

Bolivien: Naturressourcenschutz Santa Cruz

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	41010 / Umweltpolitik und –verwaltung	
BMZ-Projektnummer	1990 65 244 Naturressourcenschutz Santa Cruz	
Projekträger	Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Secretaria Departamental de Desarrollo Sostenible, UTD-PLUS	
Consultant	Arbeitsgemeinschaft IP Institut für Projektplanung GmbH, Consulting Engineers Salzgitter (CES) GmbH, Kirchner & Wolf Consult GmbH	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	06/1990	04/1991
Durchführungszeitraum	1. Phase 06/1992 2. Phase 06/1995	1. Phase 03/1993 2. Phase 08/1998
Gesamtkosten	6,4 Mio EUR	9,2 Mio EUR
Eigenbeitrag	1,3 Mio EUR	1,6 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,1 Mio EUR	7,6Mio EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

* Nach in 1994 erfolgter Aufstockung um 2,5 Mio EUR

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-Vorhaben war Teil des von der Weltbank finanzierten „Eastern Lowlands: Natural Resource Management and Agricultural Production Project“. Es übernahm dessen Komponente Landnutzungsplanung und nach der in 1994 erfolgten Aufstockung auch die Komponente „Demarkierung indianischer Gebiete“ und wurde als eigenständiges FZ-Vorhaben durchgeführt. Es umfasste im Wesentlichen die Erstellung und rechtliche Verankerung eines Raumordnungs- und Landnutzungsplans für das Departamento Santa Cruz („Plan de Uso del Suelo – DSC-PLUS“) zur Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine geordnete Landentwicklung und -nutzung, Maßnahmen zur Umsetzung des DSC-PLUS, einschließlich Demarkierung indigener Gebiete und der Konsolidierung der Bodenrechte indigener Bevölkerungsgruppen, Sicherungsmaßnahmen für Nationalparks und andere Schutzgebiete sowie den Aufbau und die Stärkung der für die Umsetzung des PLUS verantwortlichen Trägerinstitution.

Oberziel war die nachhaltige Nutzung der erneuerbaren Ressourcen des DSC unter angemessener Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Interessen. Es galt als erreicht, wenn die Projektziele erreicht waren.

Projektziele des Vorhabens bei PP waren Beiträge (a) zur geordneten Landentwicklung und –nutzung; (b) zur Sicherung von Nationalparks und Schutzgebieten und (c) zum Schutz der Lebensräume indigener Einwohner im DSC.

Indikator für die Projektzielerreichung war die Übereinstimmung von tatsächlicher Landnutzung mit dem Raumordnungsplan. Er sollte ab 1993 jährlich erhoben werden und auch als erreicht gelten, wenn sich die Rodungsrate über den Stand bei PP erhöhte, vorausgesetzt, sie erfolgte in dafür ausgewiesenen Flächen.

Im Rahmen der FK mit Aufstockung vom 12.4.1994 hatten wir dem BMZ mitgeteilt, dass der Entwurf des Landnutzungsplans fertig gestellt und das GIS eingerichtet worden war. Wir informierten, dass die Tätigkeit des Consultants in dieser Phase primär die Unterstützung des Trägers bei der rechtlichen Verankerung des Raumordnungsplans und seiner Umsetzung betraf und änderten die Projektziele wie folgt: Schaffung der Voraussetzung für (a) eine geordnete Landentwicklung und –nutzung, (b) eine Sicherung von Nationalparks und Schutzgebieten und (c) den Schutz der Lebensräume indigener Einwohner.

Projektzielindikatoren waren: (1) Die für die Umsetzung des PLUS notwendigen Gesetze und Dekrete bzgl. seiner rechtlichen Verbindlichkeit sind erlassen; (2) CORDECRUZ betreibt das GIS und beschafft die notwendigen Satellitenbilder aus eigenen Mitteln; (3) Die indigenen Gemeinden nutzen die verfügbaren Rechtsmittel bei Verletzung ihrer Territorien und Rechte.

Indikator für das unveränderte Oberziel war die Übereinstimmung von tatsächlicher Landnutzung mit dem Raumordnungsplan.

Das Zielsystem weist in seiner ursprünglichen aber auch seiner geänderten Fassung gewisse Mängel auf. Zum einen ist auf Ebene der Projektziele inhaltlich nicht klar genug bestimmt, was konkret unter einem Beitrag bzw. der Schaffung von Voraussetzungen für die Projektziele (a) geordnete Landentwicklung und -nutzung; (b) Sicherung von Nationalparks und Schutzgebieten; (c) Schutz der Lebensräume indigener Einwohner im DSC verstanden werden soll und damit als Bewertungsgrundlage verwendet werden kann. Denkbar wäre hier z. B. für die zu erhaltende Waldfläche die Angabe bestimmter Anteile an der Gesamtfläche des DSC gewesen. Unbefriedigend ist weiterhin, dass keine Angaben darüber gemacht werden, ob alle Projektziele erfüllt sein müssen, damit das Oberziel erreicht ist, oder ob es ausreicht, wenn bestimmte Projektziele erreicht werden. Die in das geänderte Zielsystem aufgenommene Angabe eines Indikators für die Oberzielerreichung ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

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

Bei PP waren folgende Komponenten vorgesehen: (1) Erarbeitung eines Raumordnungsplans für das gesamte DSC; (2) Regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des Raumordnungsplans (Satellitenbilder und terrestrische Kontrollen); (3) Festlegung von Normen für Rodungserlaubnisse und deren Kontrolle sowie Erstellung von Boden- und Vegetationskarten für ausgewählte Gebiete des DSC; (4) Stärkung des „Departamento de Recursos Naturales (DRN)“ des Trägers „Corporation Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ)“ insb. im Bereich GIS; (5) Einsetzung einer internationalen Expertenkommission zur Begutachtung von Umweltaspekten; (6) Erarbeitung von Studien und Sicherungsmaßnahmen in ausgewählten Nationalparks (die u.a. den Bau einer Ausbildungsstätte umfassen); (7) Demarkierung indigener Territorien und Landtitulierung (nach Aufstockung in 1994). Von den Maßnahmen sollten ursprünglich (1-3) den eigentlichen Schwerpunkt des FZ-Vorhabens bilden, nach der Aufstockung wurde auch (7) ein Schwerpunkt.

Rückblickend zeigen sich folgende Schwächen der Projektkonzeption: (a) Im Rahmen des DSC-PLUS (1:250.000) werden Landnutzungskategorien z. T. zu pauschal festgesetzt. (b) Die im DSC-PLUS enthaltenen Nutzungsrichtlinien sind sehr grob und müssen ergänzt werden, um die Basis für operative Entscheidungen bilden zu können. (c) Die Maßnahmen zur Etablierung des DSC-PLUS beschränkten sich i. W. auf die Ebene des DSC. Die Gemeinden als wichtige „stakeholder“ wurden nicht genügend berücksichtigt. Eine zumindest modellhafte technische Unterstützung von Gemeinden (z. B. in Gebieten die einem besonders hohem Nutzungsdruck ihrer natürlichen Ressourcen

ausgesetzt sind) bei der Erstellung der erforderlichen Detailpläne, i.e. kommunale PLUS (1 : 50.000) auf Basis des DSC-PLUS (1:250.000), war nicht Teil der Projektkonzeption, erfolgte aber teilweise später im Rahmen eines TZ-Vorhabens. Folge war der zunächst geringe Bekanntheitsgrad des DSC-PLUS und seiner Durchführungsverordnungen auf den unteren Ebenen. (d) Sinnvoll gewesen wäre eine stärkere Unterstützung der Landtitulierung. Hierzu hätte die erst in 1996 gegründete INRA, die nur über ungenügende personelle und finanzielle Kapazitäten verfügte, stärker unterstützt (u.a. durch TZ) und ihre Aktivitäten besser mit dem PLUS synchronisiert werden sollen. (e) Eine eher technische Schwäche stellt die Wahl der verwendeten GIS-Software dar.

Wesentliche Abweichungen ergaben sich vor allem durch die Verlängerung der Durchführungszeit und dadurch, dass in den Bereichen Unterstützung des Trägers bei der rechtlichen Verankerung des DSC-PLUS sowie bei der Demarkierung und Sicherung der indianischen Landtitel (v. a. wegen Trägerschwächen) ein erheblich umfangreicherer als ursprünglich geplanter Consultanteinsatz erforderlich wurde.

Trotz der o. g. Einschränkungen ist der DSC-PLUS Grundlage der operativen Landnutzungsplanung des DSC. Da er nationale Gesetzeskraft hat, hat er Struktur bildende Wirkungen auch für die Landnutzungsplanung in anderen Regionen Boliviens. Der DSC-PLUS enthält wesentliche Bestimmungen für den Erhalt und die Ausweisung von Schutzgebieten. Wir beurteilen die Projektkonzeption bis auf die genannten Einschränkungen als angemessen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bezogen auf die einzelnen Programmkomponenten wurden folgende Ergebnisse erreicht:

(a) Landentwicklung und –nutzung: Ein Raumordnungs- und Landnutzungsplan, DSC-PLUS, ist für das insgesamt 370.000 qkm große Departamento Santa Cruz im Maßstab 1:250.000 erstellt. Sein Inhalt ist vor allem normativ, d.h. auf Basis bestimmter Sachkriterien (u.a. geologische, hydrologische, Viehzucht, Vegetationscover, Besiedelung) haben die relevanten Interessensgruppen eine Einigung über folgende Aufteilung der Fläche des DSC auf insgesamt 6 Nutzungskategorien erzielt: (a) intensive mechanisierte Landwirtschaft 8 %; (b) Vieh- und Weidewirtschaft 20 %; agro-silvo-pastorale Nutzung 10 %; (c) Forstwirtschaft 27 %; Forst mit eingeschränkter Nutzung 10 %; (d) Schutzgebiete 24 %. Auf Straßen und urbane Gebiete entfallen ca. 1 %. Die für jede Landnutzungskategorie des DSC-PLUS erstellten groben Landnutzungsrichtlinien sind allerdings noch nicht hinreichend detailliert für operative Entscheidungen auf Betriebsebene. Der DSC-PLUS ist durch das „Ley de la República“ rechtlich abgesichert, damit ist die Landnutzung entsprechend dem DSC-PLUS zwingend vorgeschrieben. Ein wichtiges Ergebnis des DSC-PLUS war, dass der im Rahmen des Weltbankvorhabens geförderte großflächige Sojaanbau überwiegend auf hierfür ökologisch geeignete Flächen beschränkt wurde. Die Anwendung des DSC-PLUS weist Probleme auf, da (1) Für Landnutzungsentscheidungen auf Gemeindeebene vielfach noch detailliertere Kartierungen, d.h. kommunale PLUS im Maßstab 1:50.000 fehlen. (2) Insbesondere für die Landnutzungskategorien „intensive mechanisierte Landwirtschaft“ und „Vieh- und Weidewirtschaft“ (Flächenanteil 38 %) sind die Nutzungsregeln des DSC-PLUS nicht genügend detailliert. Die zuständigen Institutionen SF, SAG, INRA oder die Municipios sind mangels Mittel nicht in der Lage, die Einhaltung der Nutzungsregeln flächendeckend zu überwachen. (3) Das im Rahmen des DSC-PLUS errichtete GIS wird wegen fehlender Mittel nicht mehr betrieben und ist veraltet. (4) Eine systematische Kontrolle, ob die Landnutzung den Bestimmungen des DSC-PLUS folgt, fand seit 1995 nicht mehr statt. Allerdings konzentrieren sich die Verstöße gegen die Nutzungsregelungen auf land- und weidewirtschaftlich genutzte Flächen. Die klassifizierten Wald- und Naturschutzflächen (Flächenanteil 62 %) sind hiervon weniger betroffen u. a. wegen der größeren Abgelegenheit.

(b) Sicherung von Nationalparks und Schutzgebieten: Der DSC-PLUS weist die Nationalparks Noel Kempff und Ambaro sowie drei weitere neue Nationalparks und vier regionale Schutzgebiete aus. Daneben sind weitere Schutzgebiete auf Gemeindeebene entstanden (Gesamtfläche Schutzgebiete: 6 Mio ha). Die Betriebssituation der Parks Noel Kempff und Ambro ist unbefriedigend. Die im Rahmen des DSC-PLUS ausgewiesenen Waldschutzgebiete werden i. W. respektiert. Allerdings ist dies nicht nur eine Folge des durch den DSC-PLUS verbesserten Rechtsschutz sondern auch der vergleichsweise hohen Abgeschlossenheit vieler Waldschutzgebiete.

(c) Schutz der Lebensräume indigener Einwohner: Hier erfolgte die kartographische Erfassung und Demarkierung sämtlicher indigener Territorien im DSC (8,1 Mio ha). Hiervon besitzen mittlerweile 1,4 Mio ha einen formalen Rechtstitel und der Rest liegt zur Registrierung vor. Die bereits vorliegenden

Dokumente gewähren den Indios aber bereits einen rechtlichen Schutz ihrer Lebensräume. In den indigenen Kommunen haben sich mittlerweile kompetente Dachverbände gebildet, die die Interessen der Indios wirksam wahrnehmen.

Im Bereich des DSC-PLUS sind mit der Erstellung und rechtlichen Verankerung einer Raumordnungs- und Landnutzungsplanung die Projektziele teilweise erreicht worden. Defizite bestehen in der unzureichenden Erstellung detaillierter Landnutzungspläne auf Gemeindeebene. Infolge mangelnder Finanzmittel werden die Landnutzungsregelungen nicht ausreichend kontrolliert, was insbesondere für die Flächen, die gemäß DSC-PLUS land- und weidewirtschaftlich genutzt werden (38 % der Gesamtfläche), ein Nachhaltigkeitsrisiko darstellt. Hingegen hat sich der Schutz der gemäß DSC-PLUS als Wald ausgewiesenen TFPF- und Schutzgebietsflächen (Anteil: 62 %) verbessert, da sie nicht in andere Nutzungsformen überführt werden dürfen und hier illegale Rodungen vergleichsweise selten sind. Mangelnde Budgetzuweisungen gefährden in einigen Bereichen die Nachhaltigkeit der Projektzielerreichung. Im Bereich Sicherung bestehender Nationalparks ist der Träger SNAP mangels Mittel nicht in der Lage, einen adäquaten Betrieb des Parks „Ambaro“ zu gewährleisten. Ebenfalls mangels Mitteln wird die aus FZ-Mitteln erstellte Parkwächterschule derzeit nur zu 10 % ihrer Kapazität genutzt. Der Betrieb des Nationalparks „Noel Kempf Mercado“ durch die NRO FAN war bislang zufrieden stellend, allerdings ist unklar, ob die FAN den bestehenden Managementvertrag, der in 2005 ausläuft, verlängert. Geschieht dies nicht, würde er künftig von der wenig leistungsfähigen SNAP betrieben werden. Mit Bezug auf die Landtitulierung ist festzustellen, dass hier in Folge unzureichender Mittel der INRA die eigentliche Titulierung der indigenen Gebiete bislang sehr schleppend verläuft. Von den insgesamt 8,1 Mio ha an erfassten indigenen Gebieten ist die formale Titulierung erst bei rd. 17 % erfolgt. Wir beurteilen die Effektivität des Vorhabens als insgesamt noch ausreichend (Stufe 3).

Angesichts des anhaltenden Nutzungsdrucks auf die Naturressourcen der DSC ist die Relevanz des Vorhabens hoch. Grundsätzlich ist der im Vorhaben gewählte Weg der Schaffung eines nach fachlichen Kriterien erstellten und verbindlichen Landnutzungsplans sinnvoll, um zur Verbesserung der Landnutzung beizutragen. Allerdings bedarf es, damit die Wirkungen des DSC-PLUS auf das Oberziel hinreichend spürbar werden, einer verstärkten Erstellung detaillierter kommunaler PLUS, auf deren Basis die operative Landnutzungsentscheidungen getroffen werden. Für die hiervon besonders betroffenen (teil)landwirtschaftlich genutzten Flächen (Anteil: 38 %) ist auch erforderlich, dass die Einhaltung der Regeln des DSC-PLUS und der kommunalen PLUS wirksamer kontrolliert wird. Derzeit geschieht dies nicht in ausreichendem Maß. Allerdings hat sich für knapp 2/3 der Gesamtfläche, die als Wald bzw. Schutzgebiete klassifiziert ist, die Nutzung verbessert. Insgesamt beurteilen wir die Signifikanz und Relevanz des Vorhabens als noch ausreichend (Stufe 3).

Die Kosten der wesentlichen Projektkomponenten betrachten wir als insgesamt noch angemessen. Beim Projektoutput des DSC-PLUS handelt es sich im Wesentlichen um rechtlich verbindliche Regelungen der Landnutzung auf einer übergeordneten Ebene, diese müssen aber verstärkt durch detaillierte kommunale PLUS ergänzt werden, um eine bessere Wirksamkeit zu erlangen, was derzeit in noch nicht ausreichendem Maße geschieht. Der derzeitige Projektoutput ist daher noch nicht befriedigend. Wir beurteilen die Effizienz des Vorhabens als insgesamt nicht mehr ausreichend (Stufe 4)

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt bewerten wir als noch ausreichend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Um die Umsetzung von nationalen oder regionalen Rahmenpläne für die Landnutzung zu verbessern, müssen diese um für operative Landnutzungsentscheidungen hinreichend detaillierte Pläne ergänzt werden. Es sollten Anreize geschaffen werden, damit untergeordnete Gebietskörperschaften, soweit sie einen Entscheidungsspielraum über die lokale Landnutzung haben, entsprechend detaillierte lokale Landnutzungspläne erstellen. Ein solcher Anreiz könnte darin bestehen, dass aus bestimmten Landnutzungsgenehmigungen Einnahmen für die Gemeinden generiert werden (i.e. kommunaler Landnutzungsplan und genehmigte Betriebspläne als Grundlage einer Landbesteuerung auf kommunaler Ebene). Insofern stellt eine ausreichende kommunale Finanzautonomie eine wichtige Rahmenbedingung für diesen Typ von Vorhaben dar. Weiter ist durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen, dass die Trägerinstitutionen hinreichende Kapazitäten haben, um die planerischen Regelungen anzuwenden und umzusetzen. Denkbar hierzu erscheinen die Instrumente (a) personelle Unterstützung sowie (b) Kooperation mit anderen Gebern bzw. TZ für eine hinreichend lange Unterstützung der Trägerinstitutionen.

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.