

Uganda: Murchison Falls Conservation Area

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	41030 / Biodiversität	
BMZ-Projektnummer	1994 66 681	
Projekträger	Uganda Wildlife Authority	
Consultant	Gitec Consult	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	II. Quartal 1995	III. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	31 Monate	55 Monate
Investitionskosten	7,93 Mio. EUR ¹	14,63 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Personal, Betriebskosten	Personal, Betriebskosten
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,93 Mio. EUR	7,93 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ, ded	GTZ, ded
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel des Vorhabens ist es, das Murchison Falls Schutzgebiet (MFCA) bei touristischer Nutzung nachhaltig zu schützen und durch die Parkentwicklung auch die Anrainer zu fördern. Dies dient einer nachhaltigen Absicherung des Murchison Falls Schutzgebiets, schafft Lebensraum für eine Vielfalt von Flora und Fauna und verbessert die Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung (Oberziel). Wichtige Indikatoren für die Erfolgseinschätzung des Projektes sind, dass die Einnahmen des MFCA nach Fertigstellung der Investitionen die Betriebskosten decken und für notwendige Instandsetzungsarbeiten ausreichend sind; die Großwildbestände gegenüber 1993 zunehmen und sich artenspezifisch auf einem ökologisch nachhaltigen Niveau stabilisieren; das Schutzgebiet MFCA in seiner derzeitigen Größe als Schutzgebiet erhalten bleibt; großflächige

¹ Bei PP erfolgte die Angabe der gesamten Investitionskosten ohne Berücksichtigung der Kosten für technische und personelle Zusammenarbeit.

Feuer werden vermieden werden können; die infrastrukturellen Einrichtungen instand gehalten werden; die touristischen Besucherzahlen sich nachhaltig erhöhen; und die Anrainergemeinden Einkommen in Verbindung mit Maßnahmen in und um die MFCA erzielen. Im weiteren Kontext (Oberziel) gilt das Vorhaben als erfolgreich, wenn die gegenwärtige Artenvielfalt von Flora und Fauna (gemessen anhand v. Leitspezies) im MFCA erhalten bleibt bzw. sich verbessert, die sozialen und ökonomischen Entwicklungsindikatoren (Lebensbedingungen) in der Region sich deutlich verbessert haben und die aus dem MFCA generierten Staatseinnahmen für die Armutsminderung eingesetzt werden.

Träger des Vorhabens ist die Uganda Wildlife Authority (UWA), vormals Uganda National Parks and Wildlife Service (UNP), die nun als para-staatliche Behörde dem Ministry of Tourism, Trade and Industry (MTTI, vormals Ministry of Tourism, Wildlife and Antiquities MoTWA) untersteht. Empfänger des FZ-Beitrags war die Republik Uganda, vertreten durch das Ministry of Finance and Planning.

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

Bei dem Vorhaben handelt es sich um ein Kooperationsvorhaben zwischen GTZ, DED und KfW. Die GTZ unterstützte von 1993 bis 2003 die MFCA-Verwaltung fachlich und administrativ u. a. bei der Konzeptentwicklung und dem Aufbau eines Planungs-, Monitoring- und Informationssystems zum Ressourcenmanagement des Schutzgebiets, der Erarbeitung nachhaltiger Bewirtschaftungskonzepte und Finanzierungsmodelle sowie bei der Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen über den Sektordialog.

Der DED stellte von 1995 bis 2005 Fachkräfte für Bauwesen und Anrainerförderung bereit. KfW und DED kooperierten bei der Implementierung der FZ-finanzierten Maßnahmen zur Anrainerförderung (Zielgruppe). Diese Maßnahmen waren darauf ausgerichtet, die schwierigen Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung zu mildern und so den Nutzungsdruck auf das Parkgebiet zu verringern. Zudem wurde die Bevölkerung auf eine eigenverantwortliche Planung und Implementierung von kommunalen Gemeinschaftsprojekten vorbereitet. In Anrainergemeinden des Parks wurden Schulen, Brunnen und Gesundheitsstationen mit Unterstützung einer DED-Fachkraft unter aktiver Mitwirkung der Anrainergemeinden implementiert. Die Finanzierung von kleiner Gemeindeinfrastruktur in den Anrainergemeinden wird heute unter Verwendung eines Teils der Parkeintrittsgelder („Revenue Sharing“) von der Parkverwaltung weitergeführt.

Aus FZ-Mitteln wurden außerdem zwischen 1995 und 2002 die Instandsetzung der touristischen Infrastruktur (Straßenrehabilitierung, Boots- und Fähranleger) und ein Durchführungs-Consultant finanziert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Indikatoren zur Beurteilung des mehrgliedrigen Projektziels „Schutz des Wildbestands des MFCA durch touristische Entwicklung und Anrainerförderung“ haben sich gegenüber Projektprüfung verbessert, bleiben aber hinter den Erwartungen zurück. Der Großwildbestand des Schutzgebiets ist angestiegen, unerwünschte großflächige Feuer treten vermindert auf und das Schutzgebiet konnte in seiner einstigen Größe erhalten bleiben. Die (ausländischen) Besucherzahlen sind angestiegen, doch das erwartete touristische Einkommenspotenzial für das MF Schutzgebiet konnte bisher wegen des verbesserungsfähigen Tourismusmanagements und der niedrigen Konzessionspreise nicht vollständig ausgeschöpft werden. Dies trägt zu einer unzureichenden Betriebskostendeckung bei, was Wildschutz und Aufrechterhaltung der erforderlichen Tourismus-Infrastruktur beeinträchtigt. Die Anrainer erzielen punktuellen Nutzen. Die

mit DED-Unterstützung entstandenen Kleinprojekte (Schulen, Brunnen, Gesundheitszentren) in der Schutzgebietsrandzone sind abgeschlossen und werden von den Gemeinden betrieben bzw. von der Bevölkerung genutzt. Die Gemeinden profitieren von kontrollierter Brennholznutzung aus und Imkerei in dem Park. Das heute etablierte sog. „*Revenue-Sharing*“ der Parkeinnahmen (Ausschüttungsvolumen in 2006 ca. 190.000 EUR) und die daraus finanzierten Entwicklungsmaßnahmen in 45 Gemeinden zeigen aufgrund von Umsetzungsschwächen auf Distrikt- und Gemeindeebene eine begrenzte, aber insgesamt positive Wirkung. Das Projektziel wurde knapp erreicht, wobei es während der Projektdurchführung wegen der Abwertung der damaligen DM gegenüber dem USD zu einem noch vertretbaren Anstieg der Einheitskosten je Kilometer rehabilitierter Straße kam.

Im entwicklungspolitischen Gesamtkontext (Oberziel) leistete das Vorhaben einen signifikanten Beitrag zum Erhalt von Flora und Fauna in dem MF Schutzgebiet. Die Schutzerfolge kommen in stabilisierten Bestandszahlen bei Leittierarten der MFCA zum Ausdruck. Bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung war das Programm weniger erfolgreich. Dies ist aber im Zusammenhang mit dem herrschenden Bürgerkrieg zu sehen. Insgesamt wurden wichtige und notwendige Grundlagen für Einkommensverbesserungen geschaffen (Legitimierung der Partizipation der Anrainerbevölkerung; Etablierung des „*revenue sharing*“; Engagement der UWA auf diesem Gebiet) und stiften (begrenzten) Nutzen. Eine breitenwirksame Verbesserung der Lebensbedingungen konnte unter den gegebenen Bürgerkriegsbedingungen nicht erzielt werden. UWA ist der Förderung der Zielgruppe institutionell verpflichtet, was bei einer transparenten Mittelverwendung auf Gemeindeebene durchaus zu merkbaren Verbesserungen bei der dörflichen Infrastruktur oder der ökonomischen Aktivität führen kann. Bisher generiert das MF Schutzgebiet (abgesehen von Steuern) keine Transfers an den Staatshaushalt, die einer armutsmindernden Entwicklungspolitik zugute kommen.

Das Vorhaben hat ableitbare positive (punktuelle) Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter bewirkt und das Potenzial in dem möglichen Rahmen genutzt, indem Frauen und Männer gleichberechtigt an der Programmdurchführung partizipierten. Frauen werden spezifisch über die Erlaubnis, Brennholz im Schutzgebiet zu sammeln gefördert, was eine erhebliche Arbeitserleichterung darstellt.

Das Vorhaben zielt explizit auf Ressourcen- und Biodiversitätsschutz und erzielt hier positive Wirkungen. Die Bevölkerung der Region ist extrem arm und die Armen ziehen aus den direkten Wirkungen des Projektes (punktuelle) Nutzen. Bei der Durchführung von Maßnahmen wurde und wird die Bevölkerung in Form von Eigenverantwortung und Selbstorganisation in die Maßnahmen einbezogen. Die Förderung von Partizipation war Bestandteil der Projektkonzeption.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens „Murchison Falls Protected Area“ beurteilen wir wie folgt:

- *Relevanz*: Die Erhaltung von Bio-Diversität und touristischem Leistungspotential im Park unter Einbeziehung der Anrainer in die Schutzkonzeption sowie die Interventionsebenen (Bereitstellung von touristischer Infrastruktur, Förderung der Anrainer) sind auch aus heutiger Sicht entwicklungspolitisch sinnvoll und zeitgemäß. Die Anrainerförderung ist nach heutigem Verständnis allerdings zu gering, die Auslegung der Teilkomponente „Straßen“ zu groß ausgefallen. Die deutschen Beiträge (TZ, FZ und PZ) waren inhaltlich kohärent und abgestimmt. Wir beurteilen die Relevanz des Projekts mit zufrieden stellend (Teilnote 3).
- *Impact und Effektivität*: Die Zielsetzungen auf Projekt- und Oberzielebene wurden teilweise erreicht, wobei die Zielerreichung hinter den Erwartungen zurückblieb. Die Besucherzahlen sind gegenüber PP deutlich angestiegen, und die Tierbestände haben sich erholt und zeigen wachsende Bestandszahlen. Sie tragen zur Artenvielfalt in Uganda bei. Das Vorhaben hat

die Lebenssituation der Anrainer punktuell verbessert bzw. erleichtert. Dies stellt bei der Bürgerkriegssituation ein gutes Ergebnis dar. Wir beurteilen die Zielerreichung (Projekt- und Oberziele) als insgesamt noch zufrieden stellend (jeweils Teilnote 3).

- **Effizienz:** Ca. 25 % der FZ-Mittel zeigen bisher kaum oder keine Wirkung bei Parkschutz und touristischer Erschließung aufgrund der Überdimensionierung der Straßen. Zudem wirtschaftet MFCA defizitär mit einer Betriebskostendeckung (ohne Re-Investitionen) von ca. 75 % und ist von externen Förderungen abhängig. Wir erwarten aber, dass der Park – sofern es die Sicherheitssituation erlaubt – positive wirtschaftliche Impulse in der Region schafft. Inwieweit diese über einer alternativen Verwendung des Parklands liegen (z. B. als Ackerland), ist im Rahmen dieser Prüfung nicht ermittelbar. Durch die hohe ökologische Bedeutung des Schutzgebiets für Flora und Fauna ist gesamtwirtschaftlich ein positiver aber nicht näher quantifizierbarer Nutzen zu erwarten. Insgesamt ist die Effizienz des Vorhabens nicht mehr ausreichend (Teilnote 4).
- **Nachhaltigkeit:** Die mangelnde Deckung der Betriebskosten sowie die starke Geberabhängigkeit lässt erwarten, dass die Betriebsführung des MF Schutzgebietes zukünftig auf einem niedrigeren Niveau fortgeführt werden muss, da zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung noch keine weiteren Geber gewonnen worden waren. Allerdings hat die neue UWA Administration seit Mitte 2005 wichtige Management-Veränderungen und Effizienzsteigerungen durchgesetzt. Im Zusammenspiel mit steigenden Touristenzahlen und entsprechenden Park-einnahmen kann bei angemessener Wirtschaftsweise u. E. der Betrieb des Schutzgebiets gewährleistet werden. Die Maßnahmen aus der Komponente „Anrainerförderung“ werden genutzt, und das *revenue sharing* wurde institutionell etabliert und unterstützt die Anrainer. Angesichts der sich verstetigenden Stabilisierung in der Region ist die Zielerreichung u. E. nachhaltig, wenngleich auf einem niedrigeren Niveau als während der Programmlaufzeit. Wir gehen davon aus, dass das MF Schutzgebiet auch weiterhin erhalten bleibt und die Einnahmen aus Tourismus weiter ansteigen werden, bzw. es nicht zu einer Verschlechterung der derzeitigen Einnahmesituation aus Tourismus kommen wird. Die Nachhaltigkeit beurteilen wir daher mit noch knapp zufrieden stellend (Teilnote 3).

Gesamtvotum: Das MFCA besteht weiterhin in seinen Grenzen, die Wildpopulationen haben zugenommen, die touristische Nutzung des Parks ist angestiegen und die Anrainer partizipieren an den Parkeinkünften. Wenngleich die Wirkungen hinter den Erwartungen zurück bleiben und durch die insgesamt geringe Förderung der Zielgruppe, die mangelnde Effizienz und die z.T. eingeschränkte Nachhaltigkeit des deutschen Beitrags geschmälert werden, sind sie aber unter den herrschenden Rahmenbedingungen bemerkenswert. Ohne das Vorhaben wären die genannten Wirkungen nicht eingetreten und es ist nicht gewährleistet, dass das Schutzgebiet noch existieren würde. Insgesamt beurteilen wir das Vorhaben als entwicklungspolitisch noch zufrieden stellend (Gesamtnote: Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Beiträge verschiedener deutscher Durchführungsinstitutionen sollten auf einer gemeinsamen Planung basieren und angepasst werden, wenn – wie in diesem Vorhaben – neue Komponenten hinzukommen. Die Zielsysteme sollten dann für das Gesamtvorhaben formuliert werden, wobei Einzelbeiträge auf der Maßnahmenebene anzusiedeln sind.

Bei Vorhaben in Regionen mit unsicherer Sicherheitslage sollte die Projektkonzeption möglichst flexibel gestaltet werden, um Anpassungen der Projektmaßnahmen an die aktuellen Entwicklungen der Sicherheitslage zu ermöglichen.

Investitionen zur Förderung der Anrainer sollten in zukünftigen Vorhaben dieser Art einen zentralen Stellenwert erhalten. Diesbezügliche Beratungsleistungen müssen für eine zielgerichtete und sachgerechte Durchführung an den existierenden Bedarf angepasst werden. Durch einen verstärkten Kapazitätsaufbau bei der Zielgruppe zur Planung und zum Betrieb von Anrainermaßnahmen (Kleinmaßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur) kann die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen verbessert werden.

Methodische Erläuterungen zur 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 so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.