

Peru: Schutzgebiete

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

Peru, Schutzgebiete (Phase I), FZ E		
OECD-Förderbereich	410 3000 (Biodiversität)	
BMZ-Projektnummer	1997 65 777	
Programmträger	PROFONANPE/ SERNANP	
Consultant	GFA	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2011 (Stichprobe 2010)	
	Programmprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	Dezember 1998	Dezember 1999
Durchführungszeitraum	60 Monate	72 Monate
Investitionskosten	5,11 Mio. EUR	5,11 Mio. EUR
Eigenbeitrag	2,8 Mio. EUR	2,8 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,9 Mio. EUR (5,11 Mio. EUR FZ)	
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GIZ, Weltbank (Parallelfinanzierung)	
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	1	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das Vorhaben sollte der Erhaltung ausgewählter Ökosysteme in Peru dienen. Mit Hilfe verbesserter Infrastruktur und Ausstattung sollten die Überwachung von sechs peruanischen Naturschutzgebieten¹ verbessert und die gesetzlich bestehenden Schutzvorgaben wirksamer durchgesetzt werden. Programmträger des Vorhabens war der peruanische Schutzgebietefonds PROFONANPE. Die unmittelbare Durchführung verantwortete die im Umweltministerium angesiedelte Umweltschutzbehörde SERNANP. Das Programm wurde in enger Kooperation mit von der GIZ² (v.a. Trägerförderung) und Weltbank/GEF³ (Förderung des partizipativen Schutzgebiets-Managements) unterstüt-

¹ Reserva Nacional Lachay, Reserva Nacional Titicaca, Parque Nacional Huascarán, Reserva de la Biósfera del Noroeste (Parque Nacional Cerros de Amotape, Zona Reservada de Tumbes y Coto de caza el Angolo), Río Abiseo

² Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (früher: GTZ)

³ Global Environment Facility

tzten Vorhaben konzipiert und durchgeführt. Ein „verbessertes und effizienteres Management der ausgewählten Schutzgebiete“ (Programmziel) sollte „einen Beitrag zur Erhaltung repräsentativer Gebiete der Biodiversität leisten“ (Oberziel). Die Erreichung des Programmziels sollte durch folgende Indikatoren gemessen werden:

- a) Selbstfinanzierungsgrad ausgewählter Gebiete mit Einnahmepotential in 10 Jahren (*Lachay*: 34 %, *Titicaca*: 45 %, *Huascarán*: 76 %).
- b) Anteil der Haushaltsmittel und Eigeneinnahmen zur Betriebskostenfinanzierung im Vergleich zu externen Mitteln.
- c) In allen Gebieten werden die in der Naturschutzgesetzgebung vorgesehenen Managementinstrumente (vorrangig: Managementpläne) angewandt. Falls die tatsächliche Nutzung der geschützten Gebiete nicht den in den Managementplänen ausgehandelten Vorgaben entspricht, werden von SERNANP rechtliche Schritte eingeleitet.
- d) Zusätzlich wurde im Zuge der Ex Post-Evaluierung die „Entwicklung der Kontrollintensität“ als aussagekräftiger Indikator identifiziert.

Die Indikatoren für das Oberziel lauteten: Entwicklung a) des Gefährdungsgrades und b) der Vegetationsdecke. Da konsistentes Datenmaterial zu b) nicht vorliegt, orientierte sich die Messung der Oberzielerreichung an qualitativen Angaben zu a).

Der wichtigste Nutzen des Vorhabens war der Schutz von z.T. einzigartigen Ökosystemen, Biodiversität und Naturressourcen, deren Erhalt von globaler Bedeutung ist. Die Zielsetzung stellte damit nicht allein auf die Interessen der lokalen Bevölkerung ab, bezog diese aber vermittels der partizipativ erstellten Management-Pläne sowie durch die Schaffung von Anrainerkomitees im notwendigen Maße ein.

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

Das Vorhaben entspricht im Wesentlichen der Programmplanung von 1997. Trotz der Verzögerung des Programmbeginns um 12 Monate wurden sämtliche Maßnahmen (1. Errichtung/ Rehabilitation sowie Einrichtung/ Ausstattung von Kontrollposten, Parkverwaltungen und Umweltinformationszentren, 2. Ausstattung der Parkranger, 3. Markierung der Grenzen, 4. Erstellung von Managementplänen, 5. Errichtung touristischer Basisinfrastruktur) erfolgreich umgesetzt. Einschränkungen ergeben sich für das geplante Monitoringsystem, dessen Umsetzung sich stark verzögerte.

Insgesamt hat das Vorhaben mit den Programmmaßnahmen folgende Ergebnisse erzielt: Die zu finanzierende Infrastruktur und Ausrüstungen wurden erstellt bzw. beschafft und haben damit wichtige Voraussetzungen für eine systematische Kontrolle der Schutzgebiete, eine umweltfreundliche touristische Nutzung und insgesamt ein effizienteres Management in den Programmgebieten geschaffen. Maßgeblich waren dabei auch die Finanzierung einer verbindlichen Handreichung zur Erstellung langfristiger Managementpläne und die Finanzierung des Masterplans (*Plan Director*), der die langfristige Vision aller wichtigen Akteure des Sektors bzgl. des Schutzgebietssystems dokumentiert und damit die zentrale Grundlage der kurz- und mittelfristigen Sektorpolitik bildet.

Die örtliche Inspektion der finanzierten Einrichtungen zeigte, dass sich Infrastruktur, Ausrüstung und Mittelsituation der besichtigten Schutzgebiete in einem guten bis sehr guten Zustand befinden. Nutzung und Unterhaltung entsprechen im Wesentlichen den Erwartungen bei Programmprüfung. Die Verantwortung für Instandhaltung und Betrieb liegt bei den Parkverwaltungen. Die vorgenommenen Abweichungen im Vergleich zur Planung (Finanzierung von Maßnahmen zur Vorbereitung der Phase II des Programms und Aufstockung der Consultingleistungen) dienten der Anpassung an die gegebenen Rahmenbedingungen und hatten keine negativen Wirkungen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bis 1996 waren Management und Betrieb der nationalen Schutzgebiete wegen fehlender finanzieller Mittel unzureichend. Mittlerweile können die laufenden Kosten in den sechs Programmgebieten weitgehend durch steigende Haushaltsmittel, wachsende Tourismuseinnahmen und verstärkte Mitteleinwerbung bei regionalen Regierungen bzw. anderen Akteuren finanziert werden. Durch die Finanzierung touristischer Basisinfrastruktur (Umweltinformationszentren, Markierung von Wanderwegen) hat das Programm wichtige Entwicklungsimpulse v.a. für den Naturtourismus ausgelöst. Es hat begrenzt zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Parkverwaltung und durch ökotouristische Maßnahmen zu Einkommenssteigerungen der Anrainerbevölkerung beigetragen. Mit Erhalt des natürlichen Lebensraumes als Existenz- und Produktionsgrundlage für die ansässige Bevölkerung weist das Vorhaben eine allgemeine Armutsorientierung auf.

Zielgruppenbezogene und damit geschlechtsspezifische Wirkungen sind im engeren Programmumfeld schwer fassbar und treten in den einzelnen Gebieten in unterschiedlichem Maße auf. Bezüglich der partizipativen Entwicklung ist insbesondere im Verbund mit dem Weltbank/GEF Vorhaben die Einbindung der Anrainer in die Schutzkonzepte weitgehend gelungen. Illegale Abholzung, Überweidung, unregelmäßige touristische Nutzung und Bergbauaktivitäten innerhalb der Schutzgebiete gefährdeten das Schutzziel. Mit Hilfe des Vorhabens konnten diese Aktivitäten teils verhindert oder zumindest eingedämmt werden.

Das Vorhaben hat, gemäß seiner Zielsetzung, erfolgreich den Schutz von Naturressourcen in den ausgewählten nationalen Schutzgebieten verbessert. Auf lokaler Ebene erfahren Naturschutzmaßnahmen dank partizipativer Ansätze eine deutlich gestiegene Akzeptanz. Die Maßnahmen leisteten damit einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des Naturkapitals – ein entscheidender Faktor für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Es besteht aber weiterhin Gefahr besonders durch ortsfremde Interessengruppen, die von illegaler Nutzung der Naturressourcen profitieren und eine verschärfte Anwendung der Umweltgesetzgebung erforderlich machen.

Zusammenfassend beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms wie folgt:

Relevanz (Teilnote 1): Die Relevanz des Programmansatzes, dem zufolge ein partizipatives, finanziell nachhaltiges Management der Gebiete unter Einbeziehung der Randregionen zu deren wirksamerem Schutz führt, hat sich aus heutiger Sicht bestätigt. Der Erhalt des Naturkapitals durch Schutz- und Kontrollmaßnahmen ist entscheidend für die Entwicklung des Landes und angesichts anhaltender Bedrohungen Priorität der peruanischen Regierung. Bereits bei Programmprüfung entsprach das Vorhaben durch die schwerpunktmäßig strukturelle Förderung des Schutzgebietssektors den damaligen Erfordernissen. Auch aktuell fügt sich der Ansatz in nationale Strategien zum Schutz und zum Erhalt der Biodiversität ein und entspricht den Zielsetzungen des BMZ. Die Kooperation mit GIZ (institutionelle Stärkung) und Weltbank (Förderung der partizipativen Parkverwaltung) ist aufgrund der guten Koordination der Geberaktivitäten als erfolgreich zu beurteilen und konnte zu einer insgesamt äußerst positiven Entwicklung des Sektors beitragen.

Effektivität (Teilnote 2): Die dem Programmziel „Verbessertes und effizienteres Management der ausgewählten Schutzgebiete“ zugrunde liegenden Indikatoren a) Entwicklung der Kontrollintensität und b) Selbstfinanzierungsgrad verzeichneten einen Anstieg der Patrouillen seit der Abschlusskontrolle von knapp 50 % (von 1.652 auf 2.440 in 2010) in den ausgewählten Schutzgebieten und steigende Eigeneinnahmen. Mit Ausnahme von *Titicaca* (aufgrund von Konflikten unter den Anrainern konnte keine regelmäßigen Einnahmen erzielt werden) konnten die Gebiete ihre Zielvorgaben erfüllen

(Lachay: 45,7%) bzw. im Falle von *Huascarán* deutlich übertreffen (88 %). Zu den weiteren Indikatoren c) Eigenanteil zur Deckung der laufenden Kosten und d) Einhaltung der umweltrechtlichen Vorgaben ist Folgendes festzustellen: der Eigenanteil ist von 0 % im Jahr 1999 auf rund 77 % in 2010 gestiegen. Die Naturschutzgesetzgebung wird angesichts der verbesserten rechtlichen Grundlage (verschärfte Gesetzgebung einschließlich Sanktionen) zunehmend angewandt. Die Patrouillen konnten nicht nur in quantitativer sondern auch in qualitativer Hinsicht verbessert werden. Neben der besseren Ausstattung erhalten die Parkranger inzwischen eine bessere Ausbildung, und sie werden zunehmend durch freiwillige Parkranger aus Anrainergemeinden unterstützt, die im Schutz der Gebiete auch die Erhaltung ihrer eigenen Lebensgrundlage sehen. Die Stärkung des peruanischen Schutzgebietssektors in den letzten 10 Jahren wurde auch durch das Programm positiv beeinflusst. Aus den genannten Gründen gilt das Programmziel als erreicht.

Effizienz (Teilnote 2): Trotz anfänglich verzögerter Programmumsetzung wurden sämtliche Maßnahmen erfolgreich und zu angemessenen Kosten umgesetzt. Eine Einschränkung ergibt sich bei der Umsetzung des Monitoringsystems, das aufgrund langwieriger Abstimmungsprozesse stark verzögert wurde und eine wiederholte Anpassung der anfänglich teils zu anspruchsvoll formulierten Indikatoren ohne methodisch belastbare Ausgangswerte (Baseline) erforderlich machte. Seit 2010 können rund 70 % der erwirtschafteten Eigeneinnahmen in den jeweiligen Schutzgebieten verbleiben, dies führte neben steigenden Haushaltsmitteln zu einer deutlichen Reduzierung der Abhängigkeit von externen Mitteln in den Programmgebieten. Die bei Programmprüfung äußerst geringe Wertschätzung des Naturkapitals hat auch über das Programm eine deutliche Aufwertung erfahren. Unter Abwägung der langfristig erzielten Wirkungen zum Erhalt öffentlicher Güter ergibt sich mit den o.g. Einschränkungen zu Beginn des Vorhabens insgesamt ein noch gutes Effizienzergebnis.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote 2): Die Messung der Oberzielerreichung „einen Beitrag zur Erhaltung repräsentativer Gebiete der Biodiversität zu leisten“, orientierte sich an der Entwicklung des Gefährdungsgrades der Schutzgebiete. Die Bedrohungslage der einzelnen Gebiete wird erst seit 2007 in regelmäßigen Patrouillen erfasst. Bei Programmbeginn waren keine ausreichenden Kontroll- bzw. Monitoring-Kapazitäten vorhanden, so dass keine verwertbaren Angaben zum Gefährdungsgrad für 1997 vorliegen. Qualitative Einschätzungen der Parkverwaltungen haben ergeben, dass die Gefährdungen in den ausgewählten Schutzgebieten zwischen 2007 und 2010 im Durchschnitt um rund 20 % abgenommen haben. Dennoch stellt sich insbesondere in großflächigen, schwer zugänglichen Gebieten die Schwierigkeit, eine angemessene Überwachung zu gewährleisten.

Insgesamt haben die Programmmittel dazu beigetragen, eine finanziell und sozial nachhaltige Entwicklung in den Schutzgebieten auszulösen. Tendenziell verfügen die ausgewählten Schutzgebiete nach Aussagen lokaler Akteure über eine bessere Ausstattung und folglich über bessere Kontrollmöglichkeiten als Schutzgebiete, die nicht Teil des Programms waren, was zum besseren Schutz und folglich zum Rückgang des Gefährdungsgrades geführt hat. Das Vorhaben ist im Durchführungszeitraum zweifellos auf eine gute Konjunktur gestoßen und hat diese auf nationaler Ebene maßgeblich mit befördert. Ohne die KfW, GIZ und Weltbank/GEF-Beiträge wäre die Wertschätzung des Naturkapitals nach übereinstimmender Einschätzung örtlicher Fachleute heute nicht auf demselben Stand. Das Oberziel gilt somit als erreicht, auch wenn die Wirkungen nicht ausschließlich auf das Programm zurückzuführen sind, sondern auch auf die förderlichen Rahmenbedingungen.

Nachhaltigkeit (Teilnote 2): Die 1997 als besonders problematisch eingestufte finanzielle und institutionelle Nachhaltigkeit des Vorhabens hat sich letztlich positiv entwickelt. Die Finanzierung laufender Kosten konnte seit 2008 in den Programmgebieten durch einen deutlichen Zuwachs an Haushaltsmitteln und andere Einnahmequellen weitge-

hend gelöst werden. Die Maßnahmen legten die entscheidende Basis für den Ausbau der Kontrollkapazitäten in den Schutzgebieten. Darauf aufbauend konnten Strategien zur finanziellen Nachhaltigkeit und langfristigen Systemstützung entwickelt werden. Mit Gründung des Umweltministeriums und der Naturschutzbehörde SERNANP wurden wichtige Reformprozesse im Sektor angestoßen, die zu einer Verschärfung der Umweltgesetzgebung geführt haben. Damit können sich die Parkverwaltungen verstärkt gegen den Naturschutz gerichteten Nutzungsinteressen entgegenstellen.

Der in manchen Gebieten punktuellen Bedrohung durch Bergbau, Verkehrserschließung und vereinzelt auch durch Landwirtschaft und Viehzucht – nicht zuletzt auch als Folge einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung – wird auf lokaler Ebene mit innovativen Konzepten begegnet. Verbesserungsbedarf besteht bei der Umsetzung der Umweltpolitik v.a. seitens der Entscheidungsträger in der Zentralregierung. Ferner sind weitere Investitionen auch seitens der Regionalregierungen und des Privatsektors nötig, um die Funktionsfähigkeit und die Deckung der laufenden Kosten des gesamten SINANPE angesichts der kontinuierlichen Ausweitung der Schutzgebietsfläche und eines wachsenden Aufgabenspektrums langfristig zu gewährleisten.

Insgesamt hat das Programm zu einem guten Gesamtergebnis geführt (Bewertungsstufe 2).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Die Zielformulierung und Identifizierung geeigneter messbarer Wirkungsindikatoren gestaltet sich bei einem weit gefassten Vorhaben (sechs Schutzgebiete unterschiedlicher Ökosysteme mit stark variierenden Gefährdungsursachen und Erschließungspotentialen) komplex. Aufgrund der schwierigen Messbarkeit direkter ökologischer Wirkungen – ursprünglich geplant – wurde für die Messung der Oberzielerreichung auf so genannte „Hilfsindikatoren“ (Umsetzung der Managementpläne, Einhaltung der Umweltschutzrichtlinien, Eigenfinanzierungsgrad etc.) zurückgegriffen. In zukünftigen Schutzzvorhaben dieser Art sollte bei Programmprüfung zumindest eine Baseline über den Bedrohungsgrad der einzelnen Gebiete erhoben und genauer spezifiziert werden, um somit die Messung der Zielerreichung zu erleichtern. Die Ansprüche an ein Monitoringssystem sollten dementsprechend realistisch formuliert werden.

Aus der Erfahrung des Vorhabens ist zu schließen, dass bei Naturschutzvorhaben mit einem systemischen Ansatz ein langfristiges Engagement mit einem flexiblen Programmansatz sinnvoll ist, um auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren zu können und damit die beabsichtigten strukturellen Wirkungen zu erzielen.

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 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.