU basieren strikt auf dem Antragsprinzip. Nach Beschlußfassung in der Dorfgemeinschaft wird über das "Conservation Committee", eine repräsentative Institution zur Mitbestimmung, an die SWMU ein Antrag auf Intervention gestellt. SWMU und Conservation Committee fixieren sodann gemeinsam die Maßnahmen und die Leistungen der Partner.

IX. Die vom Projekt unterstützten Maßnahmen dienen neben der Produktionsförderung der Verhinderung und Beseitigung von Umweltschäden (Bodenerosion, Bodenversalzung). Das Projekt ist in die Kategorie UR eingeordnet.

X. Das Projekt ist sowohl auf einzelwirtschaftlicher als auch auf volkswirtschaftlicher Ebene sinnvoll. Die Vorteilhaftigkeit beruht auf der Anwendung einer angepaßten Technologie, den hohen Eigenleistungen der Bevölkerung und der durch die Maßnahmen erreichten Produktionssteigerung.

XI. Durch die Förderungsmaßnahmen ist die SWMU zu einer fachlich kompetenten und von den Zielgruppen anerkannten Dienstleistungseinrichtung geworden. Ihr Ersatz durch eine NRO ist aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgaben im Rahmen der Landesplanung und des Ressourcenmanagements, aber auch wegen der mit der Beauftragung von NRO's verbundenen Problematik nicht zu empfehlen.

XII. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen im Bereich Trägerförderung ist wegen der Knappheit der Haushaltsmittel gefährdet. Aus diesem Grund wird die Weiterführung der externen Förderung empfohlen. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen bei der Zielbevölkerung scheint gesichert. Außer hohen Eigenleistungen beim Bau wurden auch die notwendigen Nach- und Wartungsarbeiten durchgeführt.

XIII. Das Projekt erstellte für die aktuelle Phase weder einen Operationsplan, noch jährliche Arbeits- und Finanzbedarfspläne. Stattdessen wird jedes Jahr ein "Aktivitätenkalender" erstellt, der jährlich mehrere Male aktualisiert wird. Dieser Ansatz hat zunächst den Anschein der Nichtplanung und der ad hoc - Aktivität. Wegen der starken Mitbestimmung der Zielbevölkerung bei Planung und Durchführung der Maßnahmen sowie der hohen Eigenleistungen der Bäuerinnen und Bauern beim Bau der Dämme muß auf die Wünsche und Gewohnheiten der Zielbevölkerung in besonderem Maße eingegangen werden. Deshalb erscheint der vom Projekt gewählte Ansatz, auf langfristige Planung zu verzichten und flexibel und pragmatisch auf die Bedürfnisse und Gewohnheiten der Zielgruppen einzugehen, vernünftig und akzeptabel und den Erfordernissen entsprechend. Es sollte jedoch jährlich wenigstens eine approximative Finanzbedarfsplanung gemacht werden, um die administrativen Voraussetzungen für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zu schaffen.

XIV. Der bereits in der ZOPP - Planung 1988 vorgesehene "integrierte Ansatz" in ausgewählten Wassereinzugsgebieten war nicht durchzusetzen. Ebenso stellte sich heraus, daß der sukzessive Abbau von Betriebskostenzuschüssen nicht möglich ist. Dieser unrealistische Planungsansatz wurde schnell und pragmatisch modifiziert und das Projekt orientierte sich auf die Wünsche und Bedürfnisse der Zielbevölkerung.

XV. Die im Bereich der Trägerförderung vorgesehenen Ergebnisse bei Organisation und Management konnten nicht erreicht werden. Die Reorganisation der SWMU müßte im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsreform vorgenommen werden. Deshalb wurde sie von der Aufsichtsbehörde des Trägers abgelehnt. Im Bereich Management sieht der Leiter der SWMU keinen Verbesserungsbedarf.

XVI. Die SWMU hat kein eigenes Budget und hängt bei der Mittelzuweisung vom Budget des Departments of Agricultural Services im Landwirtschaftministerium ab. Auch wenn man die geringen Mittel- und Materialzuweisungen vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage Gambias in Betracht zieht, scheint der politische Stellenwert der Unit trotz der positiven verbalen Äußerungen leitender Mitarbeiter des Ministeriums und der Hinweise in den Politikpapieren bezüglich der Be-

deutung von Ressourcenmanagement und Bewässerungsentwicklung niedrig zu sein.

XVII. Durch die erheblichen Produktionssteigerungen in den rehabilitierten und neu erschlossenen Reisanbaugebieten trägt das Projekt zur Erreichung des Oberziels "Landwirtschaftliche Produktion nachhaltig gesteigert" bei.

XVIII. Das Phasenziel von 250 ha wurde bei der Rehabilitierung und Neuerschließung von Reisland mit 831 ha um 330% übertroffen. Im Bereich Bodenkonservierung wurde es zu 91% erreicht.

XIX. Die hohe Zahl von Anträgen aus Dörfern des Projektgebiets auf Unterstützung durch das Projekt und die hohen Eigenleistungen der Bevölkerung beweisen das angepaßte Serviceangebot und die Zielgruppenorientierung des Projekts.

XX. Die Wirkung der Projektmaßnahmen auf das soziale System in den Dörfern ist noch nicht geklärt. Die Frauen unternehmen außerordentliche Anstrengungen, um ihre Reisflächen zu verbessern und zu erweitern. Auch die Männer beteiligen sich an diesen Arbeiten. Bisher gibt es nur geringe Kenntnisse darüber, nach welchen Gesichtspunkten die Parzellen und Erträge in den neuen oder rehabilitierten Reisanbaugebieten verteilt werden. Aus verschiedenen Projekten anderer Geber wird von Benachteiligungen der Frauen berichtet. Auch die sozialen Folgen des Anbaus von Bäumen sind noch unklar. Es empfiehlt sich deshalb, die sozialen Folgen der Landerschließung und des Anbaus von Dauerkulturen genau zu beobachten.

XXI. Das Projekt wird von der regional zuständigen Abteilung der GTZ mit Unterstützung durch P+E im Rahmen der üblichen Projektverwaltung betreut. Die Projektsteuerung durch die Partnerseite (das Landwirtschaftsministerium) erscheint minimal.

XXII. Die Grundkonzeption des Projekts hat sich als außerordentlich erfolgreich erwiesen. Da nicht damit zu rechnen ist, daß die gambische Regierung die Folgekosten übernehmen kann, sollte das Projekt während einer zweijährigen Anschlußphase weiterhin von deutscher Seite unterstützt werden. Ab 1996 beabsichtigt der IFAD ein Engagement im Bereich Ressourcenschutz mit SWMU als Träger.

XXIII. Während der nächsten Phase sollte versucht werden, das Management weiterhin zu verbessern. Zur Verbesserung der Durchführung und Erleichterung der Finanzierung sollte die Arbeitsplanung und die Planung von Einzelmaßnahmen

durch eine vollständige Dokumentation der Planungsschritte und der Durchführungsmaßnahmen verbessert werden. Rechtzeitig zur Erstellung des Budgets durch die Regierung sollte ein Jahresfinanzbedarfsplan erstellt und bei den zuständigen Stellen vorgelegt werden.

XXIV. Zur Unterstützung des Managements sollte die M + E Abteilung gestärkt und die Aufgaben der Abteilung in einem gemeinsamen Workshop genau definiert werden.

XXV. In der neuen Projektphase sollte von der deutschen Seite weiterhin eine Fachkraft für Projektplanung und -management entsandt werden und die für die Durchführung der Maßnahmen notwendigen Mittel und Kapitalgüter bereitstellen.

Es handelt sich dabei um:

- 24 FM Langzeitfachkraft
- 2 FM Kurzzeitfachkraft
- Betriebs- und Verwaltungskosten
- Kosten von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen
- Beschaffung von
 - 2 Schleppern mit Anhänger und Pflug
 - 3 Kfz (Doppelkabine, Allrad)
 - PC mit Software und Peripheriegeräten

Die Gesamtkosten des deutschen Beitrags werden auf 1,5 Mio. DM geschätzt. Hinzu kommen die Personalkosten der gambischen Seite von etwa 220.000 DM.

3. Analyse und Beurteilung der Projektplanung

3.1 Ausgangssituation und Problemanalyse

Gambia hat eine Landesfläche von 10.689 km². Mit einer Bevölkerung von etwa 1 Mio. Menschen ist es eines der am dichtesten besiedelten Länder Afrikas. Die Verstärkerungsrate liegt bei etwa 25%. 1991 waren etwa 555.000 Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt. Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche beträgt 430.000 ha, die mit den landwirtschaftlichen Hauptkulturen Hirse, Reis, Mais, Erdnuß und Baumwolle bebaute Fläche betrug in der Saison 1991/92 etwa 195.000 ha. Dies entspricht ungefähr 18% der Landesfläche. Die Getreideproduktion betrug in der gleichen Saison 89.284 t, also etwa 89 kg pro Kopf der Bevölkerung. Da Knollen- und Wurzelfrüchte in der Diät der gambischen Bevölkerung kaum eine Rolle spielen beträgt der Pro-Kopf-Getreideverbrauch 185 kg. Es besteht folglich ein strukturelles Getreidedefizit von ca. 50%. Gambia ist deshalb gezwungen, jährlich etwa 50.000 t Getreide einzuführen. Hauptsächlich werden Weizen und Reis (etwa 40.000 t) importiert, die von der städtischen Bevölkerung bevorzugt konsumiert werden. (Reisimporte: 1990/91 58.840 t; 1991/92 76.249 t; ein Teil hiervon wird reexportiert).

Aufgrund der Tatsache, daß die Standortbedingungen für Reisanbau in Gambia sehr günstig sind, versucht die Regierung mit Unterstützung internationaler Geber, den Reisanbau zu fördern. Auch die bäuerlichen Produzenten sind an Maßnahmen zur Steigerung der Reisproduktion interessiert, da dadurch die Subsistenzversorgung der Familien sicherer und besser wird und durch Vermarktung ein höheres monetäres Einkommen zu erzielen ist.

Reis ist in Gambia eine Kultur, die nahezu ausschließlich von Frauen angebaut wird (93% der Fläche). Förderungsmaßnahmen für Reisanbau beeinflussen deshalb direkt die Situation der Frauen. Obwohl durch die Ausdehnung der Reisflächen und die Intensivierung des Anbaus die Arbeitsbelastung der Frauen erhöht wird, engagieren sie sich stark im Rahmen von Projekten durch die Erbringung von Eigenleistungen und die Sicherstellung der Folgemaßnahmen zur Erhaltung der Anlagen.

Vom Planungsworkshop 1990, der die aktuelle Konsolidierungsphase vorbereitete, wurde als Kernproblem "niedrige und nicht nachhaltige landwirtschaftliche Produktion" identifiziert. Als wesentliche Ursachen für die Problemsituation wurden neben unregelmäßigen Niederschlägen und Verlusten an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen die ungenügende Nutzung landwirtschaftlicher Betriebsmittel, ein geringer Mechanisierungsgrad in Verbindung mit saisonalem Arbeitskräftemangel, suboptimale Anbaumethoden, abnehmende Bodenfruchtbarkeit, sowie Ertragsverluste durch

Schädlinge und Krankheiten angeführt. Das Kernproblem wurde mit den früher identifizierten Ursachen im ZOPP V - Workshop 1993 bestätigt.

Das Projektziel der Konsolidierungsphase 1991 - 94 lautet "Angepaßte landwirtschaftliche und kulturtechnische Maßnahmen werden in ausgewählten Wassereinzugsgebieten im Feld angewandt". Man plante hier speziell die Anwendung des sog. "integrierten Ansatzes beim Management von Wassereinzugsgebieten". Dies bedeutet, daß das gesamte Einzugsgebiet eines Gambia-Zuflusses in die Planungen und Aktivitäten einbezogen wird: Die Reisanbauflächen am Unterlauf werden mit Dammbauten gegen das Eindringen von Salzwasser geschützt. In den Becken sammelt sich dann das oberflächlich abfließende Regenwasser und wird zur Bewässerung verwendet. Die Schutzdämme werden durch manuelle Arbeit der Dorfbewohner in Eigenleistung erstellt. Die SWMU leistet folgende Beiträge:

- Beratung bei der Auswahl des Geländes;
- Vermessen der Höhenlinien und Abstecken des Dammverlaufs;
- Hilfe bei der Beschaffung des Schüttmaterials durch Lockerung des Bodens mit einem Pflug und evtl. Transport mit Traktor und Anhänger über weite Strecken;
- Bereitstellung von Handarbeitsgeräten (Schaufeln, Pickel, etc.);
- Durchführung der Betonarbeiten für Überlaufbauwerke und Schleusen;
- Technische Überwachung aller Arbeiten;
- Anleitung zu Wartung und Unterhaltung des Dammes und der Betonbauwerke nach Bauabschluß.

Gleichzeitig werden im Oberlauf des Wassereinzugsgebiets Boden- und Wasserkonservierungsmaßnahmen (z.B. Anlegen von Höhenliniendämmen, Pflügen entlang der Höhenschichtlinie) durchgeführt, um die Bodenerosion zu verringern, das Austrocknen der Böden zu vermindern und schließlich das Versanden und Verschlammen des tieferliegenden Landes, d. h. hauptsächlich der Reisbecken, zu verhindern.

Der Ansatz zielte v.a. auf Schutz und Erhaltung der neu eingerichteten Reisflächen durch die Verhinderung von Bodenerosion in den höher gelegenen Gebieten. Diese Gebiete werden - hauptsächlich von den Männern - für den Anbau der Regenfeldbaukulturen (Hirse, Mais, Erdnuß etc.) genutzt. Die Anwendung von Boden- und Wasserkonservierungsmaßnahmen erfordert die Akzeptanz von arbeitsintensiven Innovationen, die nicht immer sofort plausibel erscheinen, da Erosion von der Landbevölkerung nicht als entscheidendes Problem gesehen wird und die Zusammenhänge zwischen langsamer Bodenabtragung im "Oberland" und zunehmender Verschlechterung der Nutzungsmöglichkeiten der meist von Frauen genutzten Reis-

becken im "Unterland" für die Männer nicht immer klar erkennbar sind. Die Bedrohung der Reisbecken durch Salzwasser - sei es durch salzhaltiges Grundwasser oder durch die regelmäßige Flut sowie Sturmfluten eindringendes Meerwasser - ist durch die kurzfristige Wirkung des Salzwassers auf die Pflanzen für die betroffenen Menschen evident.

Das Projekt hat in zwei ausgewählten Wassereinzugsgebieten versucht, den "integrierten Ansatz" in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung anzuwenden. Nachdem mechanische Erosionsschutzmaßnahmen (Konturpflügen und Anlage von kleinen Dämmen) im Gegensatz zum Anbau von Dauerkulturen im "Oberland" nur zögernd akzeptiert wurden - d. h. sie mußten praktisch von der SWMU selbst durchgeführt werden - wurde der Ansatz wieder aufgegeben. Das Projekt konzentriert sich seitdem pragmatisch auf die Förderung der Anlage von neuen Reisbecken oder die Rehabilitierung früher genutzter Anbauflächen. Obstbaumsämlinge werden jedoch weiterhin an die interessierte Bevölkerung abgegeben.

Das für die aktuelle Phase formulierte Ziel war aufgrund der auf die umfassende Bearbeitung eines Wassereinzugsgebietes gerichteten Maßnahmen nicht hinreichend problembezogen. Das Projekt hat nach den ersten negativen Erfahrungen in Abstimmung mit den Trägern seine Aktivitäten pragmatisch modifiziert. Die aktive Beteiligung der Bevölkerung an den Maßnahmen im Bereich der Rehabilitierung bereits früher zum Reisanbau genutzter Flächen, der Erschließung neuer Reisflächen durch Bewässerung mit Regenwasser und des Schutzes bestehender Flächen gegen das Eindringen von Salzwasser zeigt die Richtigkeit dieser Entscheidung. Auf der Grundlage dieser Erfahrung wurde das Ziel der nächsten Projektphase (1994 - 1996) so formuliert, daß sowohl Erosionsschutzmaßnahmen im Oberland als auch Erschließungs- und Schutzmaßnahmen im Unterland unabhängig voneinander durchgeführt werden können, ohne zu einem integrierten Ansatz gezwungen zu sein. Das für die nächste Phase formulierte Projektziel lautet deshalb: "Die Bauern in den Interventionsgebieten des Projekts wenden geeignete Boden- und Wassermanagementtechniken an, die der optimalen Wassernutzung und Bodenerhaltung dienen".

Mit der Erreichung des Projektziels wird ein wesentlicher Beitrag zur Lösung des Kernproblems geleistet, da in erster Linie die Reisproduktion, dann jedoch auch im Rahmen der Fruchtfolge die Produktion von Gemüse für die menschliche Ernährung entscheidend gesichert und gesteigert wird. Wesentliche Nebeneffekte der Projektaktivitäten sind

- die positive Erfahrung der Möglichkeiten gemeinsamer Anstrengungen zur Sicherung und zum Ausbau des landwirtschaftlichen Potentials mit einfachen technischen Mitteln;
- die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Frauen als wichtigste Reisproduzenten.

3.2 Analyse der Rahmenbedingungen und Annahmen

In Politikpapieren der gambischen Regierung und den Mehrjahres - Entwicklungsplänen haben Landwirtschaft und Ressourcenschutz eine prioritäre Stellung. Haushaltsmittel sollen für diese Sektoren bevorzugt bereitgestellt werden. Wichtigstes Politikpapier ist hier "National Natural Resource Policy" vom Februar 1990.

Im Angebot für die Konsolidierungsphase 1991 - 94 ging man davon aus, daß mit Ablauf dieser Phase im Juni 1994 das Projekt an den Partner übergeben werden kann. Die bisher von deutscher Seite getragenen Betriebskosten sollten während dieser Phase degressiv finanziert werden. Man nahm an, daß sich die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Staates durch das "Economic Recovery Programme" und das "Programme for Sustained Development" bis zum Zeitpunkt der Übergabe so weit bessern würden, daß im Budget des Projektträgers die Folgekosten des Projekts einschließlich der Kosten für zusätzlich benötigtes gambisches Personal bereitgestellt werden können.

Inzwischen hat sich herausgestellt, daß die Strukturanpassungsprogramme nicht nur vorübergehende Sparmaßnahmen nötig machen, sondern, daß es zur Konsolidierung des Haushalts bei einer langfristigen Kürzung der Staatsausgaben und damit auch der gambischen Leistungen im Rahmen von Entwicklungsprojekten, einem praktisch definitiven Einstellungsstopp für Staatsbedienstete und dem weitgehenden Einfrieren der Gehälter für diesen Personenkreis bleiben muß. Die Gehälter des gambischen Trägerpersonals werden zwar bisher - im Gegensatz zu vielen westafrikanischen Ländern - regelmäßig bezahlt; das Einfrieren der Gehälter seit Anlaufen der Strukturanpassungsprogramme und die hohe Inflationsrate haben jedoch zu einer Verarmung der Staatsangestellten geführt, die die Arbeitsmotivation sehr stark reduziert und zur Erschließung anderer Einnahmequellen zwingt. Die Arbeitsleistung des Personals ist deshalb entscheidend geschwächt.

Diese Situation hatte zur Folge, daß die vorgesehene degressive Finanzierung der Betriebskosten nicht möglich war. Zudem müßten nach tatsächlicher Übergabe des

Projekts im Jahr 1994 die Aktivitäten faktisch eingestellt werden, da auf gambischer Seite die notwendigen Mittel nicht bereitgestellt werden können.

Aus diesem Grund wurde eine Verlängerungsphase konzipiert, die es ermöglichen soll, die Aktivitäten so lange weiterzuführen, bis der Projektträger im Jahr 1996 vom IFAD (International Fund for Agricultural Development) Unterstützung zur Weiterführung der Projektaktivitäten und damit der Aktivitäten der SWMU erhält. IFAD und gambische Regierung stehen derzeit in Verhandlungen über ein solches Projekt.

Die für die aktuelle Phase auf der Basis der vom Management Development Institute, Banjul, unterbreiteten Vorschläge vorgesehene Reorganisation der Soil and Water Management Unit (SWMU), die für effektives Arbeiten grundsätzlich notwendig wäre, konnte nicht durchgeführt werden, da sie vom Projektträger und dem Leiter der SWMU blockiert wurde. Gründe hierfür sind u.a. in interner Konkurrenz der Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums und im Unverständnis für Verwaltungs- und Managementbedürfnisse zu sehen. Hinzu kommt, daß die vorgeschlagenen Reorganisationsmaßnahmen zu unterschiedlichen Verwaltungs- und Managementsystemen im Landwirtschaftsministerium, und damit im gesamten ministeriellen Bereich führen würden. Das Zögern der zuständigen gambischen Behörden bei der Zustimmung zur vorgeschlagenen Reorganisation erscheint deshalb verständlich.

3.3 Berücksichtigung der Grundsätze der TZ und der entwicklungspolitischen Vorgaben des Partners in der Projektplanung

3.3.1 Berücksichtigung der Grundsätze TZ

1. Zielgruppenorientierung

Entsprechend Angebot der GTZ für die aktuelle Phase ist die Hauptzielgruppe des Projekts der Projektträger, die "Soil and Water Management Unit" des Department of Agricultural Services im Landwirtschaftsministerium. Mittelbare Zielgruppen sind die Bauern des Projektgebietes. Durch on-the-job Ausbildung des technischen Personals, Beratung bei Organisation und Management und Bereitstellung von Material und Betriebsmitteln wird der Träger in die Lage versetzt, seine Aufgabe als Dienstleister bei der mittelbaren Zielgruppe zu erfüllen. Die Projektaktivitäten sind entscheidend für die Arbeitsfähigkeit des Trägers. Es muß hier unterstrichen werden, daß die SWMU ohne Projekt wenn überhaupt, dann nur zu geringen Aktivitäten in der Lage wäre. Wichtigste Leistungen der SWMU sind technische Beratung und die Bereitstellung von Werkzeugen und Geräten für den Dammbau.

Entscheidend ist die Arbeit der 'Dienstleistungseinheit' SWMU für die mittelbare Zielgruppe. Die Nachfrage nach Dienstleistungen der SWMU durch die Bauern - und hier speziell der Frauen - und ihre Eigenleistungen bei der Durchführung der Maßnahmen (s. Kap.4) manifestieren die zielgerichtete Orientierung auf die Bedürfnisse der bäuerlichen Bevölkerung. Die SWMU bietet eine Serviceleistung, die der Mangel- und Problemsituation der Bauern entgegenkommt. Die angebotenen Leistungen dienen der Senkung des Subsistenzrisikos und der Verbesserung der Lebenssituation. Hinzu kommt, daß die mittelbaren Zielgruppen durch die Konservierungskomitees (Conservation committee) partizipativ in den Planungs- und Entscheidungsprozeß integriert sind. Die repräsentative Partizipation über das Conservation Committee entspricht dem lokalen Sozialsystem.

Die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bevölkerung manifestieren sich insbesondere auch im 'Antragsprinzip': Die SWMU wird nur aktiv, nachdem von einem Dorf über die Landwirtschaftsverwaltung (Ansprechpartner ist der für das Dorf zuständige landwirtschaftliche Basisberater) ein Antrag auf Durchführung einer Maßnahme gestellt wurde. In Gesprächen zwischen SWMU und Conservation Committee werden dann die Leistungen beider Seiten festgelegt.

2. Ökonomie

Die wirtschaftlichen Wirkungen des Projekts auf der Ebene der mittelbaren Zielgruppen und auf nationaler Ebene wurden einer speziellen Analyse unterzogen (s. Teil II). Die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit des Projekts hat sich bei den Untersuchungen klar erwiesen. Sie beruht hauptsächlich auf der Anwendung einer angepaßten Technologie, den hohen Eigenleistungen der betroffenen Bevölkerung und der erzielbaren Produktionssteigerung.

3. Ökologie

Die vom Projekt unterstützten Maßnahmen dienen auch der Verhinderung und Beseitigung von Umweltschäden (Bodenerosion, Bodenversalzung). Während Maßnahmen gegen Bodenerosion vor allem bei der Bevölkerung auf dem Südufer des Gambiaflusses bisher wenig Akzeptanz gefunden haben und deshalb nur noch in Einzelfällen durchgeführt werden, sind Maßnahmen gegen Bodenversalzung im Rahmen der Rehabilitierung von früher genutzten Reisparzellen von der Bevölkerung voll akzeptiert und gewünscht. Das Projekt ist deshalb in die Kategorie UR eingeordnet.

4. Träger

Bereits 1978 wurde mit amerikanischer Unterstützung (US-AID und USDA-Soil Conservation Service) die SWMU gegründet und danach vor allem durch Ausbildung

von Personal und technische Beratung systematisch aufgebaut. Neun Personen erhielten eine akademische Ausbildung in den USA (MSc und BSc), 10 Personen erhielten eine zweijährige praktisch-technische Ausbildung in den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet von Boden- und Wasserkonservierung. 1988 wurde das von der Bundesrepublik seit 1981 geförderte Projekt "Support to rice growing areas in Western Gambia", das bis dahin dem Ministry of Water Resources zugeordnet war, dem Ministry of Agriculture, speziell der SWMU als neuem Träger, unterstellt.

Durch die amerikanischen und deutschen Förderungsmaßnahmen ist die SWMU inzwischen zu einer fachlich kompetenten und von den Zielgruppen anerkannten Dienstleistungseinrichtung geworden. Die im Zuge der Strukturreformmaßnahmen aufgekommene Diskussion über die Auflösung der Unit und Betreuung einer oder mehrerer NRO's mit ihren Aufgaben übersieht die hoheitlichen Aufgaben der Unit im Rahmen der Landesplanung ebenso wie das in den letzten Jahren durch Aus- und Fortbildung sowie praktische Arbeit des Personals entstandene Humankapital mit seinem soliden Fundus an Know-how und Vertrauenskapital bei der Bevölkerung.

Die SWMU ist Teil der institutionellen Infrastruktur Gambias und seit ihrer Gründung 1978 mit einer für Gambia aufgrund seiner spezifischen geographischen Lage am Gambiafluß und im Sahelgebiet besonderen Aufgabenstellung betraut: Die Unit soll die Probleme des Raubbaus am Boden und der nachlassenden Bodenfruchtbarkeit, der zunehmenden Umweltschäden und der nachlassenden Produktivität der Landwirtschaft angehen.

Die Auflösung der Unit würde den Staat zwar eventuell kurzfristig von den anstehenden Zahlungen - vor allem für Personal - entlasten. Auf der anderen Seite müßte jedoch erst eine fachlich kompetente NRO geschaffen werden, die ebenso wie die SWMU von äußeren Zuwendungen abhängig wäre. Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, daß NRO's häufig höhere Personal- und Verwaltungskosten haben als staatliche Verwaltungen und ihre Effektivität keineswegs automatisch gesichert ist.

Im Falle der Zielbevölkerung ist besonders festzuhalten, daß diese hauptsächlich auf dem Subsistenzniveau lebende Bevölkerung kaum in der Lage ist, außer ihrer manuellen Leistungen monetäre Beiträge für die laufenden Kosten einer wie auch immer organisierten NRO zu entrichten.

Aufgrund der dargestellten Problematik empfiehlt sich die weitere Erhaltung der SWMU.

5. Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zur Trägerförderung bei SWMU erscheint wegen der permanent schlechten Haushaltslage Gambias sehr fraglich. Die Aktivitäten der Unit können nur mit Unterstützung von außen fortgeführt werden.

Die Maßnahmen des Projektes bei der Zielbevölkerung scheinen dagegen nachhaltig gesichert zu sein. Bisher wurden die notwendigen Nacharbeiten an den bereits erstellten Bauwerken von der Bevölkerung durchgeführt. Dabei handelt es sich allerdings um Arbeiten, die ohne weiteres manuell mit den in den Dörfern verfügbaren Mitteln durchgeführt werden können. Nur die Beobachtung über einen längeren Zeitraum wird zeigen, ob auch technisch relativ aufwendige (Reparatur von Schleusen und Überlaufeinrichtungen) und schwere Wartungsarbeiten (Erdarbeiten zur Erhöhung des Dammes) durchgeführt werden, die die Erhaltung der Bauwerke über längere Zeit sichern.

3.3.2 Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Prioritäten der Partnerregierung

Die Planung der aktuellen Phase wurde im November 1990 auf der Basis der vorausgegangenen PFK in einem ZOPP V - Workshop unter Beteiligung von Entscheidungsträgern des Partners durchgeführt. Die gambischen Partner stützten sich dabei auf die Vorgaben des aktuellen Entwicklungsplans, die aktuelle Politik des Landwirtschaftsministeriums, soweit diese manifestiert ist, und Politikpapiere wie das Dokument "National Natural Resource Policy". Entsprechend diesem Papier ist das Oberziel der 'National Resource Policy' die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen des Landes. Das langfristige Ziel dieser Politik ist die Sicherstellung einer hohen Produktivität der landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Als besondere Probleme sollen vor allem

- das Eindringen von Salzwasser in die Gebiete am Gambiafluß
- das Nachlassen der Bodenfruchtbarkeit
- die Bodenerosion

angegangen werden.

Das Projekt antwortet infolgedessen direkt auf die politischen Vorgaben der Partnerregierung.

Im Bereich der deutschen Entwicklungspolitik entspricht die Planung den Konzeptionen des BMZ für Westafrika.

3.4 Operations- und Arbeitsplanung

Zur Operationalisierung der Ergebnisse des ZOPP V - Workshops ist nach den Managementanweisungen der GTZ grundsätzlich die Erstellung eines Operationsplans

für die Dauer der aktuellen Phase erforderlich. Der Operationsplan gilt als unerläßliches Dokument für die Projektdurchführung. Er soll von den Personen erstellt werden, die für die Umsetzung der Planung direkt verantwortlich sind. Seine Erstellung ist daher ein Kommunikations- und Abstimmungsprozeß zwischen allen Beteiligten (Projektteam, Zielgruppen und Projektträger sowie an der Durchführung beteiligte Organisationen und übergeordnete Institutionen). Der Operationsplan bildet die Grundlage für den jährlichen Arbeitsplan und die Ermittlung des Ressourcenbedarfs im Zeitablauf.

Das Projekt erstellte für die aktuelle Phase weder einen Operationsplan, noch jährliche Arbeits- und Finanzbedarfspläne. Stattdessen wird jedes Jahr von den verantwortlichen Mitarbeitern der SWMU ein "Aktivitätenkalender" erstellt, der nach den bisherigen Erfahrungen des Projekts mehrere Male pro Jahr aktualisiert werden muß.

Dieser Ansatz der Projekt- und Arbeitsplanung hat für den Außenstehenden zunächst den Anschein der Nichtplanung und der ad hoc - Aktivität. Es ist jedoch zu bedenken, daß die SWMU nur auf Antrag eines Dorfes tätig wird, die Zielbevölkerung über die 'Conservation Comittees' partizipativ an allen Entscheidungen beteiligt ist und die Baumaßnahmen weitestgehend in Eigenleistung von Frauen und Männern erstellt werden, die nur in der Periode, die frei ist von landwirtschaftlichen Arbeiten, gelegentlich Zeit für solche Aktivitäten erübrigen können. Hinzu kommt, daß sich die Dorfbevölkerung in langwierigen Abstimmungsgesprächen auf den Zeitpunkt gemeinsamer Arbeiten einigen muß. Oft werden die Gemeinschaftsarbeiten dann sehr kurzfristig angesetzt. Die SWMU muß hierauf organisatorisch sehr pragmatisch reagieren, um den Selbsthilfewillen der Bevölkerung zu unterstützen und zu erhalten.

Angesichts der dargestellten Situation erscheint der vom Projekt gewählte Ansatz, auf langfristige Planung zu verzichten und stattdessen flexibel und pragmatisch auf die Bedürfnisse und Gewohnheiten der Zielgruppen einzugehen, vernünftig und akzeptabel und den Erfordernissen entsprechend. Allerdings sollte der flexible Ansatz nicht der Grund dafür sein, auf eine approximative Finanzbedarfsplanung für den Träger zu verzichten und ihm damit die Gelegenheit zu bieten, die Bereitstellung von Finanzmitteln zu verweigern. Die rechtzeitige Erstellung eines Finanzbedarfsplans ist auch in Gambia die administrative Voraussetzung dafür, um die Zuteilung von Haushaltsmitteln grundsätzlich möglich zu machen.

3.5 Zielanalyse und Durchführbarkeit der Projektplanung

Die Projektplanungsmatrix (PPÜ), die im ZOPP V für die aktuelle Phase erstellt wurde, ist logisch und in sich konsistent aufgebaut. Allerdings wurde bisher kein Gesamtprojektziel formuliert. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß das Projektziel seit Projektbeginn mehrmals geändert wurde.

Projektabkommen und Planungsdokumente sind konsistent; der gambische Staat kommt jedoch seinen vertraglich zugesagten Verpflichtungen zur Zuweisung angemessener Mittel für die SWMU nicht nach.

Das Ziel der aktuellen Phase "Geeignete Boden- und Wassermanagementtechniken in ausgewählten Wassereinzugsgebieten angewandt" leistet zum einen durch seinen Modellcharakter, zum anderen durch die zügige Erschließung und Sicherung relativ großer dörflicher Reisanbaugebiete in der Auenlandschaft des Gambiaflusses einen Beitrag zur Erreichung des Oberziels "nachhaltige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in Gambia".

Wie bereits erörtert, war es nicht möglich, die geplanten Maßnahmen im Bereich 'integriertes Management von Wassereinzugsgebieten' auf breiter Basis durchzusetzen. Diese ambitionöse Planung wäre eventuell durch eine ausreichende Beteiligung von Vertretern der Bauern und Bäuerinnen im Planungsprozeß sowie frühzeitige Befragungen der betroffenen Bevölkerung vermeidbar gewesen. Hinzu kommt, daß die vorgesehene Erstellung von integrierten Entwicklungsplänen für sechs Wassereinzugsgebiete auf partizipatorischer Basis die Arbeitskapazität der SWMU fast völlig absorbiert hätte. Die Erschließung neuer und die Rehabilitation ehemaliger Reisanbaugebiete, die für die Bevölkerung - wie sich an der breiten Beteiligung und den hohen Eigenleistungen zeigt - so wichtig sind und als vertrauensbildende Maßnahme auch für den Projekterfolg von entscheidender Bedeutung sind, hätte darunter stark gelitten.

Die ursprünglich geplante Übergabe des Projekts an den Träger nach Beendigung der aktuellen Phase im Jahr 1994 scheidet nicht an einem mangelhaften Grad der Zielerreichung, sondern vor allem an der ungenügenden und ungesicherten Mittelausstattung der SWMU durch den gambischen Staat, die eine Weiterführung der Aktivitäten ohne Unterstützung von außen unmöglich macht. Angesichts der starken Nachfrage der Bevölkerung nach den angebotenen Serviceleistungen und den hohen Eigenleistungen für die Erschließung von Reisflächen erscheint es wegen des zunehmenden Ernährungsdefizits in Gambia und der damit zusammenhängenden steigenden Nahrungsmittelimporte sinnvoll, SWMU weiterhin von außen zu unterstützen.

4. Analyse und Beurteilung der Projektdurchführung

4.1 Zusammenarbeit mit dem Projektträger

4.1.1 Einsatz des deutschen Personals

Im Rahmen des Projekts ist ein deutscher Berater für Projektmanagement und -planung entsandt. Er ist als direkter und persönlicher Berater des Leiters der SWMU tätig und verwaltet gleichzeitig die von deutscher Seite kommenden Projektmittel. Wegen der ungenügenden Mittelzuweisung durch die gambische Seite (Landwirtschaftsministerium) und der daraus resultierenden Abhängigkeit der SWMU von den deutschen Projektmitteln kommt dem deutschen Berater eine entscheidende Bedeutung zu. Eine Beratung auf fachlich-technischem Gebiet ist wegen der guten Ausbildung des SWMU - Personals und seiner meist langen praktischen Erfahrung nicht mehr notwendig. Die Zusammenarbeit zwischen dem deutschen Berater und dem Leiter der SWMU sowie dem Fachpersonal der Unit erscheint von gegenseitiger Achtung geprägt. Die angestrebten Ergebnisse im Bereich Management (Organisation und Planung) konnten hauptsächlich aus zwei Gründen nicht erreicht werden (s. auch Kap. 4.2):

- Der Leiter der SWMU sieht keine Notwendigkeit der Verbesserung;
- Eine Organisationsänderung ausschließlich bei der SWMU ist nicht möglich, da die Unit Teil des gambischen Verwaltungsapparates ist (Unterabteilung des Landwirtschaftsministeriums) der nach einem vorgegebenen Prinzip arbeitet.
- Eine Reorganisation der SWMU müßte im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsreform vorgenommen werden.

4.1.2 Organisation, Management, wirtschaftliche Verhältnisse der SWMU

Es gibt keinen Organisationsplan der Unit; es liegen nur Organigramme des Landwirtschaftsministeriums und des Agricultural Service Department vor (s. Anlage 6). Da es keine Stellenbeschreibung und individuelle Aufgabenstellungen für die Mitarbeiter gibt, suchen sich die Mitarbeiter ihr Arbeitsgebiet im Rahmen ihrer Ausbildung und Kenntnisse sowie ihrer Stellung in der SWMU weithin selbst. Dieser "kollegiale" Ansatz funktioniert sichtlich nur aufgrund der Übersichtlichkeit der Unit und der guten persönlichen Beziehungen, die die Mitarbeiter untereinander pflegen. Die üblichen Managementinstrumente wie regelmäßige Arbeitsbesprechungen, internes Berichtswesen, Arbeits- und Urlaubsplanung, Finanzplanung, Personal- und Personalentwicklungsplanung werden nicht oder nur in sehr geringem Maße angewandt.

Die SWMU hatte seit Beginn der aktuellen Phase 1991 einen Personalbestand von 40 Personen, er wurde 1992 auf insgesamt 58 Personen aufgestockt und blieb seit-her auf diesem Stand.

Übersicht: Personalbestand und Personalkosten der SWMU 1992/93

Anzahl	Personal	Personalkosten (D)
2	Principal agric. officer	50.223
1	Principal Engineer	22.836
1	Senior agric. officer	20.040
10	Agric. officer	177.504
1	Surveyor	16.704
4	Senior agric. assistants	49.494
5	Agric. assistants	45.255
4	Draughtsmen	19.332
1	Assistant forman	6.792
2	Field assistants	11.712
2	Tradesmen I	11.112
2	Tradesmen II	9.288
8	Junior agric. assistants	39.687
1	Senior driver	5.400
1	Junior typist	4.488
1	Survey technician	6.552
1	Construction superintendant	8.252
1	Technician	5.676
1	Survey assistant	5.076
3	Pump operators	16.200
2	Canal runner	10.044
1	Driver	3.912

Die wirtschaftlichen Verhältnisse der SWMU sind aufgrund der fehlenden Mittelzuweisungen aus dem Haushalt des Landwirtschaftsministeriums äußerst schlecht. Der gambische Staat trägt die Gehaltskosten für das Personal und trägt zu den Betriebskosten durch geringe sporadische Treibstoffzuteilungen bei.

Übersicht: Gambische Leistungen in der aktuellen Phase (DM)

Jahr	1991 (ab 7.93)	1992	1993 (bis 9.93)
Gehälter	37.308,60	71.783,52	61.271,01
Betriebskosten	2.600,10	3.091,11	592,04
Summe	39.908,70	74.874,63	61.863,05

Es ist nur mit Nachlässigkeit und Frustration sowie mit der Gewißheit, daß die deutsche Seite alle Kosten übernimmt, zu erklären, daß die Leitung der SWMU nicht regelmäßig beim Direktor des Departments einen Jahresbudgetvorschlag vorlegt und auf die Leistungen des gambischen Trägers dringt. Für das Haushaltsjahr 1990/91 wurde ein Finanzbedarfsplan über eine Gesamtsumme von D 323.170, 29.000 Liter Treibstoff und 1.100 Liter Motoröl beim Landwirtschaftsministerium präsentiert. Schließlich gab es jedoch vom Projekträger nur eine Treibstoffzuteilung im Wert von D 21.000.

4.1.3 Administrative und politische Einbindung

Die SWMU ist eine Unterabteilung des Landwirtschaftsministeriums im "Department for Agricultural Services". Die Unit hat kein eigenes Budget und hängt bei Finanzplanung und Mittelzuweisung vom Budget des Departments ab. Auch wenn man die geringen Mittel- und Materialzuweisungen vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage Gambias in Betracht zieht, scheint der politische Stellenwert der Unit trotz der positiven verbalen Äußerungen leitender Mitarbeiter des Ministeriums und der Hinweise in den Politikpapieren bezüglich der Bedeutung von Bodenkonservierung und Bewässerungsentwicklung niedrig zu sein.

4.2 Ergebnisse des Soll-Ist-Vergleichs und der Ursachenanalyse

Die Ergebnisse des Soll - Ist - Vergleichs sind weitgehend positiv, sieht man vom relativen Mißerfolg bei der Einführung des integrierten Managementansatzes für Wassereinzugsgebiete ab.

Die Indikatoren für die Erreichung des Oberziels sind:

- 10% Steigerung der Reisproduktion in den Reisanbaugebieten
- 5% Steigerung der Produktion von Hochlandkulturen

gegenüber der Produktion vor Intervention des Projekts.

Abgesehen davon, daß die Indikatoren sehr unpräzise sind und detaillierte Erhebungen vor der Intervention des Projekts erfordern, sollen die Reiserträge in den neuen und rehabilitierten Perimetern nach Angaben von SWMU mehr als 10% über der Ausgangssituation liegen. Dies erscheint plausibel, da mit den Dammbauten gute Bedingungen für den Anbau von Bewässerungsreis geschaffen werden:

- ◆ durch Bewässerung mit Süßwasser wird der Salzgehalt im Boden reduziert (das flache Wurzelsystem von Reis und die Auswaschung durch Regen und Bewässerungswasser führen zu Bodenverbesserung),
- ◆ die Überlaufeinrichtungen in den Dämmen erlauben nach der Aussaat und der zunehmenden Flutung der Felder aufgrund der Niederschläge auf den hydro-morphen Böden der Flußaue nahezu gleichbleibenden Wasserstand in den Reisbecken,
- ◆ durch den Einstau wird die Verunkrautung der Felder verringert.

Obwohl Stickstoffdünger auf den Märkten verfügbar ist, wird Dünger wegen der hohen Kosten nur in geringen Mengen und unregelmäßig verwendet. Die erzielten Erträge liegen deshalb noch weit unter der erzielbaren Produktion pro Hektar. Während die üblichen Erträge 'ohne Projekt' bei etwa 1 Tonne pro Hektar liegen, können sie 'mit Projekt' bis über 2,5 Tonnen steigen. Abhängig ist die Produktionssteigerung hauptsächlich von der Wasserversorgung der Pflanzen und dem Salzgehalt der Böden.

Die Produktionssteigerungen im Hochland sind nicht kurzfristig zu erzielen, da meist Dauerkulturen angelegt werden, deren Ernte erst nach einigen Jahren beginnt. Die Produktionssteigerung bei klassischen Hochlandkulturen (Hirse, Mais, Erdnüsse), die hauptsächlich durch höheren Feuchtigkeitsgehalt im Boden verursacht wird, und im Fall von nicht stattgefundenen Erosion nur relativ geschätzt werden kann, muß langfristig beobachtet werden.

Die Indikatoren für die Erreichung des Phasenziels sind:

- 250 ha Reisland rehabilitiert (oder neu erschlossen)
- auf 500 ha Bodenkonservierungsmaßnahmen durchgeführt.

Insgesamt wurden in der aktuellen Phase bisher 831 ha Reisland rehabilitiert oder neu erschlossen (1991 314 ha, 1992 253 ha, 1993 264 ha) und auf 455 ha Bodenkonservierungsmaßnahmen durchgeführt (1991 180 ha, 1992 210 ha, 1993 65 ha).

Im Bereich der Reislanderschließung wurde das Projektziel weit übertroffen, im Bereich der Bodenkonservierungsmaßnahmen wurde es immerhin zu 91% erreicht. Die Zahl der Anträge von Dörfern auf Intervention des Projekts liegt etwa doppelt so hoch, als die tatsächliche Zahl von Interventionen. Aufgrund von Personal- und Mittelmangel konnte nicht auf alle Anträge reagiert werden.

Übersicht: Vergleich von Anträgen und tatsächlich durchgeführten Interventionen

Jahr	Zahl der Anträge	Anzahl der tatsächl. Interventionen
1991	51	25
1992	50	29
1993	47	17

Diese Zahlen sind die Hauptindikatoren für den Projekterfolg, der trotz der Defizite im Managementbereich fast als überwältigend zu bezeichnen ist. Hauptgrund für den Erfolg ist das an die Bedürfnisse der Zielbevölkerung angepaßte Serviceangebot der SWMU. Beweis dafür sind die hohe Zahl der Anträge auf Intervention des Projekts und die hohen manuellen Eigenleistungen der Bevölkerung zu einer Jahreszeit, in der wegen der Trockenheit und der hohen Temperaturen außer kleingartenmäßigem Gemüsebau in der Nähe von Brunnen keine landwirtschaftlichen Aktivitäten stattfinden und traditionell andere Tätigkeiten, wie Hausbau und soziale Verpflichtungen im Vordergrund stehen.

Die landwirtschaftlichen Aktivitäten sind bei der gambischen Bevölkerung weitgehend nach Geschlechtern getrennt. Nahezu alle Haushalte haben Felder auf dem "Hochland" und im "Tiefland". Die Männer beschäftigen sich mit dem Anbau von Hirse, Mais und Erdnüssen im "Hochland" (dies ist alles Land, das aus der zeitweise überschwemmten und tidegefährdeten Auelandschaft des Gambiaflusses und seiner Zuflüsse herausragt; grundsätzlich liegt das Land nirgends höher als etwa 50 m über NN), die Frauen beschäftigen sich während der Regenzeit vorzugsweise mit Reisproduktion im "Tiefland" (Sumpfreis). So sind mehr als 90% der Reisflächen unter Kontrolle der Frauen. Reis ist hauptsächlich Subsistenzkultur, Überschüsse werden jedoch zur Erzielung von Bareinnahmen auf dem Markt verkauft oder finden Verwendung als Tauschobjekt; auch zur Bezahlung von Gelegenheitsarbeitern werden sie verwendet.

Während der Trockenzeit wird von Frauen (nach Projektangaben etwa die Hälfte der verheirateten Frauen eines Dorfes) in den Reisparzellen mit Bewässerung aus Flachbrunnen auf Kleinparzellen von 20 bis 50 m² Gemüse angebaut, das selbst vermark-

tet wird oder über Händler in die Städte gebracht wird. Die Einnahmen von einer 50 m² - Parzelle betragen etwa 150 bis 200 D. Der Gemüseverbrauch für die Eigenversorgung ist in den ländlichen Familien gering.

In den vergangenen Projektphasen hat sich gezeigt, daß Frauen außerordentliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Reisflächen zu verbessern und zu erweitern. Auch die manuellen Leistungen (Transport des Baumaterials) beim Bau der Dämme werden zum großen Teil von Frauen erbracht. Allerdings beteiligen sich auch die Männer mit Interesse an diesen Arbeiten. Ein Grund hierfür mag die Sicherung und Verbesserung der Nahrungsbasis der Familie sein. Untersuchungen des Projekts über die Einnahmenverteilung aus dem Reisverkauf innerhalb der Familie liegen nicht vor. Es ist auch noch nicht klar, ob und inwieweit sich die Männer auf den rehabilitierten Reisflächen stärker engagieren. Grundsätzlich gibt es nur geringe Erkenntnisse darüber, nach welchen Gesichtspunkten die Dorfbevölkerung die Parzellen in den neuen Reisanbaugebieten unter sich verteilt. Aus anderen Projekten wird berichtet, daß größere Haushalte (mit mehr Arbeitskräften) auch mehr Land erhalten und mehr Männer als vorher eine Reisparzelle bearbeiten. Auch scheinen die Männer dann die "besseren Parzellen" für sich auszuwählen. Allerdings sollen die besseren Parzellen auch an die älteren Frauen und an Frauen aus Familien mit höherem sozialen Status vergeben werden.

Neben der Unsicherheit über die Auswirkungen der Landerschließung auf die Situation der Frauen besteht Ungewißheit über die Konsequenzen des Anbaus von Dauerkulturen (v.a. Obstbäumen) im Bereich der Bodenbesitzverhältnisse. Bäume, insbesondere Nutzbäume, manifestieren in Westafrika im allgemeinen Besitzansprüche. Durch Maßnahmen des Erosionsschutzes könnte in ungewolltem Ausmaß in das Sozialgefüge der Dörfer eingegriffen werden. Es empfiehlt sich deshalb, die sozialen Folgen der Landerschließung und Landkonservierung genau zu beobachten.

Im Managementbereich wurden praktisch keine Ergebnisse erzielt. Die in der MDI - Studie vorgeschlagene Reorganisation der SWMU wurde aus verschiedenen Gründen nicht durchgeführt. Als Hauptgrund wurde von den Verantwortlichen im Landwirtschaftsministerium angegeben, daß die Unit als Unterabteilung des Ministeriums nicht separat reorganisiert werden kann, da die gesamte Administration des Landes nach einem Prinzip arbeiten muß. Andere Vorschläge zur Verbesserung des internen Managements wären jedoch ohne weiteres sinnvoll, notwendig und durchführbar.

Ausbildungspläne für Trainingskurse für "change agents" liegen nicht vor. Da sie unerlässlich für die Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen sind, sollten sie unbedingt angefertigt werden.

Die als Managementinstrument eigentlich unentbehrliche M + E Abteilung spielt nur eine marginale Rolle. Es besteht ein klares Defizit an Informationen in allen Bereichen. Die Abteilung ist personell schwach besetzt und hat keine klare Aufgabenstellung.

4.3 Analyse und Beurteilung der Projektsteuerung

Das Projekt wird von der regional zuständigen Abteilung der GTZ mit Unterstützung durch P + E im Rahmen der üblichen Projektverwaltung betreut. Anlässlich der regelmäßigen Besuche der Projektverantwortlichen wurden beim Träger die Probleme der Partnerschaftsleistungen und des Projektmanagements (erfolglos) angesprochen.

Die Projektsteuerung durch die Partnerseite (das Landwirtschaftsministerium) erscheint minimal. Anlässlich der PFK konnte wegen sich widersprechender Aussagen nicht festgestellt werden, ob der Träger im Rahmen eines internen Berichtswesens des Landwirtschaftsministeriums regelmäßig ausreichend über das Projekt informiert wird.

4.4 Leistungserbringung durch die Projektpartner

Wie in Kapitel 4.1 bereits dargestellt wurde, beschränken sich die Leistungen des gambischen Partners auf die Personalkosten und gelegentliche Treibstoffdotationen, deren Eintreffen jedoch unsicher ist, und die eher im Sinne wohlwollend verteilter Geschenke an die Belegschaft verteilt werden, um die täglichen Personaltransporte zwischen den Wohnquartieren und dem etwas außerhalb der Stadt liegenden Sitz der SWMU zu sichern. Eine detaillierte Aufstellung des gambischen Beitrags befindet sich in Teil II, "Wirtschaftliche Ergebnisse der Projektmaßnahmen". Es ist hier festzuhalten, daß dem gambischen Personal berufliche Aktivitäten ausschließlich durch den deutschen Beitrag und gelegentliche Auftragsarbeiten für andere Projekte ermöglicht werden.

Die deutschen Leistungen wurden entsprechend Projektabkommen und BMZ - Auftrag erbracht.

4.5 Zusammenfassende Beurteilung der Projektdurchführung

Der deutsche Berater für Projektplanung und -management hat eine entscheidende Bedeutung bei der Finanzplanung und dem Einsatz der deutschen Mittel. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung und Verbesserung des Managements kamen aus verschiedenen Gründen nicht zur Durchführung. Hauptgründe dafür sind daß eine Reorganisation der SWMU im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsreform durchgeführt werden müßte und Unverständnis für die Notwendigkeit der Verbesserung des Managementsystems. Obwohl auch einfache Managementgrundregeln, wie regelmäßige Arbeitsbesprechungen oder Finanz- und Personalplanung, nicht beachtet werden, werden die Aktivitäten im Rahmen eines "kollegialen Ansatzes" weitgehend effektiv durchgeführt. Die in der Planung vorgesehene Rehabilitation oder Erschließung von 250 ha Reisanbauflächen wurde um das 3,3-fache übertroffen; das Ziel der Bodenkonservierungsmaßnahmen von 500 ha wurde zu 91% erreicht. Dadurch, daß das Projekt nur auf Antrag von Dörfern tätig wird und die Zielbevölkerung in Planung und Durchführung der Maßnahmen durch die repräsentativen Konservierungskomitees integriert ist und die Serviceleistungen der SWMU exakt den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprechen, kommt es zu sehr hohen Eigenleistungen. SWMU/Projekt unterstützen praktisch nur die Selbsthilfemaßnahmen der Bevölkerung.

Da Erosionsschutz- und Bodenkonservierungsmaßnahmen von der Bevölkerung nicht als essentiell anerkannt werden, konzentriert sich das Projekt auf die Erschließung und Rehabilitation von Reisflächen am Unterlauf der Wassereinzugsgebiete. Dies erscheint sinnvoll angesichts der aktuellen Getreideimporte von jährlich etwa 50.000 Tonnen. Da sich der Reisanbau hauptsächlich in der Hand der Frauen befindet, tragen die Projektmaßnahmen direkt zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Frauen bei. Die Langzeitwirkungen auf die Situation der Frauen sollten jedoch sorgfältig beobachtet werden. Auch die Effekte des Anbaus von Dauerkulturen auf die Bodenbesitzverhältnisse sollten beobachtet werden, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die Leistungserbringung durch den gambischen Partner ist aufgrund der schlechten wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Landes ungenügend. Es ist nicht damit zu rechnen, daß die Betriebskosten der SWMU tatsächlich vom Träger aufgebracht werden.