

Querschnittsauswertung

Themenschwerpunkt 2006

Management natürlicher Ressourcen

November 2007

Cornelia Sepp
ECO Consulting Group
Hersfelder Str. 17
36 280 Oberaula
(cornelia.sepp@eco-consult.com)
Tel. 06628-8373

Günter Winckler
EcoStrat
Zum Hedelsberg 30
50 999 Köln
(guenter.winckler@web.de)
Tel. 02236-748 790

im Auftrag der Stabsstelle Evaluierung

Querschnittsauswertung

Themenschwerpunkt 2006

Management natürlicher Ressourcen

November 2007

Inhaltsverzeichnis

- 1. Einführung**
- 2. Orientierung zum Bericht**
- 3. Bewertung nach den DAC-Kriterien**
 - 3.1 Relevanz: Tun wir das Richtige?
 - 3.2 Effektivität: Erreichen wir die Projekt-/Programmziele?
 - 3.3 „Impact“: Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolischer Wirkungen bei?
 - 3.4 Effizienz: Handeln wir wirtschaftlich?
 - 3.5 Nachhaltigkeit: Sind die Wirkungen von Dauer?
 - 3.6 Gesamtbewertung
- 4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen**
 - 4.1 Armutsminderung
 - 4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter
 - 4.3 Capacity Development
 - 4.4 Leitbild nachhaltige Entwicklung
- 5. Fachliche Bewertung**
- 6. Auftragsmanagement**
- 7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
 - 7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen
 - 7.2 Stärken und Schwächen der Projekte; Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren
 - 7.3 Lernerfahrungen und Empfehlungen

Anlagen

- Anlage 1: Kurzer tabellarischer Überblick über die evaluierten Projekte, ihre Gesamtbewertung, ihre Laufzeit zum Zeitpunkt der Evaluierung, die Art der Evaluierung sowie über einige besondere projektbezogene Aspekte
- Anlage 2: Überblick über die Zielsetzung und Interventionsbereiche der evaluierten Projekte.
- Anlage 3: Aufstellung der Bewertung der Einzelkriterien und der Gesamtbewertung
- Anlage 4: Terms of Reference für die Querschnittsauswertungen Management natürlicher Ressourcen und Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung
- Anlage 5: (16.7.2007)
Das Verständnis der GTZ von Capacity Development. Ein Orientierungs- und
- Anlage 6: Handlungsrahmen für die GTZ
Orientierungsrahmen der GTZ zum Leitbild nachhaltiger Entwicklung

Abkürzungsverzeichnis

AURA	Planungsmethodik der GTZ (Entwicklungspolitischer Auftragsrahmen)
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBD	UN-Konvention zur Biodiversität
CIM	Center for International Migration and Development
CP	Counterpart
DAC	Development Assistance Committee, OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DGIS	Directorate General for International Cooperation, NL
DO	Durchführungsorganisation
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FSC	Forest Stewardship Council
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
HPIC	Heavily Indebted Poor Countries
ICIMOD	International Centre for Integrated Mountain Development
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KV	Kooperationsvorhaben
MDG	Millennium Development Goals
NLBI	Non Legally Binding Instruments
NGO	Nongovernmental Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
M&E	Monitoring & Evaluation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIC	Pacific Island Countries
PPP	Public Private Partnership
PR	Public Relations
PSB	Programme Sahel Burkinabe
SPC	Secretariat of the Pacific Community
SWAP	Sector Wide Approach
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNFF	UN Forum on Forests
USAID	US Agency for International Development
WFP	World Food Programme
WWF	World Wide Fund for Nature

Querschnittsauswertung Management natürlicher Ressourcen

1. Einführung

Die Evaluierung von GTZ-Projekten durch unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen, die einen externen Blick auf die Arbeit der GTZ werfen, steht jedes Jahr unter zwei thematischen Schwerpunkten. Im Jahr 2006 waren es insgesamt 28 Fremdevaluierungen (zweimal 14) unter den Schwerpunkten „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ und „Management natürlicher Ressourcen“.

Die Anwendung einheitlicher Evaluierungskriterien und eines einheitlichen Bewertungsrahmens sollen die Vergleichbarkeit der Evaluierungen ermöglichen. Sobald die Evaluierungsberichte der Gutachter/innen von der Stabsstelle der GTZ abgenommen sind, veranlasst sie jährlich für jeden Schwerpunkt eine Querschnitts- oder Metaevaluierung. Sie dienen dem institutionellen Lernen der GTZ und der Berichterstattung an das BMZ. Die Ergebnisse fließen ins Wissensmanagement der GTZ ein und werden darüber hinaus für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet.

2. Orientierung zum Bericht

Die Ergebnisse und Lernerfahrungen der 14 Evaluierungen des Jahres 2006 aus dem Bereich des Ressourcenmanagement sind im Folgenden ausgewertet und zusammengefasst. Anlage 1 dieses Berichtes gibt einen kurzen tabellarischen Überblick über die evaluierten Projekte, ihre Gesamtbewertung, ihre Laufzeit zum Zeitpunkt der Evaluierung, die Art der Evaluierung sowie über einige besondere projektbezogene Aspekte. Anlage 2 gibt einen ausführlicheren Überblick vor allem über die Zielsetzung und Interventionsbereiche der evaluierten Projekte.

Von den 14 Evaluierungen betrafen sechs noch laufende Projekte. Vier Evaluierungen fanden bei Beendigung der Projekte statt und weitere vier wurden als ex-post-Evaluierungen einige Zeit nach Beendigung der Projekte durchgeführt. Bei vier der evaluierten Projekte betrug die Laufzeit zum Zeitpunkt der Evaluierung erst unter zwei Jahren und bei zwei weiteren jeweils vier Jahre. Acht der evaluierten Projekte verfügen über längerfristige Umsetzungserfahrungen von zwischen sechs und 15 Jahren (davon weisen fünf Projekte Laufzeiten von 11 bis 15 Jahren auf).

Die durchschnittliche Bewertung der 14 evaluierten Projekte liegt bei 2,4¹. Bei den vier laufenden Projekten mit einer Laufzeit von weniger als zwei Jahren ist die Bewertung durch die Evaluierung in erster Linie eine Bewertung ihres Potentials, da sie noch nicht über eine abgesicherte Erfahrung aus einer ausreichend langen Umsetzung verfügen. Auch wenn man die vier Projekte mit einer Laufzeit von unter zwei Jahren nicht in die Gesamtbewertung einbezieht, verschiebt sich die durchschnittliche Bewertung von 2,4 auf 2,6 nur geringfügig. Der Durchschnitt der Projekte liegt nach wie vor in einem positiven Bereich von gut bis zufrieden stellend.

¹ 1 = sehr gut; 2 = gut; 3 = zufrieden stellend; 4 = nicht zufrieden stellend; 5 = unzureichend; 6 = gescheitert

Im Kapitel 3 dieses Berichtes werden die Bewertungen der Evaluierungsberichte entsprechend den DAC-Kriterien (Relevanz, Effektivität, „Impact“, Effizienz und Nachhaltigkeit) ausgewertet. Diese DAC-Kriterien werden seit 2006 von allen deutschen Durchführungsorganisationen bei der Evaluierung von Projekten einheitlich angewandt, so dass nunmehr die Wirkungen von Projekten generell vergleichbar sind. Da diese Kriterien noch relativ neu und erst wenig in der Projektrealität getestet sind (seit 2005), zeigen sich bei ihrer Anwendung noch größere Interpretationsspielräume, insbesondere bei der Beurteilung von „Impact“ und Nachhaltigkeit.

In den Kapiteln 4 bis 6 (Bewertung entwicklungspolitischer Querschnittsthemen wie z.B. Beiträge der Projekte zur Armutsminderung und zur Gleichberechtigung der Geschlechter; Fachliche Bewertung; Auftragsmanagement) werden spezifische Fragestellungen der TZ aufgeworfen, die einen Hinweis darauf geben, inwieweit es den Projekten gelingt, die Grundsätze der deutschen TZ und bestimmte geschäftspolitische Schwerpunkte der GTZ (z.B. Capacity Development und das Leitbild nachhaltige Entwicklung) in die Praxis umzusetzen. Die Auswertung zeigt klare Stärken der evaluierten Projekte in der Art und Weise, wie sie ihre Beratungsleistungen in die Partnerstrukturen einbringen (und auch mehr und mehr auf der politischen Ebene in Wert setzen), wie sie Kapazitätsentwicklung fördern und welche Wege sie zur Verwirklichung des Leitbildes Nachhaltiger Entwicklung einschlagen. Sie zeigt andererseits auch Defizite bei der Projektumsetzung, beispielsweise im Genderbereich und hinsichtlich des Monitoring und der Außendarstellung der Projektwirkungen.

Im Kapitel 7 werden schließlich die Lernerfahrungen der Projekte herausgearbeitet in der Erwartung, dass sie als Anregungen für die Verstärkung Erfolg versprechender Ansätze der künftigen TZ und für die gezielte Beseitigung von Defiziten genutzt werden können. Insbesondere im Unterkapitel 7.3 (Generelle Lernerfahrungen und Empfehlungen) sind Ansichten und Anregungen der beiden Gutachter eingeflossen, die z.T. über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der einzelnen Evaluierungsberichte hinausgehen.

3. Bewertung nach den DAC-Kriterien

3.1 Relevanz: Tun wir das Richtige?

Bei der Evaluierung der Relevanz wird in den Berichten die Frage geprüft, ob und in welchem Ausmaß die Ziele der entwicklungspolitischen Maßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Kooperationslandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie mit der Grundausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik übereinstimmen. Die Bewertung der Relevanz erfolgte bei den Evaluierungen insbesondere im Hinblick auf die folgenden Aspekte:

- **Übereinstimmung mit den Zielen des Partnerlandes**

Diese Übereinstimmung wird in allen evaluierten Projekten bekräftigt, ebenso wie mit nationalen Sektorpolitiken, wie z.B. nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung. Das lässt einen hohen Grad an Kohärenz der entwicklungspolitische Maßnahme mit den nationalen Prioritäten und Entwicklungsbemühungen der Partnerländer erkennen. Folglich stellt sich die Partnerseite im Allgemeinen tatkräftig hinter die Umsetzung der Projekte.

Das schließt aber nicht aus, dass es in der politischen Realität des Partnerlandes Konfliktsituationen zwischen der Umweltpolitik und anderen politischen Bereichen gibt, die sich auf die Projektumsetzung auswirken. So wird beispielsweise in **Ekuador** der Stellenwert der Umweltpolitik gegenüber anderen Sektorpolitiken, insbesondere der Energiepolitik, als zweitrangig eingeschätzt. Die Erdölgewinnung kann in der Zukunft zu erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt- und Naturschutzziele in der Projektregion Sumaco führen, wobei der Einfluss der Umweltbehörden zu gering ist diese Entwicklung zu verhindern. Im Falle **Ruandas** ist die Übereinstimmung mit den nationalen Entwicklungszielen zwar gegeben, aber der Träger ist mit einem Zielkonflikt belastet: Die Erhaltung nationaler Schutzgebiete steht im Konflikt mit der dringend erforderlichen sozioökonomischen Re-Integration von Flüchtlingen (we-

gen Mangel an Ansiedelungsflächen). Die Konzeption der deutschen entwicklungspolitischen Maßnahme geht nicht auf das Anliegen der ruandischen Regierung ein, einer Lösung des Flüchtlingsproblems näher zu kommen. Sie zielt auf den Erhalt des Akagera-Restparks und eine ökologisch tragfähige Bewirtschaftung der Randzonen ab, ohne die (wahrscheinliche) Ansiedlung von Flüchtlingen in den Randzonen in Betracht zu ziehen.

- **Kausalität der Wirkungsketten**

Auch der **Begründungszusammenhang** zwischen den Projektmaßnahmen und den entwicklungspolitischen Zielen („Kausalität der Wirkungsketten“) wird in allen Fällen als realistisch eingeschätzt. Trotz eines logischen und kohärenten Zusammenhangs der Wirkungskette, wie er generell bestätigt wurde, kann man allerdings Probleme bei der Umsetzung nicht immer ausschließen. Beispielsweise ist die Wirkungskette in **Costa Rica** logisch aufgebaut und das Projekt leistet wichtige Beiträge zu den Schlüsselproblemen der Zielgruppen, insbesondere der Indigenen und ihrer Gemeindestrukturen. Allerdings wurde das Projekt durch einen internen Dissens innerhalb des Umweltministeriums über unterschiedliche Ansätze der Umwelt- und Naturschutzpolitik blockiert. Die nationale Durchführungsorganisation verweigerte ihre Unterstützung, so dass das deutsche Projekt praktisch ohne politischen Rückhalt agierte und die ursprünglich angenommene Wirkungskette nicht zustande kam.

- **Rahmenbedingungen und Reformprozesse**

Die Konzeption der meisten evaluierten Projekte ist den gegebenen Rahmenbedingungen angepasst. In vielen Fällen wird ausdrücklich bescheinigt, dass die Ziele des Projektes nicht nur den nationalen Entwicklungsstrategien sondern auch den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe in hohem Maße angemessen sind. Nur im Falle **Lesothos** führte eine nicht angepasste Konzeption zu einem zu stark forstlich-technisch dominierten Ansatz bei der Projektdurchführung. Ansätze der Gemeindeentwicklung sowie die Förderung von Basisorganisationen wurden vollkommen ignoriert. Die sozio-ökonomischen Bedürfnisse der Zielbevölkerung und ihre organisatorische Einbeziehung wurden deshalb zu spät oder unwirksam berücksichtigt.

Die politischen Rahmenbedingungen bieten in der Regel genügend Spielraum und Rechtssicherheit, um die Projektinstrumente zielführend zu nutzen. Deshalb leisten die evaluierten Projekte unterschiedliche Beiträge zu Reformprozessen: Beispielsweise ist das Projekt in **Nicaragua** Teil der HIPC-Entschuldungsinitiative²; es versucht dort, die generellen Entwicklungshemmnisse und die ungünstigen Rahmenbedingungen zu beeinflussen, indem es u.a. auf die Beseitigung von Korruption durch Aufbau von Vertrauen und Transparenz abzielt. Das Projekt in **Burkina Faso** hat einen Schwerpunkt auf Konfliktmanagement bei den Zielgruppen gelegt. Durch die Förderung von lokalen Konventionen wurde ein Instrument zur Regelung von Landnutzung geschaffen, das inzwischen Eingang in die Dezentralisierung des Landes gefunden hat. Auch in **Mauretanien** unterstützt ein Projekt die Dezentralisierungsbemühungen der Regierung.

Die Berichte lassen die generelle Annahme zu, dass Projekte dort am wirksamsten auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen einwirken können, wo die Länder selbst ein aktives Interesse an Reformen haben (Beispiele: **Albanien, Bulgarien, Indien, Mauretanien, Vietnam, Pacific Island Countries**). Wo es an politischem Willen mangelt, wo das Umfeld stark durch Interessen externer Akteure mit wirtschaftlicher Macht geprägt ist, bei komplexen Problemen, wie beispielsweise starkem Siedlungsdruck und Migration durch ein anhaltendes Bevölkerungswachstum und als Folge von Konflikten, und bei starrer Bürokratie (Beispiel: **Ruanda, Philippinen, Lesotho, Costa Rica**), müssen die Projekte in stärkerem Maße durch gezielte Beratung auf die „Governance“ der Partnerseite einwirken.

In fünf Fällen wird darauf hingewiesen, dass die entwicklungspolitische Maßnahme durch Unterstützung der Armutsbekämpfung und durch ökologische Wirkung einen Beitrag zur

² HIPC= Heavily Indebted Poor Countries

Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele 1 (Armutsbekämpfung) und 7 (ökologische Nachhaltigkeit) leistet.

In sechs Fällen wird ein Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvention für die Erhaltung der Biodiversität (CBD) und mit anderen internationalen Themen und Konventionen (Ramsar, Bekämpfung der Wüstenbildung, Paris Declaration) gesehen. Im Falle des Projektes in den Philippinen wird z.B. ausdrücklich erwähnt, dass es den Zielen der CBD gerecht wird, da es mit seiner Ausrichtung auf nachhaltige Waldbewirtschaftung auch einen Beitrag zum Erhalt der Artenvielfalt der philippinischen Wälder geleistet hat.

- **Einklang mit deutschen Entwicklungszielen**

Alle Interventionen stimmen mit der Grundausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik überein. Die ministeriellen Sektorvorgaben für entwicklungspolitische Maßnahmen im Ressourcenbereich werden beachtet, und die gestellten Anforderungen an Armutsbekämpfung und Millenniumsziele (MDG) werden direkt oder indirekt erfüllt. In einigen Fällen (**Ecuador, Mauretanien, Nicaragua, Vietnam**) tragen Projekte zur Erarbeitung von Sektor Konzepten des Ressourcenmanagement bei. Trotz der stimmigen Grundausrichtung ist es in zwei Fällen zu einem vorzeitigen Abbruch der Projekte gekommen. In **Ruanda** führte ein Schwerpunktwechsel des BMZ zur vorzeitigen Beendigung des PRORENA-Vorhabens. In **Costa Rica** entsprach das Vorhaben bereits zu Beginn zwar den Zielen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aber nicht dem Schwerpunkt des städtischen Umweltschutzes, der bei den Regierungsverhandlungen zwischen der Bundesregierung und der Regierung von Costa Rica festgelegt wurde.

- **Geberkoordinierung**

In den Evaluierungsberichten gibt es zahlreiche Hinweise auf eine intensive Koordinierung der Projekte mit denen anderer Geber. In einigen Fällen sind die Projekte Mitglieder einer Multigeber-Arbeitsgruppe für den Bereich des Managements natürlicher Ressourcen und gestalten die Sektorpolitik des Partnerlandes mit bzw. schaffen die strategische Grundlage für langfristige Investitionen im Umwelt- und Ressourcenbereich (**Äthiopien, Ecuador, Indien, Mauretanien, Nicaragua**). In **Vietnam** bemühte sich das Projekt um eine komplementäre Arbeitsteilung mit anderen Gebern und NROs. Eine koordinierte Zusammenarbeit fand über nationale Workshops und im Rahmen fachlicher Arbeitsgruppen statt. Eine Abstimmung erfolgte in regelmäßigen Treffen mit anderen Gebern im Forstbereich, die seit 1997 in der International Support Group (ISG) des Ministeriums MARD und seit 2001 im Koordinierungs- und Dialogmechanismus des Forest Sector Support Programme & Partnership (FSSP&P) erfolgte.

In Ländern, in denen es keine institutionalisierte Koordination der Geber gibt, bemühen sich die Projekte in der Regel um einen intensiven konzeptionellen Austausch mit anderen Projekten bzw. um eine komplementäre Arbeitsteilung mit anderen Gebern und NROs (**Indien, Philippinen, Ruanda**). Im Rahmen dieser Zusammenarbeit konnten z.T. Drittmittel von anderen Gebern mobilisiert werden.

- **Zielkonflikte**

In den meisten Berichten werden Zielkonflikte nur am Rande angesprochen und der Umgang der Projekte mit diesen Konflikten wird nicht näher analysiert. Im Fall des Ressourcenschutzprogramms Akagera in **Ruanda** spielen Zielkonflikte allerdings eine zentrale Rolle. Einerseits gibt es einen Konflikt zwischen der Absicht, einen Naturpark und dessen Randzone zu erhalten, und dem politischen Zwang Flüchtlinge in ländlichen Räumen anzusiedeln, der bis zum Ende des Projektes ungelöst blieb. Andererseits gibt es auf der Ebene der Zielgruppe einen Konflikt zwischen dem Schutz des Naturparks und dem Bedürfnis der Bewohner, die im Park vorhandenen Ressourcen (Wildtiere, Weideland, Holz, etc.) zu nutzen. Der Konflikt wird durch zunehmende Wildschäden in der Randzone noch verschärft. Bis zum Ende des Projektes ist es auch hier nicht gelungen, durch Schaffung alternativer Einkommen eine längerfristig akzeptable Lösung zu finden.

- **Bewertung, Schlussfolgerungen**

Die durchschnittliche Bewertung der Relevanz der 14 evaluierten Projekte liegt bei „2“ (bei einer durchschnittlichen Gewichtung³ der Relevanz von „2,4“ im Rahmen der Gesamtbewertung). Nur zwei der Projekte (**Costa Rica** und **Ruanda**) werden mit „4“ („nicht ausreichend“) bewertet, was in beiden Fällen berechtigt ist. Diese positive Gesamtbewertung lässt keinen Zweifel daran, dass die vereinbarten Projekte wichtige Elemente der Entwicklungsbemühungen der jeweiligen Partnerländer darstellen.

Allerdings wird in den Evaluierungsberichten unter dem Blickwinkel der Relevanz zu wenig die Frage nach der wirklichen „Ownership“ des Projektes gestellt. Wichtig für die Einschätzung der entwicklungspolitischen Relevanz eines Projektes ist nicht nur die Übereinstimmung mit den nationalen Prioritäten im Umwelt- und Ressourcenbereich. Auch das Gewicht der nationalen Umwelt- und Ressourcenpolitik gegenüber anderen Sektoren und die Konfliktlinien, die sich hieraus für die Projektumsetzung ergeben, müssen bei der Beurteilung der Relevanz einbezogen werden. Es ist sicher wichtig, dass ein Projekt mit der nationalen Armutsstrategie im Einklang steht. Noch aufschlussreicher ist zu wissen, wie konkret Umwelt- und Ressourcenmanagement - wenn überhaupt - in der Umsetzung der Armutsstrategie verankert ist und wie relevant das Projekt vor diesem Hintergrund erscheint. Auch fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, mit welchen Mitteln zu erwartende Zielkonflikte vermieden oder abgeschwächt werden können (z.B. durch vom Projekt unterstützten politischen Dialog, stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft, intensive Zusammenarbeit mit anderen Gebern).

Insgesamt beruht die Beurteilung der Relevanz in den Evaluierungsberichten zu stark auf einer Prüfung der formellen Übereinstimmung mit bestehenden Gesetzen, Verordnungen, politischen Erklärungen und Sektorstrategien und zu wenig auf einer kritischen Analyse der Zusammenhänge zwischen diesen formellen Prioritäten des Ressourcensektors und ihrer Umsetzbarkeit im Kräftespiel mit anderen Sektoren und Politikbereichen.

3.2 Effektivität: Erreichen wir die Projekt-/Programmziele?

Bei der Evaluierung der Effektivität wird vor allem das Ausmaß geprüft, in dem die angestrebten direkten Wirkungen der Projekte erreicht werden, und möglicherweise andere direkte Wirkungen eintreten. Die Effektivität wurde anhand der folgenden Aspekte bewertet:

- **Angemessene Projektzielsetzung/ Indikatoren**

Bei den meisten der evaluierten Projekte wurde festgestellt, dass die Zielsetzung den Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen angepasst und angemessen ist. In zwei Fällen (**Ecuador** und **Äthiopien**) ist wegen der kurzen Projektlaufzeit die Angemessenheit noch nicht zu beurteilen.

Bei einigen Projekten war im Laufe der Umsetzung eine Zielanpassung erforderlich. Zum Beispiel war in **Ruanda** die Programmzielsetzung in der ersten Phase nicht genügend an die Erfordernisse der Zielgruppen in den Randzonen des Schutzgebietes angepasst. In der zweiten Phase wurden die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Anrainerbevölkerung stärker in den Vordergrund gestellt.

In zwei Fällen (**Costa Rica**, **Ruanda**) weisen die Berichte darauf hin, dass die Projektziele zu ehrgeizig formuliert waren und die Indikatoren keine angemessene Erfassung der Zielerreichung erlauben bzw. an veränderte Rahmenbedingungen oder Laufzeiten hätten angepasst werden müssen.

In den **Philippinen** wurde das Projektziel im Laufe des Vorhabens mehrfach an die geänderten Rahmenbedingungen und den Projektfortschritt angepasst. In den **Pacific Island Countries (PIC)** verfolgte das Regionalprojekt zunächst ein auf die lokale Ebene konzentriertes Ziel, während in späteren Phasen und aufbauend auf den lokalen Erfahrungen Aktivitäten auf der nationalen und regionalen Ebene in den Vordergrund traten.

Dass eine lange Laufzeit nicht zwangsläufig Zielanpassungen erfordert, zeigt das Beispiel des Programme Sahel Burkinabe (PSB) in **Burkina Faso**. Im Verlauf der 15-jährigen Projekt-

³ Gewichtung: 1= weniger wichtig; 2 = wichtig; 3 = sehr wichtig

laufzeit wurden einschneidende Veränderungen der Zielsetzung und der Indikatoren des Projektes nicht für erforderlich gehalten.

Im Fall von **Costa Rica** wäre nach Ansicht des Berichtes ein Änderungsangebot sinnvoll gewesen, um die Zielsetzung des Projektes an die verkürzte Laufzeit anzupassen.

• **Zielerreichung**

Bis auf wenige Ausnahmen haben die evaluierten Projekte ihre Projekt-/Programmziele entsprechend ihrer Potenziale und Kapazitäten entsprechend der Planung erreicht. Einigen Projekten ist es gelungen, auf beispielhafte Weise die Kompetenzen der Bevölkerung durch konkrete Ausbildungsmaßnahmen im Ressourcenschutz und einer Stärkung von Verantwortung und Eigeninitiative in Bezug auf das Management der natürlichen Ressourcen zu stärken. Die Ergebnisse zeigen eindeutig, dass die Übertragung der Verantwortung für die Nutzung der natürlichen Ressourcen an die lokale Bevölkerung (Gründung von Nutzervereinigungen, rechtliche Anerkennung, Schutz gegen Beweidung und Buschfeuer) möglich ist. Es wurden fachliche und institutionelle Kapazitäten zur nachhaltigen Landnutzung aufgebaut, die rechtliche Position der Zielgruppen im Hinblick auf Waldnutzung gestärkt und größeres Bewusstsein für Walderhaltung geschaffen. Auf nationaler Ebene wurden Weichenstellungen für bessere Rahmenbedingungen des Ressourcenmanagement unterstützt. In **Ruanda** gelang die Institutionalisierung des 'revenue sharing' (10% der in den drei ruandischen Parks erwirtschafteten Parkeinnahmen werden für gemeinnützige Projekte in den Anrainerdistrikten dieser Parks eingesetzt).

Nur in **Lesotho** und **Ruanda** wurden die Ziele nicht im geplanten Maße erreicht. In beiden Fällen wurde zuviel Gewicht auf fachlich-technische Aspekte gelegt und die sozio-ökonomische Zielsetzung (wirtschaftliche Förderung der Zielgruppen) vernachlässigt.

• **Gründe für Erreichung/ Nicht-Erreichung der Ziele**

Trotz der länder- bzw. projektspezifischen Situationen lassen sich wichtige allgemeine Voraussetzungen dafür erkennen, warum die Ziele bzw. die Anspruchsniveaus der Indikatoren erreicht oder nicht erreicht werden.

Fördernde Faktoren:

- Eine starke Unterstützung der politischen Ebene ist eine günstige Voraussetzung für die Verbesserung der Rahmenbedingungen. In **Albanien** und **Bulgarien** war das staatliche Interesse an der Beitrittsfähigkeit zur EU ein wesentliches Erfolgskriterium; in **Burkina Faso, Indien, Vietnam** und **PIC** bestand ein starkes politisches Interesse an der Verbesserung des Ressourcenmanagement.
- Mehrebenenansatz: Der Mehrebenenansatz, d.h. Beratungsleistungen des Projektes sowohl auf der Ebene der Zielgruppe als auch auf politischer Ebene, wird von zehn der 14 evaluierten Projekte angewandt. Er hat sich in der Praxis offensichtlich außerordentlich gut bewährt, weil er erlaubt, sich wechselseitig verstärkende Wirkungen zu erzeugen und die auf lokaler Ebene entwickelten Modelle und Methoden auf politischer und institutioneller Ebene zu verankern.
- Nachgewiesene Umsetzungserfahrungen verbessern die Voraussetzungen für eine glaubhafte Politikberatung. (Diese wird in vier Projekten ausdrücklich als im Projekt vorhanden erwähnt. Außerdem wird allgemein unterstellt, dass jedes Projekt auf die bei der GTZ und in anderen GTZ-Projekten vorhandene Erfahrung zurückgegriffen werden kann)
- Starke Ownership an den Maßnahmen auf kommunaler/ lokaler Ebene und die Einrichtung von Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene zur Sicherung von Partizipation der Bevölkerung an den Entscheidungen (in sieben Fällen)
- Lange Laufzeit, Kontinuität und Kohärenz der "modes of delivery" (in sechs Fällen)
- Ein „empowering style“ des Projekt Managements (**PIC**)
- Vorhabenübergreifende Strukturförderprogramme wie z.B. Nationale Agrarstrukturfonds (**Bulgarien**)
- Verbindung von TZ und FZ im Rahmen eines auf Komplementarität ausgerichteten Programmansatzes. Eine Verbindung von Beratung/TZ und Investitionen/FZ wird zwar nur in

fünf Projekten praktiziert, aber auch in anderen Berichten wird eine solche Kombination ausdrücklich für erstrebenswert gehalten. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass eine kurzfristige Verbesserung des Ressourcenmanagement nicht nur über die Veränderung von tradierten Verhaltensweisen und unangemessenen Strukturen und durch die Vermittlung von Wissen erreicht werden kann. Gleichzeitig müssen oft auch Fehlentwicklungen (Degradation von land-, forst- und weidewirtschaftlichen Flächen, Erosionen, etc.) auf großer Fläche korrigiert werden und infrastrukturelle Voraussetzungen für eine verbesserte Landnutzung geschaffen werden (z.B. Infrastruktur zur Bewässerung). Das ist ohne finanzielle Investitionen nicht möglich.

- Das wirtschaftliche Wachstum des Partnerlandes während der Projektumsetzung (in drei Fällen)

Als **hindernde Faktoren** werden genannt:

- Eingeschränkte „Ownership“ durch häufige Politikwechsel, Korruption, langsame bürokratische Prozesse und divergierende individuelle Interessen von wichtigen Stakeholdern (in drei Fällen)
- Eingeschränkte Planungssicherheit infolge unklarer politischer Orientierungen auf der Partnerseite (in zwei Fällen).
- Einschränkungen der Partizipation, Mangel an lokalen Entscheidungsstrukturen (in zwei Fällen)
- Konflikte durch unklare Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse (in drei Fällen)
- Unzureichende Stärkung der Problemlösungsfähigkeit der Zielgruppen durch eine zu starke Grundausrichtung des Projektes auf fachlich-technische Maßnahmen (in zwei Fällen)
- Unzureichende Integration des Vorhabens in die nationalen und lokalen Strukturen (in zwei Fällen)
- Geringes Interesse der Bevölkerung/Zielgruppe wegen ausbleibender Verbesserung der Einkommen bzw. Lebensbedingungen (ein Fall)
- Vorzeitige Beendigung der Projekte als Hinderungsgrund für die Zielerreichung (in zwei Fällen genannt)

- **Unerwartete direkte Wirkungen**

Nur in zwei Fällen werden unerwartete direkte Projektwirkungen beschrieben: In **Mauretanien** wurde eine Stärkung des internen Zusammenhalts in der Region, d.h. eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen unterschiedlichen Ethnien und verschiedenen Dörfern festgestellt. In **Ruanda** zeigte das Projekt nicht intendierte negative Wirkungen: In den Randzonen des Schutzgebietes traten erhebliche landwirtschaftliche Ertragsausfälle durch Wildschäden auf.

- **Bewertung, Schlussfolgerungen**

Die durchschnittliche Bewertung der Effektivität der Projekte liegt bei „2,2“ (bei einer durchschnittlichen Gewichtung der Effektivität von 2,1 im Rahmen der Gesamtbewertung). Nur zwei der Projekte werden mit „4“ („Effektivität nicht ausreichend“) bewertet. Das lässt einen hohen Grad an Zielerreichung der Projekte erkennen. Ein positiver Zusammenhang zwischen der Effektivität der Projekte und der politischen Unterstützung im Partnerland einerseits sowie dem Grad der Integration des Projektes in die einheimischen Strukturen, der Länge der Laufzeit und der Praktizierung eines Mehrebenenansatzes andererseits ist erkennbar.

Die Tatsache, dass eine Reihe von hindernden Faktoren bei der Projektumsetzung genannt wird, lässt darauf schließen, dass die Zielerreichung nicht so problemlos verläuft wie die Bewertung es erscheinen lässt. Wichtigster Maßstab für die Beurteilung der Zielerreichung sind die bei Beginn des Projektes formulierten Indikatoren. Deren Angemessenheit wird bei den Evaluierungen aber zu wenig kritisch hinterfragt. Insgesamt erscheint die Formulierung der Ziele und vor allem der Indikatoren von Projekten im Ressourcenmanagement-Bereich ver-

besserungsbedürftig. So fehlt in den meisten Fällen eine gründliche Erfassung der Ausgangssituation zu Beginn des Projektes (im Hinblick auf die Zielgruppe und auf die Rahmenbedingungen), die eine Anpassung oder Konkretisierung der Indikatoren oder des Projektziels bereits zu einem frühen Zeitpunkt erleichtern würde.

Der Beitrag der Projekte zur Veränderung der politischen Rahmenbedingungen erscheint oft vage und ist in seiner wirklichen Bedeutung für die Erreichung der Projektziele und für die Verbesserung des Ressourcenmanagement auf der lokalen Ebene kaum einschätzbar.

3.3 „Impact“: Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolischer Wirkungen bei?

In diesem Zusammenhang prüfen die Berichte das Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Ziele erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten. Der „Impact“ wurde anhand folgender Aspekte bewertet:

- **Angemessenheit und Alternativen**

Zu der Frage, inwieweit die angestrebten indirekten Wirkungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen angemessen sind oder ob Anpassungen vorgenommen wurden, enthalten die Berichte wenig Hinweise. Auch zu der Frage, ob nach heutigen Maßstäben besser andere indirekte Wirkungen hätten angestrebt werden sollen, nehmen die Berichte keine Stellung. Das heißt, dass die Evaluierungen insgesamt von einer weitgehenden Angemessenheit der angestrebten Wirkungen, auch nach heutigen Maßstäben, ausgehen. Das ist aber auch ein Hinweis darauf, dass trotz der komplexen Problematik im Bereich des Ressourcenmanagement die TZ inzwischen über die nötige Erfahrung verfügt, um für die Projekte von Anfang an angemessene Lösungsansätze zu formulieren.

- **Strukturell wirksame indirekte Wirkungen des Projektes: Stärkung der Problemlösungsfähigkeit, Erreichung der Millenniumsziele, Querschnittsthemen**

Die meisten Projekte haben strukturell wirksame indirekte Wirkungen erzielt. Als Beispiele werden genannt: Entstehung von Guidelines für „Community Based Participatory Watershed Development“ (**Äthiopien**); Zunahme der landwirtschaftlichen Produktion auf den bearbeiteten Flächen, Schutz der Baumbestände, Verbesserung des Tierbestands, Rückgang des unregelmäßigen Holzeinschlages, Reduzierung von wasserbedingten Krankheiten durch den Bau und die Reparatur von Bohrbrunnen sowie eine starke Verzahnung der lokalen mit der politischen Ebene bereits zu einem Zeitpunkt, als dieses für TZ noch nicht üblich war (im Fall **Burkina Faso** /PSB).

Das Projekt in **Costa Rica** hat trotz schwieriger Rahmenbedingungen und begrenzter Laufzeit verbesserte Entwicklungschancen für Indigene, Frauen, Schreiner und Kunsthandwerker erreichen können; vor allem die Problemlösungsfähigkeiten von Indigenen wurden gestärkt; eine Einkommenssteigerung der direkt geförderten Gruppen führte zu verbesserter Lebensqualität. Das Projekt hat indirekt dazu beigetragen, dass sich die Partizipation von Frauen und von marginalisierten Gruppen an politischen und sozialen Prozessen und die Organisationen der Zivilgesellschaft verbessert haben. Lokalen Meinungsführern wurden Umweltbewusstsein und Kenntnisse im Abfallmanagement vermittelt.

In **Indien** wurden dem Projekt indirekte Wirkungen hinsichtlich Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebensbedingungen (u.a. durch gesicherte Wasserversorgung, durch Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und Vergrößerung der Forstfläche) und eine Verminderung von Genderdiskrepanzen zugeschrieben. Die größte indirekte Wirkung des Projektes in Indien ist eine sichtbare und anhaltende ökologische Stabilität in der Region.

Auch in **Vietnam** hat das Projekt zur Zunahme der Waldbedeckung beigetragen (Provinz Son La von 9,8% (1990) auf 37,5% (2004); Yen Chau von 21,5% (1995) auf 28,7% (1999); Dien Bien von 32% (1995) auf 45% (2005). Dieses hat positive Auswirkungen auf Wasserhaushalt und Biodiversität und trägt zur Verringerung von Erosion sowie Stabilisierung der Bodenfruchtbarkeit auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen bei.

In **Bulgarien** haben mindestens 70% der beteiligten Unternehmen Maßnahmen zur Umsetzung neuer Erkenntnisse und Fähigkeiten eingeleitet. Entsprechend stieg als Folge der Pro-

jektmaßnahmen die Fläche neu angelegter Obstplantagen, die Vermarktung wurde vereinfacht, das Einkommen der Produzenten erhöhte sich. Die Erfolge bei der Kreditvermittlung in Höhe von ca. 45,5 Mio. € haben eine hohe indirekte Wirkung auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der Produzenten.

In **Burkina Faso** konnten die Konflikte zwischen Viehhaltern und Ackerbauern vermindert werden. Dies hat u.a. zu einer Förderung des sozialen Friedens beigetragen. Insgesamt haben die Maßnahmen zu einer friedlicheren Koexistenz von Ackerbauern und Viehzüchtern beigetragen.

In **Ecuador** ist es dem Projekt gelungen, durch Verbesserung von Governance und Rechtsicherheit die lokale Bevölkerung gegen illegalen Holzeinschlag und vor Landinvasionen durch Spekulanten und Siedler zu schützen. Hierdurch hat sich nach Aussagen der Bevölkerung das Konfliktpotential in den Gemeinden der Region verringert.

Das Projekt in **Mauretanien** hat durch seinen Beitrag zur Übertragung der Verantwortung für das Management natürlicher Ressourcen an die lokale Bevölkerung im Zuge der Dezentralisierung den Abbau von Entwicklungshemmnissen und die Problemlösungsfähigkeit der Zielgruppen mit unterstützt.

Das Projekt in **Ruanda** stellt ein interessantes Beispiel dar: Einerseits hat es durch den Schutz eines aus der Perspektive des Artenschutzes international besonders wichtigen Ökosystems, durch die Einführung eines Systems von 'revenue sharing' und über den Tourismus einen kollektiven ökonomischen Nutzen bewirkt. Andererseits hat es nicht geschafft, einen signifikanten Beitrag zur Armutsbekämpfung bzw. zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation in den Randzonen zu bewirken (zentrale Bedeutung für die Bewertung). Deshalb wurde der „Impact“ des Vorhabens als nicht zufrieden stellend (Stufe 4) bewertet.

• **Förderliche und hinderliche Aspekte für die Wirkungserreichung**

Der Mehrebenenansatz wird immer wieder als einer der entscheidenden und wichtigsten Gründe für die Erreichung der indirekten Wirkungen der Projekte genannt. Andere **Erfolgsfaktoren** sind:

- Die Verfügbarkeit von Basis-(Pilot-)erfahrung. In den Berichten wird bis auf zwei Ausnahmen nicht gesagt, ob diese im eigenen Projekt oder außerhalb verfügbar ist oder sein sollte
- Eine interessierte und motivierte Counterpartinstitution (bis auf drei Ausnahmen allgemein gegeben)
- Eine gute Dokumentation, Kommunikation und Netzwerkarbeit (in fünf Fällen ausdrücklich erwähnt)
- Die Kombination von TZ/FZ und DED-Einsatz (**Äthiopien**)
- Einbettung in eine Multigeberstruktur (PSB **Burkina**)
- die positiven Leistungen von Vorgängerprojekten (in vier Fällen)
- gutes Konzept, flexible, angepasste Planung, personelle Präsenz und lange Laufzeit

Das situationsbedingte Zusammenspiel dieser Faktoren scheint entscheidend dafür, dass übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen eintreten. Im Fall **Albaniens** wurde als wesentlicher Erfolgsfaktor angesehen, dass es gelungen war, in einer ersten Phase die wichtigsten Hindernisse für das reibungslose Funktionieren der Partnerinstitutionen durch Capacity Building zu beseitigen. In **Burkina Faso** hat eine Kombination von Mehrebenenansatz, langer Laufzeit, personeller Präsenz, kohärenter Zielsetzung und Umsetzung sowie der Einbettung in eine Multigeberstruktur zum Erfolg geführt. In **Vietnam** zeigte die Befragung der Stakeholder, dass ein wesentlicher Grund für das Erreichen der indirekten Wirkungen insbesondere das Konzept des Vorhabens war, das gekennzeichnet ist durch eine partizipative Umsetzungsweise und lange Durchführungszeit sowie ständige Anwesenheit von Experten. Ferner wurde als Stärke des Vorhabens die den Bedingungen angepasste realistische Planung angeführt. Diese entstand aus der langen Orientierungsphase und basierte auf Ergebnissen aus Baseline-Studien. Zudem wurde die gute Netzwerk-, Kooperations- und Dokumentationsarbeit des Vorhabens genannt, die zur Institutionalisierung und Verbreitung der Methoden führte.

Zu den **hindernden Aspekten** ist es nicht möglich, systematische Aussagen zu machen, da sich nur wenige Evaluierungsberichte mit den Faktoren für Erschwernisse und Misserfolge hinsichtlich der Erzielung übergeordneter Projektwirkungen auseinander setzen.

In **Albanien** wird beispielsweise der generelle Mangel an Vertrauen unter den Stakeholdern und dementsprechend eine geringe Bereitschaft zur breitenwirksamen Zusammenarbeit genannt. Das Projekt in **Lesotho** hat sich am schwierigen Kontext einer ländlichen Bevölkerung aufgerieben, die bisher keine Erfahrungen in der Waldbewirtschaftung besaß und es traditionell gewohnt war, die Baum- und Strauchvegetation rein konsumtiv zu nutzen. Die erforderliche Länge des Planungs- und Förderzeitraums des Projektes wurde falsch (d.h. zu optimistisch) eingeschätzt. Wichtige Entwicklungshemmnisse (niedriges Organisationsniveau auf kommunaler Ebene, andauernde Interessenkonflikte zwischen Viehhaltern und den Schutzanforderungen für die Aufforstungs- und Rehabilitationsflächen, Ineffektivität und Ineffizienz der staatlichen Forstverwaltung) wurden entweder strategisch nicht konsequent angegangen oder vorhandene Lösungsansätze scheiterten am Unverständnis oder Widerstand der Betroffenen. Auf den **Philippinen** gelingt es dem Projekt nicht, Einfluss auf die hinderlichen Auswirkungen des allgemeinen Einschlagsverbots (z.B. Verstärkung des illegalen Holzeinschlags und der Korruption) zu nehmen.

- **Breitenwirkung**

Breitenwirkung, z. B. durch Modellhaftigkeit, strukturelle Veränderungen oder Verbreitung der entwickelten Ansätze, kann man bei einer Reihe von Projekten annehmen. Mehrere Projekte haben auf der nationalen Ebene an gesetzgeberischen Maßnahmen mitgewirkt, Governance-Strukturen beeinflusst, Planungs- und Abstimmungsstrukturen unterstützt und durch Veröffentlichungen eine breite Aufmerksamkeit auf die entwickelten Lösungen gelenkt. In einigen Fällen ist bekannt, dass die Partnerregierungen die vom Projekt entwickelten Ansätze außerhalb der Projektregionen testen. Projekte haben auch dazu beigetragen, dass die Berater in staatlichen Institutionen partizipative Methoden der Diagnostik, der Planung, des Monitoring und der Evaluation erlernt und in ihre tägliche Arbeit integriert haben und somit eine zielgruppenangepasste Arbeit leisten können.

Zweifellos sind das gute Voraussetzungen für Breitenwirkung, aber es wäre zu optimistisch anzunehmen, dass diese Aspekte ohne weiteres zu Breitenwirkung der Projektansätze führen. Gesetze müssen nicht unbedingt eingehalten werden; neue Strukturen können sich oft nicht gegen eingefahrene Abläufe behaupten; ohne die Unterstützung eines Projektes werden erlernte neue Praktiken in der Verwaltung oft wieder aufgegeben, weil sie wie Fremdkörper wirken. Wer kann nachprüfen, wo Dokumentationen oder Veröffentlichungen zu konkretem Handeln geführt haben?

- **Andere (nicht beabsichtigte) Wirkungen**

Die Berichte erwähnen einige andere indirekten Wirkungen, die den jeweiligen Projekten plausibel zugeschrieben werden können:

In **Albanien** beispielsweise wird darauf hingewiesen, dass das Projekt positive Wirkungen auf die Migration der Landbevölkerung in die Städte und ins Ausland hat. Die Anhebung des Lebensstandards und die Verbesserung des Einkommenspotentials wirken den Anreizen zur Migration entgegen, und damit wird eine permanente Ursache für Konflikte mit den Nachbarländern verringert. In **Bulgarien** dagegen kann man eine gegenteilige Entwicklung beobachten. Die Arbeitsplätze, die in Folge der Projektinterventionen geschaffen wurden, gelten oftmals als nicht attraktiv (harte, monotone Arbeit auf den Plantagen) und sind darüber hinaus in der Regel schlecht bezahlt. Dadurch wird Migration begünstigt, und besonders während der Erntesaison herrscht akuter Arbeitskräftemangel. In **Indien** haben die ökologisch wirksamen Aktivitäten des Projektes zu einer Verringerung der Sedimentfracht in den Wasserläufen geführt. Investitionen in flussabwärts gelegene Wasserkraftwerke werden dadurch erleichtert.

- **Bewertung, Schlussfolgerungen**

Die durchschnittliche (gewichtete) Bewertung des „Impact“ der evaluierten Projekte liegt zwischen „2“ und „3“ (rechnerisch bei 2,3), bei einer durchschnittlichen Gewichtung von 2,1.

Die Evaluierungen zeigen auf glaubwürdige Weise, dass die Projekte eine Vielfalt übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen produzieren. Die Berichte erhärten das allerdings nur in Ausnahmefällen durch präzise Daten oder nachvollziehbare Informationen. Die Monitoring-Systeme der meisten Projekte dokumentieren die Ausgangssituation nur sehr oberflächlich und erfassen manche Wirkungen nur ungenau. Das erschwert es zum Beispiel, die armutsreduzierenden Wirkungsketten mit Zahlen zu belegen. Den Evaluierern wiederum fehlt die Zeit, um im Laufe der Evaluierung selbst vertiefende Informationen zu erheben. Daraus scheint ableitbar, dass bereits bei der Planung der Projekte (AURA) mehr Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit bestimmter Daten und Informationen zu Problemzusammenhängen gerichtet werden muss sowie darauf, wer diese Informationen liefern kann („Capacity Assessment“).

Um die Projektwirkungen in ihrer vollen Bandbreite zu erfassen, wäre es auch wichtig, die Beobachtung der Wirkungen systematisch auf alle Bereiche der Projektinterventionen auszuweiten, z. B. bei einem Mehrebenenansatz auch auf die erzielten Wirkungen auf der Governance-Ebene.

Weder im Zusammenhang mit der Beurteilung der Effektivität der Projekte noch beim Impact gibt es in den Evaluierungsberichten Anzeichen dafür, dass die Projekte sich mit den Risiken auseinandersetzen, die mit der Umstellung auf nachhaltiges Ressourcenmanagement verbunden sind. Es fehlen Hinweise auf einzelwirtschaftliche Betrachtungen und Einschätzungen des wirtschaftlichen Risikos der Maßnahmen für den Einzelbetrieb. Es werden keine Fristen für das Eintreten des erwarteten Nutzens der Projektmaßnahmen definiert. Auch fehlen Hinweise auf eine systematische Beschäftigung mit Anreizsystemen für private Ressourcennutzer. Alle diese Aspekte sollten schon bei der Projektplanung berücksichtigt werden, einschließlich der Formulierung entsprechender Indikatoren.

3.4 Effizienz: Handeln wir wirtschaftlich?

Unter dem Stichwort der Effizienz prüfen die Evaluierungen die Frage, ob das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen (finanzielle Mittel, Expertise, Zeit, etc.) zu erzielten Leistungen und Wirkungen vertretbar ist. Die Effizienz wurde bei den Evaluierungen anhand folgender Aspekte bewertet:

- **Das Kosten-Nutzen-Verhältnis**

Die Ausführungen der Berichte zur Frage der Effizienz sind fast durchgehend allgemeiner Natur und gehen nicht über Plausibilitätserwägungen hinaus. Eine Quantifizierung des Gesamtaufwandes und -ertrages des Vorhabens wird als nicht möglich bezeichnet, da die Erträge der TZ zu einem großen Teil nicht quantifizierbar sind bzw. die Projekte hierzu über keine genaueren Daten verfügen. Einige Berichte weisen darauf hin, dass man zwar physische Ergebnisse (Beispiel: erhöhte land- und forstwirtschaftliche Produktion) in monetären Werten beziffern kann, nicht aber immaterielle Ergebnisse der Motivations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen der Projekte, wie z.B. Anwendung von verbesserten Planungs- und Umsetzungsmethoden, stärkerer sozialer Zusammenhang durch Konfliktvermeidung und verbesserter Governance, die auf längere Sicht außerordentlichen Wirkungen entfalten können.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis wird in allen Fällen durch Beurteilung der Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen und der angewandten Instrumente beurteilt. Beispielsweise werden in **Äthiopien** die Maßnahmen des Projektes als kosteneffizient bewertet, weil sie den sektorspezifischen Standards im Bereich des Ressourcenmanagement entsprechen. In **Lesotho** wird dem Projekt mangelhafte Effizienz bescheinigt, weil die Projektdurchführung wenig kostenbewußt war.

In **Ecuador** wird das vom Vorhaben entwickelte Fonds-Modell mit dem von anderen Organisationen praktizierten Kauf von Regenwald verglichen. Die Projektmaßnahme wird als wirtschaftlicher bewertet als die Alternative des Regenwaldkaufs, wobei die lokale Akzeptanz und die Armutsminderung besonders ins Gewicht fallen. In **Costa Rica** wird die Effizienz ebenfalls nach Plausibilität beurteilt: Während das Projekt PRO-OSA in vier Jahren 1,5 Millionen € ausgab, wurden in den letzten 3 Jahren in der gleichen Region 130 Millionen US\$ von NROs im Umweltbereich und für Naturschutz ausgegeben. Die erreichten Wirkungen von PRO-OSA werden im Vergleich zu den Wirkungen dieser NRO-Aktivitäten als bemerkenswert, d.h. sehr effizient eingestuft. Bei einem Regionalprojekt (**Pacific Island Countries**) wurde als besonders förderlich für die Effizienz angesehen, dass es sich bei seinen konkreten länderbezogenen Aktivitäten auf sieben der insgesamt 22 Länder der Projektregion beschränkt und damit eine Verzettelung der Projektkapazität verhindert hat.

In einigen Fällen wurde als positiver Indikator für Effizienz die Tatsache hervorgehoben, dass die Projekte trotz der häufig vorkommenden Mittelkürzungen bzw. schwer vorhersehbarer Mittelausstattung keine ernsthaften Umsetzungsprobleme hatten.

- **Nutzung der Ressourcen anderer Akteure**

Etwa die Hälfte der evaluierten Projekte war in der Lage, ihre Effizienz durch unterschiedliche Formen der Kooperation mit nationalen und externen Akteuren bis hin zur Mobilisierung von Drittmitteln zu erhöhen. Dieses wurde in erster Linie durch Kooperation mit anderen GTZ-Projekten (Beispiel: **Costa Rica**), mit anderen deutschen Durchführungsorganisationen (KfW, DED, in einem Fall mit CIM) erreicht. In einzelnen Fällen konnten private Spenden und Ko-Finanzierung von nationalen und internationalen Organisationen und Stiftungen (z.B. Winrock Int., ICIMOD im Fall **Indiens**), Universitäten, NROs (z.B. Conservation International im Fall **Ecuador**) und anderen Gebern (im Fall **Nicaraguas** mit DGIS und EU) mobilisiert werden. Insgesamt gesehen haben die Projekte mit Ausnahme der Kooperationsvorhaben aber nicht planmäßig und von Anfang an nach einer Steigerung ihrer Effizienz durch Kooperationen gesucht.

Wie anhand der Evaluierungsberichte eine „ideale“ Kooperation zwischen deutschen DOs aussieht

Die Evaluierungsberichte enthalten zahlreiche Vorschläge zur verbesserten Abstimmung und arbeitsteiligen Zusammenarbeit zwischen den Durchführungsorganisationen sowie zu einer kohärenteren Kommunikation mit den Partnern (die neuen TZ-FZ-Leitlinien von 2007 enthalten bereits eine Reihe der folgenden Anregungen):

- Von Anfang an als integrales Vorgehen planen – nicht als Summe mehrerer Einzelansätze
- Alle Durchführungsorganisationen an Konzeption und Planung beteiligen
- Ziele und Risiken gemeinsam und realistisch formulieren; klären, wie sich Lernprozesse auf Partnerseite beschleunigen lassen
- Klare Zeit- und Phasenzielplanung, Gesamtlaufzeit inhaltlich strukturieren; klare Verantwortlichkeiten für Steuerung festlegen; intensiv und kohärent mit der Partnerseite kommunizieren
- Zu Beginn Baseline-Daten erheben und „Soll-Bruchstellen“ sowie eine „Exit-Strategie“ für den Fall schwerwiegender Umsetzungsprobleme identifizieren
- Das Personal muss kommunikationsfähig sein und die Eigenheiten der anderen Organisationen kennen
- Verzögerungen bei vereinbarten Leistungen müssen vermieden werden, denn davon sind bei Kooperationen immer auch alle anderen Bereiche betroffen
- Wirkungs-Monitoring auf der Basis gemeinsam identifizierter Indikatoren und Risiken; gemeinsame Erfolgskontrolle und Berichterstattung

- **Art der Leistungserbringung („modes of delivery“), Alternativen**

Die Art der Leistungserbringung wird in neun Projekten positiv bis sehr positiv eingeschätzt. In drei Fällen gibt es Einschränkungen, und in zwei Projekten wird sie negativ beurteilt. In diesem Zusammenhang werden folgende Aspekte als besonders positiv für die Leistungserbringung herausgestellt:

- Der Mehrebenen-Ansatz (in allen zehn Projekten, die diesen Ansatz anwenden)
- Eine langfristige Präsenz der deutschen Berater als eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern (konsistente Beratung, stetige Überzeugungsarbeit, Anpassung innovativer Verfahren an die Verhältnisse des Partnerlandes, Unterstützung im Governance-Bereich, etc. erfordern Zeit)
- Die Projekt-/ Programmstruktur erlaubt die für einen effizienten Mitteleinsatz notwendige Flexibilität
- Wirkungen wurden erreicht, obwohl die tatsächlich verfügbaren Barmittel erheblich hinter den Kalkulationsansätzen zurückblieben (im Fall **Mauretaniens** z.B. im Durchschnitt der Jahre 2005-2007 um rd. 40 %)
- Ein effizientes, engagiertes Projektmanagement mit kluger Aufgabenteilung und hoher Kooperationsbereitschaft
- Priorität für Partizipation, Einsatz lokaler Kräfte, geteilte und dezentralisierte Verantwortung, Capacity building
- Mobilisierung von externen Ressourcen für zusätzliche Maßnahmen (z.B. Workshops, PR-Maßnahmen)
- Kluge Wahl der Zielgruppen: Zusammenarbeit mit Personen oder Personengruppen die in der Lage sind, die Projektinterventionen konstruktiv umzusetzen

In den Fällen positiver Beurteilung der Effizienz weisen die Berichte in der Regel darauf hin, dass eine alternative Form der Leistungserbringung schwer vorstellbar oder auszuschließen ist. Eine Ausnahme stellt das Projekt in **Burkina** dar, wo die Ex-Post-Evaluierung zu der Auffassung gelangt, dass insgesamt noch mehr in die sehr nachhaltigen, doch eher kostenintensiven Ressourcenschutzmaßnahmen zur Regenerierung großer Flächen hätte investiert werden können (z.B. im Rahmen von zusätzlicher FZ).

Erhebliche Kritik an den „modes of delivery“ wird in **Äthiopien** geübt. Hier wird die Struktur des deutschen Programms (GTZ, KfW, DED) als noch schwerer durchschaubar eingeschätzt als die bereits komplizierte Struktur auf der Partnerseite. Insgesamt sind Rollen und Verantwortlichkeiten nicht klar erkennbar, insbesondere im Bereich der Kommunikation und des Berichtswesens. Die interne Kommunikation verursacht erhebliche Reibungsverluste. Im Fall der **Philippinen** bemängelten Gesprächspartner das Fehlen einer systematischen Integration des Vorhabens in die nationalen und Provinzstrukturen von Anfang an, wie es der Bedarf an Trägerförderung im Zuge der Dezentralisierung geboten hätte. Vielmehr wurde das Vorhaben bis 2001 mit einer eigenen parallelen Struktur geplant und durchgeführt, die sich insgesamt als nur bedingt geeignet für die langfristige Verankerung des Ansatzes erwiesen hat.

• **Bewertung, Schlussfolgerungen**

Die durchschnittliche (gewichtete) Bewertung zeigt mit 2,4 insgesamt ein positives Bild (Gewichtungsfaktor: 1,9). Sie bescheinigt damit den Projekten, dass sie ihre Aufgaben auf effiziente Weise wahrnehmen. Diese Bewertung leidet allerdings etwas darunter, dass sie ohne Ausnahme nach Plausibilität vorgenommen wurde und damit ein beträchtliches Maß an Subjektivität beinhaltet.

Für die Beurteilung der Effizienz ergibt sich bei der TZ generell die Schwierigkeit, dass es für kaum eine der Projektkomponenten möglich ist, die Wirkungen quantitativ zu erfassen und monetär zu bewerten. Damit entfällt die zentrale Voraussetzung für die Ermittlung eines Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Die Beurteilung der Effizienz durch Prüfung der Frage, ob die Leistungen bzw. die Wirkungen mit einem geringeren Mitteleinsatz oder durch alternatives Vorgehen hätten erbracht werden können, ist gleichermaßen schwierig und aufwändig und wird aus diesem Grund von keiner der Evaluierungen vorgenommen.

3.5 Nachhaltigkeit: Sind die Wirkungen von Dauer?

In diesem Zusammenhang prüfen die Evaluierungsberichte die Wahrscheinlichkeit, dass die angestrebte entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projektes über das Ende der Unterstützung hinaus gewährleistet ist. Folgende Aspekte wurden für die Bewertung der Nachhaltigkeit herangezogen:

- **Weiterbestand der Projektwirkungen; erfolgskritische Mindestanforderungen**

Bei allen Projekten wird eine zumindest teilweise Nachhaltigkeit der Projektwirkungen unterstellt, auch bei den Projekten, deren nachhaltige Wirkungen insgesamt als unzureichend bewertet werden. Bei einigen laufenden Projekten handelt es sich allerdings eher um Nachhaltigkeitsprognosen (**Äthiopien, Ecuador, Nicaragua, Mauretanien**). Angesichts des breiten von den Projekten abgedeckten Spektrums und der unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist es nicht verwunderlich, dass zur Beurteilung nachhaltiger Projektwirkungen unterschiedliche Kriterien herangezogen werden. Außerdem ist die Feststellung einer grundsätzlich gegebenen Nachhaltigkeit in den meisten Fällen mit Einschränkungen oder Vorbehalten verbunden.

In **Lesotho** wird beispielsweise die Nachhaltigkeit von Aufforstungen auf über 50 % der privaten Flächen festgestellt, während auf den weit bedeutenderen kommunalen Aufforstungsflächen die Nachhaltigkeit eher gering ist (mangelhaft geschützt, keine regelmäßige und professionelle Bestandspflege).

Auf den **Philippinen** ist Nachhaltigkeit bei der Verbesserung des Waldbestandes in den beteiligten Projektgemeinden und eine Stärkung der lokalen Selbstorganisation zu erwarten. Eine Institutionalisierung des „Community-based Forest Management“- Ansatzes sowie die nachhaltige Unterhaltung eines erheblichen Teiles der Infrastrukturinvestitionen konnte allerdings nicht erreicht werden.

In **Ruanda** ist es dem Projekt gelungen, die Partnerorganisation für ein nachhaltiges Parkmanagement ohne Unterstützung von außen zu qualifizieren. Es ist jedoch nicht gelungen, die Randzonenbevölkerung wirtschaftlich einzubinden und politisches Konfliktpotential (Flüchtlingsansiedlung) in das Konzept eines nachhaltigen Parkmanagement einzubauen. Deshalb werden erzielten Projektwirkungen - Regeneration des Parkökosystems und Erhalt der Biodiversität - nicht längerfristig zu halten sein.

- **Voraussetzungen für Nachhaltigkeit; die vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung**

Die Frage der Nachhaltigkeit im Bereich der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen ist außerordentlich vielschichtig und berührt eine Reihe von Aspekten auf allen Ebenen der Entwicklung, von der Problematik des Boden- und Nutzungsrechts bis hin zu Governance-Fragen. Wegen dieser Vielschichtigkeit ist es nur verständlich, dass sich keiner der Evaluierungsberichte systematisch und tiefer gehend mit den Voraussetzungen für Nachhaltigkeit im Ressourcenbereich (Ressourcen, Kapazitäten, Stabilität, Langfristigkeit und Anpassungsfähigkeit, Ausgewogenheit der vier Dimensionen) auseinandersetzt. Zwar werden in einigen Berichten Hinweise auf die Erreichung wirtschaftlicher und sozialer, ökologischer und politischer Nachhaltigkeitselemente gegeben, aber es lässt sich daraus kein schlüssiges Bild zusammensetzen.

- **Wesentliche Risikofaktoren**

In mehreren Fällen werden mögliche Konflikte als bedeutende Risikofaktoren genannt (z.B. in **Äthiopien** Konflikte mit politisch einflussreichen Viehbesitzern oder zwischen Gemeinden über Nutzungsgrenzen; ein politischer Konflikt in **Ruanda** wegen Flüchtlingsansiedlung in der Randzone von Schutzgebieten; in **Ecuador** durch die Gefahr von Interventionen externer Akteure und durch mögliche Erdölförderung).

Die Frage der „Governance“ ist ebenfalls stark risikobeladen: In **Albanien** könnte die Einrichtung eines Programms direkter Investitionshilfen für Landwirte und Agro-Business die Korruption fördern. In **Bulgarien** werden als wesentliche Risikofaktoren für eine längerfristige

Nachhaltigkeit insbesondere die fehlende Bodenstrukturreform, mangelnde Kontinuität durch permanenten Politikwechsel und nicht erfüllte Erwartungen, die an den EU-Beitritt gekoppelt waren, genannt. In **Burkina Faso** besteht die Gefahr, dass eine Dezentralisierung, die bestimmte Projektwirkungen in Wert setzen soll, ausbleiben könnte. In **Nicaragua** ergeben sich Risikofaktoren überwiegend aus dem instabilen politischen Umfeld und dem Mangel an Kontinuität in der Politik.

In **Ruanda** stellt die Tatsache, dass die Bevölkerung bisher noch keinen spürbaren ökonomischen Nutzen aus dem Park und Tourismus zieht, sich durch Wildtiere bedroht fühlt und Ertragseinbußen durch Wildtierschäden hinnehmen muss, die Dauerhaftigkeit der Projektwirkungen in Frage. In **Vietnam** könnte der Bau des neuen Staudamms die Nachhaltigkeit der ökologischen und ökonomischen Wirkungen einschränken. Im Fall der **PIC** besteht das Problem, dass die bisher vom deutschen Projekt geförderte Regionalorganisation von externer Unterstützung abhängig ist, die jedoch bisher noch nicht sichtbar ist.

Natürlich stellen die unbeeinflussbaren unregelmäßigen Niederschlagsmengen und Dürregefahren in einer Reihe von Ländern nach wie vor ein hohes Risiko für die unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit dar (sechs der Partnerländer liegen in Trockenzonen).

- **Nutzung der Wirkungen: Verbesserung oder Verschlechterung?**

Nur einige Berichte gehen ansatzweise auf die Frage ein, inwieweit die Wirkungen der Projekte aufrechterhalten werden können und ob eine Verbesserung oder Verschlechterung zu erwarten ist. Es bleibt weitgehend offen, welche Ansätze, Instrumente, Methoden oder Konzepte dauerhaft von den Zielgruppen, Partnerinstitutionen oder anderen Akteuren genutzt, institutionalisiert oder weiter entwickelt werden. In diesem Zusammenhang wird z.B. darauf hingewiesen, dass einige durch die Projekte entwickelte Ansätze inzwischen gesetzlich verankert oder in Durchführungsverordnungen festgeschrieben sind und dadurch die Voraussetzung für eine weitere Entfaltung und Festigung der ökologischen und ökonomischen Wirkungen der Projekte geschaffen sind. Allgemein verwertbare Aussagen zu Verbesserungen bzw. Verschlechterungen werden nicht gemacht, was auch wieder die Komplexität der Nachhaltigkeitsfrage im Zusammenhang mit der Ressourcennutzung unterstreicht.

- **Bewertung, Schlussfolgerungen**

Die (mit Faktor 2,2 gewichtete) Gesamtbewertung der Nachhaltigkeit liegt bei 2,7 und stellt damit die deutlich schlechteste Bewertung der fünf DAC-Kriterien dar. Diese Bewertung unterstreicht in erster Linie die Unsicherheit bei der Beurteilung von Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit Ressourcenmanagement.

Die Berichte zeigen, dass Unsicherheit darin besteht, welche Projektwirkungen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit besonders ins Gewicht fallen. Nachhaltigkeit von Wirkungen kann sich sowohl auf die konkreten Projektmaßnahmen und deren Weiterbestand als auch auf die Anpassungspotenziale zur selbständigen Weiterentwicklung der Maßnahmen im Projektgebiet beziehen. Sie kann die flächige Verbreitung der Wirkungen über die Projektzielgruppe hinaus bedeuten. Und schließlich kann sie sich auf die Etablierung von Strukturen auf mehreren Ebenen beziehen, die selbstständig eine Weiterentwicklung der von den Projekten entwickelten Verfahren betreiben. Angesichts des heterogenen Gesamtbildes der Projektwirkungen fällt es den Evaluierern sichtlich schwer, eine differenzierte Bewertung der Nachhaltigkeit zu formulieren.

Das Streben nach Nachhaltigkeit stößt im Bereich des Ressourcenmanagement auf einige **spezifische Probleme**, die bei den evaluierten Projekten alle - natürlich in unterschiedlicher Stärke - zum Tragen kommen: Ökonomische und ökologische Wirkungen zeigen sich meistens erst nach längerer Projektlaufzeit und sind oft schwer zu erfassen; Verbesserungen der Landnutzung kommen oft nicht ohne Veränderungen kulturell verwurzelter traditioneller Verhaltensweisen der Zielgruppen zustande; Risiken der Veränderung beim Ressourcenmanagement sind häufig nur mittelfristig erkennbar, sind schwer zu korrigieren und müssen meistens voll von den Zielgruppen getragen werden; traditionelle Boden- und Nutzungsrechte

setzen den angestrebten Verbesserungen enge Grenzen und ihre Veränderung schafft häufig Konflikte; Dienstleistungen des nachhaltigen Ressourcenmanagement (z.B. Schutz von Biodiversität und von Wassereinzugsgebieten) werden meistens nicht oder nur unzureichend honoriert, weil sie keinen Markt und deshalb auch keinen Marktwert haben.

Die genannten Aspekte wirken auf komplexe Weise zusammen und sind z.T. auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, privat- oder gemeinwirtschaftlich) angesiedelt, und in der Regel werden sie von anderen einflussreichen Sektoren der Wirtschaft mit beeinflusst.

Projekte mit durchschnittlicher Ressourcenausstattung und Laufzeit können normalerweise nicht alle Elemente eines solchen komplexen Gefüges nachhaltig beeinflussen, wie es im Ressourcenbereich normalerweise anzutreffen ist. Vor allem auf der politischen Ebene haben die Projekte nur dann eine Chance nachhaltige Wirkungen zu erzielen, wenn dieses von den Partnerländern ausdrücklich erwünscht ist und gefördert wird (positive Beispiele: **Vietnam, Indien, Albanien, Bulgarien, Mauretanien, PIC**).

3.6 Gesamtbewertung

Die durchschnittliche (gewichtete) **Gesamtbewertung von 2,5** der 14 Projekte im Bereich des Ressourcenmanagement zeigt, dass die Projekte bis auf drei mit „4“ („nicht befriedigend“) bewertete Fälle überwiegend als „gut“ bis „befriedigend“ eingestuft werden. Details können aus der als Anlage 3 beigefügten Aufstellung der Bewertung der Einzelkriterien entnommen werden.

Das Projekt in **Costa Rica** stellt insofern einen Sonderfall dar, als es bereits zu Beginn bewusst außerhalb des BMZ-Länderschwerpunkts geplant und begonnen wurde. Diese Tatsache führte dann zu einem ungeplant frühen Abbruch nach der ersten Projektphase. Die unterdurchschnittliche Bewertung des Projektes mit (3) geht zum erheblichen Teil darauf zurück, dass das Projekt wegen des vorzeitigen Abbruchs nicht genügend Zeit hatte, die in der ersten Phase begonnenen Aktivitäten zu konsolidieren.

4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen

4.1 Armutsminderung

- **Zielgruppen-differenzierte Konzeption; Armutsanalyse**

Alle evaluierten Projekte ohne Ausnahme haben einen direkten oder indirekten Bezug zur Armutsbekämpfung. Indirekte Armutswirkungen entfalten z.B. die beiden Projekte in **Albanien** und **Bulgarien**, die ihre Partnerländer auf den späteren Beitritt in die EU vorbereiten und in diesem Zusammenhang die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung in der Landwirtschaft verbessern. Im Fall des Regionalprojektes **PIC** wurde der zunächst bestehende starke Zielgruppenbezug auf den **Fiji** zugunsten einer stärkeren Konzentration auf die regionalen und nationalen Rahmenbedingungen für (private) Waldbewirtschaftung verändert.

Die Mehrzahl der Projekte hat einen starken Zielgruppenbezug und die Mehrzahl der von den Projekten erreichten Haushalte gehört zur Kategorie der Armen. Insbesondere die in mehreren Projekten bestehende Ausrichtung auf Indigene (Beispiele: **Costa Rica, Nicaragua, Ecuador**) bedeutet eine Fokussierung auf die ärmste Bevölkerungsgruppe.

Nur in einem einzigen Fall (**Vietnam**) wird die Existenz einer vom Projekt durchgeführte Armutsanalyse erwähnt. Dieses Vorhaben war konzeptionell ganz auf Armutsbekämpfung ausgerichtet und Armutsanalysen wurden im Rahmen des Monitoring-Prozesses durchgeführt.

- **„Adäquate“ Armutswirkungen (Armutsminderung, Überwindung von Strukturproblemen)**

Die Projekte mit Zielgruppenbezug haben sich nicht nur bemüht, im Rahmen ihrer Maßnahmen direkt armutsmindernd zu wirken. Darüber hinaus haben sie dazu beigetragen, das Gewicht der Zielgruppen in wichtigen Entscheidungsstrukturen zu verstärken und dadurch ihre Beteiligung an wirtschaftlichen und politischen Prozessen zu intensivieren. Durch den Mehrebenenansatz ist es einigen Projekten gelungen, die Partizipation der Armen in wichtigen Entscheidungsgremien institutionell zu verankern und ihnen damit in stärkerem Maße Ver-

antwortung für das Management natürlicher Ressourcen (v.a. in den Bereichen Planung, Verhandlung und Interessensvertretung) zu übertragen (Beispiele: **Mauretanien, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Indien, PIC**).

Im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensbedingungen ist beispielsweise in **Vietnam** als Folge der Projektaktivitäten die Armutsrate in der ehemaligen Projektregion von 23% in 2000 auf 11% in 2005 gesunken, v.a. als Folge verbesserter landwirtschaftlicher Methoden (verbesserte Sorten, Diversifizierung, Fruchtwechsel, Düngung). Im Vergleich zu früheren Zeiten gibt es keine Hungerperiode mehr.

In **Ecuador** wurden Einkommenssteigerungen und Verbesserung der Ernährungssicherheit von ca. 400 Familien durch Pilzproduktion und Kakaoanbau erreicht. In **Indien** erhöhte sich das Familieneinkommen durch Mehrproduktion in der Landwirtschaft und der Milcherzeugung. Die Lebensbedingungen der Armen, vor allem der Frauen, verbesserten sich hier insbesondere durch bessere Wasserversorgung, Heu- und Futterproduktion für das Vieh und durch verkürzte Wege zur Brennholzgewinnung.

Durch Unterstützung eines Systems der Landzuteilung hat z.B. das Projekt in **Vietnam** zur Konfliktminderung beigetragen. Jede Familie bekam ein Stück Land zur Bewirtschaftung zugeteilt und dieses wurde in Landnutzungszertifikaten (Red Books) festgehalten. Von vielen interviewten Personen wurde berichtet, dass dies zu einer Verminderung von Streitigkeiten über Landnutzungsrechte geführt hat.

• **Erfolgsfaktoren**

Die Frage nach den Gründen für das Erreichen bzw. das Nicht-Erreichen von Armutswirkungen lässt einige wichtige Erfolgsfaktoren erkennen:

- Konzentration auf Einkommen schaffende Aktivitäten auf Zielgruppenebene (ca. 70% der Projekte)
- Intensive Zielgruppenberatung, Übertragung der Verantwortung für das Management der natürlichen Ressourcen auf die Bevölkerung, Partizipation der Armen in Entscheidungsinstanzen auf dörflicher Ebene (ca. 50% der Projekte)
- In fünf Fällen war die Verbesserung der landwirtschaftlichen Komponente der Projekte ausschlaggebend (durch verbesserte landwirtschaftliche Methoden, verbesserte Sorten, Diversifizierung, Fruchtwechsel, Düngung, Obstbau, biologische Kaffee- und Kakaoproduktion, etc.)
- In **Costa Rica** bestand einer der wichtigsten Erfolge der Projektunterstützung darin, den Indigenen Zugang zu verschiedenen staatlichen Programmen der Armutsbekämpfung zu verschaffen, die ihnen vorher nicht erreichbar waren
- In **Vietnam** war Landallokation ein wesentlicher Beitrag zur Armutsbekämpfung: jeder Familie wurde ein Stück Land zur Bewirtschaftung zugeteilt und dies in Landnutzungszertifikate (Red Books) festgehalten

• **Misserfolgsfaktoren**

Nur in zwei Fällen haben sich Berichte mit Gründen für Misserfolge bei der Armutsbekämpfung beschäftigt: Im Fall von Naturschutzprojekten muss darauf geachtet werden, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Randzonen die gleiche Bedeutung wie der Naturschutz bekommt. Auf keinen Fall darf die Schutzmaßnahme zu Einkommenseinbußen führen, wie das in **Ruanda** infolge von Wildschäden in der Randzone der Fall war.

Im Falle von **Lesotho** hat die Projektkonzeption ein zu großes Gewicht auf die fachlich-technischen Aspekte der Aufforstung und Erosionsbekämpfung gelegt und die ökonomischen Bedürfnisse der Zielbevölkerung vernachlässigt.

• **Schlussfolgerungen**

Unbestreitbar sind die evaluierten Projekte in der Armutsbekämpfung engagiert und haben z.T. beachtliche Erfolge erzielt. Die Hälfte der Evaluierungsberichte weisen allerdings darauf hin, dass die Projekte nicht in der Lage sind ihren konkreten Beitrag zur Armutsbekämpfung zu quantifizieren. Zum einen sind keine genauen Daten (Baseline und aktuelle Situation) verfügbar, die die allgemeinen Veränderungen in der Einkommenssituation der Zielgruppen

erkennen lassen. Zum anderen ist nicht ausreichend erkennbar, welche Wirkungen sich eindeutig auf das Projekt zurückführen lassen. Aus diesem Grund lässt sich aus den Evaluierungsberichten trotz unbestreitbarer Beiträge zur Armutsbekämpfung kaum entnehmen, wie viele Menschen tatsächlich von den Armutswirkungen der Projekte profitiert haben oder das in Zukunft tun werden.

Es fällt außerdem auf, dass die Evaluierungen Armutsbekämpfung in der Regel auf die monetäre Dimension von Armut reduzieren. Bei der ländlichen und besonders bei der indigenen Bevölkerung spielen aber auch andere Aspekte eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Verbesserung der Lebensbedingungen. Neben dem Geldeinkommen wird immer auch der Erhalt der natürlichen Ressourcen als wichtige Lebensgrundlage genannt. Nahrung aus Wald und landwirtschaftlicher Produktion, Holz als Energiequelle, Wildnutzung, Kakaoproduktion, Zugang zu Wissen und Regelung von Landnutzungskonflikten, Bildung und Ausbildung, Organisation und Vermarktung bestimmen die Lebensqualität ähnlich stark wie monetäre Aspekte.

4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter

- **Genderdifferenzierung, Genderanalyse**

Etwa die Hälfte der evaluierten Projekte hatte entweder eine allgemeine Wirtschaftsförderung als Zielsetzung (z.B. **Albanien, Bulgarien**), besaß einen regionalen Zuschnitt (**PIC**), unterstützte vorwiegend die Makro-Ebene oder hatte die landwirtschaftlichen Betriebe in einer bestimmten Region als Zielgruppe, gleichgültig ob sie von Männern oder Frauen geführt werden. Deshalb wurde keine Notwendigkeit einer Genderanalyse oder eines genderspezifischen Vorgehens für diese Projekte gesehen. Die meisten Projekte behandelten die Genderfrage auf pragmatische Weise, wenn sie sich im Laufe der Projektumsetzung stellte, stützten sich auf Erfahrungen von Vorläuferprojekten oder mobilisierten externe Unterstützung (z.B. in **Ecuador** durch Zusammenarbeit mit dem Nationalen Frauenrat). Nur in einem einzigen Fall (**Vietnam**) wurde das Projekt genderdifferenziert konzipiert und spezielle Fördermaßnahmen für Frauen geplant. Bereits im Vorfeld und während der gesamten Laufzeit wurden Genderanalysen im Rahmen des regulären Monitoring durchgeführt.

- **„Adäquate“ Genderwirkungen**

Wenn auch in den Projekten keine Genderanalysen oder genderspezifische Konzeptionen vorlagen, so haben doch die Projekte zahlreiche genderrelevante Maßnahmen durchgeführt, allerdings beschränkt auf Frauenförderung. Hierbei handelte es sich in erster Linie um Förderung traditioneller handwerklicher Verarbeitung von Naturprodukten, aber auch um Ökotourismus, Herstellung und Nutzung verbesserter Kochherde, Vermarktung, Abfallrecycling, Baumschulen, Erleichterung der Feuerholzbeschaffung, Hilfe bei der Gründung kleiner Wirtschaftsbetriebe sowie Aus- und Fortbildung. Einige Projekte haben sich darum bemüht, die Rechte der Frauen in der Landnutzung zu stärken, Frauen zunehmend in die Umsetzung des Projektes einzubeziehen und sie für die Übernahmen von Verantwortung in verschiedenen lokalen und regionalen Gremien zu qualifizieren.

In einigen Fällen wird darauf hingewiesen, dass Frauen zwar durch Unterstützung des Projektes mehr Einfluss im Projektumfeld erlangt haben, dass allerdings diese Veränderungen hinsichtlich mehr Gleichberechtigung noch nicht gesichert sind.

Was den Nutzen aus den Projekten betrifft, ist er nach Aussagen der Berichte in etwa gleichermaßen auf Frauen und Männer verteilt.

- **Erfolgsfaktoren für Genderwirkungen**

Den Projekten fehlt eine klare Genderorientierung und entsprechende Zielvorgaben, die im Rahmen der Erarbeitung einer Genderanalyse in der Vorphase hätten definiert werden können. In dieser Situation haben die meisten Projekte pragmatisch nahe liegende Maßnahmen der Frauenförderung aufgegriffen. Die Berichte erwähnen in diesem Zusammenhang eine Reihe von erfolgreichen Ansätzen, wo durch Projektmaßnahmen die Frauenbeteiligung am Ressourcenmanagement erhöht, die Gender-Lücke verringert und stärkere Ownership in der gesamten Zielbevölkerung erreicht werden konnte.

Zusätzlich limitierende Faktoren für eine gleichberechtigte Integration der Frauen sind sicherlich nach wie vor die sehr traditionellen Strukturen, die u.a. auch durch die islamische Religion bestimmt werden und gerade jungen Frauen die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen und Veranstaltungen außerhalb ihres Dorfes verbieten. Darüber hinaus lassen die extremen Arbeitsbelastungen (Haushalt, Mutterschaft) nur wenig Zeit für zusätzliche Aktivitäten außerhalb der traditionellen Aufgabenbereiche. Im Falle des Projektes in **Indien** ist die Zielgruppe streng hierarchisch strukturiert: Verwandtschaft, Kastenzugehörigkeit, Alter und vor allem das Geschlecht bestimmen den gesellschaftlichen Rang. Männer haben grundsätzlich einen höheren Status als Frauen. Das Projekt hat trotz dieses einschränkenden Hintergrunds eine Quotenregelung durchsetzen können, nach der heute mindestens ein Drittel der Mitglieder der Dorfentwicklungskomitees Frauen sind. Die Erfahrung in **Burkina Faso** zeigt, dass Frauen erst dann gleichberechtigt beim Ressourcenmanagement mitentscheiden werden, wenn sie Eigentum und Verfügungsrechte an Boden, Wasser, Wald erlangen können.

- **Schlussfolgerungen**

Das Fehlen einer Genderanalyse in den Projekten und die Tatsache, dass es in den meisten Fällen keine speziellen Indikatoren für den Genderbereich gibt, haben zur Konsequenz, dass die Projekte in diesem Bereich konzeptionslos wirken, dieser Frage zu wenig systematische Aufmerksamkeit schenken und sich die Genderansätze der Projekte fast ausschließlich auf klassische Frauenförderung beschränken.

4.3 Capacity Development

- **Art und Auswirkungen des „Capacity Development“**

Capacity Development entsprechend der OECD-Definition stellt einen umfassenden Prozess dar, der Menschen und Organisationen sowie gesellschaftliche Institutionen in den Partnerländern zu eigenständiger Entwicklung befähigen soll, Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse sowie Lernprozesse von Individuen und Institutionen eingeschlossen. Wenn Entwicklung entsprechend dem Leitbild für nachhaltige Entwicklung der GTZ als permanenter Such-, Aushandlungs- und Lernprozess verstanden wird, ist Capacity Development eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg dieses Prozesses. Man kann davon ausgehen, dass ein hoher Anteil der Projektleistungen auf die Verbesserung von individueller und institutioneller Handlungskompetenz zielt und dass erfolgreiches „Capacity Development“ gleichzeitig die höchste 'internal rate of return' der Projektwirkungen hat. Alle Projekte beinhalten Elemente von Capacity Development, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung.

In **Vietnam** war Capacity Development eine besondere Stärke und einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren des Projektes. An der Entwicklung und modellhaften Anwendung der Methoden und Verfahren für Landnutzungsplanung, Landallokation, Dorfentwicklungsplanung, Waldbewirtschaftung und landwirtschaftliche Beratung waren sowohl die Zielgruppen als auch die vietnamesischen Partnerbehörden intensiv beteiligt. Dadurch wurde zum einen die institutionelle Kapazität der Partner gestärkt, zum anderen wurden so auch wichtige Voraussetzungen für die weitere Anwendbarkeit und Replizierbarkeit der Verfahren geschaffen. Ein wichtiges Ergebnis des Projekts ist hierbei die institutionelle Verankerung der Methoden auf Provinzebene. So wurden vom Projekt in 750 Trainingskursen insgesamt 14.565 Teilnehmer geschult. Die ex-post-Evaluierung stellte fest, dass die in Form von Handlungsanleitungen verbreiteten Methoden des Projektes (Landnutzungsplanung, etc) auch nach Projektende noch vielfach genutzt werden und die Wirkungen dieser Anwendung wiederum Verbreitung finden. Dabei gelang es dem Vorhaben auch, die partizipativen Methoden im Curriculum verschiedener Ausbildungseinrichtungen auf Provinz- und Distriktebene (Vocational Schools, Agricultural Training Centers) zu verankern. Nach Aussagen von Gesprächspartnern wirkte sich das Training direkt auf die Leistungsfähigkeit der einheimischen Beratungs- und Umsetzungsstrukturen aus.

In **Albanien** hat die Kompetenzbildung durch das Projekt (z.B. durch Unterstützung von Gesetzgebung, Vermarktung und Standardisierung) den Annäherungsprozess des Landes an

die EU nachhaltig beschleunigt. Die erreichte Verbesserung der institutionellen Kapazität wird drüber hinaus auch ausländische Direktinvestitionen anziehen.

In **Bulgarien** hat das Projekt Capacity Development auf mehreren Ebenen gefördert. Durch den vom Projekt vorangetriebenen Dialogprozess zwischen wichtigen Stakeholdern konnten diese gemeinsame politische Positionen entwickeln, Strategien formulieren und politischen Einfluss nehmen. Außerdem wurden Fortbildungskonzepte auf der Grundlage einer Bedarfserfassung bei der Zielgruppe erarbeitet. Die Programme wurden mit der EU-Delegation, mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Forsten sowie wichtigen Mittlern und Multiplikatoren (Nationaler Landwirtschaftlicher Beratungsdienst, private Landwirtschaftsberater, landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften und Verbände) abgestimmt. Die Umsetzung der Fortbildungskonzepte erfolgt in mehreren Modulen. Jedes Modul enthält eine Trainingphase für ausgewählte Vertreter von Dienstleistern (Trainer/Mittler) und eine Multiplikationsphase. In dieser führen qualifizierte Dienstleister Multiplikationsseminare durch, in denen der Wissenstransfer zu den landwirtschaftlichen Produzenten als eigentliche Zielgruppe erfolgt.

Auch in **Äthiopien** hat das Projekt durch ein spezielles Ausbildungsprogramm die Handlungskompetenz der Zielgruppen und Mediatoren sowohl theoretisch als auch 'on-the-job' gestärkt und ebenfalls Trainer ausgebildet.

In **Burkina Faso** war "Capacity Development" auf allen Interventionsebenen die tragende Basis für die Umsetzung des Projektes, vor allem im Hinblick auf Konfliktmanagement der lokalen Bevölkerung. In **Nicaragua** hat das Projekt durch Kapazitätsbildung insbesondere den Bereich der Geberabstimmung und der SWAPs unterstützt. In **Ruanda** unterstützte das Projekt durch 'Capacity Building' auf der Ebene des Ministeriums die Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen für den Schutz von Naturparks und zum Ausweisen von Pufferzonen und schuf damit die wesentliche Voraussetzung für die weitere Umsetzung des Projektes.

• **Erfolgsfaktoren für Capacity Development**

Eine Schlüsselbedeutung für erfolgreiches "Capacity Development" hat zweifellos der Mehrebenenansatz eines Projektes. Er erlaubt die Einflussnahme auf allen wichtigen Ebenen, eine Beeinflussung der wichtigen Stakeholder und stärkt die Glaubwürdigkeit der Projektvorschläge durch die Verankerung in der praktischen Erfahrung an der Basis. Beispielsweise war in **Ruanda** nach Wegfall des Mehrebenenansatzes in der zweiten Phase kein Capacity Development auf politischer Ebene und bei der Durchführungsorganisation mehr möglich.

In den Berichten werden eine Reihe von Faktoren genannt, die im jeweiligen Kontext der Projekte als wichtig für Capacity Development erscheinen:

- **Auf der Partnerseite:** Wille zur Veränderung und Offenheit bei den Adressaten (Institutionen oder Personen) des 'Capacity Building'; Bereitschaft zu Konsultationsprozessen mit wichtigen Stakeholdern; tatkräftige Beteiligung der CP-Institution; Trainingsprogramme, Workshops, grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch
- **auf der Seite des Projektes:** Neben Mehrebenenansatz ausreichende Sachkompetenz und Kontinuität im Projekt (Erfahrungsbasis durch Pilotmaßnahmen!), zeit- und sachgerechte Mobilisierung von externem Sachverstand, gute Dokumentation der Projekterfahrungen, intensive „Awareness“-Aktivitäten und PR-Arbeit des Projektes.

• **Schlussfolgerungen**

Die Beispiele zeigen, dass konsequente Kapazitätsbildung eine besonders wichtige Voraussetzung für besseres Ressourcenmanagement und besonders für die Nachhaltigkeit von Maßnahmen ist. In Fällen, wo Projekte stark in 'Capacity Development' investiert haben, wird dieses zu einem der entscheidenden Erfolgsfaktoren des Projektes. Es wird ebenfalls deutlich, dass Capacity Development ein umfassender Ansatz ist, der sowohl auf die Gestaltung nationaler Politiken, Gesetze und Strategien sowie auf die Qualität von Governance als auch auf die Gestaltungsfähigkeit der „Stakeholder“ auf allen Ebenen einwirken muss.

In keinem der Evaluierungsberichte wird erwähnt, dass zu Beginn des Projektes oder schon während der Planung eine gezielte Einschätzung des Bedarfs an Capacity Development („Capacity Needs Assessment“) erfolgte.

4.4 Leitbild nachhaltige Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Millenniumsziele bedeutet Verbesserung der Lebensbedingungen durch erfolgreiches Wirtschaften, gerechte Chancenverteilung und schonenden und erhaltenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Da diese Aspekte in Konflikt miteinander stehen können, ist ein permanenter Aushandlungsprozess ein wichtiges Element der nachhaltigen Entwicklung.

Alle evaluierten Projekte weisen Elemente nachhaltiger Entwicklung im Sinne eines ganzheitlichen, prozess- und werteorientierten Ansatzes auf, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung. Bei einigen Projekten (**Vietnam, PIC, Burkina Faso**) scheint das Leitbild nachhaltiger Entwicklung der GTZ besonders stark durch.

Alle Projekte streben nach einem **ganzheitlichen Ansatz**, d.h. nach einer Verknüpfung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzung sowie von Fach-, Organisations- und Politikberatung auf allen Ebenen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist ein Mehrebenenansatz, ohne den ein solcher Anspruch nur schwer umgesetzt werden kann. Ein **prozessorientierter Ansatz** im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe wird ebenfalls von allen Projekten verfolgt. Die Projekte bemühen sich, eine von lokalen Gruppen, den lokalen Regierungen und zentralstaatlichen Behörden gemeinsam getragene Verantwortung für den Erhalt der natürlichen Ressourcen zu fördern. Besonders die Projekte, die sich der armen Landbevölkerung und mit Indigenen als Zielgruppen befassen (**Indien, Nicaragua, Ecuador, Äthiopien, Burkina, Ruanda**), verfolgen ein Entwicklungskonzept, das soziale, privatwirtschaftliche, kulturelle und Umweltkomponenten integriert und eine stärkere Selbstbestimmung der Zielgruppen erreichen will.

Die Projekte in **Albanien** und **Bulgarien**, die die Landwirtschaft der Länder auf einen Beitritt zur EU vorbereiten sollen, konzentrieren sich in besonderem Maße auf Herstellen von Transparenz über Akteursinteressen und die Erleichterung des Zusammenwirkens von Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, wobei die Schaffung von Strukturen für permanente Aushandlungsprozesse eine wichtige Rolle spielen. Auch beim Regionalprojekt **PIC** ist der prozessorientierte Ansatz zwingend und eine sehr deutlich zu erkennende Handlungsgrundlage, weil sich der Wald in der Projektregion überwiegend in Privatbesitz befindet und die Verbesserung des Ressourcenmanagement sehr stark von der Qualität des Aushandlungsprozesses zwischen Staat und Privatgesellschaft geprägt wird.

Das dritte Element des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung, der **werteorientierte Ansatz** im Sinne von Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, guter Regierungsführung sowie sozialer und ökologischer Marktwirtschaft, wird von den Projekten vor allem im Rahmen ihrer Beratung auf der nationalen Ebene wahrgenommen. Mindestens sieben Projekten ist es über ihren Mehrebenenansatz gelungen, die Governance durch mehr Transparenz, Unterstützung der Gesetzgebung sowie durch Mitwirkung bei strategischen Gremien positiv zu beeinflussen. Praktisch alle Projekte leisten Beiträge zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten durch ihre partizipativen Ansätze, durch Unterstützung von Multi-Stakeholder-Dialogen, Regelung von Konflikten durch Aushandlungsprozesse, Landnutzungsplanung und Landallokation sowie durch die Schaffung von Abstimmungsstrukturen, in denen auch Indigene ihre Stimmen und Rechte zur Geltung bringen können. In diesem Bereich brauchen die Projekte die Unterstützung des BMZ im Rahmen des Politikdialogs.

Das Projekt in **Vietnam** hat durch seine Unterstützung zur Eintragung von Landrechten in so genannte „Red Books“ die Landallokation gefördert und dadurch einen beispielhaften Beitrag zu mehr Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit geleistet. Die Projekte in **Albanien** und **Bulgarien** haben den beiden Ländern geholfen, durch die Unterstützung der Annäherung an die EU einen beachtlichen Schritt in Richtung sozialer und ökologischer Marktwirtschaft zu tun. Auch in **Ecuador** ist es durch die Förderung von Kleinbetrieben und in **Nica-**

ragua durch die Mobilisierung von PPP-Unterstützung für den Kakaoanbau und die Holzverarbeitung gelungen, Bezüge zu sozialer und ökologischer Marktwirtschaft herzustellen.

- **Schlussfolgerung**

Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung ist in der Mehrzahl der Projekte ein erkennbares gestaltendes Element der Projektumsetzung, obwohl dieses Leitbild nicht systematisch in die Planung der meisten Projekte eingebracht worden ist (über die Hälfte der evaluierten Projekte ist in einer Zeit geplant worden, als nachhaltige Entwicklung noch kein strukturierter Ansatz in der EZ war). Wenn künftig eine stärkere Orientierung der Projekte auf dieses Leitbild gewünscht wird, muss das bereits in der Planungsphase geschehen und auch mit den Partnerländern abgeklärt werden.

5. Fachliche Bewertung

- **Beratungskonzept zielführend?**

Bis auf eine Ausnahme wurden die Konzepte und Beratungskonzepte der Projekte als angemessen und zielführend beurteilt. Insgesamt entsprachen die Projekte den Bedürfnissen der Zielgruppe und der Partnerorganisation. Partizipatives Vorgehen, professionelle Beratungsmethoden, ausreichend lange Laufzeiten der Vorhaben (einige Ausnahmen!), flexible Handlungsspielräume und relativ breit angelegten Projektansätze (v.a. Mehrebenenansatz) sowie die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnerorganisationen und anderen Gebern waren die Stärken der Projekte und die Gründe für die in der Regel hohe Wertschätzung der Projektleistungen. In mehreren Fällen wurde das Management der Projekte und das Engagement des Projektteams als hervorragend und wesentlich für den Projekterfolg herausgestellt.

In **Burkina Faso** war das deutsche Projekt zunächst auf eine Koordinierungsfunktion in einem Multigeber-Programm mit gemeinsamer Strategie („Programme Sahel Burkinabé“) zugeschnitten. Da die anderen Beteiligten nach den ersten Jahren einer gemeinsamen Koordination unterschiedliche Schwerpunkte und Ansätze verfolgten, wurde der ursprüngliche Programmansatz des deutschen Projektes in einen eigenen Projektansatz umgewandelt.

In **Costa Rica** war die Counterpartinstitution wegen interner Auseinandersetzungen über entwicklungspolitische Prioritäten nicht in der Lage, sich entschlossen hinter das Projekt zu stellen, so dass das Projekt trotz angemessener Konzeption nur Teile seines geplanten Programms erfolgreich umsetzen konnte.

In **Lesotho** wurde das Projektkonzept als nicht angemessen beurteilt. Der forstliche Beratungsansatz (Social Forestry) wurde zu stark formalisiert („packages“), auf forstlich-technische Aspekte begrenzt und wenig zielgruppenorientiert umgesetzt. International erfolgreiche entwicklungspolitische Ansätze zur Gemeindeentwicklung und Selbsthilfeorganisation wurden ignoriert und nicht bei der Konzeption des Projektes berücksichtigt.

Wiederkehrende konzeptionelle Schwächen hinsichtlich des breitenwirksamen Einsatzes der Projektergebnisse (u.a. unzureichendes Monitoring und Dokumentation der Wirkungen) sind bei der Mehrzahl der Projekte zu beobachten (Ausnahmen: **PIC, Vietnam, Indien**).

- **Mehrebenenansatz**

Die Mehrheit der Projekte verfolgt einen Mehrebenenansatz als „mode of delivery“. In der Regel ergänzen sich drei Programmkomponenten konzeptionell:

- Auf lokaler (einschließlich betrieblicher) Ebene wird die Befähigung der Zielgruppen (Produzenten und ihre Verbände, Unternehmer, etc.) für betriebsorientierte Maßnahmen, Methodenentwicklung bzw. Anpassung von Instrumenten, für nachhaltige Ressourcengewirtschaftung, zur Selbsthilfe-Organisation sowie für privatwirtschaftliche Ansätze gefördert.

- Auf einer Zwischenebene (Kommune, Distrikt, Provinz, Region) wird beispielsweise durch Beratung ein raumordnerisches, kommunales und regionales Flächen-, Risiko- oder Schutzmanagement gefördert, welches Eigentums- und Nutzungsrechte und wirtschaftliche Entwicklungspotenziale sichert und Konflikte verringert.
- Auf der nationalen Ebene erfolgt eine Beratung bei der Gestaltung politischer Rahmenbedingungen, v.a. zur Verbesserung der „Governance“. Das schließt die Förderung der Rolle der staatlichen Verwaltung bei der Operationalisierung internationaler Vereinbarungen und nationaler Sektorprogramme und die Unterstützung bei der Abstimmung innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft ein.

Ein Mehrebenenansatz erfordert einen besonderen Steuerungsaufwand und birgt die Gefahr, dass sich der Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen des Projektes durch ein zu breites Interventionsspektrum verzettelt. Die evaluierten Projekte zeigen, dass dieses Risiko in der Regel durch die Vernetzungseffekte dieses Ansatzes und die stärkere Wahrnehmung durch den Partner mehr als ausgeglichen wird. Obwohl der Mehrebenenansatz von zehn der 14 evaluierten Projekte praktiziert wird, geht keiner der Berichte detailliert darauf ein, wie die Verzahnung der Aktivitäten der Projekte auf den verschiedenen Interventionsebenen konkret funktioniert und welche Dynamik sich daraus für die Wirkungen der Projekte ergibt.

• **Politikberatung**

Von den zahlreichen Ergebnissen, die die Projekte durch Politikberatung erzielt haben, werden einige beispielhaft genannt:

In **Albanien** gelang es dem Projekt zusammen mit den einheimischen Organisationen, wesentliche Hindernisse auf der politischen Ebene für die künftige landwirtschaftliche Entwicklung zu beseitigen. Das wird nicht nur zu einer besseren Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen führen, sondern auch zu mehr Investitionen in die Landwirtschaft.

In den **Pacific Island Countries** gehen nahezu alle Politik- und Strategiedokumente zu nachhaltiger Forstwirtschaft der Mitgliedsländer auf die intensive Beratung und die Pilotprojekte des Regionalprojektes zurück. Außerdem hat das Projekt durch seine intensive Zusammenarbeit mit der Regionalorganisation SPC einen Strategieplan zur nachhaltigen Waldwirtschaft in der Region mitgestalten können. In **Äthiopien** konnte das Projekt gemeinsam mit USAID, WFP und anderen Organisationen einen Orientierungsrahmen für „Community Based Participatory Watershed Development“ erarbeiten.

In **Indien** enthält die 2006 publizierte „Forest Sector Policy and Strategy“ eine Reihe von Elementen, die im Rahmen des deutschen Projektes entwickelt und erprobt wurden. Das Projekt in **Mauretanien** konnte durch seine Beratung die Verabschiedung eines nationalen Umweltaktionsplanes, die Errichtung eines Staatssekretariats für Umwelt sowie die Verabschiedung eines neuen Weidegesetzes (Code pastoral) unterstützen.

Das Zusammenspiel der Projektinterventionen auf verschiedenen Ebenen ist im Fall des Projektes auf den **Philippinen** beispielhaft gelöst. Die institutionelle Verankerung erfolgte über ein 'Multi-Stakeholder-Memorandum of Agreement' mit klarer Rollenklärung und Selbstverpflichtung der jeweiligen staatlichen, kommunalen/dörflichen und NRO Akteure. Die hier erreichte Transparenz der Verfahren, die den privaten und staatlichen Stellen außerhalb der Forstverwaltung Mitspracherechte und Verpflichtungen bei Schutz und Nutzung von natürlichen Ressourcen auf staatlichem Waldland eröffneten, trug wesentlich zur Verbesserung von 'Governance' im Ressourcensektor der Provinz Quirino bei und wurde schließlich als Politikrichtlinie auch auf nationalem Niveau vorgegeben.

Die Erfahrung zeigt, dass eigene Erfahrung mit Problemlösungen an der Basis die Glaubwürdigkeit der Projektberatung fördert.

• **Natürliche Ressourcen als Wirtschaftsfaktor**

In einigen Ländern haben die Projekte über bloße Mikromaßnahmen hinaus strukturbildende Ansätze fördern können. In **Albanien** hat das Projekt beispielsweise ein wirksames Nahrungsmittel-Kontrollsystem installieren können. In **Äthiopien** wurden mit Unterstützung eines

PPP-Kaffee-Projektes bis dahin vernachlässigte wilde Kaffee-Sorten zu qualitativ hochwertigem „Forst-Kaffee“ zertifiziert. Dadurch erzielten die Kaffeebauern heute Spitzenpreise. In **Bulgarien** gelang die Einführung eines Zertifizierungssystems für Pflanzgut, das beispielhaft auch auf andere landwirtschaftlicher Produkte übertragen werden kann. Die Möbel herstellenden Betriebe der Projektregion in **Costa Rica** wurden durch eine umfassende Ausbildung in die Lage versetzt, Marktzugang, Rentabilität, Qualität, Nachhaltigkeit und Beschäftigung zu steigern. Der Absatz holzverarbeitender Betriebe in **Nicaragua** wird durch eine Zertifizierung mit dem FSC-Siegel gefördert. Das Projekt fördert außerdem in den indianischen Gemeinschaften unternehmerische Kapazitäten, so dass diese Holz selbst verarbeiten und vermarkten können. In **Vietnam** ist es dem Projekt gelungen, ein System von permanenten Landnutzungs-Zertifikaten (Red Books) einzuführen, die als Sicherheit für Bankkredite genutzt werden können.

- **Ressourcenmanagement und Governance**

In fünf Fällen weisen Evaluierungsberichte darauf hin, dass die Situation in den jeweiligen Partnerländern durch Korruption und illegale Einflussnahme geprägt ist. Die Korruption bleibt weiterhin ein ernst zu nehmendes Problem, vor allem bei der Erteilung von Genehmigungen für Bauvorhaben und Infrastruktur mit negativen Umweltwirkungen sowie hinsichtlich des verbreiteten illegalen Holzeinschlags. Es wird jedoch nicht konkret analysiert, welche Auswirkungen dies auf die Aktivitäten des Projektes hat und hinterfragt, welche Rolle das jeweilige Projekt in diesem Zusammenhang zur Verringerung des Problems spielen kann.

- **Beitrag zur Konfliktminderung**

Einer Reihe von Projekten ist es gelungen, zur Verminderung von Konflikten im Zusammenhang mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen beizutragen, und zwar auf unterschiedliche Weise: In **Ruanda** konnte durch Einwirkung des Projektes die bisher praktizierte korrupte und illegale Nutzung eines Naturparks durch Intervention auf der politischen Ebene eingeschränkt werden, und ein System des „benefit sharing“ für Anrainer von Schutzzonen wurde eingeführt. In **Nicaragua** hat das Projekt einen politischen Beitrag zur Konfliktlösung geleistet, indem es die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Landnutzung durch die Abstimmungsgremien und Flächennutzungspläne unterstützt.

In **Vietnam** hat die Einführung von Landnutzungsplanung, Landallokation und von Forstregeln nach Aussagen von Zielgruppenvertretern die Rechtssicherheit der Landnutzung verbessert und zur Vermeidung von Konflikten beigetragen.

Konflikte zwischen Ackerbauern und Viehhaltern in **Burkina Faso** können heute besser und direkt gelöst werden, weil das Projekt in der Region die Einrichtung von Strukturen zur Regelung von Landnutzungskonflikten unterstützt hat.

6. Auftragsmanagement

Grundsätzlich waren die „Modes of delivery“ und das eingesetzte Personal in den Projekten angemessen. Vor allem der Mehrebenenansatz, der die Arbeit an der Basis mit strategischer und politischer Einwirkung auf nationaler Ebene verbindet, findet bei den Partnern Anklang und bei anderen Gebern starke Beachtung. In den Partnerländern wird vor allem die Kohärenz zwischen der Identifikation der Bedürfnisse, der Formulierung der Interventionen und der Art der Projektdurchführung gelobt.

Eine Einschränkung wurde im Falle **Lesothos** gemacht. Hier kamen die „modes of delivery“ wegen eines zu engen forsttechnischen Ansatzes bei der Umsetzung nicht zur Geltung; eine Umsteuerung auf einen breiteren partizipativen Ansatz misslang, weil es nicht gelang, privatwirtschaftliche (z.B. im Bereich der Baumschulproduktion) und partizipative Elemente (z.B. durch Einführung von „Social Forestry“-Ansätzen) stärker zur Geltung zu bringen.

- **„Program-Based Approaches“**

In zwei Fällen beschreiben die Berichte ein Engagement der Projekte bei der Entwicklung von Sektorprogrammen. In **Vietnam** trug das Projekt im Rahmen seiner Beteiligung an der

„Grünen Gruppe“ der deutschen Durchführungsorganisationen zur Erarbeitung eines Sektor-schwerpunktpapiers für Vietnam bei.

Das deutsche Vorhaben in **Nicaragua** nimmt an drei SWAPs teil. Der Arbeitsaufwand für die Mitarbeit in den drei SWAPs ist erheblich. Die Geberdichte in Nicaragua ist im Bereich Ressourcenschutz sehr hoch. Die Koordination der internationalen Geber erfolgt an Gebertschen, an der die Mehrzahl der offiziellen Geber mit unterschiedlicher Intensität teilnimmt. Die Beteiligung des deutschen Projektes wird wegen seiner Fähigkeit geschätzt, Wissen aus seiner praktischen Arbeit in derartige strategische Abstimmungsprozesse einzubringen.

• **Projektsteuerung**

Die Projektsteuerung bekommt bis auf wenige Einschränkungen gute bis sehr gute Noten. Es wird wiederholt unterstrichen, dass die Qualität der Projektumsetzung in hohem Maße von der fachlichen Kompetenz, der Motivation und der Kommunikationsfähigkeit des Projektteams abhängt. Da die Projekte nur über begrenzte Budgets verfügen, ist darüber hinaus die Fähigkeit sehr wichtig, die Projektunterstützung gemeinsam mit den Partnern auf Schlüsselaspekte zu konzentrieren.

Als weitere wichtige Aspekte einer erfolgreichen Projektsteuerung werden in nahezu allen Berichten genannt:

- Gutes Monitoring, gute Dokumentation; geschickte Nutzung des Mehrebenenansatzes, gezieltes "Capacity Building"
- Partizipative Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen und Zielgruppen
- Focus auf Institutionalisierung der Verfahren und Kapazitätsentwicklung, hohe Professionalität und Kontinuität in der Durchführung unter Beachtung der Standards (Partizipation, Gender, Baseline-Studien), gute Dokumentation und Netzwerkarbeit des Projektpersonals.

• **Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen**

Im Hinblick auf die Beziehungen zu den Partnerinstitutionen wird eine Reihe von kritischen Anmerkungen gemacht. So wird beispielsweise die häufige Umplanung, Neuplanung und Umbenennung von Programmen und Projekten der deutschen EZ in **Ecuador** für mangelnde Sichtbarkeit und Klarheit gegenüber Partnerinstitutionen und Zielgruppen verantwortlich gemacht. Im Fall der **Philippinen** wird das Fehlen einer systematischen Integration des Vorhabens in die Partnerstrukturen auf nationaler und Provinzebene kritisiert. Hier wurde das Vorhaben bis 2001 mit eigener paralleler Struktur geplant und durchgeführt. Diese Parallelstruktur hat sich insgesamt nur als bedingt geeignet für die langfristige Verankerung des Projektansatzes erwiesen.

Im Fall **Äthiopiens** stellt der Bericht fest, dass die Partnerseite Probleme damit hat, die komplizierten Zusammenhänge zwischen den am Programm beteiligten deutschen Durchführungsorganisationen zu durchschauen. Insbesondere sind die jeweiligen Rollen, Verantwortlichkeiten sowie Kommunikationslinien und das Berichtswesen unklar. In **Costa Rica** ist das Projekt durch interne Auseinandersetzungen der Durchführungsorganisation sehr stark in Mitleidenschaft gezogen worden.

Im Fall **Indiens** wird auf eine interessante Lösung hingewiesen, die sich positiv auf die Zusammenarbeit zwischen dem Projekt und den Stakeholdern auf der indischen Seite ausgewirkt hat. Das Projekt hat hier eine spezielle Einrichtung gegründet („Himachal Pradesh Eco-Development Society“), die einerseits die beteiligungsorientierten Planungsprozesse auf Dorfebene unterstützt und andererseits die Beteiligung des staatlichen Forstdienstes und anderer staatlicher Dienste organisiert.

Obwohl die Evaluierungen in fast allen Fällen auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit den nationalen Durchführungsorganisationen hinweisen, geht mit Ausnahme der erwähnten Fälle kein Bericht detailliert auf Fragen der Wechselwirkung zwischen dem Projekt und den

nationalen Durchführungsorganisationen ein. Dadurch bleibt offen, ob dieses als ein Zeichen für reibungsloses Zusammenarbeiten gewertet werden kann.

- **Kooperationsbeziehung/-qualität in der EZ/IZ**

Die Projekte sind überwiegend in ein Geflecht von Kooperationsbeziehungen sowohl mit anderen deutschen Durchführungsorganisationen als auch mit anderen Gebern einbezogen. Eine Koordination im Rahmen der deutschen EZ erfolgt in **Vietnam** beispielsweise über die sogenannte „Grüne Gruppe“ Vietnams, in der alle EZ-Organisationen in regelmäßigen Treffen ihr Vorgehen abstimmen. Die Koordination der deutschen Durchführungsorganisationen in **Ecuador** erfolgt durch regelmäßige Treffen des „Grünen Bereichs“. Bemerkenswert ist hier die gemeinsame Berichterstattung des Sektors gegenüber dem BMZ. Es ist jedoch verfrüht, schon von einer „EZ aus einem Guss“ zu sprechen, da die einzelnen Organisationen weiterhin separate Planungen durchführen und Zeithorizonte und Personaleinsatz nur bedingt abgestimmt sind. Die unterschiedlichen Verfahren der deutschen Durchführungsorganisationen erschweren ihre Integration in die einheimischen Strukturen.

In **Nicaragua** werden Anstrengungen unternommen, um die Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss umzusetzen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit koordiniert sich über das Länderteam. Es gibt einen Schwerpunkt im Bereich Umwelt. Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde ein neues Sektorstrategiepapier für den Umweltsektor ausgearbeitet, das die Arbeitsschwerpunkte von DED und GTZ festlegt.

Hinsichtlich der Verbindung deutscher Projekte mit anderen Gebern und ihren Projekten zeigt der Fall von **Äthiopien** und **Mauretanien**, wie gut funktionierende Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen aufgebaut werden konnten. Es existiert eine Gebergruppe für das Management natürlicher Ressourcen. Eine wichtige Funktion dieser Gruppe ist die Umsetzung der „Paris-Erklärung“. Das GTZ-Projekt hat im Fall Äthiopiens die Sekretariatsfunktion für diese Gruppe übernommen. In **Ruanda** ist dem Projekt durch seine Kooperationsbeziehungen die Anwerbung von EU-Drittmitteln gelungen.

Der Fall von **Burkina Faso** zeigt, dass Kooperation und Koordination nicht immer gelingen: die nationale Counterpart-Organisation war unfähig, ihre Koordinierungsaufgaben im PSB wahrzunehmen. Deshalb scheiterte auch die geplante Multigeber-Zusammenarbeit und das als Programm geplante PSB löste sich weitgehend in Einzelprojekte auf.

7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen

Bei allen evaluierten Projekten wird die **Relevanz**, d.h. die Übereinstimmung mit der Grundausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik wie auch mit den Zielen der jeweiligen Partnerländer bekräftigt. Das gilt ebenso für die wichtigen nationalen Sektorpolitiken wie z.B. nationale Strategien zur Armutsbekämpfung. Auch der Begründungszusammenhang zwischen den Projektmaßnahmen und den entwicklungspolitischen Zielen („Kausalität der Wirkungsketten“) wird in allen Fällen als realistisch eingeschätzt. Daraus lässt sich ein hoher Grad an Kohärenz der entwicklungspolitischen Maßnahmen mit den nationalen Prioritäten und Entwicklungsbemühungen der Partnerländer ablesen. Wie eine Reihe von Beispielen zeigt, sind dadurch allerdings Probleme bei der Umsetzung nicht auszuschließen. Diese Probleme gehen einerseits auf Mangel an „ownership“ und andererseits auf Zielkonflikte auf der Partnerseite zurück.

Bei den meisten der evaluierten Projekte wurde festgestellt, dass ihre Zielsetzung realistisch und die **Zielerreichung** den Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessen ist. Bis auf wenige Ausnahmen haben die evaluierten Projekte ihre Projekt-/Programmziele entsprechend ihrer Potenziale und Kapazitäten erreicht. Hierbei ist ein positiver Zusammenhang mit der politischen Unterstützung im Partnerland, dem Grad der Integration des Projektes in die einheimischen Strukturen, der Länge der Laufzeit und der Praktizierung eines Mehrebenenansatzes erkennbar. Die Verfolgung der Zielerreichung ist allerdings verbesserungsbedürftig. So fehlt in den meisten Fällen eine gründliche Analyse der Situation zu Beginn des Projektes, nicht nur im Hinblick auf die Situation der Zielgruppe,

sondern auch auf die Rahmenbedingungen. Dadurch wird die Erfassung von Veränderungsprozessen infolge von Projektaktivitäten erschwert. Auch beim projektinternen Monitoring und der Dokumentation der Projektwirkungen sind Schwächen zu erkennen.

Die meisten Projekte haben in beachtlichem Umfang strukturell wirksame übergeordnete **Wirkungen** erzielt, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppen. Einigen Projekten ist es gelungen, auf gesetzliche Rahmenbedingungen und „Governance“-Fragen Einfluss zu nehmen. Der Mehrebenenansatz wird immer wieder als einer der entscheidenden und wichtigsten Gründe für die Erreichung der indirekten Wirkungen der Projekte genannt. Auch in diesem Zusammenhang sind Schwächen hinsichtlich der (oft oberflächlichen) Dokumentation der Ausgangssituation ersichtlich, die eine Zuordnung der Veränderungen zu entsprechenden Projektinterventionen erschweren. Die Frage der Erzielung von Breitenwirkung durch die Projekte wird in den Berichten nicht systematisch aufgegriffen. Einzelne Projekterfahrungen lassen jedoch den Schluss zu, dass TZ dann Breitenwirkung erzielen kann, wenn die erprobten Problemlösungen des Projektes gut dokumentiert, in der Öffentlichkeit und auf der politischen Ebene überzeugend bekannt gemacht und in wichtige nationale Entwicklungsstrategien integriert worden sind.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis (**Effizienz**) wird in den meisten Berichten anhand der Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen und der angewandten Instrumente bewertet. Die Art der Leistungserbringung wird in neun Projekten positiv bis sehr positiv eingeschätzt. Damit wird den Projekten bescheinigt, dass sie ihre Aufgaben auf effiziente Weise wahrnehmen. Für die Beurteilung der Effizienz ergibt sich bei der TZ generell die Schwierigkeit, dass es für kaum eine der Projektkomponenten möglich ist, die Wirkungen quantitativ zu erfassen und monetär zu bewerten. Damit entfällt die zentrale Voraussetzung für eine genaue Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Bei allen Projekten wird eine zumindest teilweise **Nachhaltigkeit** der Projektwirkungen unterstellt, auch bei den drei Projekten, deren nachhaltige Wirkungen insgesamt als unzureichend bewertet wurden. Die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen wird im Vergleich mit den anderen DAC-Kriterien deutlich am schlechtesten bewertet. Einerseits springt eine durchgehende Unsicherheit bei der Beurteilung von Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit Ressourcenmanagement ins Auge, die offensichtlich in der vielschichtigen Problematik des Ressourcen-Themas begründet ist. Andererseits sind die Projekte mit hohen Nachhaltigkeitserwartungen konfrontiert, die mit den verfügbaren Mitteln im Ressourcenbereich nicht zu erreichen sind.

Die überwiegende Zahl der evaluierten Projekte ist in der **Armutsbekämpfung** engagiert und hat z.T. beachtliche Erfolge erzielt. Mehrere Evaluierungsberichte weisen allerdings darauf hin, dass die Projekte nicht in der Lage sind, ihren konkreten Beitrag zur Armutsbekämpfung zu quantifizieren. Zum einen sind keine genauen Daten verfügbar, zum anderen ist nicht ausreichend erkennbar, welche armutsmindernden Wirkungen sich eindeutig auf das Projekt zurückführen lassen.

Genderdifferenzierung und -analysen sowie spezielle Indikatoren für den Genderbereich fehlen in den Projekten (bis auf eine Ausnahme). Das hat zur Folge, dass die Projekte in diesem Bereich konzeptionslos wirken und dieser Frage zu wenig systematische Aufmerksamkeit schenken. Die Genderansätze der Projekte beschränken sich fast ausschließlich auf klassische Frauenförderung.

Man kann davon ausgehen, dass ein hoher Anteil der Projektleistungen auf die Verbesserung von individueller und institutioneller Handlungs-Kompetenz („**Capacity Development**“) zielt. Die Erfahrung der evaluierten Projekte zeigt, dass konsequente Kapazitätsbildung eine besonders wichtige Voraussetzung für besseres Ressourcenmanagement ist. Andererseits wird auch deutlich, dass in Fällen, wo Projekte stark in „Capacity Development“ investiert

haben (z.B. **PIC, Vietnam, Bulgarien, Albanien**), dieses zu einem der entscheidenden Erfolgsfaktoren des Projektes wurde.

Alle evaluierten Projekte weisen Elemente **nachhaltiger Entwicklung** im Sinne eines ganzheitlichen, prozess- und wertorientierten Ansatzes auf, allerdings in sehr unterschiedlicher Ausprägung. Am stärksten sichtbar ist ein **ganzheitlichen Ansatz**, d.h. die Verknüpfung einer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzung sowie von Fach-, Organisations- und Politikberatung auf allen Ebenen. Alle Projekte verfolgen einen **prozessorientierten Ansatz** bei der Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Partnerseite durch Unterstützung von Dialog- und Aushandlungsprozessen und einer engeren Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Strukturen und dem Privatbereich. Der **wertorientierte Ansatz** im Sinne von Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung wird von den Projekten in der Form von Unterstützung partizipativer Strukturen und Vorgehensweisen sowie von Maßnahmen zur Sicherung von Nutzungsrechten und zur Verminderung von Konflikten wahrgenommen. Die Berichte vermitteln insgesamt nicht den Eindruck, als wenn das Leitbild nachhaltiger Entwicklung bereits bei ihrer Planung systematisch in die Gestaltung der Projekte eingebracht worden ist.

Grundsätzlich werden die „**Modes of delivery**“ der Projekte als angemessen und erfolgreich beurteilt. Vor allem der Mehrebenenansatz, der die Arbeit an der Basis mit strategischer und politischer Einwirkung auf regionaler und nationaler Ebene verbindet, findet bei den Partnern Anklang und bei anderen Gebern starke Beachtung. In den Partnerländern wird vor allem die Kohärenz zwischen der Identifikation der Bedürfnisse, der Formulierung der Interventionen und der Art der Projektdurchführung gelobt. **Kooperationsbeziehungen** mit anderen deutschen Durchführungsorganisationen (vor allem die Verbindung von TZ und FZ) werden von mehreren Berichten als wichtig und erstrebenswert erwähnt. Allerdings gibt es in Fällen bereits existierender Kooperationen zahlreiche Klagen und Verbesserungsvorschläge, die zeigen, dass derartige Kooperationsformen einen hohen Steuerungs- und Harmonisierungsbedarf haben. Effizient waren solche Kooperationen vor allem dann, wenn sie von Anfang an als gemeinsame Ansätze geplant waren, wenn es eine klare Trennung der Aufgabenbereiche der einzelnen Kooperationspartner gab und wenn hierfür klare Verantwortlichkeiten bestanden.

7.2 Stärken und Schwächen der Projekte; Erfolgs- und Misserfolgskriterien

Die Evaluierungsberichte geben eine Reihe von Hinweisen auf Faktoren, die zur erfolgreichen Umsetzung der Projekte beigetragen haben. Wegen der unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Projekte und der stark differierenden Rahmenbedingungen in den Partnerländern lassen sich verständlicherweise mit den im Folgenden aufgelisteten Aspekten keine Gewichtung verbinden:

- Am häufigsten unter den **förderlichen Aspekten** wird der Mehrebenenansatz genannt. Er ermöglicht einen Erfahrungstransfer von der lokalen zur politischen Ebene, die Einflussnahme auf Governance-Aspekte und Synergieeffekte zwischen den Ebenen. Außerdem erweitert er die Gestaltungsmöglichkeiten des Projektes und erhöht dessen Sichtbarkeit.
- "Capacity Building" auf allen Ebenen hat Schlüsselbedeutung für nachhaltiges Ressourcenmanagement.
- Kombination und Synergien zwischen TZ und FZ erhöhen die Attraktivität, Wirksamkeit und Akzeptanz von Projekten.
- Ressourcenschutzmaßnahmen sind nur erfolgreich im Verbund mit Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, insbesondere der Wirtschaftsförderung (wichtig: Anreizsysteme!), der Regelung der Landnutzung (einschließlich Zugang zu Boden) und mit Konfliktbewältigung.
- Ein integrierter Ansatz (Verbindung land-, vieh-, forst- und wasserwirtschaftlicher Elemente) mit starker sozioökonomischer Komponente und partizipatorischem Vorgehen im Sinne der von der GTZ verfolgten Ansätze zur ländlichen Entwicklung ist erfolgreicher als ein sektoraler Ansatz.

- Strategische Partnerschaften mit Unis, anderen Gebern und Organisationen, NROs und privaten Partnern für PPP erhöhen die Flexibilität und Effizienz.
- Gute Dokumentation der Projektwirkungen und PR-Arbeit erhöhen die Chancen für Breitenwirksamkeit.
- Eine enge Partnerschaft mit der nationalen Durchführungsorganisation ist unabdingbar für die reibungslose Umsetzung und den Projekterfolg.
- Für die Entwicklung, Erprobung und erfolgreiche Institutionalisierung von Methoden/Verfahren sowie für den Aufbau von Kapazitäten zur nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sind lange Projektlaufzeiten und viel Flexibilität erforderlich.
- Kompensation für Umweltdienstleistungen und andere Anreizsysteme bilden die Voraussetzung für ein wirtschaftliches Interesse der Zielgruppen an Ressourcenmanagement-Maßnahmen.
- SWAPs bieten die Chance für Projekte, mit anderen Gebern koordiniert vorzugehen und ein längerfristiges Engagement des Partnerlandes für Ressourcenmanagement zu erreichen.
- Die frühzeitige Erkennung bestehender Zielkonflikte ist wichtig. Lösungsansätze müssen die Interessen mit einbeziehen, die dem Widerstand der konfliktären Akteure zugrunde liegen. Wichtig: Förderung interner Reflexionsprozesse.
- Die Stärkung von Kapazitäten des Umweltmanagement auf Gemeindeebene, sowohl in Naturschutz- als auch in Dezentralisierungsvorhaben. Dabei ist neben der Ausbildung von technischen Einheiten in Munizipalverwaltungen die Einbeziehung der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung, wenn Umweltmanagement über Genehmigungen und Verbote hinaus umgesetzt werden soll.

Die evaluierten deutschen TZ-Projekte haben besondere **Stärken und komparative Vorteile** in Ansätzen der Strategie- und Politikentwicklung sowie der Einbindung der lokalen Bevölkerung in Entwicklungsprozesse, wobei die verschiedenen Ebenen durch einen Mehrebenenansatz synergetisch miteinander verbunden werden.

Sie zeigen **Schwächen** in der systematischen Erfassung der Projektwirkungen (Monitoring der Zielerreichung, Dokumentation) und in der Außendarstellung ihrer Wirkungen (PR-Arbeit). Außerdem sind konzeptionelle Schwächen im Genderansatz und hinsichtlich einer kohärenten Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung sichtbar.

7.3 Lernerfahrungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Lernerfahrungen der Projekte herausgearbeitet in der Erwartung, dass sie als Anregungen für die Verstärkung Erfolg versprechender Ansätze der künftigen TZ und für die gezielte Beseitigung von Defiziten genutzt werden können. Hierbei sind Ansichten und Anregungen der beiden Gutachter eingeflossen, die z.T. über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der einzelnen Evaluierungsberichte hinausgehen.

(1) In den meisten Partnerländern gehört Ressourcenmanagement nicht zu den wichtigsten Bereichen der nationalen Entwicklung. In der Regel muss man von einem begrenzten Verständnis und Interesse der Politiker in Entwicklungsländern für so komplexe Ansätze wie „Sustainable Land Management“ und „Sustainable Forest Management“ ausgehen. Die Einschätzung der Bedeutung von Projekten im Ressourcenmanagement-Bereich kann auf der Seite der Partnerländer entscheidend anders sein als auf der Geberseite, vor allem seitdem der Ressourcenbereich durch die Frage des globalen Klimawandels neue Bedeutung bekommt. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass politisches Desinteresse jedes Projekt zu Fall bringen kann. Für die TZ-Projekte bedeutet das:

- Die Projekte müssen eine angemessene Kommunikationsstrategie für gezielte Überzeugungsarbeit auf der politischen Ebene entwickeln. Informationen und Erfahrungen aus den Projekten müssen gezielt für „Awareness“ und strategische Planung aufgearbeitet und bereitgestellt werden. Hierzu stellt der Mehrebenenansatz ein bewährtes Instrument dar.

- Um den Mehrebenenansatz effektiver nutzen zu können, sollte künftig neben der Ressourcen-bezogenen Planung auch eine sorgfältige Analyse der politisch-institutionellen Situation erfolgen, die eine flexible, prozessorientierte Einstellung der TZ-Beratung auf die Bedürfnisse der Governance-Ebene erlaubt.
- In der „ownership“-Frage muss im Ressourcenmanagement-Bereich ein Umdenken stattfinden. Die Geberseite sollte in diesem Sektor, der vor dem Hintergrund des drohenden Klimawandels neue globale Bedeutung bekommt, nicht nur strenge Anforderungen hinsichtlich „ownership“ und Partnerschaftsleistungen an das Partnerland richten. Das globale Interesse am Ressourcenerhalt sollte auch die Geberseite motivieren, mehr Mitverantwortung für Projekte zu übernehmen (was z.B. in den internationalen Umwelt-Konventionen auch so vorgesehen ist).
- Mehr „ownership“ kann möglicherweise auch dadurch erreicht werden, dass künftig vorrangig solche nationalen Träger ausgewählt werden, die das stärkste Eigeninteresse und das größte Engagement hinsichtlich der Zielerreichung bieten. Das müssen nicht unbedingt staatliche Strukturen sein, obwohl die staatliche Seite immer ein zentraler „Stakeholder“ bleibt und als solcher intensiv eingebunden werden muss. Es kommt in Zukunft stärker darauf an, derartige Akteure mit „ownership“ zu finden, auch im Bereich der Zivilgesellschaft, bei NROs und im Privatsektor, und sie in Allianzen mit anderen wichtigen Stakeholdern (z.B. auf der staatlichen Seite) einzubinden. Die „ownership“ der Träger und ihre Befähigung sind ein Angelpunkt für nachhaltige Projektwirkungen. Die ausgewerteten Evaluierungsberichte setzen sich mit dieser Frage nur wenig auseinander. In Zukunft sollte dieser Aspekt stärker in die Aufmerksamkeit von Planung und Evaluierung rücken.
- Die Projekte müssen stärker als bisher das Selbstverständnis entwickeln, dass sie wichtige Erfahrungsquellen für die internationale Diskussion im Zusammenhang mit Ressourcenschutz und Ressourcenmanagement, Erhaltung der Biodiversität und Klimawandel sind.

(2) Die Evaluierungen zeigen, dass im Bereich des Ressourcenmanagement eine Nachhaltigkeit im umfassenden Sinne schwer zu erreichen ist, in erster Linie wegen der Vielschichtigkeit der Ressourcenproblematik. Die Projekte werden mit hohen Erwartungen hinsichtlich Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit konfrontiert, die sie angesichts begrenzter Laufzeit und Mittelausstattung nicht erfüllen können. In bestimmten Bereichen (beispielsweise Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, Natur-/ Biodiversitätsschutz und Desertifikationsbekämpfung) werden keine kostendeckenden Projektansätze möglich sein, und sie werden auf eine nachhaltige externe Finanzierung angewiesen bleiben. Trotzdem müssen diese Bereiche wegen ihrer globalen Bedeutung weiter gefördert werden. Es wird deshalb notwendig sein, für den Ressourcenbereich Nachhaltigkeitsziele zu definieren, die realistisch und mit den Mitteln der EZ und erreichbar sind. Das TZ-Projekt „Forstvorhaben Schwarzer Fluss“ in **Vietnam** könnte hierfür ein Beispiel sein: Es hat die praktische Anwendbarkeit von neuen Methoden des Ressourcenmanagement in der Praxis getestet; es hat die Politiker von der Vorteilhaftigkeit dieser Methoden überzeugen können; es hat Kapazitäten für erforderliche Aus- und Fortbildung geschaffen; und schließlich hat es den Zugang zu weiteren Finanzierungen erleichtert. Mehr nachhaltige Wirkung kann ein Projekt mit seinen begrenzten Mitteln kaum erreichen.

(3) Überall dort, wo natürliche Ressourcen und Biodiversität geschützt werden sollen, ist mit einem Zielkonflikt zwischen Schutz und Nutzung zu rechnen, der nur durch den Ansatz von „Schutz durch geregelte Nutzung“ gelöst werden kann. Die Förderung von Schutzgebieten durch die EZ ist aus globalen Erwägungen heraus wichtig für den Erhalt der Biodiversität. Die meisten Schutzgebietsverwaltungen sind als Durchführungsorganisationen verständlicherweise primär an Naturschutz interessiert. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass Schutzgebiete gegen den Willen der Bevölkerung und der Politik nicht erhalten werden können. Ressourcen, die nicht genutzt werden können und keine wirtschaftliche Bedeutung haben, sind schwer zu schützen. Hieraus ergeben sich folgende Aspekte:

- Auch wenn der Schutz eines Naturraums aus globalen Gründen vorrangiges Ziel ist, muss gemeinsam mit dem Partner ein Aushandlungsprozess stattfinden, der eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der Anrainer-Bevölkerung zulässt.
- Bei der Auswahl der Schutzgebiete muss in Zukunft nicht nur darauf geachtet werden, dass es sich um „Hot Spots“ mit sehr hoher Biodiversität handelt, sondern es sollten auch Gesichtspunkte des zu erwartenden Einflusses von Klimawandel bei Auswahl, Zuschnitt, Planung von Schutzmaßnahmen und Nutzungsregelung berücksichtigt werden.
- Aufgabe der TZ-Vorhaben muss es sein, die Schutzgebietsverwaltungen zu überzeugen, dass die Einbeziehung der Bevölkerung im Umfeld von Schutzgebieten Vorteile für die originären Schutzziele bringt. Wo dies gelingt, können Strategien der Randzonenentwicklung im Arbeitsplan der Schutzgebietsverwaltungen verankert werden und es ist eine fruchtbare Zusammenarbeit zu erwarten.
- Voraussetzung für die Umsetzung eines Konzeptes zum Randzonenmanagement sind klare Bestimmungen über die Funktionen und Grenzen einer Pufferzone und der ökonomischen Entwicklungszone sowie Vereinbarungen über „Benefit Sharing“ und eingeschränkte Nutzung der Schutzzone mit der lokalen Bevölkerung.

(4) Anreizsysteme für die Zielgruppen sind Schlüsselemente für das Funktionieren nachhaltiger Landnutzung und Waldbewirtschaftung. Die Entwicklungsprojekte müssen positive einzelwirtschaftliche Effekte erzeugen, da sonst die Zielgruppen kein Interesse an der Maßnahme entwickeln. Ein Bestandteil des Anreizsystems ist die Erschließung von Märkten für umweltbezogene Dienstleistungen (Erosionsschutz, Schutz von Wassereinzugsgebieten, Walderhaltung, etc.). Die Zielgruppen müssen die wirtschaftlichen Risiken kennen, die möglicherweise mit der Umstellung auf nachhaltiges Ressourcenmanagement verbunden sind. Sie sollten auch Klarheit darüber haben, zu welchem Zeitpunkt die in Aussicht gestellten Verbesserungen eintreten werden. Gutgemeinte Verwaltungsmaßnahmen wie ein generelles Einschlagsverbot (Philippinen) können unter dem Gesichtspunkt von Anreizsystemen für die Zielgruppen sehr negative Auswirkungen haben.

(5) Die TZ-Unterstützung zur Verbesserung von Rahmenbedingungen und „Governance“ im Rahmen von Mehrebenenansätzen hat für die Entwicklung des Ressourcenmanagement sehr an Bedeutung gewonnen. „Heiße Eisen“ wie Korruption, illegaler Holzeinschlag, Konflikte um Landnutzungsrechte, Verdrängung von Land- und Waldwirtschaft durch Biofuel-Plantagen etc. geraten im Rahmen von Mehrebenenansätzen mehr und mehr in das Beratungsfeld von TZ-Projekten. In diesem Zusammenhang erscheint es erforderlich, die Projekte stärker in internationale oder regionale Prozesse einzubinden, die auf der politischen (internationalen) Ebene vom BMZ unterstützt und begleitet werden (z.B. FLEGT⁴, andere Initiativen zur Umsetzung der NLBI⁵ des internationalen Waldregimes, etc.).

(6) Für die Projekte wird es immer wichtiger, ihren Beitrag zu übergeordneten Zielsetzungen (MDGs) und zu Mitigations- und Klima-Anpassungsmaßnahmen plausibel und nachvollziehbar darstellen zu können. Bisher waren die Erfassung der Projektwirkungen und deren quantitative Bewertung durch den Mangel an verlässlichen Daten erschwert. Aussagefähige M&E-Systeme in den Projekten werden künftig noch wichtiger als bisher, weil man davon ausgehen kann, dass Projekte künftig flexibler agieren müssen (Mehrebenenansatz mit flexibler Einstellung auf wechselnde Beratungsanforderungen aus dem Governance-Bereich, Anforderungen der „EZ aus einem Guss“, Kooperationen und Allianzen mit anderen Projekten und Gebern, etc.), ohne ihr Ziel dabei aus den Augen zu verlieren. Alle Projekte sollten zu Beginn eine ausreichend gründliche Erfassung der Ausgangssituation („Baseline“) als Grundlage für ihr Wirkungs-Monitoring vornehmen.

⁴ FLEGT: Forest Law Enforcement, Governance and Trade

⁵ NLBI: Non Legally Binding Instruments im Rahmen von UN Forum on Forests

(7) Ein Projekt, das auf Rahmenbedingungen und Governance einwirken soll, hat ein grundsätzliches Problem der Darstellung der erzielten Wirkung. Die bei den Evaluierungen üblicherweise angeführten Indikatoren für Projektwirkungen wie „Mitwirkung bei Forstgesetz“, „Unterstützung bei der Erarbeitung einer Durchführungsverordnung zur Bodenrechtsregelung“ etc. sind im strengen Sinne keine Produkte, sondern Inputs, die zur Verbesserung der nationalen Ressourcenpolitik führen sollen. Die Feststellung einer Kausalität zwischen den Beratungsleistungen des Projektes und den erzielten tatsächlichen Verbesserungen in der nationalen Ressourcenpolitik erfordert eine komplexe Wirkungsanalyse, die die Möglichkeiten eines Projektes oder eines Evaluierungsteams übersteigt. In einem der Evaluierungsberichte wird vorgeschlagen, dass bei Ex-post Evaluierungen eine Vorbereitung durch wissenschaftliche Studien, Befragungen etc. von unabhängigen Instituten/Universitäten im Partnerland erfolgen sollte. Das könnte zu einer verbesserten Einschätzung der Projektwirkungen im Hinblick auf Governance, Armutsbekämpfung und ökologische Aspekte führen.

(8) Ein besonderes Beratungsziel von TZ auf nationaler Ebene sollte in Zukunft darin bestehen, Ressourcenmanagement systematisch in Strategien der Armutsbekämpfung einzubauen, um es auf diese Weise als nationale Priorität zu verankern

(9) Eine Reihe von Evaluierungsberichten weisen auf die Notwendigkeit hin, TZ-Beratung in stärkerem Maße mit Investitionen in kostenintensivere Ressourcenschutzmaßnahmen zu verknüpfen, also mehr Flächen mit wirkungsvollen Methoden (Beispiele: Unterbodenauflockerung, Halbmondtechnik, Erosionsrinnenverbau, Sanierung von Wassereinzugsgebieten, Rehabilitierung von degenerierten Wald- und Weideflächen, etc.) zu bearbeiten. Diese Verbindung von TZ und FZ wird bereits in einer Reihe von Projekten praktiziert, allerdings mit zahlreichen Reibungspunkten. Im Rahmen der zukünftigen „Gemeinsamen Programmplanung“ der Durchführungsorganisationen sollten entsprechende Ressourcenmanagementansätze im Sinne einer ländlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der verfügbaren Vorerfahrungen vorgesehen werden.

(10) Die meisten Projekte stellen offensichtlich keine strategischen Überlegungen hinsichtlich der Situation nach ihrer Beendigung an („Exit strategy“). In den Berichten gibt es auch keine Hinweise darauf, dass bei der Planung der Projekte erfolgskritische Grenzwerte der Zielerreichung festgelegt wurden, bei deren Unterschreitung bestimmte Entscheidungen (z.B. Zielanpassung, vorzeitige Beendigung, etc.) getroffen werden sollten. Beide Aspekte sollten bei künftigen Planungen stärker beachtet werden.