



# DIE SCHUTZGEBIETSFÖRDERUNG DURCH DAS BMZ

*Zusammenfassung*

2024



**DEval**

DEUTSCHES  
EVALUIERUNGSIKITUT  
DER ENTWICKLUNGS-  
ZUSAMMENARBEIT

# IMPRESSUM

## Verfasst von

Anna Sting  
Dr. Kim Lücking  
Carolin Wicke

## Verantwortliche Teamleitung

Anna Sting, Dr. Kim Lücking

## Verantwortliche Abteilungsleitung

Amélie Gräfin zu Eulenburg

## Layout, Umschlag und Grafiken

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

## Lektorat

Dr. Susanne Reiff, to the point communication,  
Königswinter

## Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, Andrew L.Dixon

## Bibliografische Angabe

Sting, A., K. Lücking und C. Wicke (2024),  
*Die Schutzgebietsförderung durch das BMZ*,  
Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

## Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-216-8 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-217-5 (PDF)

## Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäffer-Straße 26  
53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:  
[info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:

<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Schutzgebietsförderung durch das BMZ".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/schutzgebietsfoerderung>

# ZUSAMMENFASSUNG

**Weltweit steht die Biodiversität durch den wachsenden Ressourcenbedarf und die daraus resultierenden Landnutzungsveränderungen unter Druck.** Der globale Biodiversitätsverlust, Klimawandel und Umweltverschmutzung werden häufig als *triple planetary crisis* bezeichnet, deren Treiber gemeinsam verringert werden müssen (UNFCCC, 2022). Denn funktionierende Ökosysteme zu Land und zu Wasser stellen überlebenswichtige Leistungen in Form von sauberer Luft, Wasser, Nahrung und Medizin bereit und bilden damit die Lebensgrundlage der Menschen.

**Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft hat Deutschland die Bedeutung des Biodiversitätserhalts anerkannt.** Unter den gemeinsamen Verpflichtungen ist die Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity, CBD) der wichtigste völkerrechtliche Bezugspunkt. Diese Konvention wird durch die 20 Aichi-Ziele und den Globalen Biodiversitätsrahmen von Kunming/Montreal (Global Biodiversity Framework, GBF) konkretisiert, mit dem Ziel, 30 Prozent der globalen Landfläche bis 2030 unter Schutz zu stellen. Die CBD sieht darüber hinaus vor, dass die Länder des globalen Nordens ihre Partnerländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei der Erreichung ihrer Biodiversitätsziele unterstützen. So fördert auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) weltweit Biodiversität und Gebiete zu deren Schutz.

**Das BMZ verfolgt dabei zwei übergeordnete Ziele: ein ökologisches und ein sozioökonomisches Ziel.** Ökosysteme, Artenvielfalt und genetische Vielfalt sollen durch gestärkte und erweiterte Schutzgebiete, die in Schutz- und Nutzungssysteme integriert sind, erhalten werden. Die Förderung dieser Gebiete soll auch dazu beitragen, Armut zu reduzieren und Entwicklungschancen für die lokale Bevölkerung zu schaffen. Dies soll deren direkte, nicht-nachhaltige Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen verringern und die Biodiversität erhalten. Schutz- und Nutzungsinteressen müssen dabei in Einklang gebracht werden.

**Die Schutzgebietsförderung zeigt, wie eng die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 miteinander verknüpft sind.**

Sozioökonomische und ökologische Fördermaßnahmen können sich gegenseitig verstärken, jedoch auch Konfliktpotenzial bergen, wenn Schutz- und Nutzungsinteressen stark auseinandergehen. Faktoren wie die Regierungsform des jeweiligen Landes, die nationale Priorität des Biodiversitätserhalts und die Art der Ökosysteme beeinflussen dieses Spannungsfeld, wobei die Beteiligung der lokalen Bevölkerung beim Ausbalancieren der Interessen besonders wichtig ist.

## Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

**In dieser Evaluierung wurde die bilaterale Schutzgebietsförderung des BMZ untersucht.** Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre 2016 bis 2021 eingegrenzt. Das Evaluierungsteam rekonstruierte das für diese Evaluierung relevante bilaterale Schutzgebietsportfolio anhand verschiedener Datenquellen für den Untersuchungszeitraum von 2016, dem offiziellen Start der Umsetzung der Agenda 2030, bis zum Beginn der Evaluierung im Jahr 2021. Das rekonstruierte Portfolio umfasst 177 Vorhaben in 40 Ländern mit einem Gesamtvolumen von ca. 1,9 Milliarden Euro.<sup>1</sup> Der regionale Schwerpunkt der Maßnahmen liegt in Afrika (47 Prozent), gefolgt von Lateinamerika und der Karibik (33 Prozent) und Asien (16 Prozent). Die Durchführungsorganisationen (DO) sind die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH sowie die KfW Entwicklungsbank. Dieses Portfolio stellt einen repräsentativen Ausschnitt der gesamten über die Jahre vom BMZ geförderten Maßnahmen im Bereich Biodiversität/Schutzgebiete dar.

**Für diese Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt.** Das Evaluierungsteam entwickelte auf der Basis von BMZ-Strategiepapieren retrospektiv eine übergeordnete Theorie des Wandels (*theory of change*, ToC) für die Schutzgebietsförderung. Sie diente als Grundlage für die Formulierung der Evaluierungsfragen sowie der Bewertungsmaßstäbe und Anspruchsniveaus für alle sechs Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and

<sup>1</sup> Die Rekonstruktion dieses Portfolios wird in Kasten 2 sowie im Online-Anhang erläutert. Im gesamten Bericht wird unter der Bezeichnung „SG-Portfolio“ immer auf dieses im Rahmen dieser Evaluierung identifizierte Portfolio der staatlichen bilateralen Schutzgebietsförderung von 2016 bis 2021 Bezug genommen. Den Leser\*innen sollte dabei bewusst sein, dass es sich hierbei lediglich um einen Ausschnitt der gesamten über die Jahre vom BMZ geförderten Maßnahmen in den Bereichen Biodiversität beziehungsweise Schutzgebiete handelt.

Development, OECD). Bei der umfassenden Beantwortung der Evaluierungsfragen kam ein methodenintegrierter Ansatz zum Einsatz, der verschiedene Analyse- und Erhebungsmethoden kombinierte (Creswell, 2009). In neun repräsentativen Länderstudien wurden qualitative und quantitative Primär- und Sekundärdaten erhoben und analysiert. Die gewonnenen Daten wurden auf Plausibilität überprüft und trianguliert.

## Ergebnisse

**Die Schutzgebietsförderung des BMZ ist teilweise relevant.** Konzeptionell berücksichtigen die Vorhaben internationale Rahmenwerke zu Biodiversität, Klima und nachhaltiger Entwicklung sowie die nationalen Entwicklungspläne der Partnerregierungen. In der Praxis wird die Umsetzung dieser Ansätze jedoch durch unterschiedliche Prioritäten der Partner sowie Regierungswechsel erschwert. Die relevanten Menschenrechtsverträge und die Bedarfe und Kapazitäten der lokalen Verantwortlichen sowie Bevölkerungsgruppen werden nur zum Teil ausreichend berücksichtigt.

**Während die Schutzgebietsförderung als größtenteils effektiv bewertet wird, ist eine Bewertung der längerfristigen und übergeordneten Wirkungen (Impact) nicht möglich.** Die Wirkungen der Schutzgebietsförderung auf Outcome- und Impact-Ebene lassen sich nur schwer differenzieren, da sie zum Teil deckungsgleich angelegt sind. Ebenso ergeben sich aufgrund der unzureichenden Datenlage und einer Vielzahl von internationalen (bi- und multilateralen) Akteuren Schwierigkeiten bei der Messung und Attribution von längerfristigen und übergeordneten Wirkungen.

**Die Schutzgebietsförderung des BMZ stärkt erfolgreich die jeweiligen nationalen Schutzgebietssysteme, andere ökologische Ziele werden jedoch nur teilweise erreicht.** Das BMZ trägt zur Verankerung des Biodiversitätsschutzes in die jeweiligen nationalen Politiken der Partnerländer bei und unterstützt, indem etwa Ausstattung beschafft wird oder Schutzaktivitäten durchgeführt werden. Auch der Bau von Parkinfrastruktur und Schulungen für Schutzgebietsmitarbeitende stärken die Schutzgebiete. Die direkten intendierten Wirkungen auf die

Biodiversitätsentwicklung in den verschiedenen untersuchten Länderkontexten sind jedoch sehr unterschiedlich. So gibt es in einigen Kontexten leichte Verbesserungen der Biodiversitätsindikatoren, in anderen jedoch Rückgänge. In der Mehrheit der Fälle lassen sich solche Entwicklungen allerdings nicht quantitativ belegen.

**In Hinblick auf die sozioökonomischen Wirkungen zeigen sich kurzfristig positive Effekte, die jedoch die Einkommenssituation der lokalen Bevölkerung nicht langfristig verbessern.** Die Vorhaben fokussieren auf die Stärkung von Tourismus als Einnahmequelle oder die Förderung verschiedener Wertschöpfungsketten wie Landwirtschaft oder traditionelle Produkte. Auf der Impact-Ebene kommt es jedoch zu keinen oder nur geringen Einkommenssteigerungen, die den Lebensunterhalt der lokalen Bevölkerung langfristig sichern oder Armut mindern. Besonders mit Blick auf den Verkauf von landwirtschaftlichen Nischholz- und Agroforstprodukten mangelt es den Gemeinden an einem Zugang zu regionalen, nationalen und internationalen Märkten. Der Nutzungsdruck auf die Schutzgebiete kann so nicht langfristig gemindert werden; dies ist jedoch entscheidend für den langfristigen Erhalt von Biodiversität.

**Die Schutzgebietsförderung ist größtenteils kohärent.** Dies gilt besonders für die externe Kohärenz, also für die Abstimmung mit anderen Gebern und dem Partnerland: In fast allen untersuchten Ländern greift die deutsche EZ Strategien und Strukturen der Partnerländer auf. Hinsichtlich der Einbettung der Schutzgebietsförderung in das Länderportfolio und der operativen Abstimmung der DO zeigen sich jedoch zum Teil Überlappungen und administrative Hürden, aber auch Uneinigkeit über die vermeintlich beste Umsetzung der Maßnahmen – sowohl innerhalb der DO als auch zwischen den Durchführungspartnern.

**Das Kriterium der Effizienz wird in dieser Evaluierung nicht bewertet, es konnten jedoch allgemeine Beobachtungen zum operativen Management, zu Projektlaufzeiten und administrativen Abläufen gemacht werden.** In einem Großteil der untersuchten Vorhaben ergaben sich Verzögerungen, zum Teil aufgrund externer Faktoren wie der COVID-19-Pandemie. Es gibt jedoch auch interne Faktoren wie langsame

administrative Prozesse bei der Umsetzung der Vorhaben, insbesondere komplizierte und langwierige Vergabe- und Genehmigungsverfahren. Insgesamt schätzten die relevanten Akteure jedoch die Ausgaben der Schutzgebietsförderung als angemessen ein und sie werden von den Durchführenden kontrolliert. Besonders in Indonesien, das sich durch seine Größe und geografische Beschaffenheit mit vielen kleinen Inseln von den anderen untersuchten Partnerländern unterscheidet, hat sich eine inhaltliche oder regionale Fokussierung im Gegensatz zu einer breiten regionalen Streuung bewährt.

**Die Schutzgebietsförderung ist nur teilweise nachhaltig; die Abhängigkeit der Schutzgebiete von internationalen Gebern bleibt sehr hoch.** Einige Quellen legen nahe, dass der Schutzstatus der Schutzgebiete ohne die deutsche Unterstützung nicht aufrechterhalten werden könnte. Deutschland hat sich im Rahmen von Artikel 20 der CBD zu einer kontinuierlichen Unterstützung der Länder des globalen Südens für den Erhalt der Biodiversität verpflichtet. In diesem Sinne ist die fortlaufende Ko-Finanzierung von Schutzgebieten im globalen Süden nicht zwangsläufig ein Indiz für eine fehlende Nachhaltigkeit der deutschen EZ. In Bezug auf die Verwaltung der Schutzgebiete sollten die Partnerregierungen jedoch über ausreichende Ressourcen und Kapazitäten verfügen, um die nationalen Schutzgebietsysteme eigenständig zu verwalten.

Diesen Anspruch erfüllen die Trägerinstitutionen allerdings nur in Teilen. Die EZ kann das politische *Ownership* der Partnerregierungen und das Bewusstsein und Engagement der Bevölkerung für Biodiversität nur teilweise erhöhen.

**Im Rahmen der Evaluierung wurde untersucht, inwiefern die Partizipation lokaler Bevölkerungsgruppen dazu beitragen kann, Spannungsfelder zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen abzumildern.** Die Anwendung partizipativer Praktiken leitet sich aus dem menschenrechtsbasierten Ansatz (MRBA) ab. Ihre Rolle bei der Abmilderung des Spannungsfelds zwischen ökologischen und sozioökonomischen Zielen bei der Schutzgebietsförderung konnte aus Mangel an Evidenz nicht abschließend geklärt werden. Grundsätzlich zeigt sich, dass der MRBA nicht konsequent verfolgt wird: Rechteinhabende werden vorrangig informiert oder konsultiert, anstatt aktiv Entscheidungen mitzutragen oder an ihrem Entstehen mitzuwirken. Es wird eine Vielfalt partizipativer Praktiken angewandt, die sich hinsichtlich des Grads und des Zeitpunkts der Einbindung sowie der Wahl der Beteiligten stark unterscheiden. Während eine kontextabhängige Wahl der Praktiken im Sinne des MRBA ist, werden in den Vorhaben partizipative Praktiken nicht ausreichend kriterienbasiert angewandt. Analog lässt sich auch bei der Einrichtung von Beschwerde-mechanismen feststellen, dass diese zu wenig formalisiert sind und damit der Zugang zu ihnen erschwert wird.

## Empfehlungen

Aus den oben genannten Ergebnissen resultieren folgende Empfehlungen:

### Empfehlung 1

Angesichts der globalen Bedrohung der Biodiversität durch Umweltzerstörung und Klimawandel ist die langfristige Förderung von Schutzgebieten unverzichtbar, um die natürlichen Lebensgrundlagen in der Zukunft zu erhalten. Es wird daher empfohlen, dass das BMZ seine Förderung von Schutzgebieten mindestens im bisherigen Umfang sicherstellt. Das BMZ sollte sich auch weiterhin international für die Finanzierung von Schutzgebieten einsetzen.

### Empfehlung 2

Das BMZ sollte die Bedeutung von sozioökonomischen Aktivitäten, die den nicht-nachhaltigen Nutzungsdruck verringern, fördern und systematischer und sektorübergreifend in seinen strategischen Planungen verankern. So kann die Biodiversität in Schutzgebieten und die nachhaltige Wirksamkeit der Schutzgebietsförderung gesichert werden.

### Empfehlung 3

Die DO sollten die sozioökonomischen Komponenten der Schutzgebietsförderung ausbauen. Dabei sollten sie die jeweils relevanten Stakeholder einbeziehen und im jeweiligen Länderkontext die maßgeblichen Faktoren identifizieren, die für den wirtschaftlichen, nicht-nachhaltigen Nutzungsdruck auf die Schutzgebiete verantwortlich sind. Sie sollten darauf abgestimmte sozioökonomische Maßnahmen durchführen, die diesen Nutzungsdruck abmildern können.

### Empfehlung 4

Die DO sollten bei der Planung und Umsetzung von Vorhaben der Schutzgebietsförderung existierende Kooperationsmechanismen mit den Partnerregierungen und mit anderen Gebern ausweiten, um beispielsweise die Konnektivität von geförderten Schutzgebieten zu stärken.

### Empfehlung 5

Um die wirkungsorientierte Steuerung der Maßnahmen zu verbessern, sollte das BMZ im Austausch mit den DO auf EZ-Programmebene Indikatoren für die Messung von Wirkungen der Schutzgebietsförderung festlegen (Outcome). Darüber hinaus sollte ein gemeinsames Verständnis dafür geschaffen werden, welche Indikatoren für die spätere Bestimmung des Beitrags zu übergeordneten Wirkungen (Impact) zugrunde gelegt werden.

Dabei sollte sich das BMZ gemeinsam mit den DO dafür einsetzen, die Verfügbarkeit und Nutzung von Daten für die Bestimmung der Wirkungen der Schutzgebietsförderung deutlich zu verbessern.

### Empfehlung 6

Das BMZ und die DO sollten bei der Schutzgebietsförderung stärker einen MRBA anwenden. Dafür sollten einerseits die DO die aktive Beteiligung von Rechteinhabenden im Schutzgebietsmanagement vermehrt fördern. Das BMZ sollte andererseits die Umsetzung partizipativer Ansätze verstärkt einfordern, überprüfen und mögliche Lücken in der Operationalisierung des menschenrechtsbasierten Ansatzes schließen.

### **Kasten 1 Der Beitrag der Schutzgebietsförderung zur Agenda 2030**

Das BMZ fördert Schutzgebiete als Teil seines Engagements zum Biodiversitätserhalt – ein Ziel, das sich unter anderem aus Deutschlands Bekenntnis zur Agenda 2030 ergibt. Der Schutz von Biodiversität wird in einigen SDGs adressiert. Die im Rahmen der Evaluierung betrachteten Vorhaben der Schutzgebietsförderung widmen sich in erster Linie SDG 1 (Keine Armut), SDG 5 (Geschlechtergleichheit), SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz), SDG 15 (Leben an Land) und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele), sekundär sind auch SDG 2 (Kein Hunger), 6 (Sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen), SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) und SDG 14 (Leben unter Wasser) tangiert. Die ökologische Aspekte betreffenden SDGs spiegeln sich zudem in den Aichi-Zielen der CBD für die Jahre 2011 bis 2020 wider.

Die einzelnen SDGs stehen in einem Spannungsfeld sowie einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander, was sich im Rahmen der Schutzgebietsförderung in der Dualität sozioökonomischer und ökologischer Zielsetzungen niederschlägt (siehe Abschnitt 1.2.3). Dies zeigt sich bei der Umsetzung der Vorhaben in den Fallstudienländern darin, dass sowohl nicht-intendierte positive als auch negative Wechselwirkungen auftreten (siehe Abschnitt 4.2.2).

#### ***Universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftslegung***

Der Konzeption von Vorhaben der Schutzgebietsförderung liegt ein ganzheitliches Verständnis nachhaltiger Entwicklung zugrunde, auf dem auch die Ausrichtung der Agenda 2030 gründet (siehe Abschnitt 1.2.1). Während die Vorhaben grundsätzlich mit anderen Gebern und Entwicklungspartnern abgestimmt werden, können politische und ökonomische Veränderungen und Konflikte in den Partnerländern sowie komplexe administrative Prozesse die Zusammenarbeit und die Funktionsfähigkeit von Schutzgebieten beeinträchtigen. Im Rahmen der internationalen Geberabstimmung erschweren zudem unterschiedliche Konzepte der Schutzgebietsförderung und Interessen die Koordination. Sie verhindern, dass das bestehende Potenzial für abgestimmte Fördermaßnahmen zum Tragen kommen kann (siehe Abschnitt 4.3.2).

#### ***Niemanden zurücklassen***

Das BMZ ist bestrebt, in seine Schutzgebietsförderung besonders benachteiligte und vulnerable Personen und Gruppen einzubeziehen und diese zu stärken. Die Ausrichtung der Schutzgebietsförderung an der Agenda 2030, insbesondere an deren Prinzip „Niemanden zurücklassen“, und an den Prinzipien eines menschenrechtsbasierten Ansatzes unterstützt die Förderung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung, insbesondere hinsichtlich der Geschlechtergerechtigkeit. Allerdings besteht Verbesserungsbedarf bei der systematischen Einbindung von Rechteinhabenden und der konsequenten Umsetzung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes bei der Implementierung der Schutzgebietsförderung (siehe Kapitel 5).

#### ***Evaluierung als wichtiger Baustein für das Erreichen der Agenda 2030***

Mit den SDGs hat sich die internationale Gemeinschaft ambitionierte Ziele gesetzt. Um diese im vorgesehenen Zeitraum bis 2030 und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen, ist es wichtig zu wissen, welche Fortschritte bislang gemacht wurden und in welche Richtung sich zukünftige Anstrengungen bewegen müssen. Hierzu leistet diese Evaluierung einen wichtigen Beitrag – sowohl thematisch zu den biodiversitätsrelevanten Aspekten der Agenda 2030 als auch durch die Bereitstellung von Evidenz zu den verschiedenen Elementen der Förderung.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die Schutzgebietsförderung durch das BMZ".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/schutzgebietsfoerderung>