



Länderportfolioevaluierung

PERU

Zusammenfassung

2024



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSMITTEL
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

IMPRESSUM

Verfasst von

Kirsten Vorwerk
Miriam Nikitka
Michèle Kiefer
Benjamin Back

Verantwortliche Teamleitung

Kirsten Vorwerk

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Kerstin Guffler, Dr. Stefan Leiderer, Amélie zu Eulenburg

Gestaltung & Layout

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Dr. Britta Grell, TEXT-ARBEIT, Berlin

Bildnachweis

Titelseite: Katharina Mayer, DEval

Bibliografische Angabe

Vorwerk, K., M. Nikitka, M. Kiefer und B. Back (2024),
Länderportfolioevaluierung Peru,
Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-222-9 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-223-6 (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

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

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 "Länderportfolioevaluierung Peru".
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/entwicklung-eines-evaluierungsformats-fuer-laenderportfolio-evaluierungen-lpe>

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Fragestellungen

Die vorliegende Pilot-Länderportfolioevaluierung (LPE) stellt steuerungsrelevante Erkenntnisse für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Peru zur Verfügung, bewertet deren Engagement und formuliert Empfehlungen für deren Verbesserung. Durch die Bereitstellung von Erkenntnissen über die Wirksamkeit der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten EZ in Peru soll die Transparenz und Rechenschaftspflicht der deutschen EZ gestärkt werden. Des Weiteren sollen Informationen für die strategische Planung und Steuerung bereitgestellt werden, die vom Ministerium sowie den staatlichen Durchführungsorganisationen (DOs) aber auch durch die Partnerregierung in Peru für die strategische Entscheidungsfindung und die Verbesserung der Zusammenarbeit genutzt werden.

Darüber hinaus pilotiert sie ein neues Standardformat für Evaluierungen auf Länderebene zur Schließung einer strategischen Evidenzlücke in der deutschen EZ. Zukünftig wird das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) regelmäßig solche Länderevaluierungen für die BMZ-finanzierte staatliche EZ durchführen.

Entwicklung eines Standardformats für Länderportfolioevaluierungen

LPEs sollen die Evidenzlücke im Evaluierungssystem der staatlichen bilateralen EZ schließen. Das Evaluierungssystem der deutschen bilateralen EZ wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich weiterentwickelt, mit dem Ziel, die Transparenz, Rechenschaftslegung und Wirksamkeit zu erhöhen. Um Evidenzlücken auf der Länderebene zu schließen, wurden – in Ergänzung zu den bereits bestehenden Projektevaluierungen der DOs und den strategischen Evaluierungen des DEval – neue Analyse- und Evaluierungsformate entwickelt. Wichtige Maßnahmen dabei waren die Entwicklung und Umsetzung von Länderportfolioreviews (LPRs) durch das DEval sowie die Pilotierung von Evaluierungen auf der EZ-Programmebene durch die DOs. LPEs des DEval werden die bisherigen Formate komplementieren, um die wiederholt festgestellte Evidenzlücke auf der übergeordneten Länderebene zu schließen (Hartmann et al., 2019; BRH, 2021).

Die Pilot-LPE Peru erfolgte entlang der sechs international anerkannten Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC). Gegenstand der Evaluierung war das BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche Portfolio in Peru von 2010 bis 2022. Die Hauptevaluierungsfragen waren:

- **Relevanz:** Inwieweit war/ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru entwicklungs- politisch relevant?
- **Kohärenz:** Inwieweit war/ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ressortintern sowie ressortübergreifend kohärent ausgerichtet und mit nationalen und internationalen EZ-Akteuren in Peru strategisch koordiniert?
- **Effizienz:** Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient genutzt?
- **Effektivität:** Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ihre Ziele erreicht?
- **Impact:** Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru einen Beitrag zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen geleistet?
- **Nachhaltigkeit:** Inwieweit sind die Veränderungen, die durch die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru eingetreten sind, nachhaltig?

Vorgehen

Für die Evaluierung wurde ein theoriebasierter Evaluierungsansatz gewählt. Auf Basis von Sekundärdaten wurde zunächst eine Theorie des Wandels (*Theory of Change*, ToC) für das BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche Portfolio in Peru rekonstruiert. Diese bildete die Grundlage für die Identifizierung und Überprüfung der durch das deutsche EZ-Portfolio erzielten Veränderungen und der dahinterliegenden Annahmen über Wirkungszusammenhänge (Wirkpfade). Für die Überprüfung der Theorie wurden qualitative und quantitative Methoden angewendet, um sowohl Aussagen zum Gesamtportfolio als auch spezifische Aussagen zum BMZ-Engagement in einzelnen Kernthemen zu ermöglichen. Die erhobenen Daten wurden trianguliert und lieferten somit Evidenz zu den Fragestellungen dieser Evaluierung.

Reflexion des methodischen Vorgehens

Herausforderungen im methodischen Vorgehen ergaben sich unter anderem aus dem Pilotcharakter der Evaluierung. Neben der Bereitstellung von Erkenntnissen zur staatlichen EZ mit Peru diente die Evaluierung der Erprobung von Methoden und damit der Generierung von Lernerfahrungen für zukünftige LPEs. Unter anderem wurden folgende Herausforderungen identifiziert:

- **Datenqualität und Datenverfügbarkeit:** Im Rahmen der Evaluierung wurden verschiedene Datenquellen genutzt, um das Portfolio darzustellen und zu bewerten. Die Nutzung unterschiedlicher Datenbanken für die Portfolioanalyse ermöglichte es zum einen, die Mittelflüsse des BMZ im Zeitverlauf abzubilden und ins Verhältnis zu anderen deutschen und internationalen EZ-Akteuren zu setzen. Zum anderen konnte das Portfolio auf Basis von Projektdaten entlang der vom BMZ festgelegten Programme, Kernthemen und Schwerpunkte dargestellt werden. Durch die Nutzung unterschiedlicher Datenbanken ergaben sich allerdings Implikationen für die Darstellung. So lagen die für die Darstellung der Mittelflüsse des BMZ genutzten Daten nur in aggregierter Form vor und umfassten neben den Projekten der bilateralen auch die Projekte der nichtstaatlichen EZ. Die Analyse und Darstellung des Portfolios entlang der Kernthemen und Programme hingegen folgte einer Projektlogik und umfasst alle Daten der im Berichtszeitraum laufenden und zugesagten Projekte. Somit sind auch Projektmittel enthalten, die bereits vor dem Untersuchungszeitraum verausgabt wurden. Abweichungen in den Darstellungen der Informationen aus unterschiedlichen Datenbanken konnten nicht vollständig aufgelöst werden. Diesbezügliche Verzerrungen werden im Bericht transparent gemacht und auf die jeweilige Datenbank verwiesen. Darüber hinaus erschwerten inkonsistente Dateneinträge zu einzelnen Projekten sowie Informationslücken in den Portfoliodaten die Analyse des Portfolios.
- **Untersuchungszeitraum:** Der Untersuchungszeitraum der Evaluierung erstreckte sich von 2010 bis 2022. Herausforderungen ergaben sich dadurch einerseits bei der Identifikation geeigneter Interviewpartner*innen über den langen Zeitraum hinweg, andererseits bei der angemessenen Berücksichtigung von Veränderungen, die während der Durchführung der Evaluierung auftraten. Relevante Veränderungen im Länderkontext, die während des Evaluierungszeitraums auftraten, wurden im Bericht aufgegriffen. Gleichzeitig war es nicht möglich, alle Veränderungen im Portfolio nach 2022 systematisch zu erfassen. Die Bewertung des Portfolios bezieht sich daher auf den angegebenen Untersuchungszeitraum.
- **Evaluierungskriterien:** Die Fragestellungen zu den Evaluierungskriterien Impact und Effizienz konnten nur in Teilen beantwortet werden. Für die Effizienzbewertung mangelte es unter anderem an geeigneten Vergleichsdaten. Bei der Untersuchung der Fragen zum Impact-Kriterium ergaben sich teilweise Einschränkungen aufgrund fehlender sektorspezifischer Daten und teils noch zu kurzer Projektlaufzeiten. Dies führte dazu, dass Aussagen zur Wirksamkeit des Portfolios in Bezug auf die angestrebten Veränderungen nicht in allen Bereichen möglich waren. Die Ergebnisse zu den Evaluierungskriterien Effizienz und Impact werden im Bericht dargestellt. Eine übergeordnete Bewertung dieser Kriterien für das Gesamtportfolio wurde aufgrund der bestehenden Informationslücken jedoch nicht vorgenommen.

Länderkontext und -portfolio

Peru ist ein langjähriger Partner der deutschen EZ und hat seit der Jahrtausendwende erhebliche Entwicklungsfortschritte erzielt, seit einigen Jahren zeichnen sich allerdings teilweise stagnierende Entwicklungstrends oder sogar negative Tendenzen ab. Nach der Demokratisierung zu Beginn der 1980er Jahre durchlief Peru eine Phase der makroökonomischen und politischen Instabilität, die durch massive Gewaltkonflikte und Hyperinflation geprägt war. Diese mündete Anfang der 1990er Jahre in dem autoritären Regime Alberto Fujimoris, das bis Anfang

der 2000er Jahre Bestand hatte. Erst um die Jahrtausendwende gelang es Peru, sich politisch zunächst zu stabilisieren und vor allem vor dem Hintergrund steigender Rohstoffpreise wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand zu fördern. Damit einher gingen Entwicklungsfortschritte, die sich insbesondere in der Reduzierung der Armut sowie in Verbesserungen der sozialen und öffentlichen Dienstleistungen, beispielsweise der Wasserversorgung, widerspiegeln. Grundlegende Entwicklungshemmnisse wie die mangelnde Funktionalität staatlicher Institutionen,

die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit, der große informelle Sektor sowie die auf Rohstoffextraktion ausgerichtete Wirtschaft wurden jedoch nicht beseitigt. Vor allem die großen Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen blieben angesichts eines andauernd starken Zentralismus des Staates bestehen. Seit 2016 nimmt die politische Instabilität wieder zu und externe Einflussfaktoren wie zuletzt die COVID-19-Pandemie haben dazu geführt, dass positive Entwicklungstrends stagnieren und bereits erzielte Fortschritte bei der sozioökonomischen Entwicklung teilweise gefährdet sind. Das bis 2020 hohe Wirtschaftswachstum verringerte sich, politische Krisen und eine zunehmende Polarisierung in der Gesellschaft stellen die schwache Demokratie Perus vor Herausforderungen. Angesichts zuletzt steigender Armutsraten besteht ein anhaltend hoher Nutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen. Insbesondere die negativen Auswirkungen des Klimawandels werden immer deutlicher, was sich unter anderem an der zunehmenden Wasserknappheit in vielen Regionen festmachen lässt.

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ mit Peru setzt an wesentlichen Entwicklungs Herausforderungen an und konzentrierte sich im Untersuchungszeitraum auf die Bekämpfung des Klimawandels und den Erhalt von Wald und Biodiversität sowie auf den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen und eine gute Regierungsführung. Die BMZ-finanzierte staatliche EZ in Peru zeichnet sich durch eine hohe Kontinuität in der Zusammenarbeit aus. Bereits 2010 waren ökologische Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz wichtige Ziele der Zusammenarbeit. Während jedoch im Zeitraum der Länderstrategie von 2010 bis 2016 soziale Themen wie Armutsreduzierung noch stärker im Fokus standen, erfolgte in der darauffolgenden Länderstrategie ab 2017 eine zunehmende Konzentration auf Klima- und Biodiversitätsschutz, die mit der Einstufung Perus als Globaler Partner im Jahr 2020 weiter verstärkt wurde (siehe Kasten). Darüber hinaus unterstützte die BMZ-finanzierte staatliche EZ über den gesamten Zeitraum den Ausbau staatlicher Strukturen und Dienstleistungen in den identifizierten Schwerpunkten und Kernthemen sowohl auf nationaler Ebene als auch in den Regionen.

Schutz globaler öffentlicher Güter als Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit Peru

Peru als Globaler Partner der deutschen EZ

Das BMZ unterscheidet zwischen verschiedenen Kategorien von Partnerländern, die mit unterschiedlichen Vorgaben für die Zusammenarbeit einhergehen. Grundsätzlich differenziert das BMZ zwischen Bilateralen Partnern, Globalen Partnern und Nexus- und Friedenspartnern. Für die verschiedenen Länderkategorien wurden unterschiedliche Kooperationsmodelle entwickelt, die sich hinsichtlich der Zielsetzung, der Steuerungsvorgaben und des Instrumenteneinsatzes unterscheiden (BMZ, 2021b).

Peru ist eines von acht Ländern in der Kategorie der Globalen Partner des BMZ, mit denen sich die Zusammenarbeit auf die Bewältigung globaler Herausforderungen, insbesondere in den Bereichen Klima- und Biodiversitätsschutz, konzentriert. Ziel der Zusammenarbeit des BMZ mit Globalen Partnern ist die gemeinsame Lösung globaler Zukunftsfragen im Sinne einer nachhaltigen, klimaneutralen, widerstandsfähigen und inklusiven Entwicklung. Dabei sind die Agenda 2030, das Pariser Klimaabkommen von 2015 sowie die Ziele der internationalen Biodiversitätskonvention handlungsleitend. Partnerländer dieser Kategorie – wie beispielsweise Südafrika, Brasilien, Indien, Indonesien oder Peru – zeichnen sich durch einen großen Ressourcenreichtum und eine vergleichsweise hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, die aber auch mit hohen Umweltbelastungen und steigenden CO₂-Emissionen einhergeht. Hieraus wird eine besondere Relevanz und Verantwortung für den Klimaschutz und den Erhalt der Artenvielfalt abgeleitet. Von Globalen Partnern und damit auch von Peru werden daher auch substanzielle finanzielle Eigenbeiträge zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsagenda gefordert. Im Gegensatz zur Zusammenarbeit mit klassischen bilateralen Partnern werden weniger Zuschüsse als vielmehr Entwicklungs- und Förderkredite eingesetzt (BMZ, 2021b; Bundesregierung, 2023). Angesichts der internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung zur Klimafinanzierung und der Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens spielt die Zusammenarbeit mit Globalen Partnern eine wichtige Rolle (Auswärtiges Amt, 2023).

Mit der Einstufung Perus als Globaler Partner im Jahr 2020 hat das BMZ den seit den 2000er Jahren erzielten Entwicklungsfortschritten des Landes Rechnung getragen. Dies spiegelt sich in der zunehmenden Fokussierung der Zusammenarbeit auf Klima- und Biodiversitätsschutz wider und beinhaltet unter anderem die Unterstützung Perus bei der Umsetzung der nationalen Klimabeiträge unter dem Pariser Abkommen (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) sowie bei der Erreichung der im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt angestrebten Ziele zum Biodiversitätserhalt.

Radwege als Beitrag zum Klimaschutz

Der Ausbau von Fahrradwegen ist Teil des Gesamtkonzepts zur Förderung eines nachhaltigen und klimafreundlichen Stadtverkehrs. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, ist die Förderung eines nachhaltigen und klimaneutralen Stadtverkehrs in Metropolregionen von hoher Relevanz. Dies gilt auch für Peru, wo der Verkehrssektor einer der größten Verursacher von Treibhausgasen ist. Insbesondere die 11-Millionen-Metropole Lima ist stark von Verkehrsüberlastung und Luftverschmutzung betroffen. Um den negativen Umweltfolgen entgegenzuwirken, hat die peruanische Regierung ein nationales Programm zur Förderung nachhaltiger und klimaneutraler städtischer Mobilität aufgesetzt, das von der deutschen EZ unterstützt wird. Seit Ende 2021 fördert das BMZ insbesondere den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des Fahrradwegenetzes in Lima, unter anderem mit dem Ziel, den Ausstoß von klimaschädlichen Emissionen zu senken.

Um belastbare Erkenntnisse zu den durch den Ausbau der Radwege erzielten Wirkungen zu erhalten, sollten diese nach Fertigstellung von den DOs evaluiert werden. Da sich die Vorhaben zur Förderung nachhaltiger Mobilität im Untersuchungszeitraum überwiegend noch am Anfang der Implementierung befanden und erst ab Ende 2025 beziehungsweise in den Folgejahren abgeschlossen werden, können im Rahmen dieser Evaluierung keine Aussagen zu den erzielten Klimaschutzwirkungen getroffen werden. Studien zu vergleichbaren Maßnahmen in Metropolregionen in Brasilien und Indien weisen jedoch auf substanzielle Einsparpotenziale nachhaltiger Verkehrssysteme in anderen Metropolregionen hin (Chiquetto et al., 2024; Jain und Tiwari, 2016). Um die konkreten Wirkungen der Maßnahmen in Peru zu ermitteln, sollten die DOs eine Evaluierung nach Abschluss der Maßnahmen beauftragen.

Seit 2020 fokussiert sich die Zusammenarbeit mit Peru auf drei Kernthemen: „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“, „Klima und Energie, Just Transition“ sowie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“. Deutschland ist einer der wichtigsten Geber Perus. Innerhalb des thematischen Rahmens des BMZ-Portfolios wird eine große Bandbreite von Vorhabentypen und Finanzierungsinstrumenten umgesetzt. Dabei erhält Peru als Partnerland mit vergleichsweise hohem Einkommen und hoher makroökonomischer Stabilität in zunehmendem

Maße Entwicklungskredite in Form von zinsvergünstigten Darlehen. Ergänzend zu den festgelegten Kernthemen werden im sogenannten Gestaltungsspielraum weitere bilaterale Vorhaben sowie Regional- (RV) oder Globalvorhaben (GV) umgesetzt, beispielsweise zum Thema Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie. Darüber hinaus werden Förderkredite der KfW Entwicklungsbank, die vollständig am Kapitalmarkt refinanziert werden, für entwicklungsrelevanten Vorhaben eingesetzt.

Abbildung 1 Struktur des untersuchten Portfolios



Ergebnisse der Evaluierung

Relevanz: Inwieweit war/ist das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio in Peru entwicklungspolitisch relevant?

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ mit Peru zeichnet sich durch eine hohe Relevanz der bearbeiteten Themen aus, sowohl hinsichtlich der Umsetzung internationaler Vereinbarungen und entwicklungspolitischer Prioritäten des BMZ als auch mit Blick auf die Adressierung von Entwicklungsbedarfen im Partnerland. Mit der inhaltlichen Ausrichtung des Portfolios auf Umwelt- und Klimaschutz einerseits sowie auf Staatsmodernisierung andererseits setzt die BMZ-finanzierte staatliche EZ an wesentlichen Entwicklungs Herausforderungen Perus an. Angesichts der hohen Klimavulnerabilität, der auf Rohstoffextraktion basierenden Wirtschaft und der schwachen Funktionalität staatlicher Institutionen in Peru waren und sind die im Portfolio bearbeiteten Kernthemen, insbesondere mit Blick auf ökologische Entwicklungs Herausforderungen, hochrelevant und stehen im Einklang mit den Zielen des BMZ zum Schutz globaler öffentlicher Güter. Grundlegende Spannungsfelder und tiefgreifende strukturelle Probleme wie die anhaltend großen regionalen Ungleichheiten, die Informalität der Wirtschaft oder Interessenkonflikte zwischen wirtschaftlicher Ressourcennutzung und Umweltschutz können dabei jedoch nur bedingt aufgelöst werden. Trotz konzeptioneller Schwächen in der Wirkungsorientierung der Kernthemen und Programme ist es gelungen, das Portfolio an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen und angemessen auf Krisen wie beispielsweise die COVID-19-Pandemie zu reagieren.

Über den gesamten Untersuchungszeitraum lässt sich eine überwiegend hohe Übereinstimmung des BMZ-Länderportfolios mit den Zielen und Strategien der peruanischen Regierung feststellen. Die überwiegend hohe *Ownership* der peruanischen Zentralregierung für die im Rahmen der Zusammenarbeit vereinbarten Maßnahmen hat deren Umsetzung in vielen Bereichen befördert. Die zunehmende politische Instabilität während der letzten Dekade hat jedoch zu einer ausgeprägten Wechselhaftigkeit politischer Prioritäten aufseiten der peruanischen Regierung geführt, was mit Herausforderungen für die Zusammenarbeit einherging.

Kohärenz: Inwieweit war/ist das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio in Peru ressortintern sowie ressortübergreifend kohärent ausgerichtet und mit nationalen und internationalen EZ-Akteuren in Peru strategisch koordiniert?

Das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio wurde größtenteils kohärent geplant und umgesetzt. Im Untersuchungszeitraum wurde das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio weitgehend konsistent zu den Vorgaben des BMZ umgesetzt und ist heute entsprechend der Ziele für die Zusammenarbeit mit Peru als Globalem Partner thematisch komplementär auf drei Kernthemen ausgerichtet. Der Einsatz von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit (TZ und FZ) wurde kohärent konzipiert, in der tatsächlichen Umsetzung beeinträchtigten jedoch die unterschiedlichen Arbeitsweisen der DOs sowie Verzögerungen einzelner Projekte die Realisierung von Synergiepotenzialen zwischen den beteiligten EZ-Akteuren. Die neben den EZ-Programmen umgesetzten Einzelvorhaben im Portfolio knüpften größtenteils thematisch an die Kernthemen an. Darüber hinaus zeigten sich eine thematische Komplementarität und Zielkohärenz des BMZ-finanzierten Portfolios mit den Aktivitäten anderer deutscher Ressorts. Eine Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) erfolgt insbesondere im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) und der Klimapartnerschaft. Diese bieten Potenziale, Klima- und Umweltziele ressortübergreifend zu verfolgen.

Externe Kohärenz zeigte sich in der Kooperation mit anderen Gebern und in der Unterstützung von Reformprozessen der peruanischen Regierung. Die Koordination mit anderen Gebern erfolgte vor allem im Rahmen gemeinsamer Initiativen und Kofinanzierungen unter anderem mit der Europäischen Union (EU), Norwegen und der Schweiz. Außerhalb dieser Kooperationen beschränkte sich die Geberabstimmung auf den Informationsaustausch, auch bedingt durch das schwache Koordinationssystem auf peruanischer Partnerseite. Die Nutzung von Strukturen und Systemen der peruanischen Partner, wie beispielsweise nationale Finanzierungs-, Planungs-,

oder Monitoringsysteme, gestaltete sich aufgrund bürokratischer Prozesse und langwieriger administrativer Verfahren sowohl auf deutscher als auch auf peruanischer Seite teilweise als schwierig. Vor allem über Instrumente wie *Policy Based Lending* und die Förderung von Sektorreformprogrammen konnten Mittel gebündelt und Reformprozesse der peruanischen Regierung unterstützt werden.

Effizienz: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ in Peru die Ressourcen effizient genutzt?

Verzögerungen bei der Umsetzung von Vorhaben führten zu Mehrkosten bei den Partnern und der deutschen EZ, der komplementäre Instrumenteneinsatz wirkte sich positiv aus. Im Zeitraum 2010 bis 2022 gab es bei etwa der Hälfte der Vorhaben Verzögerungen vor Projektbeginn oder während der Durchführung. Diese führten zu Mehrkosten beziehungsweise Mehraufwand bei den Partnern und der deutschen EZ. Teilweise waren Verzögerungen auf externe Einflussfaktoren wie Naturkatastrophen oder die COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Darüber hinaus waren langwierige administrative Prozesse sowohl auf deutscher als auch auf peruanischer Seite, hohe Compliance-Anforderungen der deutschen EZ, insbesondere in der finanziellen Zusammenarbeit, sowie unzureichende administrative Kapazitäten der peruanischen Partner wesentliche Ursachen der Verzögerungen. Defizite in der zeitnahen und effizienten Umsetzung führten teilweise zu Reprogrammierungen sowie zu Kürzungen, Mittelverfall oder (Teil-)Abbrüchen, sodass Ziele – beispielsweise bei der Trinkwasserversorgung – nicht wie geplant erreicht werden konnten. Positiv auf die Effizienz wirkte sich dagegen das Zusammenwirken von Instrumenten der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit aus, insbesondere die Kombination aus *Policy Based Lending* und technischer Beratung.

Effektivität und Impact: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ in Peru ihre Ziele erreicht und einen Beitrag zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen geleistet?

In allen drei Kernthemen hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ wichtige Beiträge zur Einführung und Entwicklung von Reformen auf der nationalen Ebene geleistet. Die Ziele der EZ-Programme wurden jedoch nur in Teilen erreicht, teilweise waren die angestrebten Ziele zu ambitioniert formuliert und überstiegen den Einflussbereich der deutschen bilateralen

EZ. Dennoch ist es dem BMZ in den bearbeiteten Kernthemen gelungen, insbesondere über die Stärkung von Kapazitäten sowie die Verbesserung von Prozessen und Regularien Grundlagen zu schaffen, um Entwicklungen in Peru voranzutreiben. So hat die deutsche EZ wesentliche Beiträge zur Ausweitung der marinen und terrestrischen Schutzgebiete sowie zum verbesserten Schutzgebietsmanagement geleistet. Durch die Einführung von Qualitätsstandards wurden die regulatorischen Rahmenbedingungen im Wasser- und Transportsektor verbessert und die Kapazitäten der staatlichen Partnerinstitutionen gestärkt. Darüber hinaus leistete die BMZ-finanzierte staatliche EZ wichtige Beiträge zur Korruptionsbekämpfung und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung sowie zur Verbesserung von Verwaltungsstrukturen. Aufgrund der anhaltend zentralistisch geprägten Staatsstruktur Perus erweist sich die Umsetzung der von der deutschen EZ unterstützten Reformen auf der subnationalen Ebene aber als herausfordernd, da es vielfach an kohärenten Strukturen im staatlichen Mehrebenensystem sowie an administrativen Kapazitäten auf subnationaler Ebene mangelt.

Auf übergeordneter Ebene werden Beiträge zu den Zielen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sowie zur Vorbereitung des OECD-Beitritts Perus sichtbar. Durch die im Portfolio erzielten Veränderungen unterstützte das BMZ Peru bei der Erreichung nationaler Ziele wie die Vorbereitung des angestrebten OECD-Beitritts sowie internationaler Zielvereinbarungen beispielsweise mit Blick auf den Erhalt und die Ausweitung mariner und terrestrischer Schutzgebiete. Klima- und umweltpolitische Themen wurden in allen drei Kernthemen adressiert, unter anderem durch den Ausbau eines nachhaltigen Verkehrssystems, die Umsetzung von Maßnahmen zum Waldschutz, die Unterstützung regionaler Entwicklungsagenturen oder die Förderung von Energieeffizienz und Wasseraufbereitung. Mit Blick auf die Minderung von Treibhausgasemissionen bestätigen die Ergebnisse der DEval-Evaluierung „Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit“ die grundsätzliche Wirksamkeit von EZ-Vorhaben mit dem Hauptziel Klimawandelminderung (Wencker et al., 2024). Für das Länderportfolio Peru konnte hierzu jedoch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden. Zwar sind einige Vorhaben explizit an den nationalen Klimazielen (NDCs) und den damit verbundenen Maßnahmen der peruanischen Regierung

ausgerichtet, die konkreten Beiträge der deutschen bilateralen EZ zur angestrebten Minderung der Treibhausgasemissionen konnten aufgrund folgender Faktoren jedoch nicht ermittelt werden: zum einen, weil sich die Vorhaben teilweise noch nicht in der Implementierung beziehungsweise in einem sehr frühen Durchführungsstadium befanden und noch keine Wirkungen entfalten konnten, zum anderen, weil disaggregierte Daten zu den Treibhausgasemissionen nicht zur Verfügung standen. Der Mangel an aussagekräftigen Daten zu emissionsmindernden Wirkungen der Vorhaben in den Berichterstattungen der DOs wird auch in der oben genannten DEval-Evaluierung thematisiert.

Nachhaltigkeit: Inwieweit sind die erzielten Veränderungen nachhaltig?

Über den Aufbau von Strukturen und Kapazitäten auf nationaler Ebene wurden Grundlagen für eine dauerhafte Verankerung von Reformen geschaffen. Die politische Instabilität und die sich verschlechternden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen gefährden jedoch die Nachhaltigkeit der erzielten Fortschritte. In allen drei Kernthemen ist es der deutschen EZ gelungen, durch den Aufbau von Strukturen und die Stärkung von Kapazitäten bei den staatlichen Partnern auf nationaler Ebene wichtige Reformen anzustoßen, die in nationale Politiken überführt wurden. Die finanzielle und personelle Nachhaltigkeit der Partnerorganisationen ist jedoch nicht durchgängig gewährleistet, ebenso wenig wie eine flächendeckende und nachhaltige Umsetzung der Reformen. Insbesondere auf subnationaler Ebene verhindern schwache Kapazitäten und die zum Teil geringe Präsenz des Staates Reformfortschritte oder auch nur die Durchsetzung bereits erfolgter Reformen. Die politische Instabilität, wechselnde Prioritäten der Partner und sich verschlechternde wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen stellen zudem ein Risiko für die Aufrechterhaltung bereits erzielter Fortschritte dar. Dies gilt insbesondere für den Umweltbereich, wo sich Schutz- und Nutzungsinteressen vielfach gegenüberstehen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das Gesamtportfolio

Strategische Ausrichtung des Portfolios

Schlussfolgerung: Das BMZ-Engagement in den Kernthemen „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“, „Klima und Energie, Just Transition“ sowie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und in daran angrenzenden Schnittstellen ist hinsichtlich globaler Entwicklungs- und Klimaziele sowie der länderspezifischen Entwicklungsbedarfe Perus von hoher Relevanz. Vor dem Hintergrund sich verschlechternder wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen sowie stockender Entwicklungsfortschritte werden jedoch Anpassungsbedarfe deutlich, die es bei der strategischen Ausgestaltung des Portfolios zu berücksichtigen gilt.

Empfehlung 1: Das BMZ sollte die festgelegten Kernthemen weiterführen und die inhaltliche Ausrichtung des Portfolios auf Klima- und Biodiversitätsschutz beibehalten. Dabei sollten das BMZ und die DOs weiterhin die diesbezügliche Eigenverantwortung der peruanischen Partnerregierung unterstützen und den Aufbau staatlicher Kapazitäten und Strukturen zur Weiterführung und Umsetzung von Reformen in Peru fördern.

Schlussfolgerung: Der deutschen EZ ist es gelungen, in allen Kernthemen auf nationaler Ebene Beiträge zum Aufbau und zur Modernisierung von staatlichen Institutionen zu leisten und Reformen zu unterstützen, die im Einklang mit der peruanischen Entwicklungsagenda und den Zielsetzungen der deutschen EZ stehen. Vor dem Hintergrund des starken Zentralismus des peruanischen Staates steht die wirksame Umsetzung der von der deutschen EZ unterstützten Reformen – insbesondere auf subnationaler Ebene – aber überwiegend noch aus. Um die Umsetzung von Reformen zu gewährleisten und Entwicklungsfortschritte auf gesamtstaatlicher Ebene zu erzielen, ist die Förderung einer territorialen Entwicklung, die darauf abzielt, die strukturellen Ungleichheiten zwischen den Regionen zu beseitigen und die Funktionalität staatlicher Strukturen auf der subnationalen Ebene zu stärken, von grundlegender Bedeutung.

Empfehlung 2: Das BMZ und die DOs sollten bei der Ausgestaltung der Kernthemen und EZ-Programme sicherstellen, dass innerhalb des Portfolios sowohl nationale als auch die heterogenen subnationalen Entwicklungsbedarfe angemessen berücksichtigt und strukturelle Entwicklungshemmnisse in den Regionen ausreichend adressiert werden. Dafür bedarf es zukünftig einer verstärkten Unterstützung staatlicher Strukturen auf regionaler Ebene.

Portfoliosteuerung

Schlussfolgerung: Die über den Zeitverlauf überwiegend gute interne Komplementarität der im Portfolio bearbeiteten Themen und die hohe Kohärenz hinsichtlich der übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele haben zur Profilschärfung beigetragen und die Zielerreichung befördert. Die in Teilen bestehende Fragmentierung innerhalb der EZ-Programme sowie konzeptionelle Schwächen bei der Definition von Zielen und Indikatoren auf der EZ-Programmebene erschwerten hingegen eine wirkungsorientierte Steuerung und bedürfen einer stärkeren Anpassung.

Empfehlung 3.1: Das BMZ sollte sicherstellen, dass die interne Kohärenz und Fokussierung des Portfolios mit Blick auf die strategischen Ziele auch zukünftig gewährleistet ist. Um einer Fragmentierung entgegenzuwirken, sollte das BMZ weiterhin dafür Sorge tragen, dass Einzelvorhaben in die bestehenden Kernthemen integriert oder zumindest flankierend zu diesen umgesetzt werden. Darüber hinaus sollte das BMZ in Konsultation mit den DOs die strategische Fokussierung innerhalb der einzelnen EZ-Programme schärfen und die Anzahl der Module gegenüber dem Stand 2022 reduzieren.

Empfehlung 3.2: Um die wirkungsorientierte Steuerung zu verbessern, sollte das BMZ die Länderstrategie und die EZ-Programme konzeptionell schärfen und messbare Zielvorschläge und Indikatoren von den DOs einfordern.

Instrumenteneinsatz

Schlussfolgerung: Durch den Einsatz unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente und Vorhabentypen sowie die Verzahnung von TZ und FZ konnten teilweise Synergien erzielt werden. Diesbezügliche Potenziale wurden aber nicht immer ausgeschöpft.

Empfehlung 4: Das BMZ sollte die Komplementarität des Instrumenteneinsatzes weiter stärken. Die Instrumente der TZ und FZ sollten, soweit möglich, noch stärker verzahnt werden, um Synergiepotenziale auszuschöpfen. Um dies zu gewährleisten, sollte das BMZ sicherstellen, dass die in der Planung angestrebten Synergien im Rahmen des Programmmonitorings durch die DOs regelmäßig überprüft werden.

Kooperation mit internen und externen Akteuren

Schlussfolgerung: Die BMZ-finanzierte staatliche EZ hat in der Vergangenheit überwiegend projektbezogenen Kooperationen mit anderen EZ-Akteuren genutzt, um gemeinsam entwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Durch den Einsatz von Sektorreformprogrammen konnten zudem Mittel strategisch gebündelt werden. Angesichts der sich verschlechternden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Peru sowie knapper werdender finanzieller Ressourcen ist in Zukunft der weitere Ausbau der strategischen Zusammenarbeit mit anderen deutschen und internationalen EZ-Akteuren wichtig. Die Klimapartnerschaft, die Zusammenarbeit mit Großbritannien und Norwegen im Waldsektor oder die *Team Europe Initiative* zu *Circular Transition* bieten hierfür vielversprechende Ansätze.

Empfehlung 5: Vor dem Hintergrund der zunehmenden Herausforderungen in Peru und knapper Ressourcen sollte das BMZ zukünftig die Zusammenarbeit mit anderen EZ-Akteuren weiter intensivieren, um die eingesetzten Ressourcen effizienzsteigernd zu bündeln. Dies betrifft sowohl die Zusammenarbeit mit den in Peru tätigen deutschen Bundesministerien als auch die Zusammenarbeit mit anderen Gebern und potenziellen Kooperationspartnern aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Blick auf einzelne Kernthemen und Aktionsfelder

Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“/ Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“

Schlussfolgerung: Angesichts des steigenden Nutzungsdrucks auf die natürlichen Ressourcen ist eine langfristige Unterstützung im Biodiversitäts- und Waldschutz sinnvoll, um die erzielten Veränderungen abzusichern und Rückschritte zu verhindern. Dabei gilt es auch zukünftig sicherzustellen, dass die peruanische Regierung die benötigte Eigenverantwortung übernimmt. Kooperationen mit anderen Gebern und Akteuren aus der Privatwirtschaft können dazu beitragen, Mittel zu bündeln und die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu stärken. Dabei ist es wichtig, die Interessen und Bedarfe der unterschiedlichen Stakeholder ausreichend zu berücksichtigen und Lösungsansätze zu entwickeln, um bestehenden Interessenskonflikten begegnen zu können. Diese Stakeholder umfassen lokale Gemeinschaften, vulnerable Bevölkerungsgruppen, staatliche Organisationen sowie private und zivilgesellschaftliche Akteure.

Empfehlung 6: Das BMZ und die DOs sollten den bestehenden Förderansatz in den Aktionsfeldern „Biodiversität“ und „Wald“ weiterverfolgen. Um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen sicherzustellen, sollten neben der Zusammenarbeit mit der peruanischen Regierung und den staatlichen Behörden im Umwelt- und Forstbereich gezielt Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern sowie Akteuren aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft identifiziert werden. Vor dem Hintergrund steigender Armutsraten sollten sozio-ökonomische Bedarfe und Rechte lokaler und vulnerabler Bevölkerungsgruppen verstärkt berücksichtigt werden.

Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“/ Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“

Schlussfolgerung: Das BMZ-Engagement im Kernthema „Klima und Energie“ ist stark fragmentiert und bedarf einer stärkeren Fokussierung. Das im Kernthema durchgeführte EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“ umfasst eine Vielzahl von Modulen, die unterschiedliche

Themen bearbeiten und die teilweise isoliert voneinander umgesetzt werden. Potenziale für die Anknüpfung an Reformdynamiken zeigen sich unter anderem im Verkehrs- und Transportsektor, wohingegen im Bereich der Trinkwasserversorgung/ Abwasserentsorgung Herausforderungen mit Blick auf die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit deutlich werden.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte sein Engagement im Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ stärker inhaltlich bündeln und die Anzahl der Module innerhalb des bestehenden EZ-Programms reduzieren, um der Fragmentierung des Portfolios entgegenzuwirken und eine strategisch fokussierte Steuerung des Portfolios zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte das BMZ sicherstellen, dass über die Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten der DOs valide Informationen zu den erzielten Wirkungen im Bereich der Förderung klimafreundlicher und nachhaltiger Stadtentwicklung bereitgestellt werden.

Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“/ Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“

Schlussfolgerung: Die durch das EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung“ festgelegte thematische Fokussierung ermöglicht einerseits die Anknüpfung an wichtige Prioritäten der peruanischen Regierung und bietet andererseits Synergiepotenziale durch die Schnittstellen mit dem BMZ-Engagement in den anderen Kernthemen des Portfolios. Darüber hinaus bieten sich Potenziale, über die Förderung staatlicher Institutionen in den Regionen die territoriale Entwicklung zu stärken und die Umsetzung von Reformen zu unterstützen.

Empfehlung 8: Das BMZ und die DOs sollten die innerhalb des Aktionsfelds „Gute Regierungsführung“ festgelegte Fokussierung auf die Unterstützung von Reformen im Rahmen des OECD-Beitrittsprozesses Perus beibehalten und insbesondere deren Umsetzung auf der subnationalen Ebene fördern. Dabei sollten das BMZ und die DOs sicherstellen, dass das Aktionsfeld entsprechend der strategischen Ausrichtung des Portfolios auf Klima- und Biodiversitätsschutz auch zukünftig flankierend zu den anderen beiden Kernthemen im Portfolio umgesetzt wird.