

# Ex-post-Evaluierung Kamerun, ZAR, Republik Kongo



<b>Titel</b>	Nachhaltige Waldbewirtschaftung im Kongobecken		
<b>Sektor und CRS-Schlüssel</b>	Biodiversität 41030		
<b>Projektnummer</b>	BMZ 2004 65 302, BMZ 2010 67 206, BMZ 2011 65 950		
<b>Auftraggeber</b>	BMZ		
<b>Empfänger/ Projektträger</b>	Fondation pour le Tri-National de la Sangha (FTNS)		
<b>Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument</b>	5 Mio. EUR (2004 65 302), 20 Mio. EUR (2010 67 206), 3.6 Mio. EUR (2011 65 950)		
<b>Projektlaufzeit</b>	12/2007-03/2019, 12/2011-09/2018, 12/2011-09/2017		
<b>Berichtsjahr</b>	2021	<b>Stichprobenjahr</b>	2020

## Ziele und Umsetzung des Vorhabens

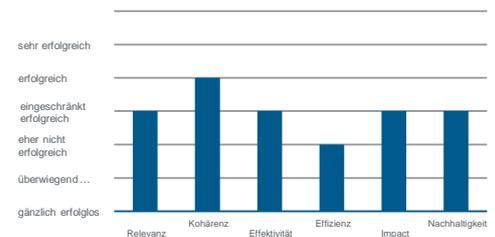
Das Ziel auf Outcome-Ebene war: „Das effiziente Management der Schutzgebiete Lobéké, Dzanga-Sangha, Nouabalé-Ndoki sowie der grenzüberschreitenden Maßnahmen ist langfristig gesichert“. Auf der Impact-Ebene war das Ziel ein „Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt und der Waldressourcen im Schutzgebietskomplex Tri-National de la Sangha“. Die drei FZ-Vorhaben sahen die Einzahlung von Kapital in einen Stiftungsfonds vor, aus dessen Kapitalerträgen langfristig ein Teil der Betriebskosten der Schutzgebiete (SG) finanziert werden soll. Der nachhaltige Finanzierungsmechanismus wird von der *Fondation pour le Tri-National de la Sangha* (FTNS) verwaltet. Die Zielgruppe war die Anrainerbevölkerung der SG.

## Wichtige Ergebnisse

Die Ziele auf Outcome-Ebene wurden teilweise erreicht. Auf Impact-Ebene weisen die verfügbaren Daten darauf hin, dass die finanzierten Maßnahmen einen positiven Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisteten. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens wurde als insgesamt befriedigend befunden, mit Pluspunkten bei der finanziellen Nachhaltigkeit und Risiken beim Thema Menschenrechte. Die Gesamtnote des Vorhabens ist befriedigend.

- Die fehlende nachhaltige Finanzierung der Betriebskosten ist ein Kernproblem in vielen Umweltschutzvorhaben. Der hier evaluierte Stiftungsfonds für Naturschutzvorhaben versucht dieses Problem durch jährliche Zahlungen aus den Kapitalerträgen des Fonds strukturell zu lösen. Der Ansatz ist in diesem Sinne innovativ und hebt sich positiv vom jahrelangen Status quo der nicht-nachhaltigen Finanzierung im Umweltschutz ab.
- Hinsichtlich des konkret notwendigen Finanzbedarfs zur Deckung der Betriebskosten der Parks besteht in den vorliegenden Vorhaben Unklarheit, weshalb sich der ursprünglich veranschlagte Kapitalbedarf mittelfristig erhöhen wird. Zudem sind nicht alle Verausgaben aus den Kapitalerträgen des Fonds klar und einfach nachvollziehbar. Geringe administrative Kapazitäten auf Trägerseite und fehlende einheitliche Standards bei den Finanzreportings tragen maßgeblich dazu bei, dass sich die Mittelverwendung nur durch jährliche Audits auf absehbare Sicht besser nachvollziehen lässt.
- In den Schutzgebieten der FTNS kam es seit Projektbeginn immer wieder zu Konflikten zwischen den Patrouillen und der lokalen Bevölkerung. Dazu trägt die allgemein schwierige Sicherheitslage vor Ort maßgeblich bei. Bei der Prüfung der Vorhaben wurden keine Beschwerde- und Kontrollmechanismen entwickelt, wodurch Probleme zu lange unentdeckt blieben. Eine Reform der Patrouillenausbildung und ein Fokus auf das Thema Menschenrechte haben die Situation jedoch in den letzten Jahren verbessert.

## Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



## Schlussfolgerungen

- Für CTFs sollte eine klare Definition und ex-ante Abschätzung anfallender Betriebskosten erstellt werden. Parkverwaltungen müssen befähigt und dazu angehalten werden einheitliche, detaillierte und qualitativ hochwertige Finanzreportings für die Mittelverwendung auszustellen. Diese sollten schnell und einfach für die Geber zugänglich werden.
- Funktionierende Beschwerdemechanismen sind essenziell, um die lokale Bevölkerung zu schützen und Reputationsrisiken für die Geber zu vermeiden. Ein verpflichtendes *Incident Reporting* ist dafür ebenso notwendig wie die langfristige Finanzierung lokaler Akteure (ggf. durch CTFs), um die Anrainerbevölkerung hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten aufzuklären.

# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 3

### Teilnoten:

Relevanz	3
Effektivität	3
Kohärenz	2
Effizienz	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Nationalparks Dzanga-Sangha (APDS), Nouabalé-Ndoki (PNNN) und Lobéké (PNL) befinden sich im Länderdreieck der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), der Republik Kongo und der Republik Kamerun. Gemeinsam bilden sie den grenzüberschreitenden Schutzgebietskomplex "Tri-National de la Sangha" (TNS). Auf einer Gesamtfläche von rd. 750,000 ha beheimatet der TNS bedrohte Großsäugetierarten wie Waldelefanten, Flachlandgorillas, Schimpansen und Bongos (Antilopen). Zudem gedeihen dort zahlreiche Baumarten, die andernorts stark von der fortschreitenden Abholzung betroffen sind. Der Hauptnutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen geht von der Elfenbeinwilderei, der Safari-Jagd, dem nicht nachhaltigen Holzeinschlag in der Pufferzone sowie dem stetigen Ausbau des Straßennetzes aus<sup>1</sup>. Seit einigen Jahren nehmen zudem bewaffnete Konflikte in den Schutzgebieten zu. Die Wissenschaft und NGOs sprechen von einer zunehmenden Militarisierung des Naturschutzes in Zentralafrika. Um den Schutz der natürlichen Ressourcen und ihre eigene Sicherheit zu wahren, sind Ranger bedroht und müssen den immer gewalttätiger werdenden Wilderern mit eigenem Waffenschutz entgegentreten<sup>2</sup>.

Um die nachhaltige Finanzierung des Parkbetriebs im TNS sicherzustellen, wurde im Jahr 2007 ein Stiftungsfonds<sup>3</sup> gegründet, den die "Fondation pour le Tri-National de la Sangha" (FTNS) verwaltet. Die Kapitalerträge des Stiftungsfonds sollen langfristig die Betriebskosten der Parks decken. Gegenstand dieser Evaluierung sind drei FZ-Vorhaben, die einen Beitrag zur Kapitalaufstockung des Stiftungsfonds leisteten. Der Fokus liegt daher auf den aus Kapitalerträgen finanzierten Aktivitäten und dem Design und Management dieses Fonds. Es erfolgt keine Bewertung direkter Investitionsmaßnahmen aus Projektmitteln, die ebenfalls in einem aus drei Projekten stattgefunden hatten und dazu teils komplementäre Aktivitäten im Bereich Infrastruktur und Anrainer finanzierte. Da es sich bei den evaluierten Vorhaben um Investitionen in das Eigenkapital eines Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, an dem auch andere Investoren beteiligt sind, ist der Zugang zu Informationen zum Teil restriktiver als bei herkömmlichen, ausschließlich FZ-finanzierten Vorhaben. Die Bewertung bezieht sich nicht auf einzelne, spezifische Engagements des Fonds, die im Rahmen der Evaluierung des Fonds nicht mit dem üblichen Detailgrad von Evaluierungen einzelner FZ-Vorhaben untersucht werden können. Gemäß Leitfaden für Fondsevaluierungen wird die Gesamtheit des Fonds und seiner Aktivitäten betrachtet, so dass die vergebenen Noten für alle Tranchen gelten.

### Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Das zu evaluierende Vorhaben mit der BMZ-Nr. 2004 65 302 (kamerunischer Anteil) umfasste die Einzahlung von 5 Mio. EUR zugunsten des Finanzierungsfensters PNL im Juni 2010. Bis zum Zeitpunkt der

<sup>1</sup> IUCN 2020: <https://worldheritageoutlook.iucn.org/node/1169> (zuletzt aufgerufen am 04.10.21)

<sup>2</sup> Die Finanzierung von Waffen für Ranger im TNS durch FZ-Mittel ist ausgeschlossen.

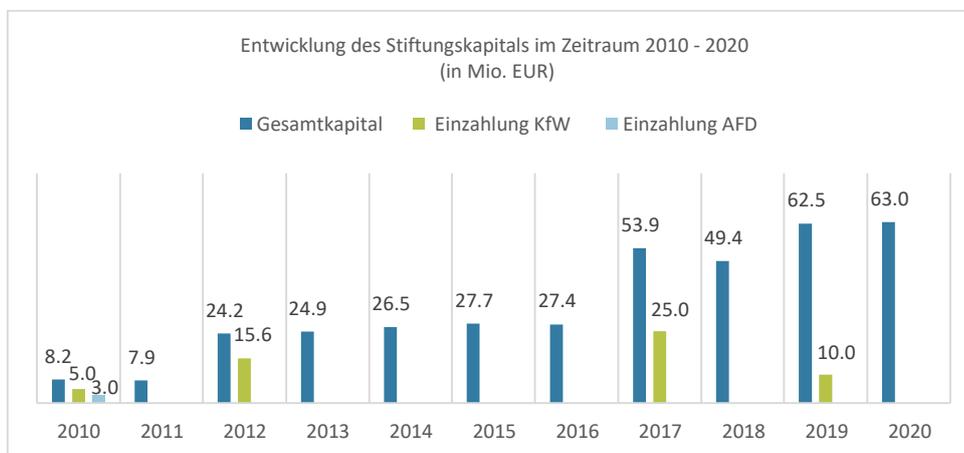
<sup>3</sup> Ein Stiftungsfonds ist ein finanzieller Vermögenswert, der i.d.R. von einer gemeinnützigen Organisation gehalten wird. Er enthält die Kapitalinvestitionen und die damit verbundenen Erträge, die von der gemeinnützigen Organisation zur Finanzierung ihrer allgemeinen Aufgabe eingesetzt werden.

Abschlusskontrolle (2019) wurden keine Kapitalerträge zugunsten des PNL entnommen, da hierfür bewusst Projektmittel genutzt wurden, um die Kapitalerträge zu thesaurieren. Für die Evaluierung werden daher zwei weitere Vorhaben hinzugebündelt, die ebenfalls Einzahlungen in das Stiftungskapital vorsahen. Die Gesamtkosten des Vorhabens mit der BMZ-Nr. 2010 67 206 (Anteil für ZAR und Republik Kongo) beliefen sich auf rd. 20 Mio. EUR Haushaltsmittel, davon wurden im Jahr 2012 rd. 12 Mio. EUR<sup>4</sup> als Kapitalbeitrag in den Stiftungsfonds eingezahlt. Die restlichen 8 Mio. EUR Haushaltsmittel sowie ein Eigenbeitrag in Höhe von rund 3 Mio. EUR<sup>5</sup> wurden für Investitionsmaßnahmen, Betriebskosten und Consultingleistungen im TNS verausgabt (rd. 11 Mio. EUR). Im Rahmen des kongolesischen Anteils mit der BMZ-Nr. 2011 65 950 wurden im Jahr 2012 rd. 3,6 Mio. EUR zugunsten des PNNN in den Stiftungsfonds eingezahlt. Die vier Finanzierungsfenster des Stiftungsfonds ermöglichten in der Vergangenheit die Einzahlung von Kapital zugunsten eines jeweils landesspezifischen Nationalparks sowie der grenzüberschreitenden Schutzaktivitäten. Im Mai 2017 wurde jedoch die Entscheidung getroffen, jegliche Kapitalerträge künftig einem einzigen Finanzierungsfenster zuzuschreiben, um die bedarfsorientierte Nutzung der Kapitalerträge in den drei Parks zu ermöglichen. Das Gesamtkapital des Stiftungsfonds betrug 2020 rd. 63 Mio. EUR.

		Gesamt A (Plan)	Gesamt A (Ist)	Gesamt B (Plan)	Gesamt B (Ist)	Gesamt C (Plan)	Gesamt C (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	5,00	5,00	23,00	19,6	3,58	3,58
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,00	0,00	3,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung	Mio. EUR	5,00	5,00	23,00	19,6	3,58	3,58
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	5,00	5,00	20,00	19,6	3,58	3,58

1) Gesamt A: BMZ-Nr. 2004 65 302, Gesamt B: BMZ-Nr. 2010 67 206, Gesamt C: BMZ-Nr.2011 65 950

**Tabelle 1: Entwicklung des FTNS Stiftungskapitals**



Quelle: FTNS. Eigene Darstellung FZE.

### Relevanz

Das Fehlen einer dauerhaften Finanzierung der laufenden Parkmanagementkosten der aneinandergrenzenden Nationalparks APDS (ZAR), PNNN (Republik Kongo) und PNL (Kamerun) wurde bei Projektprüfung korrekt als Kernproblem identifiziert. Der gewählte Lösungsansatz war die Förderung eines nachhaltigen Finanzierungsmechanismus zur Deckung der Betriebs-, Verwaltungs- und Ausrüstungskosten der

<sup>4</sup> Jeweils 6 Mio. EUR zugunsten der beiden Parks APDS und PNNN.

<sup>5</sup> Der Eigenbeitrag setzt sich aus 1,5 Mio. EUR BMU-Mitteln, weiteren 0,5 Mio. EUR BMZ-Mitteln, 0,4 Mio. EUR der Europäischen Union und 0,6 Mio. EUR aus dem Congo Basin Forest Fund zusammen.

Schutzgebiete<sup>6</sup>. Da die Regelwerke der FTNS keine klare Definition des Begriffs "Betriebskosten" enthalten<sup>7</sup>, bleibt jedoch unklar, welche konkreten Teilkosten aus den Kapitalerträgen des Stiftungsfonds finanziert werden sollen. Darüber hinaus erschwert die unklare Definition von Betriebskosten die Planung der Höhe des insgesamt benötigten Stiftungskapitals zur Deckung der entsprechenden Kosten. Nach Angaben der Projektverantwortlichen wurde diese offene Strategie allerdings bewusst gewählt, damit die Stiftung gezielt solche Aspekte finanzieren kann, für die sonst keine oder nur unzureichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Die Zielgruppe (lokale Bevölkerung) lebt in überwiegend ärmlichen Verhältnissen. Besonders vulnerabel ist die Bevölkerungsgruppe der indigenen "Ba'Aka", deren Lebensgrundlage auf der traditionellen Nutzung natürlicher Waldressourcen basiert. Da sich Nutzungseinschränkungen in Schutzgebieten negativ auf die Lebensbedingungen der Anrainer auswirken können, sollten Naturschutzvorhaben stets einen Ausgleich zwischen Naturschutz und Anrainerentwicklung anstreben. Dies war lediglich im Vorhaben 2010 67 206 durch wenige investive Maßnahmen in den Ausbau der Gesundheitsinfrastruktur und Sensibilisierungsmaßnahmen für die Belange des Naturschutzes vorgesehen. Da Auszahlungen aus den Kapitalerträgen nur zur Deckung der Betriebskosten der Parks bestimmt waren, war kein langfristiger Interessensausgleich zwischen Anrainern und dem Naturschutz durch die Statuten des Fonds vorgesehen. Dieser Ausgleich soll auch in Zukunft durch klassische FZ-Vorhaben und die Programme anderer Geber erfolgen. Diese Logik ist nachvollziehbar vor dem Hintergrund, dass aus klassischen Investitionsvorhaben i.d.R. keine Betriebskosten gedeckt werden können und der Fonds genau diese Finanzierungslücke nachhaltig schließen soll.

Wichtiger ist allerdings in diesem Kontext, dass zum Gründungszeitpunkt des Stiftungsfonds im Jahr 2007 keine verbindlichen Richtlinien festgelegt wurden, um Menschenrechte oder Umwelt- und Sozialverträglichkeitsaspekte (USV) bei der Mittelvergabe zu berücksichtigen. Es erfolgte auch keine frühzeitige Schaffung eines Beschwerdemechanismus, so dass etwaige Konflikte zwischen Patrouillen und der Anrainerbevölkerung bis 2015 nicht systematisch dokumentiert wurden. Zudem bestand das Problem, dass die lokale Bevölkerung nur unzureichend auf Unterstützung für die juristische Verfolgung von Menschenrechtsverstößen und mögliche Kompensationen im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zurückgreifen konnte. Auch dieser Aspekt wurde in der Projektplanung nicht hinreichend berücksichtigt. Die unzureichende Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten ist darauf zurückzuführen, dass die KfW zum Zeitpunkt der Projektplanung noch keine konzeptionelle Verankerung der Thematik bei Naturschutzvorhaben vorsah. Im internationalen Kontext gehören Menschenrechtsaspekte bei Naturschutzvorhaben bereits länger zum internationalen Standard<sup>8</sup>.

Die Theory of Change (ToC) lautet: Die Einzahlung von FZ-Mitteln in den FTNS-Stiftungsfonds leistete einen Beitrag zur Erhöhung des Stiftungskapitals (Input). Die Entnahme der daraus resultierenden Kapitalerträge ermöglichte die Finanzierung eines Teils der Betriebskosten der Schutzgebiete (Output), so dass hierüber ein Beitrag zur Sicherung des effizienten Managements des PNL, APDS und PNN sowie der grenzüberschreitenden Maßnahmen geleistet wurde (Outcome). Dadurch sollte auf Ebene der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen ein Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt und Waldressourcen im TNS geleistet werden (Impact).

Die Vorhaben stimmten mit den nationalen Strategien der drei Partnerländer überein, die sich durch Unterzeichnung des "Abkommens von Yaoundé" bereits vor der Projektprüfung zur gemeinsamen Förderung eines grenzübergreifenden Managementsystems sowie der nachhaltigen Bewirtschaftung von Schutzgebieten verpflichtet hatten.

---

<sup>6</sup> Die Finanzierung größerer Investitionen (Gebäude und elektrische/hydraulische Anlagen) sowie des Aufbaus von Kapazitäten bei Parkmanagern und Ecoguards war weiterhin durch FTNS Projektmittel angedacht.

<sup>7</sup> Grundsätzlich fallen alle Komponenten des Parkbetriebs unter den Begriff "Betriebskosten". Dies umfasst u.a. Missionen zur Sicherung der Schutzgebiete und zum Schutz von Flora und Fauna, ökotouristische Aktivitäten, ökologische Forschung und Überwachung, Bildungs- und Sensibilisierungskampagnen, Unterstützung von Gemeinschafts- und Umweltinitiativen zur Entwicklung und nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, gemeinsame Sicherheits- und Kooperationsinitiativen zwischen den drei Ländern.

<sup>8</sup> Die Weltnaturschutzunion (IUCN) erkannte das Recht auf Selbstbestimmung traditioneller Bevölkerungsgruppen erstmals auf dem "World Parks Congress" (1982) an. Im Jahr 2009 unterzeichneten mehrere der wichtigsten nichtstaatlichen Naturschutzorganisationen das "Conservation and Human Rights Framework", das zur Achtung der Menschenrechte sowie der kollektiven Rechte indigener Völker verpflichtet.

Die Wirkungslogik der Vorhaben ist auch aus heutiger Sicht angemessen, um zur Lösung des Kernproblems beizutragen. Einschränkungen resultieren aus der unklaren Definition der Betriebskosten, die aus Kapitalerträgen finanziert werden sollten. Weitere konzeptuelle Schwächen betreffen die unzureichende Berücksichtigung des Bedarfs der Zielgruppe, vor allem im Hinblick auf Risiken und entsprechende Möglichkeiten der Konfliktresolution. Daher wird die Relevanz der Vorhaben als zufriedenstellend (Note 3) bewertet.

### Relevanz Teilnote: 3

#### Kohärenz

Die Förderung eines nachhaltigen Finanzierungsmechanismus zur Erhaltung von Schutzgebieten sollte einen direkten Beitrag zur Erreichung der Aichi-Biodiversitätsziele<sup>9</sup> sowie zur Erreichung des SDG 15<sup>10</sup> und MDG 7<sup>11</sup> leisten. Das übergeordnete EZ-Programm "Nachhaltige Waldbewirtschaftung im Kongobecken" sowie das "Forest and Environmental Sector Programme" (FESP) sollten ebenfalls durch eine Vielzahl komplementärer FZ/TZ-Maßnahmen zur Stärkung der Rechte benachteiligter Bevölkerungsgruppen beitragen. Die konzeptuelle Ausrichtung des gesamten EZ-Programms befindet sich im Einklang mit dem BMZ-Strategiepapier "Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik" sowie mit dem "Leave No One Behind" - Prinzip der Agenda 2030. Für das hier evaluierte Vorhaben ergaben sich allerdings Defizite im Hinblick auf das Thema Menschenrechte, wie unter "Relevanz" aufgeführt wurde.

Die FTNS wurde auf Grundlage des Staatsvertrages zur Gründung der zentralafrikanischen Forstkommision (COMIFAC) als gemeinnützige Stiftung und "company limited by guarantee" in Großbritannien registriert. Seit 2010 ist die FTNS in Kamerun ansässig, um ihr Mandat zur Finanzierung der nationalen und grenzübergreifenden Maßnahmen im TNS auszuüben<sup>12</sup>. Die evaluierten Vorhaben waren in das grenzübergreifende Aktionsprogramm (Konvergenzplan<sup>13</sup>) der COMIFAC eingebettet. Demnach sollten die nachhaltige Finanzierung von Schutzgebieten und deren effektives Management als Grundvoraussetzungen für die nachhaltige Waldbewirtschaftung im Kongobecken gelten. Es bestehen Kooperationsvereinbarungen zwischen der FTNS und den drei Partnerländern. Dennoch zeigen die jüngsten Entwicklungen im Kongobecken, dass der Naturschutz von den politischen Entscheidungsträgern im Dreiländereck nicht ausreichend priorisiert wird<sup>14</sup>.

Die FTNS Statuten wurden im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der KfW, Weltbank, GIZ, WWF und WCS festgelegt. Da die FTNS bis zum Zeitpunkt der Evaluierung abgesehen von der KfW nur einen weiteren Geber (AFD) für die Erhöhung des Stiftungskapitals mobilisieren konnte, gab es in dieser Hinsicht keine umfangreiche Kofinanzierung. Komplementär zum Stiftungskapital mobilisiert und verwaltet die FTNS weitere Projektmittel zur Finanzierung von Investitionsprojekten im TNS. Bevor ausreichend Kapitalerträge zur Verfügung standen, erfolgte die Teilfinanzierung der Betriebskosten der Parks durch die FTNS ebenfalls aus Projektmitteln. Die Projektmittel der FTNS stammen u.a. aus FZ-Vorhaben sowie aus Projekten der Central African World Heritage Forest Initiative (CAWHFI) und der Maeve Foundation. Alle Parks werden bei ihrem administrativen, technischen und finanziellen Management durch die Wildlife Conservation Society (WCS in der Republik Kongo) sowie dem World Wide Fund for Nature (WWF in Kamerun und der ZAR) unterstützt. Die Nichtregierungsorganisationen (NRO) stellen ebenfalls Mittel zur Finanzierung des Schutzgebietsmanagements bereit, die sie selbstständig verwalten. Die Aufteilung der

<sup>9</sup> Insbesondere zu Aichi-Ziel 20: Finanzielle Mittel aus allen Quellen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme bereitstellen.

<sup>10</sup> SDG 15: Leben an Land. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen.

<sup>11</sup> MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.

<sup>12</sup> Zuvor hatte das Regionalbüro des WWF in Yaoundé die Buchhaltung für die FTNS übernommen, da die rechtliche Situation der Stiftung bis Ende 2009 ungeklärt war.

<sup>13</sup> Die Interventionsachsen lauten: 1) Harmonisierung der Forst- und Umweltpolitik, 2) nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung von Waldressourcen, 3) die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, 4) die Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels und der Wüstenbildung, 5) die sozioökonomische Entwicklung und Beteiligung multipler Interessengruppen und 6) die nachhaltige Finanzierung von Schutzgebieten.

<sup>14</sup> Die Vergabe von Forstkonzessionen nördlich des APDS und die Verbesserung der Straßeninfrastruktur östlich des PNNN trugen zur Verstärkung des Wildereidrucks in den Schutzgebieten bei.

geplanten jährlichen Ausgaben nach entsprechenden Finanzierungsquellen erfolgt im Rahmen budgetierter Arbeitspläne, die von den Parkverwaltungen an die FTNS weitergeleitet werden. Ohne die zusätzlichen Finanzierungsquellen aus Projektmitteln wäre die Thesaurierung der Kapitalerträge über mehrere Jahre kaum möglich gewesen, da ansonsten die Mittel zur Finanzierung des Parkbetriebs gefehlt hätten.

Die interne Kohärenz zeichnete sich positiv durch die Einbettung in übergeordnete EZ-Programme und der damit einhergehenden FZ/TZ-Kooperation aus, die den internationalen Standards entspricht, zu denen sich die deutsche EZ bekennt. Die konzeptuellen Schwächen im Hinblick auf Menschenrechtsaspekte wurden bereits unter "Relevanz" bewertet. Obwohl die Förderung der FTNS grundsätzlich mit den nationalen Strategien der Partnerländer im Einklang waren, priorisieren diese Länder oftmals Projekte, die dem Naturschutz zuwiderlaufen (z.B. Minen, Landwirtschaft und Infrastruktur). Da diese fehlende interne Politikkohärenz i.d.R. in vielen Ländern vorzufinden ist, fließt dieser Aspekt jedoch nicht so stark in die Bewertung ein. Die enge Zusammenarbeit der FTNS mit den Parkverwaltungen (inkl. lokale NRO) und die Harmonisierung von Gebermitteln ist positiv zu bewerten (externe Kohärenz). Die Kohärenz wird insgesamt als gut (Note 2) bewertet.

### Kohärenz Teilnote: 2

### Effektivität

Das Ziel auf Outcome-Ebene lautet: Das effiziente Management der Schutzgebiete Dzanga-Sangha, Nouabalé-Ndoki und Lobéké sowie der grenzüberschreitenden Maßnahmen ist langfristig gesichert.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert EPE	Ex-post-Evaluierung
(1) Das durchschnittliche jährliche Renditeziel des Stiftungskapitals ist erreicht	Status 2004: FTNS noch nicht gegründet. Zielwert: Erreichung einer durchschnittlichen jährlichen Rendite von rd. 4 % im Zeitraum 2010-2020.	Teilweise erreicht:  Die durchschnittliche Rendite im Zeitraum 2010-2020 betrug rd. 3,41 %.
(2) Die Finanzierung der Betriebskosten der drei Nationalparks ist langfristig durch die Kapitalerträge des Stiftungsfonds gesichert	Status 2004: FTNS noch nicht gegründet. Zielwert: Ab 2016 erfolgt die jährliche Ausschüttung von max. 3 % des durchschnittlichen Stiftungskapitals der letzten drei Jahre zur bedarfsorientierten Betriebskostendeckung der Schutzgebiete.	Zeitweise erreicht:  2016: 2,41 % (0.6 Mio. EUR) 2017: 2,57 % (0.7 Mio. EUR) 2018: 0 % 2019: 3,21 % (1.4 Mio. EUR) 2020: 2,71 % (1.5 Mio. EUR)
(3) Die Finanzierung grenzüberschreitender Maßnahmen erfolgt aus den Kapitalerträgen	Status 2004: FTNS noch nicht gegründet. Zielwert: Ab 2016 werden bis zu 10 % der ausgeschütteten Kapitalerträge für grenzüberschreitende Schutzmaßnahmen verausgabt.	Nur anteilig erreicht.  2016: 0,93 % (rd. 6.000 EUR) 2017: 2,43 % (rd. 17.000 EUR) 2018: 0 % 2019: 3,84 % (rd. 53.000 EUR) 2020: 0,42 % (rd. 6.000 EUR)

1) Die zum Zeitpunkt der EPE definierten Indikatoren auf Outcome-Ebene bilden einerseits die Entwicklung der finanziellen Kapazitäten des Stiftungsfonds ab. Darüber hinaus geben sie rein rechnerisch Aufschluss über die Höhe der verausgabten Beträge (Kapitalerträge) zum intendierten Zweck (Betriebskostendeckung der Schutzgebiete). Anhand der Indikatoren kann jedoch keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden, 1) inwiefern es sich bei den finanzierten Betriebskosten tatsächlich um Aktivitäten handelt, die den substantiellen Bedarf der Parks sinnvoll abdecken und 2) wie effektiv das Management der Schutzgebiete durch die Parkverwaltungen funktioniert. Eine Attribution ist hier nicht möglich, da gleichzeitig weitere Investitionsprojekte in den Parks stattgefunden haben. Ferner war es

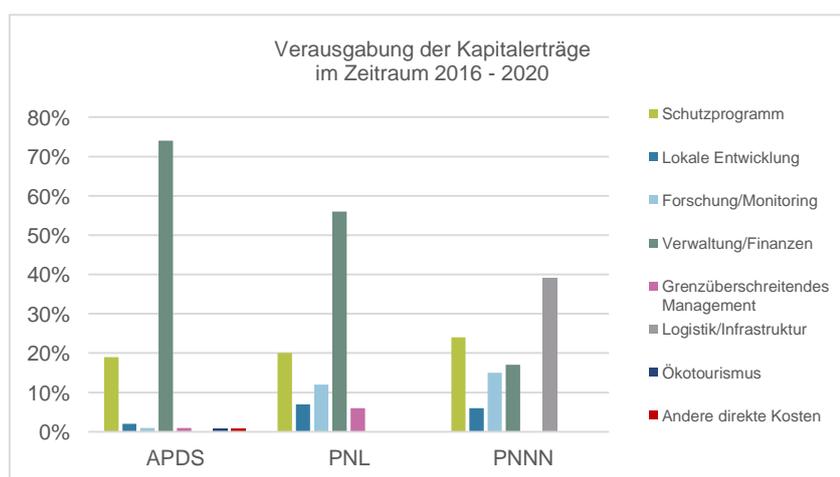
schwierig, konsolidierte und einheitliche Informationen über die tatsächliche Verwendung der Mittel aus dem Fonds zu bekommen. Dies erschwert die unabhängige Evaluierung der Mittelverwendung.

Insgesamt leisteten die evaluierten Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung des Gesamtkapitals des Stiftungsfonds. Im Zeitraum 2010 bis 2020 wurde eine durchschnittliche Realverzinsung von 3,41 % (bereinigt um die Inflation) erreicht, so dass die Kapitalerträge in den Jahren 2016 und 2017 bereits zur Teilfinanzierung des APDS genutzt werden konnten. Insgesamt blieb die langfristige Renditeentwicklung jedoch hinter den Erwartungen zurück. Die bedarfsorientierte Teilfinanzierung aller drei Parks aus Kapitalerträgen erfolgte erstmals 2019. Zur ausreichenden Entwicklung der Kapitalerträge trug auch ein positiver externer Faktor bei, nämlich die Einzahlung weiterer FZ-Mittel in Höhe von 25 Mio. EUR (2017) und 10 Mio. EUR (2019) in den Stiftungsfonds.

Die Kapitalerträge wurden insbesondere zur Deckung von Verwaltungs-, Finanz- und Logistikkosten der Parkverwaltungen genutzt. Die Priorisierung überwiegend administrativer Betriebskosten ist aus Evaluierungsperspektive sinnvoll, da hierfür selten anderweitige Finanzierungsquellen (v.a. Projektmittel) mobilisiert werden können. Ferner wurde ein Großteil der Erträge zur Finanzierung klassischer Schutzaktivitäten genutzt (z.B. Organisation, Ausstattung und Entsendung nationaler Patrouillen). Es muss auch angemerkt werden, dass der Stiftungsfonds keine Rücklagen für die Umsetzung größerer Wartungs- und Bauarbeiten bildete, sondern lediglich eine Sicherheitsmarge vor Ausschüttung der Kapitalerträge einbehielt.

Nur ein geringer Anteil der verausgabten Kapitalerträge trug zur Finanzierung grenzüberschreitender Schutzaktivitäten bei. Dennoch stieg die Anzahl der entsandten bi- und trinationalen Patrouillen von 3.252 (Mann/Tag) im Jahr 2015 auf 4.209 (Mann/Tag) im Jahr 2019. Hierzu trugen die Kapitalerträge wesentlich bei, da sie im APDS jährlich rd. 50 % und im PNL über 90 % der Gesamtausgaben für das grenzüberschreitende Schutzprogramm ausmachten. Ferner ermöglichten die Kapitalerträge die Auszahlung leistungsbasierter Prämien<sup>15</sup> an Ecoguards, um die Motivation der Ranger während ihrer Arbeitstätigkeit durch die Sicherung eines angemessenen Einkommens zu erhöhen<sup>16</sup>. Im Jahr 2020 wurden aufgrund der Covid-19 Pandemie kaum grenzüberschreitende Aktivitäten finanziert, da die Bewegungsfreiheit der Patrouillen (u.a. durch Lockdowns) stark eingeschränkt war.

**Tabelle 2: Prozentuale Aufteilung der verausgabten Kapitalerträge nach Programm**



Quelle: Jährliche Finanzberichte der Schutzgebiete APDS, PNL, PNNN. Eigene Darstellung FZE.

<sup>15</sup> Es handelt sich dabei um Top Ups für beschlagnahmte Waffen, Fallen und Elfenbein.

<sup>16</sup> Siehe Spira et al. (2019): Understanding ranger motivation and job satisfaction to improve wildlife protection in Kahuzi-Biega National Park, eastern Democratic Republic of the Congo. <https://doi.org/10.1017/S0030605318000856> (zuletzt aufgerufen am 21.10.21)

Durch die Aufstockung des Stiftungskapitals und die ausreichende Renditeentwicklung wurden seit 2016 Betriebskosten finanziert, deren langfristige Deckung ansonsten nicht gesichert wäre. Trotz der geringen Ausgaben zur Finanzierung grenzüberschreitender Maßnahmen trug der nachhaltige Finanzierungsmechanismus zum effizienten Management der Schutzgebiete bei und deckte eine wichtige Finanzierungslücke ab. Die Effektivität wird daher als zufriedenstellend (Note 3) bewertet.

### Effektivität Teilnote: 3

#### Effizienz

Die Betriebskosten der FTNS betragen im Jahr 2020 rd. 340.000 EUR<sup>17</sup> und wurden seit Gründung der Stiftung aus Projektmitteln finanziert. Im internationalen Vergleich lagen die Betriebskosten der FTNS unter dem Durchschnitt<sup>18</sup>. Langfristig sollen diese Kosten vollständig durch Kapitalerträge abgedeckt werden, wobei gemäß Strategieplan der Stiftung bereits eine Teildeckung der Kosten ab 2024 erfolgen soll. Die voraussichtlichen Betriebskosten der FTNS für 2021 liegen bei rd. 430.000 EUR. Der internationale Standard für Treuhandfonds gibt vor, dass die Verwaltungskosten einen Anteil von 15 % der Kapitalerträge nicht überschreiten sollten. Im Falle der FTNS machen die Betriebskosten rd. 24 % der Kapitalerträge aus. Aufgrund des tri-nationalen Charakters der Stiftung ist nicht davon auszugehen, dass die Kosten weiter reduziert werden können. Ein Consultant zur Unterstützung der FTNS wurde separat aus Projektmitteln finanziert. Er hat sich als notwendig erwiesen, um fehlende Kapazitäten und Qualifikationen des FTNS-Exekutivbüros auszugleichen. Sobald keine Projektmittel mehr zur Verfügung stehen, würde seine Unterstützung wegfallen, da bisher keine Finanzierung aus Kapitalerträgen hierfür vorgesehen ist. Die Kosten für den Asset Manager liegen bei 0,25 % p.a. des derzeitigen Grundkapitals. Die Kosten für den Finanzberater liegen bei 0,2 % p.a. des Grundkapitals und sind angesichts der zufriedenstellenden Beratung sowie der seit 2015 erzielten Gewinne angemessen.

Zum Gründungszeitpunkt der FTNS war ein Gesamtkapital von rd. 35 Mio. EUR vorgesehen, um den langfristigen Finanzierungsmechanismus zu sichern. Eine Schätzung der Betriebskosten für den Parkbetrieb erfolgte bei Projektplanung auf Basis der vorliegenden Managementpläne. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung wurden die laufenden Kosten des Parkbetriebs im PNL auf rd. 440.000 EUR jährlich (210 EUR/km<sup>2</sup>) geschätzt, von denen langfristig rd. 50 % aus Kapitalerträgen finanziert werden sollten. Im APDS und PNNN lagen die geschätzten jährlichen Betriebskosten zum Zeitpunkt der Projektprüfung jeweils bei rd. 750.000 EUR (200 EUR/km<sup>2</sup>), von denen jeweils rd. 60 % aus den Kapitalerträgen des Fonds gedeckt werden sollten. Nach vorliegenden Angaben haben sich diese Kosten jedoch um ein Vielfaches erhöht und liegen jährlich schätzungsweise bei rd. 1 Mio. EUR im PNL (459 EUR/km<sup>2</sup>), 1,5 Mio. EUR im APDS (1.230 EUR/km<sup>2</sup>) sowie 2,5 Mio. EUR im PNNN (586 EUR/km<sup>2</sup>). Von diesen Zahlen ausgehend konnten 2020 anteilig rd. 40 % der Betriebskosten im PNL, 43 % im APDS und 18 % im PNNN aus den Kapitalerträgen finanziert werden. Die anfänglich zu niedrig geschätzten Betriebskosten zeugen von einer hohen Planungsunsicherheit bei Projektprüfung. An dieser Stelle sollte kritisch angemerkt werden, dass es keine einheitlichen Informationen darüber gibt, wie hoch die tatsächlichen jährlichen Ausgaben der Schutzgebiete ausfallen und welchen Teil der gesamten Betriebskosten letztendlich durch Kapitalerträge gedeckt wird.

Die überwiegende Finanzierung von Verwaltungs-, Finanz- und Logistikkosten sowie die Kostendeckung des Schutzprogramms durch Kapitalerträge zielte auf die Sicherstellung der grundlegenden Funktionen des Parkmanagements ab. Damit war die Mittelallokation geeignet, um über die Verbesserung des Schutzgebietsmanagements auch einen Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt und Waldressourcen im TNS zu leisten. Die im Mai 2017 getroffene Entscheidung, alle Kapitalerträge einem ungebundenen Finanzierungsfenster zuzuführen, erwies sich auch aus heutiger Sicht als sinnvoll. Aufgrund der

<sup>17</sup> Zusammensetzung: 45 % Gehaltskosten, 24 % professionelle Dienstleistungen, 16 % sonstige direkte Kosten, 9 % Reisekosten des Exekutivbüros und 5 % Kosten für Aufsichtsratssitzungen.

<sup>18</sup> Die Betriebskosten der Fondation por les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar (FAPBM) liegen bei rd. 400.000 EUR. Die Betriebskosten der Fundação para a Conservação da Biodiversidade (BIOFUND, Mosambik) liegen bei rd. 370.000 EUR.

großen Unterschiede beim Parkmanagement<sup>19</sup> sowie bzgl. der verfügbaren Finanzierungsquellen der Schutzgebiete ist eine möglichst flexible Finanzierung aus den Kapitalerträgen angebracht.

Als besonders problematisch erwiesen sich in der Vergangenheit Kooperationsprobleme zwischen den Parkverwaltungen und der FTNS. Insbesondere die unzureichende Beachtung vorgegebener Prozeduren<sup>20</sup> bei der Mittelverwendung sowie der zu späte Nachweis der jährlichen Ausgaben durch die Parkverwaltungen führte zu hohen Transaktionskosten. Die Situation hat sich inzwischen deutlich verbessert, so dass zum Zeitpunkt des jährlichen Audits im März 2020 rd. 70 % der in den Finanzberichten erfassten Transaktionen für das Jahr 2019 gemäß den FTNS-Verfahren nachgewiesen waren. Für die Ausgaben im Jahr 2016 lag dieser Wert noch bei 50 %.

In Anbetracht der finanziellen Planungsunsicherheit und des stark unterschätzten Bedarfs der Schutzgebiete kann die Produktionseffizienz nicht mehr als zufriedenstellend eingestuft werden. Die Allokationseffizienz ist durch die bedarfsorientierte Finanzierung der Schutzgebiete sowie vor dem Hintergrund der positiven Klima- und Biodiversitätswirkungen zufriedenstellend. Einschränkungen ergaben sich durch die hohen Transaktionskosten und die bis dato unvollständige Erfassung der Transaktionen, sodass die Effizienz insgesamt nicht mehr zufriedenstellend (Note 4) ist.

**Effizienz Teilnote: 4**

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**

Das Ziel auf übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene war es, einen Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt und der Waldressourcen im Schutzgebietskomplex TNS zu leisten.

Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert EPE	Ex-post-Evaluierung
(1) Entwicklung der Population bedrohter Spezies im TNS	Status PP: 1) Elefantenpopulation: PNL: 2.091 (2002)**** APDS: 869 (2004)**** PNNN: 2.324 (2011)***  2) Primatenpopulation: PNL: 6.360 (2002)**** APDS: 2.310 (2012)**** PNNN: Keine Daten  Zielwert: Die Population bedrohter Spezies im TNS ist seit 2016 konstant geblieben.	1) Elefantenpopulation* Zielwert weitgehend erreicht  PNL: 1.029 (2016); 960 (2018) APDS: 711 (2016); 820 (2020) PNNN: 1.695 (2016); Keine aktuelleren Daten  2) Primatenpopulation* Zielwert weitgehend erreicht  PNL: 2.844 (2016); 3.880 (2018) APDS: 2.412 (2016); 2.702 (2020) PNNN 2016: 8.732 (2016); Keine aktuelleren Daten
(2) Entwicklung der Waldbedeckung im TNS	Status PP: 1) TCL im TNS**: 2001-2004: Ø 16,5 ha (Insgesamt: 66 ha)	1) TCL im TNS**: Zielwert erreicht  2005-2015: Ø 68,0 ha (Insgesamt: 748 ha) 2016-2020: Ø 28,8 ha (Insgesamt: 144 ha)  2) TCL in anderen Schutzgebieten**:

<sup>19</sup> Im PNL (Kamerun) werden die Gehälter der Parkangestellten durch staatliche Mittel gedeckt. Im APDS (ZAR) und PNNN (Republik Kongo) sind Gehaltskosten die wichtigsten Ausgaben, die von der FTNS abgedeckt werden, da es kaum staatliche Zuwendungen gibt. Im APDS betragen die Personalkosten im Jahr 2017 rd. 330.000 EUR.

<sup>20</sup> Modalitäten der Auftragsvergabe und entsprechende Dokumentation, Genehmigungen zur Umsetzung von Maßnahmen oder Budgetumwidmungen, zeitnahe Nachweis von Reisekosten.

	<p>Zielwert: Der durchschnittliche jährliche Waldverlust (Tree Cover Loss, TCL) im Zeitraum 2016-2020 ist nicht höher als in den Jahren 2005-2015.</p>	<p>2005-2015:            Kamerun: Ø 825,5 ha (Insgesamt: 9,08 kha)            ZAR: Ø 2.518 ha (Insgesamt: 27,7 kha)            Kongo: Ø 6.854 ha (Insgesamt 75,4 kha)</p> <p>2016-2020:            Kamerun: Ø 1.268 ha (Insgesamt: 6,34 kha)            ZAR: Ø 3.220 ha (Insgesamt: 16,1 kha)            Kongo: Ø 12.380 ha (Insgesamt: 61,9 kha)</p>
--	--	---

\*Quelle: FTNS. Das Biomonitoring im APDS, PNL und PNNN erfolgt in erster Linie durch die Aufstellung von Kamerafallen in Waldlichtungen. Ergänzende Methoden umfassen die phänologische Überwachung von Obstbäumen, deren Früchte von Affen während jedes Produktionszyklus verzehrt werden (PNL) sowie die Auswertung von GPS-Daten gechippter Elefanten (APDS) und die Lokalisierung abgefeuerter Schüsse mithilfe spezieller technischer Ausstattung (PNNN).

\*\*Quelle: Hansen et al. 2013. "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change." Science 342 (15 November): 850–53. Data available on-line from: <https://glad.earthengine.app/view/global-forest-change>. Accessed through Global Forest Watch on 26/10/2021. [www.globalforestwatch.org](http://www.globalforestwatch.org)

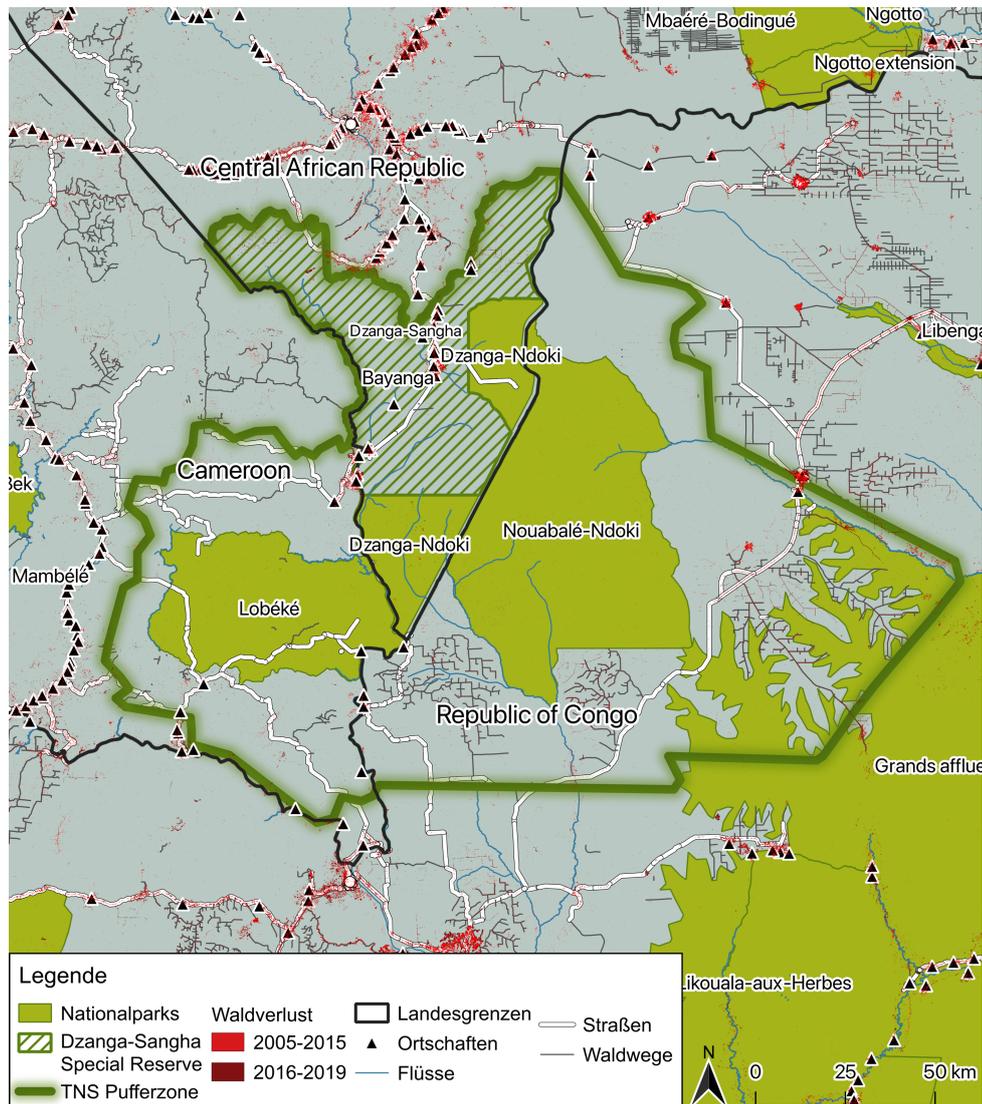
\*\*\*Quelle: Maisels et al. 2012. Great ape and human impact monitoring training, surveys, and protection in the Ndoki-Likouala Landscape, Republic of Congo. (p. 69). Republic of Congo: USFWS

\*\*\*\*Quelle: WWF Biomonitoring Report 2017. The status of Forest Elephant and Great apes in Central Africa priority sites.

Die Primatenpopulation im TNS blieb in den letzten Jahren weitestgehend konstant, wohingegen sich die Anzahl der Elefanten stark reduzierte. Die Zunahme der Wilderei begünstigt eine geographische Verdrängung der Elefanten aus der TNS Pufferzone in die abgelegenen Teile der Schutzgebiete hinein. Dies kann zur temporären Erhöhung der Individuenzahl in den Schutzgebieten führen (siehe Indikator 1 für APDS). Langfristig muss davon ausgegangen werden, dass die Wilderei in den drei Schutzgebieten weiter zunehmen und die Elefantenpopulation weiter abnehmen wird. Der ständig wachsende informelle Sektor ist einer der Haupttriebkraft für den illegalen Holzeinschlag im Kongobecken, der einen Marktanteil am gesamten Holzhandel von bis zu 40 % in der Republik Kongo und rd. 50 % im Kamerun ausmacht<sup>21</sup>. Immerhin hat sich im TNS der durchschnittliche jährliche Waldverlust von rd. 68,0 ha pro Jahr (2005-2015) auf rd. 28,8 ha pro Jahr (2016-2020) reduziert. Dies könnte mit den Schutzaktivitäten der vergangenen Jahre in Verbindung stehen, ein direkter kausaler Zusammenhang lässt sich jedoch nicht beweisen. Im Vergleich dazu hat der durchschnittliche Waldverlust in anderen Schutzgebieten der Region seit 2016 deutlich zugenommen.

<sup>21</sup> Piabuo et al. (2021): Illegal logging, governance effectiveness and carbon dioxide emission in the timber-producing countries of Congo Basin and Asia. Environ Dev Sustain 23, 14176–14196. <https://doi.org/10.1007/s10668-021-01257-8> (zuletzt aufgerufen am 24.10.21)

**Abbildung 1: Waldverlust im Schutzgebietskomplex Tri-National de la Sangha**



Eigene Darstellung FZ E. Quellen: Ländergrenzen: GADM: <https://gadm.org>; Waldverlust Daten: Hansen et al. (2013): "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change" Science 342 (15 November): 850–53. Accessed through Global Forest Watch on 26/10/2021 [www.globalforestwatch.org](http://www.globalforestwatch.org); Schutzgebiete: UNEP-WCMC and IUCN (2021): Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) and World Database on Other Effective Area-based Conservation Measures (WD-OECM) [Online], October 2021, Cambridge, UK; Straßen/Ortschaften/Waldwege/Flüsse: Open Street Map (OSM)

Insgesamt weist die Datenlage darauf hin, dass die Schutzaktivitäten im TNS seit 2016 eine positive Wirkung zur Erhaltung der Waldbedeckung entfaltet und die Entwicklung der Spezies stabil ist. Eine alleinige Attribution dieser Wirkungen zu dem hier evaluierten Projekt ist aufgrund der parallel laufenden Investitionsvorhaben nicht möglich, jedoch ist ein Beitrag des Vorhabens zu diesen Wirkungen durchaus plausibel.

Sowohl im TNS als auch in anderen Schutzgebieten des Kongobeckens kommt es seit den frühen 2000er Jahren zu Auseinandersetzungen zwischen Ecoguards und den Anrainergemeinden. Die Vorwürfe betrafen die willkürliche Ausübung von Gewalt durch Ecoguards im Rahmen ihrer Patrouillentätigkeit. Eine im Jahr 2019 veröffentlichte Studie<sup>22</sup> weist auf unklare Nutzungsrechte in der Pufferzone des PNL hin, was möglicherweise Konflikte begünstigt. Darüber hinaus vermuten Kritiker des leistungsorientierten Anreizsystems für Ecoguards, dass die Auszahlung von Prämien die Gewaltbereitschaft von Rangern erhöht und

<sup>22</sup> Lambini et al. (2019). Conflicts, participation and co-management in protected areas. Humboldt-Universität zu Berlin. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18452/20025>

zur Durchführung von Razzien ohne einen fundierten Verdacht beiträgt<sup>23</sup>. Da die Einrichtung von Beschwerdemechanismen im TNS nicht frühzeitig erfolgte, wurden entsprechende Vorfälle bis 2015 weder systematisch dokumentiert noch über die Parkverwaltungen an die FTNS weitergeleitet. In Zusammenhang mit unklaren Berichtspflichten im Hinblick auf USV könnte dies dazu beigetragen haben, dass ernste Konflikte im Projektumfeld zu spät entdeckt und an die KfW kommuniziert wurden.

Um gewaltsame Vorfälle bestmöglich zu vermeiden, stellt die FTNS seit 2017 mit der Unterstützung ihres Consultants die Einhaltung der IFC Performance Standards 7 (Schutz von Indigenen) und 4 (Einsatz von Sicherheitspersonal) sicher, indem sie Schulungen und Trainings zur Sensibilisierung der Ecoguards für Menschenrechtsaspekte fördert. Darüber hinaus richteten die Parkverwaltungen in Kooperation mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren Beschwerdemechanismen für die lokale Bevölkerung ein: Die Menschenrechtszentren in Bayanga (2015) und Mambélé (2019) unterliegen der Federführung lokaler NROs<sup>24</sup> und bieten die Möglichkeit einer friedlichen Konfliktresolution. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen werden die Kläger dabei unterstützt, ihren Fall vor Gericht zu bringen. Dies hat laut Aussage der Mitarbeiter der Menschenrechtszentren zu deutlichen Verbesserungen in den letzten Jahren geführt. So habe sich das Verhalten der Ecoguards dank umfassender Schulung und Sensibilisierungsmaßnahmen deutlich verbessert. Die öffentliche Aufmerksamkeit aufgrund der Probleme in der Vergangenheit führe zudem dazu, dass die Thematik von allen Beteiligten sehr ernst genommen wird. Gemäß vorliegenden Informationen kam es zuletzt 2020 zu einem Fall von Menschenrechtsverstößen im PNL, der von den Parkverwaltungen jedoch unmittelbar der FTNS gemeldet und an die KfW kommuniziert wurde. Laut Berichtserstattung wurden vier Indigene von Ecoguards gegen ihren Willen über Nacht festgehalten. Eine Anwendung körperlicher Gewalt sei anzunehmen. Die konkreten Vorkommnisse lassen sich nicht vollständig rekonstruieren, allerdings legt die schnelle Reaktion ein Funktionieren der Beschwerdemechanismen nahe. Der Vorfall wurde disziplinarisch verfolgt.

Schwere Menschenrechtsverletzungen wurden im Zeitraum der Zahlungen aus den Kapitalerträgen des Fonds nicht berichtet, sondern beschränken sich nach aktuellem Kenntnisstand auf die Zeit davor. In diesem Zeitraum hatte die deutsche FZ ebenfalls über klassische Investitionsprojekte die Parks finanziell unterstützt, allerdings sind diese Vorhaben nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung. Für den betrachteten Evaluierungszeitraum ist von einer Verbesserung der Menschenrechtslage aufgrund der eingeführten Reformen auszugehen.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

#### Nachhaltigkeit

Ganz allgemein adressierten die Vorhaben eines der Kernprobleme (die nachhaltige Finanzierung) im Umweltschutz und trugen durch die Erhöhung des FTNS Stiftungskapitals maßgeblich zur Reduzierung der Finanzierungslücke im TNS bei. Ein Risiko für die Nachhaltigkeit des Finanzierungsmechanismus bleibt die bisher hinter den Erwartungen zurückbleibende Entwicklung der durchschnittlichen Realverzinsung. Um das von der FTNS angestrebte Gesamtkapital in Höhe von 100 Mio. EUR möglichst zeitnah zu erreichen, sollte die Stiftung ihre Fundraising-Strategie weiter diversifizieren und ihre Sichtbarkeit und bei internationalen Gebern erhöhen.

Es wurden bereits wichtige Schritte eingeleitet, um die Menschenrechtsthematik zwischen FTNS, KfW und anderen Stakeholdern aufzubereiten. Um langfristig Reputationsrisiken für Geber zu vermeiden, sollte geprüft werden, ob Menschenrechtsaspekte in den Rahmenwerken des Stiftungsfonds konzeptuell verankert werden können. Falls eine nachträgliche Änderung der Statuten nicht möglich ist, könnte die Einhaltung von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstandards sowie die Regelung von Beschwerdemechanismen durch die Festlegung und Einhaltung entsprechender Kriterien zur Mittelverwendung in dem Verfahrenshandbuch der FTNS sichergestellt werden.

<sup>23</sup> Siehe WWF (2020): Embedding Human Rights in Nature Conservation: From Intent to Action. [https://wwfasia.awsas-sets.panda.org/downloads/independent\\_panel\\_report\\_embedding\\_human\\_rights\\_in\\_conservation.pdf](https://wwfasia.awsas-sets.panda.org/downloads/independent_panel_report_embedding_human_rights_in_conservation.pdf) (zuletzt aufgerufen am 21.10.21)

<sup>24</sup> In der ZAR (Bayanga) wird das Menschenrechtszentrum von der MEFP (Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées) geleitet. In Kamerun (Mambélé) ist CEFAID (Centre pour l'Education, la Formation et l'Appui aux Initiatives de Développement au Cameroun) zuständig.

Durch die Teilfinanzierung der Schutzgebiete (insbesondere auch die Patrouillenarbeit) sowie der grenzüberschreitenden Maßnahmen tragen die FTNS und ihre Geber aus Sicht der Evaluierung eine Teilverantwortung für Menschenrechtsaspekte. Eine vollständige Vermeidung gewaltsamer Konflikte erscheint im Kontext der bürgerkriegsähnlichen Zustände in den Partnerländern und des fehlenden staatlichen Gewaltmonopols auf absehbare Zeit jedoch unrealistisch. Durch die Finanzierung von Sensibilisierungsmaßnahmen für Ecoguards leistet die FTNS bereits einen Beitrag zur Minimierung der Risiken. Nichtsdestotrotz ist die nachhaltige Förderung effektiver Beschwerdemechanismen unabdingbar, um eine Konfliktresolution sowie die Strafverfolgung und Sanktionierung bei Menschenrechtsverstößen zu gewährleisten und möglichen Machtmissbrauch durch Patrouillenpersonal effektiv vorzubeugen. Der langfristige Fortbestand der Menschenrechtszentren ist jedoch gemäß der Angaben von Mitarbeitenden aufgrund unzureichender Finanzierungsquellen nicht hinreichend sicher. Hauptfinanzierungsquellen sind momentan die lokalen NRO und der WWF. Weitere finanzielle Unterstützung kommt auf Projektbasis von der EU, dem BMZ und der GIZ. Es wird empfohlen zu prüfen, ob eine langfristige Finanzierung der Menschenrechtszentren nicht auch aus den Zahlungen des Fonds sichergestellt werden kann. Somit könnte ein mögliches Risiko minimiert werden, falls projektbasierte Finanzierungen irgendwann auslaufen oder reduziert werden und Fälle von Menschenrechtsvergehen unentdeckt bleiben.

Die Einberufung eines fachlichen Beratungsgremiums (z.B. Menschenrechtskomitee) durch den Aufsichtsrat der FTNS wäre zudem eine Möglichkeit, um Umwelt- und Sozialverträglichkeitsrisiken frühzeitig zu antizipieren und ein angemessenes Risikomanagement sicherzustellen. In jedem Falle wird angeraten, dass sich die FTNS institutionell weiterentwickeln und Personal bereitgestellt werden sollte, um langfristige Menschenrechtsaspekte und andere Querschnittsthemen zu bearbeiten. Die dadurch entstehenden Mehrkosten wären u.U. effizienzmindernd, aber aufgrund der Dringlichkeit des Themas und der Komplexität der Lage in der Projektregion angemessen. Andere Fonds haben in diesem Kontext eine konkrete funktionale Ausdifferenzierung und definieren entsprechende Zuständigkeiten im Hinblick auf Social Safeguards & Risk Management.

Der Naturschutz kann langfristig nur mit Unterstützung der örtlichen Gemeinden erfolgreich sein, da diese über ein tiefgreifendes Verständnis der Wälder und lokalen Begebenheiten verfügen<sup>25</sup>. Die Gemeinden können in Schutzgebieten sowohl Verbündete sein als auch eine potenzielle Gefahr für die Erhaltung der Flora und Fauna darstellen. Bisher wurde das lokale Entwicklungsprogramm im TNS überwiegend aus Projektmitteln finanziert, die jedoch nicht ausreichend waren, um die sozioökonomischen Bedingungen der lokalen Gemeinden maßgeblich zu verbessern und einen angemessenen Ausgleich für die Nutzungseinschränkungen in den Schutzgebieten zu schaffen<sup>26</sup>. Eine verbindliche Quote für die Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen bei den Anrainern aus den Kapitalerträgen des Fonds könnte daher seitens der Geber erwogen und bei einer nächsten Kapitalerhöhung in die Regelwerke des Fonds aufgenommen werden. Andere Evaluierungserfahrungen legen nahe, dass durch regelmäßige, langfristige Zahlungen für Umweltdienstleistungen die Akzeptanz für Naturschutz bei den Anrainern und das regelkonforme Verhalten dieser deutlich erhöht werden kann, was auch mögliche Konflikte vorbeugt.

Als nachhaltiger Finanzierungsmechanismus hebt sich der Stiftungsfonds vorbildlich vom jahrzehntelangen Status Quo der Investitionsmaßnahmen ab, die häufig durch eine geringe Nachhaltigkeit gekennzeichnet sind. Obwohl die verfügbaren Erträge für die Schutzgebiete von der Renditeentwicklung und der weiteren Aufstockung des Stiftungskapitals abhängen, kann davon ausgegangen werden, dass der langfristige Fortbestand des Fonds gesichert ist. Um die Transparenz bei der Mittelverwendung zu erhöhen, sollten weiterhin jährliche unabhängige Audits durchgeführt. Ferner sollten die Finanz-Reportings der Parks vereinheitlicht werden und es sollte ein Abgleich zwischen den Berichten der Parks und den Audits stattfinden, um ein transparentes Monitoring der Mittelverwendung zu ermöglichen.

Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens mit "befriedigend" bewertet.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 3

<sup>25</sup> Walters, G., Sayer, J., Boedhihartono, A.K. et al. Integrating landscape ecology into landscape practice in Central African Rainforests. *Landscape Ecol* 36, 2427–2441 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10980-021-01237-3> (zuletzt aufgerufen am 25.10.21)

<sup>26</sup> Quelle: GFA Rapport Final: Services de consultance en appui organisationnel et gestion à la FTNS (Novembre 2012-Décembre 2017)

### Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 sechs 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.