



Länderportfolioevaluierung

PERU

2024



DEval

DEUTSCHES
EVALUATIONSGESAMTANSTALT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Die Pilot-Länderportfolioevaluierung (LPE) untersucht das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierte und gesteuerte staatliche Portfolio in Peru im Zeitraum von 2010 bis 2022. Ziel der Evaluierung ist zum einen die Entwicklung eines Standardformats für zukünftige LPEs für die BMZ-finanzierte staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Zum anderen liefert die Evaluierung Erkenntnisse über die Relevanz, Kohärenz und Wirksamkeit der BMZ-finanzierten EZ in Peru, um die Transparenz und Rechenschaftslegung der deutschen EZ zu stärken und Informationen für die strategische Planung, Steuerung und das strategische Lernen bereitzustellen.

Die Evaluierung zeigt, dass die BMZ-finanzierte staatliche EZ mit Peru sowohl wesentliche nationale Entwicklungsbedarfe als auch globale Entwicklungsziele in Bezug auf Klima- und Biodiversitätsschutz adressiert. Durch die Förderung wurden insbesondere Beiträge zum Erhalt und zur Ausweitung mariner und terrestrischer Schutzgebiete in Peru geleistet. Darüber hinaus hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ die Umweltagenda der peruanischen Regierung durch den Aufbau von Institutionen und Regelwerken maßgeblich unterstützt. Herausforderungen zeigen sich vor allem bei der Umsetzung von Reformen auf der subnationalen Ebene.

Die Evaluierung empfiehlt dem BMZ, das Engagement in den bestehenden Kernthemen weiterzuführen und die strategische Ausrichtung auf Klima- und Biodiversitätsschutz beizubehalten. Um die erzielten Erfolge nicht zu gefährden und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, sollte das BMZ zukünftig den Aufbau staatlicher Kapazitäten und Strukturen zur Fortführung und Umsetzung der Reformen vor allem auf subnationaler Ebene in Peru fördern.

Länderportfolioevaluierung

PERU

2024

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>

DANKSAGUNG

Die vorliegende Evaluierung wurde durch verschiedene Personen unterstützt, bei denen wir uns herzlich bedanken möchten. An erster Stelle bedanken wir uns bei den Mitgliedern der Referenzgruppe. Dies waren die beteiligten Vertreter*innen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der deutschen Botschaft in Lima, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, der KfW Entwicklungsbank und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. Die gute Zusammenarbeit und den fachlichen sowie konstruktiv-kritischen Austausch mit der Referenzgruppe hat das Team während des gesamten Prozesses als sehr gewinnbringend erachtet und geschätzt.

Zudem danken wir allen Interviewpartner*innen für ihre interessanten und inhaltlich wertvollen Beiträge. Dazu zählen neben Personen aus dem BMZ insbesondere die Vertreter*innen der peruanischen Partnerorganisationen, die beteiligten Mitarbeitenden der Durchführungsorganisationen sowie Vertreter*innen anderer Geberorganisationen und Expert*innen aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft.

Weiterhin gilt unser Dank den Gutachter*innen, deren fachliche und methodische Beratung wir als sehr wertvoll und gewinnbringend erachtet haben. Lioba Weingärtner unterstützte das Team konzeptionell durch ihre langjährige Erfahrung und Expertise. Nur Hidayati leistete fundierte Beratung in der Anwendung der *Most-Significant-Change*-Methode.

Eine wesentliche Unterstützung in der Datenerhebung in Peru hat das Evaluierungsteam vom Team der *Grupo Análisis para el Desarrollo* (GRADE), bestehend aus Miguel Jaramillo Baanante und Gabriela Lopes Sotomayor geleistet. Monika Hüppi gilt unser Dank insbesondere für ihre wertvollen Impulse während der Inception- als auch der Berichtsphase, die der Qualitätssicherung des Berichts dienten. Dies gilt gleichermaßen für unseren DEval-internen Peer-Reviewer Martin Noltze, dem wir für seine konstruktiv-kritische Begleitung der gesamten Evaluierung danken. Abschließend möchten wir uns zudem bei allen studierenden Beschäftigten für ihr großes Engagement sowie ihre kompetente Unterstützung des Evaluierungsteams bedanken.

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, widerspiegelten. 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 entwicklungspolitisch relevante 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.

EXECUTIVE SUMMARY

Background, objectives, and questions

The present pilot country portfolio evaluation (CPE) provides management-relevant insight into German official development cooperation in Peru, assesses the engagement, and formulates suggestions for improvement. Providing insight into the effectiveness of the development cooperation (DC) in Peru which is funded by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) is intended to strengthen the transparency and accountability of German DC. Additionally, information for strategic planning and management should be provided in order to be used by the Ministry and the official implementing agencies as well as by the partner government in Peru for strategic decision-making and for improving cooperation.

Moreover, it pilots a new standard format for evaluations on the country level aimed at closing a strategic evidence gap within German development cooperation. In the future, the German Institute for Development Evaluation (DEval) will regularly conduct such country portfolio evaluations for official DC financed by the BMZ.

Development of a standard format for country portfolio evaluations

CPEs are intended to close the evidence gap in the evaluation system of German bilateral development cooperation. The evaluation system of German bilateral DC has been continuously developed over the past years in pursuit of the goal of increasing transparency, accountability, and effectiveness. In order to close evidence gaps at the country level – in addition to the existing project evaluations of the implementing agencies and the strategic evaluations of DEval – new analysis and evaluation formats have been developed. To this end, important measures comprised the development and implementation of country portfolio reviews by DEval as well as the piloting of evaluations on the DC programme level by the implementing agencies. DEval country portfolio evaluations (CPE) will complement previous formats in order to close the evidence gaps which have been repeatedly identified at the country level (Hartmann et al., 2019; BRH, 2021).

The Peru pilot country portfolio evaluation was performed in accordance with the six internationally recognised evaluation criteria of the Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee (OECD DAC). The official portfolio in Peru financed and managed by the BMZ from 2010 to 2022 was the subject of the evaluation. The main evaluation questions were:

- **Relevance:** To what extent was/is the BMZ-financed and managed official DC with Peru relevant for development policy?
- **Coherence:** To what extent was/is the BMZ-financed and managed official DC with Peru oriented to be coherent both within and across ministries and strategically coordinated with national and international DC stakeholders in Peru?
- **Efficiency:** To what extent did the BMZ-financed and managed official DC with Peru efficiently use the available resources?
- **Effectiveness:** To what extent did the BMZ-financed and managed official DC with Peru achieve its goals?
- **Impact:** To what extent did the BMZ-financed and managed official DC with Peru contribute to overarching development policy results?
- **Sustainability:** To what extent are the changes which resulted from the BMZ-financed and managed official DC in Peru sustainable?

Methodological Approach

A theory-based evaluation approach was selected for the evaluation. First, on the basis of secondary data, a theory of change (ToC) for the BMZ-financed and managed official portfolio in Peru was reconstructed. This theory formed the basis for the identification and verification of the changes resulting from the German DC portfolio as well as of the underlying assumptions about causal pathways. To test the theory, qualitative and quantitative methods were applied in order to allow for statements about the entire portfolio as well as specific statement regarding the BMZ engagement in individual core areas. The collected data was triangulated and provided evidence regarding the questions of the present evaluation.

Reflections on the methodological approach

Challenges of the methodical approach arose, among other things, from the fact that the evaluation was a pilot endeavour. Aside from providing insight into official development cooperation with Peru, the evaluation served to test methods and thus to generate learning experience for future country portfolio evaluations. Among others, the following challenges were identified:

- **Data quality and data availability:** Within the scope of the evaluation, different data sources were used in order to present and assess the portfolio. Using different databases for portfolio analyses allowed, on the one hand, for the depiction of BMZ resource flows over time and for these to be placed in relation to other German and international DC stakeholders. On the other hand, the portfolio could be shown on the basis of project data in accordance with the programmes, core areas, and priority areas determined by the BMZ. However, using different databases had implications for the representation. For instance, the data used for the representation of the BMZ resource flows were only available in aggregated form and comprised non-governmental DC projects in addition to bilateral DC projects. However, the analysis and representation of the portfolio in accordance with the core areas and programmes were subject to project logics and comprise all data from projects running and agreed upon during the reporting period. As such, project funds which were already expended before the period under review are also included. Deviations in the representations of the information from different databases could not be entirely resolved. Distortions of this type are made transparent within the report and reference is made to the respective database. In addition, inconsistent data entry for individual projects as well as information gaps in the portfolio data made the analysis of the portfolio more difficult.
- **Evaluation period:** The period covered by the evaluation extended from 2010 to 2022. Challenges arose on the one hand when it came to identifying suitable interview partners over the long period of time and, on the other hand, in regard to the appropriate handling of changes which occurred during the performance of the evaluation. Relevant changes in the country context which occurred during the evaluation period were addressed in the report. At the same time, it was not possible to systematically detect all changes in the portfolio after 2022. The assessment of the portfolio therefore refers to the stated investigation period.
- **Evaluation criteria:** The questions regarding the evaluation criteria of impact and efficiency could only be answered in part. There was insufficient suitable comparison data for the efficiency assessment. For the evaluation of the impact criterion, limitations arose due to a lack of sector-specific data and sometimes project terms that were still too short to be assessed. Due to this, statements regarding the effectiveness of the portfolio in relation to the pursued changes were not possible for all areas. The results for the evaluation criteria efficiency and impact are depicted in the report. However, due to the existing information gaps, an overarching assessment of these criteria for the entire portfolio was not undertaken.

Country context and portfolio

Peru has been a partner of German DC for many years and has achieved substantial development progress since the turn of the millennium. For the past several years, however, partially stagnating development trends or even negative tendencies have emerged. Following democratisation in the early 1980s, Peru experienced a phase of macroeconomic and political instability which was characterised by severe violent conflicts and hyperinflation. In the early 1990s, this resulted in the

authoritarian regime led by Alberto Fujimori which lasted until the early 2000s. Only around the turn of the millennium did Peru succeed in first stabilising itself politically and, in particular in light of increasing commodity prices, promoting economic growth and wealth. This coincided with development progress which was particularly visible in the reduction of poverty as well as in the improvement of social and public services such as the water supply. However, fundamental development obstacles

such as the poor functionality of state institutions, economic and social inequality, the large informal sector, and an economy focused on raw material extraction were not removed. Given the continued strong centralism of the state, particularly the large development differences between the individual regions remained. Political instability has been increasing since 2016 and external influencing factors, such as the recent COVID-19 pandemic, have led to a stagnation of positive development trends and a partial endangerment of previously achieved progress in socio-economic development. The economic growth rate, which had been high until 2020, slowed, and political crises and increasing polarisation within society present challenges to Peru's weak democracy. Considering recently increasing poverty rates, the pressure on natural resources remains high. In particular, the negative effects of climate change are becoming increasingly apparent and manifests, for instance, in the increasing water scarcity in many regions.

The BMZ-financed official DC with Peru addresses the main development challenges and is concentrated during the investigation period on combating climate change and preserving forests and biodiversity as well as on building productive state institutions and good governance. The BMZ-financed official DC in Peru is characterised by a high degree of cooperative continuity. Ecological sustainability and resource protection were already important objectives of the cooperation back in 2010. But although social topics such as poverty reduction were more in focus during the country strategy period from 2010 to 2016, the subsequent country strategy starting in 2017 concentrated increasingly on climate and biodiversity protection, something that was further intensified when Peru was classified as a global partner in 2020. Additionally, throughout the entire period, the BMZ-financed official DC supported the expansion of government structures and services in the identified priority areas and core areas, both at the national and at the regional level.

Protection of global public goods as a focus of cooperation with Peru

Peru as a global partner of German DC

The BMZ differentiates between different categories of partner countries which coincide with different cooperation directives. The BMZ differentiates between bilateral partners, global partners, and nexus and peace partners. Different cooperation models were developed for the various partner categories which differ in terms of their objectives, management directives, and instrument implementation (BMZ, 2021b).

Peru is one of eight countries in the BMZ's category of global partners, with which cooperation will focus on addressing global challenges in the areas of climate and biodiversity protection. The goal of the BMZ's cooperation with global partners is the collective solution of the global questions of the future in line with sustainable, climate-neutral, robust, and inclusive development. To this end, the 2030 Agenda and the 2015 Paris Climate Agreement as well as the goals of the International Convention on Biological Diversity serve as guiding principles. Partner countries in this category – such as South Africa, Brazil, India, Indonesia, or Peru – are characterized by a great wealth of natural resources and comparatively high economic performance, but also by significant environmental pressures and rising CO₂ emissions. This underlines their particular relevance and responsibility for climate protection and the conservation of biodiversity. Within this context, global partners, including Peru, are also asked to make substantial financial contributions towards achieving the goals of the global sustainability agenda. In comparison to cooperation with classic bilateral partners, there are fewer grants and more development and promotional loans (BMZ, 2021b, German Federal Government, 2023). Given the German Federal Government's international commitments to climate finance and the achievement of the goals of the Paris Climate Agreement, cooperation with global partners plays an important role (Federal Foreign Office, 2023)

With the classification of Peru as a global partner in 2020, the BMZ took into account the development progress achieved by the country since the 2000s. This is reflected in the increasing focus of the cooperation on climate protection and biodiversity conservation and includes, among other things, supporting Peru in the implementation of its nationally determined contributions (NDCs) under the Paris Climate Agreement and in its efforts to meet the biodiversity targets of the Convention on Biological Diversity.

Cycle paths as a contribution to climate protection

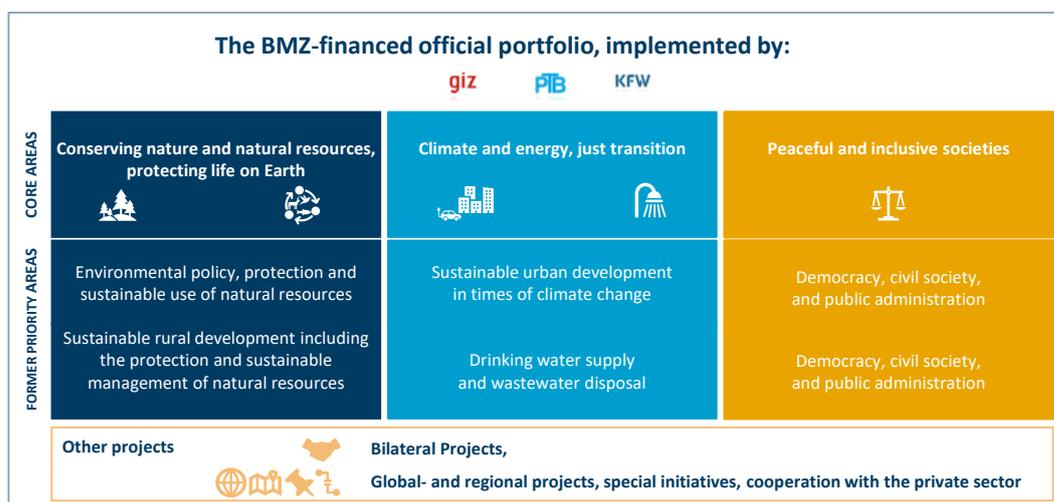
The expansion of cycle paths is part of the overall concept to promote sustainable and climate-friendly urban transport. Promoting sustainable and climate-neutral urban transport in metropolitan regions is highly relevant to achieving climate protection goals. This is also the case in Peru, where the transport sector is one of the largest emitters of greenhouse gases. Lima, a metropolis of 11 million people, is particularly affected by traffic congestion and air pollution. In order to counteract the negative environmental consequences, the Peruvian government has set up a national program to promote sustainable and climate-neutral urban mobility, which is supported by German DC. Since the end of 2021, the BMZ has specifically supported the expansion of public transportation and the cycling infrastructure in Lima, with the aim of reducing harmful emissions, among other goals.

In order to obtain robust evidence on the impacts of the cycling infrastructure expansion, it should be evaluated by the implementing agencies upon completion. As the projects to promote sustainable mobility were mostly still in the early stages of implementation during the period covered by the evaluation and are not expected to be completed until the end of 2025 or in subsequent years, no statements can be made on the climate protection impacts achieved within the scope of this evaluation. However, studies on comparable measures in metropolitan regions in Brazil and India point to the substantial savings potential of sustainable transportation systems in other metropolitan areas (Chiquetto et al., 2024; Jain and Tiwari, 2016). In order to determine the concrete impacts of the measures in Peru, the implementing agencies should commission an evaluation after the measures have been completed.

Since 2020, cooperation with Peru has been focused on three core areas: “Conserving nature and natural resources, protecting life on Earth”, “Climate and energy, just transition”, and “Peaceful and inclusive societies”. Germany is one of Peru’s most important donors. Within the thematic framework of the BMZ portfolio, a wide range of directive types and financing instruments are implemented. As a partner country with comparatively high incomes and a high degree of macroeconomic stability, Peru is increasingly

receiving development loans in the form of subsidised loans. Supplementarily to the determined core areas, cooperation outside the core areas allows for further bilateral approaches as well as regional approaches and global approaches to be implemented, for example regarding fighting violence against women or overcoming the consequences of the COVID-19 pandemic. Additionally, promotional loans from the KfW development bank which are fully refinanced on the capital market are used for projects relevant to development policy.

Figure 1 Structure of the investigated portfolio



Results of the evaluation

Relevance: To what extent was/is the BMZ-financed official portfolio in Peru relevant for development policy?

The BMZ-financed official DC with Peru is characterised by the high relevance of the topics addressed, both in terms of the implementation of international agreements and development policy priorities of the BMZ and in terms of addressing the development needs within the partner country. With the portfolio's orientation toward environmental and climate protection on the one hand and government modernisation on the other, the BMZ-financed official DC addresses the main development challenges in Peru. Considering Peru's high degree of climate vulnerability, the dependence of its economy on raw material extraction, and the low degree of functionality of its government institutions, the core areas addressed in the portfolio were and are highly relevant and are aligned with the BMZ's goals for protecting global public goods, particularly in regard to ecological development challenges. However, fundamental tensions and deep structural problems such as persistent large regional inequalities, the informality of the economy, or conflicts of interest between economic resource use and environmental protection could only be solved to a degree. Despite conceptual weaknesses in the impact orientation of the core areas and programmes, success has been achieved in regard to adapting the portfolio to changing framework conditions and reacting appropriately to crises such as the COVID-19 pandemic.

Over the entire investigation period, the BMZ's country portfolio was largely aligned with the objectives and strategies of the Peruvian government. The predominantly high degree of ownership of the Peruvian central government over the measures agreed upon within the scope of the cooperation facilitated the implementation of these measures in many areas. However, the increasing political instability over the last decade has led to a significant shift of political priorities on behalf of the Peruvian government, which brings challenges for the cooperation.

Coherence: To what extent was/is the BMZ-financed official portfolio in Peru oriented to be coherent both within and across ministries and strategically coordinated with national and international DC stakeholders in Peru?

The BMZ-financed official portfolio was mostly coherently planned and implemented. During the investigation period, the BMZ-financed official portfolio was largely implemented consistently with the directives of the BMZ and is now thematically complementarily oriented towards three core areas corresponding to the objectives for the cooperation with Peru as a global partner. The use of technical and financial cooperation (TC and FC) was coherently conceptualised, but when it came to the actual implementation, the different workflows of the implementing agencies as well as delays of individual projects impaired the realisation of potential synergies between the participating DC stakeholders. The individual projects in the portfolio which were implemented in addition to the DC programmes were mostly thematically linked to the core areas. Moreover, thematic complementarity and target coherence of the BMZ-financed portfolio with the activities of other German ministries became evident. Cooperation with the German Federal Foreign Office (AA), the German Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK), and the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV) took place in particular within the framework of the International Climate Initiative (IKI) and the Climate Partnership. These offer the potential to pursue climate and environmental objectives across ministries.

External coherence became evident in the cooperation with other donors as well as in the support of reform processes of the Peruvian government. Coordination with other donors was carried out predominantly within the framework of shared initiatives and cofinancing arrangements, including with the European Union (EU), Norway, and Switzerland. Outside of this cooperation, the donor coordination was limited to the exchange of information, in part due to the weak coordination system on the Peruvian partner side. Using structures and systems of the Peruvian partners, such as, for example, national funding, planning or monitoring systems, proved in part to be difficult due to bureaucratic procedures and lengthy administrative processes both on the German as well as on the Peruvian side.

In particular, instruments such as policy-based lending and the promotion of sector reform programmes were used to pool funds and support the Peruvian government's reform processes.

Efficiency: To what extent did the BMZ-financed official DC with Peru efficiently use the resources?

Delays in the implementation of projects lead to higher costs for the partners and for German DC; complementary use of instruments had a positive effect. During the time period of 2010 to 2022, there were delays for approximately half of the projects before they commenced or while they were being conducted. These led to increased costs or increased effort for partners and for German DC. Some of the delays could be traced back to external influencing factors such as natural disasters or the COVID-19 pandemic. Additionally, lengthy administrative procedures on both the German and the Peruvian side, high compliance requirements of German DC – particularly for financial cooperation – and insufficient administrative capacities of the Peruvian partners were substantial causes for the delays. Deficits in timely and efficient implementation partially lead to reprogramming as well as to abbreviations, funding expiration or (partial) terminations, meaning that targets, for example regarding the drinking water supply, were not able to be achieved as planned. On the other hand, the interplay between financial and technical cooperation tools had positive effects on efficiency, particularly the combination of policy based learning and technical advice.

Effectiveness and impact: To what extent did the BMZ-financed official DC in Peru achieve its goals and contribute to overarching development policy results?

In all three core areas, the BMZ-financed official DC made important contributions to the introduction and development of reforms at the national level. The goals of the DC programmes, however, were only achieved in part; some of the pursued goals were too ambitiously formulated and exceeded the sphere of influence of German bilateral DC. Still, in the core areas addressed, the BMZ succeeded in creating a foundation with which to drive development in Peru, in particular via the strengthening of capacities as well as the improvement of procedures and regulations. For instance, German DC has made substantial contributions to the expansion of marine and terrestrial protected areas as well as to improved protected area management. By introducing quality standards, the regulatory

framework conditions in the water and transport sector were improved and the capacity of the official partner institutions were strengthened. Additionally, the BMZ-financed official DC made important contributions to the fight against corruption and to the promotion of transparency in public administration as well as to the improvement of administrative structures. Due to Peru's persistent centralistic government structure, the implementation of the reforms supported by German DC at the sub-national level proved to be challenging, as there is a widespread lack of coherent structures in the multi-layer government and a lack of administrative capacity at the sub-national level.

At the overarching level, contributions to the goals of the agreement on biological diversity as well as to preparing Peru to join the OECD are visible. Through the changes accomplished in the portfolio, the BMZ supported Peru in reaching its national goals such as preparing the country to join OECD and international objective agreements, for instance in relation to conserving and expanding marine and terrestrial protected areas. Climate and environmental policy topics were addressed in all three core areas, including through the expansion of a sustainable transportation system, the implementation of measures for forest protection, the support of regional development agencies, and the promotion of energy efficiency and water treatment. In regard to the reduction of greenhouse gas emissions, the results of the DEval evaluation "Climate Protection through Development Cooperation" generally confirm the effectiveness of development cooperation projects with the main objective of climate change mitigation (Wencker et al., 2024). However no conclusive assessment could be made for the country portfolio in Peru. While several projects are explicitly oriented towards the nationally determined contributions (NDCs) and the associated measures of the Peruvian government, the specific contributions of German bilateral DC to the desired reduction of greenhouse gasses could not be determined. This is due, on the one hand, to the fact that some of the projects were not yet in the implementation stage or were in a very early stage and thus no effects had yet taken shape. On the other hand, disaggregated data on greenhouse gas emissions were not available. The lack of meaningful data in the reporting of the implementing agencies regarding emission reduction effects of the projects is also addressed in the above-mentioned DEval evaluation.

Sustainability: To what extent are the achieved changes sustainable?

By establishing structures and capacities at the national level, foundations were laid for reforms to be permanently anchored.

However, the political instability and the deteriorating economic and social framework conditions endanger the sustainability of the progress made. By establishing structures and expanding capacities of official partners, German DC has succeeded in initiating important reforms in all three core areas at the national level which have been incorporated into national policy. Implementation at the regional and local levels, however, has not yet begun in most cases. Financial and personnel sustainability of the partner organisations is not always ensured. The same is also true for comprehensive and sustainable implementation of the reforms. In particular at the sub-national level, low capacity and the partially reduced presence of the state prevent reform progress or even the enforcement of reforms which have already been implemented. Political instability, shifting priorities of the partners, and deteriorating economic and social framework conditions also present a risk for maintaining progress which has already been made. This is particularly true for environmental topics, where protection and use interests often diverge.

Conclusions and recommendations for the entire portfolio

Strategic focus of the portfolio

Conclusion: The BMZ engagement in the core areas of “Conserving nature and natural resources, protecting life on Earth”, “Climate and energy, just transition”, and “Peaceful and inclusive societies” and in the adjoining interfaces is of great relevance in regard to global development and climate goals as well as Peru’s country-specific development needs. Given the deteriorating economic and political framework conditions as well as stagnating development progress, however, adjustment needs have become evident. These should be taken into account in the strategic orientation of the portfolio.

Recommendation 1: The BMZ should expand the determined core areas and maintain the thematic alignment of the portfolio with climate and biodiversity protection. To this end, the BMZ and the implementing agencies should continue to support associated self-reliance of the Peruvian partner government and promote the establishment of government capacities and structures for expanding and implementing the reforms in Peru.

Conclusion: German DC succeeded in contributing to the establishment and modernisation of government institutions and in supporting reforms which align with the Peruvian development agenda and the objectives of German DC. Given the strong centralism of the Peruvian government, the effective implementation of the reforms supported by German DC in the last ten years – in particular at the sub-national level – has largely not yet begun. In order to ensure the implementation of reforms and to achieve development progress on a national level, the promotion of territorial development focused on eliminating structural inequalities between regions and strengthening the functionality of official structures at the sub-national level is of fundamental importance.

Recommendation 2: When designing the core areas and DC programmes, the BMZ and the implementing agencies should ensure that both national and heterogeneous sub-national development needs are taken into account within the portfolio and that structural development obstacles in the regions are sufficiently addressed. In the future, this will require increased support of official structures at the regional level.

Portfolio management

Conclusion: The predominantly strong internal complementarity of the topics addressed in the portfolio over time and the high degree of coherence regarding the overarching development policy goals contributed to sharpening the profile and promoted the achievement of goals. However, the partial fragmentation within the DC programmes as well as conceptual weaknesses regarding the definition of goals and indicators at the DC programme level made impact-orientated management more difficult and require stronger adjustment.

Recommendation 3.1: The BMZ should ensure that the internal coherence and focus of the portfolio relative to the strategic goals is ensured in the future, too. To prevent fragmentation, the BMZ should continue to ensure that individual projects are integrated into the existing core areas or at least implemented adjacently to these. Additionally, the BMZ, in consultation with the implementing agencies, should sharpen the strategic focus within the individual DC programmes and reduce the number of modules from the number present in 2022.

Recommendation 3.2: In order to improve impact-oriented management, the BMZ should conceptually sharpen the country strategy and DC programmes and request measurable target proposals and indicators from the implementing agencies.

Use of instrument

Conclusion: Through the use of different financing tools and project types as well as through the interlinking of TC and FC, it was partially possible to achieve synergies. Corresponding potential was not always realised, however.

Recommendation 4: The BMZ should further strengthen the complementarity of the use of instruments. As far as possible, the TC and FC tools should be even more strongly linked in order to realise synergic potential. To ensure this, the BMZ should ensure that the synergies envisioned in the planning are regularly evaluated by the implementing agencies within the scope of project monitoring.

Cooperation with internal and external stakeholders

Conclusion: In the past, BMZ-financed DC has predominantly used project-related cooperation with other DC stakeholders to achieve shared development policy goals. By using sector reform programmes, resources could also be strategically bundled. Given the deteriorating economic and political framework conditions in Peru as well as decreasing financial resources, the future expansion of the strategic cooperation with other German and international DC stakeholders is important. The Climate Partnership, cooperation with the United Kingdom and Norway in the forest sector, and the Team Europe Initiative on Circular Transition offer promising approaches to this end.

Recommendation 5: In light of the increasing challenges in Peru and scarce resources, the BMZ should, in future, further intensify the cooperation with other DC stakeholders in order to bundle the implemented resources in a way that boosts efficiency. This relates both to the cooperation with the German federal ministries active in Peru as well as the cooperation with other donors and potential cooperation partners from the private sector and civil society.

Conclusions and recommendations in regard to individual core areas and fields of action

Core area “Conserving nature and natural resources, protecting life on Earth”/Areas of intervention “Biodiversity” and “Forest”

Conclusion: Given the increasing pressure placed on natural resources, long-term support of biodiversity and forest protection is advisable in order to secure the achieved changes and prevent regression. To this end, it must be secured for the future that the Peruvian government assumes the necessary responsibility. Cooperation with other donors and stakeholders from the economic sector can contribute to bundling resources and strengthening the effectiveness and sustainability of the measures. It is important to sufficiently take into account the interests and needs of the different stakeholders and to develop possible solutions in order to be able to address conflicts of interest. These stakeholders comprise local communities, vulnerable groups, government organisations, and both private as well as civil stakeholders.

Recommendation 6: The BMZ and the implementing agencies should continue to pursue the current approach in the areas of intervention of “biodiversity” and “forest”. In order to ensure the effectiveness and sustainability of the measures, cooperation possibilities with other donors as well as stakeholders from the private sector and civil society should be identified in a targeted manner in addition to cooperation with the Peruvian government and the government authorities in the areas of environment and forest. Considering rising poverty rates, socio-economic needs and the rights of local and vulnerable populations should be more strongly considered.

*Core area “Climate and energy, just transition”/
Area of intervention “Sustainable urban development”*

Conclusion: The BMZ engagement in the core area of “Climate and energy” is very fragmented and requires stronger focussing. The DC programme “Sustainable urban development in times of climate change” carried out in the core area comprises a plurality of projects which address different topics and which are partially implemented independently of each other. Potential for linking work to reform dynamics became evident, in the traffic and transportation sector for example, while challenges in relation to effectiveness and sustainability became visible in the area of drinking water supply/wastewater disposal.

Recommendation 7: The BMZ should more strongly thematically bundle its engagement in the area of intervention “Sustainable urban development” and reduce the number of projects within the existing DC programme in order to combat the fragmentation of the portfolio and allow for strategically focussed management of the portfolio. In addition, the BMZ should ensure that the monitoring and evaluation activities of the implementing agencies provide valid information on the results achieved in the area of promoting climate-neutral and sustainable urban development.

*Core area “Peaceful and inclusive societies”/
Area of intervention “Good governance”*

Conclusion: The thematic focus determined by the DC programme “Alignment with OECD standards for official provision of service” allows for connections to be made to important priorities of the Peruvian government on the one hand while offering synergic potential through the interfaces with the BMZ engagement in the other core areas of the portfolio on the other. Additionally, there is potential for strengthening the territorial development through supporting official institutions in the regions as well as for supporting the implementation of reforms.

Recommendation 8: The BMZ and the implementing agencies should maintain the focus on the support of reforms within the scope of Peru’s OECD membership process which were determined in the area of intervention “Good governance” and should in particular support the implementation of these reforms at the sub-national level. To this end, the BMZ and the implementing agencies should ensure that the area of intervention is implemented so that it corresponds to the strategic orientation of the portfolio toward climate and biodiversity protection and remains in line with the other two core areas in the future.

INHALT

Impressum	iv	4.2	Kohärenz	34
Danksagung	v	4.2.1	Interne Kohärenz	35
Zusammenfassung	vi	4.2.2	Externe Kohärenz	39
Executive summary	xv	4.3	Effizienz	42
Abkürzungen und Akronyme	xxvi	4.3.1	Instrumente und Vorhabentypen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile	42
Glossar	xxviii	4.3.2	Verzögerungen	43
1. Einleitung	1	4.4	Effektivität	45
1.1 Hintergrund	1	4.4.1	Rekonstruktion der ToC	46
1.2 Evaluierungsgegenstand	2	4.4.2	Beiträge und Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen	48
1.3 Ziele der Evaluierung	3	4.5	Impact	56
1.4 Evaluierungsfragen	3	4.6	Nachhaltigkeit	59
2. Methodisches Vorgehen	4	4.6.1	Portfolioübergreifende Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit	59
2.1 Evaluierungsdesign	5	4.6.2	Nachhaltigkeit auf der Ebene der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen	60
2.2 Datengrundlage	5	5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	65	
2.3 Datenanalyse	6	5.1	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das Gesamtportfolio	66
2.4 Reflexion des methodischen Vorgehens	10	5.2	Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Blick auf einzelne Kernthemen und Aktionsfelder	72
3. Länderkontext und -portfolio	13	6. Literatur	77	
3.1 Länderkontext und Entwicklungstrends in Peru	14	7. Anhang	90	
3.2 Die Rolle der deutschen EZ in Peru	19	7.1	Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval	91
3.3 Das peruanisch-deutsche Länderportfolio der BMZ-finanzierten staatlichen EZ	22	7.2	Evaluierungsmatrix	92
4. Ergebnisse zu den OECD-DAC-Kriterien	27	7.3	Übersicht der Datenerhebungs- und Daten- analyseinstrumente pro OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage	96
4.1 Relevanz	28	7.4	Ergänzende Abbildungen und Tabellen zum Bericht	97
4.1.1 Übereinstimmung des BMZ-Engagements mit den Zielen und Prioritäten der peruanischen Regierung	29	7.5	Zeitplan der Evaluierung	103
4.1.2 Berücksichtigung von entwicklungspolitischen Bedürfnissen und Kapazitäten Perus	30	7.6	Evaluierungsteam und Mitwirkende	103
4.1.3 Wirkungsorientierung in Planung und Steuerung des Portfolios	32			
4.1.4 Anpassungsfähigkeit des BMZ-Portfolios	33			

Abbildungen

Abbildung 1	Struktur des untersuchten Portfolios	ix
Abbildung 2	Anwendungsschritte der Most-Significant-Change-Methode in der LPE Peru	8
Abbildung 3	Schnittstellen zwischen der MSC-Methode und der vertieften Analyse der Kontribution	10
Abbildung 4	Ökologische, soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungen in Peru 2010 bis 2022	19
Abbildung 5	Aktive deutsche EZ-Akteure in Peru (Stand: Dezember 2022)	20
Abbildung 6	Die Entwicklung der ODA-Mittel aller deutscher EZ-Akteure in Peru, unterteilt nach ODA-Zuschüssen und ODA-Darlehen	21
Abbildung 7	Genese des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios in Peru	23
Abbildung 8	Gesamtvolumen des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios in Peru 2010 bis 2022	25
Abbildung 9	Gesamtvolumen (inkl. Kombifinanzierung) für die TZ und FZ nach Vorhabentyp im Zeitraum von 2010 bis 2022	26
Abbildung 10	Rekonstruierte ToC (vereinfachte Darstellung)	47
Abbildung 11	Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“	48
Abbildung 12	Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben/Module im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“	50
Abbildung 13	Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben/Module im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“	53
Abbildung 14	Wirkungsmodell Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“	98
Abbildung 15	Wirkungsmodell Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“	99
Abbildung 16	Wirkungsmodell Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“	100

Abbildung 17	Wirkungsmodell im Themenbereich „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“	101
Abbildung 18	Gesamtbewertung nach OECD-DAC-Kriterien	102

Kästen

Kasten 1	Peru als Globaler Partner der deutschen EZ	2
----------	--	---

Tabellen

Tabelle 1	Die EZ-Programme und ihre Zuordnung zu den Schwerpunkten und Kernthemen	97
Tabelle 2	Zielerreichung der abgeschlossenen EZ-Programme	97

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA Auswärtiges Amt	CAF Corporación Andina de Fomento – Lateinamerikanische Entwicklungsbank	EU Europäische Union	INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática – Nationales Institut für Statistik und Informatik
ARD Agencias Regionales de Desarrollo – regionale Entwicklungsagenturen	CEPLAN Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Nationales Zentrum für strategische Planung	EZ Entwicklungszusammenarbeit	IVF Integrierte Verbundfinanzierungen
APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional – Peruanische Koordinierungsstelle für die internationale Zusammenarbeit	CBD Convention on Biological Diversity – Übereinkommen über die biologische Vielfalt/ Biodiversitätskonvention	FZ Finanzielle Zusammenarbeit	KfW Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau
ATU Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – städtische Verkehrsbehörde für Lima und Callao	CRS Creditor Reporting System	GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH	LPE Länderportfolioevaluierung
BIP Bruttoinlandsprodukt	DAC Development Assistance Committee – Entwicklungsausschuss	GV Globalvorhaben	LPR Länderportfolioreview
BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	DCI Declaración Conjunta de Intención – gemeinsame Absichtserklärung im Waldsektor	GVR Gemeinsame Verfahrensreform	MDGs Millenium Development Goals – Millenniumsentwicklungsziele
BMWK Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	DEK Dreieckskooperationen	IBRD International Bank for Reconstruction and Development – Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	MEF Ministerio de Economía y Finanzas – Wirtschafts- und Finanzministerium
BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	DEval Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	IDB Inter American Development Bank – Interamerikanische Entwicklungsbank	MeMFIS Management-, Finanz- und Informationssystem
BRH Bundesrechnungshof	DO Durchführungsorganisation	IKI Internationalen Klimaschutzinitiative	MIDIS Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Ministerium für Entwicklung und soziale Inklusion
		INACAL Instituto Nacional de Calidad – Nationales Qualitätsinstitut	MIDAGRI Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – Landwirtschafts- und Bewässerungsministerium

MINAM

Ministerio del Ambiente
– Umweltministerium

MSC

Most Significant Change

MTC

Ministerio de Transportes y
Comunicaciones – Transport-
und Kommunikationsministerium

NAMA

Nationally Appropriate Mitigation
Action – national angemessene
Minderungsmaßnahme

NDCs

Nationally Determined
Contributions – nationale
Klimabeiträge

NGO

Nichtregierungsorganisation

ODA

Official Development Assistance –
öffentliche Entwicklungsleistungen

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development
Assistance Committee –
Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

OEFA

Organismo de Evaluación
y Fiscalización Ambiental
– Umweltüberwachungsbehörde

OTASS

Organismo Técnico de la
Administración de los Servicios
de Saneamiento – Behörde für die
Verwaltung der Wasser- und
Abwasserdienstleistungen

PAC

Plan de Acción Conjunto –
Gemeinsamer Aktionsplan

PBL

Policy Based Lending

PCM

Presidencia del Consejo
de Ministros – Amt des
Ministerpräsidenten

PDB

Projektdatenbank

PFA

Portfolioanalyse

PTB

Physikalisch-Technische
Bundesanstalt

REDD+

Reducing Emissions from
Deforestation and Forest
Degradation – Reduzierung
von Treibhausgasemissionen aus
Entwaldung und Waldschäden

RV

Regionalvorhaben

SDGs

Sustainable Development Goals –
Ziele für nachhaltige Entwicklung

SECO

Schweizer Staatssekretariat
für Wirtschaft

SENACE

Servicio Nacional de Certificación
Ambiental para las Inversiones
Sostenibles – Nationale
Umweltgenehmigungsbehörde
für nachhaltige Investitionen

SERNANP

Servicio Nacional de Áreas
Naturales Protegidas por el Estado
– Nationale Schutzgebietsbehörde

SERFOR

Servicio Nacional Forestal y
de Fauna Silvestre – Nationale
Forstbehörde

SEWOH

Sonderinitiative
„Eine Welt ohne Hunger“

SI

Sonderinitiative

SI AGER

Sonderinitiative „Transformation
der Agrar- und Ernährungssysteme“

SIGA

Sonderinitiative „Geflüchtete und
Aufnahmeländer“

SNIP

Sistema Nacional de Inversion
Pública – Nationales System
für öffentliche Investitionen

SUNASS

Superintendencia Nacional
de Servicios de Saneamiento –
Nationale Regulierungsbehörde
des Wassersektors

TEI

Team Europe Initiative

ToC

Theory of Change –
Theorie des Wandels

TZ

Technische Zusammenarbeit

UNODC

United Nations Office on Drugs
and Crime – Büro der Vereinten
Nationen für Drogen- und
Verbrechensbekämpfung

WB

World Bank – Weltbank

WV/AE

Wasserversorgung und
Abwasserentsorgung

WVU

Wasserversorgungsunternehmen

GLOSSAR

Aktionsfeld

Aktionsfelder sind zur deutlicheren thematischen Ab- und Eingrenzung für jedes Kernthema definiert. Pro Kernthema sind drei Aktionsfelder zugeordnet und in der dazugehörigen Kernthemenstrategie beschrieben. In der Kooperationspraxis in einem Partnerland werden bis zu zwei Aktionsfelder pro Kernthema ausgewählt und umgesetzt. Die im jeweiligen Kernthema gewählten Aktionsfelder spezifizieren somit die Ausrichtung des Länderportfolios.

BMZ-finanziertes staatliches Portfolio

Das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio in einem Partnerland besteht aus allen bilateralen Modulen, die mit der Partnerregierung verhandelt werden („bilateral staatliches Portfolio“) und allen anderen Vorhaben, die vom BMZ finanziert und von einer der vier staatlichen Durchführungsorganisationen der Technischen (TZ) oder Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) durchgeführt werden, wie zum Beispiel Regionalvorhaben, Globalvorhaben oder Sonderinitiativen (SI).

BMZ 2030

Mit dem 2020 vorgestellten Reformkonzept „BMZ 2030“ wurden ein neues Steuerungsmodell zur systematischeren Umsetzung politisch-strategischer Ziele und neue thematische (das heißt Kernthemen und Aktionsfelder) und geografische Prioritäten (das heißt Partnerkategorien) eingeführt.

Creditor Reporting System (CRS)

Der Entwicklungshilfausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC) verfolgt und misst die Ressourcenströme für die Entwicklungsfinanzierung in einer eigenen Datenbank, dem sogenannten *Creditor Reporting System* (CRS). Diese Datenbank bildet eine vergleichbare Grundlage für alle DAC-Mitglieder, enthält aber auch Daten von multilateralen, privaten und Nicht-DAC-Gebnern. Sie enthält Informationen über verschiedene Mittelflüsse der Entwicklungsfinanzierung. Empfangende von Mittelflüssen in der CRS-Datenbank sind Entwicklungsländer oder -gebiete, die für den Erhalt von ODA infrage kommen. Die in der CRS-Datenbank dargestellten Daten werden auf Ebene der einzelnen Projekte erhoben.

Dreieckskooperation

Die Dreieckskooperation zeichnet sich durch gemeinsam geplante, finanzierte und implementierte Kooperationsprojekte zwischen einem begünstigten Partner, einem Hauptpartner und einem unterstützenden Partner aus. Die deutsche EZ, finanziert durch das BMZ und umgesetzt durch die GIZ, tritt als unterstützender Partner auf und stellt finanzielle Mittel zur Verfügung, übernimmt das Projektmanagement und unterstützt in der Regel mit technischer Expertise.

Durchführungsorganisation (DO)

Vier öffentliche beziehungsweise staatliche Institutionen sind als DOs für die deutsche bilaterale EZ vorgesehen: die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), die KfW Entwicklungsbank, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR).

Entwicklungskredite

Entwicklungskredite sind eine Kombination aus Haushaltsmitteln der Bundesregierung und Eigenmitteln der KfW, die zu günstigen Konditionen auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden. Es gibt drei Formen von Entwicklungskrediten: zinsverbilligte Darlehen, Mischfinanzierungen oder Verbundfinanzierungen.

Finanzierungsinstrumente

Die KfW wählt bei der FZ zwischen verschiedenen Finanzierungsinstrumenten aus. Die Wahl der Instrumente hängt von der Höhe der Verschuldung eines Landes, seiner Wirtschaftsleistung und seinem Entwicklungsstand, der Leistungsfähigkeit des Projektpartners sowie von der Art des Vorhabens ab. Die Finanzierungsinstrumente weisen einen unterschiedlichen Grad an Konzessionalität auf. Zu den Finanzierungsinstrumenten gehören reine Zuschüsse aus Haushaltsmitteln, Standardkredite aus Haushaltsmitteln, Entwicklungskredite, die Haushaltsmittel und Eigenmittel der KfW kombinieren, sowie Förderkredite, die sich am Kapitalmarkt refinanzieren.

Förderkredite

Förderkredite sind Kredite an Partner in Entwicklungs- und Schwellenländern, die von der Regierung in Auftrag gegeben und von der KfW zu 100 Prozent am Kapitalmarkt finanziert werden. Die KfW vergibt Förderkredite an Länder ohne erkennbare Verschuldungsproblematik. Die Konditionen der Förderdarlehen liegen knapp unter denen des Kapitalmarktes. Sie sollen die Lücke zwischen den zu Vorzugskonditionen gewährten Entwicklungskrediten und den kommerziellen Finanzierungen schließen. Förderkredite ergänzen die Beiträge der deutschen EZ und sind besonders geeignet, die Privatwirtschaft in den Partnerländern zu fördern.

Gestaltungsspielraum

Im Gestaltungsspielraum können, angepasst an den akuten Bedarf, flexibel weitere Vorhaben in bis zu zwei Themen kurz- bis mittelfristig bearbeitet werden. Daneben kann der Gestaltungsspielraum auch beim Wechsel eines Kernthemas genutzt werden. Im Volumen soll der Gestaltungsspielraum nicht mehr als 20 Prozent der integrierten Länderquote im Zusagejahr betragen. Innerhalb des Gestaltungsspielraums findet keine EZ-Programmbildung statt.

Global Gateway

Global Gateway ist die 2021 verabschiedete Strategie der EU, um transformative Investitionen in nachhaltige Infrastruktur – wie zum Beispiel für Digitales, Energie oder Verkehr – weltweit zu fördern

Globaler Partner

Mit der Einführung von BMZ 2030 wurden die Partnerländer der deutschen EZ in neue Partnerschaftskategorien unterteilt: in Bilaterale Partner (mit der Subkategorie Transformationspartner), Globale Partner und Nexus- und Friedenspartner. Zu den Globalen Partnern des BMZ zählen neben Peru die Schwellenländer Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Südafrika und Vietnam. Auch wenn die Globalen Partner von der OECD weiterhin als Entwicklungsländer klassifiziert werden, verbindet sie eine hohe Leistungsfähigkeit und ihre regionale Bedeutung. Ziel der Zusammenarbeit mit Globalen Partnern ist die gemeinsame Lösung globaler Zukunftsfragen im Sinne einer nachhaltigen, klimaneutralen, resilienten und inklusiven Entwicklung. Internationale Agenden wie die Agenda 2030, das Pariser Klimaabkommen und die Biodiversitätskonvention sind dabei wesentlich.

Globalvorhaben (GV)

GV dienen dem BMZ zur länder- und akteursübergreifenden Bearbeitung von grenzüberschreitenden Herausforderungen und dem Erzielen von entwicklungspolitischen Wirkungen in einem sektoralen Thema. Die Idee für die Fördermaßnahme erfolgt vom BMZ, das eine DO, beispielsweise die GIZ, mit der Durchführung des GV beauftragt. Partnerländer werden zu GV informiert und es werden, falls nötig, für die länderspezifische Maßnahme völkerrechtliche Vereinbarungen geschlossen. GV werden jedoch nicht mit dem Partner verhandelt. Mit der Einführung von BMZ 2030 gilt das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass Vorhaben prioritär bilateral umgesetzt werden sollen. Regionale und globale Vorhaben werden nur dann realisiert, wenn sie grenzüberschreitende Entwicklungsprozesse zu Kern- und Initiativthemen betreffen.

Kernthema

Mit BMZ 2030 wurden die BMZ-Schwerpunkte abgelöst durch sechs Kernthemen, die somit den thematischen Fokus für die Zusammenarbeit in einem Partnerland festhalten. Jedes Kernthema wird durch je drei Aktionsfelder spezifiziert. Für jedes Kernthema gilt eine Kernthemenstrategie als übergreifende Grundlage und zur Beschreibung der Ziele.

Kofinanzierung

Eine Möglichkeit der gemeinsamen Umsetzung von Maßnahmen der deutschen EZ und anderer Geber ist die Kofinanzierung, wobei sich hier zwischen Parallel- und Gemeinschaftsfinanzierung unterscheiden lässt. Bei Parallelfinaanzierungen finanziert jeder Beitragende, beispielsweise das BMZ, eigenständig in Abstimmung mit den anderen Beteiligten einen abgrenzbaren Teil der Entwicklungsmaßnahme. Bei Gemeinschaftsfinanzierungen vereinbaren die beteiligten Geber und das Partnerland Ziele, Maßnahmen und erwartete Ergebnisse des gemeinschaftlich zu finanzierenden Projekts oder EZ-Programms. Diese werden mit einem einheitlichen Verfahren festgelegt. Hierbei kann das BMZ als passiver Partner in Erscheinung treten, das heißt, es leistet einen finanziellen Beitrag zu einer Entwicklungsmaßnahme, für die entweder eine internationale Organisation wie die Europäische Union (EU) oder ein anderer bilateraler Geber federführend oder verantwortlich ist.

Das BMZ kann auch als aktiver Partner in Erscheinung treten, das heißt, es fließen finanzielle Beiträge eines oder mehrerer anderer Geber oder anderer Organisationen der EZ in eine Entwicklungsmaßnahme, bei der die deutsche EZ federführend ist. Dies wird als Kombifinanzierung bezeichnet. Somit werden Mittel aus dem Bundeshaushalt mit Zuschüssen Dritter aufgestockt.

Konzessionalität von Darlehen

Ein konzessionäres Darlehen wird einem Darlehensnehmer zu günstigeren Bedingungen als den marktüblichen gewährt. Solche Vorzugsbedingungen können unter dem Marktniveau liegende Zinssätze, verlängerte tilgungsfreie Zeiten oder eine Kombination aus beidem umfassen. Für die Mitglieder des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) ist der Grad der Konzessionalität eines Darlehens ein zentrales Kriterium für die ODA-Anrechenbarkeit. Die Konzessionalität wird anhand der Berechnung des „Zuschusselements“ beurteilt, das heißt einer Bewertung der finanziellen Bedingungen, die vier Faktoren berücksichtigt: den Zinssatz, die tilgungsfreie Zeit, die Laufzeit und den Abzinsungssatz. Ein Darlehen gilt als konzessionär, wenn sein Zuschusselement bei Ländern mit hohem mittlerem Einkommen (UMIC) über 10 Prozent, bei Ländern mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMIC) über 15 Prozent und bei den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) und anderen Ländern mit niedrigem Einkommen (LIC) über 45 Prozent liegt. Darlehen, deren Bedingungen nicht mit der Schuldenbegrenzungspolitik des IWF oder der nicht-konzessionären Kreditvergabepolitik der Weltbank übereinstimmen, sind nicht als ODA zu melden. Entwicklungsfinanzierungsdarlehen, die nicht als ODA-Ströme angerechnet werden können, werden als sonstige öffentliche Mittelströme (*Other Official Flows*) erfasst.

Länderstrategie

Die Länderstrategie wird vom BMZ für ein Kooperationsland erstellt und bildet die übergreifende Ebene der strategischen Planung und politischen Steuerung der staatlichen EZ im Dreiklang Länderstrategie, EZ-Programme und Module. In den Länderstrategien wird das Engagement der deutschen EZ im jeweiligen Partnerland in bis zu drei Kernthemen (mit je bis zu zwei Aktionsfeldern) und gegebenenfalls mit Initiativthemen und Gestaltungsspielraum begründet. Die in der Länderstrategie formulierten Vorgaben sind verbindlich für die Umsetzung der EZ durch die DOs über EZ-Programme und Module.

Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA)

ODA werden vom DAC der OECD als staatliche Hilfe definiert, die die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen von Entwicklungsländern fördert und gezielt darauf ausgerichtet ist. Die ODA-Mittel fließen an Länder und Gebiete, die auf der DAC-Liste der ODA-Empfänger stehen, und an multilaterale Entwicklungsinstitutionen vergeben werden, werden von offiziellen Stellen, einschließlich staatlicher und lokaler Regierungen, oder von deren Exekutivorganen bereitgestellt und zu Vorzugsbedingungen (das heißt Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen) und mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstands der Entwicklungsländer verwaltet. Seit 2018 wird für die Standardberichterstattung ein neues Maß für das Subventionsäquivalent der ODA verwendet.

Policy Based Lending/Policy Based Loans (PBL)

PBL können in Entwicklungsländern mit leistungsfähigen Institutionen, einem etablierten öffentlichen Finanzwesen und einem starken Reformwillen der Partnerregierung eingesetzt werden. Ziel von PBL ist es, nationale Reformvorhaben breitenwirksam zu unterstützen und die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung im Partnerland zu verbessern. Dazu werden unter Federführung der Partnerregierung Reformen in einer Politikmatrix erarbeitet und deren geplante Umsetzung mit einem Umsetzungszeitplan (in der Regel unterteilt in mehrere Phasen) festgelegt. Die Reformen können dabei legislative, organisatorische und auch investive Maßnahmen umfassen. Nach der Auszahlung werden die PBL-Mittel Teil des Budgets des Partnerlandes. Die Finanzierung bei PBL erfolgt über Darlehen zu günstigen Konditionen und erst nach Festlegung der Reformmaßnahmen. Die sektorpolitischen Voraussetzungen müssen daher bereits ex ante erfüllt sein, und die Reformumsetzung wird intensiv begleitet. PBL können auch über Parallel- oder Gemeinschaftsfinanzierungen in Kooperation mit anderen Gebern vergeben werden.

Sektorreformprogramm

Die Sektorreformprogramme in Peru wurden im Rahmen der FZ als sektorale Budgethilfe konzipiert und in enger Kooperation mit anderen Gebern wie der IADB oder der Weltbank durchgeführt. Die KfW unterstützte die peruanische Regierung in Kooperation mit anderen Gebern bei der Ausarbeitung der Reformen in den Themenfeldern einer Politikmatrix. Für jeden Teilbereich der Politikmatrix wurden Teilziele und Indikatoren formuliert, anhand derer die Zielerreichung überprüft wurde. Die Federführung bei der Umsetzung der Reformen lag bei den Partnern.

Die Auszahlung der Mittel war an die Erfüllung der in der Politikmatrix mit der peruanischen Regierung vereinbarten Reformschritte geknüpft. Die Sektorreformprogramme gliederten sich in mehrere Phasen, wobei pro Phase eine Auszahlung in einer Tranche erfolgte. Nach Erfüllung der Reformschritte wurden die Mittel an das Finanzministerium ausgezahlt und in den allgemeinen Haushalt eingestellt.

Vorhabentyp

Im Rahmen dieser LPE werden verschiedene Vorhabentypen unterschieden. FZ: Finanzielle Zusammenarbeit – Zuschuss, Finanzielle Zusammenarbeit – Zuschuss und Darlehen, Finanzielle Zusammenarbeit – Darlehen, Finanzielle Zusammenarbeit – Zinsverbilligung, Finanzielle Zusammenarbeit – IVF, Finanzielle Zusammenarbeit – Förderkredit. TZ: Bilaterales TZ-Vorhaben, Globales TZ-Vorhaben, Regionales TZ-Vorhaben, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

Regionalvorhaben (RV)

RV fokussieren sich auf die länder- und akteursübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung regionaler Herausforderungen innerhalb einer Region. RV haben somit zum Ziel, dass sie zur Lösung regionaler und länderübergreifender Problemstellungen und Herausforderungen beitragen und die regionale Integration fördern. RV leisten bei der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen einen Beitrag zur Zielerreichung der jeweiligen Regionalstrategie. Wie bei den Globalvorhaben gilt für RV das Subsidiaritätsprinzip. Eine enge Abstimmung mit den Partnerländern ist wünschenswert; jedoch erfolgt keine Regierungsverhandlung.

Schwerpunkte des BMZ

Bis zur Einführung des Kernthemenmodells mit BMZ 2030 wurden für die Zusammenarbeit mit einem Partnerland in der Länderstrategie bis zu drei bilaterale Schwerpunkte definiert. Die Schwerpunktsetzung fand in Absprache mit dem Kooperationspartner statt und bildete eine langfristige Orientierung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Dabei waren elf Schwerpunkte definiert: Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung; Friedensentwicklung und Krisenprävention; Bildung; Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS; Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung; Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft (Fischerei); Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen; nachhaltige Wirtschaftsentwicklung; Energie; Transport und Kommunikation; regionale Konzentration im Rahmen integrierter Ansätze ländlicher oder städtischer Entwicklung.

Sonderinitiative (SI)

SI sind für die thematische Allokation des BMZ bedeutsam. Anders als bei der instrumentellen Allokation, bei der zunächst das Land identifiziert wird, werden bei der SI erst die thematischen Schwerpunkte und im zweiten Schritt das Land definiert. SI dienen somit der zeitlich begrenzten Förderung entwicklungspolitisch als besonders bedeutend erachteter Themen. SI können über die staatlichen DOs in der Zusammenarbeit mit Partnerländern und der nichtstaatlichen und multilateralen EZ umgesetzt werden.

Sonstige öffentliche Mittelströme (*Other Official Flows*)

Sonstige öffentliche Mittelströme (*Other Official Flows*) werden als Transaktionen des öffentlichen Sektors definiert, die nicht den Kriterien der offiziellen ODA entsprechen. Zu den sonstigen öffentlichen Mittelströmen zählen: Zuschüsse an Entwicklungsländer zu Repräsentationszwecken oder im Wesentlichen zu kommerziellen Zwecken; offizielle bilaterale Transaktionen, die der Entwicklungsförderung dienen, aber ein Zuschusselement von weniger als 25 Prozent aufweisen; und offizielle bilaterale Transaktionen, die unabhängig von ihrem Zuschusselement in erster Linie der Exportförderung dienen.

Studienfonds

Studienfonds, wie der Studien- und Beratungsfonds der FZ/KfW, beziehungsweise Studien- und Fachkräftefonds der TZ/GIZ können zur Finanzierung von Studien, Gutachten und Fachkräften genutzt werden. Hierzu zählen beispielsweise Machbarkeitsstudien zur Prüfung und Vorbereitung von Vorhaben, aber auch die Flankierung weiterer in Implementierung befindlicher Vorhaben mittels integrierter Fachkräfte. Einzelne geförderte Maßnahme des Studien- und Fachkräftefonds können max. 0,5 Millionen Euro betragen.

Team-Europe-Initiative

Die *Team-Europe-Initiative* als ein wesentlicher Bestandteil europäischer Außen- und Entwicklungspolitik fungiert als ein Umsetzungsmechanismus für die *Global-Gateway-Strategie*. Im Rahmen von regionalen oder länderspezifischen *Team-Europe-Initiatives* sollen entwicklungshemmende Bereiche in einem Land oder einer Region identifiziert werden und über ein eng koordiniertes Maßnahmenpaket der EU, der EU-Mitgliedsstaaten, der Entwicklungsbanken, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) verbessert werden.

Verbundfinanzierung

Verbundfinanzierungen sind eine bestimmte Form von Entwicklungskrediten. Bei der Verbundfinanzierung werden günstige Darlehen aus Haushaltsmitteln mit langen Laufzeiten durch Mittel aus dem Kapitalmarkt ergänzt. Das Kreditrisiko der KfW wird in diesem Fall durch eine eigens für diesen Zweck geschaffene Bundesgarantie weitgehend abgesichert. Die Darlehen aus Haushaltsmitteln und die Kapitalmarktmittel der KfW bilden zusammen die Außenzusage gegenüber dem Partnerland.

Zinsverbilligte Darlehen

Zinsverbilligte Darlehen sind eine bestimmte Form von Entwicklungskrediten. Für die Kredite an das Partnerland werden ausschließlich Eigenmittel der KfW eingesetzt, die teilweise durch eine Garantie des Bundes abgesichert sind. Das heißt, es werden nur Marktmittel für die Außenzusage einbezogen, aber keine Haushaltsmittel. Mit Zuschüssen aus Haushaltsmitteln kann die KfW die Kreditzinsen senken. Dies hat zur Folge, dass die Projekte für die Partner finanzierbar sind und die Kredite die ODA-Kriterien für die öffentliche EZ erfüllen.

1.

EINLEITUNG

1.1 Hintergrund

Mit der vorliegenden LPE wird ein neues und wichtiges Instrument des Lernens und der Rechenschaftslegung in der deutschen EZ pilotiert. In den letzten Jahren kamen verschiedene Akteure und Studien zu dem Schluss, dass in der deutschen bilateralen EZ ein Mangel an Evidenz auf der Länderportfolioebene besteht und die strategische Steuerungsfähigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einschränkt ist. Zugleich wurden im BMZ Prozesse und Maßnahmen angestoßen, um das Evaluierungssystem der bilateralen EZ zu verbessern und Evidenzlücken zu schließen. Für die Länderebene wurde bereits ab 2017 durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ein Instrument für Länderportfolioreviews entwickelt und erprobt (Hartmann et al., 2019). Auf Basis der Erkenntnisse der DEval-Evaluierung zur „Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen“ (Amine et al., 2021) pilotierten die staatlichen DOs zudem die Umsetzung von EZ-Programmevaluierungen, die seit 2022 in Ergänzung zu den bereits bestehenden Evaluierungen auf Projektebene (Modul-evaluierungen) durchgeführt werden. Mit der Verabschiedung der BMZ-Leitlinien für die Evaluierung im Herbst 2021 hob das BMZ die Bedeutung von EZ-Programm- und Länderanalysen für die politisch-strategische Steuerung hervor (BMZ, 2021a). Dennoch stellte der Bundesrechnungshof 2021 fest, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen noch nicht ausreichen und es weiterhin an notwendigen Informationen fehlt, um das BMZ bei der Ausübung seiner Steuerungsfunktion zu unterstützen (BRH, 2021).

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Pilotierung der LPE Peru vor und bildet die Grundlage für die Erarbeitung eines Standardformats für LPEs. Um die Evidenzlücke auf Länderportfolioebene zu schließen, entwickelt das DEval ein Standardformat für LPEs, die zukünftig regelmäßig als

Teil des mehrjährigen Evaluierungsprogramms umgesetzt werden sollen. Die hier vorliegende Pilot-LPE Peru bildet die Grundlage für die Formatentwicklung. Die Evaluierung baut sowohl auf den Erfahrungen mit der Durchführung von Länderportfolioreviews als auch auf relevanten Erkenntnissen aus den ressortgemeinsamen Länderevaluierungen des DEval auf. LPEs sollen die bestehende Wissenslücke schließen und dem institutionellen Lernen im EZ-System sowie der Rechenschaftslegung und Transparenz gegenüber Entscheidungsträger*innen und interessierten Bürger*innen in Deutschland und in den Partnerländern dienen. Für die Erarbeitung des Standardformats für LPEs und die Pilotierung der verwendeten Methoden wurde das langjährige Partnerland der deutschen EZ Peru ausgewählt. Die Länderauswahl erfolgte nachfrageorientiert auf Basis einer Abfrage im BMZ. Durch die Freiwilligkeit der Teilnahme und das hohe Interesse des zuständigen Referats im BMZ wurde eine hohe Nutzungsorientierung gewährleistet sowie eine konstruktive und auf das gemeinsame Lernen ausgerichtete Zusammenarbeit ermöglicht, was die Pilotierung beförderte.

Die deutsch-peruanische Zusammenarbeit basiert auf einer langjährigen und vielfältigen Partnerschaft von mehr als 60 Jahren. Peru ist für die Bundesregierung ein wichtiger strategischer Partner in Lateinamerika. Seit dem Jahr 2020 wird das Land als Globaler Partner des BMZ geführt. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, gemeinsam an der Lösung globaler Zukunftsherausforderungen zu arbeiten und den Schutz globaler Güter zu fördern. Diese Zielausrichtung hat durch den Abschluss der Klimapartnerschaft 2022 zwischen der peruanischen Regierung, dem BMZ, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) eine besondere Betonung erfahren.

Kasten 1 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).

Die Zusammenarbeit des BMZ mit Globalen Partnern soll sich auf die Bewältigung globaler Herausforderungen insbesondere in den Bereichen Klima- und Artenschutz konzentrieren. 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 Biodiversitätsziele handlungsleitend. Partnerländer dieser Kategorie zeichnen sich durch eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und einen großen Ressourcenreichtum aus, woraus eine besondere Verantwortung für den Klimaschutz und den Erhalt der Artenvielfalt abgeleitet wird. Vor diesem Hintergrund werden von Globalen Partnern auch substanzielle finanzielle Eigenbeiträge zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsagenda gefordert. Darüber hinaus werden im Gegensatz zur Zusammenarbeit mit klassischen bilateralen Partnern weniger Zuschüsse als vielmehr Entwicklungs- und Förderkredite eingesetzt (BMZ, 2021b, Bundesregierung, 2023). Auch angesichts der internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung zur Klimafinanzierung spielt die Zusammenarbeit mit Globalen Partnern eine wichtige Rolle (Auswärtiges Amt, 2023).

Peru ist eines von acht Ländern in der Gruppe der Globalen Partner des BMZ. Mit der Einstufung Perus als Globaler Partner im Jahr 2020 hat das BMZ den seit den 2000er Jahren erzielten Entwicklungsfortschritten des Landes Rechnung getragen und die Zusammenarbeit zunehmend auf globale Themen wie Klima- und Biodiversitätsschutz fokussiert. Dies 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 (*Convention on Biological Diversity*, CBD) angestrebten Ziele zum Biodiversitätserhalt.

1.2 Evaluierungsgegenstand

Evaluierungsgegenstand ist das staatliche, BMZ-finanzierte und -gesteuerte Portfolio in Peru von 2010 bis 2022. Das Länderportfolio beziehungsweise die einzelnen Maßnahmen des Portfolios werden von den staatlichen DOs implementiert: in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) von der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB). Das Portfolio wird zwischen dem BMZ und der Partnerregierung in regelmäßig stattfindenden Regierungsverhandlungen und -konsultationen vereinbart. Der Untersuchungszeitraum der LPE schließt die Jahre der beiden letzten Länderstrategien (2010 bis 2016 und 2017 bis 2023, untersucht bis Ende 2022) ein. Aktuelle Entwicklungen, die außerhalb des Untersuchungszeitraums (also nach 2022) lagen, die aber von hoher Relevanz für das zukünftige Portfolio

sind, wie beispielsweise Veränderungen im Länderkontext oder auf politischer Ebene, wurden im Bericht mit aufgenommen. Jedoch wurden nicht alle Veränderungen im Portfolio nach 2022 systematisch erfasst. Die Bewertung des Portfolios entlang der Kriterien erfolgte für den angegebenen Untersuchungszeitraum.

Der Evaluierungsgegenstand umfasst auch Maßnahmen aus Sonderinitiativen (SI), globalen (GV) und regionalen Vorhaben (RV). Das untersuchte Portfolio umfasst die bilaterale staatliche EZ sowie Maßnahmen der SI „Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme“ (SI AGER; ehemals SI „Eine Welt ohne Hunger“, SEWOH) und der SI „Geflüchtete und Aufnahmeländer“ (SIGA). Die von der KfW zusätzlich zur Verfügung gestellten eigenen Marktmitel in Form von Förderkrediten wurden als Schnittstelle mit berücksichtigt ebenso wie die Dreieckskooperationen (DEK).

Nicht betrachtet wurden BMZ-finanzierte Projekte nicht-staatlicher Akteure, europäische und multilaterale Projekte und Projekte anderer deutscher Ressorts. Zwar erhalten nicht-staatliche EZ-Akteure Mittel vom BMZ, deren Maßnahmen werden aber weder durch das BMZ gesteuert noch müssen diese systematisch an den Themen- und Länderstrategien des BMZ ausgerichtet sein. Die Aktivitäten anderer in Peru aktiver Ministerien wie AA, BMUV oder BMWK wurden an den Schnittstellen der Zusammenarbeit betrachtet.

1.3 Ziele der Evaluierung

Mit dieser Evaluierung werden zwei Ziele verfolgt:

1. **Die Evaluierung dient der Entwicklung eines Designs und der Pilotierung von Methoden zur Evaluierung von BMZ-finanzierter EZ auf der Länderebene.** Dabei werden Erkenntnisse für zukünftige LPEs bereitgestellt, um den Ansatz, die Methoden und die Instrumente weiter zu testen, anzupassen und zu verbessern und somit die identifizierte Evidenzlücke auf Länderebene weiter zu schließen.
2. **Die Evaluierung liefert zudem relevante Informationen über die Relevanz und Wirksamkeit der vom BMZ finanzierten EZ in Peru.** Die LPE zielt darauf ab, die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken und Informationen für die strategische Planung, Steuerung und strategisches Lernen zu liefern. Diese sowie weitere LPEs sind öffentlich zugängliche Evaluierungen, die die Rechenschaftslegung und Transparenz gegenüber den verantwortlichen Entscheidungsträger*innen und interessierten Bürger*innen Deutschlands und des jeweiligen Partnerlandes stärken sollen. Darüber hinaus soll die Evaluierung nützliche und relevante Informationen liefern, die von den zuständigen Referaten im BMZ, den DOs und der Partnerregierung für die strategische Entscheidungsfindung und die Verbesserung der Zusammenarbeit benötigt werden.

1.4 Evaluierungsfragen

Die LPE Peru erfolgte entlang der sechs international anerkannten Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC). 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?

Eine ausführliche Darstellung aller Evaluierungsfragen sowie zugehöriger Unterfragen und Indikatoren findet sich in der Evaluierungsmatrix im Anhang (siehe Abschnitt 7.2).

2.

METHODISCHES VORGEHEN

2.1 Evaluierungsdesign

Die LPE Peru folgte einem theoriebasierten Evaluierungsansatz, der durch den Einsatz theoriebildender und theorieprüfender Methoden gekennzeichnet ist. Basis für die Evaluierung war eine rekonstruierte Theorie, die darstellt, wie bestimmte Maßnahmen zu Ergebnissen beziehungsweise Wirkungen führen. Der theoriebasierte Evaluierungsansatz zielt darauf ab, komplexe Veränderungen zu analysieren (Causemann et al., 2014; Schmitt, 2020). In der LPE bildete die rekonstruierte Theorie des Wandels (*Theory of Change, ToC*) des BMZ-finanzierten staatlichen Länderportfolios in Peru die Grundlage für den sequenziellen Prozess aus Theoriebildung und Theorieprüfung.

Die Theoriebildung zeichnete sich dabei durch die breite Einbeziehung von Interessenträger*innen aus. Im Sinne einer funktionalen Partizipation (Kategorisierung nach Tapella et al. 2022) erhielten die Sichtweisen lokaler Akteure in der Datenerhebung ein stärkeres Gewicht, indem diese im Rahmen der Theoriebildung berücksichtigt wurden.

In der LPE Peru wurde ein methodenintegriertes Vorgehen gewählt, das sich durch eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden auszeichnete und sowohl portfolioübergreifende als auch spezifische Aussagen zu einzelnen Kernthemen ermöglichte. Die systematische Integration verschiedener Methoden in Evaluierungen zielt darauf ab, zuverlässige und fundierte Erkenntnisse zu gewinnen und Evidenz bereitzustellen (Goertz, 2017). Die Kombination von verschiedenen Methoden in der LPE ermöglichte es, die Nachteile der jeweiligen Methoden auszugleichen und diese sinnvoll zu komplementieren (UNDP und Independent Evaluation Office, o. D.). Durch die Nutzung unterschiedlicher Datenquellen konnte die Qualität der Ergebnisse erhöht werden (Johnson et al., 2007). In der LPE Peru wurden verschiedene Methoden mit sequenziellen und iterativen Charakteristika kombiniert und systematisch miteinander trianguliert. Damit lieferten sie Evidenz zu den vorliegenden Fragestellungen der LPE. Neben kausalen Fragestellungen, die in der Evaluierung beispielsweise für die OECD-DAC-Kriterien Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit herangezogen wurden, umfasste die LPE Peru auch die Untersuchung nichtkausaler Zusammenhänge in den Kriterien Relevanz, Kohärenz und Effizienz.

2.2 Datengrundlage

In der vorliegenden LPE wurden sowohl Primär- als auch Sekundärdaten genutzt, um Erkenntnisse zur Beantwortung der Evaluierungsfragen zu generieren. Primärdaten basieren auf Informationen, die durch spezifisch entwickelte Datenerhebungsinstrumente generiert wurden. In der LPE Peru wurden Primärdaten auf Basis von 111 Einzel- und Gruppeninterviews, eines Workshops mit 33 Teilnehmenden und einer Onlinebefragung mit 28 Personen erhoben.

Im Rahmen der Theoriebildung wurden zur Identifikation von Hauptveränderungen 36 narrative Einzel- und Gruppeninterviews und ein Workshop mit Vertreter*innen der peruanischen Partnerorganisationen sowie der deutschen EZ durchgeführt. Narrative Interviews zeichnen sich durch ihre hohe Ergebnisoffenheit sowie ihren explorativen Charakter aus, bei der die Perspektive und somit die subjektive Wahrnehmung der Gesprächsteilnehmer*innen stark im Fokus steht (Mäder, 2013; Mayring, 2018). In der LPE Peru wurde dieses Interviewformat vor allem im Rahmen der *Most-Significant-Change*-Methode (theoriebildender Erkenntnisgewinn; siehe Abschnitt 2.3) genutzt und diente als Grundlage für die Analyse der Evaluierungsfragen zu den OECD-DAC-Kriterien Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit. Die Gespräche fanden im Zeitraum Juni bis November 2023 in Deutschland und in Peru statt und wurden bei Bedarf virtuell durchgeführt. Insgesamt wurden 36 narrative Interviews geführt. Auf dieser Basis konnten Hauptveränderungsgeschichten zusammengetragen und somit Wirkpfade identifiziert werden, die im Rahmen eines Workshops in Peru Anfang November 2023 vertieft analysiert wurden. An dem Workshop nahmen 33 Personen teil, darunter sowohl Akteure der deutschen EZ als auch der Partnerseite.

75 semistrukturierte Einzel- und Gruppeninterviews dienten dazu, unterschiedliche Perspektiven zu den Fragestellungen der Evaluierung einzuholen und die identifizierten Wirkpfade weiter zu kontextualisieren und zu überprüfen. Semistrukturierte Interviews zielten darauf ab, Sichtweisen von Befragten zu vorab definierten Themen zu ermitteln (DiCicco-Bloom und Crabtree, 2006). Dieses Datenerhebungsformat wurde in der LPE Peru unter anderem für die Überprüfung der identifizierten Wirkpfade genutzt. Darüber hinaus

wurden Aussagen zu den unterschiedlichen Fragestellungen der Evaluierungen eingeholt. Zu den Interviewpartner*innen von deutscher Seite gehörten Vertreter*innen des BMZ und der deutschen Botschaft in Lima sowie internationale und nationale Mitarbeiter*innen der DOs. Darüber hinaus wurden Vertreter*innen der Partnerinstitutionen sowie weiterer Geber und zivilgesellschaftlicher Organisationen interviewt.

Die Onlinebefragung zielte darauf ab, Perspektiven und Erkenntnisse zum Peru-Portfolio von ehemaligen und aktuellen deutschen EZ-Akteuren zu erfassen. Befragt wurden projektverantwortliche Personen für das zwischen 2010 bis 2022 in Peru umgesetzte Portfolio.¹ Es nahmen 28 Personen an der Onlinebefragung teil.

Sekundärdaten umfassten sowohl interne Daten und Dokumente des BMZ und der DOs als auch Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen. Interne Projektdaten sowie EZ-Programm- und Projektdokumente bildeten eine wichtige Grundlage für die Portfolioanalyse. Diese umfassten spezifische EZ-Programm- und Projektdaten aus der Datenbank des BMZ, dem Management-, Finanz- und Informationssystem (MeMFIS). Des Weiteren wurden öffentlich zugängliche Daten und Dokumente ausgewertet. Dazu gehörten neben Evaluierungsberichten oder Strategien der deutschen EZ auch die Daten des *Creditor Reporting System* (CRS) des OECD DAC, wissenschaftliche Literatur sowie veröffentlichte Statistiken und nationale Dokumente des Partnerlands. Die Sekundärdaten dienten unter anderem dazu, die Erkenntnisse aus den Primärdaten mit Erkenntnissen aus unabhängigen und teils wissenschaftlich fundierten Quellen abzugleichen und bildeten eine wichtige Grundlage für die Beantwortung der Evaluierungsfragen.

2.3 Datenanalyse

Portfolioanalyse

Die Portfolioanalyse (PFA) war ein wesentliches Element der LPE Peru und diente der detaillierten Bestandsaufnahme und Analyse der BMZ-finanzierten staatlichen EZ mit dem Land. In der PFA wurde das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio anhand verschiedener quantitativer und qualitativer Daten analysiert.² Die deskriptive Analyse des Portfolios umfasste, basierend auf den Mittelzusagen (*Commitments*), die Betrachtung von Verteilungskanälen. Dies ermöglichte einen Vergleich mit den Aktivitäten anderer Geber und diente zudem auch als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Hypothesen über das Portfolio (Theoriebildung). Da die Datengrundlagen der einzelnen Daten-systeme (zum Beispiel CRS-Daten der OECD) Limitationen aufweisen (Wencker, 2022) und zudem keine ausreichenden Informationen liefern, um Erkenntnisse zu unterschiedlichen Evaluierungsfragen zu generieren, wurden zwei getrennte PFA auf Basis verschiedener Datensysteme durchgeführt:

1. **PFA-CRS:** Diese PFA basiert auf den CRS-Daten der OECD (2023a) Die CRS-Daten bilden die Mittelflüsse verschiedener bi- und multilateraler EZ-Geber sowie privatwirtschaftlicher EZ und nichtkonzessionäre öffentliche oder private Mittelzuflüsse in einer frei zugänglichen Onlinedatenbank ab. Die enthaltenen Daten zeichnen sich durch eine hohe Qualität und Vergleichbarkeit aus. Die PFA-CRS wurde in der Evaluierung herangezogen, um das Portfolio entlang von Mittelflüssen (zum Beispiel öffentliche Entwicklungsleistungen [*Official Development Assistance*, ODA] und sonstige öffentliche Mittel [*Other Official Flows*]), Sektoren, Akteuren (zum Beispiel BMZ, andere Ressorts, andere Geber) oder Jahren (2010 bis 2021)³ mittels deskriptiver statistischer Auswertungen darzustellen. Die Erkenntnisse wurden zur Beantwortung von Fragestellungen zu den OECD-DAC-Kriterien Relevanz und Kohärenz herangezogen.

¹ Bei den Teilnehmenden der Onlinebefragung handelte es sich um aktuelle sowie ehemalige nationale und deutsche Mitarbeiter*innen der staatlichen DOs. Insgesamt wurde der Fragebogen an 56 Personen verschickt, von denen 28 den Fragebogen ausgefüllt haben.

² Ein umfassender Überblick über die Datenquellen sowie die Anwendung und Kombination der Methoden bei den verschiedenen OECD-DAC-Kriterien findet sich in Abschnitt 7.4 im Anhang.

³ Der Download der CRS-Daten erfolgte am 12. Januar 2023 für den Zeitraum 2010 bis 2021. Es waren zu diesem Zeitpunkt noch keine Daten für 2022 verfügbar. Die PFA-CRS beschränkt sich somit auf diesen Zeitraum.

2. **PFA-PDB:** Mittels einer durch das DEval entwickelten Projektdatenbank (PDB) wurde eine weitere Portfolioanalyse durchgeführt, die den gesamten Untersuchungszeitraum des Portfolios (Januar 2010 bis 31. Dezember 2022) umfasste. Die PFA-PDB fokussierte sich ausschließlich auf das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio, bündelte die verschiedenen Projektdaten aus der BMZ-Datenbank MeMFIS mit den Daten aus den Projektdatenbanken und Datenabfragen bei den DOs und wurde durch Informationen aus den Projektberichten ergänzt. Dabei wurden Spezifika des deutschen EZ-Systems, wie die Zuordnung der Module zu EZ-Programmen, BMZ-Kennungen, weitere in Peru aktive Vorhaben, Kombifinanzierungen und Verzögerungen, erfasst. Insgesamt wurden in der PFA-PDB 121 Projekte, die im Zeitraum 2010 bis 2022 in der Umsetzung waren oder zugesagt wurden, analysiert. Die Erkenntnisse wurden zur Beantwortung von Fragestellungen zu den OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz und Effizienz herangezogen.

Deskriptive Statistiken

Deskriptive Statistiken wurden für die Auswertung der PFA und der Onlinebefragung herangezogen. Während bei den PFA insbesondere das Länderportfolio Perus entlang verschiedener Indikatoren dargestellt wurde, bezog sich die Auswertung der Onlinebefragung auf ausgewählte Themen.

Qualitative Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse wurde für die Auswertung der narrativen und semistrukturierten Interviews sowie ausgewählter Dokumente herangezogen und damit vor allem für die Kontext-, Geber- und Schwerpunktanalysen genutzt. Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring stellt ein Verfahren zur systematischen Auswertung qualitativer, textbasierter Daten dar, das darauf abzielt, das Datenmaterial zu reduzieren (Flick, 2014). Die Methode umfasst diverse Teilschritte, die von der Identifikation relevanter Textstellen bis hin zu ihrer Kategorisierung reichen (ebd.; Gläser und Laudel, 2010). In der LPE Peru wurden die Interviews sowie Strategie-, EZ-Programm- und Projektdokumente mithilfe der Software MAXQDA entlang eines an den jeweiligen Evaluierungsfragen orientierten Schemas deduktiv kodiert und mittels einer strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

Rekonstruktion der *Theory of Change*

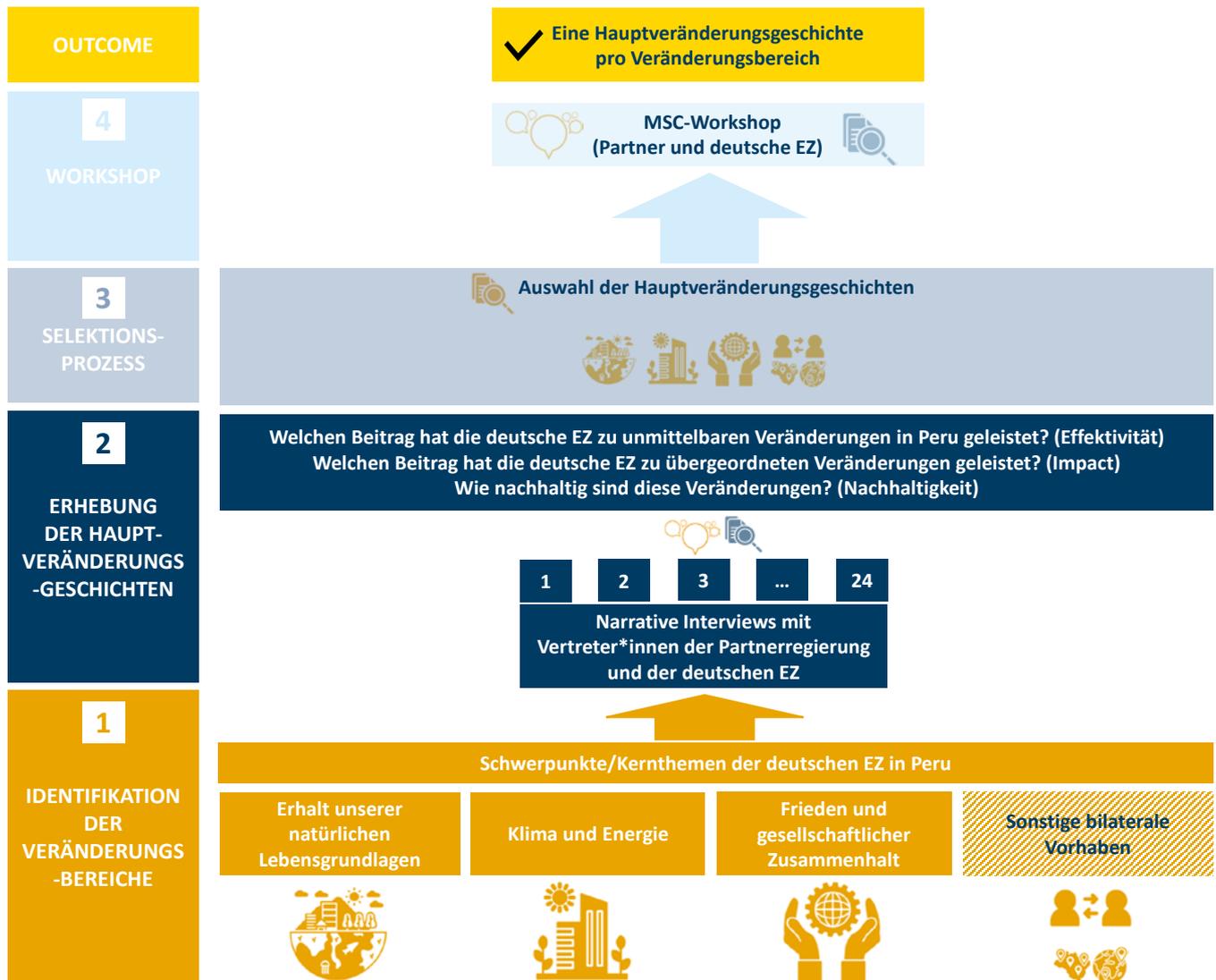
Die rekonstruierte *Theory of Change* (ToC) stellte die Grundlage für die Überprüfung des Portfolios mittels verschiedener Methoden dar. Die Wirkungslogik – die grafische Darstellung der ToC – visualisiert kausale Zusammenhänge zwischen den Aktivitäten, Inputs und Outputs einer Intervention und den angestrebten Wirkungen. Dadurch soll ein umfassendes Verständnis vermittelt werden, wie und warum eine Intervention zu den erwarteten Wirkungen führt (Funnell und Rogers, 2011; von Werthern, 2019). Im Rahmen der LPE wurde dabei der Blick auf die EZ-Programme und übergeordneten Kernthemen gelegt, das heißt, nicht die Wirkungen einzelner Projekte, sondern die von Projektbündeln wurden untersucht.

Most Significant Change (Theoriebildung)

Die Anwendung der *Most-Significant-Change*-Methode ist von besonderem Nutzen, wenn Evaluierungen in einem komplexen Kontext stattfinden und die Wirkungen von Interventionen nur schwer erfasst werden können (Davies und Dart, 2005; Wülser, 2020). Dies trifft in hohem Maße auf den Gegenstand der LPE zu. Zwar werden langfristige strategische Ziele der deutschen EZ im Rahmen der Verhandlungen und Konsultationen mit den jeweiligen Partnerregierungen diskutiert und finden in der Regel auch Eingang in die BMZ-Länderstrategien. Ein ausgearbeitetes Zielsystem, das die intendierten Wirkungen des Länderportfolios sowie die dahinterliegenden Annahmen beschreibt, existiert jedoch nicht.

Most-Significant-Change (MSC) basiert im Wesentlichen auf der Zusammenarbeit mit Interviewpartner*innen, die als Geschichtenerzähler*innen fungieren und Hauptveränderungen beschreiben. Als theoriebildende Methode ist MSC nützlich, um Informationen zu den Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit zu generieren. Interviewpartner*innen werden dabei nicht nur als reine Informationsquelle verstanden, sondern über Feedbackmechanismen auch stärker in die Verifikation von Wirkpfaden eingebunden, was in komplexen Kontexten besonders nützlich ist (ebd.).

Abbildung 2 Anwendungsschritte der Most-Significant-Change-Methode in der LPE Peru



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Davies und Dart, 2005

In der LPE Peru wurden Hauptveränderungen über insgesamt vier Schritte identifiziert, die in Abbildung 2 dargestellt sind:

1. **Identifikation der Veränderungsbereiche:** Ein erster Schritt umfasste die Identifizierung von Hauptveränderungsbereichen (Wirkpfaden, change domains; Tonkin et al., 2021). Diese wurden auf Basis der rekonstruierten ToC entlang der in den beiden Länderstrategien festgelegten Schwerpunkte und Kernthemen (siehe Glossar) der deutschen EZ definiert.
2. **Erhebung der Veränderungsgeschichten:** Im zweiten Schritt wurden individuell wahrgenommene Veränderungen erfasst. Dies erfolgte mithilfe narrativer Interviews mit Vertreter*innen der deutschen EZ, einschließlich nationaler Mitarbeiter*innen sowie Vertreter*innen der peruanischen Partnerregierung. Insgesamt wurden auf Basis der narrativen Interviews 24 Veränderungsgeschichten zusammengestellt.
3. **Selektionsprozess:** In einem dritten Schritt erfolgte eine kriterienbasierte Auswahl⁴ von Hauptveränderungsgeschichten durch das Evaluierungsteam. Insgesamt wurde eine Hauptveränderungsgeschichte pro Veränderungsbereich und somit insgesamt vier Geschichten beziehungsweise Wirkpfade⁵ ausgewählt.
4. **Workshop:** In einem vierten Schritt wurde ein Workshop in Form eines World-Cafés mit Partnern und Akteuren der deutschen EZ durchgeführt. Dabei wurden die vier ausgewählten Hauptveränderungsgeschichten mit Bezugnahme zu den OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Impact und Nachhaltigkeit in Kleingruppen diskutiert und von den Teilnehmenden veri- oder falsifiziert.

Die mittels der MSC-Methode identifizierten Veränderungsgeschichten dienten zur Anreicherung der ToC und als Grundlage für die Überprüfung von Wirkannahmen. Die über die MSC-Methode empirisch erhobenen Veränderungsgeschichten wurden mit den Wirkpfaden der rekonstruierten ToC abgeglichen und dazu genutzt, diese anzureichern und mit Wirkannahmen zu hinterlegen.

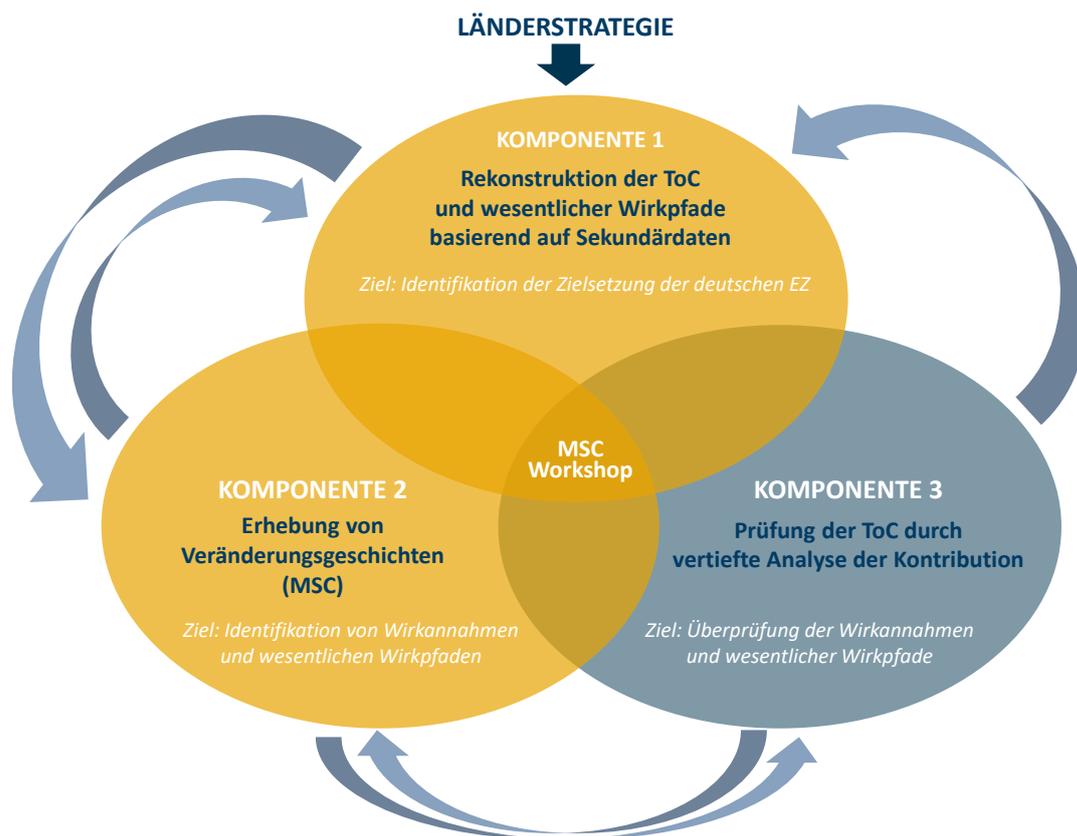
2.3.1 Vertiefte Analyse der Kontribution (Theorieprüfung)

Die identifizierten Wirkpfade der ToC wurden mittels einer **Kontributionsanalyse überprüft**. Die Kontributionsanalyse zielt darauf ab, unter Berücksichtigung verschiedener Einflussfaktoren den Beitrag einer Intervention zu deren Zielen und intendierten beziehungsweise nichtintendierten Veränderungen zu identifizieren und zu bewerten, indem Alternativerklärungen geprüft und ausgeschlossen werden. Die Methode zeichnet sich durch ihren kontextsensitiven Charakter aus, der es erlaubt, zu analysieren, ob und unter welchen konkreten Umständen bestimmte Effekte und Wirkungen (nicht) erzielt wurden (Astbury und Leeuw, 2010; Funnell und Rogers, 2011; Schmitt, 2018). Im Rahmen der LPE wurden einzelne Elemente der Kontributionsanalyse genutzt, um die identifizierten Wirkpfade der ToC auf Plausibilität hin zu untersuchen. Auf Basis von Primär- und Sekundärdaten wurden die Wirkpfade bestätigt oder widerlegt. Die Kontributionsanalyse wird als geeignete Methode erachtet, um in einem komplexen Kontext Wirkungen systematisch zu erfassen, und dient insbesondere zur Beantwortung der Fragestellungen zu den OECD-DAC-Kriterien Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit (Delahais und Toulemonde, 2012, 2017; Mayne, 2012, 2019). Abbildung 3 illustriert das Zusammenspiel zwischen der ToC, der MSC-Methode und der Analyse der Kontribution.

⁴ Die Kriterien umfassten i) die Vollständigkeit der Inhalte sowie ii) die Nachvollziehbarkeit der Hauptveränderungsgeschichte.

⁵ Einer dieser Wirkpfade adressiert die Stärkung der Rechte von Frauen und ist flankierend zum Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ im Gestaltungsspielraum verortet.

Abbildung 3 Schnittstellen zwischen der MSC-Methode und der vertieften Analyse der Kontribution



Quelle: DEval, eigene Darstellung

2.4 Reflexion des methodischen Vorgehens

Im Rahmen der Pilotierung wurden Lernerfahrungen für die zukünftige Umsetzung von LPE generiert, die in die Entwicklung des Standardformats einfließen. Wesentliche Aspekte waren:

Datenqualität und -verfügbarkeit: 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 liegen die für die Darstellung der Mittelflüsse des BMZ genutzten CRS-Daten der OECD nur in aggregierter Form vor und umfassen neben den Projekten der bilateralen auch die Projekte der nichtstaatlichen EZ. Die Analyse und Darstellung des Portfolios entlang der Kernthemen und Programme hingegen basierte auf der Datenbank MeMFIS des BMZ. Diese folgt einer Projektlogik und umfasste alle Daten der im Berichtszeitraum laufenden und zugesagten Projekte. Somit sind auch Mittel der Projekte enthalten, die bereits vor dem Untersuchungszeitraum zugesagt 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. Um Datenlücken so weit wie möglich zu schließen, wurden weitere Daten bei den DOs angefragt, Moduldokumente hinzugezogen und Rücksprache mit dem BMZ und den DOs gehalten.

Untersuchungszeitraum: Der Untersuchungszeitraum der Evaluierung erstreckte sich über zwei Länderstrategien hinweg 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, die nach 2022 im Portfolio erfolgten, systematisch zu erfassen. Die Bewertung des Portfolios bezieht sich daher auf den angegebenen Untersuchungszeitraum.

Eingrenzung des Evaluierungsgegenstands und Theorie des Wandels: Der Gegenstand der Evaluierung war das BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche bilaterale Portfolio in Peru entlang der in den Kernthemen identifizierten Wirkpfade. Neben den drei festgelegten Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen der Zusammenarbeit wurden im sogenannten Gestaltungsspielraum des Portfolios Einzelvorhaben zu unterschiedlichen Themen umgesetzt. Im Rahmen der Erstellung der ToC und der weiteren Identifizierung von Wirkpfaden auf Basis der MSC-Methode kristallisierte sich für die Vorhaben im Gestaltungsspielraum vor allem der Bereich „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen/Gender“ als relevant heraus. Daher erfolgte bei der Betrachtung des Gestaltungsspielraums eine Fokussierung auf diesen Wirkpfad. Weitere Themenbereiche des Gestaltungsspielraums wie beispielsweise Migration wurden nicht tiefgehender abgedeckt und werden daher nicht dargestellt.

Kombination von Methoden: Zur Untersuchung von Wirkungen auf der Länderportfolioebene wurden in der Pilotevaluierung Möglichkeiten getestet, die MSC-Methode mit der Kontributionsanalyse zu kombinieren. Im Rahmen der Anwendung der MSC-Methode wurden die Hauptveränderungsgeschichten identifiziert. Eine Rückkopplung mit den Beteiligten fand im Rahmen des MSC-Workshops statt.

Die Erfassung der Veränderungsgeschichten erfolgte sehr spät, was Herausforderungen für die kontributionsanalytische Überprüfung der identifizierten Wirkpfade mit sich brachte. Zukünftig könnten noch mehr Feedbackmechanismen eingebaut werden, um den Selektionsprozess der Veränderungsgeschichten partizipativer zu gestalten. Eine stärkere zeitliche Sequenzierung von Theoriebildung (MSC) und Theorieprüfung (Analyse der Kontribution) ist bei der zukünftigen Erprobung des Evaluierungsformats ebenfalls ratsam, um die eingesetzten Methoden optimal aufeinander abzustimmen.

Bewertung der Effizienz: Die LPE verdeutlichte die Herausforderungen bei der Effizienzbewertung komplexer Evaluierungsgegenstände wie eines Länderportfolios. Für die Beantwortung der Evaluierungsfrage zu Effizienz wurden qualitative und quantitative Primär- und Sekundärdaten erhoben und ausgewertet (siehe Abschnitt 7.4). Dies umfasste beispielsweise eine strukturierte Auswertung aller vorliegenden Projektdokumente. Jedoch zeigte sich, dass die für die Analyse benötigten Daten und Vergleichsdaten nicht in ausreichender Qualität vorlagen beziehungsweise rekonstruiert werden konnten. Dies betraf beispielsweise detaillierte Informationen über den Ressourcenaufwand (idealerweise disaggregiert nach verschiedenen Kostenkategorien) im anvisierten und tatsächlich eingehaltenen Zeitplan. Darüber hinaus gab es keine Möglichkeiten des Vergleichs mit einem anders konzipierten Portfolio oder EZ-Programm innerhalb der deutschen oder internationalen EZ. Solche Vergleiche hätten geholfen, die Angemessenheit des Mitteleinsatzes zu beurteilen. Die Evaluierung konzentrierte sich daher auf die Untersuchung der eingesetzten Instrumente und Vorhabentypen sowie auf die Analyse von Verzögerungen, um Hinweise auf die effiziente Umsetzung der Module und Programme zu erlangen. Da das Effizienzkriterium nicht vollumfänglich bearbeitet werden konnte, wurde auf eine Gesamtbewertung verzichtet. Bei der weiteren Erprobung des Evaluierungsformats LPE ist es ratsam, insbesondere mit den DOs umfassender in den Austausch zu Daten- und Dokumentenlücken zu treten. Zudem könnte die Effizienzbewertung durch eine kriterienbasierte Stichprobenziehung aus den Modulen des Portfolios, unter Berücksichtigung vorliegender Evidenz aus aussagekräftigen Projektevaluierungen, verbessert werden.

Analyse des Impact-Kriteriums: Das Portfolio der BMZ-finanzierten staatlichen EZ in Peru weist auf der Impact-Ebene ambitionierte Ziele auf, die an übergreifende internationale und nationale Zielvereinbarungen Perus geknüpft sind. Während für einige dieser Ziele die Beiträge der BMZ-finanzierten staatlichen EZ plausibel nachvollzogen werden konnten, war dies in anderen Bereichen nicht möglich. Einschränkungen ergaben sich vor allem aufgrund fehlender sektorspezifischer Daten und teils noch zu kurzer Projektlaufzeiten. Dies betrifft insbesondere die angestrebten Beiträge zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Zwar sind einige Vorhaben explizit an den nationalen Klimazielen und den damit verbundenen Maßnahmen der peruanischen Regierung ausgerichtet, die konkreten Beiträge der deutschen bilateralen EZ zur Minderung der Treibhausgasemissionen konnten 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 und aussagekräftige 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 DEval-Evaluierung „Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit“ thematisiert (Wencker et.al., 2024). Auf eine vollumfängliche Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen wurde daher verzichtet.

3.

LÄNDERKONTEXT UND -PORTFOLIO

3.1 Länderkontext und Entwicklungstrends in Peru

Zusammenfassung

- Nach Überwindung des internen Konflikts (1980 bis 2000) und der Rückkehr zur Demokratie ist es Peru seit der Jahrtausendwende gelungen, sich politisch zu stabilisieren und wirtschaftlichen Wohlstand zu fördern.
- Hohe Rohstoffpreise beförderten durchgehend positive Wachstumsraten der Wirtschaft, verbunden mit einer Halbierung der Armutsquoten.
- Grundlegende Entwicklungshemmnisse wie die mangelnde Funktionalität staatlicher Institutionen, eine erhebliche soziale und ökonomische Ungleichheit, der große informelle Sektor sowie die einseitig auf Rohstoffextraktion ausgerichtete Wirtschaft wurden jedoch nicht beseitigt.
- Die COVID-19-Pandemie hat die positive Wirtschaftsentwicklung ausgebremst und wichtige Entwicklungsfortschritte zunichtegemacht.
- Die seit 2016 zunehmende politische Instabilität und bedroht die schwache Demokratie und ihre Institutionen.
- Der anhaltend hohe Nutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen und die negativen Auswirkungen des Klimawandels stellen hohe Risiken für eine nachhaltige Entwicklung dar.

Im Folgenden werden wichtige ökologische, soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungstrends in Peru für den Zeitraum 2010 bis 2022 dargestellt, die einen Bezug zu den von der deutschen EZ bearbeiteten Themen haben beziehungsweise in der jeweiligen Entwicklungsdimension von besonderer Relevanz sind. Darüber hinaus werden in der Kontextdarstellung auch kurzfristige Veränderungen berücksichtigt, die während der Evaluierung und damit erst nach 2022 erfolgten. Übergeordnete externe Einflussfaktoren und Trends wie Klimawandel und Naturkatastrophen, die Folgen der COVID-19-Pandemie und die verstärkte Migration aus dem Nachbarland Venezuela wirken sich auf alle Entwicklungsdimensionen aus und werden daher gesondert dargestellt (siehe Abbildung 4).

Ökologische Dimension

Die in den letzten Jahrzehnten erzielten Fortschritte im Umweltbereich und bei der Umsetzung der grünen Reformen der OECD sind durch den anhaltend hohen Druck auf die natürlichen Ressourcen und durch Rückschritte bei der Umsetzung der Umweltagenda massiv bedroht.

Mit der von der deutschen EZ unterstützten Gründung des peruanischen Umweltministeriums (*Ministerio del Ambiente, MINAM*) im Jahr 2008 sowie der im darauffolgenden Jahr verabschiedeten nationalen Umweltpolitik wurden wichtige Grundsteine für die Entwicklung der peruanischen Umweltagenda gelegt, die sich auch in den internationalen Verpflichtungen Perus zum Klima- und Biodiversitätsschutz widerspiegeln. Im Jahr 2014 war Peru zudem Ausrichter der Weltklimakonferenz in Lima, wodurch die Umweltagenda vorangetrieben wurde. In der Folge wurde das Klimawandelrahmengesetz verabschiedet und das Schutzgebietsmanagement verbessert. Daraufhin erhöhten sich sowohl der Flächenanteil (von 13 Prozent im Jahr 2016 auf 17 Prozent im Jahr 2022) als auch die Anzahl der Schutzgebiete deutlich (CBD und UNDP, 2021; Key Biodiversity Areas, 2024; World Bank, 2024b). 2020 hat sich Peru zudem höhere nationale Klimaziele gesetzt. Insgesamt konnte zwar der institutionelle Rahmen der Umweltgesetzgebung gestärkt werden, jedoch gab es nur geringe Fortschritte bei der Erreichung von Zielen des internationalen Wald- und Klimaschutzprogramms REDD+⁶ (Bertelsmann Stiftung, 2024; OECD, 2023b).

⁶ Das internationale Wald- und Klimaschutzprogramm REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries*) zielt darauf ab, über finanzielle Anreize die Abholzung von Wäldern zu begrenzen und die Wiederaufforstung zu fördern. Dadurch soll der Ausstoß von Treibhausgasen reduziert werden.

Trotz der Bemühungen internationaler Geber hat die Entwaldung während des Erhebungszeitraums weiter zugenommen. Illegaler Holzeinschlag und Bergbau, Landraub und Kokaanbau für den Drogenhandel sind wesentliche Ursachen für die Zerstörung des Amazonasgebiets (HRW, 2024). So hat Peru 2022 zwischen 146.575 und 161.000 Hektar Amazonaswald verloren (GEO BOSQUES, o. D.; Global Forest Watch, o. D.) (siehe Online-Anhang). Die Umwandlung von Waldlandschaften verursachte 2019 fast 48 Prozent der Treibhausgasemissionen Perus (MINAM, 2019). Der Waldsektor ist damit der Sektor mit dem größten Einsparpotenzial.

Die hohe Urbanisierungsrate geht mit massiven Umweltbelastungen und einem Anstieg der Treibhausgasemissionen einher. Die fortschreitende Urbanisierung führt zu strukturellen Problemen wie ungeordneter Stadtentwicklung, informellen Siedlungen und Herausforderungen bei der Bereitstellung von Infrastruktur unter anderem in den Bereichen Transport, Abfall, Wasser und Sanitär. Die hohe Urbanisierungsrate ist ein Treiber von Umweltbelastungen (EU, 2022). Im städtischen Bereich ist der Verkehrssektor einer der Hauptverursacher der steigenden Treibhausgasemissionen und damit der Luftverschmutzung, vor allem in der Hauptstadt Lima (Acosta, 2024; OECD, 2023b; TomTom, 2023; UNEP, 2023; World Bank, 2022a). Trotz verschiedener seit 2010 umgesetzter Reformen und des Aufbaus spezialisierter Institutionen, vor allem im Wasser- und Transportbereich, mangelt es an klaren Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden und Verwaltungseinheiten sowie an nachhaltigen Finanzierungsinstrumenten, sodass sich Verbesserungen nur langsam einstellen (Interviews).

Soziale Dimension

Durch die COVID-19-Pandemie und ihre Folgen gab es bei der bis dahin erfolgreichen Armut- und Hungerbekämpfung des letzten Jahrzehnts erhebliche Rückschläge. Die Armutsquote pro Kopf, gemessen an der nationalen Armutsgrenze, konnte zwischen 2004 und 2022 von 59 auf 28 Prozent gesenkt werden und erreichte 2019 mit 20 Prozent ihren Tiefstand (INEI 2024a, World Bank, 2024b). Mit der Gründung des Ministeriums für Entwicklung und soziale Inklusion (*Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*, MIDIS) 2011 rückten soziale Entwicklungsbedarfe verstärkt in den Blick. Die Mittel des MIDIS sind

seitdem kontinuierlich gestiegen und lagen prozentual konstant bei ca. 11 Prozent des BIP (Internes Dokument). Bedingt durch die COVID-19-Pandemie stieg die Armutsquote jedoch wieder an und lag 2023 bei 29 Prozent (INEI, 2024a). Die ländliche Armut ist mit knapp 40 Prozent zwar immer noch höher als die Armut in den Städten (26 Prozent), dennoch nimmt die städtische Armut seit 2013 rasant zu, sodass 2021 knapp 70 Prozent der von Armut betroffenen Bevölkerung in den Städten lebte (INEI, 2024a; World Bank, 2023a). Ebenso ist Hunger wieder verbreitet. So waren 2022 51 Prozent der Bevölkerung von Ernährungsunsicherheit bedroht, auch bedingt durch gestiegene Kosten einer gesunden Ernährung (FAO et al., 2024; Verano, 2023).⁷

Trotz Fortschritten bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur in den Bereichen Wasser, Abfall und Transport bestehen weiterhin Defizite und große regionale Unterschiede. Die erheblichen regulatorischen und institutionellen Defizite im Wasser- und Transportsektor wurden ab Mitte der 2010er Jahre durch die Einführung von Reformen, Aktionsplänen und die Gründung von spezialisierten Institutionen allmählich verbessert. Wichtig waren beispielsweise die 2013 verabschiedete Sektorreform im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (*Ley de Modernización*), das 2016 verabschiedete Rahmengesetz zur Verwaltung und Bereitstellung von Trinkwasser- und Abwasserdienstleistungen (*Ley Marco de Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento*) sowie die Entwicklung des nationalen Aktionsplans zum Übergang der verarbeitenden Industrie in die Kreislaufwirtschaft (2020). Im Transportsektor umfasste dies die Gründung der städtischen Verkehrsbehörde (*Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao*, ATU) im Jahr 2018, die Einführung eines nationalen Förderprogramms für einen nachhaltigen Stadtverkehr (*Promovilidad*) 2019 und die Verabschiedung eines nationalen Rahmenplans für urbane Verkehrspolitik im selben Jahr (OECD, 2021; interne Dokumente). Bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurden vor allem im ländlichen Bereich Fortschritte erzielt. Hier erhöhte sich der Zugang zu Trinkwasser zwischen 2013 und 2022 von 63 auf 78 Prozent der Bevölkerung, im Bereich der Abwasserentsorgung verbesserte sich der Zugang von 17 (2012) auf 39 Prozent (2022) (INEI, 2023a). Dennoch ist die Versorgung nach wie vor unzureichend: 2023 hatten 3,5 Millionen Peruaner*innen weiterhin keinen Zugang zur öffentlichen

⁷ 2022 war dies der höchste Wert in Südamerika.

Wasserversorgung und nur 52 Prozent der Bevölkerung nutzen sicheres Trinkwasser (World Bank, 2024b). 7,5 Millionen Peruaner*innen hatten keinen Zugang zum Abwassersystem (INEI, 2023a). Erhebliche Defizite bestehen auch beim Thema Abfall. So wurden 2021 etwa 39 Prozent der Abfälle in Peru nicht adäquat entsorgt (MINAM, 2023a).

Die Gleichstellung der Geschlechter hat in den letzten Jahren Fortschritte gemacht, allerdings bestehen weiterhin Defizite. So erreichen Frauen ein höheres Bildungsniveau auf allen Ebenen sowie eine stärkere Eingliederung in den Arbeitsmarkt (OECD, 2022b). Ebenso konnte der Index der Geschlechterungleichheit⁸ von 0,4 (2011) auf 0,3 (2022) gesenkt werden, 2019 wurde schließlich die nationale Gleichstellungspolitik verabschiedet (INEI, 2023b; MIMP, 2019). Das Thema „Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen“ erfuhr in der peruanischen Regierung und Gesellschaft ab 2018 einen Bedeutungszuwachs, was sich in verschiedenen regulatorischen Maßnahmen und Bemühungen, die Rahmenbedingungen zu verändern, äußerte. Allerdings ist Gewalt gegen Frauen weiterhin stark verbreitet und hat während der COVID-19-Pandemie weiter zugenommen (Interne Dokumente; Amnesty International, 2024; HRW, 2024). So erleben fünf von zehn Peruanerinnen Gewalt durch ihren Partner (INEI, 2024b). Zudem sorgen konservative Kräfte für gegenläufige Tendenzen bezüglich Gleichberechtigung und Rechte der Frauen (Interviews).

Politische Dimension

Die peruanische Demokratie ist weiterhin fragil. Zwar hat sich die Funktionsweise des Staates und der öffentlichen Verwaltung verbessert, in den Regionen sind diese aber noch schwach. Nach dem Sturz des autoritären Regimes von Alberto Fujimori 2001 ist es in Peru nicht gelungen, eine stabile Demokratie mit starken Parteien und Institutionen aufzubauen (Bertelsmann Stiftung, 2024; Levitsky, 2018; Levitsky und Zavaleta, 2019). Das Parteiensystem ist schwach, politische Institutionen sowie die Regierung leiden unter niedrigen Zustimmungsraten⁹ und die Bevölkerung ist unzufrieden mit der Demokratie

(*Corporación Latinobarómetro*, 2023). Dennoch konnten die institutionellen Strukturen verschiedenen Bedrohungen bisher standhalten. Unter der Regierung von Alejandro Toledo (2001 bis 2006) begann ein Dezentralisierungsprozess, der einige Fortschritte mit sich brachte, jedoch nicht vollständig umgesetzt wurde (Interviews und interne Dokumente; OECD, 2015). Nach wie vor ist der Staat stark zentralistisch ausgerichtet. In den regionalen und lokalen Verwaltungen fehlt es an fachlicher und technischer Expertise sowie an Kapazitäten, um die zugeteilten Mittel zu verausgaben beziehungsweise um die regionalen Ungleichheiten zu adressieren (Bertelsmann Stiftung, 2024; OECD 2023b; World Bank, 2017a). Die 2013 angestoßene Reform des öffentlichen Sektors war schwach und ihre Bedeutung hat abgenommen (Bertelsmann Stiftung, 2024; OECD, 2023b). Im Rahmen des OECD-Beitrittsprozesses wurden zahlreiche Reformen eingeleitet, um sich den OECD-Standards anzunähern, was im Januar 2022 in der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Peru mündete (OECD, 2022a, 2023c). Jedoch haben sich die Fortschritte unter der Regierung Castillo verlangsamt, etliche eingeleitete Reformen wurden abgeschwächt (Bertelsmann Stiftung, 2024).

Die seit 2016 zunehmende politische Instabilität in Peru stellt eine Bedrohung für die in den letzten zwei Jahrzehnten erzielten Errungenschaften dar. Differenzen innerhalb einer stark zersplitterten politischen Klasse haben wiederholt zu politischen Grabenkämpfen geführt. Seit 2017 gab es sechs Präsident*innen, eine Kongressauflösung, einen Staatsputschversuch sowie unzählige Absetzungen von Minister*innen und Kabinettswechsel (OECD, 2023b). Parlamentarische Gesetzesinitiativen drohen die Unabhängigkeit der Justiz und der Wahlen zu untergraben, wichtige Errungenschaften wie die politische Beteiligung von Frauen rückgängig zu machen, die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit einzuschränken sowie die Verbrechensbekämpfung zu schwächen (Freeman, 2024; OHCHR, 2024b). Insgesamt kommt es zu einer Aushöhlung der Demokratie, Peru gilt inzwischen wieder als eine „hochgradig defizitäre Demokratie“ (Bertelsmann Stiftung, 2024; HRW, 2024).¹⁰ *Freedom House*, eine NGO, die Staaten nach dem

⁸ Der Index der geschlechtsspezifischen Ungleichheit (GII) wurde vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) entwickelt und ist ein Maß für die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Er umfasst drei Dimensionen: reproduktive Gesundheit (Müttersterblichkeit, Mutterschaft Minderjähriger), Selbstbestimmung (politische Beteiligung, sekundäre Schulbildung) und Arbeitsmarkt (Erwerbsquote). Ein niedriger GII-Wert weist auf eine geringe Ungleichheit zwischen Frauen und Männern hin und umgekehrt (INEI, 2023b).

⁹ Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen verteilt sich nach der Umfrage des Latinobarometers wie folgt: Kongress: 5 Prozent, Regierung: 9,3 Prozent, Präsidentin: 12,2 Prozent, Parteien: 7,8 Prozent, Justiz: 17,6 Prozent (Corporación Latinobarómetro, 2023).

¹⁰ Siehe Online-Anhang zur Einschätzung des Demokratielevels anhand des Bertelsmann-Demokratie-Status und des Demokratie-Indexes der Zeitschrift *The Economist*.

Grad ihrer politisch-zivilen Freiheit bewertet, stuft 2023 Peru von „frei“ auf nur „teilweise frei“ herunter und stellte 2024 weitere Verschlechterungen fest (Freedom House, 2023, 2024). Der *Fragile States Index* sieht sogar Jahrzehnte des Fortschritts in Gefahr (FFP, 2023).

Mit Blick auf Korruption hat ein grundlegender Bewusstseinswandel in der Bevölkerung stattgefunden, der mit einer stärkeren Verfolgung und Strafbarkeit einherging. Dennoch ist Korruption omnipräsent und eine der größten Herausforderungen für Peru. Korruption war bis in die 2010er Jahre in Peru weitverbreitet und gesellschaftlich akzeptiert (Interviews). Die ab Anfang der 2000er Jahre auf Ministerialebene eingeführte ergebnisorientierte Haushaltsplanung erhielt erst ab ungefähr 2007 einen Auftrieb durch die Umsetzung von Reformen im öffentlichen Dienst und die verstärkte Auseinandersetzung der peruanischen Regierung mit Korruptionsfällen (Carrasco et al., 2014; Santos und Werner, 2015). Im gleichen Zuge wurden Sozialprogramme neugestaltet und institutionalisiert (siehe Abschnitt 3.1). Fortschritte bei der Bekämpfung der Korruption zeigen sich ab 2017 unter anderem in der Stärkung der rechtlichen Grundlagen und Mechanismen der Korruptionsprävention (Internes Dokument; OECD, 2023b). 2018 wurde der nationale Plan zur Förderung der Integrität und Korruptionsbekämpfung (2018 bis 2021) auf den drei Regierungsebenen verabschiedet und die Empfehlungen der OECD zur Berücksichtigung von Transparenz, Integrität, Korruptionsbekämpfung und E-Governance wurden im öffentlichen Beschaffungswesen aufgenommen (Internes Dokument). Gleichzeitig ist der Zehnjahrestrend im Korruptionswahrnehmungsindex negativ und die OECD äußerte große Bedenken hinsichtlich Änderungen beim Straftatbestand der Auslandsbestechung (OECD, 2023d; Transparency International, 2023).

Rückschritte zeigen sich im Bereich Menschenrechte und bei den Handlungsspielräumen der peruanischen Zivilgesellschaft. Menschenrechtsorganisationen, aber auch andere Nichtregierungsorganisationen und Journalist*innen sind vermehrt Verleumdungskampagnen und politischen Attacken ausgesetzt (COECCI, 2024; HRW, 2024; Muñoz, 2024; Nachrichtenpool Lateinamerika, 19.06.2024; RSF, 2024; U.S. Department of State, o. D.; Vásquez Benavente, 2024).

Diskriminierungen von Angehörigen indigener Bevölkerungsgruppen, ethnischen Minderheiten und der LGBTQI-Gemeinschaft sind weitverbreitet, Umweltrechtsverteidiger*innen sind besonders gefährdet (Amnesty International, 2024; Bertelsmann Stiftung, 2024). So zählt Peru zu den zehn gefährlichsten Ländern für Land- und Umweltschützer*innen mit 54 getöteten Aktivist*innen zwischen 2012 und 2022 (Global Witness, 2023). Zudem zeigt sich eine zunehmende Polarisierung der Bevölkerung. Die soziale Ungleichheit (Gini-Index 2022: 40,3) (World Bank, 2024b) ist weiterhin hoch und die Gesellschaft stark fragmentiert zwischen urbaner Oberschicht und ländlicher, indigener Bevölkerung. Soziale Konflikte und Proteste haben seit 2017 wieder zugenommen (Luque Mogrovejo, 2022). Ende 2022 kam es zu Massenprotesten mit 50 Toten und hunderten Verletzten, wobei es glaubwürdige Berichte über ungesetzliche und willkürliche Tötungen gibt (ACNUDH, 2023; Amnesty International, 2024; Bertelsmann Stiftung, 2024; U.S. Department of State, o. D.).

Wirtschaftliche Dimension

Peru erlebte bis 2020 einen wirtschaftlichen Aufschwung mit durchgehend positiven Wachstumsraten, der jedoch danach an Dynamik verloren hat. Das Wirtschaftswachstum betrug zwischen 2002 und 2019 durchschnittlich 5,1 Prozent jährlich und das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit 2002 mehr als verdoppelt: Es betrug 2022 7.245,5 US-Dollar (OECD, 2023b). Die Wirtschaft basiert jedoch überwiegend auf dem Abbau und Export von unverarbeiteten Rohstoffen, Mineralien und landwirtschaftlichen Rohprodukten, ist wenig diversifiziert und abhängig von den internationalen Rohstoffpreisen. Nach dem Einbruch durch die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 konnte sich das Wirtschaftswachstum zwar kurzfristig erholen (2021: 13,4 Prozent, 2022: 2,7 Prozent), jedoch kam es 2023 zu einer Rezession, was unter anderem auf Angebotschocks, soziale Konflikte und fehlendes Vertrauen des Privatsektors zurückzuführen ist (BCRP, 2024a).¹¹ Die hohe politische Instabilität und fehlende Strategien der Regierung haben das Investitionsklima und die Wettbewerbsfähigkeit seit 2024 weiter verschlechtert, was sich auch in internationalen Ratings und der Erwartung eines moderaten Wirtschaftswachstums um 2,5 Prozent für 2024 widerspiegelt (Cuadros, 2024; IMD, 2024; IMF, o. D.; Trading Economics, 2024).

¹¹ Zur Darstellung des Wirtschaftswachstums zwischen 2000 und 2023 siehe den Online-Anhang.

Die peruanische Wirtschaft ist geprägt durch Informalität, eine niedrige Arbeitsproduktivität und zunehmende Illegalität. Die Arbeitsproduktivität stagniert seit Jahren und 86 Prozent der Kleinst-, Klein- und mittelgroßen Unternehmen in Peru lassen sich dem informellen Sektor zurechnen (Comex-Perú, 2022; World Bank, 2023a). Der Arbeitsmarkt ist geprägt durch schlechte Arbeitsbedingungen, ein geringes Lohn- und Qualifizierungsniveau sowie die Nichtberücksichtigung von Umwelt-, Sozial- oder Arbeitsstandards. Illegale Aktivitäten wie Schmuggel, Landhandel, illegaler Bergbau und illegaler Holzeinschlag nehmen zu (Internes Dokument). Peru ist zudem einer der größten Produzenten von Kokain und hat 2022 mit 95.008 Hektar Anbaufläche für Kokapflanzen ein Rekordhoch erreicht (Statista, 2024a). Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) schätzt, dass durch illegale Finanzströme zwischen 2015 und 2017 ca. 1,5 Milliarden US-Dollar generiert wurden (UNODC, o. D.).

Übergeordnete externe Einflussfaktoren und Entwicklungstrends

Peru zählt zu den Ländern, die weltweit am stärksten vom Klimawandel betroffen sind und ist massiv durch Naturkatastrophen und Erdbeben bedroht. Mehr als neun Millionen Menschen sind starken Regenfällen, Überschwemmungen, Sturzfluten und Erdbeben ausgesetzt; sieben Millionen sind betroffen von niedrigen Temperaturen und fast 3,5 Millionen von Dürre (Bergmann et al., 2021). Zwischen 2003 und 2019

wurden 61.708 Notfälle aufgrund von schweren Regenfällen, Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben und Erdbeben registriert (World Bank, 2023b). Extreme Überschwemmungen und Dürren sollen laut Prognosen weiter zunehmen und werden langfristig zu Herausforderungen für die öffentlichen Versorgungsdienstleistungen führen. Dies betrifft vor allem die Wasserversorgung der Bevölkerung, die zu 59 Prozent in der von Wasserknappheit besonders betroffenen ariden Küstenregion lebt (CEPLAN, 2023a; Hartinger et al., 2023; INEI, 2023c, 2023a).

Die COVID-19-Pandemie 2020 machte Entwicklungsschritte zunichte und legte Fehlentwicklungen und strukturelle Probleme sowie die teilweise bestehende Ineffizienz des Staatsapparats offen. Das Gesundheitssystem war überfordert, mit über 219.000 Toten hatte Peru die höchste COVID-19-Sterblichkeitsrate pro Kopf weltweit (Johns Hopkins University & Medicine und Coronavirus Resource Center, 2023). Die Wirtschaft schrumpfte um 11,5 Prozent, der Tourismussektor kam zum Erliegen, die Exporte brachen um 40 Prozent ein und die Armutsquote erreichte ein Niveau wie zuletzt 2010 (Internes Dokument; BCRP, 2024b).

Der starke Zustrom venezolanischer Migrant*innen stellte das Land ab 2017 vor große Herausforderungen. Die Ressentiments gegenüber den ca. 1,5 Millionen venezolanischen Migrant*innen, die größtenteils illegal und im informellen Bereich arbeiten, verstärkten sich (IOM, 2024). Dies führte zunehmend zu Spannungen in der Bevölkerung (World Bank, 2024a).

Abbildung 4 Ökologische, soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungen in Peru 2010 bis 2022

		Klimawandel und Naturkatastrophen	verstärkte Migration aus Venezuela	COVID-19-Pandemie
LEGENDE	ENTWICKLUNGS-DIMENSION	THEMEN	2010–2016	2017–2022
 positiver Trend  gegenläufige Tendenzen  Stagnation  aktuelle Verschärfung	ökologisch	Umwelt und Biodiversität		
		Waldschutz		 
	sozial	Armut und Ungleichheit		 
		Zugang zu Wasser/Abwasser		
		Geschlechtergerechtigkeit		
	politisch	Demokratie und öffentliche Verwaltung		 
		Korruption		
		Freiheitsrechte und Zivilgesellschaft		 
	wirtschaftlich	Wirtschaftsentwicklung		 
		Informalität		

Quelle: DEval, eigene Darstellung

3.2 Die Rolle der deutschen EZ in Peru

Zusammenfassung

- Das BMZ war im Zeitraum 2010 bis 2022 das finanziell bedeutendste deutsche Ressort für die EZ mit Peru. Die „Internationale Klimaschutzinitiative“, die von den Ressorts AA, BMWK und BMUV verantwortet wird, bildete eine wichtige Schnittstelle zum BMZ-finanzierten staatlichen Portfolio. Seit 2022 gestalten die deutschen Ministerien mit ihren peruanischen Partnern ressortgemeinsam die Klimapartnerschaft.
- Im Vergleich mit anderen in der EZ mit Peru aktiven Gebern war Deutschland im Untersuchungszeitraum der größte bilaterale Geber von öffentlichen Entwicklungsleistungen (*Official Development Assistance, ODA*).

Deutsche EZ-Akteure in Peru

Außer dem BMZ und den staatlichen DOs sind weitere deutsche EZ-Akteure in Peru aktiv. Zu den weiteren deutschen Bundesministerien, die in Peru aktiv waren und sind, zählen insbesondere das AA, das BMWK und das BMUV. Gemeinsam verantworten diese drei Ressorts zudem die Internationale

Klimaschutzinitiative (IKI), sind gemeinsam mit dem BMZ an der ressortübergreifenden Klimapartnerschaft beteiligt und treten teilweise auch als Auftraggeber der staatlichen DOs in Erscheinung. So zählt die GIZ früher wie heute zu den DOs für die IKI (IKI, 2024). Zudem sind nichtstaatliche Akteure wie

die politischen Stiftungen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung) in Peru präsent. Hinzu kommen die Kirchen, private deutsche Träger (Senior Expert Service, Welthungerhilfe) und Organisationen, die den deutschen und peruanischen Privatsektor fördern und vertreten (sequa, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG), sowie die Auslandshandels-

kammer (AHK). Teilweise erhalten diese Organisationen für ihr Engagement finanzielle Unterstützung vom BMZ (Interne Dokumente). Ihr Engagement im Partnerland wird jedoch weder durch das BMZ gesteuert noch muss es systematisch an den Themen- und Länderstrategien des BMZ ausgerichtet sein. Die folgende Abbildung 5 gibt einen Überblick über die wichtigsten deutschen EZ-Akteure, die derzeit in Peru aktiv sind.

Abbildung 5 Aktive deutsche EZ-Akteure in Peru (Stand: Dezember 2022)



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von internen Dokumenten

In der deutschen EZ mit Peru spielen neben den Beiträgen des BMZ vor allem Marktmittel der KfW in Form von Krediten eine wesentliche Rolle. Abbildung 6 stellt die ODA-Mittel¹² der deutschen öffentlichen EZ, also aller deutschen EZ-Akteure, an Peru für den Zeitraum 2010 bis 2021 dar. Hierbei zeigt sich ein überwiegend steigender Trend bei den deutschen ODA-Mitteln mit Spitzenwerten in den Jahren 2016, 2020 und 2021, die vor allem auf Förderkredite der KfW zurückzuführen sind. Betrachtet man die Zusammensetzung der ODA-Mittel, so zeigt sich, dass im Zeitraum 2010 bis 2021 ca. 68 Prozent auf Darlehen und ca. 32 Prozent auf Zuschüsse entfielen. Die KfW wird im Rahmen der ODA als öffentliche Institutionen ausgewiesen, wenn sie im

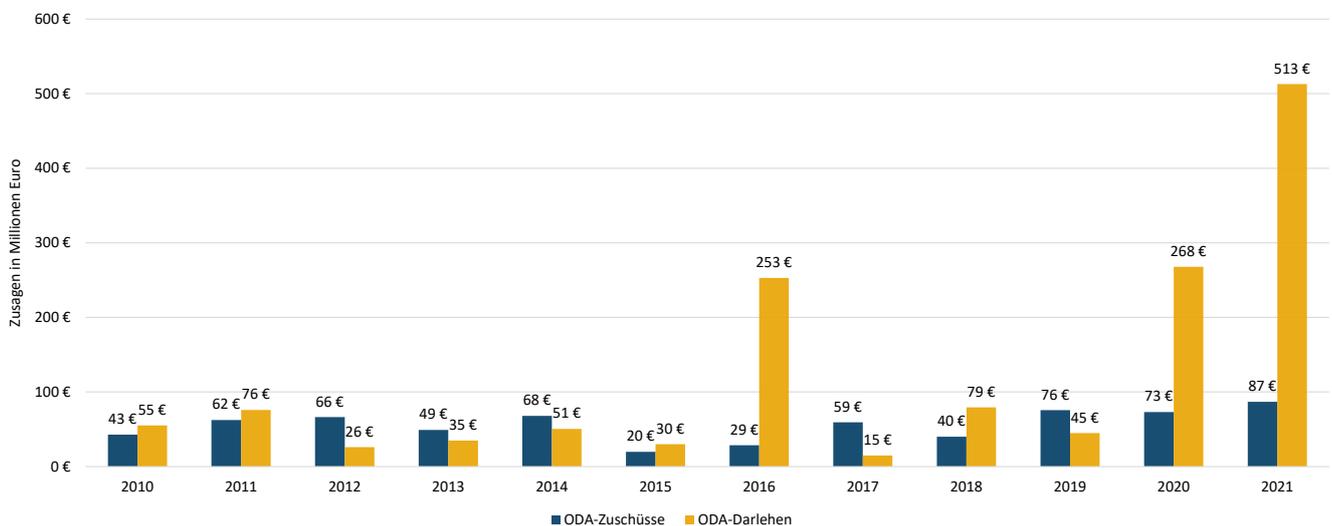
Auftrag des Staates Entwicklungsleistungen aus eigenen Mitteln, sogenannten Marktmitteln, erbringt und alle Voraussetzungen für die ODA-Anrechenbarkeit erfüllt sind (BMZ, 2023b). Hierbei muss beachtet werden, dass in den CRS-Statistiken neben Förderkrediten auch Entwicklungskredite der KfW zugerechnet werden, obwohl letztere vom BMZ beauftragt werden und neben Marktmitteln der KfW auch BMZ-Haushaltsmittel, zum Beispiel zur Zinsverbilligung, beinhalten (Bohnet et al., 2018; Wencker, 2022). Insgesamt beliefen sich die vorgesehenen ODA-relevanten Mittel der KfW in Peru im Zeitraum 2010 bis 2021 kumulativ auf ca. 1.373 Millionen Euro (durchschnittlich ca. 114 Millionen Euro pro Jahr), die verschiedene Arten von Krediten umfassten

¹² Im Folgenden werden unter dem Begriff „Mittel“ alle vorgesehenen Mittel und Zusagen verstanden, die innerhalb der CRS-Daten unter dem Begriff „Commitment“ geführt werden.

und als ODA-Darlehen zusammengefasst werden. Das BMZ stellte ODA-Mittel in Form von Haushaltsmitteldarlehen und Zuschüssen bereit. Nach Angaben des CRS betragen diese kumuliert 500 Millionen Euro im Zeitraum 2010 bis 2021 (durchschnittlich ca. 42 Millionen Euro pro Jahr). Darin enthalten sind

Mittel sowohl für die staatliche als auch für die nichtstaatliche EZ.¹³ Das AA und andere Ministerien stellten ausschließlich Zuschüsse bereit. Sie waren in Bezug auf die deutschen ODA-Mittel weniger relevant, aber ihre jährlichen Mittel sind im Laufe der Zeit gestiegen (siehe Online-Anhang).

Abbildung 6 Die Entwicklung der ODA-Mittel aller deutscher EZ-Akteure in Peru, unterteilt nach ODA-Zuschüssen und ODA-Darlehen



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von PFA-CRS

Deutsche staatliche Akteure stellen ODA-Mittel für verschiedene Sektoren bereit, Schnittstellen bestehen vor allem im Umwelt- und Klimabereich. Der Umweltbereich bildet die größte Schnittstelle unter den deutschen Ressorts. Neben dem BMZ ist das BMUV ein wichtiger Geber und setzt im Rahmen der IKI in Peru globale, regionale und bilaterale Projekte um. Die historisch gewachsene „grüne“ Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Peru wurde 2022 mit einer offiziellen Klimapartnerschaft auf eine neue Ebene gehoben, die auf deutscher Seite von vier Ministerien unterstützt wird: dem BMZ, BMWK, BMUV und dem AA. Im Rahmen der Klimapartnerschaft wird seit 2023 ein gemeinsamer hochrangiger politischer Dialog zwischen Deutschland und Peru durchgeführt (Internes Dokument; BMZ, 2024a). Aufgrund der entwicklungspolitischen Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie

hat die KfW zudem in den Jahren 2020 und 2021 umfassende Marktmitel in Form von ODA-Darlehen für die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung und Gesundheit mobilisiert. Sowohl für das AA als auch für die Bundesländer bleibt Bildung ein weiterer wichtiger sektoraler Schwerpunkt (PFA-PDB).

Rolle Deutschlands im Geberkontext

Deutschland war zwischen 2010 und 2021 in Peru der wichtigste bilaterale Geber von ODA. Weitere relevante ODA-Geber sind neben den Institutionen der Europäischen Union (EU) die bilateralen Geber USA, Japan, Spanien und Frankreich (PFA-CRS). Die Bedeutung der verschiedenen Geber hat sich in den letzten 15 Jahren verändert, wobei die Rolle Deutschlands weitgehend stabil geblieben ist: Deutschland und die USA sind die

¹³ In den CRS-Daten gibt es keine vollständige und eindeutige Unterscheidung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher EZ. Aus den in CRS berichteten Kanälen (*channel reported name*) kann ein Schätzwert von 382 Millionen Euro für die staatliche und 118 Millionen Euro für die nichtstaatliche EZ abgeleitet werden (PFA-CRS). Die durchschnittlichen Mittel des BMZ pro Jahr entsprechen somit ca. 32 Millionen Euro pro Jahr für die staatliche und ca. 10 Millionen Euro für die nichtstaatliche EZ, wobei BMZ-Beiträge zu Entwicklungskrediten, wie oben aufgeführt, nicht berücksichtigt sind.

größten bilateralen Geber und stehen für Kontinuität (PFA-CRS; siehe Online-Anhang). Bei der Betrachtung sonstiger öffentlicher Mittel (*Other Official Flows*) sind die Lateinamerikanische Entwicklungsbank (*Corporação Andina de Fomento*, CAF), die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

(*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) der Weltbank (WB) und die Interamerikanische Entwicklungsbank (*Inter American Development Bank*, IDB) die wichtigsten Geber, da sie in großem Umfang Kredite vergeben, die in der Regel nicht unter die ODA-Definition fallen.¹⁴

3.3 Das peruanisch-deutsche Länderportfolio der BMZ-finanzierten staatlichen EZ

Zusammenfassung

- Das BMZ setzte seine staatliche EZ über die DOs (KfW für die FZ und GIZ und PTB für die TZ) um. Neben den EZ-Mitteln des BMZ spielten Marktmittel der KfW eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung des Portfolios.
- Über den Zeitverlauf zeigte das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio eine thematische Kontinuität, wobei innerhalb der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen Anpassungen vorgenommen wurden. Seit 2020 ist Peru ein Globaler Partner des BMZ.
- Seit 2020 setzt sich das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio in Peru aus den drei Kernthemen „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“, „Klima und Energie, Just Transition“ und „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ zusammen. Hinzu kommen Vorhaben im sogenannten Gestaltungsspielraum, die vom BMZ im Partnerland finanziert werden. Insgesamt wurden im Zeitraum zwischen 2010 und 2022 in einer großen Bandbreite an Finanzierungsinstrumenten¹⁵ und Vorhabentypen¹⁶ 121 Vorhaben in Peru umgesetzt beziehungsweise zugesagt. Ergänzt wurde das Portfolio durch acht flankierender Förderkredite und 23 Dreieckskooperationsmaßnahmen.¹⁷

Das BMZ-Länderportfolio: Themen, EZ-Programme und Vorhaben

Das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio zeigt thematische Kontinuitäten. Innerhalb der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen wurden im Laufe der Zeit jedoch Anpassungen vorgenommen. Insbesondere zwischen den beiden BMZ-Länderstrategien gab es Anpassungen. Die BMZ-Länderstrategie 2010 bis 2016 konzentrierte sich auf die Unterstützung der Erreichung ausgewählter Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs): Beseitigung von extremer Armut und Hunger (MDG 1), Förderung der Gleichstellung

der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frau (MDG 3), Senkung der Kindersterblichkeit (MDG 4) und Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7) (Internes Dokument). Die BMZ-Länderstrategie 2017 bis 2023 definierte als Oberziel: „Die Entwicklungszusammenarbeit mit Peru trägt zum Schutz globaler öffentlicher Güter wie Klima, Umwelt und Biodiversität, zur wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit der peruanischen Wirtschaftsentwicklung sowie zu effektiven Institutionen und guter Regierungsführung

¹⁴ Zur Differenzierung der verschiedenen Mittelflüsse siehe den Online-Anhang.

¹⁵ Finanzierungsinstrumente (oder auch Instrumente der FZ genannt) sind: Förderkredite, Entwicklungskredite, Standardkredite aus Haushaltsmitteln und Zuschüsse. Sie unterscheiden sich zum Beispiel anhand des Grads an Konzessionalität und des Anteils an Marktmitteln bzw. Haushaltsmitteln (Wencker, 2022) (siehe Online-Anhang).

¹⁶ In dieser Evaluierung wird „Vorhabentyp“ (siehe Online-Anhang) als Sammelbegriff genutzt, um verschiedene im Portfolio vorkommenden Konstellationen von (Finanzierungs-)Instrumenten und Formen der Zusammenarbeit zu beschreiben. Teils sind sie deckungsgleich mit einem Finanzierungsinstrument. Unter Vorhabentypen fallen somit: Finanzielle Zusammenarbeit (FZ): FZ – Zuschuss, FZ – Zuschuss & Darlehen, FZ – Darlehen, FZ – Zinsverbilligung, FZ – IVF, FZ – Förderkredit; Technische Zusammenarbeit (TZ): Bilaterales TZ-Vorhaben, Globales TZ-Vorhaben, Regionales TZ-Vorhaben, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Dreieckskooperation (Internes Dokument).

¹⁷ Von den 121 Vorhaben sind 56 abgeschlossen, 50 in Implementierung und für 15 wurden noch keine Verträge unterschrieben. Mit Blick auf die flankierenden Förderkredite sind fünf abgeschlossen und drei in Implementierung. Von den durch Dreieckskooperationsfonds finanzierten 23 Maßnahmen sind 17 abgeschlossen, fünf in Implementierung und für eine wurden noch keine Verträge unterschrieben.

in Peru bei“ (Internes Dokument). Bereits in der BMZ-Strategie 2010 bis 2016 war vorgesehen, den Klimawandel als Querschnittsthema im Portfolio zu berücksichtigen. Die Bedeutung dieses Themas wurde in der Länderstrategie von 2017 und durch die Klimapartnerschaft weiter hervorgehoben. Nach Verabschiedung des Reformkonzepts BMZ 2030, das mit der

Einführung der BMZ-Kernthemen anstelle der Schwerpunkte sowie der Einstufung Perus als Globaler Partner einhergehend, blieb die thematische Ausrichtung des Portfolios weitgehend unverändert. Die folgende Abbildung 7 fasst die Entwicklung des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios in Peru zusammen.

Abbildung 7 Genese des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios in Peru



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von internen Dokumenten

Als langjähriges Partnerland der deutschen EZ konzentrierte sich die Unterstützung des BMZ in Peru konstant auf drei Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen und die dazugehörigen Unterthemen beziehungsweise Aktionsfelder. Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Peru begann vor

mehr als 60 Jahren. Aktuell konzentriert sich das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio auf die im Folgenden aufgezählten drei Kernthemen. Innerhalb der Kernthemen liegt der Fokus auf jeweils ein bis zwei Aktionsfeldern (Interne Dokumente).

1. Im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ werden die zwei Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“ bearbeitet. Inhaltlich bestehen große Überschneidungen mit dem ehemaligen Schwerpunkt „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“.
2. Das Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ umfasst die Aktionsfelder „Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“ und „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Damit entspricht es in weiten Teilen dem ehemaligen Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“ (ab 2017) und davor „Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung“ (2010 bis 2016). Die Projekte im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurden somit ebenfalls in das Kernthema integriert. Es ist das mit Abstand größte Kernthema, sowohl was die Anzahl der Module als auch die Höhe der Zusagen betrifft.
3. Dem Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ ist das Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ zugeordnet. Es entspricht dem ehemaligen Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“.

Innerhalb der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen bündeln EZ-Programme die einzelnen Module der FZ und TZ. Die durch die Länderstrategie festgelegte thematische Kontinuität bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Portfolios zeigt sich in den EZ-Programmen, insbesondere mit Blick auf Ziele, Handlungsfelder und Zielgruppen. Im Untersuchungszeitraum wurden sechs EZ-Programme durchgeführt, die in Tabelle 1 im Anhang aufgeführt sind.¹⁸ In jedem dieser EZ-Programme wurde eine Kombination aus TZ- und FZ-Modulen umgesetzt. Aufgrund sich überschneidender Laufzeiten, aber auch aufgrund von Verzögerungen wurden einige Module in mehr als ein EZ-Programm integriert.

Zusätzlich umfasst das BMZ-finanzierte Portfolio im Gestaltungsspielraum bilaterale Einzelvorhaben sowie Regional- oder Globalvorhaben (teils finanziert aus Sonderinitiativen) und Vorhaben zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Die Vorhaben im Gestaltungsspielraum¹⁹ waren überwiegend thematisch nah am Kernportfolio, sie widmeten sich Themen wie Anpassung an den Klimawandel, Ökoeffizienz, Justiz oder Gender. Darüber hinaus wurden im Gestaltungsspielraum themenübergreifend Maßnahmen des Studien- und Fachkräftefonds und auch Vorhaben zu weiteren Themen wie Bildung umgesetzt (PFA-PDB).

Portfoliodarstellung

Das Gesamtportfolio in Peru setzt sich zusammen aus den drei Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen, und weiteren Vorhaben im Gestaltungsspielraum, die vom BMZ im Partnerland finanziert werden. Flankierend dazu werden Förderkredite der KfW und Dreiecks Kooperationen umgesetzt. Das gesamte Auftragsvolumen aller berücksichtigten Vorhaben im Untersuchungszeitraum umfasste 2.227 Millionen Euro. Darin enthalten sind Marktmittel der KfW, die einen hohen Anteil der Entwicklungskredite ausmachten, sowie 48,8 Millionen Euro Kombifinanzierungen anderer Geber wie der Schweiz (SECO) oder der EU. Flankierend zum BMZ-Portfolio wurden von der KfW acht Förderkredite aus Marktmitteln in Höhe von insgesamt 737,3 Millionen Euro bereitgestellt (PFA-PDB).²⁰ Einer dieser Förderkredite ist in das EZ-Programm zur nachhaltigen Stadtentwicklung integriert. Darüber hinaus werden Dreiecks Kooperationen unterstützt, bei denen Peru entweder als Geber oder als Begünstigter auftritt; die GIZ ist der beteiligte deutsche Partner (PFA-PDB). Ergänzend zum Portfolio wurden 23 Maßnahmen, die im Rahmen verschiedener (regionaler) Fonds für Dreiecks Kooperationen zwischen lateinamerikanischen und karibischen Partnerländern und Deutschland umgesetzt wurden, von der GIZ als Umsetzungspartner begleitet. Die folgende Abbildung 8 gibt einen Gesamtüberblick über das im Rahmen der Evaluierung untersuchte BMZ-finanzierte staatliche Portfolio in Peru einschließlich der flankierenden KfW-Förderkredite und der Dreiecks Kooperationen.

¹⁸ 2016 wurde ein Gemeinsamer Programmvorschlag (PV) zum „EZ-Programm Schwerpunkt Umwelt“ eingereicht, wozu eine Berichterstattung vorliegt. Hierbei scheint es sich um eine Art Übergangsprogramm zu handeln, das nicht spezifischer untersucht wurde.

¹⁹ Im Gestaltungsspielraum können flexibel weitere Vorhaben in bis zu zwei Themen kurz- bis mittelfristig bearbeitet werden. Innerhalb des Gestaltungsspielraums findet keine EZ-Programmbildung statt.

²⁰ Eine Übersicht über die Förderkredite der KfW findet sich im Online-Anhang.

Abbildung 8 Gesamtvolumen des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios in Peru 2010 bis 2022

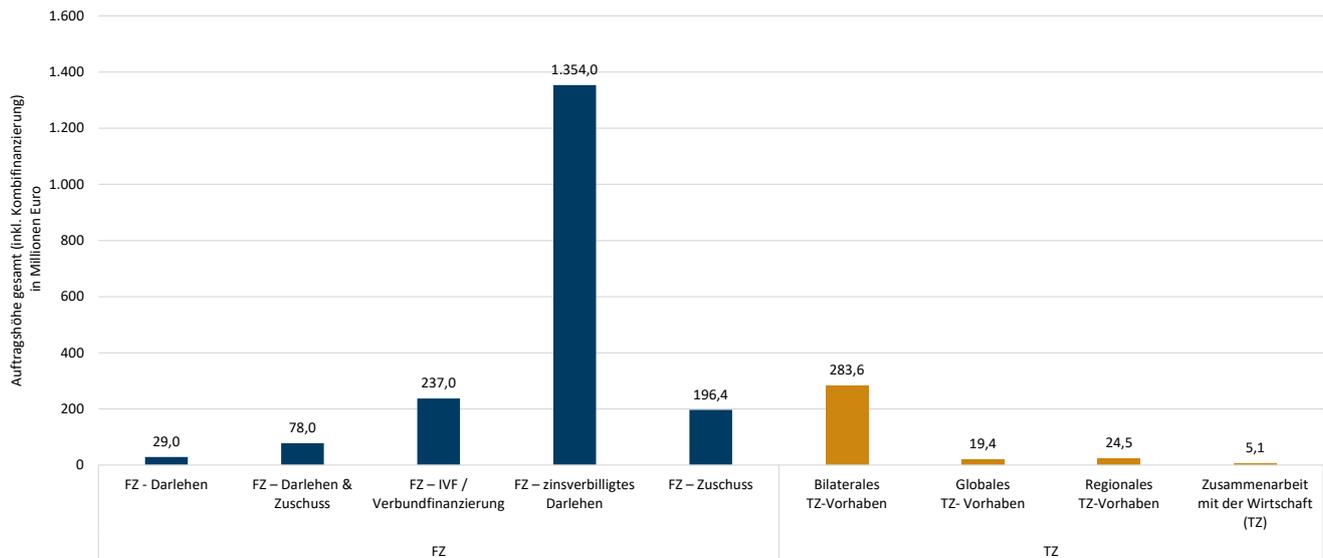
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der PFA-PDB. Berücksichtigt wurden alle Vorhaben, die im Untersuchungszeitraum 2010 bis 2022 abgeschlossen, in Implementierung befindlich oder zugesagt, jedoch noch nicht zwangsläufig schon beauftragt waren.

Über die staatliche TZ und FZ wurden im Untersuchungszeitraum 121 Vorhaben in einer großen Bandbreite an Finanzierungsinstrumenten und Vorhabentypen umgesetzt. Im Partnerland waren zwischen 2010 und 2022 drei DOs aktiv: die GIZ und die PTB im Bereich der TZ sowie die KfW im Bereich der FZ. Die KfW war die größte DO in Peru, wobei sich das große Volumen dadurch erklärt, dass die Zusammenarbeit mit Peru bis heute sehr stark von Darlehen geprägt ist, vor allem von Entwicklungskrediten, die 71 Prozent des Volumens des BMZ-finanzierten Portfolios ausmachten.²¹ Während in der Vergangenheit vor allem Entwicklungskredite in Form von integrierten Verbundfinanzierungen (IVF) zum Einsatz kamen (10 Vorhaben),

wurden in den letzten Jahren vor allem Entwicklungskredite in Form von zinsverbilligten Darlehen (14 Vorhaben) eingesetzt, deren Darlehensbeträge umfangreicher waren als bei den IVF. Die GIZ setzte überwiegend bilaterale Module um (32 Vorhaben), darüber hinaus wurden im Untersuchungszeitraum auch 22 GV, RV, SI und Vorhaben zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft implementiert. Teilweise wurde das Auftragsvolumen der GIZ durch Kombifinanzierungen anderer Geber erhöht. Die PTB ist die kleinste DO mit fünf bilateralen Vorhaben und einem RV zwischen 2010 und 2022 (PFA-PDB). Die folgende Abbildung 9 fasst das Gesamtvolumen, einschließlich der Kombifinanzierungen nach Vorhabentyp, zusammen.

²¹ Entwicklungskredite sind eine Kombination aus Haushaltsmitteln der Bundesregierung und Mitteln der KfW, die zu günstigen Konditionen auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden. In Peru waren zwei Formen von Entwicklungskrediten relevant: zinsverbilligte Darlehen und Verbundfinanzierungen. Bei den zinsverbilligten Darlehen werden nur Marktmittel der KfW in die Außenzusage einbezogen, aber mit Zuschüssen des BMZ aus Haushaltsmitteln kann die KfW die Kreditzinsen senken. Dadurch werden die Vorhaben für die Partner finanzierbar und die Kredite erfüllen die ODA-Kriterien. Bei der Verbundfinanzierung werden günstige Darlehen aus Haushaltsmitteln mit langen Laufzeiten durch Mittel aus dem Kapitalmarkt ergänzt, beide zusammen bilden die Außenzusage. Zur Begriffsdefinition siehe Glossar.

Abbildung 9 Gesamtvolumen (inklusive Kombifinanzierung) für die TZ und FZ nach Vorhabentyp im Zeitraum von 2010 bis 2022



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der PFA-PDB

Die thematische Verteilung der Mittel zeigt, dass das Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“²² sowohl bezogen auf die Anzahl der Projekte als auch bezogen auf das Volumen den größten Anteil hatte. Dies erklärt sich insbesondere durch die eingesetzten FZ-Finanzierungsinstrumente: Dieser Bereich war stark von der FZ geprägt und umfasste allein 17 der 24 Entwicklungskredite des Portfolios, die einen Großteil der Mittel ausmachten. Bemerkenswert ist auch die Hebelwirkung durch Kombifinanzierungen an die GIZ im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“, die 22 Prozent des Gesamtauftragsvolumens der GIZ im Kernthema ausmachten. Die beiden anderen Kernthemen „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ und „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ waren deutlich kleiner: Sie umfassten weniger Module und ein geringeres Volumen und waren stärker durch FZ-Zuschüsse beziehungsweise bilaterale TZ-Vorhaben geprägt. Im Gestaltungsspielraum befinden sich zehn bilaterale Vorhaben mit einem Volumen von 318,3 Millionen Euro, inklusive Kombifinanzierungen. Dieses umfangreiche Volumen ist auf einen Entwicklungskredit in Höhe von 248,4 Millionen Euro als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen (PFA-PDB; siehe auch Online-Anhang).

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ wurde auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene durchgeführt. Mit Blick auf die geographische Verteilung zeigt sich, dass in allen Regionen Perus mindestens ein Vorhaben angesiedelt war beziehungsweise ist (Interne Dokumente; siehe auch Online-Anhang). Zwischen 2014/15 und 2018 gab es zwei Regionalbüros: eines in Trujillo/La Libertad (Nord) und eines in Ayacucho (Süd). Diese wurden aus Kostengründen geschlossen. Stadtkoordinator*innen der GIZ gibt es weiterhin in Trujillo und Arequipa. Diese werden von mehreren Projekten finanziert und unterstützen die Koordination der verschiedenen Projekte vor Ort (Interviews und interne Dokumente). Die Auswahl der Projektregionen erfolgte in der Regel in Abhängigkeit von den jeweiligen Projekterfordernissen. Dabei spielten Aspekte wie Partnerbedarfe, geografische Gegebenheiten sowie Synergie- und Arbeitsteilungsüberlegungen eine Rolle. In der Stadtentwicklung wurde sich bewusst auf ausgewählte Sekundärstädte jenseits von Lima, wie Trujillo, Arequipa oder Piura, konzentriert (Interviews).

²² Einschließlich der vorigen Schwerpunkte Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung und nachhaltige Stadtentwicklung.

4.

ERGEBNISSE ZU DEN OECD-DAC-KRITERIEN

4.1 Relevanz

Zusammenfassung

Evaluierungsfrage A.1: *Inwieweit sind die Ziele der BMZ-finanzierten und -gesteuerten staatlichen EZ mit Peru an den globalen, regionalen und länderspezifischen Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen Regierungspartner, ausgerichtet und berücksichtigen die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen?*

- Die im BMZ-Portfolio bearbeiteten Kernthemen weisen eine hohe Übereinstimmung mit den Zielen und Strategien der peruanischen Regierung auf. Internationale Ziele und die angestrebte OECD-Mitgliedschaft Perus förderten die zielgerichtete Zusammenarbeit.
- Die politische Instabilität während der letzten Dekade hat jedoch zu einer zunehmenden Wechselhaftigkeit politischer Prioritäten aufseiten der peruanischen Regierung geführt, was die Zusammenarbeit erschwerte.

Evaluierungsfrage A.2: *Inwieweit ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru so konzipiert, dass damit wesentliche Entwicklungsherausforderungen im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen, ökonomischen und politischen Entwicklungsdimensionen) in Peru bearbeitet werden können?*

- Die Kernthemen sind insbesondere mit Blick auf ökologische Entwicklungsherausforderungen in Peru hoch relevant und stehen im Einklang mit den Zielen des BMZ.
- Spannungsfelder, insbesondere Interessenkonflikte zwischen Ressourcennutzung und Biodiversitätsschutz sowie strukturelle Herausforderungen wie die starken regionalen Ungleichheiten, bleiben jedoch bestehen.

Evaluierungsfrage A.3: *Inwieweit ist die Konzeption der laufenden Länderstrategie und der EZ-Programme im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems und die dahinterliegenden Wirkungsannahmen hinreichend präzise und plausibel und die Qualität der Steuerung angemessen?*

- Über die EZ-Programme und Kernthemen hinweg zeigt sich im Portfolio eine hohe Übereinstimmung der Ziele. Die strategische Ausrichtung des Portfolios mit dem Fokus auf Klima- und Umweltschutz wurde im Zeitverlauf geschärft.
- Die Wirkungsorientierung in den EZ-Programmen wurde verbessert, weist jedoch weiterhin Schwächen auf. Die formulierten Ziele und angestrebten Wirkungen sind teilweise zu ambitioniert und Indikatoren nicht messbar.
- Die Steuerung und Ausgestaltung des Portfolios über Strategien, Schwerpunkte und EZ-Programme erfolgte über den Evaluierungszeitraum hinweg entlang der Vorgaben des BMZ.

Evaluierungsfrage A.4: *Inwieweit wurde die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru im Verlauf ihrer Umsetzung von 2010 bis 2022 aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen rechtzeitig und angemessen angepasst?*

- Die Zusammenarbeit zeichnete sich durch eine angemessene Kontinuität der bearbeiteten Themen bei gleichzeitiger Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen, Bedarfe und Krisen aus.

Insgesamt wird das Evaluierungskriterium Relevanz als erfüllt bewertet.

4.1.1 Übereinstimmung des BMZ-Engagements mit den Zielen und Prioritäten der peruanischen Regierung

Über den gesamten Zeitverlauf lässt sich eine hohe Übereinstimmung des BMZ-Länderportfolios mit den Zielen und Strategien der peruanischen Regierung feststellen. Die nationalen Ziele Perus basieren auf dem Nationalen Pakt (*Acuerdo Nacional*) von 2002, der nationalen Entwicklungsstrategie bis 2021 und dem *Plan Perú 2050*. Der Nationale Pakt definierte 35 Staatsziele in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie einen effizienten, transparenten und dezentralisierten Staat. Der *Plan Perú 2050* setzt langfristige Ziele wie die Reduzierung der monetären Armut, die Verringerung der abgeholzten Flächen, die Senkung der Arbeitslosenquote und eine Steigerung des Vertrauens in Institutionen (*Acuerdo Nacional*, o. D.; CEPLAN, 2011, 2019, 2022). Die Nationale Politik für die internationale Kooperation bis 2030 definiert zudem Ziele für die internationale Kooperation (APCI, 2012, 2023). Hierbei bearbeitete die BMZ-finanzierte staatliche EZ zu Beginn des Untersuchungszeitraums vor allem die Themenbereiche „Soziale Eingliederung und Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen“, „Staat und Governance“ sowie „Natürliche Ressourcen und Umwelt“. Das aktuelle Portfolio bezieht sich auf die Themenbereiche „Demokratische Regierungsführung, Staatsmodernisierung und Dezentralisierung“, „Umweltschutz, biologische Vielfalt und Katastrophenrisikomanagement“ und „Soziale Entwicklung, Wohlbefinden der Menschen und Chancengleichheit“. Die hohe Übereinstimmung der Ziele des Portfolios mit den Zielen der peruanischen Partnerregierungen wurde in Regierungsverhandlungen und -konsultationen und Interviews bestätigt (Interviews und interne Dokumente). In Einzelfällen wurde jedoch kritisiert, dass die Strategie-, EZ-Programm- und Moduldokumente der deutschen EZ nicht mit den Partnern geteilt würden und diese keine Einsicht in die Kosten und Finanzierungspläne der Module hätten (Interviews).

Internationale Ziele und Vereinbarungen bildeten einen gemeinsamen Rahmen für die Zusammenarbeit, deren Umsetzung bedarf aber weiterer Anstrengungen. Die Agenda 2030, das Abkommen von Paris und die peruanischen Klimabeiträge (NDCs), die Ziele der Biodiversitätskonvention

(Aichi-Ziele) sowie der angestrebte OECD-Beitritt fungierten als übergreifender Handlungsrahmen für die gemeinsame Kooperation (Interviews und interne Dokumente; APCI, 2023; CEPLAN, 2022; MINAM, 2014, 2015). Auf internationaler Ebene agiert Peru als Klimaakteur und erhöhte beispielsweise die Selbstverpflichtung der NDCs von 30 auf 40 Prozent (Internes Dokument). Jedoch mangelt es an der konkreten Umsetzung in der Praxis – insbesondere auf Sektor-, regionaler und lokaler Ebene. Interviewpartner*innen kritisierten eine zunehmende Frequenz an Gesetzesinitiativen im Kongress, die internationalen Verpflichtungen Perus entgegenstehen und einen Mangel an politischem Willen bei der Durchsetzung von Klimaschutzmaßnahmen erkennen lassen (Interviews und interne Dokumente).

Insbesondere die von Peru angestrebte Mitgliedschaft in der OECD beförderte die gemeinsame Zielausrichtung von Peru und Deutschland. Der OECD-Beitrittsprozess wurde von peruanischer Seite über mehrere Regierungswechsel hinweg weiterverfolgt und die OECD-Empfehlungen sind – vor allem auf technischer Ebene – eine wesentliche Grundlage für das peruanische Staatshandeln und die Implementierung von Reformen. Im Umweltbereich beeinflussten die OECD-Empfehlungen die peruanischen Prioritäten und dienten als notwendige Richtlinie, die befolgt werden muss. Allerdings haben sich die Reformdynamiken auch aufgrund der Komplexität des Beitrittsprozesses verlangsamt (Interviews und interne Dokumente).

Überwiegend lässt sich eine hohe Überschneidung der Prioritäten der Bundesregierung mit den Prioritäten der peruanischen Regierung feststellen. In einzelnen Bereichen wurden allerdings divergierende Interessen deutlich. Die peruanische Regierung zeigte sich im Rahmen der Zusammenarbeit offen für neue Themen, die von der deutschen EZ priorisiert wurden, beispielsweise in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit oder die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Interviews). Dazu gehörten auch die Stärkung von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, die Förderung der Rechte von Indigenen oder die Errichtung der Gedenkstätte zur Erinnerung an die Opfer des internen Konflikts (Interviews). Vereinzelt wurden in den Regierungsverhandlungen und -konsultationen allerdings auch spezifische Interessen Perus geäußert, die nicht weiter verfolgt wurden. Beispiele hierfür sind Interessen Perus an der Schließung von Versorgungslücken im Wassersektor oder im

Bereich der dualen Bildung (Interne Dokumente). Insbesondere im Forstsektor zeigten sich Interessenkonflikte: Deutschland setzte sich für den Erhalt von Naturwald ein, während Peru an Aufforstung und produktivem Nutzwald interessiert war (Interviews und interne Dokumente).

4.1.2 Berücksichtigung von entwicklungs-politischen Bedürfnissen und Kapazitäten Perus

Ökologische Dimension

Der kernthemenübergreifende Fokus der deutschen EZ auf Klima- und Umweltschutz adressiert wichtige ökologische Bedarfe Perus. Die Auswertung der BMZ-Kennungen zeigt, dass sich das Portfolio der BMZ-finanzierten staatlichen EZ über den gesamten Untersuchungszeitraum auf ökologische Haupt- und Nebenziele fokussierte (siehe Online-Anhang), wobei insbesondere die Ziele Klimawandelminderung sowie Umwelt- und Ressourcenschutz im Vordergrund standen. Mit der Klimapartnerschaft 2022 wurde dieser Fokus bestätigt und weiter geschärft. Angesichts der zukünftigen Herausforderungen für Peru sowie der hohen Klimavulnerabilität und der damit verbundenen Folgen ist dieser Fokus angemessen. Gleichzeitig wird deutlich, dass Peru Defizite im Katastrophenmanagement und eine schwache Resilienz gegenüber Naturkatastrophen aufweist, was zuletzt durch den schleppenden Wiederaufbau nach El Niño 2017 bestätigt wurde (Interviews). Dieser Bereich wird im Portfolio bislang wenig berücksichtigt.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Waldschutz zeigen sich grundlegende Spannungsfelder. Die illegale Abholzung in Peru generiert jährliche Einnahmen von ca. 800 Millionen US-Dollar und sorgt für große Umweltschäden und eine Reduzierung des Regenwalds (Noceda, 2024). Die BMZ-finanzierte staatliche EZ bearbeitet dieses Thema durch den Aufbau und die Stärkung von Schutzgebieten, die institutionelle Unterstützung zuständiger Behörden und Ministerien sowie die Verbesserung des Umweltmonitorings, Waldmanagements und durch die Rückverfolgung von Holz im Rahmen der gemeinsamen Absichtserklärung zwischen Peru, Norwegen und Deutschland zur Reduzierung der Entwaldung (*Declaración Conjunta de Intención*, DCI). Vor dem Hintergrund der

wirtschaftlichen Bedeutung von Naturressourcen zeigen sich jedoch erhebliche Spannungsfelder, die sich nicht einfach auflösen lassen. So werden in der Zusammenarbeit Interessenkonflikte zwischen den globalen Zielen der deutschen EZ (Schutz globaler öffentlicher Güter und Erhalt des Amazonas) und den auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Interessen der peruanischen Regierung deutlich (Interview und internes Dokument, Bertelsmann Stiftung, 2024; World Bank, 2022a). Den Nutzungsinteressen der lokalen oder indigenen Bevölkerung stehen zudem die Interessen von Unternehmen an wirtschaftlicher Ausbeutung der Ressourcen entgegen und derer, die von illegalem Holzeinschlag und illegalem Bergbau leben (Interviews). Staatliche Bemühungen zur Eingrenzung der illegalen Aktivitäten waren in der Vergangenheit nur begrenzt erfolgreich (Interviews; Bertelsmann Stiftung, 2024; OECD, 2023b). Das komplexe und politisch sensible Problem der fehlenden Landtitulierung und des Aufbaus eines Katasterwesens wurde durch die BMZ-finanzierte staatliche EZ punktuell über das SI-finanzierte Vorhaben „Verantwortungsvolle Landpolitik“ bearbeitet. Insgesamt bedarf es laut OECD zukünftig einer Stärkung indigener Gebiete (OECD, 2023b). Auch institutionelle Konflikte zwischen den verantwortlichen Ministerien im Umwelt- und Landwirtschaftsbereich und zwischen Behörden auf regionaler und lokaler Ebene sowie die hohe Informalität der Wirtschaft behindern Fortschritte (Interviews).

Vor dem Hintergrund des steigenden Urbanisierungsgrads Perus war und ist die Förderung im Bereich „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sowohl in Hinblick auf die nationalen Klimaziele Perus als auch mit Blick auf die hohe Umweltbelastung in den Städten relevant. Angesichts der Steigerung der CO₂-Emissionen zwischen 2010 und 2022 um 43 Prozent (Statista, 2024b) und den in den NDCs vereinbarten Minderungszielen bietet der Transportsektor Potenzial, um die Luftqualität in den Städten zu verbessern und den Anstieg von Treibhausgasemissionen zu begrenzen. Während der COVID-19-Pandemie kam es zu einer erhöhten Nutzung des Fahrrads als Transportmittel, das Fahrradwegenetz war in der 10-Millionen-Stadt Lima jedoch wenig ausgebaut und vernetzt. Über das EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ unterstützte das BMZ die peruanische Regierung beim Aufbau eines integrierten nachhaltigen Verkehrssystems. Auch die Abfallentsorgung in den Städten ist eine große Herausforderung: ca. 53 Prozent der Bevölkerung

hatten 2022 noch keinen Zugang zu öffentlicher Stadtreinigung und nur ca. 61 Prozent des Abfalls landet auf Deponien, der Rest wird unsachgemäß entsorgt. Dies ist insbesondere auf fehlende Infrastruktur, Versorgungslücken und notwendige Investitionen zurückzuführen (MINAM, 2023a; OECD und Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2017). Durch die Kredite in diesem Bereich unterstützte die BMZ-finanzierte staatliche EZ den Zugang zu einer adäquaten Abfallentsorgung.

Soziale Dimension

Aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Perus steht Armutsreduzierung nicht im Fokus der Zusammenarbeit, dennoch wurden soziale Bedarfe sowohl in der Vergangenheit als auch im aktuellen Portfolio adressiert. Beispiele hierfür sind die im Gestaltungsspielraum umgesetzten Vorhaben zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder zur Unterstützung von Geflüchteten. Über die Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung werden zudem neben ökologischen auch soziale Bedarfe adressiert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden urbanen Armut in Peru ist dies von Bedeutung. Laut einer Studie der Weltbank leben 68 Prozent der Armen in Städten (World Bank, 2023a). Darüber hinaus ist Peru geprägt durch ungeordnetes städtisches Wachstum und illegale Ansiedlungen ohne ausreichende Stadtentwicklungspläne (Interviews).

Die Bearbeitung des Wassersektors war und ist angesichts der bestehenden Herausforderungen und der prognostizierten zukünftigen Wasserknappheit relevant. Laut Daten des Nationalen Zentrums für Strategische Planung (*Centro Nacional de Planificación Estratégica*, CEPLAN) werden 2030 bis zu 58 Prozent der peruanischen Bevölkerung von Wasserknappheit betroffen sein (CEPLAN, 2023b). Angesichts der zunehmenden Klimawandelfolgen in Peru sind Anpassungsmaßnahmen, die eine nachhaltige Wasserversorgung unterstützen, von großer Bedeutung. Von Interviewpartner*innen wurde der Aufbau einer klimaresilienten Infrastruktur und Wasserversorgung als eine wichtige Zukunftsaufgabe betrachtet. Deutschland ist einer der wichtigsten Geber in diesem Bereich und kann auf eine lange Zusammenarbeit zurückblicken. Der 2017 erfolgte Strategiewechsel der deutschen EZ im Wasserbereich – weg von der Schließung von Versorgungslücken hin zu klimaangepasster Infrastruktur – erscheint daher angemessen.

Politische Dimension

Über die Stärkung staatlicher Strukturen und die Verbesserung administrativer Prozesse adressierte das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio wichtige Bedarfe des öffentlichen Sektors, andere Themen der guten Regierungsführung wie beispielsweise die Förderung politischer partizipativer Prozesse wurden dagegen weniger berücksichtigt. Innerhalb des im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ umgesetzten Aktionsfelds „Gute Regierungsführung“ konzentrierte sich das BMZ-Engagement zuletzt auf die Handlungsfelder Verwaltungsmodernisierung und Korruptionsbekämpfung (Länderstrategie 2017 bis 2023); zuvor wurden die Handlungsfelder Stärkung der Kontrolle staatlichen Handelns, Stärkung eines transparenten und effektiven öffentlichen Finanzmanagements, und die Stärkung subsidiaritätsorientierter Staatsreformen unterstützt (Länderstrategie 2010 bis 2016) (Interviews und interne Dokumente). Damit boten sich einerseits Anknüpfungsmöglichkeiten zu anderen Kernthemen des Portfolios, andererseits wurden wichtige Entwicklungsbedarfe der öffentlichen Verwaltung adressiert. Mit einem Mehrebenenansatz wurden Herausforderungen sowohl auf der lokalen und regionalen als auch auf der nationalen Ebene berücksichtigt. Der Aufbau demokratischer Institutionen wurde zu Beginn des Untersuchungszeitraums über die Stärkung des Justizsystems und der Ombudsbehörde unterstützt, im Zeitverlauf gab es eine Verschiebung zugunsten der Stärkung der öffentlichen Verwaltung. Mit der Einrichtung eines Erinnerungsortes für die Opfer des internen Konflikts (*Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social*) wurden die Aufarbeitung der Vergangenheit und der Versöhnungsprozess gefördert. Obwohl Peru Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit erzielte, bleibt die Demokratie fragil und unzureichend gefestigt.

Wirtschaftliche Dimension

Wirtschaftsförderung ist kein Schwerpunkt der BMZ-finanzierten staatlichen EZ in Peru, jedoch haben informelle und illegale Wirtschaftsaktivitäten erheblichen Einfluss auf die erfolgreiche Umsetzung des Portfolios. Der informelle Sektor mit seinen vielfältigen negativen sozialen und ökologischen Implikationen ist eine der Hauptherausforderungen in Peru (OECD, 2023b). Berichten zufolge lag die informelle Beschäftigung in Peru im Jahr 2021 bei ca.

77 Prozent. Illegale Wirtschaftsaktivitäten erzeugen jährlich bis zu 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und sind verantwortlich für Naturzerstörung und Ressourcenüberausbeutung (World Bank, 2022b; Noceda, 2024; Valdés et al., 2021). Immer mehr Naturschutzgebiete und Siedlungsgebiete indigener Völker sowie die Biodiversität im Amazonas sind davon bedroht (Interne Dokumente; USAID, 2020). Insbesondere der sich ausweitende illegale Bergbau richtet großen Schaden an und geht mit der Verschmutzung von Trinkwasser, weiträumiger Ressourcendegradierung sowie kriminellen Aktivitäten einher (Bertelsmann Stiftung, 2024). Solche Aktivitäten stellen damit eine wesentliche Herausforderung für die BMZ-finanzierte staatliche EZ im Umweltbereich dar, allerdings sind die Einflussmöglichkeiten der deutschen EZ hier gering. Entsprechend wird das Thema im Portfolio kaum adressiert.²³

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wird als Potenzial gesehen, um negative Effekte politischer Instabilität zu reduzieren. Bislang konnte dieses Potenzial noch nicht ausgeschöpft werden. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wurde von der BMZ-finanzierten staatlichen EZ vor allem im Umweltbereich sowie über Multi-Stakeholder-Allianzen im Bereich gute Regierungsführung und über die Stärkung der Privatwirtschaft im Wassersektor verfolgt; angelegt ist eine Zusammenarbeit auch bei den Themen des Stadtentwicklungsprogramms. Wertschöpfungsketten und die Weiterverarbeitung von Rohstoffen sind in Peru noch wenig ausgeprägt, dennoch werden in diesen Bereichen hohe Potenziale gesehen (OECD, 2016a, 2023b; World Bank, 2022a). Deutschland unterstützte den Aufbau von Wertschöpfungsketten aus natürlichen Ressourcen vor allem im Rahmen der Schutzgebietsförderung und der nachhaltigen Forstwirtschaft sowie über die Förderung des Nationalen Qualitätsinstituts (*Instituto Nacional de Calidad*, INACAL). Das im Jahr 2023 verabschiedete EU-Gesetz für entwaldungsfreie Lieferketten bietet Potenziale für Reformdynamiken in diesem Bereich (Interviews und interne Dokumente). Eine enge Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wurde hauptsächlich im Wassersektor sowie im Regionalvorhaben „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Lateinamerika“ angestrebt.

Im Wassersektor gelang dies jedoch nur begrenzt (siehe Abschnitt 4.4). Angesichts der hohen politischen Instabilität wird die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor als wichtiger Erfolgsfaktor betrachtet, beinhaltet aufgrund von Informalität und Korruption aber auch Reputationsrisiken (Interviews und interne Dokumente; USAID, 2020).

4.1.3 Wirkungsorientierung in Planung und Steuerung des Portfolios

Über die EZ-Programme hinweg zeigen sich im Rahmen der Konzeption Schwächen bei der Formulierung realistischer Ziele und bei der Überprüfung der Zielerreichung. Die Wirkungsorientierung der EZ-Programme wurde im Zeitverlauf zwar verbessert, weist jedoch weiterhin Schwächen auf.²⁴ EZ-Programmziele sind zum Teil unspezifisch formuliert und es fehlt an geeigneten Indikatoren für deren Messung. Die formulierten Ziele und angestrebten Wirkungen sind zudem häufig zu ambitioniert und übersteigen den Einflussbereich der EZ.

- Im laufenden EZ-Programm „Umweltmanagement, Biodiversität und Wald in Zeiten des Klimawandels“ adressiert das Programmziel den Walderhalt, wohingegen der entsprechende Programmzielindikator die „Entschleunigungsrate“ der Entwaldung misst. Der Indikator ist daher nicht geeignet, um das Ziel zu messen (Internes Dokument). Zudem erscheint das Ziel angesichts der seit Jahren steigenden Entwaldungsraten als überambitioniert beziehungsweise unrealistisch. Interviewpartner*innen betonten diesbezüglich das Spannungsfeld zwischen einem angemessenen Ambitionsniveau der Ziele und dem Einflussbereich der deutschen EZ (Interviews).
- Im laufenden EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ erlauben die Programmindikatoren weitgehend eine präzise Messung des formulierten Ziels. Die quantitativen Indikatoren umfassen neben Basis- und Zielwerten auch die Ist-Werte und ermöglichen die Messung absoluter und relativer Veränderungen. Allerdings ist die BMZ-finanzierte

²³ Nur über das Globalvorhaben *Global Partnership on Drug Policies and Development* (GPDPD) bzw. indirekt über ProAmbiente.

²⁴ Die drei zum Zeitpunkt der LPE bereits abgeschlossenen EZ-Programme wurde nicht nach den heutigen Vorgaben und Qualitätsstandards des BMZ konzipiert, daher konzentriert sich die Bewertung nur auf die neueren EZ-Programme, die im Rahmen der zweiten Länderstrategie umgesetzt wurden.

staatliche EZ bei der Messung von Programmfortschritten auf die Bereitstellung entsprechender Daten von ihren Partnern angewiesen. Die Messbarkeit der Programmindikatoren ist daher nicht immer gegeben. Ein solches Defizit zeigt sich im EZ-Programm beispielsweise beim qualitativen Indikator der „Zieldimension 4: Monitoring der SDG und NDC“.

- Auch im EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung in Peru“ sind die Fortschritte bei der Zielerreichung auf Basis der Programmzielindikatoren teilweise nicht überprüfbar, da eine jährliche Wertbestückung der Ist-Werte nicht für alle Programmzielindikatoren gleichermaßen erfolgt. Dies wird damit begründet, dass aktuelle Daten teilweise fehlen beziehungsweise von den verantwortlichen Institutionen nicht mehr generiert werden.

4.1.4 Anpassungsfähigkeit des BMZ-Portfolios

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ passte sich den wirtschaftlich veränderten Rahmenbedingungen Perus als *Upper Middle Income Country* an. Dies erfolgte gemäß der Länderstrategie 2017 durch eine Anpassung der „FZ-Instrumente und verstärkten Marktmittelinsatz sowie durch die thematische Neujustierung der EZ auf den Schutz globaler Güter (Klima, Biodiversität), Reduzierung der Ungleichheit und der Förderung von Dreieckskooperation“ (Internes Dokument). Der zunehmenden Urbanisierung und den damit verbundenen Herausforderungen wurde 2018 mit einer Anpassung des Wasserprogramms und einer stärkeren Fokussierung auf nachhaltige Stadtentwicklung entsprochen. Zudem fand eine Anpassung des EZ-Programms zu guter Regierungsführung statt, um den OECD-Beitrittsprozess 2018 zu fördern (Interne Dokumente).

Durch Umsteuerungen im Portfolio reagierte die deutsche EZ angemessen auf externe Krisen wie die COVID-19-Pandemie, Extremwettersituationen und Naturkatastrophen. Im Zuge der COVID-19-Pandemie reagierte die BMZ-finanzierte staatliche EZ auf Bedarfe der peruanischen Regierung, beispielsweise durch die Umwidmung von Kreditlinien für die Beschaffung

von Impfstoffen und Sachgütern sowie zur Unterstützung von Kleinstunternehmen. Die Partner lobten die Flexibilität und Kontextangepasstheit der deutschen EZ. Vereinzelt wurden aber auch die starren und wenig realitätsnahen Strukturen der FZ kritisiert (Interviews).

Flexibilität in der EZ-Programm- und Modulgestaltung ermöglichte in der Vergangenheit zudem ein Anknüpfen an Reformdynamiken bei gleichzeitig langfristiger Zusammenarbeit in den Handlungsfeldern. Bei der Bearbeitung der Kernthemen der deutschen EZ zeigt sich überwiegend eine hohe Kontinuität. Dennoch ist es der deutschen EZ in der Vergangenheit gelungen, flexibel an Reformdynamiken anzuknüpfen und damit verbundene Potenziale zu nutzen. Dies zeigte sich insbesondere im EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für staatliche Leistungserbringung“. Durch die Begleitung des OECD-Beitrittsprozesses Perus konnten wichtige von der deutschen EZ unterstützte Reformen auf den Weg gebracht werden (siehe Abschnitt 4.4.2). Auch an anderer Stelle konnte die BMZ-finanzierte staatliche EZ flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen und Bedarfe reagieren und Opportunitäten nutzen, beispielsweise bei der Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente sowie bei der Unterstützung Perus bei der Ausrichtung der Klimakonferenz 2014 oder zuletzt während der COVID-19-Pandemie. Die Flexibilität in den Handlungsfeldern ermöglichte es, auf tagespolitische Herausforderungen zu reagieren und Chancen zu nutzen (Interviews und interne Dokumente).

Häufige Regierungswechsel und damit verbundene Verschiebungen von Prioritäten stellten die Zusammenarbeit vor Herausforderungen. Politische Instabilität und Personalfluktuation führten zu wechselnden Prioritäten der jeweiligen Regierung und zur Unterbrechung von Reformprozessen beziehungsweise einer geringen Nachverfolgung von Zielen, Plänen, Strategien und Reformen. Auch wenn die Möglichkeiten zur Beeinflussung dieser politischen Hemmfaktoren gering waren, ist es der deutschen EZ dennoch gelungen, Reformprozesse kontinuierlich weiterzuverfolgen und mit Partnerdynamiken umzugehen (Interviews).

4.2 Kohärenz

Zusammenfassung Kohärenz

Interne Kohärenz

Evaluierungsfragen B.1, B.2: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme und die anderen Maßnahmen außerhalb der EZ-Programme kohärent und komplementär geplant (B.1) und umgesetzt (B.2)?

- Über den Untersuchungszeitraum zeigte sich eine hohe interne Kohärenz der Ziele und Themen des Länderportfolios. Die gute Abstimmung zwischen BMZ, Botschaft und DOs bei der Portfoliosteuerung und -umsetzung wirkte sich dabei positiv aus.
- Der Einsatz von TZ und FZ wurde größtenteils komplementär geplant. Im Zusammenwirken von TZ und FZ konnten teilweise Synergien geschaffen werden. Unterschiedliche Prozesse und Vorgaben der DOs sowie Verzögerungen insbesondere bei der FZ beeinträchtigten jedoch eine stärkere Verzahnung.
- Die interne Kohärenz der EZ-Programme war unterschiedlich stark ausgeprägt: Während sich die EZ-Programme „Umweltmanagement, Biodiversität und Wald in Zeiten des Klimawandels“ und „Annäherung an OECD-Standards für staatliche Leistungserbringung“ fokussierter und kohärenter darstellen als ihre Vorgängerprogramme, ist das EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“ durch die Themenvielfalt und die hohe Anzahl an Modulen stark fragmentiert.
- Die außerhalb der EZ-Programme umgesetzten Vorhaben waren mehrheitlich an den Kernthemen ausgerichtet und konnten Synergien mit dem Kernportfolio erzielen.

Evaluierungsfragen B.3, B.4: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme kohärent und komplementär zu den strategischen Zielen der IKI im Partnerland Peru geplant (B.3) und umgesetzt (B.4)?

- Das BMZ-finanzierte Portfolio und die von anderen deutschen Ressorts (AA, BMUV, BMWK) finanzierte IKI waren thematisch komplementär, was besonders auf die Beteiligung weiterer Ressorts an Regierungsverhandlungen und -konsultationen sowie auf die ressortübergreifenden Klimapartnerschaft zurückzuführen ist.
- Divergierende Planungsverfahren beeinträchtigten jedoch die Kohärenz der verschiedenen Ressorts.

Insgesamt wird das Evaluierungskriterium der internen Kohärenz als größtenteils erfüllt bewertet.

Externe Kohärenz

Evaluierungsfrage B.5: Inwieweit sind Konzeption und Umsetzung der BMZ-finanzierten EZ-Programme in Peru kohärent mit den Maßnahmen der Hauptgeber koordiniert?

- Mit anderen Gebern bestand eine thematische Komplementarität und eine enge Zielabstimmung bei Kofinanzierungen oder gemeinsamen Initiativen wie der *Team Europe Initiative* (TEI).
- Die formellen Koordinationsstrukturen zwischen Gebern und der Partnerregierung sind jedoch teilweise schwach.

Evaluierungsfrage B.6: Inwieweit wurden in den vom BMZ finanzierten EZ-Programmen die Systeme der Partner zur Entwicklung von Indikatoren und zur Formulierung von Zielen genutzt?

- Das BMZ nutzte in Teilen das peruanische Partnersystem, unter anderem bei statistischen Daten oder im Bereich der öffentlichen Finanzen. Durch den Einsatz von *Policy Based Lending* und die Einforderung von Eigenbeiträgen der peruanischen Partner wurde deren *Ownership* gefördert.
- Fehlende Kapazitäten sowie Partner- und Prioritätenwechsel erschwerten die Nutzung der Partnersysteme.

Insgesamt wird das Evaluierungskriterium der externen Kohärenz als größtenteils erfüllt bewertet.

4.2.1 Interne Kohärenz

Kohärenz des Gesamtportfolios

Das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio wurde im Untersuchungszeitraum konsistent zu den Vorgaben des BMZ umgesetzt und ist heute auf drei Kernthemen ausgerichtet. Das BMZ setzte im Peru-Portfolio den Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programmen und Projekten im Untersuchungszeitraum nahezu durchgängig um und die formulierten Ziele waren mit dem umgesetzten Portfolio konsistent (Interne Dokumente; PFA-PDB; BMZ, 2015a, 2023a). Die Weiterentwicklung und Konsolidierung des Portfolios sowie die ab 2021 eingeleitete Überführung in das BMZ-Kernthemenmodell und in die Partnerkategorie der Globalen Partner erscheinen schlüssig und ermöglichen die für eine vertrauensvolle und langfristig angelegte EZ notwendige Kontinuität (Interne Dokumente; BMZ, 2021b; Deutscher Bundestag, 2023). Die Weiterentwicklung des Portfolios bedeutete aber auch eine Abkehr von der klassischen Armutsbekämpfung (Interne Dokumente; PFA-PDB). Gleichzeitig bieten die aktuelle Ausrichtung auf die Klimapartnerschaft und die Begleitung Perus im OECD-Beitrittsprozess das Potenzial für ein klares Narrativ der Zusammenarbeit mit Peru als Globalem Partner. Die im Portfolio umgesetzten Kernthemen sind komplementär zur Zielausrichtung (Interviews und interne Dokumente; PFA-PDB; PFA-CRS).

Die klare und konstruktive Rollen- und Verantwortungsteilung zwischen BMZ, Botschaft und DOs bei der Steuerung und Umsetzung des Portfolios hat zur Verbesserung der internen Kohärenz beigetragen. Die Befragten der deutschen EZ bestätigten die gute Steuerung und Portfolioentwicklung durch das BMZ und die überwiegend positive und kollegiale

Zusammenarbeit sowie die klare Rollenverteilung zwischen BMZ, Botschaft und DOs über den Untersuchungszeitraum hinweg (Interviews). Durch die aktive Steuerung im BMZ im Zusammenspiel mit den DOs konnte ein fragmentierter Aufwuchs weiterer Vorhaben wie RV, GV und SI verhindert werden (Interviews und interne Dokumente).

Das Gesamtportfolio wurde überwiegend thematisch komplementär konzipiert und ermöglichte Synergien zwischen den Kernthemen. In den Strategie-, EZ-Programm- und Projektdokumenten wurden die thematischen Synergien des Portfolios schlüssig dargelegt. So zielte das Engagement im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ auf die Stärkung staatlicher Strukturen auf verschiedenen Ebenen ab und bildete die Grundlage für die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen staatlichen Partnern. Dies war für die Umsetzung des Portfolios in den anderen Kernthemen von hoher Relevanz. Schnittstellen ergaben sich vor allem in Bezug auf die verbesserte Bereitstellung von Dienstleistungen durch gestärkte Institutionen, beispielsweise im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung oder im Transportsektor (Interviews und interne Dokumente). Die inhaltliche Kohärenz des Portfolios wurde auch von peruanischen Partnern, der Zivilgesellschaft und anderen Gebern bestätigt (Interviews). Die Langfristigkeit und Kontinuität der von der deutschen Zusammenarbeit bearbeiteten Themen erwiesen sich dabei als vorteilhaft (Interviews und interne Dokumente).

Insbesondere GIZ-Vorhaben mit verhältnismäßig langen Laufzeiten konnten verschiedene Schnittstellen im Portfolio auch über das jeweilige EZ-Programm hinaus bearbeiten. Hierzu zählten beispielsweise die Kooperation von Wasser- und Gendervorhaben der GIZ in Form einer Kampagne mit Wasserunternehmen zum Thema geschlechtsspezifische

Gewalt, die Beratung der Umweltvorhaben zum Thema Umweltperformance im Rahmen des OECD-Beitrittsprozesses, die Einbeziehung von Katastrophenrisikomanagement in Investitionsprojekte oder die gemeinsame Unterstützung von Pilotregionen in den Bereichen Governance und Kreislaufwirtschaft, um Dienstleistungen in den Kommunen zu verbessern (Interviews und interne Dokumente; GIZ, 2023).

Verzahnung und Synergien zwischen der TZ und der FZ TZ und FZ und deren unterschiedliche Vorhabentypen wurden kohärent konzipiert, in der Umsetzung konnten Synergien aber nur teilweise realisiert werden. Die Planung des Instrumenteneinsatzes der TZ und FZ erfolgte überwiegend komplementär mit dem Ziel, über TZ-Maßnahmen Kapazitäten der Partner zu stärken und damit Voraussetzungen für die Investitionen der FZ zu schaffen (Interviews).²⁵ Ein gutes Zusammenspiel zwischen TZ und FZ zeigte sich vor allem bei den PBL, beispielsweise dem PBL „Erreichung der OECD-Standards: Governance mit Integrität“. Die gemeinsame Planung ermöglichte es, die durch die FZ adressierten Reformen mit der technischen Beratung der GIZ abzustimmen; gleichzeitig wurde die Aufrechterhaltung der Reformdynamik unterstützt (Interviews und interne Dokumente; GIZ, 2023). Aufgrund von Verzögerungen insbesondere bei der FZ sowie strukturell bedingten unterschiedlichen Planungs- und Durchführungszeiträumen der DOs konnten Synergien zwischen TZ und FZ jedoch teilweise nicht realisiert werden. Laut Interviews führten die starken Verzögerungen bei der FZ teilweise dazu, dass die komplementär konzipierten TZ-Vorhaben deutlich vor dem Start der FZ-Vorhaben abgeschlossen wurden, was die Nutzung von Synergien stark einschränkte. Auch in der Außenwahrnehmung wurde vereinzelt ein Mangel an Kohärenz zwischen den DOs (KfW und GIZ) attestiert. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass aufgrund unterschiedlicher Unternehmenskulturen und Arbeitsweisen der Organisationen Grenzen der Verzahnung bestehen, die nicht vollständig aufgehoben werden können (Interviews und interne Dokumente).

Kohärenz innerhalb der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen und Aktionsfelder²⁶

Das BMZ-Engagement im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ ergibt ein kohärentes und koordiniertes Bild, allerdings mit einer begrenzten Nutzung von Synergien in der Umsetzung. Im Untersuchungszeitraum wurden die anfangs bearbeiteten Themen und Ziele im Bereich ländliche Entwicklung reduziert und stärker auf Umwelt- und Klimaschutz sowie Wald und Biodiversität fokussiert. Die Zusammenarbeit unter den DOs war überwiegend komplementär angelegt und intensivierte sich im Zeitverlauf. Schnittstellen bildeten gemeinsame Partner von TZ und FZ, die durch Studien, Beratung und Finanzierung unterstützt wurden (zum Beispiel die Nationale Schutzgebietsbehörde *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado*, SERNANP), sowie teilweise gemeinsame Projektregionen (zum Beispiel im Amazonas) (Interviews und interne Dokumente). Einschränkend ist anzumerken, dass auch im Umweltbereich gravierende Verzögerungen bei der FZ, zum Beispiel bei den Vorhaben „Programm Nachhaltige Forstwirtschaft“, die TZ-FZ-Verzahnung beeinträchtigten. Eine Herausforderung für die thematische Kohärenz innerhalb des Kernthemas ergibt sich aus der Arbeitsteilung zwischen den peruanischen Partnern: Nicht das Umweltministerium (*Ministerio del Ambiente*, MINAM), sondern das Landwirtschaftsministerium (*Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*, MIDAGRI) ist für das Thema Forst zuständig. Das Interesse des Landwirtschaftsministeriums an forstwirtschaftlicher Nutzung und Förderung der Landwirtschaft steht in einem Spannungsverhältnis zu der von Deutschland unterstützten Eindämmung der Entwaldung und einer nachhaltigen Naturwaldbewirtschaftung (Interviews und interne Dokumente; KfW, 2021).

Im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ besteht eine klare Zielausrichtung auf Klimaschutz, durch die thematische Breite, die verschiedenen Handlungsfelder und die hohe Anzahl der Projekte ist das Portfolio jedoch stark fragmentiert und wenig kohärent. Die Verzahnung von TZ und FZ erfolgte auf regionaler oder städtischer Ebene sowie durch die Zusammenarbeit mit denselben Partnern, wie zum Beispiel dem Transport- und Kommunikationsministerium (*Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, MTC).

²⁵ Die Komplementarität von verschiedenen Instrumenten, einschließlich TZ, und PBL zeigt sich auch in der Evidenz anderer Geber wie der IDB (Avellán et al., 2022).

²⁶ Im Folgenden werden für eine bessere Lesbarkeit nur die aktuell gültigen Kernthemen genannt. Es ist damit jedoch neben dem aktuellen Engagement im Kernthema ebenfalls das ehemalige Engagement in den im Portfolio umgesetzten Schwerpunkten, einschließlich der dazugehörigen EZ-Programme seit 2010, gemeint.

Die Bündelung der Vielzahl an Themen und Projekten der Stadtentwicklung in einem EZ-Programm war einerseits eine Chance, durch die verbindenden Elemente wie Klimaanpassung/Klimaschutz die Zusammenarbeit auf die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens auszurichten. Andererseits war die hohe Anzahl an Themen, Partnern und Projekten auch eine Ursache für eine mangelnde Nutzung von Synergien und eine eingeschränkte Steuerbarkeit. Das im EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ angelegte Potenzial, die verschiedenen Themen im Sinne eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung zu verfolgen, wurde bislang nicht ausgeschöpft (Interviews und interne Dokumente).

Die Zusammenarbeit zwischen FZ und TZ zu (Ab-)Wasserthemen war aufgrund von Verzögerungen und unterschiedlichen Prioritäten teilweise schwierig, verlief aber bei den Sektorreformprogrammen positiv. Im Rahmen der langjährigen und etablierten Zusammenarbeit im Wasser- und Abwasserbereich ergaben sich Komplementaritäten zwischen FZ und TZ bei den Sektorreformprogrammen, indem die TZ die Partner bei der Zielerreichung unterstützte. Die TZ und FZ zu verzahnen, gelang jedoch nicht immer (Interne Dokumente). Gründe dafür waren einerseits die zum Teil massiven Verzögerungen bei der FZ (siehe Abschnitt 4.3.2), andererseits die unterschiedlichen Prioritäten und Partner der TZ und FZ. Die KfW fokussierte sich – auch um die Weiterfinanzierung sicherzustellen – auf etabliertere Wasserversorgungsunternehmen, die GIZ hingegen auf schwächere Wasserversorgungsunternehmen (Interviews). Ein positiver Ansatz für eine verzahnte Zusammenarbeit zeigte sich in Tacna und Chimbote durch den Abschluss einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung zwischen FZ und TZ zum Thema Wiederaufbereitung (Interviews und internes Dokument).

Das BMZ-Engagement im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ erfolgte überwiegend über die GIZ, konnte aber im Zuge der thematischen Ausrichtung auf den OECD-Prozess Synergieeffekte für das neue FZ-Engagement nutzen. In der Länderstrategie 2017 bis 2023 fokussierte sich die BMZ-finanzierte staatliche EZ auf die Unterstützung des OECD-Beitrittsprozesses und funktionierende, leistungsstarke

Institutionen. Dadurch wurden Einzelthemen wie Sozialreform oder Strafjustizreform ausgesteuert und die Fragmentierung nahm ab (Interne Dokumente). Inhaltliche Anknüpfungspunkte bestanden zu anderen Themen des Portfolios sowie zu den bearbeiteten Handlungsfeldern Verwaltungsmodernisierung und Integrität/Antikorruption. Nach dem zwischenzeitlichen Rückzug der FZ im Jahr 2017 ist die KfW mit dem PBL zur OECD seit 2021 wieder aktiv. Dabei unterstützte die TZ die Vorbereitung und begleitende Umsetzung der Reformmatrix zum PBL (Interviews; GIZ, 2023). Weitere Vorhaben außerhalb des EZ-Programms, die thematisch im Kernthema liegen, trugen zu Querschnittsthemen wie beispielsweise Antikorruption und Integrität bei, die auch im Rahmen der OECD von Bedeutung sind (Interviews und internes Dokument).

Kohärenz zwischen den Kernthemen und Aktionsfeldern und weiteren Einzelvorhaben

Die bilateralen Vorhaben im Gestaltungsspielraum sowie Regional- und Globalvorhaben, Sonderinitiativen und auch Förderkredite aus Marktmitteln der KfW knüpften thematisch an das Portfolio an und eröffneten Spielräume für Innovation und Flexibilität. Vorhaben, die außerhalb der EZ-Programme umgesetzt wurden, waren mehrheitlich eng an den Schwerpunkten/Kernthemen ausgerichtet und adressierten Themen wie Klimawandelanpassung, Energie, Wasser, Justizreform, illegale Finanzströme/Geldwäsche und Stadtentwicklung (Interviews und interne Dokumente, PFA-PDB; GIZ, 2023). Befördert wurde dies durch eine kohärente Portfoliosteuerung und thematische Eingrenzung durch das Regionalreferat sowie durch die GIZ-interne Clusterstruktur. Diese bündelt alle Vorhaben des GIZ-Portfolios, inklusive GV, RV, SI, um so eine bessere Koordination und Kohärenz herzustellen und eine abgestimmte Partneransprache zu ermöglichen. So konnte beispielsweise mit der Sonderinitiative „Geflüchtete und Aufnahmeland“ (SIGA) auf akute Bedarfe bei der Versorgung venezolanischer Geflüchteter schnell und unbürokratisch reagiert werden. Das zunächst auf Nothilfe ausgerichtete Vorhaben unterstützte eine verbesserte Dienstleistungserbringung, was die Anknüpfung an das Governance-Cluster innerhalb der GIZ ermöglichte. Ansätze und Lernerfahrungen

(zum Beispiel zum Thema Integrität) aus RV/GV wurden teilweise in den bilateralen Modulen aufgegriffen (Interviews). Dies gilt mehrheitlich auch für die Förderkredite, bei denen die KfW mit neuen Partnern oder zu neuen Themen kooperierte und die in Folgephasen in Form eines Entwicklungskredits in das bilaterale Portfolio überführt wurden.

Die Umsetzung von bilateralen Vorhaben im Gestaltungsspielraum sowie GV oder RV ermöglichten es dem BMZ darüber hinaus, flexibel auf Bedarfe – wie etwa während der COVID-19-Pandemie – zu reagieren und wichtige Querschnittsthemen gezielt zu adressieren, darunter Gender und Digitalisierung (PFA-PDB). Der Studien- und Fachkräftefonds der GIZ sowie der Studien- und Beratungsfonds der FZ gelten als positive Flankierung des gesamten Portfolios, weil sie die Zusammenarbeit flexibel ergänzen und verbessern sowie Vertrauen beim Partner schaffen (Interviews).

Dreieckskooperationen und die regionalen Netzwerke der DOs schaffen weitere Synergien und ergänzen sinnvoll das bilaterale Portfolio. Die Umsetzung von Dreieckskooperationen ist für das BMZ sowohl für Globale Partner als auch für die Region Lateinamerika (BMZ, 2008, 2013, 2015a, 2015) von hoher Relevanz, und Peru zeichnet sich durch die Rolle als dualer Partner besonders aus (Kaplan et al., 2020). In Peru wurden Dreieckskooperationen oftmals so eingesetzt, dass sie mit dem bilateralen Portfolio synergetisch zusammenwirkten. Ein Beispiel für Synergien zwischen dem Kernportfolio und Dreieckskooperationen zeigte sich im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs zu OECD-Reformen und der angestrebten OECD-Mitgliedschaft (Kaplan et al., 2020).

Kohärenz des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios mit Aktivitäten anderer deutscher Ressorts/IKI

Die Themen und Ziele der IKI in Peru sind weitgehend kohärent und komplementär mit dem staatlichen BMZ-Portfolio, jedoch zeigten sich in der Praxis der Projektplanung und -implementierung auch Spannungen. Die IKI ist stark an den internationalen Vereinbarungen und Zielen

wie dem Pariser Klimaabkommen und der Biodiversitätskonvention ausgerichtet. Thematisch bearbeitet die IKI in Peru Klimawandel-minderung und -anpassung, REDD+/Wald und Biodiversität und damit ähnliche Themen wie das BMZ (Deutscher Bundestag, 2023). Schnittstellen bestehen beispielsweise zu den *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMA) im Transportbereich (siehe Online-Anhang). Besonders in den Anfangsjahren der IKI gab es jedoch Probleme aufgrund unklarer Zuständigkeiten oder unzureichender Absprachen zwischen BMZ und BMUV, Botschaft und DOs vor Ort, was sich auch auf die kohärente Partneransprache negativ auswirkte. Trotz der erzielten Verbesserungen ist mehr und frühzeitige Koordinierung nötig. So sind die Planungsverfahren der beteiligten Ressorts, beispielsweise das Wettbewerbsprinzip der IKI, nach wie vor unterschiedlich. Erschwerende Faktoren für die Kohärenz waren zudem die vielen regionalen und globalen Vorhaben der IKI sowie die vielen unterschiedlichen Durchführer wie NGOs oder Organisationen der Vereinten Nationen (Interviews und interne Dokumente).

Die Etablierung gemeinsamer Informations- und Abstimmungsformate und die Beteiligung an den Regierungsverhandlungen und -konsultationen stärkten die Koordination sowie ein geeintes Auftreten gegenüber den Partnern. Während des Untersuchungszeitraums haben sich Informationsaustausch und Abstimmung zwischen BMZ, Botschaft und BMUV deutlich verbessert. So nahm das BMUV ab 2013 regelmäßig an den Regierungskonsultationen und -verhandlungen des BMZ teil, es wurden gemeinsam Treffen mit den Partnern durchgeführt und die Botschaft wurde bei verschiedenen Projektschritten der IKI eingebunden. In Peru werden in der GIZ-Clusterstruktur BMZ- und IKI-Vorhaben gemeinsam koordiniert (Interviews). Auf deutscher Seite gibt es zudem seit 2019 den Ressortkreis zu Lateinamerika und der Karibik unter Beteiligung verschiedener Ressorts, einschließlich BMZ, BMUV und AA (Deutscher Bundestag, 2021).²⁷ Die Verbesserung der Kohärenz von Zielen, Maßnahmen und Auftreten war besonders wichtig, da es für die Partner vor Ort oftmals schwierig ist, zwischen den verschiedenen Akteuren zu unterscheiden (Interviews und interne Dokumente).

²⁷ In der 19. Legislaturperiode nahmen am Ressortkreis zu Lateinamerika und der Karibik die folgenden Ressorts teil: AA, Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMZ (Deutscher Bundestag, 2021).

Die seit 2022 umgesetzte Klimapartnerschaft bietet Potenziale, um die im Portfolio verfolgten Klima- und Umweltziele ressortübergreifend voranzubringen. Zwar liegt die Umsetzung der Klimapartnerschaft außerhalb des evaluierten Zeitraums, erste positive Trends wurden jedoch bereits deutlich. Die Klimapartnerschaft hat zu einem Prestigezuwachs der deutschen EZ geführt und deren Sichtbarkeit und Profil nach außen gestärkt. Der Austausch und die strategische Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts BMZ, BMWK, BMUV und AA wurden dadurch intensiviert. Von dem gemeinsam finanzierten Sekretariat der Klimapartnerschaft zwischen den IKI-Ressorts und dem BMZ und von der Umsetzung der P+-Fazilität durch die GIZ und KfW werden zukünftig positive Impulse für die Kohärenz und Koordination sowie für die Konsolidierung des deutschen Engagements erwartet (Interviews und interne Dokumente; GIZ, 2023; KfW, 2021).

4.2.2 Externe Kohärenz

Externe Kohärenz des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios mit anderen Gebern

Im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen spielten die öffentliche Entwicklungsleistungen im Untersuchungszeitraum eine geringere Rolle in Peru. Perus Netto-ODA beliefen sich im Jahr 2020 auf 0,25 Prozent des peruanischen Bruttonationaleinkommens (World Bank, 2024b) (siehe Online-Anhang). Damit ist Peru weniger abhängig von ODA als andere Partnerländer der deutschen EZ in Lateinamerika. Aufgrund des Status als *Upper Middle Income Country*, hoher Kreditwürdigkeit und der positiven Wirtschaftsleistung vor der COVID-19-Pandemie (siehe Abschnitt 3.1) ist Peru in der Lage, auf den internationalen Märkten Geld zu günstigen Konditionen zu leihen. Infolgedessen erhielt Peru im Untersuchungszeitraum neben ODA von den Gebern nichtkonzessionäre öffentliche Mittel (*Other Official Flows*), deren Höhe die ODA-Mittelflüsse deutlich überstiegen (PFA-CRS). Einige Geber haben zudem ihre bilaterale EZ reduziert, eingestellt oder erwägen, diese einzustellen (Interviews; AFD, 2021; EU, 2022; IDB, 2022).

Andere ODA-Geber waren in Peru mehrheitlich in ähnlichen Themenfeldern aktiv wie die BMZ-finanzierte staatliche EZ, jedoch meist mit deutlich geringeren Mitteln. Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Waldschutz und Biodiversität sowie Korruption werden auch von anderen Gebern adressiert, wobei Deutschland mit Abstand die größten Zusagen tätigte (APCI, 2019; EU, 2022; IDB, 2022; Valdés Conroy et al., 2016; World Bank, 2017b, 2022b) (siehe Online-Anhang). Darüber hinaus werden von anderen Gebern vor allem strukturelle Herausforderungen wie das geringe Vertrauen der Bevölkerung in schwache politische Institutionen oder soziale Vulnerabilität und Ungleichheit bearbeitet (EU, 2022; Shimizu et al., 2022; USAID, 2020; Valdés Conroy et al., 2016; World Bank, 2017b, 2022b). Insgesamt weisen die Analysen auf eine überwiegend hohe Komplementarität und Kohärenz der Geberaktivitäten hin (Interne Dokumente; AFD, 2021; EU, 2022; SECO, 2021; USAID, 2020). Dies wird in den Interviews weitgehend bestätigt: Aus Sicht der Befragten ergänzen sich die Geber/Projekte thematisch oder regional weitgehend, wobei ein guter Informationsaustausch im Vordergrund steht (Interviews).

Deutschland nimmt unter den Gebern eine wichtige Stellung und eine Vorreiterrolle für andere ein. Deutschland gilt als einer der wichtigsten Kooperationspartner der peruanischen Partnerseite (Interviews und interne Dokumente; PFA-CRS). Zudem zeichnete sich die deutsche EZ durch wichtige Pilotierungen aus, infolge derer sich andere Geber der Bearbeitung von Themen anschlossen. Beispiele hierfür sind die Unterstützung des OECD-Beitrittsprozesses, die Nutzung von Lern- und Kooperationserfahrungen zwischen GIZ/IKI und UNDP/IKI-Vorhaben, die Ausweitung der regionalen Entwicklungsagenturen (*Agencias Regionales de Desarrollo*, ARD) auf weitere Regionen durch die IDB oder die Bearbeitung des Themas Gewalt gegen Frauen (Interviews und interne Dokumente; EU, 2022).

Der Geberaustausch findet zum einen über Geberkoordinierungsgruppen statt. Zum anderen besteht eine enge strategische Zusammenarbeit zwischen der deutschen EZ und anderen Gebern über Initiativen und Kofinanzierungen. In Peru ist die Geberkoordination aufgeteilt zwischen dem

Außenministerium und der dort angesiedelten internationale Koordinierungsbehörde (*Agencia de Cooperación Internacional*, APCI), die für die technische Zusammenarbeit zuständig sind, und dem Wirtschafts- und Finanzministerium MEF, das für die finanzielle Zusammenarbeit verantwortlich ist. Die Sektorministerien sind zum Teil über die Geberkoordinierungsgruppen sogenannte *mesas* eingebunden. Deutschland ist in allen für das Portfolio bedeutenden Gruppen aktiv vertreten.²⁸ Zum Thema Treibhausgasminderung durch Waldschutz gibt es eine enge Abstimmung zwischen Peru, Deutschland, Norwegen und dem Vereinigten Königreich. Im Rahmen einer gemeinsamen Absichtserklärung DCI²⁹ wurden gemeinsame Ziele, deren Implementierung und Monitoring vereinbart und Geberaktivitäten koordiniert (Interviews und interne Dokumente). Darüber hinaus koordinieren sich die in Peru aktiven EU-Mitgliedsstaaten und die EU-Delegation im Rahmen von *Global Gateway* und der *Team Europe Initiative* (siehe Online-Anhang). Seit 2020 haben sich die Koordinierungs- und Harmonisierungsbemühungen der EU in Peru insbesondere zur TEI *Circular Transition* intensiviert (Interviews; EU, 2022; Team Europe Initiative, o. D.).

Weitere enge Kooperationen erfolgten in Form von Kofinanzierungen mit einzelnen Gebern. Die Kofinanzierungen stellen eine mitunter erhebliche Hebelung weiterer Mittel dar (PFA-PDB) und haben den besonderen Mehrwert, dass sie eine Ausweitung der Durchführung ermöglichen, zum Beispiel durch zusätzliche Projektkomponenten und -regionen oder ergänzende Themen wie Territorialentwicklung, Unterstützung für venezolanische Geflüchtete oder Gender (Interviews und interne Dokumente). Vor allem die Zusammenarbeit mit der EU und der Schweiz (Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO) war sehr eng und umfangreich (PFA-PDB; Interviews).

Jenseits der Initiativen und Kofinanzierungen beschränkt sich die Abstimmung auf Informationsaustausch, auch bedingt durch das schwache Koordinierungssystem der peruanischen Partnerseite. Erschwerend kommt hinzu, dass zu

einigen Themen wie beispielsweise Transport bis zum Jahr 2023 keine Koordinierungsgruppe bestand oder die Dynamik der Koordinierungsgruppe abgenommen hatte, beispielsweise im Umweltbereich. Trotz bestehender Komplementaritäten arbeiten die Geber teilweise isoliert voneinander und verfolgen eigene Ziele (Interviews). Darüber hinaus beeinträchtigen Schwächen im Koordinierungssystem auf Partnerseite die externe Kohärenz: Zum einen ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Finanzministerium und dem Außenministerium hinderlich, zum anderen mangelt es an einer übergeordneten Koordination und Steuerung durch die Partner. Geberinterne Koordination und Initiativen werden dadurch noch wichtiger (Interne Dokumente).

Externe Kohärenz des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios mit dem peruanischen Partnersystem

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ nutzt in Teilen die bestehenden Strukturen und Systeme im Partnerland Peru, was sich unter anderem in der Nutzung von Partnerdaten widerspiegelt. Die Monitoringdaten der *Global Partnership for Effective Development Co-operation* aus den Jahren 2015 und 2017 zeigen eine über die Zeit verbesserte Nutzung der peruanischen Planungs-, Monitorings- und Finanzierungssysteme durch Deutschland, die höher ist als die anderer Geberstaaten. Dies ist im Sinne des Partnerschaftsverständnisses und der gemeinsamen Verantwortung wünschenswert, führte aber auch zu Herausforderungen. So sorgte im Bereich öffentliche Finanzen das – mittlerweile abgelöste – nationale System für öffentliche Investitionen SNIP für sehr langwierige Planungs- und Investitionsverfahren in der FZ (Interviews und interne Dokumente). Innerhalb der EZ-Programme werden nationale Daten, die über staatliche Institutionen in Peru bereitgestellt werden, teilweise als Grundlage für die Messung von Indikatoren genutzt, zum Beispiel im EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung“. Dies führte jedoch zu Herausforderungen, da die Daten teilweise nicht zum benötigten Zeitpunkt verfügbar waren (Interne Dokumente).

²⁸ Deutschland hat seit 2019 den Ko-Vorsitz für den Gebertisch „Staatsmodernisierung und Dezentralisierung“ und derzeit den Ko-Vorsitz in der Arbeitsgruppe Kreislaufwirtschaft inne. Zudem ist man aktuell an den Geberkoordinierungsgruppen zu Gender, Umwelt, Wasser, Menschenrechte und Geflüchtete beteiligt. Zudem beteiligt sich Deutschland an dem vom peruanischen Außenministerium angeregten Austausch zu Perus OECD-Beitrittsprozess (Interviews und interne Dokumente). Lücken bei Koordinierungsgruppen bestehen zum Beispiel beim Thema Transport.

²⁹ 2014 wurde die „Gemeinsame Absichtserklärung“ zwischen Norwegen, Deutschland und Peru zur Zusammenarbeit bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus Entwaldung und Waldschädigung (REDD+) und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Peru abgeschlossen.

Finanzierungsinstrumente wie Entwicklungskredite und besonders *Policy Based Lending* haben sich bewährt, um die *Ownership* der Regierung zu gewährleisten. Sektorreformprogramme und PBL wurden im Untersuchungszeitraum in allen Kernthemen eingesetzt und erwiesen sich als angemessene und effiziente Finanzierungsinstrumente. Durch den klaren Fokus auf Reformdynamiken und -programme wurden die peruanischen Partner in den eigenen Reformbemühungen unterstützt (Internes Dokument; Heidebrecht, 2018). Teilweise wurden PBL gebergemeinschaftlich durchgeführt, beispielsweise mit der IDB im Wasserbereich oder der WB im Umweltbereich (Interviews; KfW, 2018, 2019a). PBL brachten durch die breit angelegten Reformmatrizen verschiedene peruanische Ministerien zusammen und fungierten auf der Partnerseite als eine Art Managementinstrument. Jedoch ist die Umsetzung der komplexen Reformmatrizen mitunter herausfordernd, beispielsweise wenn sich nach Regierungs- oder Personalwechseln auf der Partnerseite die Reformdynamik verlangsamt (Interviews). Auch der Einsatz von Entwicklungskrediten ist ein Zeichen von *Ownership*, da diese eine Verschuldung der Partner bedeuten und zurückgezahlt werden müssen (Interviews).

Partnerleistungen und Eigenbeiträge der Partner sind ein wichtiger Bestandteil in allen Bereichen des Portfolios. Partnerleistungen im Rahmen von TZ-Vorhaben umfassen beispielsweise die Bereitstellung von Büroplätzen, Personal, Investitionen, Ausrüstung, Studienreisen, Pilotmaßnahmen, Kommunikation, logistische Unterstützung, Workshops und Publikationen. Auf Basis der vorliegenden Informationen wird der Umfang der Eigenleistungen der Partner bei den TZ-Vorhaben auf ungefähr 138,3 Millionen Euro geschätzt (PFA-PDB). Eigenbeiträge der Partner zu FZ-Vorhaben beinhalten vor allem Investitionskosten, vereinzelt wurden auch Kosten für den Landerwerb oder für Abgaben übernommen. Insbesondere bei Infrastrukturvorhaben wurden umfangreiche Eigenleistungen der peruanischen Partner erbracht. Ein grober Schätzwert zum Umfang der Eigenleistungen der Partner zu den FZ-Vorhaben beläuft sich auf 3,3 Milliarden Euro, wobei allein 2,4 Milliarden Euro als Beitrag zum Bau der Metro-Linie 2 eingeplant wurden (PFA-PDB). Modulberichterstattungen, Abschlusskontrollen und Projektevaluierungen bestätigen mehrheitlich, dass die Partner die geforderten Eigenleistungen erbracht haben, teilweise zeigten sich auch Herausforderungen und Verzögerungen. Kostensteigerungen bei Infrastrukturvorhaben der FZ wurden in erster Linie von der Partnerseite getragen (KfW, 2019b).

4.3 Effizienz

Zusammenfassung Effizienz

Evaluierungsfrage C.1: Wie wurden die bilateralen Mittel und zusätzlichen Mittel nach Instrumenten und Vorhabentypen unterteilt und welche Vor- und Nachteile ergaben sich durch deren Einsatz?

- Die große Bandbreite der eingesetzten Finanzierungsinstrumente und Vorhabentypen ermöglichte Flexibilität und Bedarfsorientierung und wirkte risikomindernd.
- Insbesondere mit Blick auf die eingesetzten *Policy Based Lendings* zeigten sich Hinweise auf einen effizienten Mitteleinsatz.

Evaluierungsfrage C.2: Sind die zugesagten Mittel des BMZ in Peru in einem angemessenen Zeitrahmen beauftragt und ausgezahlt worden?

Die Frage konnte nur in Teilen beantwortet werden, da Daten zu Verzögerungen nicht für alle Vorhaben zur Verfügung standen. Die Analyse der Verzögerungen zeigt folgende Ergebnisse:

- In über der Hälfte der Vorhaben kam es im Untersuchungszeitraum zu Verzögerungen vor Projektbeginn und während der Implementierung, die Mehrkosten oder Mehraufwand zur Folge hatten.
- Ursächlich für die Verzögerungen waren vor allem langwierige administrative Prozesse sowohl aufseiten der peruanischen Partner als auch auf deutscher Seite sowie notwendige Reaktionen auf akute Entwicklungsherausforderungen (wie die COVID-19-Pandemie).
- Die durch verschiedene Faktoren ausgelösten Verzögerungen führten zu Defiziten bei der zeitnahen und effizienten Umsetzung. Dies ging mit Reprogrammierungen sowie Kürzungen, Mittelverfall oder (Teil-)Abbrüchen einher, wodurch Ziele teilweise nicht wie geplant erreicht werden konnten.

Die Ergebnisse der Effizienzanalyse legen nahe, dass der Instrumenteneinsatz des BMZ in Peru angemessen war, die Effizienz der Prozesse jedoch teilweise noch optimiert werden kann. Aufgrund der bestehenden Evidenzlücken wird von einer vollumfänglichen Bewertung des Evaluierungskriteriums Effizienz abgesehen.

4.3.1 Instrumente und Vorhabentypen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile

Durch den Einsatz verschiedener Finanzierungsinstrumente und Vorhabentypen im Portfolio konnten Risiken gesenkt, Innovationen gefördert sowie Flexibilität und Bedarfsorientierung ermöglicht werden. Für einen Globalen Partner wie Peru war und ist die Kombination verschiedener Finanzierungsinstrumente und Vorhabentypen angemessen, strategisch sinnvoll und kommt unterschiedlichen Partnerbedarfen nach (BMZ, 2021b; Deutscher Bundestag, 2023;

Interviews und interne Dokumente), wobei die Leistungsfähigkeit der peruanischen Partner eine wichtige Grundlage für die Nutzung der verschiedenen Finanzierungsinstrumente bildete. In der FZ zeigte sich, dass Peru verantwortungsvoll mit Krediten umgeht, was sich in der sehr hohen Rückzahlungsquote und dem nach wie vor sehr guten Rating widerspiegelt. Der Einsatz von Förderkrediten der KfW ermöglichte die Erprobung der Zusammenarbeit mit neuen Partnern, um diese gegebenenfalls anschließend im Portfolio mit dem Einsatz von

Haushaltsmitteln zu verstetigen. Sie erfüllten damit auch eine risikomindernde Funktion (Interviews).³⁰ In der TZ konnten GV, RV und Dreiecksoperationen teilweise genutzt werden, um innovative Ansätze zu pilotieren und schnell an internationale Initiativen und neue Entwicklungen anzuknüpfen. Der Studien- und Beratungsfonds der FZ/KfW sowie der Studien- und Fachkräftefonds der TZ/GIZ wurden ebenfalls vorbereitend, flankierend und innovationsfördernd in den Kernthemen des Portfolios eingesetzt. Beispiele hierfür sind die Unterstützung beim Aufbau der Klimapartnerschaft, bei der Ausarbeitung und Flankierung von PBL zur Siedlungswasserwirtschaft oder bei der Unterstützung des OECD-Beitrittsprozesses (Interviews und interne Dokumente; GIZ, 2023; KfW, 2019a). Somit leisten die Maßnahmen der Studienfonds bei vergleichsweise geringem Mitteleinsatz pro Maßnahme wichtige Beiträge für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Peru und Deutschland.

Insbesondere für den Einsatz von *Policy Based Lendings* konnten Hinweise für einen effizienten Mitteleinsatz identifiziert werden, die jedoch einer weiteren Prüfung bedürfen. Diesbezügliche Annahmen können zum einen aus der positiven Bewertung der Wirkungs- und Synergiepotenziale von PBL abgeleitet werden. Dies umfasst sowohl Synergiepotenziale innerhalb der deutschen EZ (siehe Abschnitt 4.2.1) als auch in der Zusammenarbeit mit anderen Gebern sowie hinsichtlich der Reformagenda der Partnerseite (Interviews; PFA-PDB; Heidebrecht, 2018; KfW, 2024a; 2024b). Verschiedene Evaluierungen der Sektorreformprogramme – die eine ähnliche Funktionsweise wie die PBL aufweisen – belegen deren Effizienz und heben die geringen Transaktionskosten hervor (KfW, 2018, 2019a). Der Ansatz wird insbesondere für Länder mit mittlerem Einkommen wie Peru als geeignet und effizient bewertet, auch im Vergleich zu projektbasierten Interventionen. Die Besonderheit liegt in der intensiven Einbindung leistungsfähiger Partner vor Ort, dem intensiven Politikdialog und den geringen Kosten im Vergleich zu vielen Einzelmaßnahmen. Zudem erfolgt die Auszahlung des Darlehens zeitgenau, das heißt erst nach Erfüllung der vereinbarten

Reformschritte (Internes Dokument; Bielek, 2016; Heidebrecht, 2018; KfW, 2019a). PBL sind aber mitunter herausfordernd, wenn die Reformdynamik abbricht oder sich verlangsamt (Interviews).

4.3.2 Verzögerungen

Verzögerungen im Portfolio beeinträchtigten den rechtzeitigen Mittelabfluss und die zeitgerechte Leistungserbringung, was teilweise zu Mehraufwand und Mehrkosten führte. Die Dokumentenanalyse zeigt, dass bei mindestens der Hälfte der Vorhaben (das heißt bei 65 von 121) der Beginn später als geplant erfolgte, sich Verzögerungen bei der Implementierung ergaben und/oder sich die Laufzeit verlängerte.³¹ Auch wenn die durchschnittliche Dauer der Verzögerung aufgrund von Datenlücken nicht eindeutig bestimmt werden kann, sind Laufzeitverlängerungen zwischen drei und 129 Monaten dokumentiert. Nicht jede Verlängerung ging mit einem höheren Mitteleinsatz einher, vielfach fanden kostenneutrale Verlängerungen statt, um Projektverzögerungen zu kompensieren, Vorhaben abzuschließen, Indikatoren zu erfüllen und um Maßnahmen zur Absicherung der Nachhaltigkeit umzusetzen (Interviews und interne Dokumente). Verzögerungen traten in der TZ und der FZ auf, wobei die FZ deutlich stärker betroffen war (Interviews; PFA-PDB). Insgesamt führten die verschiedenen Verzögerungen zu Defiziten beim rechtzeitigen Mittelabfluss und bei der rechtzeitigen Erstellung von Outputs, was mit Opportunitätskosten verbunden war.

Langwierige administrative Prozesse sowohl auf deutscher als auch auf peruanischer Seite führten zu Verzögerungen des Projektbeginns und bedeuteten oftmals einen deutlichen Mehraufwand. Die Nutzung des peruanischen Systems für öffentliche Investitionen (*Sistema Nacional de Inversion Pública*, SNIP) war mit langwierigen und aufwendig Prozessen verbunden. Insbesondere der Abschluss von völkerrechtlichen Rahmenabkommen und die Notenwechsel für die FZ

³⁰ Vereinzelt wurde aber auch Kritik geübt: In der Niedrigzinsphase auf den internationalen Finanzmärkten sei das Interesse an FZ-Krediten zurückgegangen, auch weil die Konditionen der FZ weniger attraktiv gewesen seien (Interviews). Dieser Kritik konnte aufgrund fehlender Informationen zu den genauen Kreditkonditionen der KfW im Vergleich zu den Kreditkonditionen anderer internationaler Finanzinstitutionen oder Kreditkonditionen kommerzieller Banken nicht nachgegangen werden.

³¹ Für 56 Vorhaben wurden keine Verzögerungen berichtet und/oder es liegen keine oder nur widersprüchliche Informationen dazu vor, sodass keine abschließende Beurteilung stattfinden kann. Mit Blick auf die acht Förderkredite der KfW zeigten sich in den vorliegenden Unterlagen bei einem Förderkredit Verzögerungen.

gestalteten sich kompliziert.³² Bis 2021 bedurfte es unter anderem einer Ratifizierung der vereinbarten Projekte durch den peruanischen Kongress, was oft mehrere Jahre dauerte und wiederholt zu einem Mittelverfall führte, sodass Vorleistungen wie vorbereitende Studien oder Reisen nicht in Wert gesetzt und geplante Outputs nicht erreicht werden konnten (Interviews und interne Dokumente; PFA-PDB). Mit der Aufhebung des Notenwechsels für die FZ ab 2021 wurde dieses Problem gelöst (Interviews und internes Dokument), in der TZ gestalten sich die völkerrechtlichen Vereinbarungen seit 2015/16 jedoch zunehmend komplex und zeitaufwendig (Interviews und interne Dokumente; PFA-PDB). Auch das komplizierte peruanische Planungsverfahren SNIP führte zu Verzögerungen in der FZ. In der Folge waren häufig Laufzeitverlängerungen erforderlich und bei langen Zeiträumen zwischen geplantem und tatsächlichem Projektbeginn bestand das Risiko, dass Projekte zwischen Konzeption und Projektbeginn veraltet waren, damit an Relevanz verloren und zusätzliche (Vorbereitungs-)Kosten verursachten (Interviews und interne Dokumente).

Personalfuktuation, wechselnde Prioritäten und schwierige Abstimmungsprozesse bei den peruanischen Partnern sowie der hohe administrative Aufwand aufseiten der deutschen EZ führten zu Verzögerungen bei der Implementierung. Zum einen behinderten schwierige Abstimmungsprozesse zwischen den peruanischen Partnern, zum Beispiel zwischen Sektor- und Finanzministerium oder zwischen Zentral- und Regionalregierungen, die fristgerechte Umsetzung von Projekten. Zum anderen ging die zunehmende politische Instabilität mit wechselnden Prioritäten sowie Personalmangel oder -fuktuation bei den politischen Funktionsträgern und in der Verwaltung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene einher. Dadurch verfügten die Partner nicht immer über die notwendigen Umsetzungs- und Absorptionskapazitäten und vereinbarte Ressourcen standen teilweise nicht rechtzeitig zur Verfügung (Interviews und interne Dokumente). Zudem führte der mit dem Personalwechsel verbundene Wissensverlust sowohl auf deutscher als auch auf peruanischer Seite zu Mehrkosten (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung; KfW, 2019b). Auf deutscher Seite zogen vor allem bürokratische Prozesse und der hohe administrative Aufwand, beispielsweise

bei Ausschreibungen, Verzögerungen nach sich. Aus Sicht der Partner sind die Vertragsunterlagen und Verfahren der deutschen EZ sehr zeitaufwendig und teilweise überfordernd (Interviews). Aufgrund der Struktur der deutschen EZ konnten Entscheidungen häufig nicht vor Ort getroffen werden, sondern erforderten weitere Abstimmungen in Deutschland, was die Reaktionszeiten verlängerte (Interviews). Hohe Anforderungen an Umwelt- und Sozialstandards und Compliance bei Ausschreibungen führten zu Verzögerungen bei der Auftragsvergabe und damit zu Mehraufwand und zu verspäteten oder verfehlten Outputs (Interviews und interne Dokumente).

Letztlich erforderten externe Einflussfaktoren wie Naturkatastrophen oder Krisen wie beispielsweise die COVID-19-Pandemie Anpassungen im Portfolio. Die COVID-19-Pandemie traf Peru hart und stellte die BMZ-finanzierte staatliche EZ vielfach vor die Herausforderung, die geplanten Maßnahmen an die Pandemiesituation anzupassen. Im Zuge der Krise wurden Vorhaben verlängert oder aufgestockt, zudem wurde der peruanischen Regierung während der Pandemie schnelle Unterstützung angeboten, was mit der Reprogrammierung von Mitteln einherging (Onlinebefragung; interne Dokumente). Ähnliche Spannungsfelder zwischen zeitgerechter Projektdurchführung und akuten Entwicklungsbedarfen ergaben sich auch bei Naturkatastrophen wie Erdbeben, dem Klimaphänomen El Niño oder sich dynamisch entwickelnden Krisen wie der Situation der venezolanischen Geflüchteten in Peru. Es ist nachvollziehbar, dass hier akute Krisenbewältigung und Unterstützung Vorrang vor strikten Zeitplänen hatten. Die Anpassungen verweisen somit auch auf die Reaktionsfähigkeit der deutschen EZ in Krisenzeiten (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung).

Infolge der Verzögerungen kam es in 13 Fällen zu Reprogrammierungen sowie zu Kürzungen, Mittelverfall, oder Projektabbrüchen, wodurch teilweise geplante Ziele nicht erreicht werden konnten. Vor allem im EZ-Programm „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten“ wurden Auszahlungsfristen von Darlehen mehrfach verlängert. Dennoch konnten Ausschreibungen, Projektkomponenten oder -standorte nicht realisiert werden, sodass letztlich

³² Für die bilateralen Vorhaben waren in Peru wie in vielen anderen Partnerländern völkerrechtliche Projektvereinbarungen in Form von Regierungsabkommen oder Notenwechseln erforderlich, um Durchführungsvereinbarungen zu schließen.

Mittelkürzungen vereinbart wurden. Teilweise entschied sich das Finanzministerium MEF gegen eine Verlängerung der Auszahlungsfristen von FZ-Darlehen, wodurch Mittel umprogrammiert werden mussten. Vereinzelt wurden Verträge während der Implementierung durch politische Entscheidungsträger gekündigt. Mittelverfall, Teilabbrüche oder Projektabbrüche hatten zur Folge, dass die selbstgesteckten Ziele

und Zielgruppen nicht wie geplant erreicht werden konnten. So wurden beispielsweise bei Vorhaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung Maßnahmen zur Abwasserbehandlung nicht umgesetzt oder Wasserzähler nicht installiert, obwohl KfW-Mittel teilweise dafür eingesetzt wurden (Interne Dokumente; KfW, 2017, 2019c).

4.4 Effektivität

Zusammenfassung Effektivität

Evaluierungsfrage D.1: Inwieweit hat die vom BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ihre in den Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen angestrebten Ziele erreicht?

- In allen Kernthemen leistete die BMZ-finanzierte staatliche EZ wichtige Beiträge zur Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen beispielsweise durch die Unterstützung von Sektorreformen, Gesetzesinitiativen oder sektorspezifischen Aktionsplänen. Darüber hinaus trug sie kernthemenübergreifend zum Institutionenaufbau bei.
- Die in den EZ-Programmen formulierten Ziele und Indikatoren waren jedoch zum Teil zu ambitioniert und konnten nur teilweise erreicht werden.
- Im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“/Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“ leistete die BMZ-finanzierte staatliche EZ einen wichtigen Beitrag zur Ausweitung der marinen und terrestrischen Schutzgebiete sowie zum verbesserten Schutzgebietsmanagement in Peru.
- Im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“/Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ wurden Verbesserungen bei den regulatorischen Rahmenbedingungen im Wasser- und Transportsektor bewirkt und die staatlichen Partnerinstitutionen gestärkt. Verbesserungen der Servicequalität für die Bevölkerung sind insbesondere im Wassersektor aber nur vereinzelt erkennbar. Zu den weiteren im Kernthema bearbeiteten Handlungsfeldern „Städtischer Klimaschutz: Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ sowie „Städtisches Abfallmanagement“, können aufgrund der zum Teil noch kurzen Projektlaufzeiten zum Zeitpunkt der Evaluierung keine Aussagen getroffen werden.
- Im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“/Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ bilden die durch die BMZ-finanzierte staatliche EZ geschaffenen Strukturen auf der nationalen Ebene eine wichtige Grundlage für die Umsetzung von Reformen auf gesamtstaatlicher Ebene. Dies betrifft insbesondere regulatorische Verbesserungen in den Bereichen Anti-Korruption, aber auch die Systeme zur Verwaltungsmodernisierung. Die Umsetzung der eingeführten Reformen ist vor allem auf der subnationalen Regierungsebene jedoch gering.

Insgesamt wird das Evaluierungskriterium Effektivität als teilweise erfüllt bewertet.

4.4.1 Rekonstruktion der ToC

Die Theory of Change für das Portfolio wurde auf Basis der BMZ-Länderstrategien und erster informeller Gespräche mit dem BMZ rekonstruiert und bildete die Grundlage für die Bewertung der Effektivität. Die ToC bildet die in der Evaluierung untersuchten Wirkungspfade ab, die sich im Wesentlichen an den im Portfolio umgesetzten Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen und Aktionsfeldern ausrichten.³³ Die ToC identifiziert die über Aktivitäten und Inputs angestrebten Ergebnisse (Outputs) des BMZ-finanzierten Portfolios, die letztlich zu mittel und langfristigen Wirkungen (Outcomes und Impacts) führen sollen. Die ToC für die LPE Peru wurde auf Grundlage der im Untersuchungszeitraum gültigen Länderstrategien und der darin festgelegten Ziele rekonstruiert und durch zusätzliche Daten und Gespräche mit dem Regionalreferat des BMZ ergänzt. Da sich die beiden Länderstrategien teilweise in den definierten Zielen und Handlungsfeldern unterschieden, erfolgte die Rekonstruktion der ToC zunächst für die Länderstrategie 2017 bis 2023. Anschließend wurde diese mit den Zielen und Handlungsfeldern der Länderstrategie 2010 bis 2016 abgeglichen und wo nötig ergänzt. Auf der übergeordneten Wirkungsebene wurden die in der aktuellen Länderstrategie formulierten entwicklungspolitischen Ziele zugrunde gelegt. Demnach zielte die vom BMZ finanzierte Unterstützung darauf ab, Peru bei der Erreichung der nationalen Klima- (NDCs) und Biodiversitätsziele (Aichi-Ziele) sowie bei der Umsetzung ausgewählter Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) in den Bereichen „Sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen“ (SDG 6), „Bezahlbare und saubere Energie“ (SDG 7), „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ (SDG 11), „Nachhaltige/r Konsum und Produktion“ (SDG 12), „Maßnahmen zum Klimaschutz“ (SDG 13), „Leben unter Wasser“ (SDG 14), „Leben an Land“ (SDG 15) sowie „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ (SDG 16) zu unterstützen. Ein weiteres Ziel war die Unterstützung des OECD-Beitritts Perus.

Im Verlauf der Evaluierung wurde die ToC durch die in den narrativen Interviews identifizierten Wirkungspfade erweitert. Die mit der MSC-Methode identifizierten Wirkungspfade und -annahmen stellen sich wie folgt dar:

- **Veränderungsbereich/Wirkpfad 1:** Im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ bestand die mittels MSC identifizierte Wirkannahme darin, dass durch Kapazitätsaufbau in den Partnerinstitutionen (beispielsweise der Schutzgebietsbehörde SERNANP) Schutzgebiete besser gesteuert werden und ein Beitrag zur Verbesserung und Stärkung der Umweltpolitik und des Umweltmanagements in Schutzgebieten geleistet wird.
- **Veränderungsbereich/Wirkpfad 2:** Im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ bestand die mittels MSC identifizierte Wirkannahme darin, dass durch Kapazitätsstärkung der Partnerinstitutionen (beispielsweise der Nationalen Regulierungsbehörde des Wassersektors *Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento*, SUNASS) der Wasserzugang und die Wasserqualität verbessert sind.
- **Veränderungsbereich/Wirkpfad 3:** Im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ bestand die Wirkannahme darin, dass durch die Einführung von Reformen zur Verwaltungsmodernisierung sowie durch die Unterstützung bei deren Umsetzung ein Beitrag zur Einladung Perus zur OECD-Mitgliedschaft geleistet wird.
- **Veränderungsbereich/Wirkpfad 4:** Ergänzend zu den innerhalb der Kernthemen identifizierten Wirkungspfad wurde ein weiterer Wirkungspfad hinsichtlich der „Stärkung der Rechte von Frauen“ identifiziert. Basis dafür bilden die an das Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ anknüpfenden Einzelvorhaben zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Hier bestand die Wirkannahme darin, dass durch Umsetzung eines gendertransformativen Ansatzes und durch die Bewusstseinsstärkung staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure die Rechte von Frauen gestärkt wurden.

Abbildung 10 zeigt die vereinfachte Darstellung der ToC für das Länderportfolio Peru. Diese ist stark zusammengefasst und bildet nicht alle im Untersuchungszeitraum angestrebten Ziele und Wirkungen einzelner Vorhaben oder Programme ab. Detailliertere Darstellungen der in den Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen sowie im Gestaltungsspielraum des BMZ-finanzierten Portfolios untersuchten Wirkungszusammenhänge finden sich in Abbildung 14, Abbildung 15, Abbildung 16 und Abbildung 17 im Anhang.

³³ Für die im Gestaltungsspielraum umgesetzten Einzelvorhaben wurde im Rahmen der Evaluierung ein weiterer Wirkungspfad identifiziert, der in die ToC integriert wurde.

Abbildung 10 Rekonstruierte ToC (vereinfachte Darstellung)



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Interviews, internen Dokumenten und BMZ, 2015a

4.4.2 Beiträge und Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen

Schwerpunkt „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“/ Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“/Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“

Abbildung 11 Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von internen Dokumenten. Die Laufzeiten der Programme stimmen nicht mit den Laufzeiten der Länderstrategien überein und sind daher nicht identisch mit dem Untersuchungszeitraum der Evaluierung.

Die im Untersuchungszeitraum durchgeführten EZ-Programme innerhalb des Schwerpunkts/Kernthemas zielten insbesondere auf Verbesserungen in den Bereichen Biodiversität und Wald ab. Die Zusammenarbeit im Schwerpunkt beziehungsweise Kernthema besteht bereits seit den 1990er Jahren (Interne Dokumente), wobei der Fokus im Untersuchungszeitraum auf den Themen Biodiversität und Wald lag. Das EZ-Programm „Nachhaltige ländliche Entwicklung, Management natürlicher Ressourcen und Klimawandel“³⁴ (Laufzeit 2014 bis 2016) zielte darauf ab, natürliche Ressourcen unter Berücksichtigung des Klimawandels nachhaltig zu managen und zu fördern und somit zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität beizutragen (Internes Dokument). Das EZ-Programm „Umweltmanagement, Biodiversität, und Wald in Zeiten des Klimawandels in Peru“ (Laufzeit 2019 bis 2023) zielte darauf ab, den Walderhalt und die Biodiversität zu verbessern, Umweltbelastungen zu reduzieren und somit den peruanischen Klimaschutzbeitrag (NDCs) zu

stärken (Internes Dokument). Das EZ-Programm „Umwelt“ wird als Zwischenprogramm verstanden. Es ist inhaltlich in weiten Teilen identisch mit dem nachfolgenden EZ-Programm „Umweltmanagement, Biodiversität, und Wald in Zeiten des Klimawandels in Peru“ und wird daher in diesem Kapitel nicht gesondert behandelt. Flankierend zu den EZ-Programmen wurden zudem Einzelvorhaben zum Thema Landpolitik und (trinationale) Schutzgebietsförderung umgesetzt.

Umgesetzt wurden der Schwerpunkt/das Kernthema und die dazugehörigen Aktionsfelder über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg über verschiedene Handlungsfelder. Die Handlungsfelder in den Bereichen Biodiversität und Wald sind im Zeitverlauf weitgehend gleichgeblieben. Das Handlungsfeld „Nachhaltige Boden- und Wasserbewirtschaftung“ mit Fokus auf Agrarthemen wurde ab 2017 unter der neuen Länderstrategie und mit der Neuausrichtung des Programms nicht weitergeführt. Hinzu kamen stattdessen die

³⁴ Entsprechend der früheren BMZ-Logik verortet im ehemaligen Schwerpunkt „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltiger Nutzung natürlicher Ressourcen“.

beiden Handlungsfelder „Umweltpolitik“ sowie „Klimaschutz“. Im nachfolgenden EZ-Programm zielte die BMZ-finanzierte staatliche EZ durch das Handlungsfeld „Umweltpolitik und Umweltmanagement“ darauf ab, die institutionellen und normativen Rahmenbedingungen für Umwelt- und Klimaschutz zu verbessern und Umweltpolitik in andere Politikbereiche zu integrieren. Im Handlungsfeld „Schutz und nachhaltige Nutzung von Biodiversität“ stand die Stärkung des Managements und die Finanzierung der Schutzgebiete wie auch der Ökosystemdienstleistungen im Vordergrund. Darüber hinaus förderte das BMZ im Handlungsfeld „Waldschutz und nachhaltige Forstwirtschaft“ ein nachhaltiges Waldmanagement und Maßnahmen zur Reduktion der Entwaldung. Als viertes Handlungsfeld wurde zudem die „Anpassung an den Klimawandel und Klimaschutz“ definiert (Interne Dokumente).

Im Handlungsfeld „Umweltpolitik und Umweltmanagement“ hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ durch ihre langjährige Unterstützung maßgeblich zur Entwicklung und Stärkung der peruanischen Umweltagenda beigetragen. Im Untersuchungszeitraum hat die deutsche EZ auf regulatorischer Ebene wesentliche Beiträge zur Einführung von Umweltgesetzgebungen sowie zur Weiterentwicklung und Stärkung bereits bestehender Vorschriften geleistet. So wurde beispielsweise gemeinsam mit der nationalen Forstbehörde *Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre* (SERFOR) ein nationales Verfahren etabliert, das die Herkunft von Holz kontrolliert und Holzkonzessionen regelt. Des Weiteren wurden neue Qualitätsstandards in Wertschöpfungsketten (Paranuss) eingeführt (Interviews und internes Dokument; Onlinebefragung). Durch Kapazitätsbildung und Beratung der Nationalen Umweltgenehmigungsbehörde für nachhaltige Investitionen (*Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles*, SENACE) wurde die Entwicklung eines „Handbuchs“ für Umweltverträglichkeitsprüfungen unterstützt, zudem wurden die Richtlinien für Umweltverträglichkeitsprüfungen verbessert (Interviews und internes Dokument; Key Biodiversity Areas, 2024; UN, o. D.; UNDP, o. D.; World Bank, 2024a).

Mit der Einführung und Umsetzung eines Umweltmanagementsystems für die Schutzgebiete und mit der Entwicklung von Kapazitäten bei den beteiligten Organisationen wurden im Handlungsfeld „Schutz und nachhaltige

Nutzung von Biodiversität“ Grundlagen für den Erhalt und die Ausweitung der peruanischen Schutzgebiete geschaffen.

Insgesamt ist der Flächenanteil der terrestrischen und marinen Schutzgebiete in Peru zwischen 2016 und 2022 von 13 auf 17 Prozent gestiegen. Zudem hat auch die Zahl der Schutzgebiete zugenommen (CBD und UNDP, 2021; Key Biodiversity Areas, 2024; UN, o. D.; World Bank, 2024b). Über die Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzgebietsmanagements und die Unterstützung der Schutzgebietsbehörde SERNANP durch die Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ wichtige Beiträge zur verstärkten Unterschutzstellung und Ausweitung der Schutzgebiete geleistet (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung). Während die BMZ-finanzierte staatliche EZ bei der terrestrischen Schutzgebietsförderung neben weiteren Gebern wie der Weltbank und der IDB sowie NGOs agiert, bestehen in der marinen Schutzgebietsförderung zum Teil Schnittstellen mit der IKI und der Weltbank/*Global Environment Facility* (Interviews und interne Dokumente; PFA-PDB; Profonanpe, 2023).

Im Handlungsfeld „Waldschutz und nachhaltige Forstwirtschaft“ konnte in den Projektgebieten der deutschen EZ zwar eine Entschleunigung der Entwaldung erzielt werden, dennoch zeigt sich insgesamt ein kontinuierlicher Anstieg der Entwaldung in Peru. Insgesamt ist festzustellen, dass Peru zunehmend an Waldfläche verliert. Angesichts der landesweiten starken Verringerung der Waldfläche, die sich auch in den Projektregionen der deutschen EZ (Ucayali und Loreto) zeigt, ist das definierte EZ-Programmziel („Erhalt des Waldes und der Biodiversität ist verbessert, der peruanische Klimaschutzbeitrag NDC gestärkt und Umweltbelastungen reduziert“) zu ambitioniert (Interviews und interne Dokumente; Mongabay, 2024). Zwar wurden im Hinblick auf den im EZ-Programm definierten Indikator „Summe der jährlich entwaldeten Fläche in Ucayali und Loreto“ Fortschritte deutlich, allerdings ist der Indikator so hoch angesetzt, dass daraus keine Rückschlüsse auf einen verbesserten Walderhalt gezogen werden können. Vor dem Hintergrund des komplexen Gefüges staatlicher und privatwirtschaftlicher Partikularinteressen (Plantagenlandwirtschaft, illegaler Bergbau/Holzeinschlag) ist ein Fortschreiten der Entwaldung kaum zu vermeiden. Dennoch leistete die BMZ-finanzierte EZ wichtige Beiträge, um die Entwaldungsgeschwindigkeit zu verlangsamen (Interviews und interne Dokumente).

Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“/ Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“/Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“

Abbildung 12 Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben/
Module im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von internen Dokumenten. Die Laufzeiten der Programme stimmen nicht mit den Laufzeiten der Länderstrategien überein und sind daher nicht identisch mit dem Untersuchungszeitraum der Evaluierung.

Im Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“/Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ wurden zwei EZ-Programme umgesetzt, die auf Verbesserungen der städtischen Dienstleistungen in den Bereichen Wasser, Mobilität, Energie und Abfall abzielten, mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Flankierend dazu wurden verschiedene Einzelvorhaben und Förderkredite umgesetzt, unter anderem zu den Themen Klima, Wasser und Energie. Das EZ-Programm „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten“³⁵ (Laufzeit 2008 bis 2016) zielte darauf ab, den Zugang insbesondere der armen Bevölkerung zu Trinkwasser und zur Sanitärversorgung nachhaltig zu verbessern (Internes Dokument). Das EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ (Laufzeit 2017 bis 2023) zielte darauf ab, angesichts des Klimawandels eine umwelt- und klimaschonende Bereitstellung von Dienstleistungen wie Wasser, Transport, Energie und Abwasser- und Abfallentsorgung für die wachsende städtische Bevölkerung zu gewährleisten (Internes Dokument). Innerhalb des Schwerpunkts/Kernthemas erfolgten im Untersuchungszeitraum der LPE

einige Umstrukturierungen: Während im früheren Schwerpunkt der Fokus stärker auf dem Wassersektor lag, erfolgte mit der Länderstrategie 2017 eine stärkere Ausrichtung auf das Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Der Wassersektor war zwar auch im Folgeprogramm weiterhin Gegenstand der BMZ-finanzierten staatlichen EZ, stand aber weniger im Fokus der Zusammenarbeit (Interne Dokumente).

Der Schwerpunkt beziehungsweise das Kernthema wurde im Zeitverlauf über verschiedene Handlungsfelder umgesetzt.³⁶ Dabei lassen sich Kontinuitäten programmübergreifend lediglich im Wasser- und Abwassersektor feststellen. Während im abgeschlossenen EZ-Programm ein reiner Fokus auf dem Wasser- und Abwassersektor lag, wurden im nachfolgenden EZ-Programm zusätzlich Maßnahmen im Verkehrs- und Energiebereich (inklusive energieeffizienter Wohnungsbau) umgesetzt, die in den Handlungsfeldern „städtischer Klimaschutz: Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ sowie „städtischer Klimaschutz: nachhaltige urbane Mobilität“ verankert wurden. Die Bearbeitung des Themas „Wasser“ wurde in dem in der Länderstrategie

³⁵ Entsprechend der früheren BMZ-Logik verortet im Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“.

³⁶ Überwiegend besteht eine hohe Übereinstimmung zwischen den in den Länderstrategien definierten Handlungsfeldern des Schwerpunkts beziehungsweise Kernthemas und den Handlungsfeldern der jeweiligen EZ-Programme. Teilweise gibt es allerdings Abweichungen in der Definition. Für die Darstellung in der ToC und deren Überprüfung wurden die in der aktuellen Länderstrategie (Laufzeit 2017 bis 2023) definierten Handlungsfelder zu Grunde gelegt.

definierten Handlungsfeld „städtisches Trink- und Abwassermanagement“ fortgeführt. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur Förderung der städtischen Abfallwirtschaft durchgeführt (Interne Dokumente).³⁷

Im Handlungsfeld „städtisches Trink- und Abwassermanagement“ trug die BMZ-finanzierte staatliche EZ zur Stärkung staatlicher Strukturen und zu Verbesserungen des regulatorischen Rahmens bei. Die BMZ-finanzierte deutsche EZ hat zum einen dazu beigetragen, dass Strukturen der staatlichen Wasserversorgungsunternehmen (WVU) gestärkt wurden, indem insolvente WVU wieder in die Solvenz gebracht wurden (Interviews; OECD, 2021). Zum anderen wurden wichtige Reformen wie beispielsweise das 2013 verabschiedete Modernisierungsgesetz (*Ley de Modernización*) zur Stärkung des Wasser- und Abwassersektors maßgeblich unterstützt. In diesem Gesetz wurden unter anderem Qualitätsstandards für Abwasserdienstleistungen sowie Maßnahmen zur verbesserten Dienstleistungserbringung und Finanzierung von WVU und zum Umweltschutz verankert (Interviews und interne Dokumente). Einen weiteren Fortschritt stellte das im Jahr 2016 in Kraft getretene Rahmengesetz zur Verwaltung und Bereitstellung von Trinkwasser- und Abwasserdienstleistungen (*Ley Marco de Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento*) dar, zu dessen Umsetzung die deutsche EZ einen Beitrag geleistet hat (Interview und interne Dokumente). Darüber hinaus wurde die Behörde für die Verwaltung der Wasser- und Abwasserdienstleistungen (*Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento*, OTASS) gegründet (Interne Dokumente). Trotz dieser Errungenschaften lassen sich bislang jedoch nur begrenzte Effekte feststellen, da aufgrund der fragmentierten Institutionenlandschaft und mangelnder Finanzierung im Sektor nach wie vor große Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Reformen bestehen (World Bank, 2024b).

Die angestrebten Ziele hinsichtlich eines verbesserten Zugangs der Privathaushalte zu Trinkwasserleitungen, einer Erhöhung der Trinkwasserqualität sowie einer verbesserten Abwasserentsorgung wurden nur eingeschränkt erreicht. Auch wenn Peru in den letzten zwölf Jahren den Zugang der Bevölkerung zu öffentlichen Dienstleistungen im Bereich

Wasser- und Sanitärversorgung erheblich steigern konnte (Interviews; INEI, o. D.; World Bank, 2024b), wurden die diesbezüglichen Ziele der BMZ-finanzierten staatlichen EZ nur eingeschränkt erreicht. Punktuell konnten Verbesserungen beispielsweise bei den Trinkwasseranschlussquoten erzielt werden (Interne Dokumente). Die in den Vorhaben des abgeschlossenen EZ-Programms „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten in Peru“ angestrebten Zielwerte im Wassersektor wurden jedoch überwiegend verfehlt (Interne Dokumente) (siehe Online-Anhang). Projektevaluierungen der DOs bestätigen, dass Versorgungslücken teilweise nicht wie geplant geschlossen werden konnten oder angestrebte Qualitätsverbesserungen in der Abwasserentsorgung ausblieben (Interne Dokumente). Insgesamt zeigt sich, dass die Lücken in der Abwasserentsorgungsinfrastruktur nur allmählich geschlossen werden. Die Kläranlagensysteme erfüllen ihre Aufgaben noch nicht ausreichend, was dazu führt, dass die Abwässer, insbesondere in Lima, noch nicht den internationalen Qualitätsstandards entsprechen und zum Teil weiterhin ins Meer abgeleitet werden (Interviews und interne Dokumente). Lediglich für einzelne Provinzstädte liegen Hinweise vor, dass der Anteil der gereinigten Abwässer bereits erhöht werden konnte (Interne Dokumente). Die BMZ-finanzierte staatliche EZ hat dazu beigetragen, die Serviceleistungen einzelner Wasserversorgungsunternehmen sowohl im Trinkwasser- als auch im Abwasserbereich zu verbessern. Fortschritte bei der Schließung von Versorgungslücken und der Verbesserung der Trink- und Abwasserqualität stellen sich aber nur langsam ein.

Bemühungen der deutschen EZ, den Privatsektor effizient einzubinden, um die Wasserversorgung in Peru zu verbessern, waren bislang nicht erfolgreich. Trotz umfassender Bemühungen ist die Einbindung privater Unternehmen (zum Beispiel private Wasserversorgungsunternehmen, Brauereien) in den Wassersektor nicht gelungen (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung). Gründe hierfür sind unter anderem i) intransparente Entscheidungsstrukturen und Mandate der öffentlichen Institutionen, ii) divergierende Interessen der Bevölkerung und der Konzessionäre sowie iii) die fehlende Finanzierung zur Deckung der Betriebskosten von Wasserversorgungsunternehmen (Interview und internes Dokument).

³⁷ Im EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ wurden dagegen die Maßnahmen im Wasser- und Abfallbereich den Handlungsfeldern „Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel“ sowie „Verbesserung des Umwelt- und Ressourcenschutzes in der städtischen Versorgung“ zugeordnet.

Im Handlungsfeld „städtischer Klimaschutz: nachhaltige urbane Mobilität“ hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ zur Entwicklung von Regularien und zu institutionellen Verbesserungen beigetragen. Die Gründung und der mit deutscher Unterstützung erfolgte Aufbau der Verkehrsbehörde ATU im November 2018 war ein wesentlicher Schritt, um eine abgestimmte Verkehrsentwicklung in der Metropolregion Lima zu ermöglichen. In der Folge hat das Thema der nachhaltigen Mobilität in Peru an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ über Beratungs- und Trainingsleistungen wesentlich zur Gründung und Stärkung des nationalen Stadtverkehrsprogramm *Promovilidad* und zur Verabschiedung der Nationalen Stadtverkehrspolitik (2019) beigetragen. *Promovilidad* nimmt durch die Förderung nachhaltiger urbaner Mobilität sowie integrierter Systeme des öffentlichen Personennahverkehrs eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der nationalen Verkehrspolitik für die Städte ein (Interviews und interne Dokumente). Zudem hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ zur Entwicklung eines Plans für nachhaltige urbane Mobilität (SUMP) in Trujillo beigetragen, der Vorgaben für die Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe enthält (Internes Dokument).

Durch die Unterstützung des Ausbaus des Fahrradwegenetzes sowie des öffentlichen Personennahverkehrs in Lima hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ eine nachhaltige Verkehrswende in Peru unterstützt. Die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen waren aufgrund der noch kurzen Implementierungszeiten zum Ende des Betrachtungszeitraums im Dezember 2022 jedoch noch nicht erkennbar. Die BMZ-finanzierte staatliche EZ hat seit Ende 2021 den Ausbau des Fahrradwegenetzes und der Fahrradnutzung unterstützt. Inzwischen sehen auch andere Geber Maßnahmen in diesem Bereich vor (Interviews und interne Dokumente).³⁸

Darüber hinaus unterstützte die FZ in Lima gemeinsam mit der Weltbank und der IDB den Aufbau der Metrolinie 2, die im Dezember 2023 in eine Probetriebsphase gestartet ist. Damit wurde ein wichtiger Beitrag zum Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs in Lima geleistet (Metro de Lima – Línea 2, 2024; Rodrigo et al., 2022). Insgesamt sind die verschiedenen ÖPNV-Systeme, wie beispielsweise die Bus- und Metrolinie, allerdings noch unzureichend in das gesamtstädtische Verkehrssystem integriert (Interview und internes Dokument). Mit Blick auf die nationalen Klimaziele und die angestrebte Reduktion der CO₂-Emissionen ist die Förderung einer nachhaltigen Verkehrswende ein wichtiger Schritt. Mit der Unterstützung der Metropolregion Lima kommt das BMZ zudem internationalen Verpflichtungen nach, indem Beiträge zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Megastädten und zur Anpassung an den Klimawandel geleistet werden. Allerdings befinden sich die Vorhaben im Transportsektor überwiegend noch am Anfang der Implementierung, sodass die angestrebten Beiträge zu einem klima- und umweltfreundlichen Stadtverkehr noch nicht sichtbar sind. Studien zu vergleichbaren Maßnahmen in Metropolregionen in Brasilien und Indien (beispielsweise in Delhi und São Paulo) verweisen jedoch auf die Einsparpotenziale nachhaltiger Verkehrssysteme (Chiquetto et al., 2024; Jain und Tiwari, 2016).

Für die weiteren im Kernthema bearbeiteten Handlungsfelder „städtischer Klimaschutz: Energieeffizienz und erneuerbare Energien“ sowie „städtisches Abfallmanagement“ waren Wirkungen zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht feststellbar. Zu den angestrebten Wirkungen hinsichtlich einer nachhaltigen und klimafreundlichen Energieversorgung und Abfallentsorgung konnten keine belastbaren Erkenntnisse generiert werden, da die Vorhaben in diesen Handlungsfeldern teilweise erst seit kurzem implementiert wurden beziehungsweise noch nicht abgeschlossen waren.

³⁸ Erste Vorschläge in diese Richtung, die auf Machbarkeitsstudien basieren, gibt es mittlerweile vonseiten der Weltbank und CAF.

Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“/ Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“/Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“

Abbildung 13 Im Untersuchungszeitraum untersuchte EZ-Programme und flankierende Vorhaben/Module im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von internen Dokumenten. Die Laufzeiten der Programme stimmen nicht mit den Laufzeiten der Länderstrategien überein und sind daher nicht identisch mit dem Untersuchungszeitraum der Evaluierung.

Im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“/Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ wurden zwei EZ-Programme umgesetzt, die insbesondere auf Verbesserungen im Bereich „Gute Regierungsführung“ abzielten. Flankierend dazu wurden verschiedene Vorhaben, beispielsweise zum Thema „Illegale Finanzströme“, implementiert. Das EZ-Programm „Gute Regierungsführung in Peru“³⁹ (Laufzeit 2010 bis 2016) zielte darauf ab, den Zugang der ärmeren Bevölkerungsgruppen zu effizienten öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern (Internes Dokument). Das nachfolgende EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung“ (Laufzeit 2017 bis 2023) zielte darauf ab, die Transparenz, Effizienz und Bürgerorientierung der drei staatlichen Verwaltungsebenen und somit die gesamte staatliche Leistungserbringung zu verbessern (Internes Dokument). Im Kernthema weist die BMZ-finanzierte staatliche EZ eine große Kontinuität auf. Dennoch kann festgestellt werden, dass sich die bearbeiteten Themen verändert haben. Während der Fokus im abgeschlossenen EZ-Programm stärker auf Dezentralisierung und der Stärkung von Rechten der Bevölkerung lag, konzentrierte sich das nachfolgende EZ-Programm auf Verwaltungsmodernisierung

und Korruptionsbekämpfung in Vorbereitung des OECD-Beitritts. Armutsreduzierung sowie die Förderung vulnerabler Bevölkerungsgruppen waren Nebenziele des aktuellen EZ-Programms (Interne Dokumente).

In beiden EZ-Programmen fokussierten die Handlungsfelder auf die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Korruptionsbekämpfung, um die Transparenz und Effizienz des staatlichen Behördenhandelns zu stärken. Während die Handlungsfelder „Dezentralisierung, soziale Kohäsion und Bürgerbeteiligung“ sowie „Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns und Zugang zu Recht“ des abgeschlossenen EZ-Programms in dieser Form im nachfolgenden EZ-Programm nicht fortgeführt wurden, wurden die Themen Verwaltungsmodernisierung und Korruptionsbekämpfung gestärkt und in eigene Handlungsfelder überführt. Das Handlungsfeld „Verwaltungsmodernisierung“ umfasste neben der Aktualisierung des nationalen Planes der Verwaltungsmodernisierung, dem Abbau bürokratischer Prozeduren und der Verbesserung der ergebnisorientierten Haushaltsführung auch Maßnahmen zur Fiskaldezentralisierung⁴⁰ und der Gesetzes- und Politikfolgenabschätzung. Im Handlungsfeld „Integrität und Korruptionsbekämpfung“ hat sich

³⁹ Entsprechend der früheren BMZ-Logik verortet im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“.

⁴⁰ Unter Fiskaldezentralisierung wird die Verteilung des Finanzmanagements auf unterschiedliche Regierungsebene (Staat-Region-Provinz) und eine angemessene Verteilung öffentlicher Mittel und Kompetenzen dieser verstanden.

die BMZ-finanzierte staatliche EZ zum Ziel gesetzt, die Hochkommission Anti-Korruption zu stärken, einen Beitrag zur Aktualisierung des nationalen Antikorruptionsplans zu leisten und die peruanische Regierung bei der Einführung von Kontrollmechanismen und Risikoanalysen zu unterstützen, die gutes Verwaltungs- und Regierungsverhalten sicherstellen sollen. Ein weiteres Ziel ist der Aufbau einer eigenständigen Verwaltungseinheit zur Stärkung von Transparenz und Informationsfreiheit (Interne Dokumente).

Im Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung lassen sich Effekte bei der Gesetzesfolgenabschätzung, der Vereinfachung, der Umsetzung der Nationalen Politik zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, bei der Umsetzung von Reformen der Sozialprogramme und bei der Stärkung einer ergebnisorientierten Haushaltsführung feststellen. An der Schnittstelle zwischen Korruptionsbekämpfung und Verwaltungsmodernisierung hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ an einer Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen mitgewirkt, etwa durch die Unterstützung bei der Gesetzesfolgenabschätzung und bei der Verabschiedung eines Geldwäschegesetzes für die Sektoren Bergbau, Fischerei und Holzwirtschaft (CONTRALAFI, 2018; GAFILAT, 2019; SBS, 2018). Letztendlich fehlte es den peruanischen Behörden jedoch an Kapazitäten, um die existierenden Gesetze und Verordnungen erfolgreich umzusetzen (Interviews und interne Dokumente). Darüber hinaus hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ die peruanische Regierung bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unterstützt (OECD, 2016b). Eine Errungenschaft der BMZ-finanzierten staatlichen EZ ist die Stärkung der Umsetzung von Haushaltsprogrammen auf kommunaler Ebene unter Steuerung des Wirtschafts- und Finanzministeriums MEF. Im Rahmen der Bestrebungen, eine ergebnisorientierte Haushaltsführung (*presupuesto por resultados*) durchzusetzen, wurde das Verwaltungshandeln stärker an den Bedarfen der Bürger*innen ausgerichtet (Interview und internes Dokument). So konnten in Zusammenarbeit mit dem Amt des Ministerpräsidenten PCM Instrumente zur besseren Verknüpfung von Planung und Budgetierung entwickelt werden, was die Transparenz kommunaler Verwaltungen erhöhte und die Dienstleistungen für die Bürger*innen verbesserte. Durch die Entwicklung eines Systems

zur Überwachung von Haushaltsprogrammen⁴¹ wurde zudem die interne Kontrolle öffentlicher Einrichtungen gestärkt und die Umsetzung der bestehenden Vorschriften verbessert. Damit kann Fehlverhalten der Behörden im Umgang mit öffentlichen Geldern leichter aufgedeckt und Finanzierungsentscheidungen können zielgerichteter unterstützt werden (Interviews und interne Dokumente). Infolge der von der deutschen EZ unterstützten nationalen Politik zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurden außerdem administrative Verfahren vereinfacht (Interviews und interne Dokumente; Santos und Werner, 2015). Da die BMZ-finanzierte staatliche EZ den Zielwert des Indikators im Bereich ergebnisorientierte Haushaltsführung während der Programmlaufzeit nicht erreicht hat, sind die Wirkungen dennoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben (Internes Dokument).

Aufgrund fehlender staatlicher Strukturen und der hohen Personalfuktuation auf der subnationalen Ebene führten Maßnahmen zur Unterstützung dezentraler Strukturen in den Regionen bislang noch nicht zu einer Stärkung der subnationalen Regierungen. Peru ist politisch und verwaltungstechnisch stark zentralisiert und deutlich stärker auf Lima als auf die Regionen ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ die Stärkung subnationaler Strukturen über die verschiedenen Handlungsfelder hinweg adressiert (Interne Dokumente; Santos und Werner, 2015).⁴² Während mit Unterstützung der deutschen EZ Verwaltungsverfahren vereinfacht und Dienstleistungen auf nationalstaatlicher Ebene verbessert wurden, blieben die Wirkungen auf der subnationalen Ebene bislang jedoch begrenzt (Onlinebefragung; Internes Dokument). Zwar wurde in einzelnen Regionen die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur verbessert sowie die Qualität und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für die arme Bevölkerung erhöht (Internes Dokument), insgesamt blieben die Herausforderungen der schwachen öffentlichen Verwaltung und dysfunktionaler staatlicher Strukturen auf subnationaler Ebene aber bestehen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der ergebnisorientierten Haushaltsführung, die auf subnationaler Ebene aufgrund der unzureichenden Kapazitäten der regionalen Behörden deutlich geringere Effekte zeigte als auf nationaler Ebene (Santos und Werner, 2015). Seit 2019

⁴¹ Haushaltsprogramme dienen der effizienteren Abstimmung von Planung und Budgetierung des Haushalts.

⁴² Dezentralisierung war und ist ein sehr relevantes Thema in Peru. Dennoch hat die deutsche EZ dies nicht als explizites Programmziel definiert und somit auch nicht zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit erklärt.

unterstützt die BMZ-finanzierte staatliche EZ regionale Entwicklungsagenturen dabei, die Kommunikation zwischen den subnationalen Regierungen und der Zentralregierung zu verbessern und den ersteren mehr Entscheidungsmacht zu verschaffen (Interviews und interne Dokumente). Das Bewusstsein der zuständigen Akteure in Lima, insbesondere des Wirtschafts- und Finanzministeriums MEF, für die Notwendigkeit, regionale Akteure und deren (finanzielle) Situation zu stärken, wird als gering eingeschätzt. Dies zeigt sich auch darin, dass lokale und regionale Bedürfnisse bei Entscheidungen über Investitionsprojekte kaum berücksichtigt werden (Interviews und internes Dokument; INEI, o. D.; OECD, 2023b).

Im Handlungsfeld Korruptionsbekämpfung hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ durch die Unterstützung regulatorischer Reformen zu einer verbesserten internen Kontrolle der Regierung und zur Verabschiedung der ersten öffentlichen Integritätspolitik des Landes beigetragen. Im Rahmen des von der deutschen EZ zwischen 2010 und 2017 durchgeführten EZ-Programms „Gute Regierungsführung“ wurde die Einführung eines neuen Strafverfahrens unterstützt, das einen Beitrag zur Verbesserung der Integrität und zur Reduzierung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung leisten sollte (Onlinebefragung; Internes Dokument). Der im EZ-Programm festgelegte Zielwert in Bezug auf die Anwendung des neuen Strafverfahrens wurde jedoch nicht vollständig erreicht, da dieses nur bei ausgewählten Delikten wie Korruption und organisierte Kriminalität zum Einsatz kommt (Internes Dokument). Darüber hinaus hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ zur Erarbeitung und Verabschiedung des nationalen Plans für Integrität- und Korruptionsbekämpfung (2017) beigetragen und den Einsatz von Integritätsbeauftragten in der öffentlichen Verwaltung gefördert (Interviews und interne Dokumente). In dem ab 2017 laufenden EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für staatliche Leistungserbringung“ wurden die Themen Integrität und Korruptionsbekämpfung explizit als Handlungsfelder definiert (Internes Dokument). Insbesondere die ab 2016 eingesetzten PBL der deutschen EZ wurden von den Befragten als wirkungsvoll hervorgehoben, da diese die Partner an die verabredete Reformagenda binden und somit Kontinuität im Bereich der Governance-Themen gewährleisten (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung).

Themenbereich

„Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“

Im Rahmen des Regionalvorhabens „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Lateinamerika“ sowie des bilateralen Vorhabens „Stärkung des spezialisierten Justizsystems für Gewalt gegen Frauen“ wurden im Untersuchungszeitraum Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Frauen implementiert. Während das Regionalvorhaben vor allem auf die Sensibilisierung und Beratung unterschiedlicher Akteure abzielte, verfolgte das bilaterale Modul insbesondere eine Verbesserung der Schutzmaßnahmen für Frauen sowie der strafrechtlichen Verfolgung von Gewalttaten gegen Frauen (Interne Dokumente).

Indem die BMZ-finanzierte staatliche EZ in ihren Vorhaben einen gendertransformativen Ansatz verfolgte und neben allgemeinen Maßnahmen zur gesellschaftlichen Sensibilisierung auch an konkreten Strategien und Aktionsplänen mitarbeitete, leistete sie einen Beitrag zur Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt in Peru. Die mit deutscher Unterstützung entwickelte nationale Strategie zur Gewaltprävention ist ein Beleg dafür, dass das Problem der geschlechtsspezifischen Gewalt in Peru stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und der Politik gerückt ist. Die Strategie umfasste die Einrichtung eines auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten Justizsystems im Jahr 2018 sowie die Verabschiedung eines entsprechenden Aktionsplans (*Plan de Acción Conjunto, PAC*; Interview). Darüber hinaus wurden Unternehmen und deren Beschäftigte zu geschlechtsspezifischer Gewalt sensibilisiert (Interview; Vara-Horna, 2014). Interviewpartner*innen bestätigten, dass die BMZ-finanzierte staatliche EZ die systematische Auseinandersetzung mit dem Problem Gewalt gegen Frauen in Peru maßgeblich befördert und einen Beitrag zu den sich allmählich einstellenden Meinungs- und Verhaltensänderungen insbesondere auf Ebene der Institutionen geleistet hat (Interviews). Insgesamt führten die Maßnahmen sowohl zu Fortschritten bei der Haftung juristischer Personen als auch zu einer größeren Sensibilität für geschlechtsspezifische Gewalt in Unternehmen (Interviews). Auch vor dem Hintergrund der Pionierrolle der deutschen EZ für andere Geber wird dieser Beitrag als bedeutsam eingeschätzt (Internes Dokument).

4.5 Impact

Zusammenfassung Impact

Evaluierungsfrage E.1 und E.2: Inwieweit können wesentliche Veränderungen mit Blick auf die übergeordneten Ziele festgestellt oder (plausibel) vorhergesagt werden? Inwieweit haben die vom BMZ finanzierten EZ-Programme und weitere Maßnahmen plausibel zu den festgestellten oder vorhergesagten übergeordneten Veränderungen in Peru beigetragen?

- Peru konnte im Untersuchungszeitraum Fortschritte bei der Erreichung übergeordneter nationaler und internationaler Ziele erreichen. Hervorzuheben sind vor allem die Fortschritte Perus im Hinblick auf den angestrebten OECD-Beitritt, zu dem die BMZ-finanzierte staatliche EZ durch die Unterstützung bei der Umsetzung wichtiger Reformen einen wesentlichen Beitrag geleistet hat.
- Ebenfalls positiv zu bewerten sind die Fortschritte Perus in Bezug auf das Ziel „Erhalt und Ausweitung terrestrischer und mariner Schutzgebiete“ im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD), zu dem die BMZ-finanzierte staatliche EZ über Maßnahmen im Schutzgebietsmanagement einen Beitrag geleistet hat.
- Mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 ist ein Beitrag der BMZ-finanzierten staatlichen EZ zu einzelnen Zielen plausibel. Insgesamt ist die vorliegende Evidenz jedoch eingeschränkt, sodass Aussagen zum genauen Umfang der Beiträge nicht möglich sind.
- In Bezug auf die ambitionierten nationalen Klimaziele (NDCs) und die angestrebte Reduktion der Treibhausgasemissionen lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund der teils sehr kurzen Implementierungszeit der Maßnahmen sowie fehlender sektorspezifischer Daten noch keine Aussagen zu den Beiträgen der deutschen EZ treffen.

Evaluierungsfrage E.3: Inwieweit sind übergeordnete unbeabsichtigte entwicklungspolitische Veränderungen auf die vom BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru zurückführbar?

- Die Evaluierung lieferte keine Hinweise auf unbeabsichtigte entwicklungspolitische Wirkungen der BMZ-finanzierten staatlichen EZ auf strategischer Ebene.

Von einer Bewertung des Evaluierungskriteriums Impact wird in der LPE Peru Abstand genommen, da Aussagen zu erzielten Veränderungen und Beiträgen der BMZ-finanzierten staatlichen EZ lediglich für Teilbereiche des Portfolios getroffen werden können.

Beiträge der deutschen EZ zur Erreichung übergeordneter Ziele und Umsetzung internationaler Agenden

Die BMZ-finanzierte staatliche EZ verfolgte über die Arbeit in den drei Kernthemen das Ziel, Peru beim Erreichen der Agenda-2030-Ziele, der nationalen Klima- und Biodiversitätsziele sowie des OECD-Beitritts zu unterstützen. Die *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, auf deren Erreichung die BMZ-finanzierte staatliche EZ ausgerichtet war und ist, umfassen das SDG 6 „Sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen“;

SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“, SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“, SDG 12 „Nachhaltige/r Konsum und Produktion“, SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“, SDG 14 „Leben unter Wasser“, SDG 15 „Leben an Land“ und SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ (siehe Abschnitt 4.1; Internes Dokument). Des Weiteren wurden Beiträge zu den nationalen Klima- und Biodiversitätszielen Perus angestrebt und der OECD-Beitritt Perus unterstützt.

Die übergeordneten Ziele der Klima- und Umweltpolitik wurden insbesondere durch die Kernthemen „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ und „Klima und Energie, Just Transition“ adressiert und durch das Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ flankiert. Im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ mit den Aktionsfeldern „Biodiversität“ und „Wald“ waren die Ausrichtung an den nationalen Klimazielen NDCs⁴³ sowie an den Zielen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt die wichtigen Leitplanken der deutschen EZ in Peru (Interne Dokumente; Convention on Biological Diversity, 2024).⁴⁴ Im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ zielte das BMZ-finanzierte staatliche Portfolio insbesondere darauf ab, die peruanischen Klimaschutzbeiträge zu unterstützen (Internes Dokument). Dazu gehörte die Unterstützung bei der Erreichung von Minderungszielen (beispielsweise bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030) sowie von Anpassungszielen (beispielsweise bei der Verbesserung des Zugangs zu Wasser) (Internes Dokument). Das Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ mit dem Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ adressierte Klima- und Umweltthemen nicht explizit. Über Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen sowie zur Korruptionsbekämpfung wurden Klima- und Umweltthemen aber flankierend bearbeitet (Internes Dokument).

Im Hinblick die Ziele der Agenda 2030 erscheint es auf Basis der vorliegenden Daten plausibel, dass die BMZ-finanzierte staatliche EZ Beiträge zur Erreichung ausgewählter Unterziele geleistet hat. Herausgegriffen werden können Beiträge zu den Unterzielen von SDG 6 „Sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen“, SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“, SDG 15 „Leben an Land“ sowie SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ (Interviews und interne Dokumente).

Insbesondere mit Blick auf das Ziel „Erhalt und Verbesserung der terrestrischen und marinen Schutzgebiete“ werden Beiträge der BMZ-finanzierten staatlichen EZ sichtbar. Durch

die Erfolge im Bereich der Schutzgebietsförderung (siehe Abschnitt 4.4.2) hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ zum strategischen Ziel „Verbesserung des Zustands der biologischen Vielfalt durch Sicherung der Ökosysteme und Arten sowie der genetischen Vielfalt“ beigetragen. Dies wird auch durch die zunehmende Anzahl sowie den steigenden Flächenanteil der Schutzgebiete in Peru bestätigt (CBD und UNDP, 2021; Key Biodiversity Areas, 2024; World Bank, 2024b).

Die Beiträge der deutschen EZ zu den peruanischen NDCs konnten aufgrund fehlender disaggregierter Daten auf Sektorebene sowie der zum Teil noch kurzen Projektlaufzeiten nicht ermittelt werden. Die peruanischen Klimaziele sind überwiegend für die Sektoren definiert, die als stärkste Emittenten von Treibhausgasen betrachtet werden und somit das größte Verbesserungspotenzial aufweisen. In Peru sind dies die Sektoren Forst/Wald, Energie und Transport. Die BMZ-finanzierte EZ ist über die Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“ sowie „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in allen diesen Sektoren aktiv. Teilweise knüpfen die Vorhaben der deutschen EZ direkt an die Maßnahmen der peruanischen Regierung zur Erreichung der NDCs an, beispielsweise bei der Förderung des nationalen Stadtverkehrsprogramms *Promovilidad* und der Metrolinie 2 in Lima sowie bei der Unterstützung des Aufbaus des NDC-Monitoringsystems (Internes Dokument; MINAM, 2023b). Während die DEval-Evaluierung „Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit“ die Wirksamkeit von EZ-Vorhaben mit dem Hauptziel Klimawandelminderung mit Blick auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen grundsätzlich bestätigt (Wencker et al., 2024), konnten im Rahmen der LPE die konkreten Beiträge der BMZ-finanzierten staatlichen EZ zu den peruanischen NDCs und zur angestrebten Minderung der Treibhausgasemissionen 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.

⁴³ Die NDCs sind Ziele, die sich ein Land zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und damit zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen selbst setzt und definiert. Über die peruanischen NDCs verpflichtet sich Peru seit 2016 bzw. 2020, einen Beitrag zur Reduktion seiner Emissionen zu leisten. Im Vordergrund stehen Anpassungsmaßnahmen in den Sektoren Wasser (inkl. Fischerei und Aquakultur), Forst- und Landwirtschaft sowie Verkehr/Transport (Internes Dokument).

⁴⁴ Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt: Ziel 2: „Integration des Wertes der biologischen Vielfalt in nationalen und lokalen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien und Planungsprozessen“; Ziel 6: „Meeresschutz und nachhaltige Fischerei“; Ziel 7: „Nachhaltige Forstwirtschaft“; Ziel 11: „Erhalt und Verbesserung der terrestrischen und marinen Schutzgebiete“ und Ziel 20: „Mobilisierung finanzieller Mittel“.

Die Betrachtung der vorhandenen Daten zu Treibhausgasemissionen auf nationaler Ebene zeigten zum Zeitpunkt der Evaluierung keine Verbesserungen der peruanischen Werte. Auf sektoraler Ebene fehlte es hingegen an spezifischen Daten, um konkrete Beiträge der deutschen bilateralen EZ zu den ambitionierten nationalen Klimazielen und zu der angestrebten Reduktion der Treibhausgasemissionen zu ermitteln (Climate Watch, 2024; IRENA, 2024; World Bank, 2024b). Der Mangel an aussagekräftigen Daten zu emissionsmindernden Wirkungen developmentspolitischer Maßnahmen in den Berichten der DOs wird auch in der oben genannten DEval-Evaluierung thematisiert.

Im Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ hat die BMZ-finanzierte staatliche EZ eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung des OECD-Beitrittsprozesses Perus gespielt. Auch wenn ein OECD-Beitritt Perus aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen und auch politischen Situation zumindest kurz- und mittelfristig nicht realistisch ist, wirkt der nun formell eingeleitete Beitrittsprozess als Motor für Strukturreformen. Die BMZ-finanzierte staatliche EZ war einer der Hauptunterstützer der peruanischen Regierung im OECD-Beitrittsprozess und trug dazu bei, dass dieser Anfang 2022 formell eingeleitet wurde. Darüber hinaus spielte sie eine wichtige Rolle bei der Einleitung der für den OECD-Beitritt benötigten Prozesse und Reformen. Dazu gehörten die Gründung von sektoralen Arbeitsgruppen und die Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlungen der OECD-Studie zur Regulierungspolitik. Beiträge der deutschen EZ wurden vor allem in den Bereichen der regulatorischen Qualität, der öffentlichen Dienstleistungen und Integrität sichtbar (Interviews und interne Dokumente; Onlinebefragung). Das Engagement der deutschen EZ in diesem Bereich wird daher als grundlegend eingeschätzt. Die Umsetzung struktureller Reformen ist jedoch ins Stocken geraten. Interviews zufolge mangelt es am politischen Willen der peruanischen Regierung,

wichtige Themen wie Korruption, Illegalität und Informalität umfassend zu adressieren. Zudem behindern bürokratische Prozesse die Umsetzung von Reformen. Vor diesem Hintergrund wurde betont, dass es für die Umsetzung der für den OECD-Beitritt notwendigen Veränderungen weiterhin der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft bedarf (Interviews).

Gleichzeitig hatten sowohl der von der peruanischen Regierung angestrebte OECD-Beitrittsprozess als auch die von Peru ausgerichtete Klimakonferenz sowie das Engagement anderer Geber einen wesentlichen Einfluss auf die Zielerreichung der deutschen EZ. Der OECD-Beitritt ist eine Priorität der peruanischen Regierung und bietet viele Anknüpfungspunkte für die BMZ-finanzierte staatliche EZ, um Veränderungen in den verschiedenen Themenfeldern des Portfolios anzustoßen. Die im Zuge des OECD-Beitrittsprozesses identifizierten Reformbedarfe (siehe Online-Anhang) wurden von der peruanischen Regierung aufgegriffen und Maßnahmen eingeleitet, um Anpassungen vorzunehmen und den Anforderungen gerecht zu werden (Interviews). Diese betreffen vor allem den Bereich der guten Regierungsführung und den Umweltbereich. Die diesbezügliche Reformdynamik wirkte sich auch positiv auf die Zielerreichung der deutschen EZ aus. Auch die Ausrichtung der Klimakonferenz 2014 war ein wesentlicher „Push-Faktor“ für Umweltreformen, da die peruanische Regierung einerseits damit ihre internationale Reputation verbessern konnte und andererseits neue Verpflichtungen einging (Interviews). Beide Prozesse wurden von der deutschen EZ unterstützt und intensiv begleitet. Darüber hinaus trugen die Maßnahmen anderer Geber, vor allem die der multilateralen Entwicklungsbanken (IDB, CAF und WB) und der USA (PFA-PDB), zu Veränderungen in den von der deutschen EZ unterstützten Themenbereichen bei. Wichtige *Change Agents* außerhalb der EZ, die insbesondere den Rückgang von Korruption befördert haben, waren Medien und Initiativen aus der peruanischen Zivilgesellschaft (Interview; PFA-PDB).

4.6 Nachhaltigkeit

Zusammenfassung Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage F.1 und F2: Inwieweit bestehen die wesentlichen Veränderungen fort? Inwieweit sind der politische Partner des BMZ und andere ausgewählte/relevante Gruppen institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership), die identifizierten wesentlichen Veränderungen, zu denen die BMZ-finanzierte staatliche EZ beigetragen hat, über die Zeit aufrechtzuerhalten?

- In allen drei Kernthemen ist es der deutschen EZ gelungen, durch den Aufbau von Strukturen und durch die Stärkung von Kapazitäten bei den staatlichen Partnern auf nationaler Ebene wichtige Reformen anzustoßen, die dauerhaft 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. Dies gilt insbesondere für die subnationale Ebene, wo schwache administrative Kapazitäten und die zum Teil geringe Präsenz des Staates Reformfortschritte verhindern.
- Portfolioübergreifend stellen die politische Instabilität, wechselnde Prioritäten der Partner und sich verschlechternde wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen die Aufrechterhaltung bereits erzielter Fortschritte teilweise infrage.
- Konfligierende Interessen der Partner im Forstsektor schränken die *Ownership* der peruanischen Regierung ein und gefährden die Nachhaltigkeit von Maßnahmen zum Waldschutz.

Insgesamt wird das Evaluierungskriterium Nachhaltigkeit als teilweise erfüllt bewertet.

4.6.1 Portfolioübergreifende Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit

Bei der Konzeption von EZ-Vorhaben und -Programmen wurden Nachhaltigkeitsaspekte regelmäßig reflektiert und berücksichtigt.⁴⁵ Identifizierte Risiken für die Nachhaltigkeit wie die politische Instabilität oder unterschiedliche Interessen der peruanischen Partnerministerien sind nur begrenzt von der deutschen EZ beeinflussbar. Es wird aber deutlich, dass die BMZ-finanzierte staatliche EZ kontinuierlich Anstrengungen unternommen hat, diese Risiken zu reduzieren, beispielsweise durch die Unterstützung der sektorübergreifenden Kooperation der verschiedenen Partnerministerien. Allerdings wurden keine Exit-Strategien oder Szenarien für wechselnde Rahmenbedingungen erstellt. Interviewpartner*innen kritisierten

teilweise, dass die Auseinandersetzung mit Risiken und die frühzeitige Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen nicht ausreichend seien (Interviews und interne Dokumente).

Die enge Anbindung an Prozesse und Bedarfe der peruanischen Regierung, die Institutionalisierung von Reformen, Kapazitäts- und Bewusstseinsbildung bei Partnern sowie die Umsetzung von Mehrebenen- und sektorübergreifenden Ansätzen waren wesentliche Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit. Diese spiegelten sich auch in den eingesetzten Instrumenten wider: Die gezielte Kombination verschiedener Instrumente wie personelle Beratung und PBL diente als Hebel zur Förderung der Eigenverantwortung der Partner und der nachhaltigen Verankerung von Reformen in den Partnerstrukturen (Interviews und interne Dokumente).

⁴⁵ Insbesondere die seit 2017 nach den Vorgaben der GVR entwickelten EZ-Programme enthalten Nachhaltigkeitsanalysen, die Risiken für die Nachhaltigkeit und mögliche Gegenmaßnahmen erörtern (Interne Dokumente). Grundlegend für die Sicherung der Nachhaltigkeit ist die sorgfältige Prüfung von Trägerstrukturen und -kapazitäten, um sicherzustellen, dass Maßnahmen oder Reformen von Partnern eigenständig weitergeführt werden können (Interne Dokumente).

Darüber hinaus verfolgte die BMZ-finanzierte staatliche EZ in ihren Programmen und Vorhaben einen Mehrebenenansatz, der Maßnahmen auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene umfasste, um neben der Unterstützung von Reformen auf der zentralstaatlichen Ebene auch deren Umsetzung in den Regionen zu befördern. Die sektorübergreifende Integration von Umwelt- und Klimazielen in die Strategien und Regularien verschiedener Partnerministerien diente zudem der breitenwirksamen Verankerung (Interne Dokumente).

4.6.2 Nachhaltigkeit auf der Ebene der Schwerpunkte beziehungsweise Kernthemen

Schwerpunkt „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“/ Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“/ Aktionsfelder „Biodiversität“ und „Wald“

Durch den von der deutschen EZ unterstützten Institutionenaufbau im Umweltbereich wurden strukturelle Veränderungen erzielt, die dauerhaft in die peruanische Politik eingingen. Die BMZ-finanzierte staatliche EZ hat unter anderem über Beratung und Kapazitätsbildung den Aufbau langfristiger und funktionaler Strukturen im Umweltbereich maßgeblich mitgestaltet. Besonders hervorzuheben ist die Unterstützung des Umweltministeriums MINAM. Durch die Beratungsmaßnahmen der deutschen EZ erfolgten wichtige Impulse für die Struktur und Politikgestaltung des Ministeriums (Interviews und internes Dokument). Darüber hinaus wurden die Steuerungskapazitäten nachgelagerter Behörden wie der Umweltgenehmigungsbehörde SENACE, der Umweltüberwachungsbehörde (*Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, OEFA) und der Schutzgebietsbehörde SERNANP gestärkt und diese bei der Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen unterstützt. So wurde SERNANP durch die Entwicklung von Schutzgebietsmanagementplänen bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützt und die Präsenz der Behörde in den Schutzgebieten verbessert (Interviews und internes Dokument). Zwischen 2010 und 2020 zeigte sich ein kontinuierlicher Anstieg der Budgets der staatlichen Partner im Umweltbereich. Insbesondere die staatliche Umweltkontrollbehörde OEFA

konnte erhebliche Mittelzuwächse verzeichnen (Transparencia Economía Peru, 2024). Interviews mit externen Expert*innen bestätigen die mit dem Aufbau und der Stärkung von Institutionen wie dem Umweltministerium MINAM und der Schutzgebietsbehörde SERNANP einhergehende hohe Eigenverantwortung der Partner (Interviews).

Die staatlichen Institutionen im Umweltbereich sind teilweise schwach aufgestellt und unterliegen angesichts wechselnder Prioritäten der peruanischen Regierung hohen Schwankungen bei den Mittelzuweisungen durch das Finanzministerium. Trotz der Erfolge beim Institutionenaufbau weisen die staatlichen Behörden im Umweltbereich institutionelle und finanzielle Schwächen auf und ihr Einflussbereich bleibt begrenzt. So spielt das Umweltministerium im interministeriellen Austausch nach wie vor eine nachgeordnete Rolle. Die politische Instabilität und die damit verbundene hohe Personalfuktuation sowie wechselnde Prioritäten der peruanischen Regierung stellen zudem ein hohes Risiko für die finanzielle Nachhaltigkeit der Institutionen dar. Dies wurde durch die Budgetkürzungen im Umwelt- und Forstbereich im Zeitraum zwischen 2020 und 2022 deutlich (Umweltministerium MINAM: -9 Prozent; nationale Forstbehörde SERFOR: -12 Prozent) (Interviews und interne Dokumente; Transparencia Economía Peru, 2024).

Die von der deutschen EZ geförderten Umweltreformen und -regularien wurden auf nationaler Ebene verankert, deren nachhaltige Umsetzung ist vor allem auf der subnationalen Ebene jedoch nicht gewährleistet. Erzielte Reformen wie die Einführung eines Umweltkompensationssystems oder die Verlagerung von Verantwortlichkeiten für Umweltverträglichkeitsprüfungen und -kontrollen in den Umweltsektor wurden auf nationaler Ebene dauerhaft in die peruanischen Systeme integriert und über die Zeit weiterentwickelt (Interviews und internes Dokument; World Bank, 2022b). Vor allem auf der subnationalen Ebene ist die nachhaltige Umsetzung der Regularien aufgrund hoher bürokratischer Hürden und institutioneller Schwächen gering. Zudem gefährden konfligierende ökologische und wirtschaftliche Nutzungsinteressen bereits erzielte Veränderungen (OECD, 2020; World Bank, 2022b). So bestätigt der OECD-Review 2020 zwar, dass die staatliche Umweltkontrollbehörde OEFA seit 2010 schnelle Fortschritte bei der Inkraftsetzung von Umweltschutzaufgaben erzielt

hat, dennoch wird kritisiert, dass bürokratische Prozesse und mangelnde Professionalität eine wirksame Umsetzung der Vorgaben bislang verhinderten. Durch die hohe Informalität der peruanischen Wirtschaft würden die Auflagen und Regularien zudem von einem großen Teil der Unternehmen unterlaufen (OECD, 2020).

Das Schutzgebietsmanagement wurde dauerhaft verbessert, dennoch bestehen anhaltend hohe Risiken für den Erhalt und die Ausweitung der Schutzgebiete. Auch wenn das Schutzgebietsmanagement verbessert wurde und der Anteil der als Schutzgebiete ausgewiesenen Flächen seit 2010 kontinuierlich gestiegen ist, zeigen sich weiterhin hohe Nachhaltigkeitsrisiken in Bezug auf die Finanzierung der Schutzgebietssysteme, die Durchsetzung der Nutzungsbeschränkungen und die Umsetzung der erarbeiteten Managementpläne. Unterschiedliche Nutzungsinteressen der Bevölkerung und der steigende Nutzungsdruck vonseiten politischer oder privatwirtschaftlicher Akteure gefährden den Biodiversitätserhalt (Internes Dokument; World Bank, 2022b). Vor allem der Bergbausektor, der eine bedeutende Säule der peruanischen Wirtschaft ist und gleichzeitig stark von Informalität und illegalen Aktivitäten geprägt ist, stellt eine erhebliche Bedrohung dar. Die Interessenkonflikte zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Nutzung sind ein anhaltend hohes Risiko für den Erhalt der Schutzgebiete (OECD, 2020, 2023b).

Aufgrund mangelnder *Ownership* und schwacher Kapazitäten der Partner ist insbesondere im Forstbereich die Nachhaltigkeit nicht gewährleistet. Die Maßnahmen der deutschen EZ im Bereich nachhaltige Forstwirtschaft führten bislang nicht zu einem nachhaltigen Rückgang der Entwaldung, allerdings sind diesbezügliche Erwartungen auch nicht realistisch (Internes Dokument; Global Forest Watch, o. D.; World Bank, 2022b; siehe Abschnitt 4.4.2). Die Entwaldung in den Projektgebieten konnte verlangsamt werden, dennoch bestehen weiterhin hohe Nachhaltigkeitsrisiken. Zwar konnte die BMZ-finanzierte staatliche EZ einen Beitrag dazu leisten, dass bei den Partnern ein besseres Verständnis von nachhaltiger Waldbewirtschaftung erzielt wurde. Politikfeldübergreifend und über die direkten Partner hinaus haben Umwelthemen – insbesondere Waldschutz – jedoch ein geringes Gewicht. Fehlende *Ownership* aufseiten der peruanischen Regierung, institutionelle Schwächen der Partner,

insbesondere der Forstbehörde SERFOR, sowie die mangelnde Koordination zwischen den Institutionen im Umweltbereich und dem für die Waldbewirtschaftung zuständigen Landwirtschaftsministerium schränken die Nachhaltigkeit der ergriffenen Maßnahmen ein (Interviews und interne Dokumente; World Bank, 2022b). Das geringe Eigeninteresse der peruanischen Regierung zeigte sich in der Vergangenheit unter anderem an den geringeren Finanzierungsbeiträgen zu den Maßnahmen zum Waldschutz. Anders als in anderen Bereichen der Zusammenarbeit, in denen neben Entwicklungs- und Förderkrediten auch erhebliche Eigenbeiträge des peruanischen Staates zum Tragen kamen, wurden im Bereich Waldschutz überwiegend Zuschüsse eingesetzt (Interviews und internes Dokument; PFA-PDB). Aber auch diese wurden teilweise nicht verausgabt, wie der Verfall einer BMZ-Zusage von fünf Millionen Euro für die Förderung einer nachhaltigen Forstwirtschaft deutlich macht (Internes Dokument). Aktuelle Entwicklungen außerhalb des Untersuchungszeitraums, wie die im Januar 2024 in Kraft getretene Änderung des Forstgesetzes, die eine Umwandlung von bereits gerodeten Waldflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen ermöglicht und damit der Entwaldung und Walddegradierung tendenziell weiter Vorschub leistet, verdeutlichen die konfligierenden Interessen im Waldsektor. Zivilgesellschaftliche Organisationen und internationale Geber kritisierten, dass die peruanische Regierung damit gegen internationale Verpflichtungen zum Klima- und Waldschutz verstößt (Brox, 2024; OHCHR, 2024a). Auch das BMZ hat darauf reagiert und mit der peruanischen Regierung Vereinbarungen zur Ausgestaltung der neuen Waldgesetzgebung getroffen, um mögliche negative Auswirkungen zu vermeiden und Nachhaltigkeitsrisiken zu reduzieren.

Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“/

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

Im Wassersektor wurden Erfolge beim Aufbau und bei der Stärkung nationaler Institutionen erzielt. Personalfuktuation und mangelnde Finanzierung schränken die Nachhaltigkeit der Maßnahmen allerdings teilweise ein. Im Wassersektor leistete die BMZ-finanzierte staatliche EZ wichtige Beiträge zur Kapazitätsstärkung und zum Aufbau nationaler Institutionen wie der nationalen Wasserregulierungsbehörde

SUNASS, der Behörde für die Verwaltung der Wasser- und Abwasserdienstleistungen OTASS und des Nationalen Qualitätsinstituts INACAL (Interviews und internes Dokument). Durch die Förderung der deutschen EZ konnten Prozesse und Verfahren etabliert werden, die auch weiterhin Bestand haben und von den Institutionen eigenständig umgesetzt werden. Beispiele hierfür sind die Akkreditierungsprozesse im Bereich der Qualitätsinfrastruktur durch INACAL oder die Zertifizierung von Wasserversorgungsunternehmen durch OTASS (Interviews; OECD, 2021). Vor allem OTASS gilt als „Leuchtturm“, da die BMZ-finanzierte staatliche EZ hier durch Kapazitätsbildung, Beratung und Trainings die administrativen Grundlagen für die Durchführung der Sektorreform (Modernisierungsgesetz im Sanitärsektor; siehe Abschnitt 4.4.2) schaffen konnte (Interviews und interne Dokumente). Gleichzeitig wird deutlich, dass die finanzielle Nachhaltigkeit der Institutionen teilweise noch nicht ausreichend gewährleistet ist. So ist die Wasserregulierungsbehörde SUNASS zwar eine der stärksten Institutionen im Sektor, aufgrund einer erheblichen Ausweitung des Aufgabenbereichs seit 2016 bei gleichzeitig geringen Einnahmen ist sie aber in hohem Maße von öffentlichen Haushaltsmitteln des Wirtschafts- und Finanzministeriums MEF abhängig (OECD, 2021). Die sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spiegelten sich zuletzt auch in Mittelrückgängen bei den Behörden wider (ebd.). Gleichzeitig stellt die Personalfuktuation in den Partnerinstitutionen ein Risiko für die dauerhafte Aufrechterhaltung der institutionellen Kapazitäten dar (Interviews und internes Dokument).

Darüber hinaus ist es der deutschen EZ gelungen, nachhaltig zu Veränderungen des regulatorischen Rahmens im Wassersektor beizutragen. Durch die Integration der von der deutschen EZ unterstützten Reformen und Regularien in nationale Gesetze wie beispielsweise das Modernisierungsgesetz zur Verbesserung der Versorgungsdienstleistungen und das 2016 in Kraft getretene Rahmengesetz zur Verwaltung und Bereitstellung von Trinkwasser- und Abwasserdienstleistungen (siehe Abschnitt 4.4.2) wurden diese nachhaltig verankert. Im nationalen Plan für die sanitäre Grundversorgung (*Plan Nacional de Saneamiento*; 2022 bis 2026) werden Umweltaspekte wie der Erhalt von Ökosystemdienstleistungen und der biologischen Vielfalt oder auch Themen wie Wassersicherheit und Klimaresilienz

explizit adressiert. Über die Verankerung im Sektorplan haben diese Aspekte langfristig auch über Regierungswechsel hinweg Bestand (Interviews und internes Dokument; MVCS, 2023).

Schwache institutionelle Kapazitäten auf der subnationalen Ebene sowie die Vielzahl von Akteuren und unklare Zuständigkeiten bei gleichzeitig mangelnder Koordination gefährden jedoch die nachhaltige Umsetzung der Reformen im Wassersektor. Studien internationaler Akteure kritisieren, dass sich die Stärkung des regulativen Rahmens und der Institutionen auf nationaler Ebene bislang nur punktuell in nachhaltigen Verbesserungen auf der subnationalen Ebene niedergeschlagen hat (MSC-WS; OECD, 2021; World Bank, 2022b). Die OECD bemängelt, dass die Sektorpläne auf der subnationalen Ebene teilweise nicht kohärent mit den Regularien auf der nationalen Ebene sind. Darüber hinaus bestehen weiterhin Regelungslücken. So gelten beispielsweise die Vorgaben von SUNASS bezüglich der effizienten Nutzung von Wasser nur für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung, aber nicht für den Landwirtschaftsbereich, der den höchsten Wasserverbrauch hat. Der hohe Anteil informeller Unternehmen begrenzt zudem die Reichweite der Regularien (OECD, 2021).

Insbesondere im abgeschlossenen EZ-Programm „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten“ zeigten sich Einschränkungen mit Blick auf die Nachhaltigkeit. Die in der Vergangenheit durchgeführten Module im EZ-Programm „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten“ sind mit Blick auf die ökologische, institutionelle und wirtschaftliche Nachhaltigkeit überwiegend kritisch zu bewerten. Versuche, über die Einbindung des Privatsektors nachhaltige Trägerstrukturen aufzubauen, sind überwiegend gescheitert. Trotz langjähriger Bemühungen der deutschen EZ ist es nicht gelungen, auf regionaler Ebene zu einer nachhaltigen Stärkung privater Versorgungsunternehmen beizutragen. Wesentliche Hemmfaktoren für eine verbesserte Versorgung, wie die geringe finanzielle Tragfähigkeit der Betreiber von Trink- und Abwasseranlagen, die mangelnde *Ownership* kommunaler Behörden bei der Einführung kostendeckender Tarifsysteme und die geringe Bereitschaft in der Bevölkerung, für Wasser zu bezahlen, haben weiterhin Bestand (Interviews und interne Dokumente; KfW, 2017, 2019c).

Bei den direkten Partnern zeigt sich ein Bewusstseins- und Einstellungswandel hin zu einer stärkeren Priorisierung von Klimawirkungen und Umweltaspekten. Die nachhaltige Verankerung dieser Themen in der Breite ist aber bislang noch gering. Interviewpartner*innen konstatierten, dass bei Partnern ein Bewusstseinswandel in Bezug auf die Themen Klima, Wasser und Umwelt erfolgt ist und Aspekte wie Abwasseraufbereitung sowie Wasserqualität sowohl bei den Partnern auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Kommunen zunehmend stärker im Fokus stehen (Interviews). Die bislang begrenzten Erfolge bei der Umsetzung von Reformen weisen jedoch darauf hin, dass auch bei den staatlichen Partnern das Umwelt- und Klimabewusstsein noch nicht ausreichend in der Breite verankert ist (Interviews und internes Dokument). Eine im Rahmen der Klimapartnerschaft erstellte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass angesichts der bestehenden Versorgungsengpässe im Wassersektor die Priorität der peruanischen Regierung auf der Schließung von Versorgungslücken liegt. Die Erzielung von Klima- und Umweltwirkungen steht demgegenüber weniger im Vordergrund. Die im November 2022 mit Peru vereinbarte Klimapartnerschaft bietet jedoch die Chance, Umwelt- und Klimathemen zukünftig weiter zu institutionalisieren und dafür zu sorgen, dass diese auch sektorübergreifend stärker verfolgt werden (Internes Dokument).

In den anderen Themenbereichen des Kernthemas konnten auf nationaler Ebene Fortschritte bei der Verankerung von Klimathemen erzielt werden. Ob diese mit dauerhaften Veränderungen einhergehen, konnte zum Evaluierungszeitpunkt noch nicht ermittelt werden. Aufgrund der noch kurzen Laufzeiten vieler Vorhaben im Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ können im Rahmen der Evaluierung nur begrenzt Aussagen zu deren Nachhaltigkeit getroffen werden. In den Bereichen Kreislaufwirtschaft und Transport wurden mit den Beiträgen zur Entwicklung des nationalen Aktionsplans zum Übergang der verarbeitenden Industrie in die Kreislaufwirtschaft sowie mit der Unterstützung des Aufbaus der städtischen Verkehrsbehörde ATU und des nationalen Förderprogramms für nachhaltigen Stadtverkehr *Promovilidad* erste Schritte hin zu einer nachhaltigen Institutionalisierung von Klimathemen in der städtischen Entwicklung unternommen (siehe Abschnitt 4.4.2). Im Transportsektor verlagerten sich

beispielsweise die Prioritäten: der ursprünglich enge Fokus auf Straßenausbau wurde erweitert, indem zunehmend auch die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Transportsysteme und des Mobilitätsnetzes in den Blick genommen wurde. Zudem gelang eine Stärkung des Problembewusstseins der Partner für die Auswirkungen des Klimawandels, wodurch das Thema kritischer Infrastrukturen an Relevanz gewonnen hat (Interviews). Aus Sicht von Interviewpartner*innen besteht jedoch weiterhin Unterstützungsbedarf, um die dauerhafte Fortführung der Maßnahmen sicherzustellen.

Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“/Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“/Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“

Die von der deutschen EZ unterstützten Reformen und Instrumente zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung wurden überwiegend in nationale Strukturen integriert und dauerhaft verankert. Beim Aufbau des Ministeriums für Entwicklung und soziale Inklusion (MIDIS) im Jahr 2011 spielte die BMZ-finanzierte staatliche EZ eine wichtige Rolle. Sie sorgte dafür, dass die bis dahin noch fragmentierten Zuständigkeiten für die Implementierung der Sozialprogramme innerhalb des MIDIS gebündelt wurden. Zudem wurde das Amt des Ministerpräsidenten PCM bei der Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung der institutionellen Aufgabenbereiche unterstützt, was dazu führte, dass das PCM zunehmend an Einfluss gewann. Dies ist vor dem Hintergrund, dass dem PCM eine führende Rolle bei der Koordinierung der Regierungspolitik zukommt, als bedeutsam zu erachten. Dadurch konnten Prozesse der öffentlichen Verwaltung verbessert und ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und -modernisierung geleistet werden (siehe Abschnitt 4.4.2; Interview und internes Dokument). Bei der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere bei der Unterstützung des öffentlichen Finanzwesens und der Stärkung der Integrität, knüpfte die BMZ-finanzierte staatliche EZ an Reformprozesse der peruanischen Regierung an. Dies begünstigte eine dauerhafte Verankerung der entwickelten Regelungen und Verfahren. Auf nationaler Ebene spiegelt sich dies unter anderem in den von der peruanischen Regierung fortgeführten Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung

sowie der 2017 verabschiedeten Integritätspolitik wider (Interviews und interne Dokumente). Zudem wurden die Reformen in die Sektorpolitiken der Ministerien integriert, was die Nachhaltigkeit der Reformen beförderte. Beispiele hierfür sind die Einführung der ergebnisorientierten Haushaltsführung im Wassersektor sowie Reformen bei der Umsetzung von Sozialprogrammen durch das MIDIS (Interviews und internes Dokument).

Auch wenn Reformen auf nationaler Ebene verankert wurden, ist die nachhaltige Umsetzung der von der deutschen EZ angestoßenen Veränderungen auf der subnationalen Ebene nicht gewährleistet. Die Institutionalisierung von Reformen auf nationaler Ebene stellt eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit dar, dennoch ist diese noch kein Garant für deren dauerhafte Umsetzung. Zwar ist es der BMZ-finanzierten staatlichen EZ teilweise gelungen, die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen auf kommunaler Ebene zu verbessern (DIE und GIZ, o. D.; von Schiller, 2020) (siehe auch Abschnitt 4.4.2), Die Nachhaltigkeit der erzielten Verbesserungen ist jedoch nicht gesichert. Interviewpartner*innen bemängelten vereinzelt, dass Reformen nicht nachgehalten beziehungsweise weitergeführt wurden. Dies betrifft sowohl die Reformen zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und Verwaltung als auch die Umsetzung der Vorgaben und Strategien im Bereich Korruptionsbekämpfung. Insgesamt zeigt sich über den Zeitverlauf, dass angesichts der zunehmenden politischen Instabilität die Risiken für eine nachhaltige Umsetzung der Reformen auf subnationaler Ebene weiter zugenommen haben (Interviews und interne Dokumente). Die Notwendigkeit eines territorialen Ansatzes, der unterschiedliche Entwicklungsbedarfe und -herausforderungen in den verschiedenen Regionen angemessen berücksichtigt, wurde vor diesem Hintergrund von vielen Seiten betont. Das diesbezügliche Engagement der peruanischen Regierung ist jedoch gering (Interview und interne Dokumente). Auf subnationaler Ebene zeigen sich

entsprechend nur begrenzte Fortschritte bei der Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen und bei der Eindämmung von Korruption. Studien anderer Entwicklungspartner wie IDB und WB belegen, dass zwar einzelne Verbesserungen hinsichtlich Qualität, Ausgabeneffizienz und Rechenschaftslegung erzielt wurden, insgesamt wird jedoch die geringe Kapazität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bemängelt (Interne Dokumente; Rodrigo et al., 2022; World Bank, 2022b). Der OECD-Review 2023 kritisiert zudem die hohe Differenz zwischen dem geplanten und dem umgesetzten Budget für öffentliche Investitionen in Peru (OECD, 2023e).

Die nach wie vor geringe Institutionalisierung und hohe Fragilität der öffentlichen Verwaltung auf der subnationalen Ebene sowie hohe Personalfuktuation sind wesentliche Hemmfaktoren für die Nachhaltigkeit der Reformen. Die größten Hemmfaktoren für die Nachhaltigkeit der erzielten Veränderungen im Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ sind die geringe Institutionalisierung und hohe Fragilität der öffentlichen Verwaltung auf der subnationalen Ebene. Auch mit Blick auf die von der deutschen EZ unterstützten regionalen Entwicklungsagenturen ARD zeichnen sich aufgrund mangelnder Institutionalisierung, geringem Interesse des Partners PCM und fehlender Ressourcenausstattung Risiken für die Nachhaltigkeit ab. Die aufgrund der häufigen politischen Wechsel starke Personalfuktuation in den Ministerien und in der staatlichen Verwaltung verschärft die Situation (Interne Dokumente). Nach Aussagen einiger Interviewpartner*innen ist es der BMZ-finanzierten staatlichen EZ trotz der hohen Fluktuation gelungen, die Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung zu stärken und sogar zu verbreiten, indem die von den betroffenen Personen erworbenen Kompetenzen an anderer Stelle eingebracht wurden. Insgesamt stellt der mit der Fluktuation einhergehende Wissensverlust jedoch ein hohes Risiko für die nachhaltige Leistungsstärkung in der öffentlichen Verwaltung dar (Interview und internes Dokument).

5.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

5.1 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das Gesamtportfolio

Gesamtstrategische Ausrichtung des Portfolios

Schlussfolgerung: Das BMZ-Engagement in den Kernthemen „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“, „Klima und Energie, Just Transition“ sowie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ 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.

Seit 2010 hat das BMZ sein entwicklungspolitisches Profil in Peru kontinuierlich weiterentwickelt und gestärkt und sich als wichtiger Unterstützer der peruanischen Umwelt- und Klimapolitik etabliert. Klima- und Biodiversitätsschutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen waren bereits 2010 wichtige Schwerpunkte der Zusammenarbeit, die über die Zeit zunehmend ausgebaut und über alle Kernthemen im Portfolio hinweg bearbeitet wurden. Mit der seit 2020 erfolgten Einstufung Perus als Globaler Partner haben Klimawandel und der Schutz globaler öffentlicher Güter in der Zusammenarbeit weiter an Bedeutung gewonnen, wie auch die 2022 vereinbarte Klimapartnerschaft zeigt. Vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Prioritäten des BMZ und der hohen Klimavulnerabilität Perus ist diese Entwicklung nachvollziehbar.

Durch die Anknüpfung an Reformdynamiken der peruanischen Regierung ist es dem BMZ überwiegend gelungen, die **Ownership** der Partner sicherzustellen und damit wichtige Weichen für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des BMZ-Engagements zu stellen. Auch aufgrund günstiger Rahmenbedingungen – hohes Wirtschaftswachstum sowie ein hohes Maß an Selbstverpflichtung der peruanischen Regierung zu internationalen Entwicklungs- und Umweltzielen – konnte die BMZ-finanzierte staatliche EZ in der Vergangenheit an Reformprozesse im Land anknüpfen und diese direkt unterstützen. Die überwiegend hohe Übereinstimmung der Interessen Perus mit den Zielen des BMZ zeigte sich auch an den hohen Eigenbeiträgen der peruanischen Regierung sowie an den eingesetzten Finanzierungsinstrumenten, die neben Zuschüssen auch umfangreiche Entwicklungs- und Förderkredite umfassen.

Angesichts sich verschlechternder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, zunehmender Armut, anhaltender struktureller Ungleichheiten und steigendem Nutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen haben sich die Entwicklungsbedürfnisse und -prioritäten in Peru verschoben. Ehemals begünstigende Faktoren für die Zusammenarbeit, wie die Bestrebungen Perus zum OECD-Beitritt oder die Verpflichtungen gegenüber internationalen Umwelt- und Klimaabkommen, verlieren vor dem Hintergrund sozialer und gesellschaftlicher Herausforderungen an Gewicht. Als Globaler Partner ist Peru aus Sicht des BMZ in der Lage, eigenverantwortlich Entwicklungsrückschritten zu begegnen sowie Armut und soziale Ungleichheit zu adressieren. Gleichzeitig gehen mit dem Anstieg der Armut, zunehmenden Klimawandelfolgen und dem steigendem Nutzungsdruck auf die natürlichen Ressourcen Risiken einher, die sich auf die Erreichung der gemeinsamen Ziele auswirken und Entwicklungsfortschritte – vor allem im Umweltbereich – gefährden. Innerhalb des Portfolios ist es daher wichtig, diese Risiken angemessen zu reflektieren und Maßnahmen zu ergreifen, um diesen zu begegnen. Maßnahmen des BMZ wie beispielsweise die Vereinbarungen zur Ausgestaltung der neuen Waldgesetzgebung oder der hochrangige Politikdialog im Rahmen der Klimaallianz sind positive Beispiele für die Unterstützung von Reformen im Umweltbereich.

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.

Umsetzungshinweise:

- Auch in Zukunft könnten das BMZ und die DOs die staatlichen Partnerorganisationen in Peru auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene gezielt unterstützen und die Kapazitäten zur Umsetzung von Reformen weiter stärken. Dabei könnte geprüft werden, inwieweit über den Einsatz von gemeinsam vereinbarten Reformagenden im Rahmen von *Policy Based Lending* und Beratung die Eigenverantwortung der peruanischen Regierung für die Umsetzung von Reformen weiter gestärkt werden kann.
- Angesichts der nach wie vor hohen Ungleichheit und der sich verschärfenden Armut könnten das BMZ und die DOs zudem reflektieren, inwiefern die Interessen und Bedürfnisse vulnerabler Bevölkerungsgruppen (beispielsweise Frauen, Indigene) im Rahmen der festgelegten strategischen Fokussierung noch stärker in den Prozessen zur Länderstrategieerstellung sowie in der Konzeption und Implementierung von Modulen und EZ-Programmen berücksichtigt werden können.

Schlussfolgerung: *Der deutschen EZ ist es gelungen, in allen Kernthemen auf nationaler Ebene Beiträge zum Institutionenaufbau zu leisten und strukturelle Reformen zu unterstützen, die im Einklang mit der peruanischen Entwicklungsagenda und BMZ-Zielsetzungen 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 die strukturellen Ungleichheiten zwischen den Regionen beseitigt und die Funktionalität staatlicher Strukturen stärkt, von grundlegender Bedeutung.*

Die politische Instabilität, der starke Zentralismus des Staates und die zunehmende Polarisierung in der Bevölkerung begrenzen die Umsetzung der erzielten Reformen. Die strukturellen regionalen Disparitäten bestehen vor dem Hintergrund des starken Zentralismus des peruanischen Staates weiter fort, weshalb sich die in den letzten zwei Jahrzehnten auf der nationalen Ebene erzielten Reformfortschritte noch nicht gleichermaßen auf der subnationalen Ebene widerspiegeln.

Diese Herausforderung wird in den Programmen und Vorhaben des BMZ-Portfolios mittels eines Mehrebenenansatzes, der nationale, regionale und lokale Akteure einbezieht, adressiert. Allerdings ist der diesbezügliche Einfluss der deutschen EZ begrenzt. Angesichts der sich verschlechternden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nimmt die Relevanz einer territorialen Entwicklung, die die Bedarfe in benachteiligten Regionen ausreichend berücksichtigt, weiter zu.

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.

Umsetzungshinweis:

- Der von den DOs in den EZ-Programmen verfolgte Mehrebenenansatz sollte weitergeführt und könnte mit Blick auf die subnationale Ebene ausgebaut werden. Gleichzeitig könnten das BMZ und die DOs auf nationaler Ebene Prozesse für eine territoriale Entwicklung durch politischen Dialog und mit gezielten Fördermaßnahmen noch stärker unterstützen, um sicherzustellen, dass Reformen auf gesamtstaatlicher Ebene umgesetzt werden und Entwicklungsfortschritte auch auf regionaler und kommunaler Ebene sichtbar werden.

Portfoliosteuerung

Schlussfolgerung: Die über den Zeitverlauf überwiegend gute 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.

Dem BMZ ist es in der Zusammenarbeit mit den DOs gelungen, das Portfolio entlang der übergeordneten Ziele kohärent auszugestalten und kontextspezifisch an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Die insgesamt gute Zusammenarbeit zwischen BMZ, DOs und den für die EZ verantwortlichen Vertreter*innen der deutschen Botschaft in Peru sowie die hohe Länderkompetenz der Beteiligten wirkten sich dabei positiv aus. Indem SI, GV und RV sowie Förderkredite weitgehend auf die bestehenden Kernthemen ausgerichtet und flankierend dazu umgesetzt wurden, gelang es, Spielräume für Innovationen zu schaffen und auf akute Handlungsbedarfe zu reagieren. Gleichzeitig konnten Synergien mit dem bilateralen BMZ-Portfolio genutzt werden. Die Kernthemen und EZ-Programme wurden so konzipiert, dass sie sich gegenseitig ergänzten, wobei Schnittstellen zwischen den EZ-Programmen explizit identifiziert und bearbeitet wurden, was die Zielerreichung beförderte.

Innerhalb der EZ-Programme ist die Kohärenz nicht durchgängig gegeben. Vor allem im derzeitigen Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen den Ansprüchen eines integrierten Ansatzes und der tatsächlichen Umsetzbarkeit. Hier steht die EZ vor einer Herausforderung: Einerseits besteht der Anspruch, durch eine ganzheitliche Bearbeitung von Umwelt- und Klimafragen über

verschiedene Themen hinweg den Bedarfen eines integrierten Ansatzes zu folgen. Andererseits gilt es, einer Fragmentierung des Portfolios entgegenzuwirken, welche die Steuerung und das Erzielen von Synergien erschwert. Angesichts begrenzter finanzieller Mittel bedarf es einer Reflexion, wie ein integrierter Ansatz in Zukunft umgesetzt werden kann, ohne das Portfolio zu überfordern. Hierfür sind eine strategische Fokussierung sowie eine koordinierte Abstimmung und Arbeitsteilung mit anderen Akteuren im Sektor notwendig.

Diskrepanzen zwischen dem Ambitionsniveau der formulierten Ziele und dem Einflussbereich der deutschen EZ sowie Defizite in der EZ-Programmgestaltung erschweren die wirkungsorientierte Steuerung des Portfolios. Das Portfolio in Peru weist Schwachstellen in der Definition der Ziele auf: Ziele sind teilweise zu ambitioniert formuliert und damit nicht realistisch. Dies zeigt sich sowohl auf der politisch-strategischen Ebene der Länderstrategie als auch auf Ebene der EZ-Programme. Bei der Analyse der EZ-Programme stellte sich zudem heraus, dass die Programmzielindikatoren teilweise ihre Ziele nicht vollständig messen und Zielwerte teilweise unzureichend bestückt sind. Aussagen zur Zielerreichung auf EZ-Programmebene lassen sich auf dieser Basis kaum treffen und erschweren die wirkungsorientierte Steuerung im BMZ.

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.

Umsetzungshinweise:

- Das BMZ und die DOs sollten Schnittstellen zwischen den EZ-Programmen und den Einzelvorhaben im Gestaltungsspielraum (einschließlich SI, RV und GV) explizit identifizieren und bearbeiten. Hier kann an die Erfahrungen aus der Vergangenheit angeknüpft werden. Mit Blick auf die SI, GV und RV sowie die Förderkredite bieten sich zudem Potenziale für die Pilotierung innovativer Ansätze, mit dem Ziel, diese zukünftig in das BMZ-finanzierte bilaterale Portfolio zu integrieren.
- Darüber hinaus könnte das BMZ den Gestaltungsspielraum noch gezielter für die Bearbeitung dringender entwicklungs-politischer Bedarfe in Wert setzen.

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.

Umsetzungshinweis:

- Im Rahmen der EZ-Programmbildung sollten die DOs sicherstellen, dass die Ziele auf der EZ-Programmebene realistisch formuliert und geeignete Indikatoren zur Messung der Zielerreichung identifiziert werden. Hier stellt sich die Herausforderung der (gewünschten) Nutzung von Partnersystemen einerseits und der notwendigen Passgenauigkeit und Messbarkeit der Indikatoren mit Blick auf die angestrebten Wirkungen andererseits. Hierzu könnten die DOs mit den peruanischen Partnern in Austausch treten, um zu prüfen, inwieweit die Förderung von Monitoringkapazitäten stärker durch die Vorhaben adressiert werden könnten.

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.

Synergien durch den komplementären Einsatz von TZ und FZ zeigten sich insbesondere im Zusammenwirken von PBL und technischer Beratung, insgesamt ist die Verzahnung der Instrumente aber noch ausbaufähig. Durch den komplementären Einsatz von TZ und FZ konnte die gemeinsame Zielausrichtung in einzelnen Handlungsfeldern und EZ-Programmen gestärkt und die Zielerreichung verbessert werden.

Unterschiedliche Arbeitsweisen der DOs sowie teilweise erhebliche Verzögerungen bei der Implementierung von FZ-Vorhaben haben die synergetische Verzahnung von FZ und TZ in der Vergangenheit jedoch erschwert. Auch wenn die Prozesse der TZ und FZ nur bedingt synchronisiert werden können, bestehen doch Möglichkeiten für eine stärkere Verzahnung, die bislang nicht vollständig ausgeschöpft wurden.

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.

Umsetzungshinweise:

- Um den Einsatz von FZ und TZ noch besser aufeinander abzustimmen und die Instrumente möglichst effizient und komplementär einzusetzen könnte das BMZ gemeinsam mit den DOs *Best-Practice*-Beispiele identifizieren und deren Replikationsfähigkeit prüfen. Bisherige Erfahrungen beispielsweise mit der Kombination aus PBL und Beratung oder mit schriftlichen Kooperationsvereinbarungen könnten dabei genutzt werden. Zugleich könnten die Grenzen der synergetischen Zusammenarbeit reflektiert werden.
- Zudem könnte das BMZ die DOs dazu auffordern, das Zusammenspiel der Module innerhalb der EZ-Programme noch stärker in Wert zu setzen. Dies beinhaltet auch das Monitoring der angestrebten Synergien durch die DOs.

Kooperation mit internen und externen Akteuren

Schlussfolgerung: Die BMZ-finanzierte EZ hat in der Vergangenheit überwiegend projektbezogen 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.

Das BMZ hat in der Vergangenheit erfolgreich mit anderen Gebern kooperiert, sowohl die europäische Global-Gateway-Strategie als auch die *Team Europe Initiative* bieten hierfür weitere Potenziale. Durch die enge Zusammenarbeit mit einzelnen Gebern wie SECO, EU, AFD oder der IDB im Rahmen von Kofinanzierungen wurden Synergien erzielt und Ressourcen gebündelt. Die BMZ-finanzierte staatliche EZ hat zudem in verschiedenen Bereichen – wie beispielsweise bei der Unterstützung des OECD-Beitrittsprozesses – eine Vorreiterfunktion für andere Geber eingenommen, was die Kohärenz befördert hat. Es bedarf aber weiterer Anstrengungen aller Beteiligten sowie einer aktiven und starken Rolle der peruanischen Partnerseite, um die insgesamt schwache Koordination und Abstimmung der Geber zu verbessern. Insbesondere die gemeinsame Strategie *Global Gateway* der EU und die in Peru umgesetzte *Team Europe Initiative* zu *Circular Transition* bieten Anknüpfungspunkte für eine stärkere Zusammenarbeit. Durch den aktuell bestehenden Ko-Vorsitz der deutschen EZ in der Arbeitsgruppe Kreislaufwirtschaft haben sich die diesbezüglichen Abstimmungs- und Koordinierungsmöglichkeiten der deutschen EZ erweitert.

Die Klimapartnerschaft bietet Potenziale, ressortübergreifend Synergien im Klima- und Umweltbereich zu erzielen. Sowohl über die Internationale Klimaschutzinitiative IKI und die seit 2022 bestehende Klimapartnerschaft als auch über Kofinanzierungen ist die deutsche bilaterale EZ mit anderen deutschen und internationalen Akteuren vernetzt. Die Abstimmung zwischen dem BMZ-finanzierten staatlichen Portfolio und der IKI wurde im Laufe der Zeit intensiviert. Die deutsch-peruanische Klimapartnerschaft bietet Potenziale, ressort- und akteursübergreifend an wichtigen Fragen des Klimaschutzes und der Anpassung an Klimarisiken zu arbeiten und diesen somit ein größeres Gewicht zu verleihen.

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und Akteuren der Zivilgesellschaft wird als wichtiger Hebel für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit gesehen. Bislang waren diesbezügliche Bemühungen aber begrenzt und – wie im Wassersektor deutlich wird – teilweise wenig erfolgreich. Zukünftige konzeptionelle Überlegungen zur Einbindung des Privatsektors sollten den informellen Sektor mitberücksichtigen.

Empfehlung 5: Vor dem Hintergrund zunehmender politischer Instabilität 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.

Umsetzungshinweise:

- Das BMZ könnte die Zusammenarbeit im Rahmen der Klimapartnerschaft für die Intensivierung der Ressortabstimmung auch in anderen Bereichen der IKI (beispielsweise Biodiversität) sowie für die Umsetzung strategischer Ziele des bilateralen Portfolios nutzen. Hierfür bedarf es bei den Ressorts und den beteiligten DOs ausreichender finanzieller Mittel sowie personeller Ressourcen für die übergreifende Koordination und das Monitoring. Das BMZ könnte im Dialog mit den für die IKI zuständigen Ressorts die Schnittstellen zwischen dem staatlichen bilateralen Portfolio und der IKI explizit machen und in der strategischen Ausgestaltung des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios berücksichtigen.
- Das BMZ könnte sich aktiv um eine noch stärkere Abstimmung mit anderen Gebern bemühen, um durch ein gebergemeinsames Vorgehen Klima- und Umwelthemen ein größeres Gewicht zu verleihen und Synergien zu nutzen. Die bisherigen Kooperationen bilden dafür eine gute Ausgangsbasis. Insbesondere im Rahmen der TEI zu *Circular Transition* bestehen zudem Chancen für die BMZ-finanzierte staatliche EZ, sich zukünftig noch stärker aktiv und gestaltend einzubringen. Das BMZ könnte die Zusammenarbeit mit den beteiligten Mitgliedsstaaten ausbauen und gemeinsam mit den DOs die Potenziale für Kofinanzierungen identifizieren.
- Das BMZ könnte gemeinsam mit den DOs reflektieren, wie und in welchen Bereichen eine stärkere Einbeziehung des Privatsektors möglich ist. Der große informelle Sektor stellt in Peru eine Herausforderung für die effektive Umsetzung von Reformen dar und sollte bei diesen Überlegungen zumindest mitberücksichtigt werden. Für die Bearbeitung von Querschnittsthemen beziehungsweise die Verankerung von BMZ-Qualitätsmerkmalen wie „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ oder „Anti-Korruption und Integrität“ könnten das BMZ und die DOs die Möglichkeiten für eine stärkere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft prüfen.

5.2 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 Interessenkonflikten begegnen zu können. Diese Stakeholder umfassen neben staatlichen Organisationen, lokale Gemeinschaften, vulnerable Bevölkerungsgruppen sowie weitere private und zivilgesellschaftliche Akteure.*

Trotz der erzielten Erfolge bestehen insbesondere beim Waldschutz, aber auch bei der Schutzgebietsförderung hohe Risiken für die Nachhaltigkeit. Der mithilfe der deutschen EZ erfolgte Aufbau von Institutionen und gesetzlichen Rahmenwerken war wesentlich für den Schutz der Biodiversität in Peru. Die erzielten Fortschritte können aber nur mittels einer langfristigen und kontinuierlichen Förderung durch nationale und internationale Akteure aufrechterhalten werden. Schutz- und Nutzungsinteressen stehen auch in Peru zunehmend in Konkurrenz zueinander. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung, der hohe Anteil der informellen Wirtschaft und konfligierende politische Interessen bergen hohe Risiken für den zukünftigen Erhalt der Biodiversität.

Die gleichzeitige Berücksichtigung sozioökonomischer Entwicklungsbedarfe, wirtschaftlicher Interessen und des Ziels ökologischer Nachhaltigkeit stellt insbesondere im Forstsektor eine große Herausforderung dar und erfordert Ansätze, die alle beteiligten Interessengruppen ausreichend in den Blick nehmen. Die Konkurrenz zwischen Umwelt- und Biodiversitätsschutz und wirtschaftlichen Interessen wird im Forstsektor besonders deutlich. Der Ansatz der deutschen EZ, Biodiversitätsschutz mit sozioökonomischer Entwicklung zu verbinden, ist ein wichtiger Grundpfeiler für die Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen. Im Forstsektor stößt die BMZ-finanzierte staatliche EZ aufgrund wirtschaftlicher Interessen der peruanischen Regierung, die dem Erhalt der Biodiversität und dem Waldschutz entgegenstehen, jedoch zunehmend an Grenzen. Ein weiterer Ausbau der extraktiven Industrien wird sich kaum verhindern lassen, jedoch können

gesetzliche Regelungen dazu beitragen, den dadurch entstehenden ökologischen Schaden einzudämmen. Hierfür bedarf es eigener Anstrengungen und des politischen Willens der peruanischen Regierung, bestehende Gesetze und Verordnungen umzusetzen. Dabei ist es wichtig, Interessen und Bedarfe der unterschiedlichen Stakeholder ausreichend zu berücksichtigen und Lösungsansätze zu entwickeln, um bestehenden Interessenskonflikten begegnen zu können. Zu den Stakeholdern zählen neben staatlichen Instanzen lokale Gemeinschaften, vulnerable Bevölkerungsgruppen sowie weitere private und zivilgesellschaftliche Akteure. Dem informellen Sektor kommt dabei eine besondere Rolle zu, da gesetzliche Regelungen dort deutlich schwerer umzusetzen sind und häufig nicht greifen. Auch wenn sich diese Spannungsfelder nicht auflösen lassen, gilt es Ansätze zu entwickeln, um diese bestmöglich zu adressieren.

Die langjährige und enge Kooperation mit den peruanischen Partnern bietet gute Voraussetzungen für die zukünftige Zusammenarbeit im Kernthema. Das BMZ ist der wichtigste bilaterale Geber im Bereich Biodiversitäts- und Waldschutz und verfügt durch die langjährige und enge Zusammenarbeit mit den staatlichen Partnern über gute Kontakte zu den Entscheidungsträger*innen in der peruanischen Umweltpolitik. Das in der Vergangenheit aufgebaute Vertrauen bietet Chancen, auch bei nachlassenden Reformdynamiken Eigenanstrengungen der peruanischen Regierung zu unterstützen und gemeinsame Lösungsansätze zu identifizieren, damit Biodiversitäts- und Waldschutz in Peru auch zukünftig auf der politischen Agenda stehen.

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 mit Akteuren aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft identifiziert werden. Vor dem Hintergrund steigender Armutsraten sollten sozioökonomische Bedarfe und Rechte lokaler und vulnerabler Bevölkerungsgruppen verstärkt berücksichtigt werden.

Umsetzungshinweise und Optionen für die Weiterentwicklung:

- Die Bearbeitung der Themen „Wald“ und „Biodiversität“ innerhalb eines EZ-Programms bietet Potenziale für die Umsetzung eines integrierten Ansatzes, der dazu genutzt werden kann, die Abstimmung und Kooperation zwischen den verantwortlichen Institutionen auf peruanischer Seite (MINAM/MIDAGRI) weiter zu verbessern. Zudem bietet das Zusammenwirken von TZ und FZ in den jeweiligen Themenfeldern die Chance auf Synergieeffekte. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Synergiepotenziale zwischen FZ und TZ nicht immer ausgeschöpft werden konnten, was unter anderem auf unterschiedliche Zeithorizonte und Arbeitsweisen der beteiligten Organisationen zurückzuführen ist. Die Entwicklung eines EZ-Programms über zwei Aktionsfelder hinweg ist aus entwicklungspolitischer Sicht begründbar. Das BMZ könnte zudem prüfen, inwieweit eine Fokussierung des EZ-Programms, beispielsweise durch eine engere thematische Eingrenzung oder durch eine stärkere regionale Konzentration der Maßnahmen, sinnvoll wäre.
- Alternativ könnte die Option geprüft werden, zwei an den Aktionsfeldern „Biodiversität“ und „Wald“ orientierte EZ-Programme aufzulegen. Hierbei bestünde allerdings das Risiko, dass Synergiepotenziale weniger genutzt und inhaltlich sinnvolle Abstimmungen und Verzahnungen sowohl zwischen den Modulen als auch auf Seiten der Partner weiter eingeschränkt würden. Zudem wäre zu prüfen, ob eine Aufteilung in zwei EZ-Programme vereinbar mit den verfügbaren Ressourcen wäre und ob sie hinsichtlich der Anzahl und der inhaltlichen Ausrichtung der Module sinnvoll erscheint.
- Angesichts des Risikos der Priorisierung wirtschaftlicher Interessen zulasten ökologischer Ziele, bedarf es auch zukünftig eines intensiven politischen Dialogs sowie einer weiteren Stärkung der für den Umweltschutz verantwortlichen Institutionen und Akteure, damit die eingeleiteten Reformen weitergeführt werden können. Eine besondere Aufmerksamkeit könnte dabei der Unterstützung der Reformakteure bei den staatlichen Partnern und der Förderung der interministeriellen Zusammenarbeit, vor allem zwischen dem Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium, zukommen. Insbesondere gilt es, langfristig eine ausreichende Finanzierung der Umweltinstitutionen sicherzustellen und hier auch die Partner in die Pflicht zu nehmen. Um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, könnten neben den bereits bestehenden beziehungsweise angestrebten Kooperationen mit anderen Gebern (beispielsweise mit der DCI oder dem Green Climate Fund) gezielt weitere Kooperationsmöglichkeiten mit Akteuren aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft eruiert werden. Ein arbeitsteiliges Vorgehen und die Bündelung von Ressourcen könnten dazu beitragen, besser auf negative Trends reagieren zu können.
- Maßnahmen zur sozioökonomischen Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen wie die Förderung sozialökologisch nachhaltiger Wertschöpfungsketten könnten weiter ausgebaut werden, um wirtschaftliche Interessen und ökologische Nachhaltigkeit besser in Einklang zu bringen. Hierfür könnten verstärkt Kooperationsmöglichkeiten mit dem Privatsektor gesucht werden. Die Entwaldungsrichtlinie der EU hat hier wichtige politische Impulse geliefert, die im Waldsektor auch bereits aufgegriffen werden. Gleichzeitig ist es wichtig, die mit der wirtschaftlichen Nutzung verbundenen Risiken kontinuierlich zu überprüfen, um negative Umweltfolgen zu vermeiden.

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

Schlussfolgerung: Das BMZ-Engagement im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ 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, während im Bereich Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung Herausforderungen mit Blick auf die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit deutlich werden.

Im Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“ mangelt es an der Umsetzung eines kohärenten und fokussierten Ansatzes. Im Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ setzt die BMZ-finanzierte staatliche EZ mit der Förderung vieler verschiedener Themen und der Arbeit mit diversen Akteuren ein sehr umfassendes Portfolio um. Im EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru“ werden neben den Modulen im Bereich Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung zudem die Themen Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft, Abfall und Transport bearbeitet. Durch die Vielzahl der bearbeiteten Themen ist das Portfolio kleinteilig und fragmentiert, was die strategische Steuerung erschwert und das Wirkpotenzial einschränkt. Auch wenn ein ganzheitlicher Ansatz in dem Aktionsfeld konzeptionell sinnvoll erscheint, zeigt sich derzeit vielmehr eine Themenfragmentierung als ein strategisch fokussierter Ansatz. Aufgrund der zum Teil kurzen Implementierungszeit lassen sich – mit Ausnahme des Wasserbereichs – noch keine Aussagen zu den erzielten Wirkungen treffen. Potenziale zeigen sich im Verkehrs- und Transportsektor, wo beispielsweise durch den Aufbau der Behörde ATU Reformbemühungen für eine bessere Integration der städtischen Verkehrssysteme in Lima sichtbar werden. Auch im Bereich der Kreislaufwirtschaft bestehen Potenziale, unter anderem durch die TEI im Bereich *Circular Transition*. Der große informelle Sektor in Peru stellt jedoch ein erhebliches Risiko für den Ausbau einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft dar, das berücksichtigt werden sollte.

Schwierige Rahmenbedingungen im Wassersektor behindern die Erreichung nachhaltiger Veränderungen und können nur beseitigt werden, wenn der politische Wille für strukturelle Reformen zukünftig gewährleistet ist. Die langjährige Förderung des Wassersektors zeigte bislang vor allem auf regulatorischer Ebene Verbesserungen. Trotz der wichtigen und auch sichtbaren Arbeit mit den Behörden im Wassersektor konnten die von der BMZ-finanzierten EZ unterstützten Reformen bislang nur eingeschränkt breitenwirksame Verbesserungen für die Bevölkerung auf der subnationalen Ebene entfalten. Fortschritte werden vor allem durch die sehr komplexe und fragmentierte Institutionenlandschaft im peruanischen Wassersektor behindert, die sich in den ländlichen Regionen stärker als im urbanen Raum zeigt. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen im Wassersektor sind die Möglichkeiten der deutschen EZ, substantielle Veränderungen für die breite Bevölkerung zu erzielen, begrenzt, solange die strukturellen Probleme nicht gelöst werden können. Gleichzeitig ist vor dem Hintergrund zunehmender Klimawandelfolgen die Verfügbarkeit von Wasser und dessen Qualität eines der wichtigsten Zukunftsthemen für Peru und steht in engem Zusammenhang mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Auch wenn Klima- und Umweltwirkungen gegenüber Aspekten der Versorgungssicherheit für die peruanische Regierung weniger im Vordergrund stehen, wurden mit den von der deutschen EZ unterstützten Reformen im Wassersektor wichtige Maßnahmen zur Klimawandelanpassung und grundlegende Weichenstellungen für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung im (Ab-)Wassersektor gelegt.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte sein Engagement im Aktionsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ noch 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.

Umsetzungshinweise und Optionen für die Weiterentwicklung:

- Um die konkreten Wirkungen der Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die angestrebte Minderung von Treibhausgasemissionen zu überprüfen, könnten die DOs für Module, die als besonders klimarelevant eingestuft werden oder an denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht, nach deren Abschluss Modulevaluierungen durchführen. Dies umfasst insbesondere die Module zum Ausbau der Fahrradwege und zur Unterstützung eines klimafreundlichen und nachhaltigen städtischen Verkehrssystems. Der Zeitpunkt der Überprüfung sollte so gewählt werden, dass die angestrebten Wirkungen realistisch eintreten können und valide messbar sind.
- Für die Bündelung und Fokussierung des BMZ-finanzierten staatlichen Portfolios bieten sich verschiedene Optionen an:
 1. Die Aufteilung des bestehenden EZ-Programms und die Bündelung der Module in zwei thematisch stärker fokussierten EZ-Programmen innerhalb des Aktionsfelds „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Dabei sind je nach zukünftiger thematischer Ausrichtung verschiedene Varianten denkbar:
 - **Variante A:** EZ-Programm 1 „Städtische Dienstleistungen, Umwelt- und Klimaschutz“ mit den Modulen zu Wasser, Abfall und Kreislaufwirtschaft; EZ-Programm 2 „Nachhaltige Mobilität“ mit den Modulen zu Transport.
 - **Variante B:** EZ-Programm 1: „Nachhaltige Stadtentwicklung“ mit den Modulen zu Kreislaufwirtschaft, Transport, Abfall und Energie; EZ-Programm 2: „(Siedlungs-)Wasserwirtschaft und Abwasserentsorgung“.
 2. Überführung der Module im Wasserbereich in ein eigenes Aktionsfeld „Wasser“ im Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ entsprechend den Vorgaben des BMZ.
 3. Beendigung des Engagements im Wassersektor.
- Jede Option birgt Chancen und Risiken. Die jeweiligen Vor- und Nachteile der aufgeführten Optionen müssten im Detail ausgearbeitet und geprüft werden. Insbesondere die dritte Option ist mit hohen Risiken verbunden, und es bedürfte einer sorgfältigen Prüfung der Konsequenzen, die ein Exit aus dem Wasserbereich nach sich ziehen würde, sowie einer entsprechenden Strategie, um negative Folgen zu vermeiden. Unabhängig von den Optionen sollte langfristig die Anzahl der Module im Aktionsfeld reduziert werden, um eine Überfrachtung der EZ-Programme zu vermeiden.
- Bei einer Weiterführung des Engagements im Wassersektor sollte das BMZ – unter Berücksichtigung der sich perspektivisch verstärkenden Wasserknappheit in Peru sowie der schwierigen institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen – seinen Förderansatz kritisch reflektieren. Dabei ist es wichtig, den eigenen Handlungsspielraum realistisch einzuschätzen und im Dialog mit den peruanischen Partnern zu überlegen, in welchen Bereichen die BMZ-finanzierte staatliche EZ zukünftig unterstützen kann, um für eine bessere Implementierung der verabschiedeten Regelungen zu sorgen. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn der politische Wille auf Partnerseite vorhanden ist, strukturelle Reformen umzusetzen, die eine ausreichende Finanzierung des Sektors sicherstellen und die beteiligten Akteure in die Pflicht nehmen.

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.

Durch die inhaltliche Anknüpfung der bearbeiteten Themen im Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ an die anderen Kernthemen des Portfolios konnten in der Vergangenheit Synergien geschaffen werden, die die Wirksamkeit der Maßnahmen befördert haben. Das BMZ-Engagement im Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ wurde im Zeitverlauf immer stärker flankierend zu den anderen Kernthemen umgesetzt. Beispiele für die Nutzung daraus entstandener Synergien sind die Unterstützung von gesetzlichen Reformen im Wasser- und Umweltbereich sowie die gezielte Kapazitätsstärkung von staatlichen Partnern, um die Qualität der Dienstleistungserbringung und die Umsetzung von Reformen zu verbessern. Bereits im ersten EZ-Programm „Gute Regierungsführung in Peru“ wurden Schnittstellen gezielt bearbeitet. Mit dem EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung“ erfolgte eine weitere Fokussierung auf die Umsetzung der OECD-Reformen, die auch Umweltfragen betreffen. Trotz allgemein nachlassender Reformdynamiken bleibt der OECD-Beitritt eine wichtige Priorität der peruanischen Regierung und gleichzeitig ein relevanter Treiber für die von der deutschen EZ unterstützten Maßnahmen und Ziele im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik.

Mit Unterstützung der BMZ-finanzierten staatlichen EZ konnten vor allem Reformprozesse auf nationaler Ebene vorangebracht werden. Für deren breitenwirksame Umsetzung bedarf es weiterer Unterstützung auf der subnationalen Ebene. Mit der Konzentration auf die Umsetzung der Reformen im Rahmen des OECD-Beitrittsprozesses erfolgte eine Fokussierung des BMZ-Engagements auf die nationalen Reformprozesse. Zwar wird beispielsweise über die Unterstützung von regionalen Entwicklungsagenturen auch die Entwicklung in den Regionen gefördert. Dennoch zeigt sich, dass die eingeleiteten Reformen zur Verwaltungsmodernisierung und Verbesserung der staatlichen Dienstleistungserbringung auf der subnationalen Ebene bislang nur eingeschränkt Wirkungen entfalten. Über die Stärkung des im EZ-Programm bereits umgesetzten Mehrebenenansatzes bestehen Potenziale, die Institutionalisierung und Umsetzung von Reformen auf der subnationalen Ebene weiter voranzubringen. Eine Weiterführung des Aktionsfelds und die Adressierung der regionalen Disparitäten sind vor dem Hintergrund zunehmender politischer und sozioökonomischer Spannungen auch aus einer konflikt- und risikomindernden Perspektive bedeutsam.

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.

Umsetzungshinweise und Optionen für die Weiterentwicklung:

- Im Rahmen der Weiterentwicklung des EZ-Programms „Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung“ könnten das BMZ und die DOs reflektieren, inwieweit durch eine gezielte Unterstützung von Reformen, bei denen Anknüpfungspunkte an die anderen beiden Kernthemen des Portfolios bestehen, Synergiepotenziale noch besser in Wert gesetzt werden können, um die Ausrichtung des Portfolios auf Biodiversitäts- und Klimaschutz weiter zu stärken.
- Neben Anknüpfungspunkten im Portfolio, die sich mit Umwelt- und Klimathemen ergeben, könnten das BMZ und die DOs zudem prüfen, inwieweit sich Bezüge zu den OECD-Empfehlungen für die Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit herstellen lassen beziehungsweise inwieweit Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsthema noch mehr im Aktionsfeld verankert werden könnte. Dies entspräche den vom BMZ ausgegebenen Zielen einer feministischen Entwicklungspolitik. Denkbar wäre die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit bei der Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen oder die Förderung der Einführung von entsprechenden Beschwerdemechanismen.

6.

LITERATUR

- ACNUDH (2023)**, „Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú“, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Genf, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Acosta, S. (2024)**, „Lima es la ciudad con peor tráfico vehicular de América Latina, según índice TomTom Traffic“, RPP, <https://rpp.pe/lima/actualidad/lima-es-la-ciudad-con-peor-trafico-vehicular-de-america-latina-segun-indice-tomtom-traffic-noticia-1545306> (zugegriffen 21.08.2024).
- Acuerdo Nacional (ohne Datum)**, „Políticas de Estado“, *Acuerdo Nacional Unidos para crecer*, <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/> (zugegriffen 21.08.2024).
- AFD (2021)**, „Andean Region Regional Strategy 2020–2024“, Agence Française de Développement (AFD), Paris, <https://www.afd.fr/en/ressources/andean-region-2020-2024-regional-strategy> (zugegriffen 21.08.2024).
- Amine, M., N. Herforth, J. Ihl und M. Kiefer (2021)**, *Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ- Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2021_Myanmar/DEval_Bericht_2021_Wirkungsorientierung_Evaluierbarkeit_EZ-Programme_web.pdf (zugegriffen 14.11.2022).
- Amnesty International (2024)**, „The State of the World’s Human Rights“, Nr. POL 10/7200/2024, London, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/7200/2024/en/> (zugegriffen 21.08.2024).
- APCI (2012)**, „Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012“, Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/714669/PNCTI-2012-es.pdf> (zugegriffen 22.08.2024).
- APCI (2019)**, „Marco de Asociación España-Peru 2019–2022“, Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Madrid, https://www.cooperacionspanola.es/wp-content/uploads/documentos/map_peru_2019_2022_4.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- APCI (2023)**, „Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030“, Agencia Peruana de Cooperación Internacional, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4466913/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20Internacional%20al%202030.pdf?v=1682111026> (zugegriffen 21.08.2024).
- Astbury, B. und F.L. Leeuw (2010)**, „Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation“, *American Journal of Evaluation*, Vol. 31, Nr. 3, S. 363–381, doi: 10.1177/1098214010371972.
- Avellán, L., S. Brito, J. Leon-Díaz und G. Lotti (2022)**, „Trends and Features of Policy-Based Lending at the Inter-American Development Bank“, Technical Note No IDB-TN-02544, Inter-American Development Bank, Washington D.C., doi: 10.18235/0004438.
- BCRP (2024a)**, „Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2024-2025“, Reporte de Inflación, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2024/marzo/reportede-inflacion-marzo-2024.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- BCRP (2024b)**, Deuda Pública, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/trimestrales/resultados/PN03432FQ/html/1999-1/2024-1/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Bergmann, J., K. Vinke, C.A. F. Palomino, S. Gleixner, C. Gornott, R. Laudien, A. Lobanova, J. Ludescher und H.J. Schellnhuber (2021)**, *Assessing the Evidence:*

Climate Change and Migration in Peru, Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK) and International Organization for Migration (IOM), Potsdam/Genf, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/assessing-the-evidence-peru.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).

Bertelsmann Stiftung (2024), „BTI 2024 Country Report – Peru“, Gütersloh, https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_PER.pdf (zugegriffen 21.08.2024).

Bielek, I. (2016), „PBL: Ein effizientes Instrument zur Unterstützung fortgeschrittener Entwicklungsländer“, Nr. 33, *Entwicklungspolitik Kompakt*, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2016-09-15-EK_PBL_DE.pdf (zugegriffen 21.08.2024).

BMZ (2008), „Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik“, BMZ-Konzept Nr. 161, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

BMZ (2013), „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, Strategiedokument Nr. 5/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

BMZ (2015a), „Mit gemeinsamen Werten und Interessen Zukunft gestalten: Die neue Lateinamerikapolitik des BMZ“, Positionspapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

BMZ (2015b), „Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern. Gemeinsam Verantwortung wahrnehmen – nachhaltige Entwicklung gestalten“, Positionspapier Nr. 4/2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

BMZ (2021a), „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit: Leitlinien des BMZ“, Strategiedokument Nr. 4, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin, <https://www.bmz.de/resource/blob/92884/bmz-leitlinien-evaluierung-2021.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).

BMZ (2021b), „Zukunft gemeinsam gestalten strategische Zusammenarbeit mit Globalen Partnern“, Positionspapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin, <https://www.bmz.de/resource/blob/86794/bmz-positions-papier-globale-partner.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).

BMZ (2023a), „Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik“, Positionspapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin, <https://www.bmz.de/resource/blob/163468/positions-papier-lateinamerika-karibik.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).

BMZ (2023b), „Leitfaden ‚Was ist Official Development Assistance (ODA)?‘“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin, <https://www.bmz.de/resource/blob/141382/leitfaden-was-ist-oda-barrierefrei.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).

BMZ (2024), „Klima- und Entwicklungspartnerschaften“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klima-und-entwicklungspartnerschaften> (zugegriffen 21.08.2024).

Bohnet, M., S. Klingebiel und P. Marschall (2018), „Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts“, Nr. 15, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, doi :10.23661/dp15.2018.

BRH (2021), „Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Prüfung Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit“, Nr. Teil I – Steuerung im BMZ, Bundesrechnungshof, Bonn.

- Brox, A. (2024)**, „Neues Forstgesetz fördert Entwaldung und bedroht indigene Völker“, Informationsstelle Peru e.V., <https://www.infostelle-peru.de/indigene-und-regenwald/neues-forstgesetz-foerdert-entwaldung-und-bedroht-indigene-voelker/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Bundesregierung (2023)**, „Klimaaußenpolitikstrategie“, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Carrasco, G., C. Chumpitaz, D. Leiva, E. Rodríguez, J. Yamamoto, P. Burga, C. Arámbulo, G. Guerrero und K. Talla (2014)**, „Investing in Children in Peru A Methodology and Monitoring Framework“, Ministry of Economy and Finance (MEF), Ministry of Women and Vulnerable Populations (MIMP), Ministry of Development and Social Inclusion (MIDIS), Roundtable on Poverty Reduction (MCLCP), United Nations Children’s Fund (UNICEF), Lima, <https://www.unicef.org/peru/media/2091/file/Ingl%C3%A9s%20-%20Investing%20in%20Children%20in%20Peru.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Causemann, B., R. Hummelbrunner und T. Mutter (2014)**, „Systemische Ansätze in der Evaluation: Arbeitspapier Nr. 4 des AK Entwicklungspolitik“, *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 13, Nr. 1, S. 184–189.
- CBD und UNDP (2021)**, „Aichi Biodiversity Target 11 Country Dossier: PERU“, Convention on Biological Diversity und United Nations Development Programme, New York, <https://www.cbd.int/pa/doc/dossiers/peru-abt11-country-dossier2021.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- CEPLAN (2011)**, „Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021“, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima.
- CEPLAN (2019)**, „Visión del Perú al 2050“, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima. **CEPLAN (2022)**, „Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050“, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima, <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/4637571-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050> (zugegriffen 21.08.2024).
- CEPLAN (2023a)**, „Análisis Geoespacial del Estrés Hídrico y el Manejo de Cuencas a Nivel Nacional, Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégico, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)“, Lima, <https://observatorio.ceplan.gob.pe/publicacion/detalle/301> (zugegriffen 21.08.2024).
- CEPLAN (2023b)**, „Perú: alto riesgo de vulnerabilidad debido a crisis del agua“, Gob.pe, <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/690049-peru-alto-riesgo-de-vulnerabilidad-debido-a-crisis-del-agua> (zugegriffen 21.08.2024).
- Chiquetto, J., P. Machado, D. Mouette und F. Ribeiro (2024)**, „Air quality improvements from a transport modal change in the São Paulo megacity“, *Science of The Total Environment*, Vol. 945, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.173968>.
- Climate Watch (2024)**, Climate Watch Data, https://www.climatewatchdata.org/data-explorer/historical-emissions?historical-emissions-data-sources=climate-watch@historical-emissions-end_year=2020@historical-emissions-gases=all-ghg@historical-emissions-regions=PER@historical-emissions-sectors=total-including-lucf%2Ctotal-including-lucf@historical-emissions-start_year=2010@page=1@sort_col=country@sort_dir=ASC (zugegriffen 21.08.2024).
- COEECI (2024)**, „Carta a la Comunidad Internacional: Preocupaciones por la Modificación de la Ley APCI en Perú“, Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), Lima, https://6bv783.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2024/06/20240603-COEECI-Carta-a-Comunidad-Internacional_Preocupaciones-Modificacion-Ley-APCI-Peru_CD-GTSC.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- ComexPerú (2022)**, „El 86% de las mypes peruanas fueron informales en 2021 y sus ventas fueron un 27% menores que las de 2019“, Pese a Reactivación Económica, 26.08.2022, <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-86-de-las-mypes-peruanas-fueron-informales-en-2021-y-sus-ventas-fueron-un-27-menores-que-las-de-2019-pese-a-reactivacion-economica> (zugegriffen 21.08.2024).

- CONTRALAFI (2018)**, „National Policy and Plan Against Money Laundering and Terrorist Financing“, Strategiedokument, Multi-sectorial Executive Commission against Money Laundering and Terrorist Financing, Lima, https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/LIST_INTERES/files/VERSIONES%20EN%20INGLES.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- Convention on Biological Diversity (2024)**, „The Convention on Biological Diversity“, <https://www.cbd.int/convention> (zugegriffen 21.08.2024).
- Corporación Latinobarómetro (2023)**, „Informe 2023 Recesión Democrática de América Latina“, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (zugegriffen 21.08.2024).
- Cuadros, F. (2024)**, „PBI peruano crecerá 2,5% este 2024, según el Banco Mundial“, *La República*, 09.01.2024, <https://larepublica.pe/economia/2024/01/09/banco-mundial-economia-peruana-crecera-25-este-2024-210717> (zugegriffen 21.08.2024).
- Davies, R. und J. Dart (2005)**, *The ‘Most Significant Change’ (MSC) Technique – A Guide to Its Use*, doi: 10.13140/RG.2.1.4305.3606.
- Delahais, T. und J. Toulemonde (2012)**, „Applying contribution analysis: Lessons from five years of practice“, *Evaluation*, Vol. 18, Nr. 3, S. 281–293, doi: 10.1177/1356389012450810.
- Delahais, T. und J. Toulemonde (2017)**, „Making rigorous causal claims in a real-life context: Has research contributed to sustainable forest management?“, *Evaluation*, Vol. 23, Nr. 4, S. 370–388, doi: 10.1177/1356389017733211.
- Deutscher Bundestag (2021)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Beeck, Alexander Graf Lambsdorff, Dr. Christoph Hoffmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: Reformkonzept „BMZ 2030“ versus Lateinamerika- und Karibik-Initiative des Auswärtigen Amts“, Drucksache des Deutschen Bundestages, Nr. 19/27489, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927489.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Deutscher Bundestag (2023)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, Edgar Naujok, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/5194 – Globale Partner in der Entwicklungszusammenarbeit - Peru“, Drucksache des Deutschen Bundestages, Nr. 20/5423, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/054/2005423.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- DiCicco-Bloom, B. und B.F. Crabtree (2006)**, „The qualitative research interview“, *Medical Education*, Vol. 40, Nr. 4, S. 314–321, doi: 10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x.
- DIE und GIZ (ohne Datum)**, „Impact Evaluation Governance Program Peru DIE-GIZ Peru Accompanying Research Project“, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), https://www.idos-research.de/uploads/tx_veranstaltung/Panel_1_Jochmann_GIZ_Camacho_DIE_GIZ_Governance_Program_Peru.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- EU (2022)**, „Republic of Peru – Multi-annual Indicative Programme 2021–2027“, European Union, Brüssel, https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/a6acbc28-c5ac-4f0b-a880-cdc833d62c6c_en (zugegriffen 21.08.2024).
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO (2024)**, „The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms“, The State of the World, Rom, doi: 10.4060/cd1254en.
- FFP (2023)**, „Fragile States Index Annual Report 2023“, The Fund for Peace, Washington D.C., <https://fragilestatesindex.org/2023/06/14/fragile-states-index-2023-annual-report/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Flick, U. (2014)**, *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*, 6. Auflage, Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, Reinbek bei Hamburg.

- Freedom House (2023)**, „Peru: Freedom in the World 2023 Country Report“, <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2023> (zugegriffen 21.08.2024).
- Freedom House (2024)**, „Peru: Freedom in the World 2024 Country Report“, <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2024> (zugegriffen 21.08.2024).
- Freeman, W. (2024)**, „Peru’s Anti-Law Enforcement Turn Is a Threat to Regional Stability“, *Americas Quarterly*, <https://www.americasquarterly.org/article/perus-anti-law-enforcement-turn-is-a-threat-to-regional-stability/> (zugegriffen 27.08.2024).
- Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011)**, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco.
- GAFILAT (2019)**, „Mutual Evaluation Report of Peru“, Evaluierung, Nr. 4, Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Buenos Aires, <https://biblioteca.gafilat.org/?p=6172> (zugegriffen 21.08.2024).
- GEO BOSQUES (ohne Datum)**, *Bosque y pérdida de bosque*, Daten, <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php> (zugegriffen 09.04.2024).
- GIZ (2023)**, „Proceso de adhesión a la OCDE en Perú Una oportunidad para mejorar las políticas públicas con enfoque en la ciudadanía“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Lima, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2024-es-peru-oecd-accession-process.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Gläser, J. und G. Laudel (2010)**, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, 3. Auflage, Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Global Forest Watch (ohne Datum)**, Peru Deforestation Rates & Statistics | GFW, <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PER/?map=eyJjYW5Cb3VuZCI6dHJlZXo%3D> (zugegriffen 21.08.2024).
- Global Witness (2023)**, „Standing Firm – The Land and Environmental Defenders on the Frontlines of the Climate Crisis“, London, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Goertz, G. (2017)**, *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: an Integrated Approach*, Princeton University Press, Princeton.
- GPEDC (2016)**, Global Partnership Monitoring Dashboard, <https://www.effectivecooperation.org/pastmonitoringgrounds> (zugegriffen 21.08.2024).
- GPEDC (2018)**, Global Partnership Monitoring Dashboard, <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/monitoring-data> (zugegriffen 21.08.2024).
- Hartinger, S.M., M. Yglesias-González, L. Blanco-Villafuerte, Y.K. Palmeiro-Silva, A.G. Lescano, A. Stewart-Ibarra, D. Rojas-Rueda, O. Melo, B. Takahashi, D. Buss, M. Callaghan, F. Chesini, E.C. Flores, C. Gil Posse, N. Gouveia, S. Jankin, Z. Miranda-Chacon, N. Mohajeri, J. Helo, L. Ortiz, C. Pantoja, M.F. Salas, R. Santiago, M. Sergeeva, T. Souza De Camargo, A. Valdés-Velásquez, M. Walawender und M. Romanello (2023)**, „The 2022 South America report of The Lancet Countdown on health and climate change: trust the science. Now that we know, we must act“, *The Lancet Regional Health – Americas*, Vol. 20, S. 100470, doi:10.1016/j.lana.2023.100470.
- Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk (2019)**, *Länderportfolioreviews: Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2019_Laenderportfolioreviews/Deval_Laenderportfolioreview_2019_DE.pdf (zugegriffen 13.08.2020).
- Heidebrecht, J. (2018)**, „Was ist „Policy Based Lending“? Überblick über die Funktionsweise und Einsatzmöglichkeiten eines neuen Finanzierungsinstruments für fortgeschrittene

Partnerländer“, Materialien zur Entwicklungsfinanzierung, Nr. 2, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main.

HRW (2024), „World Report 2024: Events Of 2023“, *Annual Report of Human Rights*, Nr. 34, Human Rights Watch, New York, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/01/World%20Report%202024%20LOWRES%20WEBSPREADS_o.pdf (zugegriffen 21.08.2024).

IDB (2022), „Peru – IDB Group Country Strategy with Peru 2022–2026“, Inter-American Development Bank, Washington D.C., <https://www.iadb.org/en/who-we-are/country-offices/country-strategies> (zugegriffen 21.08.2024).

IKI (2024), „Peru | Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)“, <https://www.international-climate-initiative.com/peru/> (zugegriffen 21.08.2024).

IMD (2024), *IMD World Competitiveness Yearbook 2024*, International Institute for Management Development, Lausanne.

IMF (ohne Datum), „Peru and the IMF“, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Countries/PER> (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (2023a), „Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico, Instituto Nacional de Estadística e Informática“, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5625702/4985657-peru-formas-de-acceso-al-agua-y-saneamiento-basico-nro-10.pdf?v=1703947163> (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (2023b), „Brechas de Género, 2023: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres“, El Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5841958/5181683-peru-brechas-de-genero-2023-avances-hacia-la-igualdad-de-mujeres-y-hombres.pdf?v=1711049380> (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (2023c), „Situación de la Población Peruana al 2023. Una mirada hacia los jóvenes“, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1911/libro.pdf (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (2024a), „Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria, 2014-2023. Informe Técnico“, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6578175/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023.pdf?v=1720047420> (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (2024b), „Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, Endes 2023“, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6389989/5601739-resumen-peru-encuesta-demografica-y-de-salud-familiar-endes-2023.pdf?v=1716478980> (zugegriffen 21.08.2024).

INEI (ohne Datum), „ECONOMÍA Serie Mensual del IPC Lima Metropolitana“, Instituto Nacional de Estadística e Informática, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indicetematico/economia/> (zugegriffen 09.04.2024).

IOM (2024), „Venezuelan migrant and refugee situation: Regional Response Overview“, International Organization for Migration, Genf, <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd1481/files/appeal/documents/Regional%20Response%20Overview%20%28Jan%20-%20March%202024%29.pdf> (zugegriffen 27.08.2024).

IRENA (2024), „Energy Profile Peru“, International Renewable Energy Agency, https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Statistics/Statistical_Profiles/South%20America/Peru_South%20America_RE_SP.pdf (zugegriffen 22.08.2024).

Jain, D. und G. Tiwari (2016), „How the present would have looked like? Impact of non-motorized transport and public transport infrastructure on travel behavior, energy consumption and CO₂ emissions – Delhi, Pune and Patna“, *Sustainable Cities and Society*, Vol. 22, S. 1-10, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2016.01.001>.

Johns Hopkins University & Medicine und Coronavirus Resource Center (2023), „Peru – COVID-19 Overview – Johns Hopkins“, <https://coronavirus.jhu.edu/region/peru> (zugegriffen 21.08.2024).

Johnson, R.B., A. J. Onwuegbuzie und L.A. Turner (2007), „Toward a definition of mixed methods research“, *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1, Nr. 2, S. 112–133, doi:10.1177/1558689806298224.

- Kaplan, M., D. Busemann und K. Wirtgen (2020)**, *Dreieckskooperationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Key Biodiversity Areas (2024)**, KBA Global Dataset, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTY5Mzk5ZjctYmU1MiooOTA4LTlkNjktNWZiYTJjYmYoNDUwliwidCI6IjMxNTUyMGY1LTJhYmUtNGRhZihhMjY4LTk5NTU5ODgzYTY4NSIsImMiOjhg> (zugegriffen 09.04.2024).
- KfW (2017)**, „Ex-post Evaluierungsbericht KV Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung Huancavelica (BMZ-Nr. 2000 66 423)“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-L-P/Peru_Huancavelica_D_2017.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2018)**, „Ex-post Evaluierungsbericht – Sektorreformprogramm Umwelt“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-L-P/Peru_SBHUmwelt_2018_D.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2019a)**, „Ex-post Evaluierungsbericht, Sektorreformprogramm Siedlungswasserwirtschaft“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-L-P/Peru_SWW_2019_D.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2019b)**, „Ex-post Evaluierungsbericht, Grundbildungsprogramm“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-L-P/Peru_Grundbildung_2019_D.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2019c)**, „Ex-post Evaluierungsbericht, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung Pisco“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-L-P/Peru_Pisco_2019_D.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2021)**, „Unterstützung der Implementierung von REDD+ in Peru“, IKI-Projektevaluierungsbericht, Nr. P-174, 2. Evaluierungszyklus 2017-2021 der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI), KfW Entwicklungsbank, <https://www.international-climate-initiative.com/iki-medien/publikation/unterstuetzung-der-implementierung-von-redd-in-peru-new62751089d134e852776326/> (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2024a)**, „Better community relations in Peru Reforms aim to provide more efficient government services“, KfW Entwicklungsbank, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/SDG-portal/SDG-16/Projectexp_Peru/ (zugegriffen 21.08.2024).
- KfW (2024b)**, „Nachhaltiger Stadtverkehr in Peru“, KfW Entwicklungsbank, <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/SDG-Portal/SDG-11/Peru/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Levitsky, S. (2018)**, „Peru: The Institutionalization of Politics without Parties“, in Mainwaring, S. (Hrsg.), *Party Systems in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 326–356, doi:10.1017/9781316798553.012.
- Levitsky, S. und M. Zavaleta (2019)**, *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*, Ariel, Barcelona.
- Luque Mogrovejo, R. (2022)**, „El sistema de monitoreo de conflictos sociales“, Adjunto para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo de Perú, Medellín, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/10/Presentaci%C3%B3n-Rolando-Luque-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-de-Per%C3%BA.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Mäder, S. (2013)**, „Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode. Entwicklungsgeschichte, Potenziale und Formen“, *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 12, Nr. 1, S. 23–51, <https://www.waxmann.com/artikelART101249> (zugegriffen 21.08.2024).

- Mayne, J. (2012)**, „Contribution analysis: Coming of age?“, *Evaluation*, Vol. 18, Nr. 3, S. 270–280, doi:10.1177/1356389012451663.
- Mayne, J. (2019)**, „Revisiting Contribution Analysis“, *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 34, Nr. 2, S. 171–191, doi:10.3138/cjpe.68004.
- Mayring, P. (2018)**, „Gütekriterien qualitativer Evaluationsforschung“, *Zeitschrift für Evaluation*, Nr. 1/2018, S. 11–24, <https://www.waxmann.com/artikelART102411> (zugegriffen 21.08.2024).
- Metro de Lima – Línea 2 (2024)**, „La Línea 2 movilizó a más de 530 mil usuarios en su primer mes de operaciones“, *Metro de Lima – Línea 2*, <https://www.metrolima2.com/2024/01/22/la-linea-2-movilizo-a-mas-de-530-mil-usuarios-en-su-primer-mes-de-operaciones/> (zugegriffen 21.08.2024).
- MIMP (2019)**, „Política Nacional de Igualdad de Género“, Decreto Supremo, N° 008-2019-MIMP, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Lima, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/305292/ds_008_2019_mimp.pdf?v=1554389372 (zugegriffen 21.08.2024).
- MINAM (2014)**, „Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021“, *Plan de Acción 2014–2018*, Ministerio del Ambiente, Lima, <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/diversidadbiologica.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- MINAM (2015)**, „Estrategia Nacional ante el Cambio Climático“, Ministerio del Ambiente, Lima, <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- MINAM (2019)**, „Inventario nacional de gases de efecto invernadero 2019“, INGEI 2019 Archivos – Infocarbono, <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2019/> (zugegriffen 21.08.2024).
- MINAM (2023a)**, „Sector Ambiente Diagnóstico de Brechas del Sector Ambiente (PMI 2024-2026)“, Ministerio del Ambiente, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4057239/Diagn%C3%B3stico%20de%20brechas%20%28PMI%202024-2026%29.pdf?v=1674252261> (zugegriffen 21.08.2024).
- MINAM (2023b)**, „Tercer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático“, Ministerio del Ambiente, Lima, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5610579/4976320-231220_tbur_dgccd.pdf?v=1703778466 (zugegriffen 21.08.2024).
- Mongabay (2024)**, „Deforestation statistics for Peru“, <https://worldrainforests.com/deforestation/archive/Peru.htm> (zugegriffen 09.04.2024).
- Muñoz, D. (2024)**, „Relator especial de la ONU por ley que controla las ONG: ‚Viola los derechos de los pueblos indígenas‘“, *La República*, 15.6.2024, <https://larepublica.pe/politica/2024/06/15/relator-especial-de-la-onu-por-ley-que-controla-las-ong-viola-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-congreso-296025> (zugegriffen 21.08.2024).
- MVCS (2023)**, „Plan Nacional de Saneamiento 2022–2026“, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento“, Lima, <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/2586312-399-2021-vivienda> (zugegriffen 21.08.2024).
- Nachrichtenpool Lateinamerika (19.06.2024)**, „Geplante Gesetzesänderungen gefährden die Arbeit von NROs“, *Nachrichtenpool Lateinamerika npla.de*, <https://www.npla.de/thema/politik-gesellschaft/geplante-gesetzesanderungen-gefaehrden-die-arbeit-von-nros/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Noceda, W. (2024)**, „El tamaño de las economías ilegales en el Perú“, *Amchamnews*, <https://amcham.org.pe/news/el-tamano-de-las-economias-ilegales-en-el-peru/#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20las%20econom%C3%ADas,de%20la%20mitad%20del%20total> (zugegriffen 21.08.2024).

- OECD (2015)**, „Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment“, *OECD Development Pathways*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2016a)**, „Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations“, *OECD Development Pathways*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264264670-en.
- OECD (2016b)**, „Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality“, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264260054-en.
- OECD (2020)**, „Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru“, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/54253639-en.
- OECD (2021)**, „Water Governance in Peru“, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/568847b5-en.
- OECD (2022a)**, „Roadmap for the OECD Accession of Peru“, Meeting of the Council at Ministerial Level, 9–10 June 2022, OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2022\)24/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2022)24/FINAL/en/pdf) (zugegriffen 21.08.2024).
- OECD (2022b)**, „Gender Equality in Peru: Towards a Better Sharing of Paid and Unpaid Work“, *Gender Equality at Work*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/e53901b5-en.
- OECD (2023a)**, Creditor Reporting System, Stats OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/development/data/creditor-reporting-system_dev-cred-data-en (zugegriffen 13.04.2023).
- OECD (2023b)**, „OECD Economic Surveys: Peru 2023“, *OECD Economic Surveys*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/081e0906-en.
- OECD (2023c)**, „Peru | OECD“, <https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/> (zugegriffen 03.04.2023).
- OECD (2023d)**, „Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 2 Follow-Up Report: Peru“, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/ce3b2b2e-en.
- OECD (2023e)**, „Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review“, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/d51d43b1-en.
- OECD und Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2017)**, „OECD Environmental Performance Reviews: Peru 2017“, *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264283138-en.
- OHCHR (2024a)**, „Peru: Changes to forestry law will threaten survival of indigenous peoples, UN expert warns“, Pressemitteilung, 31.01.2024, The Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/peru-changes-forestry-law-will-threaten-survival-indigenous-peoples-un> (zugegriffen 21.08.2024).
- OHCHR (2024b)**, „We must urgently find our way back to peace“, says High Commissioner Volker Türk as he presents his global update to the 56th session of the Human Rights Council“, Rede, gehalten auf der 56th session of the Human Rights Council, Genf, <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/06/we-must-urgently-find-our-way-back-peace-says-high-commissioner> (zugegriffen 21.08.2024).
- Profonanpe (2023)**, „Reserva Nacional Illescas fortalece su gestión con nueva infraestructura“, Profonanpe, <https://profonanpe.org.pe/reserva-nacional-illescas-fortalece-su-gestion-con-nueva-infraestructura/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Rodrigo, M. F., G. Gotz, O. Peña-Habib, M. J. Loayza und A. Barcellos (2022)**, *Independent Country Program Review, Peru 2017–2021*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., doi: 10.18235/0004384.

- RSF (2024)**, „Rangliste der Pressefreiheit 2024“, Reporter ohne Grenzen, https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2024/RSF_Rangliste_der_Pressefreiheit_2024.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- Santos, A. und A.M. Werner (2015)**, *Peru: Staying the Course of Economic Success*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- SBS (2018)**, „Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing Risks in Sectors: Methodology and Practical Experience in the Mining, Fishery and Timber Sector in Peru“, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Lima, [https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/Resumen_Eval_Sectorial_Riesgo_ingles_\(web\).pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/Resumen_Eval_Sectorial_Riesgo_ingles_(web).pdf) (zugegriffen 21.08.2024).
- von Schiller, A. (2020)**, *Applying Rigorous Impact Evaluation in GIZ Governance Programmes: Results of a GIZ Initiative on Impacts in Governance*, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn, <https://www.idos-research.de/buchveroeffentlichungen/article/applying-rigorous-impact-evaluation-in-giz-governance-programmes-results-of-a-giz-initiative-on-impacts-in-governance/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Schmitt, J. (2018)**, *No More Black Boxes – Working with causal mechanisms in evaluations*, DEval Policy Brief, Nr. 10/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Policy_Briefs/2018_10_Kausalmechanismen/DEval_Policy_Brief_Causal_Mechanism_2018_EN.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- Schmitt, J. (2020)**, „The Causal Mechanism Claim in Evaluation: Does the Prophecy Fulfill?“, *New Directions for Evaluation*, Vol. 2020, Nr. 167, S. 11–26, doi: 10.1002/ev.20421.
- SECO (2021)**, „Peru – Cooperation Programme 2021–2024“, State Secretariat for Economic Affairs, Bern, <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/de/home/dokumentation/kooperationsprogramme/entwicklungszusammenarbeit-sued/peru-2021-2024.html> (zugegriffen 21.08.2024).
- Shimizu, T., S. Isoda und Japan Techno Co., Ltd. (2022)**, „Evaluation of Japan’s ODA to the Republic of Peru“, Third Party Evaluation Report, Ministry of Foreign Affairs of Japan, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2021/pdfs/peru.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Statista (2024a)**, *Superficie dedicada al cultivo de coca en los países productores de cocaína entre 2018 y 2022*, <https://es.statista.com/estadisticas/1462701/superficie-dedicada-al-cultivo-de-coca-en-los-paises-productores-de-cocaina/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Statista (2024b)**, *Peru: Entwicklung der CO₂-Emissionen von 1960 bis 2022*, Statista, Datenbank, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1382056/umfrage/entwicklung-der-co2-emissionen-in-peru/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Tapella, E., P. Rodríguez-Bilella, J.C. Sanz, J. Chavez-Tafur und J. Espinosa Fajardo (2022)**, *Sowing @ Harvesting, Participatory Evaluation Handbook*, 2nd English edition, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Team Europe Initiative (ohne Datum)**, „Peru Circular Transition“, https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/peru/peru-circular-transition_en (zugegriffen 21.08.2024).
- TomTom (2023)**, „TomTom traffic index Ranking 2023“, <https://www.tomtom.com/traffic-index/ranking/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Tonkin, K., H. Silver, J. Pimentel, A.M. Chomat, I. Sarmiento, L. Belaid, A. Cockcroft und N. Andersson (2021)**, „How beneficiaries see complex health interventions: a practice review of the Most Significant Change in ten countries“, *Archives of Public Health*, Vol. 79, Nr. 18, doi: 10.1186/s13690-021-00536-0.
- Trading Economics (2024)**, „Peru – Credit Rating“, <https://tradingeconomics.com/peru/rating> (zugegriffen 21.08.2024).

- Transparencia Economía Peru (2024)**, „Consulta Amigable Consulta de Ejecución del Gasto“, <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2024&ap=ActProy> (zugegriffen 21.08.2024).
- Transparency International (2023)**, „Corruption Perceptions Index 2023“, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023> (zugegriffen 09.04.2024).
- UN (ohne Datum)**, „Peru: Country (or area) | SDG 6 Data“, <https://www.sdg6data.org/en/country-or-area/peru> (zugegriffen 09.04.2024).
- UNDP und Independent Evaluation Office (ohne Datum)**, „Primary vs. Secondary Data“, <https://erc.undp.org/methods-center/methods/data-collection-approaches-and-methods/primary-secondary> (zugegriffen 21.08.2024).
- UNEP (2023)**, „Pollution Action Note – Data you need to know“, <https://www.unep.org/interactives/air-pollution-note/> (zugegriffen 21.08.2024).
- UNODC (ohne Datum)**, „Country: Peru Illicit financial flows from cocaine trafficking“, United Nations Office on Drugs and Crime, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/IFF/6_Peru_-_IFFs_from_Cocaine_Trafficking.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- U.S. Department of State (ohne Datum)**, „2022 Country Reports on Human Rights Practices: Peru“, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/peru/> (zugegriffen 21.08.2024).
- USAID (2020)**, „Country Development Cooperation Strategy (CDCS)“, Strategiepapier, Washington D.C., https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-07/CDCS-Peru-May-2025_1.pdf (zugegriffen 21.08.2024).
- Valdés Conroy, H., O. Azuara Herrera, M.E. Corrales, Á. González, J.C. Di Tuta, U. Haarsager, M.P. Mendieta Umaña, A. Molina, A. Palomino, N. Ramírez und A. Ramirez-Goldin (2016)**, „Peru 2012–2016, Country Program Evaluation“, Inter-American Development Bank, Washington D.C., doi:10.18235/0010672.
- Valdés, R., C. Basombrío und D. Vera (2021)**, *Las economías criminales y su impacto en el Perú ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Cómo? ¿Dónde?*, 1. digitale Auflage, Capital Humano y Social S.A., Lima, <https://www.kas.de/documents/269552/0/Libro+Final+Econom%C3%ADas+Criminales+y+su+Impacto+en+el+Per%C3%BA.pdf/843cce71-8505-21e5-301d-cc0d1c8d3711?version=1.0&t=1631915827752> (zugegriffen 21.08.2024).
- Vara-Horna, A. (2014)**, „Gewalt gegen Frauen und ihre finanziellen Folgen für Unternehmen in Peru“, Universität San Martín de Porres, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Lima/Eschborn, <https://www.administracion.usmp.edu.pe/investigacion/files/giz2014-0387de-costos-violencia-mujeres-empresas-peru.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- Vásquez Benavente, L. (2024)**, „Cuatro Relatores Especiales de la ONU alertan que cambios en Ley APCI contra las ONG “afectaría a los derechos humanos“, Infobae, <https://www.infobae.com/peru/2024/06/24/congreso-cuatro-relatores-especiales-de-la-onu-alertan-que-cambios-en-ley-apci-contras-las-ong-afectaria-a-los-derechos-humanos/> (zugegriffen 21.08.2024).
- Verano, P. (2023)**, „¿Por qué es preocupante que el Perú no haya presentado las cifras de inseguridad alimentaria ante la ONU?“, RPP, 24.07.2023, <https://rpp.pe/peru/actualidad/inseguridad-alimentaria-peru-informe-onu-2023-cifras-noticia-1496449> (zugegriffen 21.08.2024).
- von Werthern, A. (2019)**, *Theoriebasierte Evaluation. Entwicklung und Anwendung eines Verfahrensmodells zur Programmtheoriekonstruktion*, Springer VS, Wiesbaden.
- Wencker, T. (2022)**, *Die Verteilung von Mitteln für die Deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

- Wencker, T., G. Kühltau, I. Mank und K. Moull (2024)**, *Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Minderung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- World Bank (2017a)**, „Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System“, Report No. 112433-PE, World Bank, Washington D.C., <http://hdl.handle.net/10986/32431> (zugegriffen 21.08.2024).
- World Bank (2017b)**, „Country Partnership Framework for the Republic of Peru for the Period 2017–2021, Nr. 112299“, World Bank, Washington D.C., https://www.cambridge.org/core/product/identifier/Soo20818300008201/type/journal_article (zugegriffen 23.03.2023).
- World Bank (2022a)**, „World Bank Group. 2022. Peru Country Climate and Development Report“, CCDR Series, World Bank, Washington, D.C., <http://hdl.handle.net/10986/38251> (zugegriffen 21.08.2024). World Bank (2022b), „Peru Systematic Country Diagnostic Update“, World Bank, Washington D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/099610010172223753/pdf/BOSIB0418bbe9e0a70bf08067956be82e6c.pdf?_gl=1*jhd5dt*_gcl_au*MTM1NzU1MTUyMi4xNzlyOTUxNzEy (zugegriffen 21.08.2024).
- World Bank (2023a)**, „Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment, Overview Report“, World Bank, Washington D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042523145533834/pdf/P17673806236d70120a8920886c1651ceea.pdf?_gl=1*hvkcaf*_gcl_au*OTk1ODQzOTU3LjE3MjE4OTM3ODI (zugegriffen 21.08.2024).
- World Bank (2023b)**, „Perú Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica, Diagnóstico de Seguridad Hídrica“, World Bank, Washington D.C., <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062023100539218/pdf/P17363613a3d660c3196f01df44105add01.pdf> (zugegriffen 21.08.2024).
- World Bank (2024a)**, „Macro Poverty Outlook for Peru: April 2024 – Datasheet (English)“, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099016204052429147/pdf/IDU14ces763b1469914fe91950b1bf2ac9dd5512.pdf?_gl=1*nccr42*_gcl_au*MTM1NzU1MTUyMi4xNzlyOTUxNzEy (zugegriffen 21.08.2024).
- World Bank (2024b)**, *Country Data: Peru*, World Development Indicators database, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2@country=PER> (zugegriffen 22.11.2024).
- Wülser, G. (2020)**, „Most significant change“, *Swiss Academies of Arts and Sciences: td-net toolbox for co-producing knowledge*, Vol. 4, Nr. 15, doi: 10.5281/ZENODO.3717069.

7.

ANHANG

7.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

Kategorien	Verständnis
übertrroffen	Das untersuchte Portfolio übertrifft das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium deutlich. Befunde belegen ein deutlich über dem Anspruchsniveau liegendes Ergebnis.
erfüllt	Das untersuchte Portfolio erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen die Erfüllung des Anspruchsniveaus.
größtenteils erfüllt	Das untersuchte Portfolio erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium größtenteils. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen, überwiegen.
teilweise erfüllt	Das untersuchte Portfolio erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium teilweise. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen bzw. widerlegen, halten sich die Waage.
kaum erfüllt	Das untersuchte Portfolio erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium kaum. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus widerlegen, überwiegen.
verfehlt	Das untersuchte Portfolio verfehlt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen eine Verfehlung des Anspruchsniveaus.

Quelle: DEval, eigene Darstellung

7.2 Evaluierungsmatrix⁴⁶

OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage	Unterevaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Datengrundlage/ Datenanalyse	Kommentar
A. Relevanz: Inwieweit war/ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru entwicklungspolitisch relevant?	A.1: Inwieweit sind die Ziele der BMZ-finanzierten und -gesteuerten staatlichen EZ mit Peru an den globalen, regionalen und länderspezifischen Politiken und Prioritäten insbesondere der beteiligten und betroffenen Regierungspartner ausgerichtet und berücksichtigen die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen?	Die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ist ausgerichtet auf Perus formulierte (A.1.1) relevante globale (A.1.3), regionale und länderspezifische Maßnahmen und Prioritäten (A.1.2) und berücksichtigt die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (A.1.4).	Datengrundlage: semistrukturierte Interviews Strategiedokumente Programm- und Projektdokumente interne Berichte und Protokolle Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: Portfolioanalyse qualitative Inhaltsanalyse Most Significant Change deskriptive Statistik	
	A.2: Inwieweit ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru so konzipiert, dass damit wesentliche Entwicklungs-herausforderungen im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen, ökonomischen und politischen Entwicklungsfelder) in Peru bearbeitet werden können?	Die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru adressiert wesentliche entwicklungspolitische Herausforderungen (A.2.1) durch einen ganzheitlichen Ansatz für nachhaltige Entwicklung (A.2.3 & A.2.4) und durch die Nutzung der komparativen Vorteile (A.2.2).		
	A.3: Inwieweit ist die Konzeption der laufenden Länderstrategie und EZ-Programme im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems und die dahinterliegenden Wirkungsannahmen hinreichend präzise und plausibel und die Qualität der Steuerung angemessen?	Die Konzeption der laufenden Länderstrategie und der EZ-Programme ist insofern ausreichend präzise und plausibel, als dass sie auf relevanten Daten, Analysen und Studien basiert (A.3.1), präzise und plausible Ziele, Kernprobleme, Zielgruppe(n), Wirkungshypothesen, Risiken und Annahmen aufweist, die in den Strategie- und Umsetzungsdokumenten (Länderstrategie, Programmdokumente) klar dargelegt sind (A.3.2), und den Anforderungen an Wirkungsorientierung entspricht (A.3.3).		A.3 und D.3 wurden gemeinsam im Rahmen von A.3 bearbeitet.
	A.4: Inwieweit wurde die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru im Verlauf ihrer Umsetzung von 2010 bis 2022 aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen rechtzeitig und angemessen angepasst?	Die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ist dank rechtzeitiger und präziser Berichterstattung (A.4.1), rechtzeitiger und angemessener Initiierung (A.4.2) und dokumentierter Umsetzung (A.4.3) von Anpassungsmaßnahmen in der Lage, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.		

⁴⁶ Im Inceptionbericht war bei einzelnen Unterevaluierungsfragen eine Fokussierung auf ausgewählte EZ-Programme angedacht. In der Durchführung der LPE wurde diese Eingrenzung aufgehoben, um umfassende Erkenntnisse zum BMZ-finanzierten staatlichen Portfolio in Peru zu erlangen.

OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage	Unterevaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Datengrundlage/ Datenanalyse	Kommentar
B. 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?	B.1: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme und die anderen Maßnahmen außerhalb der EZ-Programme kohärent und komplementär geplant?	Die BMZ-finanzierten EZ-Programme und die anderen Maßnahmen außerhalb der EZ-Programme wurden kohärent und komplementär geplant, da eine übergreifende Abstimmung stattgefunden hat (B.1.1), die Instrumente (TZ/FZ) komplementär geplant wurden (B.1.2) und die räumliche Kohärenz (regionaler Fokus) beachtet wurde (B.1.3).	Datengrundlage: semistrukturierte Interviews Onlinebefragung Strategiedokumente Programm- und Projektdokumente interne Berichte und Protokolle Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: Portfolioanalyse qualitative Inhaltsanalyse deskriptive Statistik	B.1 und B.2 wurden gemeinsam beantwortet.
	B.2: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme und die anderen Maßnahmen außerhalb der EZ-Programme kohärent und komplementär umgesetzt (B.2)?	Die BMZ-finanzierten EZ-Programme und die anderen Maßnahmen außerhalb der EZ-Programme wurden komplementär und kohärent implementiert, da die Ziele konsistent sind (B.2.1), es sowohl in der Theorie als auch in der Praxis nachvollziehbar ist, wie portfolioübergreifende Synergien umgesetzt wurden (B.2.2) und wie die Koordination zu strategisch und operativ kohärentem Handeln führt (B.2.3).		B.3 und B.4 wurden gemeinsam bearbeitet.
	B.3: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme kohärent und komplementär zu den strategischen Zielen der IKI im Partnerland Peru geplant (B.3)?	Die BMZ-finanzierten EZ-Programme wurden kohärent und komplementär zu den strategischen Zielen der IKI in Peru geplant, indem die Ziele mit den strategischen Zielen der IKI abgestimmt wurden (B.3.1) und die operative Verknüpfung der BMZ-finanzierten Programme mit der IKI in den Planungsdokumenten reflektiert wird (B.3.2).		
	B.4: Inwieweit wurden/werden die BMZ-finanzierten EZ-Programme kohärent und komplementär zu den strategischen Zielen der IKI im Partnerland Peru umgesetzt (B.4)?	Die BMZ-finanzierten EZ-Programme wurden kohärent und komplementär zu den Zielen der IKI in Peru implementiert, da (B.4.1) ressortübergreifende Austauschformate mit der IKI genutzt wurden (B.4.2), Koordinationsmechanismen für ein kohärentes/konsistentes strategisches und operatives Management wurden und (B.4.3) eine Überschneidung der Maßnahmen vermieden wurde.		
	B.5: Inwieweit sind Konzeption und Umsetzung der BMZ-finanzierten EZ-Programme in Peru kohärent mit den Maßnahmen der Hauptgeber koordiniert?	Das Design und die Implementierung der EZ-Programme in Peru sind kohärent koordiniert mit den Aktivitäten anderer Geber, da in Theorie und Praxis nachvollziehbar ist, wie die Programme mit den Aktionsfeldern anderer wesentlicher Geber abgestimmt sind (B.5.1), und die deutsche EZ Austauschformate mit anderen Gebern nutzt, um mögliche Berührungspunkte mit der deutschen EZ zu koordinieren (B.5.2).		
	B.6: Inwieweit wurden in den vom BMZ finanzierten EZ-Programmen die Systeme der Partner zur Entwicklung von Indikatoren und zur Formulierung von Zielen genutzt?	In den vom BMZ finanzierten EZ-Programmen wurden die Systeme der Partner genutzt, um Indikatoren zu entwickeln und Ziele zu formulieren, indem die koordinierende DO eine Prüfung der Anwendbarkeit der Partnersysteme im Rahmen der Programmplanung durchgeführt hat (B.6.1) und die Programmberichterstattung nationale Daten zur Fortschrittmessung beinhaltet (B.6.2).		

OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage	Unterevaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Datengrundlage/ Datenanalyse	Kommentar	
C. Effizienz: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru die Ressourcen effizient genutzt?	C.1: Wie wurden die bilateralen Mittel und zusätzlichen Mittel nach Instrumenten und Vorhabentypen unterteilt und welche Vor- und Nachteile ergaben sich durch deren Einsatz?	deskriptive Frage, kein Anspruchsniveau, keine Bewertung	Datengrundlage: Semistrukturierte Interviews Onlinebefragung Programm- und Projektdokumente Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: Portfolioanalyse qualitative Inhaltsanalyse deskriptive Statistik		
	C.2: Sind die zugesagten Mittel des BMZ in Peru in einem angemessenen Zeitrahmen beauftragt und ausgezahlt worden?	Die zugesagten Mittel des BMZ in Peru wurden innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens (C.2.1) und ohne weitere Verzögerung (C.2.2) planmäßig (C.2.3) beauftragt und ausgezahlt.			
	C.3: Haben die Aktionsfelder mit dem größten Mittelvolumen angemessen zu den wesentlichen Veränderungen beigetragen?	Die Aktionsfelder mit dem größten Mittelvolumen haben plausibel (C.3.1) und angemessen (C.3.2) zu den wesentlichen positiven Veränderungen beigetragen).			Frage konnte nicht beantwortet werden.
D. Effektivität: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ihre Ziele erreicht?	D.1: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ihre in den Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen angestrebten Ziele erreicht?	Die vom BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru hat nachweislich ihre Ziele erreicht, da die abgeschlossenen Programme die vorgesehenen Programmziele gemessen an den jeweiligen Indikatoren erreicht haben (D.1.1), die Erreichung der vorgesehenen Programmziele plausibel ist (D.1.2) und innerhalb der Schwerpunkte die relevanten Querschnittsthemen berücksichtigt und erreicht wurde bzw. plausibel dazu beigetragen wurde (D.1.3).	Datengrundlage: narrative Interviews semistrukturierte Interviews Fokusgruppendifkussion Onlinebefragung Strategiedokumente Programm- und Projektdokumente interne Berichte und Protokolle Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: qualitative Inhaltsanalyse Most Significant Change vertiefte Analyse der Kontribution deskriptive Statistik		
	D.2: Inwiefern haben weitere Faktoren (intern und extern) eindeutig für die Erreichung bzw. Nichterreichung der intendierten Ziele der BMZ-finanzierten Programme eine Rolle gespielt?	deskriptive Frage, kein Anspruchsniveau, keine Bewertung			
	D.3: Inwiefern ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der BMZ-finanzierten Programme seit Inkrafttreten der GVR (2017) als wirkungsorientiert und angemessen zu bewerten?	Die Qualität der Steuerung und Implementierung der BMZ-finanzierten Programme seit Inkrafttreten der GVR (2017) kann als wirkungsorientiert und angemessen bewertet werden, da Programme bei Bedarf angemessen neu ausgerichtet (D.3.1), ein kontinuierliches Risikomanagement durchgeführt (D.3.2) und (D.3.3) nicht-intendierte negative Wirkungen berücksichtigt wurden.			A.3 und D.3 wurden gemeinsam im Rahmen von A.3 bearbeitet.
	D.4: Inwiefern wird in Peru ein klares Profil der BMZ-finanzierten und -gesteuerten staatlichen EZ wahrgenommen?	Die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru hat ein klares Profil, da relevante Akteure der Partnerregierung in Peru das Portfolio der BMZ-finanzierten und -gesteuerten staatlichen EZ mit Peru kennen (D.4.1). Zudem wurde die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru von relevanten Akteuren als fokussiert und zielgerichtet wahrgenommen (D.4.2).			B.2 und D.4 wurden gemeinsam im Rahmen von B.2 bearbeitet.

OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage	Unterevaluierungsfrage	Anspruchsniveau	Datengrundlage/ Datenanalyse	Kommentar
E. Impact: Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru einen Beitrag zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen geleistet?	E.1: Inwieweit können wesentliche Veränderungen mit Blick auf die übergeordneten Ziele festgestellt oder (plausibel) vorhergesagt werden?	Positive wesentliche Veränderungen, insbesondere in Bezug auf die SDGs, den Klimawandel, die Biodiversität und die OECD-Mitgliedschaft (E.1.1-E.1.4) sind in Peru entsprechend der vom BMZ-finanzierten langfristigen Schwerpunkte erkennbar bzw. (plausibel) absehbar.	Datengrundlage: narrative Interviews semistrukturierte Interviews Fokusgruppendifkussion Onlinebefragung Programm- und Projektdokumente interne Berichte und Protokolle Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: qualitative Inhaltsanalyse Most Significant Change vertiefte Analyse der Kontribution deskriptive Statistik	
	E.2: Inwieweit haben die vom BMZ finanzierten EZ-Programme und weitere Maßnahmen plausibel zu den festgestellten oder (plausibel) vorhergesagten übergeordneten Veränderungen in Peru beigetragen?	Die EZ-Programme und andere relevante BMZ-finanzierte Maßnahmen haben plausibel zu den festgestellten oder (plausibel) vorhergesehenen positiven wesentlichen Veränderungen in Peru beigetragen, die den langfristigen BMZ-finanzierten Schwerpunkten entsprechen (E.2.1). Damit haben sie einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Länderstrategie geleistet (E.2.2), was durch ausreichende relevante Informationen über die Fortschritte durch das bestehende Monitoring- und Berichtssystem (E.2.3) sowie von verschiedenen Stakeholdern bestätigt wird (E.2.4).		
	E.3: Inwieweit sind übergeordnete unbeabsichtigte entwicklungs-politische Veränderungen auf die vom BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru zurückführbar?	Die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru vermeidet negative unbeabsichtigte entwicklungs-politische Veränderungen und nutzt erkannte positive unbeabsichtigte Entwicklungsveränderungen durch rechtzeitige Identifizierung von unbeabsichtigte Entwicklungsveränderungen (E.3.1). Entsprechend gibt es eine klare Identifizierung von Handlungs- (E.3.3) bzw. Anpassungsbedarfen (E.3.2) und werden Risiko-managementmaßnahmen ergriffen (E.3.4).		
F. Nachhaltigkeit: Inwieweit sind die Veränderungen, die durch die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru eingetreten sind, nachhaltig?	F.1: Inwieweit bestehen die wesentlichen Veränderungen fort?	Die wesentlichen Veränderungen bleiben bestehen, da die Maßnahmen und ihre Effekte über die Laufzeit hinaus andauern (F.1.1), externe Einflussfaktoren, die potenziell Einfluss auf die Wirkungen haben, antizipiert waren und Managementstrategien entwickelt wurden (F.1.2) und eine mit den Durchführungspartnern abgestimmte Exitstrategie (F.1.3) vorlag.	Datengrundlage: narrative Interviews semistrukturierte Interviews Fokusgruppendifkussion Onlinebefragung Strategiedokumente Programm- und Projektdokumente interne Berichte und Protokolle Evaluierungsberichte Literatur und Sekundärdaten (bspw. CRS, MeMFIS, Latinobarometro, Indizes) Datenanalyse: qualitative Inhaltsanalyse Most Significant Change vertiefte Analyse der Kontribution deskriptive Statistik	F.1 und F.2 wurden gemeinsam bearbeitet.
F.2: Inwieweit sind der politische Partner des BMZ und andere ausgewählte/relevante Gruppen institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership), die identifizierten wesentlichen Veränderungen, zu denen das Portfolio beigetragen hat, über die Zeit aufrechtzuerhalten?	Politische Partner des BMZ und andere relevante Gruppen verfügen über die institutionellen, personellen und finanziellen Kapazitäten und die Eigenverantwortung, um die identifizierten wesentlichen Veränderungen, zu denen das Portfolio beigetragen hat, über die Zeit aufrechtzuerhalten (Dauerhaftigkeit). Die formell/ offiziell beschlossenen strukturellen oder institutionellen Veränderungen wurden nach Abschluss der Maßnahmen umgesetzt (zum Beispiel Implementierung von Gesetzen) (F.2.1).			

7.3 Übersicht der Datenerhebungs- und Datenanalyseinstrumente pro OECD-DAC-Kriterium und Evaluierungsfrage

OECD-DAC Kriterium	Relevanz	Kohärenz	Effektivität	Effizienz	Impact	Nachhaltigkeit
Evaluierungsfrage	Inwieweit war/ist die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru entwicklungspolitisch relevant?	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?	Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru ihre Ziele erreicht?	Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient genutzt?	Inwieweit hat die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru einen Beitrag zu übergeordneten entwicklungs-politischen Wirkungen geleistet?	Inwieweit sind die Veränderungen, die durch die BMZ-finanzierte und -gesteuerte staatliche EZ mit Peru eingetreten sind, nachhaltig?
Datengrundlage						
narrative Interviews	x	x	✓	x	✓	✓
semistrukturierte Interviews	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fokusgruppendifkussion	X	x	✓	x	✓	✓
Onlinebefragung	X	✓	✓	✓	✓	✓
Strategiedokumente	✓	✓	✓	x	x	✓
Programm- und Projektdokumente	✓	✓	✓	✓	✓	✓
interne Berichte und Protokolle	✓	✓	✓	x	x	✓
Evaluierungsberichte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Literatur und Sekundärdaten	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Datenanalyse						
Portfolioanalyse	✓	✓	x	✓	x	X
qualitative Inhaltsanalyse	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Most Significant Change	(✓) ⁴⁷	x	✓	x	✓	(✓)
vertiefte Analyse der Kontribution	X	x	✓	x	✓	(✓)
deskriptive Statistik	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)

⁴⁷ Das Relevanzkriterium wurde im Rahmen von MSC nicht systematisch untersucht. Im Workshop fand jedoch in den Gruppen eine Diskussion zur Relevanz der Hauptveränderungsgeschichte statt.

7.4 Ergänzende Abbildungen und Tabellen zum Bericht

Tabelle 1 Die EZ-Programme und ihre Zuordnung zu den Schwerpunkten und Kernthemen

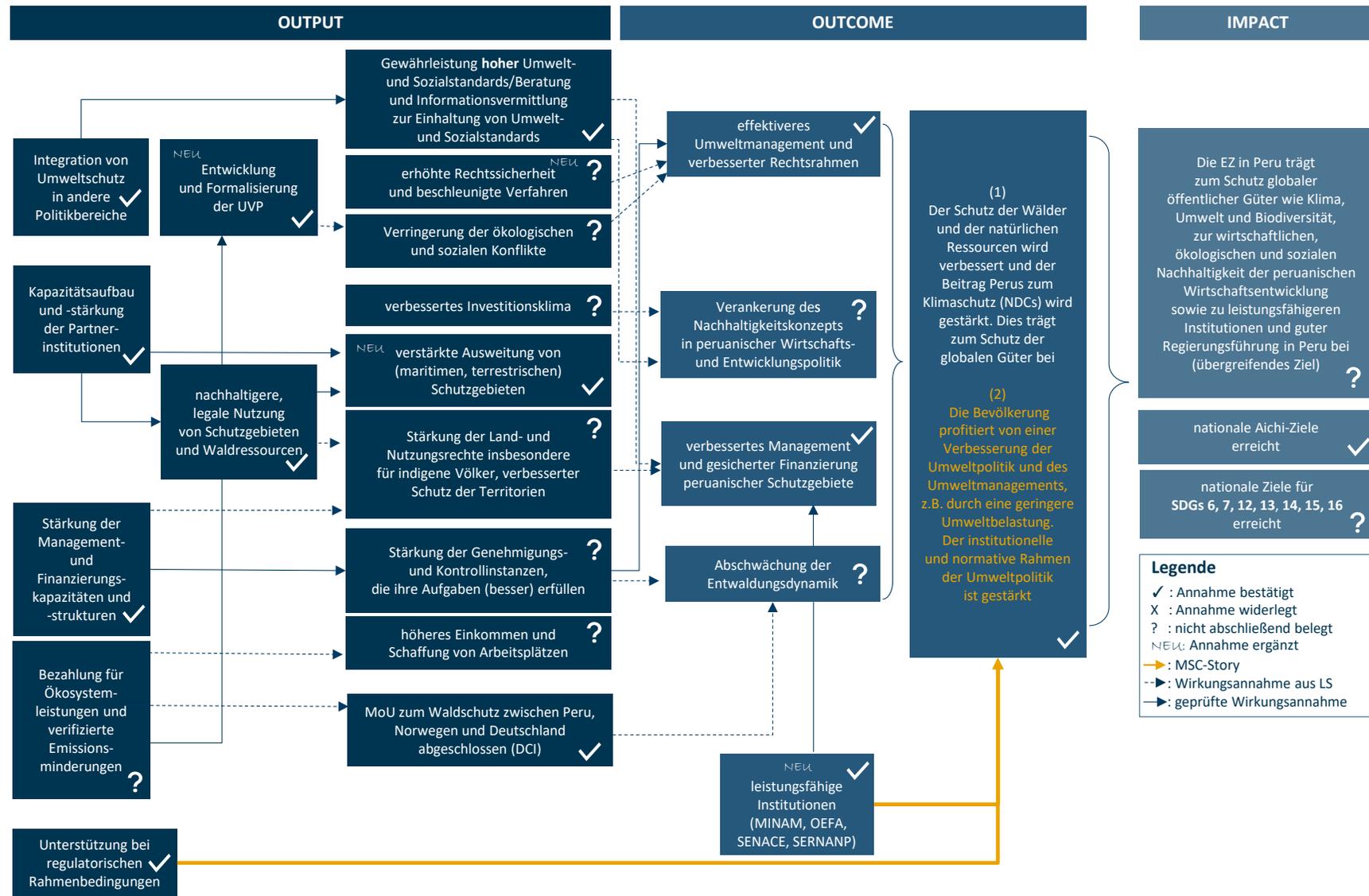
Schwerpunkte	Kernthemen (ab 2020)	EZ-Programme in der zeitlichen Abfolge	
Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen	Erhalt unserer natür- lichen Lebensgrundlagen	Nachhaltige ländliche Entwicklung, Management natürlicher Ressourcen und Klimawandel (2014 bis 2016)	Umweltmanagement, Biodiversität und Wald in Zeiten des Klima- wandels in Peru (2019 bis 2023)
Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung (bis 2016)		Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten (2008 bis 2016)	
Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels (2016 bis 2020)	Klima und Energie, Just Transition		Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels in Peru (2018 bis 2023)
Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	Frieden und gesellschaft- licher Zusammenhalt	Gute Regierungsführung in Peru (2011 bis 2017)	Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungs- erbringung (2018 bis 2023)

Tabelle 2 Zielerreichung der abgeschlossenen EZ-Programme⁴⁸

Kernthema	Zusammenfassung der Zielerreichung nach EZ-Programmindikatoren
Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“	Eine Bewertung der Zielerreichung auf Basis der formulierten Indikatoren ist für beide EZ-Programme im Kernthema nicht möglich. Aufgrund einer unzureichenden Berichterstattung über Ziel- und Ist-Werte der Indikatoren fehlt es für das alte EZ-Programm an grundlegenden Daten, um den Fortschritt und die Zielerreichung messen zu können (Internes Dokument). Auch für das derzeit noch laufenden EZ-Programm ist eine abschließende Bewertung der Zielerreichung auf Basis der Indikatoren nicht möglich. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwaldungsdynamik in Peru wird jedoch ein Programmzielbereich („der Erhalt des Waldes ist verbessert“) als gefährdet erachtet (Internes Dokument).
Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“	Hinsichtlich der Programmzielerreichung lässt sich, gemessen an den festgelegten Indikatoren, für das abgeschlossene EZ-Programm im Wassersektor eine kritische Bilanz ziehen. Die Betrachtung der EZ-Programmberichterstattung des abgeschlossenen EZ-Programms „Trinkwasser und Sanitärversorgung in ausgewählten Städten“ zeigt, dass zum Programmende keiner der Zielindikatoren erfüllt wurden. Für das EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung in Zeiten des Klimawandels“ konnte eine abschließende Bewertung der Zielerreichung zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht vorgenommen werden (Interne Dokumente).
Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“	Während die Programmzielindikatoren des abgeschlossenen EZ-Programms überwiegend erfüllt wurden, lässt sich für das laufende Programm noch keine Aussage treffen. Im abgeschlossenen EZ-Programm „Gute Regierungsführung in Peru“ wurden fünf von acht Zielwerten der Programmzielindikatoren erreicht. Diese betrafen vor allem soziale Aspekte wie die Verringerung der chronischen Unterernährung, die Verbesserung der sozialen/wirtschaftlichen Infrastruktur und die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen. Auch in dem seit 2017 umgesetzten EZ-Programm „Annäherung an OECD-Standards für staatliche Leistung in Peru“ wurden bereits Fortschritte erzielt. Eine abschließende Bewertung der Zielerreichung kann zum jetzigen Zeitpunkt der Evaluierung jedoch nicht vorgenommen werden, da die Vorhaben noch in Durchführung sind (Interne Dokumente).

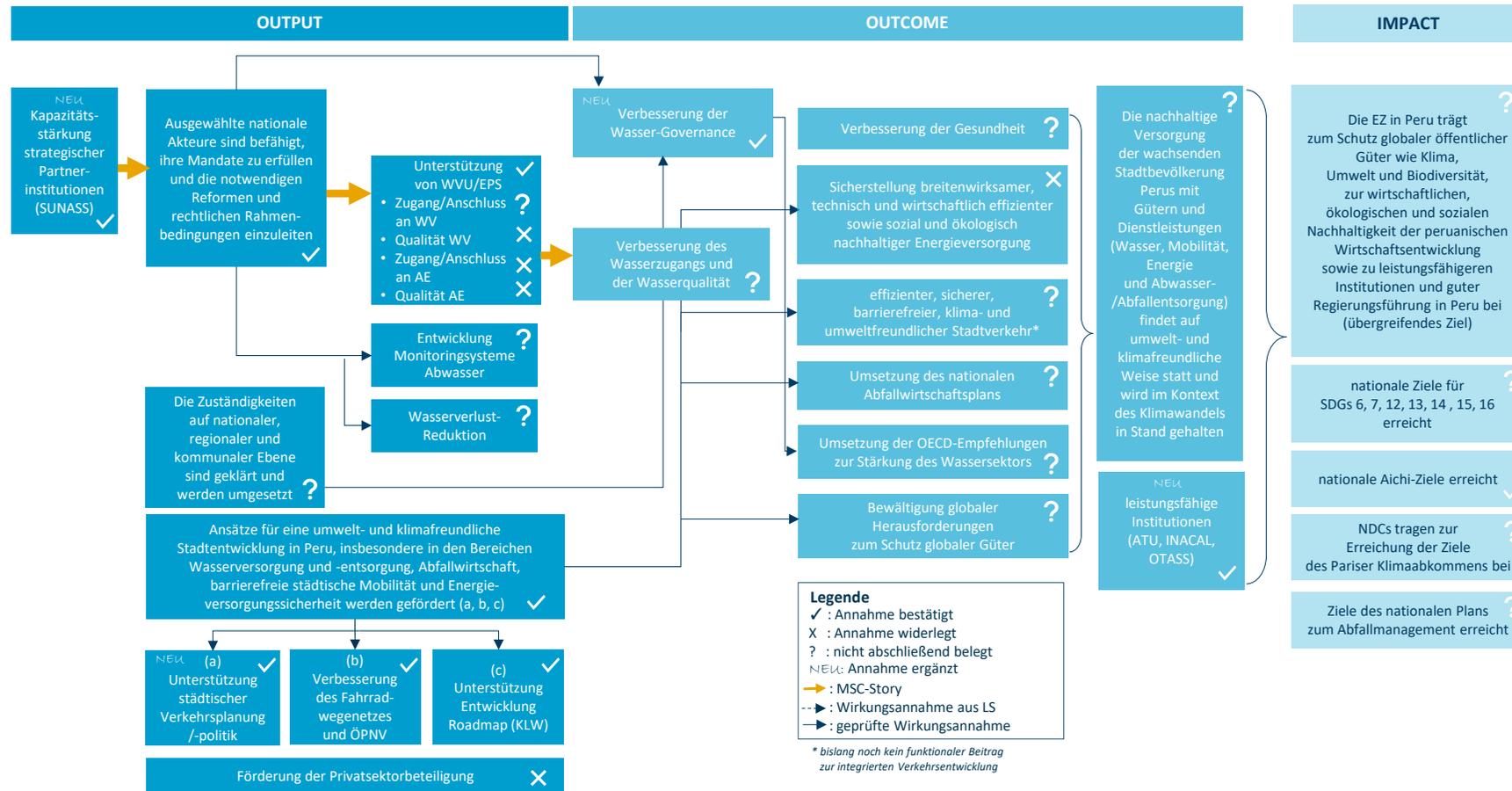
⁴⁸ Ausführliche Bewertung siehe Online-Anhang.

Abbildung 14 Wirkungsmodell Kernthema „Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen“

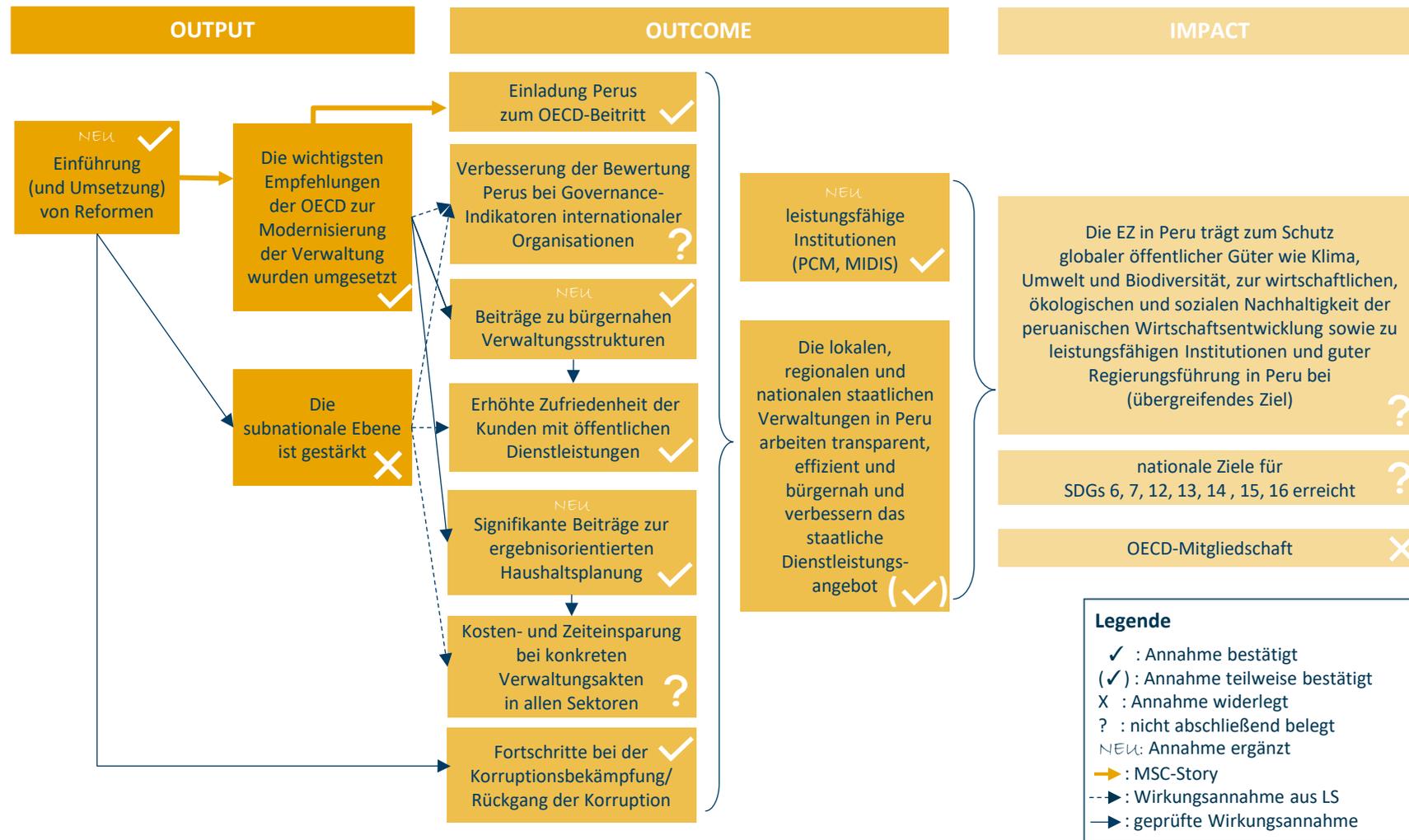


Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Primär- und Sekundärdaten

Abbildung 15 Wirkungsmodell Kernthema „Klima und Energie, Just Transition“

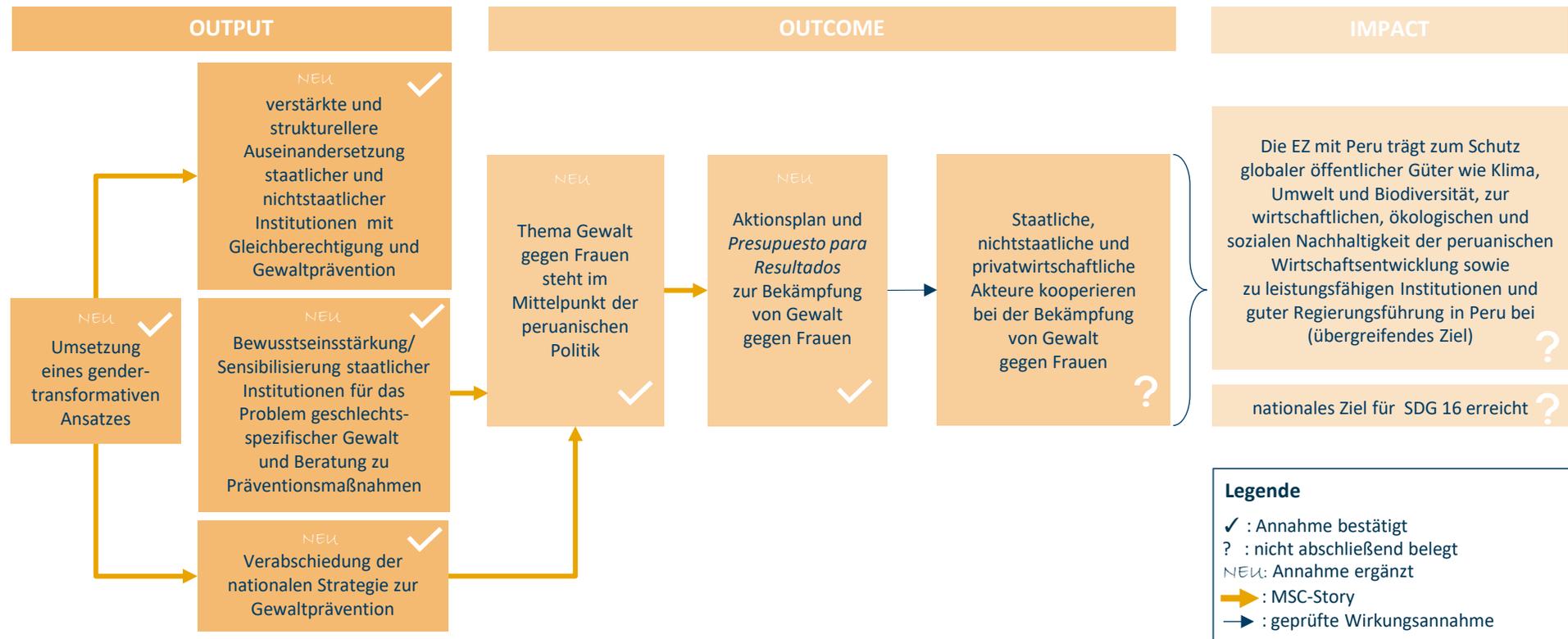


Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Primär- und Sekundärdaten



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Primär- und Sekundärdaten

Abbildung 17 Wirkungsmodell im Themenbereich „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Primär- und Sekundärdaten

Abbildung 18 Gesamtbewertung nach OECD-DAC-Kriterien

RELEVANZ	Übereinstimmung des BMZ-Engagements mit den Zielen und Prioritäten der peruanischen Regierung	erfüllt	
	Berücksichtigung entwicklungspolitischer Bedürfnisse und Kapazitäten von Peru	erfüllt	
	Wirkungsorientierung in Planung und Steuerung des Portfolios	Teilweise erfüllt	
	Anpassungsfähigkeit des BMZ-Portfolios	erfüllt	
KOHÄRENZ	Interne Kohärenz	Größtenteils erfüllt	
	Externe Kohärenz	Größtenteils erfüllt	
EFFIZIENZ	Instrumente und Vorhabentypen und jeweilige Vor- und Nachteile	Keine Bewertung	
	Angemessenheit der Laufzeiten Rechtzeitigkeit, Verzögerungen		
EFFEKTIVITÄT	Beiträge und Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen	Teilweise erfüllt	
IMPACT	Beiträge der deutschen EZ zur Erreichung übergeordneter Ziele und Umsetzung internationaler Agenden	Keine Bewertung	
NACHHALTIGKEIT	Ownership der Partner und Aufrechterhaltung der angestoßenen Veränderungen	Teilweise erfüllt	

Quelle: DEval, eigene Darstellung

7.5 Zeitplan der Evaluierung

Zeitraumen	Aufgaben
30.09.2022	Versand der Kurzmitteilung
05.12.2022	Referenzgruppensitzung zur Concept Note zur DEval-Evaluierung „Entwicklung eines Evaluierungsformats für Länderportfolioevaluierungen“ (Referenzgruppe Konzept)
02/2023–06/2023	Inception Phase und Erstellung des Inception Reports
17.05.2023	Referenzgruppensitzung zur Diskussion des Inception Reports (Referenzgruppe Peru)
06/2023–10/2023	Datenerhebung Inland
11/2023–01/2024	Durchführung der Datenerhebung in Peru und weitere virtuelle Datenerhebung
01/2024–04/2024	Synthese der Ergebnisse
24.04.2024	Referenzgruppensitzung zu den Ergebnissen (Referenzgruppe Peru)
05/2024–09/2024	Erstellung des Evaluierungsberichts
12.09.2024	Referenzgruppensitzung zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Referenzgruppe Peru)
12/2024	Abschluss der Evaluierung nach Layout

7.6 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion	CRedit-Statement ⁴⁹
Kirsten Vorwerk	Senior-Evaluatorin und Teamleiterin (ab 06/2023)	Supervision, project administration, conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – original draft – review & editing
Miriam Amine	Evaluatorin und Teamleiterin (bis 05/2023)	Supervision, project administration, conceptualization, data curation, methodology
Benjamin Back	Evaluator (10/2023 bis 09/2024)	Investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Michèle Kiefer	Evaluatorin	Conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Miriam Nikitka	Evaluatorin	Conceptualization, methodology, investigation, data curation, formal analysis, validation, visualization, writing – original draft, writing – review & editing
Juan Sanz	Evaluator	Conceptualization, methodology, investigation
Hamide Bayramoglu-Fatoum	Projektadministratorin (01/2023 bis 05/2023)	Project administration
Anette Köhler-Rahm	Projektadministratorin	Project administration

⁴⁹ Das CRediT-Statement (Contributor Roles Taxonomy, <https://credit.niso.org/>) kennzeichnet die Rollen der Autor*innen des vorliegenden Evaluierungsberichts in der Evaluierung. Die CRediT-Taxonomie unterscheidet zwischen 14 Rollen, um den spezifischen Beitrag der einzelnen Autor*innen sichtbar zu machen.

Verantwortlich	
Amélie Gräfin zu Eulenburg	Abteilungsleiterin (10/2022 bis 05/2023)
Dr. Stefan Leiderer	Abteilungsleiter (06/2023 bis 04/2024)
Dr. Kerstin Guffler	Abteilungsleiterin (ab 05/2024)

Mitwirkende	Funktion
Nur Hidayati	externe Methodenberaterin
Monika Hüppi	externe Peer-Reviewerin
Lioba Weingärtner	externe Fach- und Methodenberaterin
Miguel Jaramillo	externer Gutachter
Gabriela Lopez Sotomayor	externe Gutachterin
Martin Noltze	interner Peer-Reviewer
Maximilian Weiland	studierender Beschäftigter
Chiara Prescha	studierende Beschäftigte
Lara Schäfer	studierende Beschäftigte
Inga Grabenhorst	studierende Beschäftigte
Yannick Gunia	studierender Beschäftigter
Ariane Bischoff	studierende Beschäftigte

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
