

Nicaragua - Ressourcenschutz BOSAWAS

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	41030 Biodiversität
BMZ-Projektnummer	1998 65 056
Projektträger	SECRETARIA DE COOPERACION EXTERNA, MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES (MARENA)
Consultant	entfällt
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009
	Projektprüfung (Plan)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	3 Jahre
Investitionskosten	2,91 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,36 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,55 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ (KV)
Erfolgseinstufung	4
• Relevanz	3
• Effektivität	4
• Effizienz	3
• Übergeordnete entwicklungs- politische Wirkungen	3
• Nachhaltigkeit	4

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das FZ/TZ-Kooperationsvorhaben (KV) sollte einen Beitrag zum Schutz und zur Entwicklung des 1997 von der UNESCO und 2001 durch nationales Gesetz ausgewiesenen Biosphärenreservats (BSR) BOSAWAS leisten. Die unmittelbare Durchführung des Vorhabens erfolgte mit Unterstützung der TZ über das dem Umweltministerium (MARENA) unterstellte Technische Sekretariat für die Naturreserve BOSAWAS (SETAB).

Oberziel der TZ-Komponente war die Verbesserung der Lebenssituation der ansässigen Bevölkerung unter Sicherung der ökologischen Tragfähigkeit des BSR BOSAWAS (kein eigenständiges Oberziel für FZ-Komponente formuliert). Projektziele der FZ-Maßnahmen waren die angemessene Nutzung und der Betrieb der beschafften bzw. geschaffenen investiven Schutzmaßnahmen (Komponente a) und die Verbesserung des Zugangs armer Bevölkerungsgruppen zu funktionsfähigen und dauerhaft genutzten Einrichtungen der sozialen und ggfs. wirtschaftlichen Infrastruktur (Komponente b) (Indikator für beide Komponenten: mind. 80% der Schutz- bzw. Sozialinfrastrukturinvestitionen 3 Jahre nach Inbetriebnahme funktionsfähig; angemessen genutzt, unterhalten und instand gehalten).

Zielgruppe war ein Teil der im BSR lebenden Bevölkerung, die bei Projektprüfung (PP) 1998 ca. 10.000 Indianer der Mayangna-Ethnie, ca. 45.000 bäuerliche Mestizen sowie etwa 3.000 Beschäftigte im Goldbergbau und freie Goldsucher umfasste. Heute leben im Projektgebiet aufgrund des starken Zuzugs sowie des überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums ca. 300.000 Personen.

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

Im Rahmen der Komponente a) Schutzinvestitionen wurden u.a. folgende Maßnahmen wie vorgesehen durchgeführt: Renovierung und Erweiterung von Verwaltungsgebäuden; Beschaffung von Ausrüstungsgütern (Möbel, EDV, Telekommunikation); Bau und Ausrüstung von Kontrollposten und Verbesserung bestehender Posten; Beschaffung von Fahrzeugen und Kommunikationsmitteln (Mobilfunk, lokale Radiosysteme); Einführung eines Monitoringsystems (Geografisches Informationssystem, meteorologische Stationen); Demarkation von Schutzgebieten; Baumaßnahmen in den Gemeinden zur Errichtung und Ausstattung von Büros zur Raumordnungsplanung sowie von Wachposten und der Bau einer biologischen Station. Die Koordinierung und Überwachung dieser Komponente hatte die GTZ übernommen. Die ursprüngliche Durchführungsdauer von 36 Monaten wurde um mehr als das Doppelte überschritten. Die Ausführung der Bauten war zufrieden stellend.

Im Rahmen der Komponente b) soziale und wirtschaftliche Infrastruktur wurden überwiegend Schulbauten sowie in geringerem Umfang Gesundheitsstationen und Wasserversorgungssysteme über den Sozialinvestitionsfonds FISE errichtet (Ausführung von 25 anstatt der ursprünglich geplanten 28 Maßnahmen). Die auf 36 Monate geschätzte Durchführungszeit wurde um mehr als ein Jahr überschritten. Die Bauausführung war durchgängig zufrieden stellend. Die Verantwortung für das Monitoring der Zielerreichung lag für diese Komponente bei der FZ. Die Federführung für das KV lag bei der GTZ.

Der Betrieb der im Rahmen der Komponente a) geschaffenen Schutzinfrastruktur leidet generell unter der mangelnden Ausstattung mit Betriebsmitteln sowie fehlende Konzepte und Ressourcen für eine ordnungsgemäße Instandhaltung der mobilen Güter und Infrastruktur. Zurzeit befinden sich die Büros von MARENA/SETAB noch in einem relativ guten Zustand, aber erste Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten wären nötig, die nur in einzelnen Fällen auch umgesetzt werden. Dies ist dann auf spezielles Engagement der Beschäftigten vor Ort und/oder die Verfügbarkeit zusätzlicher Gebermittel zurückzuführen. Bereits heute wird die mangelnde Unterhaltung bei den mobilen Gütern deutlich: kaum eines der angeschafften Fahrzeuge ist noch ordnungsgemäß in Betrieb; einige Funkgeräte sind defekt.

In der Komponente b) werden die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie bei anderen FISE-Projekten nach der Bauabnahme durch die Sektorministerien für Bildung und Gesundheit betrieben. Die Schulbauten, die den Großteil der Komponente b) ausmachten, sind auf Grund der sehr dynamischen Bevölkerungsentwicklung in der Region gut ausgelastet und werden offensichtlich angemessen genutzt. Elternbeiräte kümmern sich um Schulbelange und um die Unterhaltung der Schule über ehrenamtlichen Einsatz, wobei jeder Schule pro Jahr rd. 300 US \$ aus dem Wartungsfonds des FISE zur Verfügung stehen.

Auch die Gesundheitsstationen werden gut unterhalten und nach verfügbaren Statistiken der Stationen in stärkerem Maße genutzt als vom zuständigen Ministerium vorgesehen. Auch hier zeigte sich der positive Einfluss der örtlichen Nutzerkomitees, die ebenfalls zur Deckung der Unterhaltungskosten auf den FISE-Wartungsfonds zurückgreifen können (je Gesundheitsstation 350 Euro pro Jahr).

Insgesamt nehmen die Beteiligten an der geschaffenen Sozialinfrastruktur ihre Verantwortlichkeiten mit geringen Einschränkungen wahr: Die Begünstigten engagieren sich in Nutzerkomitees, die Zahlungen aus dem Wartungsfonds des FISE kommen zuverlässig, die Sektorministerien statten die Einrichtungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten ordentlich aus und die Gemeinden übernehmen teilweise eine koordinierende Rolle. Bei unvorhersehbaren Problemen wie Naturkatastrophen stoßen diese Verfahren aber an ihre Grenzen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums in der Projektregion und des hohen Nachholbedarfs entsprechen die geschaffenen Kapazitäten der Sozialinfrastruktur der Komponente b) dem Bedarf. Die Begünstigten werden durch die Einzelprojekte i.d.R. finanziell nicht hoch belastet. Sie leisten ihren Eigenanteil eher durch unentgeltliche Arbeit. Aus dem Wartungsfonds des FISE können Folgekosten beglichen werden, sofern keine unvorhersehbaren Ereignisse eintreten.

Die gesamtwirtschaftliche Rentabilität des Vorhabens kann nicht berechnet werden, da die beabsichtigten Wirkungen vorrangig umweltpolitischer und sozialer Art sind. Die Projektregion hat einen Armutsanteil von deutlich über 50 %. Die von der Sozialinfrastruktur Begünstigten beteiligen sich aktiv an der Planung und Unterhaltung der geschaffenen Einrichtungen und leisten Eigenbeiträge in Form von Arbeitseinsätzen auch.

Das Vorhaben weist ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichberechtigung der Geschlechter auf. Dieses Potenzial wurde in der Komponente b) insofern genutzt, als Frauen in den Nutzerkomitees eine aktive Rolle spielen. In der Komponente a) ist nicht messbar, inwiefern die Gleichberechtigung verbessert wurde.

Die im PPB aufgezeigten Risiken stellen sich aus heutiger Sicht wie folgt dar: Die erwarteten Schwächen von MARENA/SETAB in der Projektdurchführung konnten auch durch massive TZ-Unterstützung nicht behoben werden und führten damit zu langen Verzögerungen in der Durchführung und zu Mängeln bei der Unterhaltung der geschaffenen Einrichtungen der Komponente a). Besonders problematisch ist, dass keine alternativen Mechanismen zur Finanzierung der Folgekosten erschlossen wurden. Der befürchtete steigende Siedlungsdruck auf das BSR BOSAWAS ist eingetreten, wodurch die Vernichtung der Regenwälder in der Pufferzone rasant vorangeschritten ist. Trotz bedeutender Fortschritte bei der Demarkation und Titulierung von Indigenengebieten ist es bis heute nicht gelungen, die Landfrage so zu lösen, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden. Dies hängt nicht zuletzt mit dem fehlenden politischen Konsens der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. In der Komponente b) konnten die Schwierigkeiten bei der Partizipation der Zielgruppe in entlegenen Gebieten weitgehend vermieden werden. Die Nutzerkomitees gleichen soweit wie möglich durch engagierte Arbeit die Mängel der zuständigen Sektorministerien aus.

Relevanz (Teilnote 3): Das Kernproblem hat sich seit PP 1998 nicht geändert: das ökologische Gleichgewicht des BSR und damit der Lebensraum der in der Kernzone lebenden Mayangna-Ethnie ist durch zunehmende, nicht angepasste Nutzung und Besiedlung bedroht. Das BSR BOSAWAS gilt auch heute als prioritär schützenswerter Lebensraum für eine reichhaltige Vielfalt an Pflanzen und Tieren. Darüber hinaus erfüllt das Reservat wichtige ökologische Funktionen, die weit über das Projektgebiet hinausreichen. Gleichzeitig leben heute geschätzt 300.000 Menschen in der Region (1998: 130.000), davon die allermeisten in der Pufferzone. Auch vom heutigen Standpunkt aus ist das Vorhaben damit sektoral von hoher Relevanz. Die Wirkungskette, durch Investitionen in Schutzinfrastruktur und soziale Infrastruktur die Lebensbedingungen der ansässigen Bevölkerung unter Sicherung der ökologischen Tragfähigkeit des BSR BOSAWAS zu verbessern, ist grundsätzlich plausibel. Das Vorhaben entspricht entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Richtlinien des BMZ zu Erhalt und Förderung der Biodiversität (MDG 7) sowie zur Armutsminderung (MDG 1). „Umweltpolitiken, Schutz und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ bildet einen der drei Schwerpunkte des BMZ-Länderkonzepts Nicaragua. Die GTZ ist weiterhin im Sektor und in der Region BOSAWAS aktiv, während das FZ-Engagement auf Grund der schwierigen Rahmenbedingungen und der schwachen Trägerstrukturen beendet wurde. Die deutsche EZ, speziell die GTZ, hat eine große Sichtbarkeit im Umweltsektor durch die Förderung der SETAB erreicht. Der FZ-Beitrag war prinzipiell gut in das TZ-Vorhaben integriert; er hatte eher eine unterstützende als eine gestaltende Funktion. Geberkoordinierung findet dagegen höchstens informell statt.

Effektivität (Teilnote 4): In der Komponente a) entsprechen einige der gebauten oder renovierten Einrichtungen von SETAB nicht den heutigen Bedürfnissen bzw. werden nicht entsprechend der Planung genutzt. Einige Büros wirken intensiver genutzt als andere.

Manche Gebäude von MARENA/SETAB werden nicht in vollem Umfang genutzt. So stehen beispielsweise Schulungsräume leer oder werden als Lager genutzt. Schutzposten sind teilweise nicht mehr in Betrieb, weil Holzschmuggler nunmehr andere Routen wählen oder der Schmuggel erfolgreich eingedämmt wurde. Autos und Funkgeräte werden teilweise genutzt, sind teilweise aber auch schon lange defekt oder die Nutzung leidet unter mangelnden Betriebsmitteln (Kraftstoff). Positiv ist festzuhalten, dass die physische Präsenz von MARENA/SETAB in der Region grundsätzlich verbessert wurde. Die Nutzung der geschaffenen Schutzinfrastruktur variiert allerdings erheblich, so dass in der Summe weniger als 80% der Schutzinvestitionen angemessen genutzt werden und damit das Projektziel in der Komponente a) insgesamt nicht erreicht wurde. Demgegenüber wurde das Projektziel in der Komponente b) erreicht. Hier kommt es wie bereits erwähnt nur in Einzelfällen zu Problemen bei der nachhaltigen Nutzung und Unterhaltung der geschaffenen sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur.

Effizienz (Teilnote 3): Die ursprüngliche Durchführungsdauer von 36 Monaten wurde um mehr als das Doppelte überschritten. In der Komponente a) ergaben sich dadurch einige deutliche Kostensteigerungen, die nur noch teilweise als angemessen betrachtet werden können. Beide Träger – SETAB und FISE – nutzten bei der Vergabe Wettbewerbsverfahren und die Einheitskosten werden insgesamt noch als angemessenen beurteilt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote 3): Der Verzicht auf die Formulierung eines eigenständigen FZ-Oberziels ist auch aus heutiger Sicht nachvollziehbar. Allerdings würde das Oberziel heute mit messbaren Indikatoren unterlegt, wie beispielsweise Entwaldungsrate (s. EZ-Programmziel im 2009 vorgelegten Programmvorschlag für den Sektor) oder spezifische Sozialindikatoren (Einschulungsraten etc.). Satellitenbilder zeigen, dass die Entwaldung seit 1987 deutlich vorangeschritten ist. Während die Kernzone des BSR noch weitgehend intakt ist, steht aufgrund des Fortschreitens der Agrarfront in der Pufferzone kaum noch Tropenwald. Inwieweit der geringe FZ-Beitrag die Entwaldungsrate in dieser Zeit beeinflusst hat, ist seriös nicht abzuschätzen. Ganz allgemein kann festgestellt werden, dass durch die FZ-Maßnahmen Bedingungen geschaffen oder verbessert wurden, um Umweltschutzmaßnahmen im BSR BOSAWAS effektiver umzusetzen und die soziale Lage der ansässigen Bevölkerung zu verbessern. Mangels genauerer sozioökonomischer Daten und einer fehlenden Baseline kann der Beitrag des Projekts zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen jedoch kaum belegt werden. Insgesamt kommen wir zu folgendem Fazit: 1) Auf Gemeindeebene haben die finanzierten Maßnahmen in einzelnen Fällen wirksam einen kleinen Beitrag zur Oberzielerreichung geleistet. 2) Es ist eher zweifelhaft, inwieweit die Maßnahmen strukturelle Wirkungen entfaltet haben, die dauerhaft zu einer Lösung der Kernprobleme in der Region beitragen.

Nachhaltigkeit (Teilnote 4): Die Nachhaltigkeit des Vorhabens ist in der Komponente a) mit erheblichen Risiken behaftet und muss gegenwärtig als nicht gesichert angesehen werden. Für die Unterhaltung der FZ-Investitionen und des BSR BOSAWAS ist MARENA zur Übernahme der Folgekosten auf geberfinanzierte Projekte angewiesen. Es ist unzweifelhaft und prinzipiell akzeptabel (wie bereits bei PP angemerkt), dass Nicaragua hierzu dauerhaft auf externe Unterstützung angewiesen sein wird. Obwohl diese Notwendigkeit allgemein anerkannt wird, sind Fortschritte bei der Generierung dieser externen Mittel bis heute gering, u. a. bedingt durch unzureichenden politischen Willen zur Umsetzung eines klaren Plans, um die vorhandenen internationalen Finanzierungsmechanismen zu nutzen. Die Einrichtung eines nationalen Umweltfonds aus GEF-Mitteln stockt und droht zu scheitern, obwohl die Mittel hierfür seit langem bereitstehen.

Die Nachhaltigkeit in der Komponente b) ist nach gegebenem Kenntnisstand durch den Wartungsfonds des FISE besser gesichert.

Als Gesamtnote ergibt sich aufgrund der nicht ausreichenden Nachhaltigkeit, der nicht zufrieden stellenden Effizienz bei der Projektkomponente a) und der ebenfalls nicht zufrieden stellenden übergeordneten entwicklungspolitische Wirkungen die Bewertungsstufe 4 (nicht zufrieden stellend).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen der Komponente a) haben erneut gezeigt, dass die Nachhaltigkeit bei umweltpolitischen FZ-Vorhaben mit einem einfachen Projektansatz nur unter restriktiven Bedingungen erreicht werden kann. Es ist notwendig, einzelne Vorhaben mit den

Mechanismen der globalen Umwelt-Governance systematischer zu verknüpfen. International mangelt es nicht an Finanzierungsmechanismen für schützenswerte globale Umweltgüter. Woran es häufig fehlt, ist der politische Wille und die Kapazität bei den Empfängerländern, um diese Möglichkeiten auch wahrzunehmen.

Es kann weder von Nutzergruppen noch von Sozialinvestitionsfonds generell erwartet werden, dass sie im Falle unvorhersehbarer Ereignisse (Naturkatastrophen) Ersatzinvestitionen finanzieren. Ein Spezialfonds mit dem Charakter einer Versicherung gegen katastrophale externe Ereignisse könnte ein Weg sein, um ineffizient brachliegende Infrastruktur wieder instand zu setzen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. 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.