

Ex-post-Evaluierung Investitionsfonds Nationalparks, Madagaskar

Titel	Investitionsfonds Nationalparks Madagaskar, Phase II und III		
Sektor und CRS-Schlüssel	Biodiversität 41030		
Projektnummer	2014 67 489 (Phase II) und 2014 67 786 (Phase III)		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
Empfänger/ Projektträger	Finanzministerium der Republik Madagaskar / Madagascar National Parks (MNP)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	10,0 Mio. EUR / Haushaltsmittelzuschuss		
Projektlaufzeit	04.12.2014 (Finanzierungsvertrag) – 20.04.2020 (Abschlusskontrollbericht)		
Berichtsjahr	2023	Stichprobenjahr	2022

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

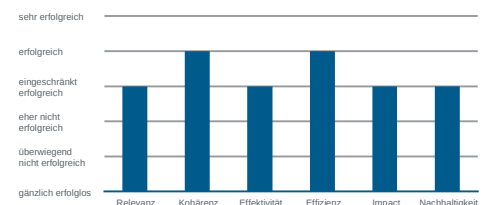
Das Ziel auf Outcome-Ebene war, den Träger MNP in die Lage zu versetzen, die Betriebsfähigkeit der geförderten Schutzgebiete (SG) aufrechtzuerhalten, um somit auf Impact-Ebene einen Beitrag zur Erhaltung der Fauna und Flora Madagaskars zu leisten. Dies sollte durch die Finanzierung von Infrastruktur, Ausstattungsgütern, Anrainer-Projekten und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie eine Teilfinanzierung laufender Kosten erreicht werden. Entgegen der ursprünglichen Planung floss ein Großteil der Mittel in die Finanzierung laufender Kosten des Trägers.

Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben wird als eingeschränkt erfolgreich bewertet. Es hat den Träger maßgeblich darin unterstützt, seine Aufgaben in den ihm unterstellten SG wahrzunehmen und die Funktionsfähigkeit des madagassischen SG-Systems in Zeiten erheblicher Finanzierungsengpässe aufrechtzuerhalten. Allerdings konnten die Ziele auf Outcome- und Impact-Ebene nur zum Teil erreicht werden.

- Aufgrund einer Unterschätzung der laufenden Kosten des Schutzgebietsbetriebs, Liquiditätsengpässen, und Managementschwächen kam es während der Implementierung zu erheblichen Abweichungen von der ursprünglichen Konzeption. Eine entsprechende Anpassung des Zielsystems und Ambitionsniveaus erfolgte nicht.
- Durch die Finanzierung laufender Kosten konnte ein wesentlicher Beitrag zur Stützung des Trägers und damit zur Aufrechterhaltung des SG-Managements geleistet werden. Gleichzeitig ging die Budgetumwidmung zu Lasten der direkten Anrainerförderung, die für die langfristige Erhaltung der Ökosysteme Madagaskars von großer Bedeutung ist.
- Der angestrebte Rückgang der Entwaldungsraten in den SG konnte nicht erreicht werden. Allerdings lässt ein Vergleich mit den Waldverlusten außerhalb der SG den Schluss zu, dass die Schutzbemühungen des MNP die fortschreitende Zerstörung der Flora und Fauna zumindest verlangsamt haben.
- Durch die Unterstützung der Naturschutzstiftung FAPBM scheint die (Teil)finanzierung des Schutzgebietsmanagements mittelfristig gesichert. Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen ist aufgrund des hohen armuts- und migrationsbedingten Nutzungsdrucks dennoch gefährdet.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Flexible Anpassung an sich ändernde Herausforderungen sind wichtig.
- Die Einbindung der Anrainerbevölkerung in Schutzmaßnahmen und der Ausgleich wirtschaftlicher Verluste durch Ressourcenschutz ist unabdingbar für die Nachhaltigkeit.
- Gehört die Anrainerförderung nicht zu den Kernkompetenzen einer Naturschutzorganisation, empfiehlt sich eine enge Zusammenarbeit mit darauf spezialisierten Organisationen.
- Globale Güter wie der Ressourcenschutz bedürfen eines langfristigen internationalen Engagements.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Einzigartigkeit der Biodiversität auf Madagaskar ist unbestritten. Inzwischen sind die überwiegend endemische Flora und Fauna jedoch kaum noch außerhalb von Schutzgebieten (SG) anzutreffen. Mit einer intensiver werdenden Nutzung der natürlichen Ressourcen steigt der Nutzungsdruck auf die Umweltressourcen kontinuierlich. Madagaskar hat nach Angaben von Global Forest Watch zwischen 2001 und 2020 insgesamt 24% des noch vorhandenen Waldbestandes, darunter Primärwald, verloren.

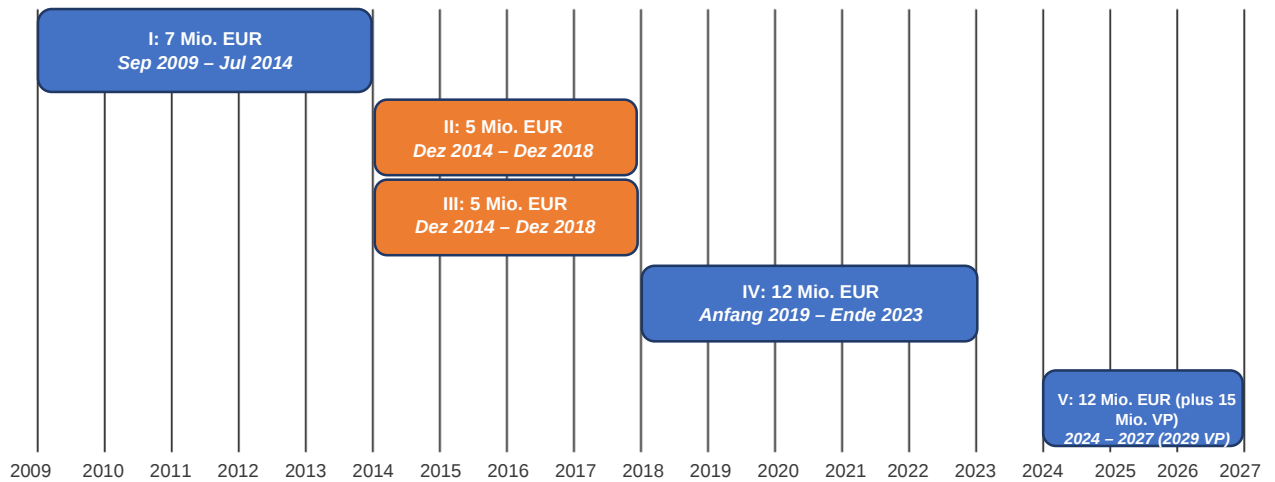
Gemäß einer aktuellen Studie zur wirtschaftlichen Rolle Madagaskars Schutzgebiete, verfügt Madagaskar über global herausragende Naturlandschaften, die Ökosystemdienstleistungen auf lokaler und nationaler Ebene im Wert von mehr als 1 Mrd. EUR bereitstellen und eine Heimat für eine einzigartige Fauna und Flora darstellen¹. Dieselbe Studie schätzt außerdem, dass, in seinem derzeitigen Zustand und unter der Annahme eines wirksamen Schutzes, das madagassische Schutzgebietsnetz auf globaler Ebene einen Gesamtbeitrag mit einem wirtschaftlichen Wert von 3,67 bis 17,27 Mrd. USD (Medianwert 7,74 Mrd. USD) jährlich leistet. Dabei werden die Ökosystemdienstleistungen für die Klimaregulierung, den Erhalt der biologischen Vielfalt und die damit verbundenen kulturellen Dienstleistungen (Tourismus, Forschung, Unterhaltung) in die Berechnung miteinbezogen. Der hohe Wert der SG Madagaskars sowohl auf ökologischer als auch auf ökonomischer Ebene ist daher evident.

Der Naturschutzsektor genoss bis 2008 hohe politische Aufmerksamkeit und wurde regierungsseitig maßgeblich unterstützt. So hatte die damalige Regierung 2003 beschlossen, das System der SG von zuvor 1,7 Mio. ha auf über 3,5 Mio. ha auszuweiten ("Durban Declaration"). Die Regierung hat Madagascar National Parks (MNP), in seiner Rechtsform ein unabhängiger Verein (association de droit privé), das Mandat zur Verwaltung von 43 terrestrischen und marinen Nationalparks sowie SG mit einer Gesamtfläche von rd. 2,5 Mio. ha übertragen. Die meisten dieser Nationalparks entsprechen den Kategorien I und II (Strenges Naturschutz- oder Wildnisgebiet / Nationalpark) der Weltnaturschutzorganisation (International Union for the Conservation of Nature, IUCN).

Die FZ unterstützt den Träger MNP in bisher fünf Phasen seit Juni 2009 bei der Entwicklung und Umsetzung von Ansätzen des integrierten Parkmanagements in den von MNP verwalteten Nationalparks. Abbildung 1 ordnet Laufzeiten und Finanzvolumina ein. Die Phase I des Vorhabens schaffte durch die Implementierung eines effektiven und effizienten Managementsystems (bes. Finanzen und Personal) wesentliche Grundlagen für ein nachhaltiges Parkmanagement. Die hier evaluierten Phasen II und III umfassten im Wesentlichen die Finanzierung laufender Kosten ausgewählter Schutzgebiete und der Zentrale der Trägerorganisation MNP, sowie ferner die Finanzierung von Beratungsdienstleistungen, sowie in geringerem Umfang Infrastruktur und Ausrüstungsgüter in den SG. Die in Umsetzung befindliche Phase IV unterstützt die Umsetzung des strategischen Plans von MNP in den strategischen Achsen Naturschutz, Management und partizipatives Management sowie der Entwicklung prioritärer Märkte (i. W. Tourismusentwicklung). Die im Jahr 2022 geprüfte Phase V sieht eine Fortführung der Maßnahmen aus der vierten Phase mit derselben Zielrichtung vor.

¹ Quelle: August 2022, Our protected Areas are vital to our development – White Paper resulting from the study on the economic value of protected areas in Madagascar. (<https://www.fapbm.org/app/uploads/2022/12/Our-protected-areas-are-vital-to-our-development-White-paper-EN.pdf>, Zuletzt aufgerufen am 23.10.2023)

Abbildung 1: Zeitlicher Ablauf der verschiedenen Vorhabenphasen



Quelle: Eigene Darstellung. Die hier evaluierten Vorhabenphasen II und III sind in orangener Farbe dargestellt.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Die beiden hier evaluierten Phasen des Vorhabens „Investitionsfonds Nationalparks“ sahen ursprünglich die Finanzierung von Infrastruktur und Ausstattung sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die Teilfinanzierung laufender Kosten in ausgewählten Schutzgebieten, die Unterstützung des Projektträgers MNP (Madagascar National Parks) bei der Umsetzung dieser Maßnahmen durch einen internationalen Consultant, sowie die Förderung sozio-ökonomischer Kleinprojekte für die lokale Bevölkerung in den Randzonen der Schutzgebiete vor. Mit diesen Maßnahmen sollte MNP in die Lage versetzt werden, die Betriebsfähigkeit der Schutzgebiete aufrechtzuerhalten (Modulziel) um somit auf übergeordneter Ebene einen Beitrag zur Erhaltung der Fauna und Flora Madagaskars zu leisten. Angedachte Zielgruppe des Vorhabens waren die Anrainer der Schutzgebiete. Entgegen der ursprünglichen Planung wurden aufgrund einer Unterschätzung der laufenden Kosten des Schutzgebietssystems sowie dem Ausbleiben anderer Finanzierungen die Vorhabenmittel zwischen den Maßnahmen zugunsten einer stärkeren Finanzierung laufender Kosten umgewidmet.

Karte des Projektlandes inkl. Projektgebiete/ -standorte



Auf-
schlüs-
selung
der Ge-
samt-
kosten

In Mio. EUR	Phase II (Plan)	Phase II (Ist)	Phase III (Plan)	Phase III (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	5,0	5,0	5,0	5,0
Eigenbeitrag	0	0	0	0
Fremdfinanzierung	5,0	5,0	5,0	5,0
davon BMZ-Mittel	5,0	5,0	5,0	5,0

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Lernerfahrungen aus weltweiten Bemühungen zum Biodiversitätsschutz zeigen, dass Naturschutzkonzepte nur dann nachhaltig verankert werden können, wenn diese im Einklang mit den Interessen und mit Unterstützung der lokalen Bevölkerung implementiert werden. Das vom Vorhaben verfolgte Modell eines partizipativen Natur- und Ressourcenschutzes entspricht den damaligen und heutigen Zielen der deutschen EZ (Reformkonzept „BMZ 2030“, BMZ-Positionspapier zur Biodiversität, und der Biodiversitätskonvention). Die Einbindung der Anrainer war auch integraler Bestandteil des Strategieplans 2012-2016 des Projektträgers MNP zum Zeitpunkt der Vorhabenkonzeption.

Das Vorhaben stand darüber hinaus in vollem Einklang mit den damaligen (dritte Phase des madagassischen Umweltprogramm) und heutigen nationalen Prioritäten, Politiken und Strategien der madagassischen Regierung, die darauf abzielten, die ländliche Armut zu verringern und die natürlichen Ressourcen durch ein effektives Parkmanagement, welches dem Träger MNP übertragen wurde, zu schützen.

Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Madagaskar gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Zum Prüfungszeitpunkt des Vorhabens befand sich das Land in einer seit Jahren andauernden Staats- und Wirtschaftskrise. Schätzungsweise 90 % der Bevölkerung lebten zu dieser Zeit unterhalb der internationalen Armutslinie von damals 1,90 USD (in Kaufkraftparität). Die extreme Armut sowie mangelnde Kontrollen resultierten in einem starken Druck auf die natürlichen Ressourcen, besonders von Wald und Wild, der bis heute andauert und eine massive Bedrohung für Madagaskars einzigartige Flora und Fauna darstellen. Über 80 % seiner endemischen Arten waren zum Prüfungszeitpunkt akut bedroht; zudem hatte die Degradierung der natürlichen Lebensgrundlagen bereits dramatische Ausmaße angenommen (Kernproblem). Mit dem Schutz und der nachhaltigen Bewirtschaftung eines weiträumigen Schutzgebietsnetzwerks unter enger Einbindung und Förderung der ansässigen Bevölkerung sollte diesen Problemen begegnet werden.

Im Rahmen der Projektprüfung wurde identifiziert, dass in Madagaskar die Anrainer der Schutzgebiete (SG) stark abhängig sind von einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Gleichzeitig wurde erkannt, dass durch eine Beteiligung der Anrainerbevölkerung an den Einnahmen aus der Nutzung dieser Ressourcen stärkere Anreize zu ihrem Schutz bestehen und eine Verbesserung ihrer Lebenssituation (v.a. stabile oder steigende Einkommen) erreicht werden kann. Beide Phasen des Vorhabens sahen zum Zeitpunkt der Konzeption im Jahr 2014 daher die Stärkung der Lebensgrundlage der Anrainerbevölkerung (Zielgruppe) vor. Die schätzungsweise 2,4 Mio. Menschen umfassende Bevölkerung sollte durch den Schutz der natürlichen Ressourcen und ihrer Ökosystemdienstleistungen, sowie der touristischen Erschließung der SG profitieren. Die Ökosystemdienstleistungen, wie der Boden- und Wasserschutz, sind von zentraler Bedeutung für die Lebensgrundlage der Zielgruppe, die im Wesentlichen auf landwirtschaftlicher Subsistenzproduktion basiert. Dabei wurde zum Zeitpunkt der Prüfung richtig erkannt, dass die Schutzmaßnahmen kurzfristig auch zu erheblichen Einkommenseinbußen durch Nutzungseinschränkungen für Jagd, Holzeinschlag, Sammeln von medizinischen und essbaren Pflanzen, Weidemöglichkeiten und landwirtschaftliche Nutzung führen kann. Um die etwaigen negativen Effekten abzuschwächen, sah das Vorhaben die unmittelbare Förderung sozio-ökonomischer Kleinprojekte und die Förderung partizipativer Managementstrukturen vor. Ferner wurden mit dem Träger die Ausarbeitung und Umsetzung einer Strategie zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Entwicklung der Randzonen vereinbart. Zum Prüfungszeitpunkt standen Eckpfeiler dieser Strategie bereits fest. Vorgesehen war die Gründung lokaler Schutzkomitees für jedes SG bestehend aus Vertretenden der Anrainerbevölkerung. Die Hälfte der Park-Einnahmen sollte unmittelbar den benachbarten Gemeinden zugutekommen.

Das Vorhaben war eng an der strategischen Planung des MNP ausgerichtet und zielte darauf ab, MNP bei allen vier Handlungsfeldern der Strategie – Naturschutz, Partizipatives Management, Prioritäre Märkte und Managementqualität – zu unterstützen.

Eine explizite Förderung besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe war bei Prüfung nicht vorgesehen; auch waren zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Gemeinden und der sozio-ökonomischen Projekte ausgearbeitet.²

Als Zwischenresümee lässt sich festhalten, dass die ursprüngliche Konzeption an den Bedürfnissen der Beteiligten ausgerichtet war. Allerdings kam es während der Implementierungsphase zu erheblichen Abweichungen bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung des Vorhabens, die zu Lasten der direkten Förderung einkommensschaffender Maßnahmen für die Zielgruppe ging (siehe Bewertungsdimension *Reaktion auf Veränderungen* sowie Kapitel zu *Effektivität*).

Angemessenheit der Konzeption

Abbildung 2 zeigt die im Rahmen der Evaluierung rekonstruierte Wirkungslogik (Theory of Change, ToC) des Vorhabens auf Basis der ursprünglichen Konzeption.³ Konkret waren zum Zeitpunkt der Konzeption folgende Maßnahmen vorgesehen: (1) die Finanzierung internationaler Beratungsleistungen zur Beratung und Unterstützung des Projektträgers bei der Durchführung der weiteren Vorhabenmaßnahmen, 2) die Finanzierung von Infrastruktur und Ausstattung sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, 3) die Teilfinanzierung laufender Kosten in ausgewählten SG und der neu eingerichteten Abteilungen in der Generaldirektion sowie 4) die Finanzierung sozio-ökonomischer Kleinprojekte in den Randzonen der SG. Durch die Beratungsleistungen und die Teilfinanzierung laufender Kosten sollten die Kapazitäten des MNP im Bereich der Finanzverwaltung und des Marketings gestärkt werden, mit erhofften positiven Wirkungen auf den Tourismus. Ferner sollten durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die Anschaffung von Ausstattungsgütern die Leistungsfähigkeit des Schutzgebietspersonals gestärkt werden. Dadurch, sowie durch steigende Einnahmen aus dem Tourismus und die aktive Einbindung und Förderung der Anrainerbevölkerung sollte MNP in die Lage versetzt werden, die Betriebsfähigkeit der Schutzgebiete aufrechtzuerhalten (ex-post angepasstes Modulziel).⁴ Durch den fortlaufenden Betrieb und die Überwachung der SG unter Einbindung der Zielgruppe bei Monitoring- und anderen Managementaufgaben, sowie der Förderung alternativer Einkommenserzielungsmöglichkeiten, sollte der fortschreitenden Entwaldung durch die Umwandlung in landwirtschaftliche Nutzflächen sowie dem illegalen Holzeinschlag vorgebeugt bzw. diese verlangsamt werden. Auf übergeordneter Impact-Ebene sollte somit ein Beitrag zum Schutz und der Erhaltung der Flora und Fauna Madagaskars in den geförderten Schutzgebieten geleistet werden (ex-post angepasst).⁵

Die Wirkungslogik und Zielerreichung des Vorhabens unterlagen erheblichen und kaum beeinflussbaren Risiken, welche bereits bei der Konzeption identifiziert wurden. Zu diesen zählten und zählen nach wie vor die politische Instabilität, die Abwesenheit des Staates in entlegenen Regionen, Korruption und die hohe Armut sowie Binnenmigration, beides einhergehend mit einem unverändert hohen Nutzungsdruck auf die zu schützenden Ressourcen. Eine weitere zentrale Herausforderung war und ist eine unzureichende Finanzierung der laufenden Betriebs- und Personalkosten des MNP. Bereits zum Zeitpunkt der Prüfung kam die madagassische Regierung ihren Finanzierungsverpflichtungen nicht nach. Wie sich rückblickend herausstellen sollte, hat sich dies bis zum heutigen Zeitpunkt nicht geändert. Aufgrund der politischen Krise in Madagaskar von 2009-2013, hatten mit Ausnahme der Weltbank auch internationale Geber ihre Unterstützung zum damaligen Zeitpunkt bereits seit einigen Jahren ausgesetzt, so dass eine etwaige Wiederaufnahme ihres Engagements zum Prüfungszeitpunkt nicht gesichert war. Tatsächlich wurde bereits im Modulvorschlag auf „empfindliche, jedoch zeitlich begrenzte Engpässe bei MNP“ hingewiesen. Die identifizierten Risiken sind während der Implementierungsphase eingetreten und führten zu erheblichen Abweichungen von der ursprünglich vorgesehenen Kostenallokation für die verschiedenen Komponenten. Aus heutiger Sicht muss kritisch konstatiert werden, dass die vorgesehene inhaltliche Ausgestaltung des

² Da nach der Wiederaufnahme der finanziellen Zusammenarbeit schnell eine Förderung von MNP auf den Weg gebracht werden sollte, wurde im Rahmen des Vorhabens auf die Durchführung einer Machbarkeitsstudie verzichtet.

³ Die hier dargelegten Ziele sind bereits ex-post angepasst und berücksichtigen die später erfolgten Budgetverschiebungen zwischen den Komponenten.

⁴ Das Modulziel wurde im Zuge der ex-post Evaluierung angepasst. Das zum Zeitpunkt der Prüfung formulierte Modulziel lautete „Die sensiblen Ökosysteme Madagaskars werden in den Schutzgebieten und ihren Pufferzonen, in Kooperation mit der betroffenen Bevölkerung, nachhaltig geschützt und in Wert gesetzt“. Das Ziel ist auf der übergeordneten Wirkungsebene (Impact) anzusiedeln. Ungeachtet dessen fällt das Anspruchsniveau angesichts der damals vorherrschenden Rahmenbedingungen und geringen Projektmittel zu ambitioniert aus.

⁵ Für die Impact-Ebene finden sich im Modulvorschlag des Vorhabens unterschiedliche Angaben. Im Fließtext wird das Ziel an einer Stelle als „Beitrag zur Erhaltung der vielfältigen und einmaligen Tier- und Pflanzenwelt Madagaskars und ihrer Nutzung durch Naturtourismus“ formuliert, an anderer Stelle sowie in der Wirkungsmatrix lautet die Zielformulierung: „In ausgewählten Schutzgebieten ist die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen verbessert“. Da – anders als bei Konzeption geplant – deutlich weniger Mittel in die Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungspraktiken und des Tourismus flossen, erscheint es ex-post angemessener, diese Aspekte nicht explizit in die Zielformulierung mitaufzunehmen. Für die ex-post Evaluierung wird daher die im Text oben verwendete, ex-post angepasste Zielsetzung genutzt und als Bewertungsmaßstab herangezogen.

Vorhabens für die damalige Ausgangslage nicht adäquat gewesen ist und zudem das ursprünglich formulierte Ambitionsniveau bei der Zielsetzung in Anbetracht der enormen Risiken und vergleichsweise geringen Finanzmittel deutlich zu hoch ausfiel. In den Projektdokumenten fehlt zudem eine Darstellung des Zusammenhangs zwischen den geplanten Maßnahmen des Vorhabens und den für die Fortschrittsmessung formulierten Indikatoren im Modulvorschlag. Manche Indikatoren waren nur bedingt geeignet, über die Vorhabenfortschritte zu informieren (siehe Anlagenband).

Neben der Zielsetzung erfolgt ex-post eine Anpassung der Ambitionsniveaus bei Indikatoren zur Einbindung der Anrainer im Schutzgebietsmanagement und der sozio-ökonomischen Förderung der Anrainerbevölkerung (siehe auch *Reaktion auf Veränderungen*). Selbst bei einer planmäßigen Durchführung der Maßnahmen wäre eine Anpassung des Ambitionsniveaus für diese Indikatoren ex-post angemessen gewesen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Evaluierung das Anspruchsniveau bei dem Indikator „*Jährliche Einkommen aus Dienstleistungen*“ herabgesetzt, da auch hier die formulierten Zielwerte aus Sicht des Evaluierungsteam selbst bei plangemäßer Durchführung unrealistisch hoch gewesen wären und zudem erheblich von nicht beeinflussbaren, externen Faktoren abhängen.

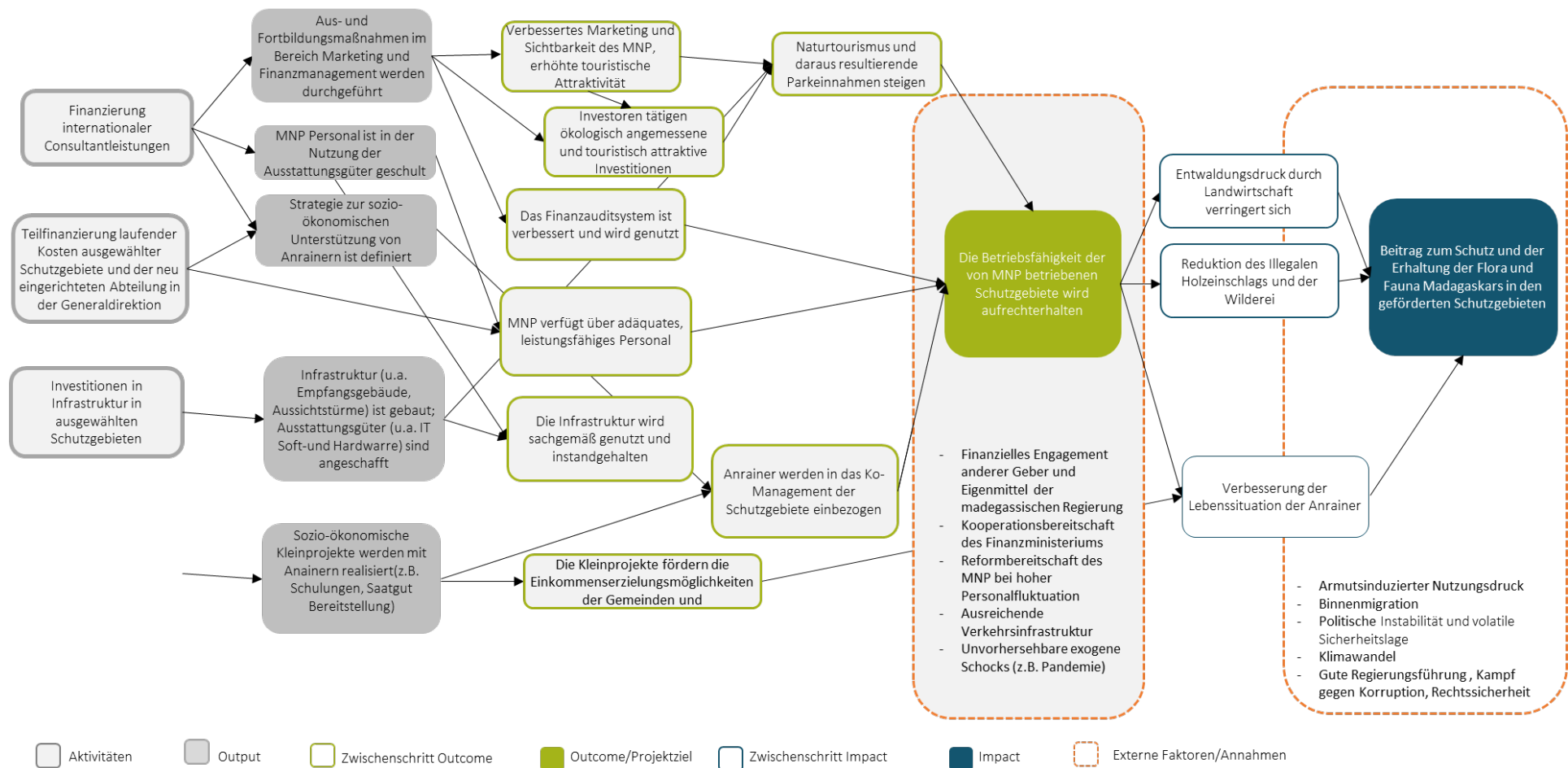
Die ursprüngliche Konzeption des Vorhabens verfolgte einen ganzheitlichen Ansatz. Vorgesehen war die Beteiligung der Bevölkerung an dem wirtschaftlichen Nutzen aus dem Schutz der NPs. Dies stellt auch nach heutigen Standards einen angemessenen Ansatz dar, um potenzielle Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Biodiversitätsschutz zu mindern. Konkret sollte die finanzielle Teilhabe an den Parkeinnahmen, die Vergütung für Schutzmaßnahmen (z.B. Patrouillen) sowie lokale Investitionen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung und Arbeitsplatzschaffung die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Parkentwicklung sicherstellen, ihre Eigenverantwortung für ihre natürlichen Ressourcen steigern und zusammen mit den aus nachhaltigem Tourismus erwirtschafteten Einnahmen die Voraussetzung für die Akzeptanz der Schutzgebiete schaffen.

Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Bei der geplanten Ausgestaltung und Budgetierung der zu finanzierenden Maßnahmen orientierte sich das Vorhaben eng am strategischen 5-Jahresplan von MNP. Bereits im ersten Durchführungsjahr 2015 sollte sich herausstellen, dass die laufenden Kosten in den Planungen von MNP erheblich unterschätzt worden waren. Aufgrund einer gleichzeitig auftretenden mangelnden Verfügbarkeit alternativer Finanzierungsquellen (unterdurchschnittliche Parkeinnahmen und reduzierte Zuwendungen anderer Geber) wurde entschieden, den laufenden Betrieb der Schutzgebiete in einem deutlich höheren Maß aus Vorhabenmitteln zu finanzieren als bei der Prüfung vorgesehen. Ferner beeinträchtigten Kapazitätsengpässe seitens des Trägers die planmäßige Durchführung von Infrastruktur- und Anrainerfördermaßnahmen; so dass die für diese Maßnahmen vorgesehenen Mittel ebenfalls größtenteils zur Unterstützung des laufenden Betriebs verwendet wurden. Eine entsprechende Anpassung des Zielsystems, der Indikatoren und des Ambitionsniveaus blieb während der Implementierungsphase aus.

Durch die Reallokation des Budgets sollten finanzielle Engpässe beim Träger überbrückt werden und somit dessen Funktionsfähigkeit aufrechterhalten werden. Infolgedessen wurde die Finanzierung von Kleinprojekten zur Förderung der Entwicklung in den Randzonen als Instrument zur Adressierung des Kernproblems (Nutzungsdruck) de-priorisiert, was zu Lasten der Bedürfnisse der Zielgruppe und der Angemessenheit der Konzeption geht. Aus Sicht des Evaluierungsteams scheint die Entscheidung der Mittelum-schichtung dennoch inhaltlich sinnvoll und richtig gewesen zu sein, da eine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Trägers vermutlich stärker und unmittelbar zu Lasten der übergeordneten Zielsetzung des Vorhabens gegangen wäre als die Reduktion der Anrainerförderung in Form von Kleinprojekten.

Abbildung 2: Rekonstruierte Theory of Change des Vorhabens auf Basis seiner Konzeption, mit ex-post angepassten Zielen



Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassung der Benotung:

Die Erhaltung der Flora und Fauna Madagaskars ist aufgrund ihres enormen Artenreichtums und des hohen Grad an Endemismus von globaler Bedeutung. Die Ausrichtung des Vorhabens war daher grundsätzlich von hoher Relevanz. Die dem Vorhaben zugrundeliegende Wirkungslogik und das dazugehörige Zielsystem waren jedoch im starken Maße von externen, nur bedingt durch das Vorhaben beeinflussbaren, Faktoren abhängig. Diese wurden zwar korrekt identifiziert, aber in der Konzeption nicht genügend berücksichtigt. Angesichts der enormen Bedrohungslage und der unzureichenden Finanzierung von MNP, die bereits zum Prüfungszeitraum bestand, wäre das formulierte Anspruchsniveau selbst bei plangemäßer Umsetzung der Konzeption nicht realistisch gewesen. Aufgrund einer Unterschätzung der laufenden Kosten des Schutzgebietssystems seitens des Trägers, Liquiditätsengpässen, und Managementschwächen kam es während der Implementierung zu erheblichen Budgetverschiebungen zwischen den geplanten Komponenten. Eine entsprechend notwendige Anpassung der Ziele, Indikatoren und Anspruchsniveaus blieb während der Implementierungsphase aus, was sich negativ auf die Beurteilung der Relevanz auswirkt. Die Reallokation der Vorhabenmittel zu Gunsten einer stärkeren Finanzierung laufender Kosten ist angesichts der damaligen Problemlage inhaltlich nachvollziehbar und entwicklungspolitisch sinnvoll, da dadurch die Aufrechterhaltung des Schutzbetriebs besser gewährleistet werden konnte. Die Anpassungsfähigkeit ist eine Stärke des Vorhabens, welche bei der Beurteilung der Relevanz positiv ins Gewicht fällt. Aufgrund der aufgeführten konzeptionellen Schwächen wird die Relevanz dennoch nur als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Relevanz: 3

Kohärenz

Interne Kohärenz

Das FZ-Vorhaben war ein wichtiger Bestandteil der deutsch-madagassischen Entwicklungszusammenarbeit im damaligen EZ-Programm „Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“. Die hier evaluierte zweite und dritte Phase des Vorhabens profitierte von den bereits etablierten Strukturen und Kapazitäten durch die Vorgängerphase. Vorherrschende Schwächen der Parkverwaltung und -infrastruktur wurden vom Vorhaben erkannt und adressiert.

Das Vorhaben fügt sich synergetisch in das weitere FZ-Portfolio in Madagaskar ein, wenn auch anders als zum Prüfungszeitpunkt geplant. Eigentlich sieht und sah das FZ-Portfolio in Madagaskar eine Arbeitsteilung zwischen dem hier evaluierten Vorhaben und der FZ-Beteiligung an der Naturschutzstiftung *Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar* (FAPBM) vor. Während das zu evaluierende Vorhaben primär Investitionen in die Infrastruktur und den Kapazitätsaufbau des Trägers sowie die Förderung der Anrainerbevölkerung finanzieren sollte, dienen die FZ-Beteiligungen an FAPBM vor allem dem Zweck, einen Teil der laufenden Kosten der Schutzgebietsverwaltung zu decken und somit die langfristige Finanzierung des madagassischen Schutzgebietssystems abzusichern. Die Erträge aus der Anlage des Stiftungskapitals fließen in die Naturschutzgebiete Madagaskars zur Finanzierung eines Teils ihrer laufenden Betriebskosten. Die FZ ist die mit Abstand wichtigste Kapitalgeberin der FAPBM. Zum damaligen Zeitpunkt betrug der Kapitalstock der Stiftung 52 Mio. USD. Während der Implementierungsphase des hier zu evaluierenden Vorhabens (2014-2018) war FAPBM mit einem Finanzierungsanteil an MNP von insg. 21% aus verschiedenen Quellen der zweitwichtigste Finanzier nach dem hier evaluierten Vorhaben, und leistete somit ebenfalls einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit MNPs.

Eine Zusammenarbeit mit der TZ fand während der Phasen II und III nicht statt, da die TZ bei der Wiederaufnahme ihrer Aktivitäten nach dem Ende der politischen Krise im Jahr 2014 andere Schwerpunkte gesetzt hatte. Seit Planungsbeginn der Phase V des Vorhabens findet eine engere Abstimmung zwischen FZ und TZ im Sektor statt. Die TZ bereitet aktuell die Umsetzung von Anraineraktivitäten im Umfeld der Schutzgebiete über das TZ-Vorhaben „Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE) II vor, welche synergetisch zum FZ-Engagement im Sektor sind.

Die Umsetzung des Projekts stand im Einklang mit den Normen und Standards der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich der Menschenrechtskonventionen, des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (insbesondere die 30x30 Ziele) und des Pariser Klimaabkommens.

Externe Kohärenz

Der FZ-Beitrag für MNP in Zusammenhang mit der parallelen Unterstützung der Umweltstiftung FAPBM war die umfangreichste Geberunterstützung, die der madagassische Umweltsektor bisher erhalten hat. Von anderen Gebern finanzierte Projekte ergänzten sich in der Planung und Umsetzung. Die Projektmaßnahmen waren komplementär und unterstützten die eigenen Bemühungen von MNP in den Bereichen Schutzgebietsmanagement und Einkommensschaffung für die lokalen Gemeinden und Parks. Die FZ gilt als Lead-Donor im Kreise der Geber, die den Umweltsektor, insbesondere MNP und die FAPBM unterstützen. Die Unterstützung von MNP beim Aufbau eines effektiven und effizienten Managementsystems (bes. Finanzen und Personal) und die kontinuierliche Managementberatung der MNP-Zentrale war nach Einschätzung KfW-Verantwortlicher für andere Geber ein wichtiger Bestimmungsgrund für die Entscheidung, das Nationalparksystem in Madagaskar nach 2014 (weiter) zu unterstützen.

Insgesamt setzte sich die Finanzierung von MNP während der Projektlaufzeit wie folgt zusammen: eigene Einnahmen (Parkeintrittsgelder, Konzessionen für Forschung, Film usw.) 25 %, FZ- Investitionsfonds (also die hier zu evaluierenden Vorhaben) 37 %, andere laufende FZ-Vorhaben 5 %⁶, deutsche Schuldenumwandlungsmittel über FAPBM 5 %, FAPBM-PSSE 4 %, Weltbank (GEF, IDA-Darlehen) 7%, Stiftung FAPBM aus Kapitalerträgen 12 %, EU 2 % und andere Organisationen (UNESCO, NROs) 2 %. Die Mehrzahl der klassischen Geber von MNP zögerten nach dem Ende der politischen Krise der Jahre 2009 – 2014, ihre Finanzierung von MNP wieder aufzunehmen. Lediglich die Weltbank leistete über den GEF und das Vorhaben PSSE mit einem Anteil von insg. 11% einen nennenswerten Beitrag zur Finanzierung einzelner Schutzgebiete. Eine Abstimmung mit anderen im Lande vertretenen Gebern fand regelmäßig statt, wobei die FZ über die Fortschritte im Management bei MNP berichten konnte. Synergien mit anderen Gebern, allen voran der Weltbank, ergaben sich in den Bereichen Tourismus- und Anrainerförderung. Die Weltbank unterstützte MNP bei der Förderung von Tourismuskonzessionen für den Privatsektor. Während der Implementierungsphase beteiligte sich zudem FAPBM nicht nur an den laufenden Kosten von MNP, sondern finanzierte zusätzlich im Rahmen des „Plans de Sauvegarde Sociale et Environnementale, PSSE“ in 10 Schutzgebieten Maßnahmen für Anrainer mit einem Volumen von rd. 1 Mio. EUR. Diese Mittel stammten von der Weltbank, die es zu jener Zeit vorzog, ihre finanzielle Unterstützung des Naturschutzes in Madagaskar über die Stiftung anstelle von staatlichen Strukturen abzuwickeln. Gemäß KfW-Projektdokumenten führte die Umsetzung von PSSE zu einer Auslastung der Kapazitäten des Trägers, welche als ein Grund für die Umschichtung des Budgets von der Anrainerförderung hin zur Finanzierung laufender Kosten angeführt wird. Die Finanzierung der Anrainerförderung über PSSE hat daher ambivalente Folgen für die externe Kohärenz: Einerseits trugen die PSSE-Maßnahmen zur Zielerreichung des Vorhabens bei und erzeugten entsprechend Synergien. Andererseits wurden durch PSSE-Kapazitäten des Trägers gebunden, die dadurch nicht für die planmäßige Umsetzung der Vorhabenmaßnahmen zur Verfügung standen. Da aufgrund der Notwendigkeit, laufende Betriebskosten zu decken, aber ohnehin nur ein geringerer Teil der Vorhabenmittel in die Förderung von Kleinprojekten in den Randzonen hätte fließen können, überwiegen die positiven Effekte des Weltbank-Engagements aus Kohärenzsicht.

Ab Mitte der 2010er Jahre fokussierte die Weltbank ihre Unterstützung auf die Sektoren Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und überließ die Finanzierung des Ressourcenschutzes weitgehend der deutschen FZ und FAPBM. Die deutsche FZ reagierte auf den Rückzug der Weltbank aus dem Sektor, indem sie zusätzlich zu den bei der Planung vorgesehenen 15 Schutzgebieten weitere 4 vormals von der Weltbank finanzierten SG in die Finanzierung durch das Vorhaben aufnahm.

Zusammenfassung der Benotung

Das Vorhaben baute auf der Vorgängerphase auf und war komplementär mit den FZ-Beteiligungen an FAPBM. Da die TZ während der Implementierungsphase nicht im Sektor aktiv war, konnten keine Synergien zwischen den Instrumenten der TZ und FZ erzeugt werden. Die interne Kohärenz wird dennoch als erfolgreich bewertet. Die direkte Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der deutschen EZ konzentrierte sich auf FAPBM – zu deren Finanziers neben der FZ auch die französische Entwicklungszusammenarbeit gehört – und die Weltbank. Die verfolgten Maßnahmen und Ziele standen im Einklang mit jenen der anderen Geber. Zusammenfassend wird die Kohärenz des Vorhabens als erfolgreich bewertet.

Kohärenz: 2

⁶ Diese Mittel stammten aus dem Vorhaben „Ökoregion Kirindy /Tsimanampesotse (UAP V) BMZ-Nr. 200166173“, welches sich noch bis Ende 2016 in der Umsetzung befand.

Effektivität

Erreichung der (intendierten) Ziele

Das im Rahmen der Evaluierung angepasste Ziel auf Outcome-Ebene lautete: Die Betriebsfähigkeit der von MNP betriebenen Schutzgebiete wird aufrechterhalten.

Die Zielerreichung auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:⁷

Indikator	Status bei PP (2014)	Zielwert lt. EPE	Ist-Wert bei AK (2018)	Ist-Wert bei EPE
(1a) Die Bedrohungssituation der von der Maßnahme geförderten 19 Schutzgebieten reduziert sich	sehr hoch: 6%, hoch 28%, mittel 39%, niedrig 28%	Hoch 6% Mittel: 61 %, niedrig 33%	sehr hoch: 0% Hoch 6% Mittel: 61 %, niedrig 33%	Ziel erreicht: sehr hoch: 0% hoch 0% mittel 72% niedrig: 28%
(1b) Die Bedrohungssituation aller von MNP verwalteten Schutzgebiete reduziert sich	sehr hoch: 12%, hoch 30%, mittel 37%, niedrig 21%	Hoch: 20% Mittel: 55% Niedrig: 25%	sehr hoch: 0%, hoch 19%, mittel 56%, niedrig 26%	Ziel erreicht: Sehr hoch: 0% Hoch: 14% Mittel: 58% Niedrig: 28%
(2) Der Anteil der gemeinsam mit lokalen Komitees (Comité Locale du Parc, CLP) überwachten Fläche erhöht sich für die von der FZ unterstützten Schutzgebiete	45%	70 %	66 %	Ziel erreicht: 70 % Zielwert für gesamtes Schutzgebiets-system: 43 %
(3) Der Anteil der von lokalen Gemeinschaften im Rahmen von „Transfert de Gestion“ – Vereinbarungen gemanagte Randzonenflächen erhöht sich für die von der FZ unterstützten Schutzgebiet.	35 %	50 %	47 %	Ziel nicht erreicht: Zielwert für FZ-geförderte SG liegt nicht vor. Bezogen auf das gesamte Schutzgebietssystem liegt der Wert bei 10 %
(4) Die jährlichen Einnahmen aus Dienstleistungen bleiben mittelfristig stabil und liegen bei mindestens 2,0 Mio. USD	1,5 Mio. USD	2,0 Mio. USD	2,3 Mio. USD	Ziel nicht erreicht: 667.750 USD
(5) Das interne Audit erreicht und behält eine Zertifizierung nach ISO 9001	nein	ja	erreicht	Ziel erreicht
(6) Eine Strategie zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Entwicklung der Randzonen ist bis 2015 definiert und wird umgesetzt	0	Strategie ist ausgearbeitet und eine	Strategie ist ausgearbeitet, eine	Ziel teilweise erreicht: unterstützte Strategie ist ausgearbeitet, eine

⁷ Indikator 1b wurde zum Zeitpunkt der Evaluierung ergänzt, da das Vorhaben in erheblichem Umfang laufende Kosten des Trägers finanzierte. Bei den Indikatoren 2, 3, 4 und 6 wurden die Zielwerte ex-post angepasst, um der erfolgten Anpassung der Konzeption besser Rechnung zu tragen.

		Anrainerförder- ung findet statt	Anrainerförder- ung findet nur punktuell statt	Anrainerförderung findet aber nur punktuell und nicht in allen SG statt
--	--	--	--	--

Beitrag zur Erreichung der Ziele

Die Zielsetzung des Vorhabens wurde während der Konzeptionsphase teilweise direkt aus den Managementplänen des MNP abgeleitet. Entsprechend sind die Indikatoren vor allem als Gradmesser für den Umsetzungserfolg des Managementplans zu interpretieren. Eine direkte Verbindung zu den einzelnen Maßnahmen des Vorhabens ist nur bedingt herstellbar. Mangels besser geeigneter Indikatoren und dazugehöriger Daten wurden diese aber beibehalten.

Wie unter Relevanz bereits ausgeführt, stellte sich zu Beginn des Vorhabens im Jahr 2015 heraus, dass in der strategischen Planung von MNP die laufenden Betriebskosten der Schutzgebiete erheblich unterschätzt wurden. Aufgrund mangelnder alternativer Finanzierungsquellen war die Deckung der laufenden Kosten von MNP gefährdet, weshalb es zu einer erheblichen Umsteuerung des Vorhabens kam, in Folge derer ein Großteil der Vorhabenmittel in die Finanzierung laufender Kosten und somit in die Aufrechterhaltung des Schutzgebietsbetriebs floss. Zusätzlich führten Kapazitätsengpässe bei MNP sowie Verzögerungen bei Planungen und Ausschreibungen dazu, dass deutlich weniger Infrastruktur und Anrainerfördermaßnahmen umgesetzt werden konnten, als in der ursprünglichen und später angepassten Planung vorgesehen waren. Die nicht genutzten Mittel wurden ebenfalls zur Unterstützung des laufenden Betriebs eingesetzt. Im letzten Implementierungsjahr des Vorhabens wurde der Betrieb und Investitionen in 15 weiteren Schutzgebieten finanziert (zusätzlich zu den 15 Schutzgebieten, die von Anfang an Fördergegenstand sein sollten), um Liquiditätsengpässe des Trägers auszugleichen.

Um der geänderten Prioritätensetzung des Vorhabens sowie den sich veränderten externen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, wurde ex-post das Ziel- und Indikatorensystem angepasst. Die Anpassungen betreffen alle Indikatoren, die im engeren Zusammenhang mit der Anrainerförderung bzw. deren Einbindung in das Park- und Randzonenmanagement formuliert wurden (Indikatoren 2, 3 und 6). Da aufgrund der Mittelumwidmung während der Implementierungsphase nur ca. 1 % der Vorhabenmittel direkt in die Förderung von Anrainermaßnahmen flossen, wurde das Zielerreichungsniveau bei diesen Indikatoren entsprechend heruntergesetzt. Gleiches gilt für den Indikator zur Einkommensentwicklung.

Bei der Beurteilung des Beitrags des Vorhabens ist anzumerken, dass die Zielerreichung der gewählten Indikatoren von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängen, darunter auch von solchen, die klar außerhalb des Einflussbereichs des Vorhabens und teilweise auch des Trägers liegen. Da ein Großteil der Vorhabenmittel in die Finanzierung laufender Kosten des Trägers und Beratungsdienstleistungen floss, ist der Beitrag des Vorhabens zur Zielerreichung teilweise nur mittelbar oder gar nicht bestimmbar und quantifizierbar.

Indikatoren 1a und 1b: Die Werte für die Messung der Bedrohungslage der einzelnen Schutzgebiete werden von MNP seit fast 20 Jahren mit dem international anerkannten Miradi Tool errechnet.⁸ Für die Ermittlung der Bedrohungslage werden zwei Indikatoren herangezogen: Indikator 1a informiert über die Situation in den 19 Schutzgebieten, die durch die Beschaffung von Ausrüstungsgütern im Rahmen des Vorhabens direkt gefördert wurden. Indikator 1b misst hingegen die Bedrohungslage aller Schutzgebiete (gegenwärtig 43), die von MNP verwaltet werden. Die separate Betrachtung der Bedrohungssituation im gesamten Schutzgebietssystem erscheint angemessen, und wurde als zusätzlicher Indikator ex-post aufgenommen, weil durch die Umsteuerung des Vorhabens ein signifikanter Anteil der Mittel in die Finanzierung laufender Kosten auf zentraler Ebene von MNP flossen und daher das gesamte Schutzgebietssystem betrafen. Bei der Interpretation der Ergebnisse für Indikatoren 1a und 1b ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die Einschätzung der Bedrohungslage mittels des Miradi-Tools durch die einzelnen Schutzgebietsverwaltungen erfolgt und der angegebene Wert nicht von einer unabhängigen Stelle überprüft wird. Ferner wird in den Projektdokumenten darauf hingewiesen, dass sich die Berechnungsweise während des Beobachtungszeitraums geändert hat (ohne genauere Angaben, wie genau diese Änderungen aussahen) und frühere Werte nur bedingt mit heutigen Werten vergleichbar sind. Mangels alternativer

⁸ Das Tool wurde von der Organisation „The Nature Conservancy“ (TNC) für das Management von Naturschutzprojekten entwickelt. Ein Baustein des Tools dient dabei der Identifikation und Einordnung von Bedrohungsfaktoren für Schutzgebiete. Weitere Informationen zum Miradi-Tool finden sich unter <https://www.miradishare.org/ux/home> (letzter Aufruf am 07.12.2023) sowie unter <https://conservationstandards.org/library-item/threats-and-actions-taxonomies/> (letzter Aufruf am 07.12.2023).

Daten (die bspw. mittels des *Management Effectiveness Tracking Tools* von IUCN ermittelt werden), wird im Rahmen der Evaluierung dennoch auf diese zurückgegriffen.

Für beide Indikatoren zur Bedrohungssituation der Schutzgebiete lagen die erreichten Werte zum Zeitpunkt der Evaluierung über jenen zum Zeitpunkt der Konzeption, und gelten daher als erreicht. Die Bedrohungssituation hat sich seit Beginn der Implementierung im Jahr 2014 bis zum Jahr 2021 gemäß den Angaben des Trägers kontinuierlich verbessert. Waren 2014 noch 42% der Schutzgebiete unter Verwaltung von MNP einer hohen oder sehr hohen Bedrohungslage ausgesetzt, lag dieser Wert im letzten Jahr bei 14 % (Indikator 1b). Gleichzeitig ist die Anzahl der Schutzgebiete mit niedrigem Bedrohungsniveau leicht angestiegen. Ähnlich verhält es sich mit der Bedrohungslage der direkt geförderten Schutzgebiete. Der Anteil der Schutzgebiete mit hoher oder sehr hoher Bedrohungslage ist von rund einem Drittel auf 10% gesunken.

Die Bedrohungssituation der Schutzgebiete hängt von verschiedenen Faktoren ab. Es ist plausibel anzunehmen, dass das Management der Schutzgebiete dabei eine wichtige Bestimmungsgröße ist. Angesichts der Tatsache, dass während des Implementierungszeitraums mit 37 % ein signifikanter Anteil der Kosten von MNP (und damit auch der Schutzaktivitäten, etwa durch die Finanzierung von Patrouillen) über Mittel des Vorhabens bestritten wurden, ist plausibel ableitbar, dass das Vorhaben einen relevanten Beitrag zur Verbesserung der Bedrohungslage der Schutzgebiete beigetragen hat. Zusätzlich förderte das Vorhaben Fortbildungen u.a. in den Bereichen der Feuerbekämpfung und des Biomonitorings und finanzierte die Anschaffung von Ausrüstungsgütern (u.a. motorisierte Fahrzeuge, Solaranlagen und Generatoren, und Wassersäcke zur Brandbekämpfung), welche ebenfalls im direkten Zusammenhang mit Schutzbemühungen stehen.

Indikator 2: Die langfristige Erhaltung der Schutzgebiete ist nur in Zusammenarbeit mit der lokal ansässigen Bevölkerung möglich. Ein Instrument stellt dabei die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten und Arbeitsplätzen im Parkmanagement dar, welches auch integraler Bestandteil des strategischen Plans MNPs ist. Zusätzlich legt der Code des aires protégées (COAP) rechtsverbindlich die Beteiligung der Anrainer an den Schutz- und Managementaktivitäten fest. Der zum Zeitpunkt der Konzeption relevante MNP Managementplan⁹ (2012-2016) sah die Gründung lokaler Schutzkomitees (Comité Locale du Parc, CLP) aus Vertretern der Anrainerbevölkerung in jedem SG vor. Diese sollen wiederum mindestens 65% der Mitglieder des Verwaltungskomitees jedes SG ausmachen. Die Mitglieder der Komitees sollen an den Patrouillen zum Schutz der Parks und an Markierungs- und Unterhaltungsarbeiten teilnehmen.

Bis zum Ende der Vorhabenphase sollten nach ursprünglicher Planung alle SG durch eine solche Managementstruktur geleitet werden. Im Strategieplan vorgesehen war ferner, dass den CLP 50% der Parkeinnahmen zur Verfügung gestellt werden, woraus Kleinprojekte zur lokalen sozio-ökonomischen Entwicklung finanziert werden sollen. Der zum Zeitpunkt der Konzeption aus dem Managementplan übernommene Zielwert von 95 % wurde am Ende der Implementierungsphase auf realistischere, aber noch immer sehr ambitionierte, 70 % heruntergesetzt. Ein Grund für die Anpassung war die Erkenntnis, dass sich einige Gebiete mit besonderem Schutzstatus nicht für die Überwachung durch die lokale Bevölkerung eignen. Zum Ende der Implementierungsphase im Jahr 2018 lag der Wert bei 66 % und somit nah an der anvisierten Zielmarke. Nach den anfänglichen Erfolgen wurde der Ansatz des partizipativen Managements der Schutzgebiete in den darauffolgenden Jahren durch mehrere Faktoren stark beeinträchtigt. Zum einen gingen die Einnahmen der SG aufgrund fast zum Stillstand gekommener Besucherzahlen während der COVID-19-Pandemie und den damit einhergehenden Reisebeschränkungen drastisch zurück. MNP sah sich nach eigenen Angaben in der Folge außerstande, Mittel in der vorgesehenen Höhe für die gemeinschaftlichen Kontrollen zur Verfügung zu stellen, da die finanzielle Situation von MNP als so prekär eingeschätzt wurde, dass das Hauptaugenmerk auf dem Überleben der Institution und der Sicherstellung des Weiterbetriebs gelegt wurde. Das Interesse an gemeinsamen Kontrollgängen durch Mitglieder der Anrainerkomitees lies in der Folge zeitweilig spürbar nach, einmal aufgrund zu niedrig empfundener Tagegelder für die gemeinschaftlichen Kontrollgänge mit MNP bei alternativen Einkommenserzielungsmöglichkeiten der sehr armen Bevölkerung, z.B. in der Landwirtschaft oder durch Aktivitäten für andere Organisationen, und zum anderen wegen insgesamt reduzierter Mittel, die dafür von MNP bereitgestellt werden konnten. MNP führt ebenfalls an, dass es beim Ausscheiden von Mitgliedern von Komitees schwer sei, Nachfolger zu finden, die für diese Tätigkeit Interesse zeigten. Dieses letzte Argument konnte bei den Zielgruppengesprächen vor Ort nicht verifiziert werden, wohl aber die Klagen über die nicht auskömmliche Honorierung der gemeinsamen Kontrollgänge.

Seit 2021 hat sich die Lage etwas entspannt, so dass der Anteil, der durch CLP überwachten Gebiete bei 70 % lag und damit das Ziel zum jetzigen Zeitpunkt als erreicht angesehen werden kann. Dabei ist allerdings zu

⁹ Der Managementplan leitet sich aus dem übergeordneten Strategiepapier „Plan strategique de gestion du réseau d'aires protégées de MNP 2014 – 2024“ ab.

konstatieren, dass sich dieser Wert nur auf jene Schutzgebiete bezieht, die direkt durch die hier evaluierten Phasen und der Folgephase des Vorhabens gefördert wurden. Bezogen auf das gesamte Schutzgebietssystem im Verantwortungsbereich von MNP, lag der Anteil gemäß Angaben von MNP im Jahr 2021 bei nur 43 %.

Der Beitrag des Vorhabens zur Zielerreichung bei Indikator 2 lässt sich nicht quantifizieren. Über die Finanzierung laufender Kosten von MNP – die auch die Vergütung von Anrainern für die Teilnahme an Schutzmaßnahmen beinhalten-, die Finanzierung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Consultantleistungen lässt sich aber mittelbar ein Zusammenhang zwischen der Zielerreichung und den Vorhabenmaßnahmen ableiten.

Indikator 3: Ein weiterer, integraler Bestandteil des strategischen Ziels der „Co-Gestion“, also des gemeinschaftlichen Managements der SG mit der Anrainerbevölkerung, ist die Übertragung der Managementverantwortung der Randzonenflächen von SG auf die Anrainerbevölkerung im Rahmen von „Transfert de Gestion“ – Vereinbarungen. Dieser Indikator ist allerdings kaum geeignet, die Maßnahmen des Vorhabens oder die Aktivitäten des Trägers zu messen, da die Vereinbarungen zwischen den administrativen Einheiten (Gemeindeverwaltungen der Anrainergemeinden) und den mit Unterstützung von MNP gegründeten Komitees geschlossen wird. MNP hat auf das Zustandekommen von derartigen Verträgen keinen direkten Einfluss. Ungeachtet dessen lässt sich analog zu Indikator 2 zudem auch hier festhalten, dass das ursprüngliche Zielniveau mit 95% unrealistisch hoch gesetzt war und bereits zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle auf 70% abgesenkt wurde. Auch hier stellte sich während der Implementierungsphase heraus, dass sich nicht alle Randgebiete der SG zu einer Übertragung des Ressourcenmanagements an die lokale Bevölkerung eignen. Dieses Ressourcenmanagement umfasst überwiegend eine landwirtschaftliche Nutzung der Randzonen durch Obstproduktion und Reisbau, teilweise mit Anlage von Bewässerung und die Weidenutzung. Gegenwärtig liegt der Zielwert für das gesamte Schutzgebietssystem bei 10%, womit das Ziel deutlich verfehlt wurde. Der Wert liegt für die aus FZ-Mitteln direkt geförderten Schutzgebiete vermutlich höher, disaggregierte Zahlen zur Überprüfung dieser Vermutung lagen zum Zeitpunkt der Evaluierung aber nicht vor. Neben einer zu optimistischen Planung und unzureichenden finanziellen Mitteln für die Anrainerbevölkerung scheinen auch falsche Erwartungshaltungen und ein unterschiedliches Verständnis zwischen MNP und der Anrainerbevölkerung ursächlich für die Zielverfehlung zu sein. Nach Darstellung von MNP war die Erwartung der Anrainer, dass mit der Übertragung der Nutzungsrechte für Randzonen, die den Anrainern mehr rechtliche Sicherheit für die landwirtschaftliche und Weidenutzung geben, gleichzeitig eine Nutzung der Ressourcen in den Schutzgebieten einherging, was aber nicht vorgesehen ist. Ebenso erwarteten die Anrainer eine materielle Gegenleistung für die Übernahme von Pflichten im Rahmen des Randzonenmanagements. Dafür sind aber von MNP mit Ausnahme der moderaten Beteiligung an den Park-Eintrittsgeldern keine weiteren Mittel vorgesehen, mit der Begründung, dass die Bevölkerung auf mittlere Sicht von einem nachhaltigen Randzonenmanagement profitieren würde. Bei der wirtschaftlichen Lage des überwiegenden Teils der madagassischen Landbevölkerung und vor allem der Anrainerbevölkerung der oft abgelegenen SG ist die Annahme, dass in der Zukunft liegende Erträge und Verbesserungen bereits heute von der Bevölkerung in ihre Prioritäten einbezogen werden, aber zu optimistisch.

Da nur ein geringer Anteil der FZ-Mittel direkt in die vorgesehene Anrainerförderung floss, ist der Beitrag des Vorhabens zu diesem Indikator, aber auch dessen Einflussmöglichkeiten, als gering einzuschätzen.

Indikator 4: Eine Erhöhung der Einnahmen trat nach 2014 ein, aber in weit geringerem Umfang, als zum Zeitpunkt der Konzeption erhofft (der ursprüngliche Zielwert lag bei 3,0 Mio. USD). Die Steigerung der Einnahmen war auf die Erhöhung der Eintrittsgelder für ausländische Touristen zurückzuführen, jedoch wurde der geplante Anstieg der Touristenzahlen nicht erreicht. Auch die Einnahmen aus Tourismuskonzessionen fielen erheblich geringer aus, als erwartet, u.a. bedingt durch Verzögerungen bei der Klärung der rechtlichen Regelungen zur Konzessionsvergabe und durch die Zögerlichkeit von privaten Investoren angesichts der politischen Risiken des Landes. Im Jahr 2018 lagen die Einnahmen zwischenzeitlich bei 2,3 Mio. USD, und nahmen damit im Betrachtungszeitraum dieser Evaluierung (2014-2022) den höchsten Wert an.

In Folge der COVID-19-Pandemie kam der internationale Tourismus im Lande zum Stillstand; entsprechend brachen die Einnahmen aus Eintrittsgeldern ein. Seit 2022 steigen die Besucherzahlen wieder langsam an. Für das Jahr 2022 verzeichnete MNP 115.457 Besucher/innen (zum Vergleich: 2019 betrug die Zahl der Parkbesucher/innen noch 230.000), was Einnahmen i. H. v. 667.750 USD generierte. Dieser Wert liegt noch deutlich unter den anvisierten 2,3 Mio. USD pro Jahr. Es erscheint aber realistisch, dass im Laufe der nächsten Jahre die Einnahmen weiter steigen und das Vor-Pandemieniveau erreicht werden kann. Bei der Bewertung der Effektivität wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Verfehlen dieses Ziels seit Januar 2020 vor allem externen, nicht vom Träger beeinflussbaren Faktoren geschuldet ist, und der Indikator für die vergangenen drei Jahre kein geeigneter Gradmesser für den Erfolg oder Misserfolg des Vorhabens ist. Entsprechend erhält dieser Indikator eine geringere Gewichtung bei der Bewertung.

Indikator 5: Das Ziel der Zertifizierung des internen Audits nach ISO 9001¹⁰ wurde erreicht und hat dazu geführt, dass das Interesse anderer Geber an einer Zusammenarbeit mit und Unterstützung von MNP wiederbelebt werden konnte. Mit der im Jahr 2016 erfolgten Einführung der neuen Buchhaltungssoftware SAGE konnte die Kontrolle der SG und des Finanzmanagements zusätzlich verbessert werden. Ein Beitrag zur Zielerreichung lässt sich plausibel auf die aus Vorhabenmitteln finanzierten Beratungsdienstleistungen im Bereich des Finanzmanagements zurückführen.

Indikator 6: Eine Strategie zur Anrainerförderung wurde wie geplant erarbeitet. Die Umsetzung in Form von FZ-finanzierten Anrainermaßnahmen blieb jedoch weit hinter der ursprünglichen Planung zurück. Die Finanzlücke MNPs zur Deckung laufender Kosten sowie fehlende Umsetzungskapazitäten beim Träger werden von KfW-Verantwortlichen als maßgebliche Gründe für die starke Soll-Ist Abweichung bei der Anrainerförderung angeführt. Gegenwärtig findet eine Anrainerförderung noch nicht in ausreichendem Maße statt.

Die Strategie ist seit 2020 in Überarbeitung, um den gewandelten aktuellen Herausforderungen auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen gerecht zu werden. Zu den wichtigsten Elementen der neuen Strategie gehört zum einen die Abkehr von der allein auf die geographische Lage bezogene Bestimmung der Interventionsgebiete hin zu einer Einbeziehung von lokalem Wissen hinsichtlich des Niveaus der akuten Bedrohungssituation, wie z.B. Migrationsdruck, illegalem Holzeinschlag, etc. Zum anderen werden die Empfänger der Unterstützungsmaßnahmen neu definiert. Anstelle von kommunalen und regionalen öffentlichen Strukturen, Vereinen, NROs und organisierten Nutzergruppen sollen künftig vor allem vulnerable Haushalte durch Anrainermaßnahmen unterstützt werden. Dabei soll ein ganzes Paket von Maßnahmen gefördert werden, die auf Ebene der Haushalte auf landwirtschaftliche Vorhaben entlang der kompletten Wertschöpfungskette abzielen, auf kommunaler Ebene u. a. auf Vorhaben zur Förderung von Gesundheit und Bildung.

Dass die neue Strategie noch nicht verabschiedet ist, ist wohl der Tatsache geschuldet, dass die Ernennung eines neuen Generaldirektors aufgrund politischer Einflussnahme durch die Regierung auf den Aufsichtsrat seit ca. zwei Jahren nicht erfolgt ist, was ein weiterer Indikator dafür ist, welcher niedrigen Stellenwert der Naturschutz bei der gegenwärtigen Regierung innehat. Zudem wurde der für den Sektor wichtige Posten der Leitung des Umweltministeriums in der laufenden Legislaturperiode bereits mehrmals neu besetzt.

Im Kapitel Relevanz wurde bereits erwähnt, dass keine explizite Förderung vulnerabler Gruppen, insb. von Frauen bei der Projektprüfung vorgesehen war. Dementsprechend wurden diese Gruppen auch nicht überwacht. Im Umfeld der Schutzgebiete kann die Bevölkerung generell als sehr arm eingestuft werden, wobei kein Unterschied zwischen den Geschlechtern gemacht werden kann. Bezogen auf das Genderverhältnis besteht das Personal MNPs derzeit zu 87% aus Männern und zu 13% aus Frauen. Die Geschäftsleitung bemüht sich aber, Frauen mehr Möglichkeiten zu geben, sich aktiv am Schutz der Biodiversität zu beteiligen. So ist eine stärkere Beteiligung von Frauen an den Aktivitäten im neuen strategischen Plan verankert. Zudem wird momentan eine Gender-Strategie erarbeitet, um die Gleichberechtigungsbestrebungen langfristig bei MNP zu verankern. Derzeit gibt es in den Schutzgebieten 754 Komitees, in denen ca. 6.500 Personen aktiv sind. Dabei sind nur etwa 500 Mitglieder der Komitees Frauen.

Qualität der Implementierung

Die jährlich durchgeführten buchmäßigen Prüfungen durch den Wirtschaftsprüfer und die physischen Verwendungsprüfungen im Rahmen der Fortschrittskontrollmissionen und der Abschlusskontrolle vor Ort ergaben keine Anhaltspunkte oder Hinweise auf eine Mittelfehlverwendung. Der Träger und der Implementierungsconsultant (IC) stellten laut Interviews qualifiziertes und ausreichend Personal zur Durchführung des Projekts zur Verfügung. Auch die Zusammenarbeit zwischen IC und Träger verlief größtenteils reibungslos. Insgesamt ist die Qualität des Managements und der Umsetzung durch die Träger/Partner als zufriedenstellend zu bewerten.

Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Negative Auswirkungen auf Umwelt- und Sozialbelange durch das Vorhaben sind als gering einzuschätzen, da die wenigen Investitionen überwiegend an bereits bestehenden Standorten der Parkstationen erfolgten und lokal begrenzt waren. Besondere Gegenmaßnahmen waren nicht erforderlich, grundlegende Standards wurden bei

¹⁰ ISO 9001 ist eine international erarbeitete, branchenübergreifende Norm für prozessorientierte Qualitätsmanagementsysteme. Sie formuliert sämtliche Anforderungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um ein weltweit anerkanntes Zertifikat zu erlangen.

der Detailplanung der Infrastruktur nach dem Stand der Technik berücksichtigt. Auch sonst sind keine negativen nicht-intendierten Wirkungen bekannt. Das gleiche gilt für etwaige positive nicht-intendierte Wirkungen.

Zusammenfassung der Benotung:

Im Hinblick auf die Modulzielerreichung ergibt sich ein gemischtes Bild. Die Bedrohungslage der aus FZ-Mitteln direkt geförderten Schutzgebiete sowie jene des gesamten Schutzgebietssystems haben sich seit Implementierungsbeginn des Vorhabens verbessert. Insbesondere angesichts der vorherrschenden Rahmenbedingungen ist dies ein beachtlicher Erfolg. Da das Vorhaben einen erheblichen Teil der laufenden Kosten von MNP finanziert hat, ist ein Beitrag hierzu plausibel anzunehmen. Ferner konnte das Vorhaben einen Beitrag zur weiteren Professionalisierung von MNP und einer verbesserten Finanzverwaltung leisten, die sich u.a. in der erfolgreichen Zertifizierung nach ISO 9001 niederschlägt.

Die auf die aktive Anrainerförderung bezogenen Ziele konnten hingegen nicht erreicht werden. Das Gleiche trifft auf das Ziel zur Einkommensentwicklung aus Eintrittsgeldern und anderen Dienstleistungen zu. Allerdings waren die direkten Einflussmöglichkeiten des Vorhabens auf diese Ziele insbesondere aufgrund der vorgenommenen Abweichungen von der Konzeption und der Fokussierung auf die Finanzierung laufender Kosten nur gering. Entsprechend erhalten diese Indikatoren bei der Bewertung der Effektivität ein geringeres Gewicht.¹¹ Die Effektivität wird als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Effektivität: 3

Effizienz

Produktionseffizienz

Die Gesamtkosten des Vorhabens lagen bei 9,9 Mio. EUR und entsprachen damit grob den Plangrößen. Den größten Anteil an den Kosten hatte die Übernahme von laufenden Kosten des Trägers MNP. Bei Prüfung war geplant worden, dafür einen Anteil von lediglich 9% des Budgets aufzuwenden. Bei der Anpassung der Planung ein Jahr später wurde dieser Anteil nachvollziehbarerweise (siehe Relevanz und Effektivität) auf rd. 33 % nach oben korrigiert, um der geänderten Situation Rechnung zu tragen. Letztlich gingen fast 46 % der Ausgaben des Vorhabens in diesen Posten, während bei allen anderen Ausgabenarten eingespart wurde. Die FZ war ab 2014 fast der einzige verbliebene Finanzier von MNP, nachdem weder der madagassische Staat noch andere Geber ihre vorgesehenen Beiträge zu den Ausgaben von MNP zu leisten bereit waren und die Tourismuseinnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben (Vgl. Kapitel Kohärenz und Effektivität).

Gleichzeitig waren die für eine Laufzeit von 5 Jahren vorgesehenen Mittel bereits nach 4 Jahren verausgabt, so dass die Anschlussfinanzierung der Phase IV ein Jahr früher als vorgesehen beginnen musste.

Umfang und Kosten der Leistungen des Implementierungsconsultants lagen rd. 9 % unter der ursprünglichen Planung i. H. v. 2,5 Mio. EUR, entsprachen aber ungefähr dem Anteil, der in der Planungsanpassung im Jahr 2015 vorgesehen war. Mit einem Kostenanteil von 22 % der FZ-Gesamtkosten sind sie im Vergleich zu ähnlichen Vorhaben hoch, aber angesichts der Komplexität und den Bedarfen noch angemessen. Die Beratung des Trägers im Bereich der Finanzplanung und Organisationsentwicklung waren wichtig, um MNP für andere Geber, die sich während der politischen Krise zurückgezogen hatten, wieder attraktiv zu machen. Bezogen auf das Gesamtbudget von MNP während der Vorhabenlaufzeit machten Ausgaben für Consultingleistungen rund 8 % der Gesamtkosten von MNP aus.

Mit 141.129 EUR wurden nur 13 % der bei Prüfung vorgesehenen und insgesamt nur etwas mehr als 1 % der gesamten Vorhabenmittel für Anrainermaßnahmen eingesetzt. Dies zeichnete sich bereits bei der Planungsanpassung im Jahr 2015 ab, als die mangelnden Umsetzungskapazitäten von MNP deutlich wurden und auch der Consultant in diesem Bereich keine zufriedenstellende Performance gezeigt hatte.

Tabelle 1: Darstellung der geplanten und realisierten Kosten für die einzelnen Maßnahmen

¹¹ Die negativen Konsequenzen der Umschichtung spiegeln sich in der Beurteilung der Relevanz wider.

Maßnahmen	Soll bei Prüfung 2014	Soll bei Prüfung in %	Soll nach Anpassung 2015	Soll nach Anpassung in %	Ist nach Realisierung	Ist in %	Ist/Soll in %
Gehälter	1.800.000	18	1.295.870	13	1.357.065	14	105
Sonstige laufende Kosten	900.000	9	3.269.964	33	4.554.311	46	139
Ausstattung	1.800.000	18	2.399.024	24	1.293.233	13	54
Infrastruktur	1.900.000	19	674.882	7	283.061	3	42
Anrainermaßnahmen	1.100.000	11	175.230	2	141.129	1	81
Consultingleistungen	2.500.000	25	2.185.030	22	2.226.818	22	102
Bankgebühren							
Total	10.000.000	100	10.000.000	100	9.855.617	99	

Quelle: Abschlusskontrollbericht der KfW für Phase II und III (eigene Darstellung)

Allokationseffizienz

Die Umsteuerung der Planung des Vorhabens und die entsprechende Neuallokation zu Gunsten der Finanzierung laufender Kosten war aus Allokationseffizienzgesichtspunkten nachvollziehbar. Zunächst bestand ein ungedeckter Finanzierungsbedarf für laufende Kosten, welche für die Aufrechterhaltung des Schutzgebietsmanagements von großer Relevanz sind. Gleichzeitig fielen gemäß Angaben der Projektverantwortlichen ursprünglich vorgesehene Finanzierungsbedarfe weg oder konnten aufgrund fehlender Kapazitäten beim Träger (und somit auch einer unzulänglichen Planung) nicht plangemäß umgesetzt werden. So fielen zum einen die Gehaltskosten von MNP, deren Teilfinanzierung aus Vorhabenmitteln vorgesehen war, aufgrund nicht erfolgter Gehaltsanpassungen und Neueinstellungen geringer aus, als ursprünglich veranschlagt. Zum anderen stellte sich bereits zu Beginn des Vorhabens heraus, dass die Umsetzungskapazitäten von MNP für die geplanten Infrastruktur- und Anrainerfördermaßnahmen nicht ausreichen würden, und somit die für diese Posten eingeplanten Mittel nicht im vorgesehenen Umfang umsetzbar gewesen wären. Eine alternative Mittelverwendung – beispielsweise für die Finanzierung von Infrastruktur – wäre daher aus Effizienzgesichtspunkten vermutlich nicht zielführend gewesen.

Durch die Finanzierung laufender Kosten konnte ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Trägers geleistet werden, mit positiven Konsequenzen für die erzielten Schutzwirkungen. Gleichzeitig konnten durch die Mittelumwidmung positive Wirkungen für den Naturschutz und die sozio-ökonomische Entwicklung in den Randzonen der SG, die aus einer stärkeren Anrainerförderung hätten resultieren können, nur in geringerem Maße als geplant realisiert werden. Nach Einschätzung des Evaluierungsteams überwiegt aber der erstgenannte Effekt (siehe auch Relevanz).

Der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erhaltung der Biodiversität in Madagaskar erscheint aufgrund des öffentlichen Guts-Charakters (z.B. CO2 Speicherung, Schutz endemischer Arten) gerechtfertigt.

Zusammenfassung der Benotung

Aufgrund der erfolgten Reallokation der Vorhabenmittel zur Finanzierung laufender Kosten kam es zu erheblichen Abweichungen zwischen den geplanten und tatsächlich realisierten Ausgaben für die einzelnen Komponenten. Produktive Investitionen wurden kaum getätigt. Die Folgen der Umsteuerung für die Allokationseffizienz sind ambivalent. Zusammenfassend wird die Effizienz des Vorhabens als noch erfolgreich eingestuft.

Effizienz: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE angepasste Impact-Ziel war es, einen Beitrag zum Schutz und der Erhaltung der Flora und Fauna Madagaskars in den geförderten Schutzgebieten zu leisten. Als Indikator zur Messung der

Zielerreichung wird die Entwicklung der Entwaldungsrate in den MNP-Schutzgebieten herangezogen. Dieser Indikator ist grundsätzlich gut geeignet, um Rückschlüsse auf den Zustand der Ökosystemfunktionen und der Fauna und Flora treffen zu können.¹² Aus heutiger Sicht erscheint es allerdings sinnvoll, für die Bewertung der Zielerreichung die Entwaldungsrate in den von MNP verwalteten Schutzgebieten mit der Entwaldungsrate für alle Wälder in ganz Madagaskar sowie für jene Schutzgebiete, die nicht durch MNP verwaltet werden, ins Verhältnis zu setzen.

Indikator	Status PP	Zielwert gemäß PP	Ist-Wert bei AK	Ist-Wert bei EPE
Die jährliche Entwaldungsrate in den geförderten Schutzgebieten ist rückläufig (jährlicher Rückgang kleiner als 0,5%) ...	Durchschnittliche Entwaldungsrate von 2001-2013: 0,37 % Entwaldungsrate in 2013: 0,97 %	Jährlicher Rückgang kleiner als 0,5 %.	Durchschnittliche Entwaldungsrate zwischen 2014-2018: 0,8 %	Durchschnittliche Entwaldungsrate zwischen 2014 und 2021: 0,67 %

Anmerkung: Die hier ex-post berichteten Werte für den Zeitpunkt der Prüfung und der AK weichen von jenen in den jeweiligen Projektdokumenten ab und wurden auf Grundlage des Datensatzes der Vahatra Association rekonstruiert. Der Grund für die Diskrepanz liegt vermutlich darin begründet, dass in den Projektdokumenten unterschiedliche Daten zu Grunde gelegt wurden.

Um die Zielerreichung zu messen, wurden im Rahmen der Evaluierung Satellitendaten auf Basis zweier unterschiedlicher Datensätze (WDPA und Vahatra) ausgewertet und damit die Waldbedeckung und der jährliche Verlust der Waldbedeckung über den Zeitraum 2001-2021 in allen terrestrischen Schutzgebieten Madagaskars sowie allgemein in Madagaskar berechnet.¹³ In Anlehnung an die Definition der Welternährungsorganisation¹⁴ (FAO) werden Waldflächen hier als Flächen mit einer Baumkronenbedeckung (oder einem entsprechenden Bestockungsgrad) von mehr als 10 % und einer Mindestgröße von 1 ha verstanden. Die dort wachsenden Bäume sollten mindestens eine Höhe von 5 Metern erreichen können.¹⁵ Ein Vergleich des WDPA-Datensatzes mit jenem der madagassischen Vahatra Association offenbart einige methodische Limitationen des WDPA-Datensatzes, die hier der Transparenz wegen dargelegt werden. Für einige Schutzgebiete sind die Angaben zu den räumlichen Ausmaßen ungenau, mit der Konsequenz, dass Statistiken über die Waldbedeckung oder den Verlust der Waldbedeckung auf Grundlage der WDPA-Daten auch Gebiete umfassen können, die tatsächlich außerhalb der Schutzgebietsgrenzen liegen können. Unter der Annahme, dass die Entwaldung außerhalb geschützter Gebiete tendenziell höher ist, würden die Entwaldungsraten in Schutzgebieten mit dem WDPA-Datensatz also überschätzt werden. Eine weitere methodische Schwäche der WDPA-Daten ist, dass sich einige Schutzgebietsflächen teilweise oder vollständig überlappen. Dies hat zur Folge, dass die Flächen, Flächenverluste und ähnliche Variablen mehrerer Schutzgebiete nicht ohne Weiteres aufsummiert werden können oder der Durchschnitt

¹² Bei der Konzeption hatte das Vorhaben das Ziel auf EZ-Programmebene und die dazugehörigen Indikatoren übernommen. Drei der ursprünglich vier Indikatoren wurden im Rahmen der ex-post Evaluierung gestrichen, da sie entweder in keinem Bezug zu den Maßnahmen des Vorhabens standen, nicht klar operationalisierbar und /oder keine Daten verfügbar waren, die Aussagen über die Zielerreichung erlaubt hätten. Die Formulierung der Indikatoren „Umsetzung von gesetzlichen Verordnungen und Regelungen“ und „Wahrnehmung von Waldnutzungsrechten durch die Bevölkerung“ lässt keine objektiv nachvollziehbare Erhebung zu. Für den grundsätzlichen vorhabenrelevanten Indikator „Steigerung der Einkommen von Anrainerhaushalten“ wurden weder durch MNP noch durch die madagassische Regierung geeignete Daten erhoben, die zur Messung hätten herangezogen werden können. Darüber hinaus erscheinen die HH-Einkommen ungeeignet, um die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zu messen, da die HH-Einkommen in ländlichen Gebieten aus einer Vielzahl von Quellen stammen. Ein Anstieg der HH-Einkommen kann in einer verbesserten landwirtschaftlichen Produktion in den Randzonen der Schutzgebiete begründet sein, aber auch durch eine illegale Entnahme von Ressourcen aus ebendiesen Schutzgebieten.

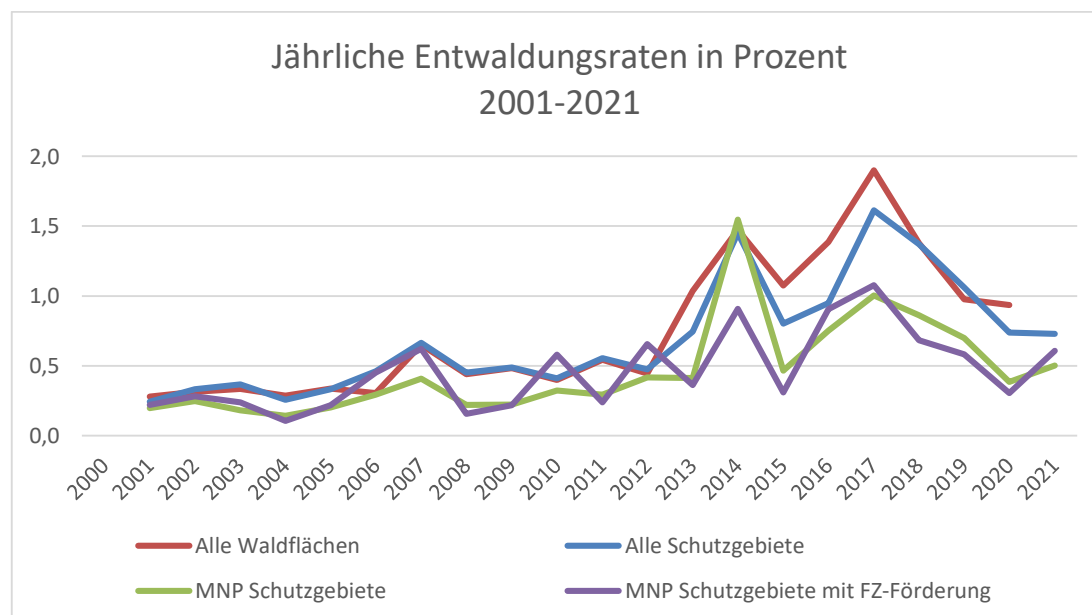
¹³ Die Satellitendatenauswertung erfolgte durch Florent Bédécarrats vom Institut de Recherche pour le Développement [IRD] mit Hilfe des Open-Source Quellcodes der Mappe-Initiative. Eine detaillierte Dokumentation der Analyse kann unter folgender URL aufgerufen werden: https://fbdecarrats.github.io/compute_forest_cover_change_Madagascar/ (Letzter Aufruf: 24.11.2023).

¹⁴ FAO. 2000. Comparison of Forest Area and Forest Area Change Estimates Derived from FRA 1990 and FRA 2000. Forest Resources Assessment Working Paper 59. Roma. <https://www.fao.org/3/ad068e/AD068E00.htm#TopOfPage>.

¹⁵ Gemäß dieser Definition können Waldflächen entweder aus geschlossenen Waldformationen bestehen, in denen Bäume verschiedener Stockwerke und Unterholz einen großen Teil des Bodens bedecken, oder offene Waldformationen mit einer kontinuierlichen Vegetationsdecke, in denen die Baumkronen mehr als 10 % der Fläche ausmachen. Junge, natürliche Bestände und alle zu forstwirtschaftlichen Zwecken angelegten Plantagen, die noch nicht eine Kronendichte von 10 % oder eine Baumhöhe von 5 m erreicht haben, sowie die normalerweise zur Waldfläche gehörenden Flächen, die aufgrund menschlicher Eingriffe oder natürlicher Ursachen vorübergehend unbewachsen sind, aber die sich voraussichtlich wieder zu Wald entwickeln werden, werden ebenfalls als Waldflächen berücksichtigt.

gebildet werden kann. Aus diesem Grunde werden im Folgenden Ergebnisse auf Basis der Vahatra-Daten präsentiert.¹⁶ Als weitere Einschränkung der Dateninterpretation ist darauf hinzuweisen, dass die zugrundeliegenden Daten nur die Brutto-Entwaldung abbilden. Eine etwaige Zunahme der Waldflächen durch Aufforstungsmaßnahmen und natürliche Regeneration werden nicht abgebildet. Da im Rahmen des Vorhabens keine Aufforstungsmaßnahmen gefördert wurden, dürfte dies aber zumindest für die Ermittlung des Beitrags des Vorhabens zur Zielerreichung keine nennenswerten Auswirkungen haben.

Abbildung 3: Jährliche Entwaldungsraten innerhalb und außerhalb der madagassischen Schutzgebiete



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Satellitendatenauswertungen.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der jährlichen Entwaldungsraten, angegeben in Prozent, über den Zeitraum von 2001 bis 2021 für a) alle Waldflächen Madagaskars, b) die Waldflächen aller Schutzgebiete, c) die Waldflächen der von MNP verwalteten Schutzgebiete sowie d) die Waldflächen jener MNP-Schutzgebiete, die im Rahmen des Vorhabens direkt gefördert wurden. Ein Blick auf die Entwaldungsraten der von MNP verwalteten Schutzgebiete (gesamtes Schutzgebietsnetzwerk und jene mit direkter FZ-Förderung) verdeutlicht, dass das Ziel von 0,5 % in kaum einem Jahr seit Implementierungsbeginn erreicht werden konnte. Die durchschnittliche Entwaldungsrate lag zwischen 2014 bis 2021 bei 0,67 % (0,78 %) bei den Schutzgebieten mit FZ-Förderung (alle MNP Schutzgebiete). Die Abbildung verdeutlicht ferner, dass die jährlichen Entwaldungsraten in den ersten 10 Jahren des Beobachtungszeitraum bis 2011 trotz Schwankungen insgesamt deutlich geringer als in den vergangenen zehn Jahren waren. Sowohl außerhalb als auch innerhalb der Schutzgebiete Madagaskars hat demnach die Geschwindigkeit der Entwaldung zwischenzeitlich zugenommen.

Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

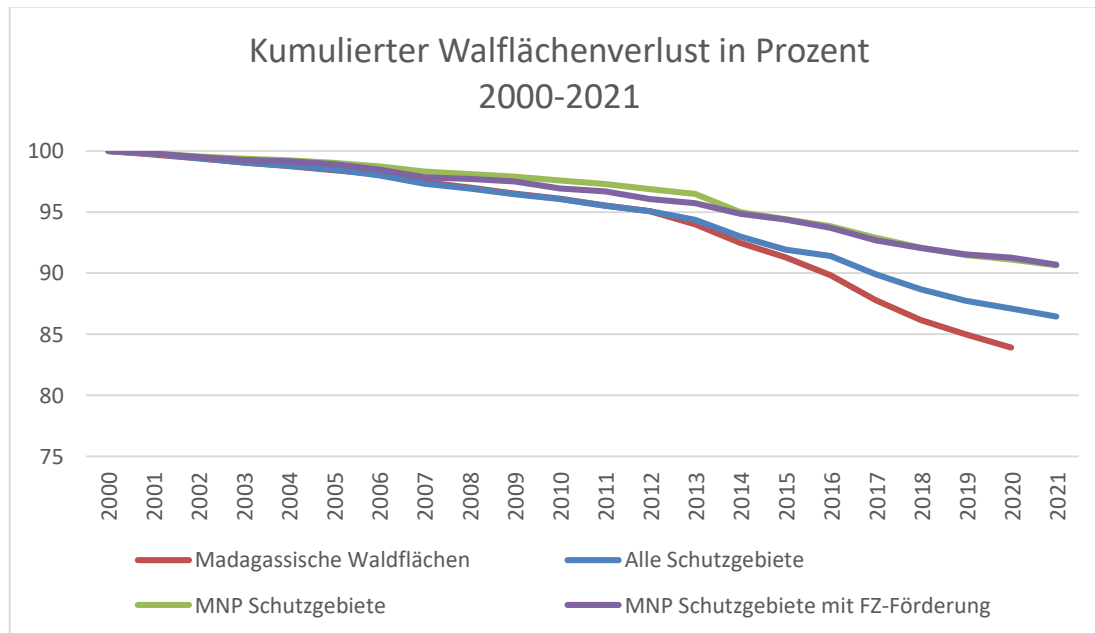
Die Wirkungen des Vorhabens können nur auf Basis eingeschränkter Datenverfügbarkeit und anhand von Plausibilitätsabwägungen bewertet werden. Aufgrund der Größe der SG, der vielfältigen Faktoren, die die Ökosysteme beeinflussen, und der begrenzten Vorhabenmittel, können die Auswirkungen der Vorhabenmaßnahmen auf die Verringerung der Entwaldungsrate zudem nur begrenzt sein. Eine Kausalanalyse der Vorhabenwirkungen ist auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht möglich.

Wie in Abbildung 3 illustriert, konnte das Ziel einer jährlichen Entwaldungsrate von 0,5 % in den Schutzgebieten unter Verwaltung von MNP bislang nicht erreicht werden. Gleichzeitig zeigt die Abbildung für den Zeitraum seit 2012, dass die Entwaldungsraten in ganz Madagaskar deutlich über jenen in den Schutzgebieten von MNP liegen. Noch deutlicher wird das Auseinanderfallen zwischen den Entwaldungsraten in den Schutzgebieten MNPs und jenen in ganz Madagaskar bei einem Blick auf den kumulierten Waldflächenverlust seit 2000 bis 2021 (siehe Abbildung 4). Zunächst lässt sich – analog zu Abbildung 3 – erkennen, dass der Waldflächenverlust seit 2013

¹⁶ Analysen auf Basis des WDPa-Datensatzes ergeben qualitativ die gleichen Ergebnisse wie jene, die im Folgenden präsentiert werden.

stärker zugenommen hat als in den Jahren zuvor. Gleichzeitig zeigt die Abbildung, dass vor allem seit dem Jahr 2014, als das hier evaluierte Vorhaben mit der Umsetzung begonnen hat, die Schere zwischen den MNP-Schutzgebieten und den nicht geschützten Wäldern des Landes mit einer wachsenden Dynamik auseinandergegangen ist.

Abbildung 4: Kumulierte Waldflächenverluste seit 2000 innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Satellitendatenauswertungen.

Die o. g. Zahlen zur niedrigeren Entwaldungsrate in den MNP-Schutzgebieten im Vergleich zum Land insgesamt kann als Beleg dafür herangezogen werden, dass die Arbeit von MNP und die Finanzierung des sie unterstützenden FZ-Vorhabens einen Beitrag zur Reduzierung der Bedrohung der Schutzgebiete durch Entwaldung geleistet hat. Die Rate des Verlusts an Wald, in den Schutzgebieten vor allem Primärwald, kann als dramatisch bezeichnet werden. In den letzten 20 Jahren sind gemäß dem vorliegenden Daten in Madagaskar rund 4,5 Mio. ha Wald verschwunden, was einen Rückgang um ca. 14 % entspricht. Im gleichen Zeitraum lag die kumulierte Waldverlustrate in den MNP-Schutzgebieten bei 9,3 %. Ohne die Arbeit von MNP wäre der Waldverlust in den Schutzgebieten vermutlich noch höher ausgefallen, wenn man die allgemeine Entwicklung Madagaskars betrachtet.

Dies kann auch als Erfolg des Vorhabens gewertet werden, aus dem im betreffenden Zeitraum von 2015 – 2018 mehr als 37% der Gesamtausgaben von MNP finanziert worden sind, darunter ein Anteil von 87% an der Ausstattung von MNP, die eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit der Mitarbeiter im Gelände darstellt.

In Anbetracht des schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umfelds in Madagaskar und der Zurückhaltung anderer internationaler Geber sowie des für eine nachhaltige Tourismusentwicklung notwendigen Privatsektors in Krisenzeiten, ist die kontinuierliche finanzielle Unterstützung durch das Vorhaben in bislang 5 Phasen als der wesentliche Faktor zu bewerten, der die Grundlage für ein institutionelles Fortbestehen des Trägers in seiner jetzigen Form bewirkt hat. Ohne dieses Engagement wäre es heute, auch nach der übereinstimmenden Einschätzung der im Rahmen der Evaluierung interviewten Sektor-Fachleute, um den Schutz der Biodiversität und natürlichen Ressourcen in der Verantwortung von MNP deutlich schlechter bestellt.

Beitrag zu übergeordneter (nicht-intendierter) entwicklungspolitischen Veränderungen

Im Rahmen der Evaluierung wurden keine negativen nicht-intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen auf Impact-Ebene festgestellt.

Zusammenfassung der Benotung

Die ambitionierten Ziele im Hinblick auf die Entwaldungsraten konnten nicht erreicht werden. Die durchschnittliche Entwaldungsrate innerhalb der Schutzgebiete lag während und nach der Implementierungsphase durchschnittlich höher als in den Jahren zuvor. Seit 2001 sind schätzungsweise 9,3 % der Waldflächen in den von MNP verwalteten Schutzgebieten verloren gegangen. Gleichzeitig zeigen die Daten, dass der Waldverlust in den geförderten Schutzgebieten langsamer und weniger schnell voranschreitet als in nicht geschützten Gebieten sowie in Schutzgebieten, die nicht von MNP verwaltet werden. Daraus lässt sich plausibel ableiten, dass die Schutzbemühungen des MNP die fortschreitende Zerstörung der Flora und Fauna zumindest verlangsamen. Auch unter Berücksichtigung der sehr schwierigen Rahmenbedingungen wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit als eingeschränkt erfolgreich beurteilt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: 3

Nachhaltigkeit

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Der Träger MNP ist heute organisatorisch so aufgestellt, dass er mit seinem Personalbestand, seiner Ausstattung und seinen organisatorischen Abläufen und Kontrollmechanismen seinen Aufgaben zum Schutz der ihm anvertrauten SG gerecht werden kann, sofern er dafür ein auskömmliches Budget zur Verfügung hat. Bislang fehlte MNP das Budget aus Mitteln des madagassischen Haushalts, um seinen Aufgaben in vollem Umfang nachzukommen, weshalb externe Geber eingesprungen sind. Im Zuge der COVID-19-Pandemie sind zwischenzeitlich die Einnahmen aus dem Park-Tourismus fast vollständig zum Erliegen gekommen. Der Eigenfinanzierungsanteil von MNP – welcher im Wesentlichen aus Einnahmen aus Eintrittsgeldern, Übernachtungen sowie Film- und Forschungsrechten besteht – brach von 35 % im Jahr 2019 auf nur 3 % im Jahr 2020 und 1,5 % im Jahr 2021 stark ein.¹⁷ Aus staatlichen Haushaltsmitteln fließt seit Jahren kein Geld mehr an MNP, so dass dessen Finanzierung größtenteils durch Gelder internationaler Geber erfolgt, darunter auch aus FZ-Mitteln aus Phase IV der hier evaluierten Vorhaben.

Neben den finanziellen Engpässen ist festzuhalten, dass gegenwärtig die personellen Kapazitäten und fachlichen Kompetenzen von MNP noch immer nicht ausreichen, um den Tourismus und die Anrainer in ausreichender Weise zu fördern bzw. zu unterstützen. Der Umstand, dass der wichtige Posten des Generaldirektors von MNP seit fast 2 Jahren nicht neu besetzt werden konnte, beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit von MNP und schlägt sich negativ auf die Stimmung in der Belegschaft nieder.

Die Zielgruppen (Anrainerkomitees) wurden vom Träger in den vergangenen Jahren dahingehend organisiert und unterstützt, dass sie potenziell in die Lage versetzt sind, zum Schutz der ihnen anvertrauten Gebiete und der darin enthaltenen Flora und Fauna beizutragen. Allerdings bleibt die soziale und wirtschaftliche Situation für die Anrainerbevölkerung auch knapp ein Jahrzehnt nach Beginn des hier evaluierten Vorhabens sehr prekär. Es fehlt an ausreichenden wirtschaftlichen Alternativen und Anreizen, so dass die Nutzung natürlicher Ressourcen in den Schutzgebieten oft die einzige Möglichkeit zur Sicherung des Überlebens bleibt. Die Anreize für die Erhaltung der Biodiversität müssen über die Schaffung alternativer Einkommensquellen und Überlebensmöglichkeiten deutlich gesteigert werden, wenn die Anrainer für den nachhaltigen Schutz der Parke gewonnen werden sollen. Ohne einen deutlichen Zuwachs an Einkommen, der zu einer Resilienz auch in Krisenzeiten beitragen kann, bleibt der Schutz der Biodiversität ein langfristig sehr schwierig zu bewältigendes Unterfangen.

Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Die Notwendigkeit der Einbindung der lokalen Bevölkerung wurde schon in der Konzeption des Vorhabens adressiert, aber letztlich nicht mit den notwendigen finanziellen Ressourcen unterlegt. Dies war zum einen in den fehlenden Umsetzungskapazitäten von MNP begründet, zum anderen in der als notwendig erachteten (und auch inhaltlich nachvollziehbaren) Umsteuerung bei der Mittelverwendung des Vorhabens aufgrund spät erkannter Finanzierungsengpässe des Trägers. Diese gründeten in einer Unterschätzung von Ausgaben im strategischen

¹⁷ Die Zahlen stammen aus der Berichterstattung zur aktuell noch laufenden vierten Phase der evaluierten Vorhaben aus dem Jahr 2022. Der Bericht aus dem Jahr 2023 lag zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht vor.

Plan und in der fehlenden Bereitstellung von Mitteln aus dem Haushalt und von anderen Gebern. Die entsprechenden Risiken waren auch hier erkannt, aber unterschätzt worden.

Während der Vorhabenlaufzeit fand eine Förderung von Anrainerprojekten statt, die überwiegend aus Mitteln der Weltbank finanziert wurde (siehe Kohärenz). Auch im Rahmen des Vorhabens wurde einige Kleinprojekte von Anrainern gefördert, allerdings in einem deutlich geringeren Umfang als ursprünglich vorgesehen. Insgesamt belief sich die Förderung von Kleinprojekten während des Implementierungszeitraums von 2015-2018 gemäß Angaben von MNP auf 1,4 Mio. EUR. Zusätzlich profitieren Anrainer von entlohten Überwachungsaktivitäten, Markierungs- und Unterhaltungsarbeiten sowie sonstigen einkommensschaffenden Maßnahmen. Nach Angaben von MNP kamen zwischen 2015 und 2018 rund 9 Mio. EUR (inklusive der Ausgaben für Kleinprojekte), und damit ca. ein Drittel der Gesamtausgaben von MNP für diesen Zeitraum, der Anrainerbevölkerung zugute. Da das Vorhaben einen signifikanten Anteil der Kosten von MNP für diesen Zeitraum finanzierte, lässt sich für diese Form der Anrainerförderung ein plausibler Beitrag des Vorhabens ableiten. Das Vorhaben leistete zudem einen mittelbaren Beitrag zu Förderung der Anrainerbevölkerung durch die Finanzierung von Consultantleistungen und Aus- und Fortbildungen in den Bereichen der Tourismus- und zur Ausarbeitung von Strategien zur Anrainerförderung. Trotz dessen muss konstatiert werden, dass angesichts der weitverbreiteten Armut deutlich mehr Mittel für die Förderung der Anrainer nötig sind, um durch die Schaffung alternativer Einkommensquellen mittel- bis langfristig den Nutzungsdruck reduzieren zu können.

Ungeachtet dessen wurde mit der Entscheidung, das Hauptaugenmerk auf eine Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Trägers zu legen, ein Kapazitätserhalt und auch -aufbau bei MNP betrieben, der für die nachhaltige Fortsetzung des Ressourcenschutzes einen großen Stellenwert hat. MNP hat über die Jahre als Anwalt der Biodiversität in Madagaskar im Zusammenspiel mit der Biodiversitätsstiftung FAPBM in dem Maße an Bedeutung gewonnen, in dem die staatlichen Institutionen, vor allem das Umweltministerium, diese verloren haben, da es wie die übrigen Institutionen des Staates insgesamt an Glaubwürdigkeit verloren hat. Die wieder zunehmende Bereitschaft internationaler Geber, sich an der Finanzierung der Erhaltung der Biodiversität über MNP und FAPBM zu beteiligen, ist ein eindeutiges Zeichen dieser Bedeutung und gibt Hoffnung für eine gewisse Nachhaltigkeit der entsprechenden Bemühungen.

Das Vorhaben hat im Rahmen der Consultantunterstützung der MNP-Zentrale im Bereich des Finanzmanagements dazu beigetragen, dass die Verwendung und Abrechnung der finanziellen Mittel von MNP (Gebermittel und eigene Einnahmen) seit Beginn des Vorhabens professioneller geworden ist und in der Folge das interne Audit eine Zertifizierung nach ISO 9001 erhalten und bisher erfolgreich beibehalten hat.

Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Ein Großteil der Vorhabenmittel wurde für die Finanzierung laufender Kosten (46 %) und Consultantdienstleistungen (22 %) verausgabt, und somit für Maßnahmen, die zunächst nicht als nachhaltig angesehen werden können. Unter Betrachtung der Alternativen zu dieser Kostenübernahme, die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einem Verlust der Funktionsfähigkeit von MNP, zumindest aber zu einer wesentlich eingeschränkteren Tätigkeit in den Schutzgebieten geführt hätte, war die Umwidmung der Kosten und die Aufstockung von 9 % auf 46 % bei den laufenden Kosten folgerichtig im Sinne der getroffenen Entscheidung. Dass MNP heute als funktionsfähige Organisation angesehen wird, die wieder attraktiv für Geber ist und Gebermittel akquirieren kann, kann dem Vorhaben als Erfolg angerechnet werden. Auch in der Anschlussphase IV des hier evaluierten Vorhabens kam es während der Umsetzung in den Jahren, die durch die COVID-19-Pandemie und den dadurch verursachten Einbruch an Einnahmen gekennzeichnet waren, zu Budgetumwidmungen, um die Funktionsfähigkeit von MNP zu unterstützen.

Der aktuelle Managementplan von MNP kalkuliert für den Zeitraum 2024-2027 mit Gesamtkosten in Höhe von ca. 30 Mio. EUR. Ein Großteil der Finanzierung dieser Kosten soll aus Mitteln des FAPBM (11 Mio. EUR) und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (ca. 16 Mio. EUR, darunter 12 Mio. EUR FZ-Mittel aus Phase V dieses Vorhabens) erfolgen. Die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe sollen gemäß Planungen durch Einnahmen aus dem Tourismus sowie Film- und Forschungslizenzen gedeckt werden. Damit scheint die Finanzierung der madagassischen Schutzgebiete und die damit verbundenen übergeordneten Wirkungen (Erhaltung der Biodiversität) in den nächsten Jahren aus heutiger Sicht gesichert. Mittel- bis langfristig soll FAPBM eine noch zentralere Rolle in der Finanzierung einnehmen als bereits jetzt der Fall ist. Das Stiftungsvermögen des FAPBM setzt sich aus einem zu erhaltenden *Grundstockvermögen* und aus zum Verbrauch bestimmten *Sinking Funds* zusammen. Das Grundstockvermögen wird am Kapitalmarkt angelegt und erwirtschaftet Erträge, die FAPBM zur Finanzierung der madagassischen Schutzgebiete verwendet. FAPBM stellt daher ein langfristiges Finanzierungsinstrument dar. Das Kapital der Stiftung ist seit dem Beginn des hier evaluierten Vorhabens im Jahr 2015 von 52 Mio.

USD auf inzwischen ca. 140 Mio. USD angestiegen (265 %). Damit ist FAPBM die größte Naturschutzstiftung Afrikas. Eine weitere Zustiftung aus FZ-Mitteln i. H. v. 10 Mio. EUR ist zudem noch für 2023 geplant. War im vergangenen Jahrzehnt die Ertragslage der FAPBM – wie bei anderen Naturschutzstiftungen auch – durch die Niedrigzinsphase noch erheblich beeinträchtigt, so darf aufgrund des globalen Zinsanstiegs seit 2022 von einer Verbesserung der Ertragslage und somit auch der Finanzierungsmöglichkeiten für die madagassischen Schutzgebiete gerechnet werden. Derzeit wird davon ausgegangen, dass die Erträge aus dem Stiftungsvermögen von FAPBM ab dem Jahr 2027 in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen werden, um die Personalkosten von MNP vollständig und darüber hinaus einen Teil anderer operativer Kosten von MNP zu tragen. Angesichts der vergleichsweise hohen Kapitalausstattung des FAPBM und der inhärenten Nachhaltigkeit dieses Finanzierungsinstruments erachtet es das Evaluierungsteam für wahrscheinlich, dass die aus den bisherigen Schutzbemühungen des MNP resultierenden Wirkungen auch längerfristig Bestand haben werden.

Auf die Unterstützung des Staates kann gegenwärtig hingegen nicht gebaut werden. Generell lässt sich festhalten, dass die zum Zeitpunkt der Prüfung der Phasen II und III des Vorhabens im Jahr 2014 neu ins Amt gekommene madagassische Regierung dem von der Vorgängerregierung formulierten madagassischen Umweltprogramm deutlich weniger Bedeutung beigemessen hat, als von der Mehrzahl der politischen Beobachter erwartet worden war. Während der Laufzeit der Phasen II und III und auch danach wurden aus dem Haushalt kaum Mittel für den Umweltsektor bereitgestellt. Neben dem Ausbleiben von finanziellen Beiträgen für den Sektor ist festzustellen, dass auch eine politische Unterstützung für die Belange des Natur- und Ressourcenschutzes trotz anderslautender Bekundungen auf Geberkonferenzen nicht stattgefunden hat. Die Förderung der illegalen Ausbeutung von Ressourcen aus Schutzgebieten und ihren Randzonen findet vornehmlich mit politischer Rückendeckung durch die politische Elite statt. Dies trifft auf beide Administrationen seit Beginn der zweiten Phase des Vorhabens und gegenwärtig andauernd statt.

Aufgrund der vorherrschenden Rahmenbedingungen für Schutzgebiete in Madagaskar ist daher selbst langfristig davon auszugehen, dass die Gesamtkosten nur zu einem sehr geringen Anteil aus Eigeneinnahmen von MNP oder Haushaltsmitteln gedeckt werden können. Auch ein betriebswirtschaftlich rentabler Betrieb des Schutzgebietssystems ist langfristig nicht zu erwarten. Daher wird dauerhaft die für diesen Zweck gegründete Naturschutzstiftung für die laufenden Kosten sowie internationale Geber für notwendige Investitionen und Ausstattung aufkommen müssen. Die Erhaltung der einzigartigen Biodiversität Madagaskars ist ein globales öffentliches Gut, weshalb auch langfristig eine internationale (Teil)Finanzierung entwicklungspolitisch gerechtfertigt und sinnvoll erscheint.

Die größte Gefährdung für die Dauerhaftigkeit der Wirkungen stellt der nach wie vor hohe, armuts- und migrationsbedingte, Nutzungsdruck dar. So spiegelt der Anstieg der Entwaldung (siehe Impact) auch die verheerende Armutssituation des Landes wider, die durch die COVID-19-Pandemie noch verschärft wurde. Die weltweite COVID-19-Pandemie machte sich in Madagaskar zudem durch den Einbruch des internationalen Tourismus und damit das Ausbleiben von Einnahmen durch Parkbesucher sowohl für MNP als auch für die Einkommensmöglichkeiten für Guides, Restaurants und Unterkunftsanbieter in der Anrainerbevölkerung bemerkbar.

Ein weiterer Faktor, der den Druck auf eine größer werdende Zahl von Schutzgebieten verstärkt, ist die Binnenmigration aus dem Süden Madagaskars in Richtung Norden des Landes, ausgelöst vor allem durch Hungersnöte im Süden. Seit einiger Zeit wird darüber hinaus von Gesprächspartnern von einer gesteuerten Migration berichtet, die durch die oft von der Politik geduldeten oder gar gedeckten Interessen wirtschaftlicher Akteure bedingt wird, und die zu Rodungen in Schutzgebieten, z. B. zum Maisanbau für die Zuckerproduktion, und zur illegalen Entnahme von Holz und Wildtieren führt.

Zusammenfassung der Benotung

Das Vorhaben hat nachhaltig zur Stützung des Trägers MNP beigetragen und dort Kapazitäten aufgebaut, die dringend zur Bewältigung der stetig steigenden Anforderungen an die Verwaltung der zunehmend unter Druck stehenden Schutzgebiete benötigt werden. Dennoch ist aufgrund des hohen, armutsinduzierten Nutzungsdrucks auf die Ressourcen und den allgemeinen Rahmenbedingungen die Erhaltung der Fauna und Flora Madagaskars nach wie vor stark gefährdet. Das Vorhaben hat einen Beitrag geleistet, die fortschreitende Zerstörung zumindest zu verlangsamen. Derzeit scheinen die Chancen gut, dass mit stetig wachsenden Erträgen der Naturschutzstiftung FAPBM die Abhängigkeit der Finanzierung des Schutzgebietsbetriebs in Madagaskar durch externe Geber reduziert werden kann. Eine effektive Bekämpfung der Hauptursachen der Zerstörung – allen voran die extreme Armut und Notlage der ansässigen Bevölkerung – bleibt aber eine Langzeitaufgabe, die eine erhebliche internationale Unterstützung erfordern würde. Der Schutz der Biodiversität als globales öffentliches Gut rechtfertigt ein

solches Engagement. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens wird insgesamt als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Nachhaltigkeit: 3

Gesamtbewertung: 3

Das Vorhaben hat dazu beigetragen, MNP bis heute in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben im Rahmen des ihm übertragenen Schutzes der natürlichen Ressourcen in den unterstellten Schutzgebieten wahrzunehmen. Ohne die kontinuierliche Finanzierung durch das Vorhaben und die Flexibilität, auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren und die Mittelverwendung entsprechend anzupassen, wäre dies dem Träger vermutlich nicht oder nur in unzureichendem Maße möglich gewesen. Es ist auch ein Verdienst des Vorhabens, dass MNP heute administrativ, personell und finanziell besser aufgestellt ist als noch vor 10 Jahren.

Der Stützung des Trägers in Folge der Reallokation der Vorhabenmittel ging allerdings zu Lasten der direkten Anrainerförderung. Eine konzeptionelle Schwäche des Vorhabens ist die zu ambitionierte, den vorherrschenden Rahmenbedingungen nicht angemessene, Zielsetzung. Die gesteckten Ziele auf Outcome-Ebene konnten nur zum Teil erreicht werden, wobei die Zielerreichung auch durch äußere Einflüsse beeinträchtigt wurde (Politische- und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, COVID-19-Pandemie). Auf der Impact-Ebene konnte das Ziel eines Rückgangs der Entwaldungsrate nicht erreicht werden. Hier ist allerdings positiv hervorzuheben, dass der Waldverlust in den geförderten Schutzgebieten langsamer und weniger schnell voranschreitet als im Landesdurchschnitt und somit die Schutzbemühungen von MNP die fortschreitende Zerstörung der Flora und Fauna zumindest verlangsamt haben. Angesichts der vorherrschenden Rahmenbedingungen ist dies trotz hoher Waldverlusten bereits als Erfolg zu bewerten. Die Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der operativen Ausgaben von MNP durch eine verlässliche, von Geberfinanzierung unabhängigen nationalen Quelle, bleibt eine wesentliche Herausforderung für den Schutz der madagassischen Ökosysteme und der Erhaltung seiner Biodiversität. Zumindest im Hinblick auf die Finanzierungssicherheit des Schutzgebietsbetriebs scheint Madagaskar durch die Unterstützung von FAPBM, der größten Naturschutzstiftung Afrikas, strukturell besser aufgestellt als viele andere Länder mit niedrigem Einkommensniveau. Eine noch größere Herausforderung bleibt die dauerhafte Verbesserung des Lebensstandards der Anrainerbevölkerung; denn der armuts- und migrationsbedingte Nutzungsdruck stellt die größte Gefährdung für die Dauerhaftigkeit der Wirkungen dar. Zusammenfassend wird das Vorhaben als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Eine inhaltliche Trennung zwischen den beiden hier evaluierten Phasen des Vorhabens ist nicht möglich und wäre auch nicht sinnvoll. Sowohl die jeweiligen Einzel- als auch die Gesamtbewertung beziehen sich daher auf beide Phasen des Vorhabens.

Beiträge zur Agenda 2030

Universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftslegung

Die Umsetzung des Vorhabens leistete einen direkten Beitrag zur Erreichung der Agenda 2030. Durch den verbesserten Schutz der Biodiversität in den geförderten Schutzgebieten leistete das Vorhaben einen Beitrag zu SDG 15 (Schutz terrestrischer Ökosysteme). Durch ein erhöhtes Einkommen bei der in den Schutzgebieten beschäftigten Bevölkerung und die nachhaltige Bewirtschaftung von Randzonen, sowie Schutz der Naturressourcen erhöhten sich die Klimaresilienz der Bevölkerung und der Ökosysteme, was ebenso zur Erreichung von SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) beiträgt, wie die Klimaminderungswirkungen durch den Erhalt der Wälder als wichtige CO₂-Senken. Mit einem verbesserten Management der Naturressourcen in den Randzonen der Schutzgebiete adressierte das Vorhaben auch SDG 11 (nachhaltige Gemeinden).

Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung

Grundsätzlich verfolgte das Vorhaben einen ganzheitlichen Ansatz, wenn auch die Förderung sozio-ökonomischer Belange deutlich geringer ausfiel als ursprünglich geplant. Potenzielle negative Auswirkungen auf Umwelt- und Sozialbelange durch das Vorhaben sind als gering einzuschätzen, da die Investitionen überwiegend an bereits bestehenden Standorten der Parkstationen erfolgten und lokal begrenzt sind. Besondere Gegenmaßnahmen waren nicht erforderlich, grundlegende Standards wurden bei der Detailplanung der Infrastruktur nach dem Stand der Technik berücksichtigt. Negative, nicht intendierte Umweltwirkungen sind infolge der Infrastrukturmaßnahmen nicht bekannt. Die ursprüngliche Einschätzung, dass kein UVP-Handlungsbedarf besteht, ist aus heutiger Sicht nicht mehr gerechtfertigt; das Vorhaben wäre nach heutigen Kriterien als Vorhaben der USVP-Kategorie B oder B+ einzustufen, wie im MV der aktuellen Phase V auch geschehen.

Inklusivität/Niemanden zurücklassen

Das Vorhaben berücksichtigte in seiner Konzeption die Belange der Zielgruppe und zielte auf ein inklusives Naturschutzkonzept ab. Durch die notwendig gewordenen Anpassungen der Konzeption und der damit einhergegangenen De-Priorisierung der Anrainerförderung zugunsten der Aufrechterhaltung des Schutzgebietsbetriebs mussten hier Einschnitte vorgenommen werden, die aber durch die Bereitstellung von Mitteln der Weltbank über die Naturschutzstiftung in etwa gleicher Höhe dazu führten, dass letztlich Anrainermaßnahmen in der Größenordnung von knapp 90% der Planung durchgeführt werden konnten.

Einen wenn auch bescheidenen Beitrag leistete das Vorhaben auch zu SDG 1 (Armutsbekämpfung), indem die ganz überwiegend als arm zu bezeichnende, lokale Anrainerbevölkerung der Schutzgebiete direkt von Einkommensmöglichkeiten für die Parkverwaltungen und vom Tourismus, z.B. als Guides, profitierte. Im gleichen Zug förderte das Vorhaben auch die Mitbestimmung und Beteiligung der Zielgruppe an Entscheidungsprozessen der Schutzgebietsverwaltung: die Anrainer wurden über die Anrainerkomitees zumindest in Ansätzen in das integrierte Parkmanagement einbezogen. Damit bestanden ein gewisses Mitspracherecht und eine Beteiligung beim Schutz und der Nutzung der natürlichen Ressourcen, der Umsetzung der Parkmanagementpläne und der Landnutzungsoptionen.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Zu den Stärken und Schwächen des Vorhabens zählen insbesondere¹⁸:

- Die Anpassungsfähigkeit des Vorhabens, auf sich ändernde Herausforderungen, wie den fast kompletten Wegfall von anderen Finanzierungsquellen, zeitnah zu reagieren und durch eine Umplanung der Ausgaben des Vorhabens zur Funktionsfähigkeit des Trägers entscheidend beizutragen, ist eine wesentliche Stärke des Vorhabens.
- Das Vorhaben hat sich eng an die Planung des Partners angelehnt und seine Interventionslogik an dieser Planung orientiert. Damit wurden dem Partner keine externen Prioritäten aufgezwungen und die Systeme des Partners in Wert gesetzt.
- Eine Schwäche des Vorhabens war ein zu hohes, der damaligen Ausgangssituation nicht angemessenes, Ambitionsniveau im Hinblick auf die gesetzten Ziele. Ferner wurden die Ziele und Indikatoren nach den konzeptionellen Änderungen nicht angepasst.
- Die mangelnde Priorisierung der Anrainermaßnahmen zugunsten der Unterstützung des laufenden Betriebs des Trägers ist zwar nachvollziehbar, um dessen Funktionsfähigkeit zu sichern, hat aber zur Folge, dass den Anrainern aufgrund ihrer aktuell drängenden Ressourcenknappheit die langfristige Bedeutung des Erhalts der Schutzgebiete nur schwer vermittelbar ist. Dies wird aber erkannt und in den Folgephasen richtigerweise adressiert.

Schlussfolgerungen und Lessons Learned (mindestens 3):

Flexible Anpassung an sich ändernde Herausforderungen sind wichtig: Die Erwartungen an das Vorhaben erwiesen sich im Verlauf der Durchführung als nicht realistisch. Nur ein Teil der ursprünglich formulierten Ziele konnte erreicht werden. Aus diesen Schwächen der Planung und Konzeption wurden adäquate Schlüsse für die Formulierung der Ziele auf Outcome und Impact Ebenen für die aktuelle Phase V gezogen.

Einbindung der Anrainerbevölkerung in Schutzmaßnahmen und Ausgleich wirtschaftlicher Verluste durch Ressourcenschutz ist unabdingbar für die Nachhaltigkeit: Die Bewahrung der natürlichen Ressourcen in den Schutzgebieten Madagaskars kann nur gelingen, wenn die dort lebende Anrainerbevölkerung in einem Maße eingebunden wird, der die durch den Schutz entstehenden momentanen wirtschaftlichen Nachteile ausgleicht und ihr eine Perspektive für eine mittelfristige Verbesserung ihrer Lage durch funktionierende Ökosysteme aufzeigt. Dieser Aspekt ist dem Träger MNP wohlbekannt, jedoch gehört die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Anrainern nicht zu seinen Kernkompetenzen. Dies wurde sowohl von MNP als auch vom Vorhaben erst realisiert, als das Vorhaben bereits in der Umsetzung war. Aufgrund der Armutssituation ist davon auszugehen, dass die Anrainer weiterhin einen nicht unerheblichen Teil ihres Lebensunterhaltes durch illegale Entnahmen aus den Schutzgebieten immer dann bestreiten werden, wenn die Not besonders groß ist. Es kann als eine der größten Herausforderungen für einen funktionierenden Schutz dieser Ökosysteme gelten, hierfür Lösungen zu finden.

Der Aufbau von lokalen Finanzierungsmechanismen ist für die nachhaltige Finanzierung von laufenden Kosten von zentraler Bedeutung: Die Finanzierung von laufenden Kosten, vor allem Personalkosten für einen Träger wie MNP mit einem über das ganze Land verteilten Netzwerk an Schutzgebieten stellt unter den in Madagaskar vorherrschenden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine große Herausforderung dar. Diese können beim Ausbleiben von eigenen Einnahmen und von Beiträgen aus dem Staatshaushalt nur sehr schwer über Investitionsvorhaben der deutschen oder internationalen FZ aufgebracht werden, da diese Vorhaben langfristige und nachhaltige Effekte erzielen sollen. Deshalb ist das Zusammenwirken mit Akteuren wie der madagassischen Umweltstiftung besonders wichtig, da diese aus den jährlich erwirtschafteten Kapitalerträgen diese laufenden Kosten nachhaltig übernehmen kann und soll. Es ist besonders vorausschauend, dass die deutsche Regierung dies erkannt hat und die Stiftung inzwischen mit einem Beitrag von 77,2 Mio. EUR an Kapital ausgestattet hat, was einem Anteil von 61% entspricht und anderen Gebern damit als Vorbild dient, die sehr erfolgreich agierende Stiftung ebenfalls zu unterstützen. Die Bundesregierung hat vorgesehen, in diesem Jahr das Kapital um weitere 10 Mio. EUR aufzustocken. Der Hohe deutsche Finanzierungsanteil am Stiftungskapital FAPBMs sowie die gute Performance der Stiftung waren wichtige Bestimmungsgründe für die Entscheidung

¹⁸ Stärken und/oder Schwächen, die im Rahmen dieser Evaluierung identifiziert werden, stellen keine hinreichenden Voraussetzungen für zukünftige Vorhaben dar, um eine erfolgreiche Implementierung zu sichern. Für die Konzeption neuer Vorhaben muss stets der heterogene und dynamische Kontext gegenstandsangemessen analysiert und berücksichtigt werden.

Frankreichs, dessen Unterstützung für FAPBM um weitere 5 Mio. EUR zu erhöhen. Aktuell ist auch eine Unterstützung der FAPBM durch die EU i. H. v. 20 Mio. EUR in Vorbereitung.

Wenn die Anrainerförderung nicht zu den Kernkompetenzen einer Naturschutzorganisation gehört, empfiehlt sich die enge Zusammenarbeit mit darauf spezialisierten Organisationen: MNP hat inzwischen erkannt, dass es zur Umsetzung von Aktivitäten zur wirtschaftlichen Förderung von Anrainern nicht richtig aufgestellt ist und nicht über die notwendigen Kompetenzen verfügt. Deshalb ist es richtig, diese Aufgaben an andere Akteure im Sektor zu delegieren, die diese weitaus effizienter und erfolgreicher umsetzen können.

Globale Güter wie der Ressourcenschutz bedürfen langfristiger internationaler Engagements: Die madagassischen Regierungen der vergangenen Jahre haben offensichtlich trotz anderslautender Bekundungen zunehmend das Interesse am Naturschutz verloren und setzen andere politische Prioritäten. Deswegen ist ein substanzieller Beitrag zur Finanzierung der Umwelt aus dem nationalen Haushalt nicht zu erwarten, künftig noch weniger als in der Vergangenheit. Diese Risiken wurden auch in allen Planungen und Berichten ans das BMZ adressiert. Alle Ansätze der Geber zum Schutz der einzigartigen Biodiversität in Madagaskar, einem globalen Gut, sollten diesem Umstand Rechnung tragen und in den Budgetplanungen ihrer Vorhaben berücksichtigen.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Dokumente:

Interne Projektdokumente, sekundäre Fachliteratur, Strategiepapiere, Kontext-, Landes-, & Sektoranalysen, vergleichbare Evaluierungen.

Datenquellen und Analysetools:

Monitoringdaten des Partners, Satellitenbilder zu Entwaldung innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete Madagaskars.

Interviewpartner:

Projekträger, KfW-Projektverantwortliche, GIZ, Zielgruppe, FAPBM.

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

Unzureichende Datenlage zur Einkommenssituation der Anrainerbevölkerung. Fehlende Daten für die speziell geförderten Schutzgebiete für Modulzielindikator 3. Allgemeine Attributionsproblematik zwischen geförderten Maßnahmen und Zielerreichung auf Outcome- und Impactebene.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird mit Ausnahme des Nachhaltigkeitskriteriums eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
- Stufe 6** gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Abkürzungsverzeichnis:

AK	Abschlusskontrolle	
AFD	Agence Française de Développement	
BIP	Bruttoinlandsprodukt	
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	
DAC	Development Assistance Committee	
EU	Europäische Union	
EUR	Euro	
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	
FAPBM	Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar	FZ
nanzielle Zusammenarbeit		
FZ E	FZ Evaluierung	
GEF	Global Environmental Fund	
HDI	Human Development Index	
IRD	Institut de Recherche pour le Développement	
MNP	Madagascar National Parks	
NP	Nationalpark(e)	
NRO	Nichtregierungsorganisation	
PAGE	Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement	
PSSE	Plans de Sauvegarde Sociale et Environnementale	
PV	Projektvorschlag	
SG	Schutzgebiet(e)	
ToC	Theory of Change	
TZ	Technische Zusammenarbeit	
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	
USD	US Dollar	

Impressum

Verantwortlich:

FZ E

Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank

FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe

Palmengartenstraße 5-9

60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis:

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Anlage Risikoanalyse

Anlage Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene			Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
Bei Projektprüfung: Die sensiblen Ökosysteme Madagaskars werden in den Schutzgebieten und ihren Pufferzonen, in Kooperation mit der betroffenen Bevölkerung, nachhaltig geschützt und in Wert gesetzt			Das Ziel befindet sich eher auf der Impact-Ebene, statt auf Outcome-Ebene. In Anbetracht der enormen ökologischen und ökonomischen Herausforderungen und der daran gemessen geringen Projektmittel fällt das Ambitionsniveau zu hoch aus.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): MNP ist in die Lage versetzt, die Betriebsfähigkeit der Schutzgebiete aufrechtzuerhalten						
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP	Status PP (2014)	Status AK (2018)	Optional: Status EPE (2021)
(1) Die Bedrohung der von der Maßnahme geförderten Schutzgebiete reduziert sich	angemessen	Indikator grundsätzlich angemessen, da international etablierte Tools (IUCN) genutzt werden (vor Ort die Erhebung und Auswertung überprüfen). In Anbetracht der hohen Bedrohungslage bei gleichzeitiger chronischer Unterfinanzierung der Schutzgebiete erscheint das Zielniveau aber zu ambitioniert gesetzt.	Hoch 6% Mittel: 61 %, niedrig 33%	sehr hoch: 6%, hoch 28%, mittel 39%, niedrig 28%	sehr hoch: 0% Hoch 6% Mittel: 61 %, niedrig 33%	sehr hoch: 0% hoch 0% mittel 72% niedrig:28%
(2) Der Anteil der gemeinsam mit lokalen Komitees (Comité Locale du Parc, CLP) überwachten Fläche erhöht sich für die von der FZ	Teilweise angemessen	Indikator inhaltlich angemessen, falls Datengrundlage und Auswertung o.k. (vor Ort überprüfen). Das ursprüngliche Zielniveau ist zu ambitioniert gesetzt.	95% (angepasst ex-post auf 70 %)	49 %	66 %.	70 %

unterstützten Schutzgebiete.						
(3) Der Anteil der von lokalen Gemeinschaften im Rahmen von „Transfert de Gestion“ - Vereinbarungen gemanagte Randzonenflächen erhöht sich für die von der FZ unterstützten Schutzgebiete	Teilweise angemessen	Indikator inhaltlich angemessen, falls Datengrundlage und Auswertung o.k. (vor Ort überprüfen). Das ursprüngliche Zielniveau ist zu ambitioniert gesetzt. Angemessenheit rückblickend geringer, da nur ein Bruchteil der angedachten Anrainerfördermaßnahmen umgesetzt wurde	95 % (angepasst ex-Post auf 70 %)	35 %	47 %	10 % (allerdings Wert für gesamtes Schutzgebietssystem)
(4) Die jährlichen Einnahmen aus Dienstleistungen betragen in 2018 über 3 Mio. USD.	Teilweise angemessen	Inhaltlich angemessen; da die Einnahmesituation aber von sehr starken externen Risiken behaftet ist, erscheint die anvisierte Verdopplung als deutlich zu ambitioniert	3 Mio. USD	1,5 Mio. USD	2,3 Mio. USD	0,67 Mio. USD
(5) Das interne Audit erreicht und behält eine Zertifizierung nach ISO 9001.	Angemessen	Verbesserung des Finanzmanagement wichtige Determinante eines effektiven SG-Managements.		nein	Zertifizierung erhalten	Zertifizierung erhalten
(6) Eine Strategie zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Entwicklung der Randzonen ist bis 2015 definiert und wird ab 2016 in x Schutzgebieten umgesetzt.	Teilweise angemessen	Umsetzung nicht näher definiert.	Strategie ist ausgearbeitet und eine Anrainerförderung findet statt	0 – keine Strategie entwickelt und umgesetzt	Strategie ist ausgearbeitet, eine Anrainerförderung findet nur punktuell statt	unterstützte Strategie ist ausgearbeitet, eine Anrainerförderung findet aber nur punktuell und nicht in allen SG statt

NEU: Indikator 1b) Die Bedrohungssituation aller von MNP verwalteten Schutzgebiete reduziert sich	angemessen	Aufnahme dieses Indikators, da durch Abweichung von Ursprungskonzeption ein großer Teil der Ausgaben in die Finanzierung laufender Kosten von MNP floss und damit (indirekt) das gesamte Schutzgebietssystem über das Vorhaben gefördert wird.	Hoch: 20% Mittel: 55% Niedrig: 25%	sehr hoch: 12%, hoch 30%, mittel 37%, niedrig 21%	sehr hoch: 0%, hoch 19%, mittel 56%, niedrig 26%	Sehr hoch: 0% Hoch: 14% Mittel: 58% Niedrig: 28%
---	------------	--	--	--	---	---

Projektziel auf Impact-Ebene						
Bei Projektprüfung: In ausgewählten Gebieten (Schwerpunktregionen Nord und Südwest) ist die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen verbessert						
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Erhaltung der Fauna und Flora Madagaskars						
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau EPE (neu)	Status PP (2014)	Status AK (2018)	Status EPE (2022)
Indikator 1 (PP): Die jährliche Entwaldungsrate ist rückläufig bei 9,2 Mio. ha nachhaltig bewirtschafteter bzw. geschützter Waldfläche Neu bei EPE: Die jährliche Entwaldungsrate in den geförderten Schutzgebieten ist rückläufig	angemessen	Indikator setzt an richtiger Wirkungsebene an. Die Entwicklung der Entwaldung ist insgesamt ein guter Proxy für den Zustand der Schutzgebiete. Indikator spezifiziert allerdings nicht, auf welche Waldfläche sich bezogen wird (alle Schutzgebiete, nur speziell geförderte Schutzgebiete).	jährlicher Rückgang kleiner als 0,5%	Durchschnittliche Entwaldungsrate von 2001-2013: 0,37 % Entwaldungsrate in 2013: 0,97 %	Durchschnittliche Entwaldungsrate zwischen 2014-2018: 0,8 %	Durchschnittliche Entwaldungsrate zwischen 2014 und 2021: 0,67 %

(jährlicher Rückgang kleiner als 0,5%) ...		Unklar, woher der Referenzwert von 9,2 Mio. ha herkommt. Die Entwaldungsrate in den Schutzgebieten sollte zudem ins Verhältnis zur Entwaldungsrate außerhalb der Schutzgebiete gesetzt werden. Sie sollte für die Schutzgebiete niedriger sein, als für Waldgebiete außerhalb der SG.				
Indikator 2 (PP): Verabschiedete gesetzliche Regelungen/Verordnungen zur beteiligungsorientierten Umsetzung des' MAP im Schwerpunktsektor und der dazu notwendigen institutionellen Reformen werden umgesetzt.	Nicht angemessen	Aus heutiger Sicht nicht geeignet, da die Messung nicht objektiv möglich ist. Geringe Aussagekraft des Indikators und des Zielwerts, da sie nichts über die Inhalte der institutionellen Reformen aussagen.				Nicht relevant
(3) Die Übertragung und langfristige Wahrnehmung von Waldnutzungsrechten der Bevölkerung sind rechtlich gesichert (Nutzungsübergabe, Verträge).	Nicht angemessen	Aus heutiger Sicht nicht geeignet, da die Messung nicht objektiv möglich ist. Die umgesetzten Maßnahmen des Vorhabens stehen zudem in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Indikator	100 %	Ohne Wert	Nicht erhoben	Nicht relevant
(4) Das jährliche Mehreinkommen der Anraimerhaushalte (durch Tourismus,	Teilweise angemessen	Indikator zu Einnahmen aus maßnahmenbezogenen Quellen als Proxy für nachhaltige Entwicklung	5% Einkommenssteigerung	Ohne Wert	Nicht erhoben	Es wurden keine Einkommensdaten erhoben, so dass sich keine

Erosionsschutz, Wald- und Energiewirtschaft) sichert die Erreichung des MAP Engagements 7 (ökologische Nachhaltigkeit der Ressourcengewirtschaftung), Frauen haben einen signifikanten Anteil an dieser Einkommenssteigerung		grundsätzlich gut geeignet (insbesondere, wenn es einen Vorher-Nachher-Vergleich zwischen einer repräsentativen Stichprobe der von Projektmaßnahmen begünstigten Anrainerbevölkerung und einer geeigneten Vergleichsgruppe gäbe). Rückblickend ist in Anbetracht der geringen Anzahl realisierter Anrainermaßnahmen und deren Art nicht mit nennenswerten Einkommenseffekten zu rechnen. Zudem fand auch keine Baseline-Datenerhebung statt, anhand derer Aussagen über die etwaige Veränderung der Einkommenssituation möglich gewesen wäre.				Aussagen zur Zielerreichung für Projektkontext treffen lassen. Nur ca. 141000 € für Anrainermaßnahmen (hauptsächlich Schulen) – daher auch keine Einkommenseffekte zu erwarten Gem.
---	--	---	--	--	--	--

Anlage Risikoanalyse

Alle ex-ante beschriebenen Risiken sind eingetreten

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
Schlechte Regierungsführung, Korruption, fehlende Rechtssicherheit, fehlende Freiheit und Verantwortung des Einzelnen als Voraussetzung für die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (eingetreten)	Effektivität, Übergeordnete Wirkungen, Nachhaltigkeit
Engagement anderer Geber bleibt aus (eingetreten)	Relevanz, Effizienz, Kohärenz, Effektivität
Einnahmen der Parks durch den internationalen Tourismus stagnieren/gehen zurück	Effektivität, Übergeordnete Wirkungen, Nachhaltigkeit
Mangelnde Reformbereitschaft von MNP vor dem Hintergrund wechselnder Personalien innerhalb MNPs und politischer Zwänge	Effizienz, Effektivität, Übergeordnete Wirkungen, Nachhaltigkeit
Geringe/fehlende Beiträge der madegassischen Regierung, insbesondere die Mittel aus der Schuldenumwandlung an die FAPBM	Relevanz, Effizienz, Effektivität, Übergeordnete Wirkungen, Nachhaltigkeit

Anlage Projektmaßnahmen und deren Ergebnisse

Die Projektmaßnahmen und Ergebnisse werden im Hauptteil unter Effektivität dargestellt:

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

Es wurden im AK-Bericht keine Empfehlungen für den Betrieb genannt. Auch im Rahmen der Ex-post Evaluierung ergeben sich keine Empfehlungen.

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 1: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			2		
1.1 Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Ist der Schutz der Fauna und Flora Ziel der deutschen EZ und der madagassischen Regierung?	Umwelt-Aktionsplan Madagaskars; BMZ 2030 Strategie Kernthema 5, Biodiversitäts-Positionspapier BMZ, Biodiversitätskonvention			
1.2 Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	Setzt die Regierung ihre selbst gesteckten Ziele um? War bei PP bereits absehbar, dass MNP seinen Aufgaben aufgrund fehlender staatlicher Mittel nicht nachkommen kann?	Consultantberichte und Berichte des Trägers			
Bewertungsdimension 2: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			3		
2.1 Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Waren die vorgesehenen Maßnahmen zur besseren Beteiligung der Anrainer und zur Erreichung wirtschaftlichen Fortschritts ausreichend?	Berichte von Consultant, MNP und FAPBM Gespräche mit Anrainern			

2.2 Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	Wäre eine Aufteilung der Zielgruppe in verschiedene Gruppen sinnvoll gewesen? Nach welchen Kriterien wurden Anrainer-Maßnahmen ausgewählt? Wie setzen sich die lokalen Komitees zur Überwachung der Schutzgebiete zusammen? Werden dort unterschiedliche Gruppen repräsentiert?	Berichte von Consultant, MNP und FAPBM Gespräche mit Anrainern			
2.3 Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)					
Bewertungsdimension 3: Angemessenheit der Konzeption			3		
3.1 War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	Organisatorisch: War die Unterstützung für MNP als Träger richtig? Finanziell: Ursprünglich ca. 10% Projekt-mittel für Anrainermaßnahmen vorgesehen. Ist dies angemessener Anteil um zur Lösung des Kernproblems (Ressourcen-druck) beizutragen?	Eigene Kenntnis des Sektors / Gespräche mit Operativen			
3.2 Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?		Berichte (s.o.)			
3.3 Waren die gewählten Indikatoren und deren Wertbestückung in ihrer Gesamtheit angemessen (zur Beantwortung eine der folgenden Angaben auswählen: Indikatoren und Wertbestückung waren angemessen / teilweise angemessen / nicht		Berichte (KfW, Träger und Consultant)			

angemessen)? Die Begründung erfolgt differenziert nach Indikatoren in Anlage 1. (FZ E spezifische Frage)				
3.4 Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)	Finanzierung zur Stärkung des Trägers MNP führt zu einer nachhaltigen Stärkung von MNP. MNP wird damit in die Lage versetzt, seinen Aufgaben besser nachzukommen -> Ressourcen Madagaskars werden geschützt Siehe graphische Darstellung in Hauptteil unter Relevanz	Berichte		
3.5 Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?	Werden die ökonomischen und sozialen Belange der Anrainerbevölkerung in der Konzeption berücksichtigt?			
3.6 Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)	n.a.	Berichte		
Bewertungsdimension 4: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit			2	
4.1 Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	Was wären die Konsequenzen eines Projektabbruchs gewesen? Was wären die Konsequenzen einer ausgebliebenen Umsteuerung gewesen?	KfW Berichte; Träger und Consultant		
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Hätte bei PP in der Trägeranalyse bereits bemerkt werden können, dass die	KfW Berichte; Träger und Consultant		

	laufenden Kosten vom Träger stark unterschätzt werden?	
--	--	--

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 5: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			2		
5.1 Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?		AK; Vorort-Gespräche mit GIZ, Gespräche mit KfW-Verantwortlichen			
5.2 Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?		AK; Vorort-Gespräche mit GIZ, Gespräche mit KfW-Verantwortlichen			
5.3 Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?		KfW Berichte, BMZ Positions- und Strategiepapiere			
Bewertungsdimension 6: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):			2		
6.1 Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die		Interview mit Träger; Consultant			

Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?		
6.2 Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?		Interview mit anderen Gebern
6.3 Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?		Interview mit Träger
6.4 Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?		TSV, PM, andere Geber bei Vorort-Gesprächen; Gespräche mit Träger

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 7: Erreichung der (intendierten) Ziele			3		
7.1 Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel	--	AK, Interviews TSV, Daten für einzelne SG vom Träger zu Besucherzahlen, Einbindung und Förderung der Anrainerbevölkerung, Bedrohungslage der SG			
Bewertungsdimension 8: Beitrag zur Erreichung der Ziele:			3		
8.1 Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an	Welche und wie viele Anrainermaßnahmen wurden finanziert?	AK, Interviews TSV, Daten für einzelne SG vom Träger zu Besucherzahlen, Einbindung			

neue Entwicklungen angepasst) erbracht? <i>(Lern-/Hilfsfrage)</i>		und Förderung der Anrainerbevölkerung, Bedrohungslage der SG
8.2 Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?		AK, Gespräche mit Träger und Zielgruppe
8.3 Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?		Gespräche mit Träger
8.4 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?		Gespräche mit Träger
8.5 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	War es ein Fehler, nicht mehr Mittel für Anrainer zu nutzen?	Gespräche mit Träger und Zielgruppe, FAPBM
8.6 Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?		Gespräche mit Träger
8.7 Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZ E spezifische Frage)		Projektdokumente
8.8 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? <i>(Lern-/Hilfsfrage)</i>		Projektdokumente, Gespräche mit Träger und KfW-Verantwortlichen

8.9 Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (Lern-/Hilfsfrage)	Welche Risiken für den Projekterfolg wurden bei MV antizipiert und wie wurden diese eingeordnet?				
Bewertungsdimension 9: Qualität der Implementierung			3		
9.1 Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?		Interviews (PM, TSV, Träger)			
9.2 Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?		Gespräche mit anderen Gebern			
9.3 Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZ E spezifische Frage)					
Bewertungsdimension 10: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung				
10.1 Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	Haben häufigere Patrouillentätigkeiten häufiger zu Konflikten mit Anrainerbevölkerung geführt? Gibt es auf Grund weniger Land- und Ressourcennutzungspotenzialen				

	Einbußen für Anrainer aufgrund geschützter Gebiete?	
10.2 Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?		
10.3 Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?		

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 11: Produktionseffizienz			2		
11.1 Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)		KfW Berichterstattung			
11.2 Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.		MNP Berichte			

11.3 Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?		FAPBM Berichte			
11.4 Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?		KfW / MNP Berichte			
11.5 Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)		KfW / MNP Berichte, Gespräche mit MNP, FAPBM und anderen Gebern, Regierung			
Bewertungsdimension 12: Allokationseffizienz			2		
12.1 Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		Gespräche mit MNP, FAPBM und anderen Gebern, Regierung			
12.2 Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenscho- nender erzielt werden können?	War es aus Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, von der Ursprungskonzeption abzuweichen und laufende Kosten zu fi- nanzieren?	Gespräche mit MNP, FAPBM und anderen Gebern, Regierung			
12.3 Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die posi- tiven Wirkungen erhöht werden kön- nen?	Hätte stattdessen mehr Geld in die För- derung von Anrainern fließen sollen?	Gespräche mit MNP, FAPBM und anderen Gebern, Regierung			
Hinweis: Falls für das Vorhaben die interne Kennung PSP (Private Sector Participation; siehe Inpro unter 1.11) vergeben wurde oder grundsätzlich eine Kooperation mit privaten Akteuren (kommerziellen Banken, Unternehmen, professionellen NGOs) in der Umsetzung von FZ besteht (Privatsektor als Instrument), muss folgende Evaluierungsfrage berücksichtigt werden:					

12.4 In welcher Hinsicht war der Einsatz öffentlicher Mittel finanziell additional?	Keine Konkretisierung notwendig	
---	---------------------------------	--

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 13: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen			3		
13.1 Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Wie hat sich die Entwaldungsrate in den Parks entwickelt? Fiel die Entwaldung in Parks seit Projektbeginn geringer aus als in vergleichbaren, ungeschützten Waldgebieten?	MNP / FAPBM Berichte und Berichte anderer Organisationen Auswertung von Satellitendaten			
13.2 Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)		Berichte Träger / KfW / FAPBM, ggf. Gespräche mit anderen Gebern			
13.3 Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)		UNDP; NRO			
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Wie hat sich der Raub und Export von Edelhölzern (v.a. Rosenholz) Fauna (v.a.	Berichte, andere Geber, NRO, MNP			

	Reptilien) entwickelt und was hat die Regierung dagegen getan?			
Sonstige Evaluierungsfrage 2				
Bewertungsdimension 14: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen			3	
14.1 In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?		Berichte / Satellitendaten zu Entwaldung und Artenvielfalt		
14.2 Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)		Auswertung Satellitendaten		
14.3 Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?		Gespräche mit MNP und Zielgruppe		
14.4 Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die		Gespräche mit MNP, FAPBM und anderen Gebern		

Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?				
14.5 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		Gespräche mit allen Stakeholdern, Projektdokumente		
14.6 Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		Gespräche mit allen Stakeholdern, Projektdokumente		
14.7 Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit? - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter)	Wurde MNP in seiner Organisationsstruktur positiv beeinflusst?	Gespräche mit MNP, FAPBM, andere Geber		
14.8 Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additionalität)				
Bewertungsdimension 15: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung			
15.1 Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter		Gespräche vor Ort mit Regierung, anderen Geben, NRO		

Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?		
15.2 Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?		Gespräche vor Ort mit Regierung, anderen Geben, NRO
15.3 Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?)		Gespräche vor Ort mit Regierung, anderen Geben, NRO, Zielgruppe

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 16: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			3		
16.1 Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?		MNP, Regierung, andere Geber, NRO			
16.2 Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine		MNP, Regierung, andere Geber, NRO			

Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?				
Bewertungsdimension 17: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			2	
17.1 Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Wie ist die Akzeptanz der Anrainerbevölkerung für die Schutzgebiete? Wie ist die Nachfrage und wie entwickeln sich die Preise am Schwarzmarkt für Wildereierzeugnisse?	Gespräche vor Ort mit Beteiligten und anderen Institutionen		
17.2 Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?		Berichte laufender Vorhaben; Gespräche vor Ort mit Träger und anderen Gesprächspartnern		
17.3 Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?		Berichte laufender Vorhaben; Gespräche vor Ort mit Träger und anderen Gesprächspartnern		
Bewertungsdimension 18: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit			3	
18.1 Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wie werden die zunehmenden Effekte des Klimawandels und des Bevölkerungswachstums sich auf den Zustand der Biodiv und Waldbedeckung auswirken?	Berichte laufender Vorhaben; Gespräche vor Ort mit Träger und anderen Gesprächspartnern		

18.2 Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (Lern-/Hilfsfrage)		Berichte laufender Vorhaben; Gespräche vor Ort mit Träger und anderen Gesprächspartnern
18.3 Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?		Berichte laufender Vorhaben; Gespräche vor Ort mit Träger und anderen Gesprächspartnern
18.4 Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.?) (FZ E-spezifische Frage)		Es ist davon auszugehen, dass im Projektkontext von den wenigen umgesetzten Anrainermaßnahmen keine nennenswerten Gendereffekte ausgegangen sind.