

Ex-post-Evaluierung – Peru



Sektor: 4103000 Biodiversität

Vorhaben: Sektorreformprogramm Umwelt, BMZ Nr. 2010 65 218*

Träger des Vorhabens: Peruanisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen und das peruanische Umweltministerium



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

	Plan	Ist
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	87,00	87,00
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00
Finanzierung** Mio. EUR	87,00	87,00
FZ Finanzierung Mio. EUR	21,00	21,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

**) Finanzierung durch Weltbank 75 Mio. USD

Kurzbeschreibung: Das Sektorreformprogramm Umwelt war als sektorale Budgethilfe angelegt und wurde als Kofinanzierung eines Weltbankprogramms durchgeführt. Das Vorhaben unterstützte die Entwicklung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen sowie die Politikentwicklung im Kontext des Aufbaus des in 2009 formal gegründeten Umweltministeriums. Die Auszahlung der Mittel entsprach den Weltbankverfahren, d.h. sie war an die Erfüllung der in einer Politikmatrix mit der peruanischen Regierung vereinbarten Reformschritte im Umweltsektor gekoppelt (policy-based lending). Nach Erfüllung vereinbarter Reformschritte (prior actions) wurden die Mittel an das Finanzministerium ausbezahlt und in das allgemeine Budget eingestellt. Die durchgeführten Reformen sollten das Erreichen ebenfalls zuvor vereinbarter Politikziele ermöglichen.

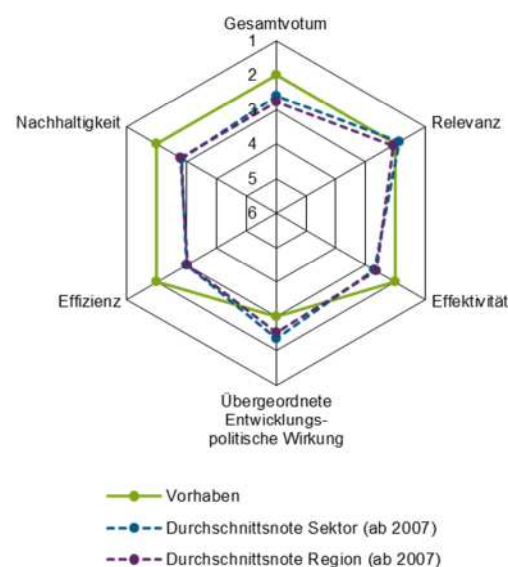
Zielsystem: Ziel des Vorhabens war es, die Bemühungen der peruanischen Regierung zu unterstützen, die Umweltpolitik und die hierfür notwendigen Regelungen und institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern und Prinzipien ökologischer Nachhaltigkeit in ausgewählten Schlüsselsektoren (Bergbau, städtischer Transport und Fischerei) einzuführen (Outcome). Hierdurch sollte ein Beitrag zur Förderung des nachhaltigen Managements der natürlichen Ressourcen unter Berücksichtigung des Klimawandels geleistet werden (Impact).

Zielgruppe: Die Zielgruppe des Vorhabens war die Bevölkerung Perus, insbesondere die Armen, die von Umweltverschmutzung und Zerstörung der Produktionsgrundlagen besonders betroffen sind. Daneben waren lokale Gemeinschaften als Zielgruppen anvisiert, da das Vorhaben auf lokaler Ebene Partizipation bei umweltpolitischen Entscheidungen unterstützte, sowie die internationale Gemeinschaft, die vom Biodiversitätsschutz profitiert.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Das Sektorreformprogramm Umwelt der Weltbank war auf die Unterstützung wichtiger institutioneller Reformen ausgerichtet, und es hat gemäß den definierten Indikatoren seine Ziele ganz überwiegend erreicht. Die Beteiligung der FZ daran war mit sehr geringen Transaktionskosten verbunden. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit ist zufriedenstellend, und es steht zu erwarten, dass die institutionellen Wirkungen im Wesentlichen erhalten bleiben.

Bemerkenswert: Das Vorhaben entspricht nicht den Koordinations- und Kooperationsbeziehungen, die gewöhnlich mit Budgethilfen einhergehen. Es beruht nicht auf einem umfassenderen Sektorpolitikdialog, sondern wurde eher bilateral zwischen Weltbank und der Partnerstruktur durchgeführt. Weil die FZ nur einmalig den letzten Teil des Weltbank-Programms kofinanzierte, zu einem Zeitpunkt, an dem bereits alle Entscheidungen im Vorhaben getroffen waren, kann dem FZ-Beitrag außer der Finanzierungsfunktion nur wenig Mehrwert zugerechnet werden.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

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

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Das hier behandelte Vorhaben wird als sektorale Budgethilfe (Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung, PGF) geführt. Es wurde ein Beitrag zum peruanischen Gesamthaushalt geleistet, der an das Erreichen bestimmter Politikziele im Umweltbereich gekoppelt war. Durch den Beginn der FZ-Beteiligung im letzten von drei Teilen eines Weltbankprogramms (1st, 2nd, 3rd Environmental Development Policy Loan, EnvDPL) und durch die nur einmalige Auszahlung, bestanden jedoch praktisch keine inhaltlichen Einflussmöglichkeiten auf den Programmverlauf. Das FZ-Vorhaben hat das sektorale Budgethilfeprogramm der Weltbank in delegierter Kooperation kofinanziert.

Relevanz

Das Weltbankprogramm wurde 2009, im Jahr nach der Gründung des peruanischen Umweltministeriums (Ministerio del Ambiente, MINAM), aufgelegt. Die Gründung des Umweltministeriums und die einer nationalen Behörde für Schutzgebiete (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SERNANP) sowie der Erlass von Umweltqualitätsstandards und Emissionsgrenzen für Wasser und Luft gehörten zu den Auszahlungsvoraussetzungen (prior actions des ersten EnvDPL). Damit war der EnvDPL hochrelevant um das politisch günstige Moment und die Ambitionen der peruanischen Regierung zu unterstützen. Der EnvDPL beruhte auf umfangreichen analytischen Vorarbeiten, die auch in die erste nationale Umweltpolitik (Política Nacional del Ambiente, PNA) 2009 und den darauf beruhenden Nationalen Umweltaktionsplan (Plan Nacional de Acción Ambiental, PlanAA) 2010-2021 eingingen. Insofern wäre zu erwarten, dass das Vorhaben eine hohe Kongruenz mit nationalen umweltpolitischen Planungen aufweist, dies ist thematisch gegeben, konkret in der Indikatoren- und Aktionsformulierung jedoch nur begrenzt. Dies spiegelt den Umstand, dass der EnvDPL vor 2009 konzeptioniert wurde, und zeigt die Unabhängigkeit der nationalen Politikformulierung von der Geberunterstützung.

Von deutscher Seite war die Unterstützung des neuen Umweltministeriums durch Kanzlerin Merkel persönlich 2008 zugesagt worden. Die deutsche EZ hat die Institutionalisierung des Umweltministeriums und die Entwicklung der Umweltpolitik maßgeblich mitunterstützt. Der EnvDPL passte zu einem Teil des weiteren deutschen Portfolios. Das deutsche Schwerpunktstrategiepapier enthielt die Handlungsfelder "Nachhaltige ländliche Entwicklung" und "Erhalt der Biodiversität". Das Vorhaben gehörte zum Schwerpunktprogramm "Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen", das Maßnahmen in den Bereichen Klimawandelpolitik, ländliche Entwicklung, Forstpolitik, Schutzgebiete, integriertes Wasserressourcenmanagement und Bodennutzung umfasste. Eine direkte und wichtige Überschneidung mit dem EnvDPL gab es für das Arbeitsfeld Schutzgebiete, für das die FZ im Vorhaben auch die Federführung übernahm. Sehr relevant für die Rahmenbedingungen der Arbeit der deutschen EZ und angetan, Synergien zu erzeugen, waren sicher auch die Maßnahmen des EnvDPL im Bereich Umweltgovernance - die Unterstützung der formalen Gründung sowie sukzessive institutionelle Entwicklung des Umweltministeriums und seiner nachgeordneten Behörden.

Da das Vorhaben erst die dritte Phase des EnvDPL kofinanzierte, wurde es nicht aus der Analyse eines Kernproblems heraus entwickelt, zu diesem Zeitpunkt der Prüfung standen alle Maßnahmen (prior ac-

tions) und Ziele (outcomes) bereits fest, und zum Zeitpunkt der Bewilligung waren alle Maßnahmen als Auszahlungsvoraussetzungen der drei Teile des EnvDPL bereits erfüllt.

Das Weltbankprogrammdokument spezifiziert keine Zielgruppen. Der Programmvorschlag (PV) weist als Zielgruppe die Bevölkerung Perus aus, die besonders von den umweltpolitischen Interventionen profitiert, insbesondere die arme Bevölkerung.

Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass der EnvDPL und damit auch das Vorhaben insgesamt sehr relevant für die nachhaltige Entwicklung Perus waren. Die Wirkungslogik zwischen Aktivitäten, Outcomes und Impact war nachvollziehbar und relevant: Das Vorhaben beabsichtige, den Aufbau einer kohärenten Institutionenlandschaft zu unterstützen und war darauf angelegt, zur besseren Umweltverträglichkeit der für die Wirtschaftsentwicklung wichtigen Sektoren Bergbau und Fischerei beizutragen. Die vereinbarten Maßnahmen hatten das Potenzial, zu den Rahmenbedingungen einer besseren Kontrolle der Schadstoffbelastung beizutragen, wachstumsbedingte negative Umweltwirkungen zu reduzieren und die Rahmenbedingungen und Wettbewerbsvorteile für den Tourismus in Peru zu sichern. Die Unterstützung in der Aufbauphase des Umweltministeriums war plausibel im Hinblick auf die Sicherung der politischen Rahmenbedingungen und hatte das Potenzial, durch Erlass und Umsetzung der neuen Umweltgesetzgebung Erfolge vorzuweisen. Deshalb bewertet die Weltbank-Evaluierung das Vorhaben auch mit hoher Relevanz der Ziele.¹ Die direkte Relevanz im Kontext des deutschen Umweltschwerpunktes war jedoch nur teilweise gegeben. Das EnvDPL war bei der Planung des FZ-Beitrages so weit fortgeschritten, dass mit der FZ-Finanzierung keine weiteren Änderungen im Reformprogramm einhergehen konnten. Jedoch konnte die dt. EZ durch die Sektorbudgetfinanzierung ein weiteres politisches Signal der Unterstützung der peruanischen Umweltreformen geben, weitere Finanzierung bereitstellen und die weiterhin laufenden Einzelprojekte auf diese Weise ergänzen.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Die Kofinanzierung erforderte die Übertragung des Planungsrahmens des EnvDPL in das deutsche Planungssystem.

Die Zielerreichung wurde auf Outcome-Ebene in den zwei Arbeitsbereichen - (A) Stärkung der Umweltgovernance sowie (B) Mainstreaming ökologischer Nachhaltigkeit in Schlüsselsektoren (Bergbau, städtischer Transport, Fischerei) - anhand von 11 Indikatoren gemessen. Die Outputebene war durch die gemäß Weltbankverfahren vorab zu erfüllenden Maßnahmen (prior actions) gegeben, die konzeptionell die Outcome-Indikatoren unterfütterten. Das Zielkonzept war so in sich schlüssig und die Indikatoren waren alle spezifisch, messbar und mit Anfangs- und Zielwerten ausgestattet.

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Implementierung eines Monitoring-Systems für Umweltlizenzen und Verabschiedung eines Dekrets, um die Transparenz, Verantwortlichkeit und öffentliche Beteiligung im Lizenzvergabesystem zu erhöhen.	Überprüfung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) durch das Umweltministerium in mindestens 10 Fällen Baseline 2008: 0 Fälle Zielwert 2013: 10 Fälle	Das Umweltministerium hat die Kapazität, UVP auch für komplexe Investitionsvorhaben zu prüfen, und tat dies in 2011 und 2012 für 242 zufällig ausgewählte, zwischen 2001 und 2011 erteilte UVP. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.
(2) Umsetzung der Finanzierungsstrategie für das nationale Schutzgebietesystem und	Steigerung der Eigeneinnahmen des Schutzgebietesystems um mindestens 2 Mio. USD pro Jahr	Die Finanzierung 2015 betrug 28,5 Mio. USD. Der Zielwert ist erfüllt.

¹ "Highly satisfactory", die Bewertung umfasst sechs Stufen: Highly Satisfactory - Satisfactory - Moderately Satisfactory - Moderately Unsatisfactory - Unsatisfactory - Highly Unsatisfactory

<p>Umsetzung eines Anreizsystems, um die Beteiligung des Privatsektors an der Finanzierung und dem Management von Naturschutzgebieten zu steigern.</p>	<p>Baseline 2008: Einnahmen des Schutzgebietssystems: 14,2 Mio. USD Zielwert 2013: 24,2 Mio. USD</p>	
<p>(3) Umsetzung von Notfallplänen bei Überschreitung von Luftschadstoff-emissionsgrenzen auf Basis regelmäßiger Messungen</p>	<p>a. Umsetzung in den fünf verschmutztesten Städten Perus: Lima, Arequipa, Chimbóte, Ilo und La Oroya Baseline 2008: Notfallpläne existieren nicht. Zielwert 2013: Notfallpläne werden in den 5 o.g. Städten umgesetzt</p> <p>b. Daten für Lima werden in Echtzeit öffentlich zugänglich gemacht. Baseline 2008: Daten sind nicht öffentlich zugänglich Zielwert 2013: Daten werden in Echtzeit durch 2 Behörden veröffentlicht</p>	<p>a. 2015 haben 3 von den 5 Städten Notfallpläne entwickelt und implementiert. Der Zielwert ist teilweise (60 %) erfüllt.</p> <p>b. 2015 veröffentlicht eine Behörde Berichte in Echtzeit, eine weitere gibt 2015 jährliche Berichte heraus (in 2017 monatlich). Der Zielwert ist teilweise (50 %) erfüllt.</p>
<p>(4) Auswahl von prioritären Projekten zur Beseitigung von Bergbaualtlasten nach den vorab verabschiedeten Richtlinien sowie Zuweisung von Mitteln für ihre Sanierung</p>	<p>Identifizierung von und Mittelzuweisung für mindestens 10 Sanierungsprojekte Baseline 2008: 0 Projekte ausgewählt, keine Mittel Zielwert 2013: Mind. 10 Projekte ausgewählt und finanziert</p>	<p>Bis 2015 hat das Energie- und Mineralienministerium (MEM) 8.616 Bergbaualtlastenfälle nach Risiken bewertet, davon 2.546 als höchst riskant und 1735 als hochriskant. Die Regierung hat die Finanzierung von 801 Sanierungsfällen bestätigt. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.</p>
<p>(5) Einführung eines Monitoring-Systems zur Dokumentierung der Beteiligung der lokalen Bevölkerung in Bergbauaktivitäten</p>	<p>Baseline 2008: 35 Pilotprojekte Zielwert 2013: Mind. 60 Bergbaustellen mit partizipativem Monitoring</p>	<p>Bis 2015 wurde in 101 Mienen partizipatives Monitoring eingesetzt. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.</p>
<p>(6) Verbreitung von Dieseltreibstoff mit niedrigem Schwefelgehalt in den wichtigsten Städten</p>	<p>Baseline 2008: Kein Diesel mit niedrigem Schwefelgehalt an den Tankstellen (ca. 750) erhältlich Zielwert 2013: Diesel mit niedrigem Schwefelgehalt an mindestens 30 % der Tankstellen (ca. 750)</p>	<p>2015 bieten alle Tankstellen in den Regionen Lima, Arequipa, Cusco, Puno, Madre de Dios und Callao Diesel mit niedrigem Schwefelgehalt an. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.</p>
<p>(7) Förderung der Umstellung</p>	<p>Baseline 2008: 35.000 Fahrzeuge</p>	<p>2015 sind etwa 210.000 Fahr-</p>

von Kraftfahrzeugen auf Erdgasbetrieb	ge umgestellt Zielwert 2013: 80.000 Fahrzeuge umgestellt; 90 Tankstellen bieten Erdgas an	zeuge auf Gas umgerüstet und 236 Tankstellen in Lima bieten Gas an. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.
(8) TÜV-System in Lima und den drei größten Städten in Betrieb	Baseline 2008: 60.000 Fahrzeuge an Prüfstellen in Lima jährlich untersucht Zielwert 2013: 600.000 Fahrzeuge an mind. 20 Prüfstellen in Lima sowie 80.000 Fahrzeuge an mind. 3 weiteren Prüfstellen in den größten Städten geprüft	2015 wurden in Lima und Callao mehr als 1.000.000 Fahrzeuge an 20 Prüfstellen untersucht. Eine Zählung 2012 zeigte 47.688 Prüfungen in Arequipa an 7 Prüfstellen und 29.263 an vier Prüfstellen in La Libertad. Der Zielwert ist erfüllt und weit überschritten.
(9) Einführung und Durchsetzung von Fischereiquoten	Baseline 2008: 0 % (Quotensystem 2008 eingeführt) Zielwert 2013: 100 % der Fangflotte werden durch das Quotensystem erfasst	2015 ist das Quotensystem für die gesamte Fangflotte eingeführt. Der Zielwert ist erreicht.
(10) Anwendung des geschaffenen Anreizsystems, um Arbeiter zur Aufgabe der Fischerei zu bewegen und so den Fischfang zu reduzieren	Baseline 2008: Keine Fischer nehmen das Anreizsystem in Anspruch und geben den kommerziellen Fischfang auf Zielwert 2013: 5.000 Fischer (später angepasst auf 3.000 Fischer)	2015 haben 2.283 Fischer das Anreizsystem in Anspruch genommen. Der Zielwert ist teilweise (76%) erfüllt.

u

ht vor allem auf der Schlussberichterstattung der Weltbank zum Sektorprogramm in 2016 mit Erhebungsdaten von 2015 sowie den Einschätzungen der Ex-post-Evaluierung des Vorhabens durch die unabhängige Evaluierungseinheit der Weltbank dazu.

Die Weltbank-Evaluierung bewertet die Effektivität der Zielerreichung mit gut (satisfactory). Von den elf Indikatoren sind drei teilweise erreicht (50%, 60% und 75%), zwei sind erreicht wie geplant und sechs Indikatoren sind weit übererfüllt. Letzteres ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass in der Planungszeit vor 2009 die umweltpolitische Landschaft institutionell noch sehr heterogen aufgestellt war und bei Gründung des Umweltministeriums - auch vor dem Hintergrund der Finanzkrise - nicht absehbar war, in welchem Tempo sich der Umweltsektor konsolidieren würde. Zudem war die Absorptionskapazität des Umweltministeriums in seinen Anfangsjahren eingeschränkt, der Haushalt wurde zunächst nicht vollständig umgesetzt. Hier erscheint es plausibel, dass das Programm die Dynamik der politischen Prozesse befördert hat, das Umweltministerium auch in der Kompetenzabgrenzung gegenüber alteingesessenen Ministerien gestärkt hat - dies auch durch die intensive thematische Unterstützung seitens der Weltbank: Die Berichterstattung weist umfangreiche Beratungsarbeiten aus. Der Schlussbericht der Weltbank nennt vor Ort 47 direkte Task Team Members, davon 4 Führungskräfte und 11 Fachzuständige.

Auch aus heutiger Sicht erscheint das Ziel auf der Outcomeebene angemessen formuliert, die Indikatoren waren relevant und das mit den Indikatoren definierte Ziel wurde teilweise weitgehend erreicht, überwiegend sogar weit übererfüllt.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Das Vorhaben hat in delegierter Kooperation einmalig die letzte Phase eines Weltbankprogramms kofinanziert. Delegierte Kooperation überzeugt als sehr effizientes Verfahren durch die Vermeidung von Transaktionskosten und war deshalb auch als bevorzugtes Instrument unter der Paris Deklaration angesehen. Strategisch verständlich wäre die Nutzung eines solchen Instruments für die Unterstützung eines auf einem breiten Dialog fußenden Sektorreformprogramms, an dem die FZ beteiligt wäre. Dies ist konkret im Falle des EnvDPL nicht erkennbar, es handelt sich vielmehr um ein Weltbankprogramm, das die Reformen der Regierung mit gutem Erfolg unterstützt hat. Insofern ist die Kofinanzierung zwar strategisch nicht überzeugend, aber grundsätzlich effizient und nicht zu beanstanden.

Ein konkreter Finanzierungsengpass wurde durch den FZ-Beitrag nicht behoben. Im Vergleich zu Budgethilfen in Ländern mit hoher Abhängigkeit von externen Hilfen war die Bedeutung des EnvDPL für den Haushalt gering: Im Jahr der Auszahlung 2011 beliefen sich die Gesamteinnahmen des peruanischen Staates auf 127,6 Mrd. PEN (IMF 2013), das entsprach USD 46,1 Mrd., und die gemeinsame Budgethilfe von Weltbank und dt. FZ belief sich auf USD 96 Mio., 0,2% der Einnahmen.

Außerdem hatte die peruanische Regierung zum Zeitpunkt des Einstiegs der FZ in das EnvDPL schon USD 310 Mio. in die Draw Down Option (DDO)² geschoben, um sie erst 2015 abzurufen. Das spricht nicht dafür, dass durch weitere EUR 21 Mio. 2011 einen Finanzierungsengpass im Haushalt behoben wurde. Aber natürlich wurde der Regierung zusätzliche Flexibilität und damit Handlungsspielraum für die Finanzen ermöglicht. Angesichts des geringen Anteils der Mittel am peruanischen Gesamthaushalt wäre z.B. auch eine Mittelbindung für die tendenziell unterfinanzierten Behörden des Umweltministeriums erwägenswert gewesen. Positiv an dem Instrument Budgethilfe ist, dass sie die Finanzierung laufender Haushaltsausgaben erlaubt. Ein Ausbau der Kontrollkapazitäten des Umweltministeriums würde auch maßgeblich mit Personalkosten einhergehen. Allerdings kann von einer einmaligen Auszahlung nicht erwartet werden, dass in dieser Hinsicht nachhaltige Effekte eintreten.

Es ist nicht erkennbar, dass das Vorhaben andere EZ-Beiträge verdrängt hat. Gerade das deutsche FZ-Engagement für die Schutzgebiete wurde 2010 gleichzeitig während der Planung der Beteiligung am EnvDPL ausgeweitet. Auch bzgl. der weiteren Kooperationen der deutschen EZ mit anderen Gebern im Sektor (z.B. Schweiz, Global Environmental Facility, GEF) gibt es keine Hinweise auf Verdrängungseffekte, u.a. auch, da diese einen anderen thematischen Fokus hatten. Wir bewerten vielmehr positiv, dass die Sektorbudgetfinanzierung eine Ergänzung zu den weiterhin laufenden Einzelprojekten darstellte.

Insofern ging die Durchführung des Vorhabens sowohl für die deutsche EZ als auch für die peruanische Regierung und Wirtschaft mit sehr geringen Kosten einher. Die durch die Weltbank adressierten Reformen waren relevant für Verbesserung der Umwelt in Peru. Das dt. Vorhaben konnte das Reformprogramm zu sehr geringen Kosten weiter unterstützen und ist daher als effizient einzustufen.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Projekt beabsichtigte auf der Impactebene, einen Beitrag zur Förderung des nachhaltigen Managements der natürlichen Ressourcen unter Berücksichtigung des Klimawandels zu leisten. Als konkret zu erzielende übergeordnete entwicklungspolitische Ziele (Impact) sind genannt: (a) die Umsetzung der peruanischen Umweltpolitik, (b) der Erhalt der wirtschaftlichen Grundlagen Perus mit der Erreichung des Millenniums Entwicklungsziels 7 (ökologische Nachhaltigkeit sichern).

Zu (a): Das Kriterium Umsetzung der peruanischen Umweltpolitik wird hier anhand der Entwicklung des Umweltministeriums und anhand des Monitorings der Politikplanung (MINAM 2015) geprüft:

Das 2009 gegründete Umweltministerium war während der Laufzeit und ist noch im Prozess sich zu konsolidieren: 2010 wurde eine "Rahmenplanung Umwelt" entwickelt und 2011 ein "Aktionsplan Umwelt" 2011-2021. Die Steuerung der Umsetzung dieses Aktionsplans ist eine komplexe Aufgabe: Neben den 17 Abteilungen und weiteren Institutionen unter der direkten Verantwortung des Umweltministeriums sind 13 Ministerien und weitere 10 Institutionen mit umweltpolitisch relevanten Kompetenzen daran beteiligt. Der

² Ein Konto für besonders kurzfristig verfügbare Mittel bei der Weltbank.

Bericht zum Monitoring des Aktionsplans (MINAM 2015) mit einer Laufzeit von 2011 - 2021 zeigt in der Gesamtschau, dass 9 % der 55 strategischen Ziele ganz erfüllt und 42 % teilweise erfüllt sind, bei 33 % immerhin Fortschritte zu verzeichnen sind und nur 10% gar keine Fortschritte aufweisen. Unter den 87 Indikatoren (der 55 Ziele) weisen 46 % sehr guten bis zufriedenstellenden und 26 % minimalen sowie 21 % keinerlei Fortschritt auf. D.h. zusammenfassend ist festzustellen, es gibt klare Fortschritte bei der Umsetzung der Umweltpolitik.

Allerdings weist gerade der Bereich "Umweltgovernance" einige Schwächen auf: Gut entwickelt sich das Nationale Umweltinformationssystem (Sistema Nacional de Información Ambiental (SINA)). Das System der Umweltverträglichkeitsprüfungen wurde nur teilweise und sektoral oder institutionenspezifisch angepasst eingeführt. Allerdings nutzen 62,5 % der öffentlichen Institutionen auf der nationalen Ebene, darunter in den Sektoren des EnvDPL, Formen der Umweltprüfung, nicht jedoch die regionale oder kommunale Ebene (MINAM 2015: 56f.). Keine Fortschritte werden auch bei der Bevölkerungsbeteiligung an den Umweltmechanismen festgestellt (ebd. S. 60), was angesichts der Kennung PG 1 nicht zufrieden stellen kann. Jedoch wird dem Umweltministerium insgesamt attestiert, die Umweltplanung auf einen soliden Multistakeholder-Prozess gestützt zu haben und auch bei Aktualisierungen der Planungen partizipativ vorzugehen (Benavides et al. 2016: 39).

Möglicherweise hat das Programm nach der Finanzkrise indirekt auch dazu beigetragen, die Budgetmittel für den Umweltsektor abzusichern, als kurzfristig in 2008 und 2009 die Steuereinnahmen zurückgingen (OECD Stats).

Zu (b): Das MDG 7 (bis 2015) "Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit" schloss vier Zielvorgaben ein, darunter zwei, auf die auch der EnvDPL konzeptionell ausgerichtet war: (7A) Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme integrieren; (7B) Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren, mit einer signifikanten Reduzierung der Verlustrate bis 2010 und den Verlust von Umweltressourcen umkehren. Der letzte MDG-Bericht für Peru (2013 mit Daten von 2010) stellt für diese Ziele fest, dass es positive Entwicklungen zu verzeichnen gibt, jedoch auf relativ niedrigem Niveau. Darüber hinaus gibt es keine Berichterstattung mehr zum MDG 7 für Peru. Die Kennziffern zur Beschreibung der Unterziele ergeben mit aktuelleren Zahlen aufgeschlüsselt folgendes Bild:

- Die CO₂-Emissionen (t/pro Kopf) haben sich etwa parallel zum Wirtschaftswachstum erhöht, von 1.432 (2008) auf 1.961 (2010), und nach einem Einbruch 2011 mit 1.668 kontinuierlich ansteigend auf 1.993 (2014). Der Climateactiontracker stuft die Bemühungen Perus zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen 2017 gegenüber 2015 eine Stufe herab.³
- Die Luftverschmutzungswerte in Lima und Umgebung sind bis 2014 für einige Stoffe und in einigen Vierteln der Stadt gesunken.⁴ Das Umweltministerium arbeitet zwar auch weiter an der Verbesserung der Luftqualität, z.B. wurden 2015 dreijährige Aktionspläne für fünf Regionen bzw. Städte neu verabschiedet. Jedoch hat Lima noch immer die größte Luftverschmutzung in ganz Lateinamerika und im Juni 2017 hat das Umweltministerium die zulässigen Höchstwerte aktualisiert,⁵ die Grenzwerte für Feinstaubpartikel und Ozon wurden verringert, aber u.a. der Grenzwert für Schwefeldioxyd verzehnfacht und die Anzahl der Überschreitungstage erhöht.
- Die Entwaldungsrate hat sich im Zeitraum 2000-2014 um 0,169 % verringert, angestrebt waren 50 % (MINAM 2016: 31). Jährlich wurden im Durchschnitt 118.000 ha Wald vernichtet, jedoch mit abnehmender Tendenz.
- Die Kontrolle Meeresfischerei bleibt effektiv - 82 % der für MINAM 2016 untersuchten Fischerboote hatten sich an die Fangauflagen gehalten.
- Die Ausweitung der Schutzgebiete bleibt substantiell, sowohl im nationalen Schutzsystem als auch in regionalen und privaten komplementären Bemühungen, was der Umweltplanung entspricht (MINAM 2016: 37f.). 2016 ist ein knappes Drittel (31,4 %) der Landesfläche Perus als Schutzgebiet ausgewiesen, das liegt weit über dem lateinamerikanischen Durchschnitt (23,3 %).

³ <http://climateactiontracker.org/countries/peru.html>

⁴ Z.B. sind die Feinstaubpartikel (PM10) in Downtown Lima kontinuierlich zwischen 2008 und 2014 zurückgegangen World bank 2017a: 20)

⁵ Decreto Supremo No. 003-2017-Minam, siehe <https://es.mongabay.com/2017/06/peru-eca-aire-contaminacion-minam/>

Der EnvDPL war vor allem auf Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik ausgerichtet. Da die Auswirkungen von Umwelterstörung die arme Bevölkerung - überproportional betreffen, sind Wirkungen auf die Zielgruppe - insbesondere die arme Bevölkerung konzeptionell plausibel, aber nur indirekt herzuleiten. Auch werden die nationalen Umweltstandards in Regionen und Kommunen noch unzureichend umgesetzt, dies wäre aber Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen. Bei einigen Maßnahmen ist aber auch von einem direkten Nutzen für Arme auszugehen: z.B. bieten die Sozialpläne und Umschulungsmaßnahmen den Fischern neue Perspektiven und die Beseitigung von Minen-Altlasten verbessert die Umweltbedingungen im ländlichen Raum.

Die gewöhnlich mit Budgethilfen einhergehende Erwartung, zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements beizutragen, wird weder in der Programmplanung der Weltbank noch im PV thematisiert. Zu diesen Themen hat die Gebergemeinschaft in Peru andere Projekte finanziert. Angesichts des fortgeschrittenen Standes des öffentlichen Finanzsystems in Peru und angesichts des geringen Anteils des Vorhabens am Gesamthaushalt sind solche Wirkungen durch die Modalität Sektorbudgethilfe in Peru auch nicht zu erwarten gewesen. Einige Maßnahmen des Vorhabens, vor allem der Aufbau des Umweltlizensenzsystems und des TÜV-Systems sowie die Kontrolle der Fischereiquoten, sind jedoch hochanfällig für Korruption. Deshalb wäre mindestens das Monitoring potentieller negativer Wirkungen des Vorhabens wichtig gewesen. Dies geschah weder auf Seiten der Weltbank noch der dt. FZ.

Insgesamt hat sich die Umweltpolitik Perus in die gewünschte Richtung entwickelt und es wurden wichtige strukturelle Veränderungen unterstützt. Auch wenn es nicht möglich ist, diese Entwicklungen dem Vorhaben zuzuordnen, ist aber sehr plausibel, dass der EnvDPL einen Beitrag dazu geleistet hat. Alle Bedingungen für diesen Beitrag waren jedoch schon geschaffen, bevor die Kofinanzierung begann.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Das Umweltministerium hat sich während der Programmlaufzeit institutionell konsolidiert, insofern ist die Grundlage für eine nachhaltige Umweltpolitik gelegt. Die strategische Umweltplanung und die Aktionsplanung stecken den Rahmen für eine mittelfristige Nachhaltigkeit der geschaffenen Strukturen und damit eines Teils der Wirkungen des Vorhabens.

Die öffentlichen Ausgaben für umweltpolitische Aufgaben sind seit 2008 um rund 250 % gestiegen (Corderi Novoa 2017: 31). Im lateinamerikanischen Vergleich befindet sich Peru damit aber immer noch eher im Mittelfeld (ebd.) und weitere Anstrengungen wären nötig. In für den EnvDPL wichtigen Teilbereichen wie Biodiversität oder auch Fischerei nehmen die Ausgaben nicht mehr so stark zu wie in den vorangegangenen Jahren. Die Mittelausstattung des Sektors ist aber nicht von externen Finanzierungen abhängig: Die öffentlichen Aufgaben werden zu immer geringeren Anteilen durch Kredite oder Transfers finanziert (Corderi Novoa 2017: 47). 2013 wurden umweltrelevante Ausgaben zu mehr als 90 % aus Steuermitteln und Umweltabgaben bestritten.

Die politische Priorität ist übergeordnet für die Umweltpolitik auch mit den neuen Präsidenten 2014 (Ollanta Humala) und 2016 (Pedro Pablo Kuczynski) erhalten geblieben. Ein weiteres Indiz für die Kontinuität der begonnenen umweltpolitischen Agenda ist der Umstand, dass einige der Schlüsselthemen in die peruanischen Empfehlungen für die Prioritätensetzung der Agenda 2030 Eingang gefunden haben (Benavides et al. 2016: 41f.): u.a. Verbesserung der Luftqualität, Schutz der Ökosysteme und Biodiversität und Umweltkontrollen der extrahierenden Firmen. Auch der Prozess eines möglichen zukünftigen OECD-Beitritts setzt Anreize für die Aufrechterhaltung der politischen Prioritäten in den Arbeitsfeldern des EnvDPL.

Aus heutiger Sicht gibt es keine gravierenden Hinweise darauf, dass die peruanische Umweltpolitik weit hinter das bereits Erreichte zurückfallen sollte, auch wenn weitere Anstrengungen zur Konsolidierung nötig sind.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.