

**Madagaskar: Umweltaktionsplan 1a (Hauptphase)**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	41030 / Biodiversität	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1998 65 296, 1998 70 130	
<b>Projekträger</b>	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées /ANGAP)	
<b>Consultant</b>	WWF / GFA	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>		
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	3. Quartal 1998	3. Quartal 1998
<b>Durchführungszeitraum</b>	84 Monate	126 Monate
<b>Investitionskosten</b>	5,2 Mio. EUR	5,6 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,7 Mio. EUR	0,7 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	4,0 Mio. EUR	4,4 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	WWF: 0,5 Mio. EUR	WWF: 0,6 Mio. EUR
<b>Erfolgseinstufung</b>	2	
• <b>Relevanz</b>	1	
• <b>Effektivität</b>	2	
• <b>Effizienz</b>	2	
• <b>Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen</b>	2	
• <b>Nachhaltigkeit</b>	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben ist Bestandteil eines von Madagaskar begonnenen und verschiedenen Gebern sowie Nichtregierungsorganisationen unterstützten Programms zur Sicherung von 13 Schutzgebieten (SG), die Bestandteil des madagassischen Umwelt-Aktionsplans sind. Oberziel des Vorhabens war ein Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt Madagaskars sowie zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen der Anrainerbevölkerung. Projektziel waren nachhaltiger Schutz und Bewirtschaftung der Schutzgebiete (SG) Andringitra, Andranahibe Sud, Marojejy und Pic Ivohibe durch die Parkverwaltung und die Anrainerbevölkerung (Zielgruppe).

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

Kernstück der Konzeption war die Schaffung einer rechtlich unabhängigen Stiftung zur Finanzierung der 13 Schutzgebiete der "Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar" (FAPB), deren finanzielle Ausstattung aus FZ-Mitteln und Mitteln einer Schuldenumwandlung bereitgestellt wurde. Aus den Erträgen des Stiftungskapitals werden die Kosten der Aufrechterhaltung der Schutzgebiete finanziert. Folgende Investitionen wurden im Rahmen des Vorhabens umgesetzt:

- Verwaltung der Schutzgebiete (z.B. Grenzmarkierungen, Verwaltungsgebäude).
- Nachhaltige Bewirtschaftung und Umweltkommunikation (z.B. touristische Erschließung der Schutzgebiete mit Zugangs- und Wanderwegen, Camps, Kooperation mit Schulen und Institutionen der Erwachsenenbildung).
- Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur (z.B. Unterstützung von Renovierungen von Schulen, Gesundheitszentren und dörflichen Wasserversorgungssystemen).
- Nachhaltige Land- und Waldnutzung (z.B. Einführung von Ortsgrenzen zur Kontrolle und Eindämmung von Vegetationsbränden, Ausweisung von Schutzwäldern).

Projekträger ist die Agence Nationale de la Gestion des Aires Protégées (ANGAP), die 1990 als gemeinnütziger Verein gegründet wurde und die sich seitdem zu einer insgesamt sinnvoll konzipierten, dezentralen und stark arbeitsteiligen Parkverwaltung entwickelt hat. Mit 850 Mitarbeitern und zunehmend in Kooperation mit der Anrainerbevölkerung stellt ANGAP den Betrieb von 40 der 46 ihr anvertrauten Schutzgebiete sicher, sechs sind bisher noch ohne Verwaltung. Die Schutzgebiete haben eine Ausdehnung von insgesamt 1,7 Mio. ha.

Grundlage für die Bewirtschaftung der Schutzgebiete bilden die Management- und Jahresarbeitspläne, die internationalen Standards entsprechen. Die Anrainer werden zum einen über die Mitwirkung in "conseils des aires protégées" bei der Arbeits- und Budgetplanung beteiligt. Auch über das System der „vigilance villageoise“ sind die Anrainer aktiv in das Management der Schutzgebiete eingebunden.

## **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Das Projektziel des nachhaltigen Schutzes und Bewirtschaftung der 13 Schutzgebiete ist erreicht worden. Die Managementpläne und Jahresarbeitspläne für die Schutzgebiete entsprechen internationalen Standards und sie werden umgesetzt.

Anlässlich der Schlussprüfung konnte keine weitere Degradation der Wald- und Weideflächen festgestellt werden. Die Bestände wichtiger Tierarten, insbesondere der Lemuren, sind stabil. Damit ist auch ein Beitrag zum Oberziel des Schutzes der biologischen Vielfalt Madagaskars erreicht worden.

Hinsichtlich des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen der Anrainerbevölkerung konnte festgestellt werden, dass sich das Wasserdargebot in der Anrainerzone verbessert habe (z.B. Ergiebigkeit von Quellen, Verfügbarkeit in der Trockenzeit etc.). Durch diese Verbesserung konnten die Reiserträge (Hauptanbauprodukt der Anrainer) stabilisiert und z.T. auch erheblich gesteigert werden (20-50 % gegenüber der Situation bei Projektbeginn).

Eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Vorhabens ist insofern schwierig, als sich „öffentliche Güter“ wie der Erhalt von biologischer Vielfalt bzw. Ökosystemen tendenziell einer monetär bezifferbaren Bewertung entziehen. In qualitativer Hinsicht ist der Wert der o. g. öffentlichen Güter unstrittig und reicht nach allgemeiner Einschätzung über den Rahmen einzelner Volkswirtschaften hinaus. Der grundsätzlichen Forderung, dass der „Ressourcenschutz“ die Lebensverhältnisse der

unmittelbar betroffenen Bevölkerung nicht nur nicht weiter destabilisiert („do no harm“), sondern zu einer spürbaren Verbesserung beiträgt, wurde im Vorhaben Rechnung getragen.

Die Armutssituation im Projektgebiet ist – wie generell im strukturschwachen ländlichen Raum Madagaskars – durch einen Anteil von mindestens 80 % armer Menschen charakterisiert. Über das o.g. „no harm“-Prinzip hinaus hat das vorliegende Programm mit seinen Maßnahmen der Anrainer- sowie auch der Tourismusförderung dazu beigetragen, die Armut in den Regionen zu mindern.

Den positiven Effekten des Umweltschutzes standen nur geringe, zeitlich und örtlich begrenzte nachteilige Umweltwirkungen entgegen (Bau von einfachen Tourismusunterkünften, Pisten). Mit der institutionalisierten Einbeziehung der Anrainer war das Vorhaben auf gute Regierungsführung ausgerichtet.

Durch Schaffung neuer Arbeitsplätze für Frauen in den Tourismuseinrichtungen und durch Absatzmöglichkeiten für handwerkliche Produkte wie Souvenirs, aber auch durch den Ausbau der Schulen hatte das Vorhaben Potenzial zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen.

Zusammenfassend bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhaben wie folgt:

**Relevanz:** Die Schutzgebiete sind einerseits von hohem Wert hinsichtlich ihrer biologischen Vielfalt (mit z.T. weltweit einzigartiger Fauna und Flora als globalem Gut), andererseits als Wasserspeicher von überregionaler Bedeutung – und somit als Interventionszonen auch rückblickend gut ausgewählt. Als Kernprobleme waren die von den Anrainergebieten ausgehende und bis in die Schutzgebiete wirkende nicht nachhaltige Landnutzung und parallel dazu die unzureichende Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Verwaltung der Schutzgebiete zutreffend identifiziert worden. Die systematische Einbeziehung der Anrainer in das Schutzgebietsmanagement und eine thematisch eng verknüpfte Randzonenförderung als wesentliche Säulen des Vorhabens entsprechen in Wirkungsbezug und Konzeption auch heutigem Stand. Das Vorhaben entspricht entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Richtlinien des BMZ zu Erhalt und Förderung der Biodiversität (MDG 7), zur Armutsminderung (MDG 1) sowie den Schwerpunkten der BMZ-Länderstrategie. Konzeptionell und organisatorisch war das Programm gut in die vorhandene Geberlandschaft integriert. Die Zusammenarbeit mit anderen Gebern wie Weltbank, Agence Française de Développement, World Wildlife Fund kann als sehr gut bewertet werden (Teilbewertung: Stufe 1).

**Effektivität:** Das Projektziel des nachhaltigen Schutzes und Bewirtschaftung der Schutzgebiete ist erreicht worden. Anlässlich der Schlussprüfung konnte keine weitere Degradation der Wald- und Weideflächen festgestellt werden. Die Managementpläne und Jahresarbeitspläne für die Schutzgebiete entsprechen internationalen Standards und werden umgesetzt (Teilbewertung: Stufe 2).

**Effizienz:** Die Kosten von rd. 40 EUR/ha für die Einrichtung der Schutzgebiete zwar relativ hoch, angesichts der Kleinteiligkeit der Flächen und der erbrachten Infrastruktur- und Anrainermaßnahmen sowie der Laufzeit aber auf akzeptablem Niveau. Für eine insgesamt befriedigende Allokationseffizienz sprechen der sichtlich stabilisierte Zustand sowohl der Naturräume als auch der über das Programm unterstützten Agrarflächen (v.a. Reisterrassen und Weideflächen), weiterhin die (auch aus Sicht der Bevölkerung) verbesserten Lebensbedingungen und die insgesamt guten Beziehungen zwischen Parkverwaltung und Anrainern (Teilbewertung: Stufe 2).

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Die erwarteten Beiträge des Programms zum Erhalt natürlicher Ressourcen – besonders der biologischen Vielfalt – sowie zu verbesserten Lebensverhältnissen der Bevölkerung haben sich in nennenswertem Umfang eingestellt. In ökologischer Hinsicht sind sowohl Vegetationsbedeckung als auch Bestandszahlen zumindest stabil geblieben, z.T. wurden sogar Bestandszuwächse festgestellt. Das Wasserdargebot in der Anrainerzone hat sich verbessert (z.B. Ergiebigkeit von Quellen, Verfügbarkeit in der Trockenzeit etc.). Durch diese Verbesserung konnten die Reiserträge (Hauptanbauprodukt der Anrainer) stabilisiert und

z.T. auch erheblich gesteigert werden (20-50 % gegenüber der Situation bei Projektbeginn). Als strukturbildend ist besonders der Beitrag zur institutionellen Einbindung der Anrainer in das Management der Schutzgebiete zu werten. Die generelle Bereitschaft der madagassischen Regierung, ihr Engagement bei der Stärkung des Schutzgebietssystems zu intensivieren kann u.a. als Folge des Vorhabens gewertet werden (Teilbewertung: Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Insgesamt sind die Perspektiven für eine nachhaltige Wirkung sowohl in finanzieller als auch institutionell/sozialer Hinsicht günstig. Für die Finanzierung des laufenden Betriebes der Schutzgebiete, stehen v.a. die Mittel aus einer Schuldenumwandlung bis voraussichtlich 2020 zur Verfügung. Das noch mindestens bis 2013 laufende Sektorengagement der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit und anderer Institutionen strebt explizit an, die Finanzierungsgrundlagen des Schutzgebietssystems weiter zu verbessern. Hinsichtlich des Erhalts natürlicher Lebensräume außerhalb der SG vermittelt nachhaltige, zielgruppenbezogene Waldbewirtschaftung haben sich die Erwartungen an die Nachhaltigkeit bisher noch nicht in vollem Umfang erfüllt. Nach jetziger Lage steht daher zu erwarten, dass die bisher positiven Wirkungen des Vorhabens andauern und allenfalls geringfügig zurückgehen werden (Teilbewertung: Stufe 2).

Unter Abwägung der vorstehend genannten Teilbewertungen ordnen wir dem Vorhaben insgesamt eine gute entwicklungspolitische Wirksamkeit zu (Stufe 2).

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Aus dem Vorhaben lassen sich folgende projektübergreifende Schlüsse ziehen:

- Gerade Initiativen des Ressourcenschutzes erfordern ein langfristiges Engagement und ein ausreichend unter den verschiedenen Geberinstitutionen und auf verschiedenen Ebenen konzertiertes Vorgehen – zumal sie sich i.d.R. in einem Spannungsfeld vielfältiger, häufig widerstreitender Interessen und Akteure bewegen. Mit „langem Atem“ lassen sich am ehesten dauerhaft Erfolge erzielen – oder gar strukturelle Wirkungen dort, wo anderenfalls „ungünstige Rahmenbedingungen“ die Nachhaltigkeitschancen stark einschränken.
- Der Erhalt von biologischer Vielfalt als „globalem öffentlichem Gut“ ist i.d.R. finanziell nicht selbsttragend (z.B. über Eigeneinnahmen). Entsprechend bedarf es flankierender Unterstützung aus externen Finanzierungsquellen – hier: Stiftungsfonds FAPB – um die laufenden Ausgaben des Ökosystemschutzes zu bestreiten.
- Wenn kommerzielle Unternehmen von Schutzmaßnahmen profitieren, sollten diese möglichst frühzeitig kontaktiert bzw. integriert werden, um ergänzende Unterstützungen des jeweiligen Unternehmens einzuwerben.

### **Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)**

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Effizienz als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse

Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

**Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:**

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.