

Ex-post-Evaluierung – Brasilien



Sektor: Forstentwicklung (CRS-Kennung 31220)
Vorhaben: Atlantic Forest Conservation Fund, AFCoF I und II,
 BMUB-Nr.: 209810169 und 209810524
Träger des Vorhabens: AFCoF I: FUNBIO, AFCoF II: MMA und FUNBIO



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

		AFCoF I (Plan)	AFCoF I (Ist)	AFCoF II (Plan)	AFCoF II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	Mio. EUR	2,0 Mio.	2,0 Mio.	8,5 Mio.	8,5 Mio.
Eigenbeitrag	in Mio. EUR	Sachleistungen	Sachleistungen	2,0 Mio.	2,0 Mio.
Finanzierung	Mio. EUR	2,0 Mio.	2,0 Mio.	6,5 Mio.	6,5 Mio.
davon BMUB-Mittel	(in Mio. EUR)	2,0 Mio.	2,0 Mio.	6,5 Mio.	6,5 Mio.

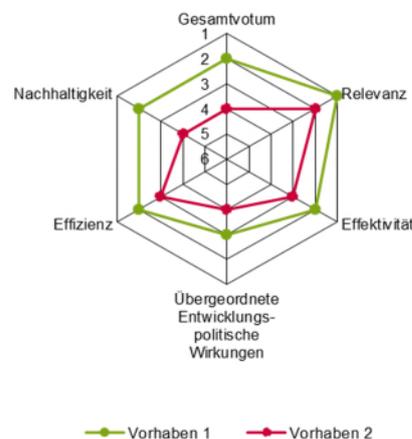
Kurzbeschreibung: Mit dem Vorhaben „Atlantic Forest Conservation Fund I“ (AFCoF I) wurde für die gemeinnützige Stiftung FUNBIO ein flexibler Finanzierungsmechanismus für den Umweltschutz im Atlantischen Regenwald Brasiliens (Mata Atlântica) geschaffen. Der AFCoF I stellte Finanzmittel für die folgenden fünf Bereiche zur Verfügung: (1) öffentliche Schutzgebiete, (2) Schutz von privaten Gebieten, (3) Waldbrandprävention und -bekämpfung, (4) Nachhaltigkeit bei Geschäftstätigkeit und biologischer Artenvielfalt und (5) institutionelle Trägerförderung und Projektleitung. Mit dem AFCoF II erfuhr der Projektrahmen einige Änderungen: So übernahm das brasilianische Umweltministerium (*Ministério do Meio Ambiente*, MMA) gemeinsam mit FUNBIO die Rolle als Träger des Vorhabens, und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) wurde zur technischen Unterstützung einbezogen. Den Schwerpunkt des AFCoF II bildeten die folgenden vier Bereiche: (1) Ausweitung öffentlicher und privater Schutzgebiete, (2) Zahlungen für Umweltdienstleistungen, (3) Entwicklung eines Überwachungssystems und (4) Trägerförderung. Im Verlauf der Umsetzung wurde die Einrichtung und Ausweitung staatlicher Schutzgebiete im Atlantischen Regenwald (ein Schwerpunkt des Vorhabens) als politisches Ziel jedoch aufgegeben.

Ziele: Die übergeordneten Ziele des AFCoF I waren der Beitrag zum Schutz der biologischen Artenvielfalt im Atlantischen Regenwald sowie die Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels. Im Zuge der Vorhabensprüfung wurde als Ziel des AFCoF I die Schaffung eines flexiblen Finanzierungsmechanismus für den Naturschutz im Atlantischen Regenwald festgelegt. Die übergeordneten Zielsetzungen des AFCoF II waren der Schutz, die nachhaltige Nutzung und die Wiederaufforstung des atlantischen Regenwalds als CO₂-Senke von weltweiter Bedeutung und Heimat einer klimarelevanten biologischen Artenvielfalt. Dies sollte durch Verfolgung vier konkreter Projektziele erreicht werden.

Gesamtvotum: AFCoF I: 2, AFCoF II: 4

Begründung: Die Indikatoren des AFCoF I wurden zwar erfüllt, doch die politischen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung des AFCoF II erwiesen sich als weniger günstig, weshalb die Indikatoren nur teilweise erfüllt werden konnten. Die effiziente Umsetzung des Projekts wurde durch das komplexe institutionelle Umfeld in gewissem Umfang beeinträchtigt. Zudem verringerte sich die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung der Projektmaßnahmen erheblich aufgrund der politischen und gesetzgeberischen Änderungen, auf die die Projektleitung keinen Einfluss hatte. Erwähnenswert ist jedoch, dass durch den AFCoF II die Grundlagen für bestimmte Maßnahmen geschaffen wurden, z. B. Zahlungen für Umweltdienstleistungen, die möglicherweise in Zukunft erbracht werden, sobald die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllt sind.

Bemerkenswert: Die Struktur des AFCoF II wurde zunächst vollständig den Schwerpunkten der Regierung in Bezug auf das Ökosystem Atlantischer Regenwald gerecht, und das Vorhaben wurde professionell umgesetzt. Die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung der Maßnahmen litt jedoch erheblich unter den im Verlauf des Vorhabens neu definierten Schwerpunkten der Regierung.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: AFCoF I: 2; AFCoF II: 4

Hintergrund

Zwischen 2008 und 2015 unterstützte das deutsche Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Rahmen der internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) zwei Vorhaben des brasilianischen Umweltsektors: den Atlantic Forest Conservation Fund I und II.

Das erste Vorhaben (Mata Atlântica I, BMUB-Nr. 2098 10 169) wurde zwischen Dezember 2008 und Dezember 2012 durchgeführt. Ziel war der Schutz des Atlantischen Regenwaldes an der Ostküste Brasiliens, die geschätzte Summe für das Vorhaben belief sich auf 2 Mio. EUR (die tatsächliche Auszahlung nach Erträgen belief sich auf 1.980.632,33 EUR). Die folgenden fünf Maßnahmen wurden finanziert:

- Schaffung öffentlicher Schutzgebiete
- Schaffung privater Schutzgebiete
- Waldbrandprävention und -bekämpfung
- Nachhaltiges Wirtschaftsleben (Förderung von Agroforstsystemen und Biodiversitätsprodukten usw.)
- Projektleitung und Trägerförderung

Im Rahmen des zweiten Vorhabens (Mata Atlântica II, BMUB-Nr. 209810524), das zwischen Januar 2009 und Oktober 2012 durchgeführt wurde, verlegte man sich auf die direkte Unterstützung verschiedener Partnerorganisationen, die in demselben Waldgebiet aktiv waren; dabei setzte man auf die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit der KfW Entwicklungsbank und die technische Zusammenarbeit (TZ) mit der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Im zweiten Fonds belief sich die Summe für technische Zusammenarbeit auf geschätzt 3.095.986 EUR vorgesehen (tatsächliche Auszahlung: 3.053.972 EUR) beziehungsweise 6,5 Mio. EUR für die finanzielle Zusammenarbeit. (geschätzt und tatsächlich ausgezahlt). Die Refinanzierung wurde vom BMUB übernommen. Die zweite Phase umfasste (neben einigen TZ-Maßnahmen) die drei folgenden Maßnahmen:

- Abgrenzung öffentlicher und privater Schutzgebiete
- Entwicklung und Test eines Überweisungssystems für Zahlungen für Umweltdienstleistungen
- Kartierung und Überwachung des Atlantischen Regenwaldes

Die Durchführung beider Vorhaben erfolgte durch FZ im Auftrag des BMUB. Die Finanzmittel der Phasen eins und zwei des Atlantic Forest Conservation Fund wurden von der brasilianischen Stiftung für biologische Artenvielfalt (*Fundo Brasileiro para a Biodiversidade*, FUNBIO) verwaltet. Die erste Phase begann 2008 und die Umsetzung der Maßnahmen erfolgte 2009 mithilfe der für 2008 vorgesehenen Mitteln. Die Maßnahmen der zweiten Phase wurden zwischen November 2009 und Ende 2012 umgesetzt. Die FUNBIO verteilte die Finanzmittel in Zusammenarbeit mit der KfW über Aufforderungen zur Angebotsabgabe. Die Angebote wurden anhand von Prüfberichten von einem technischen Ausschuss bewertet und genehmigt. In der zweiten Phase wechselte die Koordination der Maßnahmen und Strategien von der FUNBIO auf das brasilianische Umweltministerium (*Ministério do Meio Ambiente*, MMA). Für die Verwaltung der Finanzmittel war jedoch weiterhin die FUNBIO zuständig.

Relevanz

Bei diesen Vorhaben half die BMUB-Refinanzierung der brasilianischen Regierung dabei, die zum Zeitpunkt der Gestaltung des Vorhabens als besonders dringlich geltenden Umweltprobleme im betroffenen Ökosystem in Angriff zu nehmen. Der Atlantische Regenwald an der Küste Südamerikas (portugiesisch *Mata Atlântica*, im Folgenden ARW) war gefährdet: Seine ökologische Bedeutung und der ökologische

Nutzen, den der Regenwald den am dichtesten besiedelten Teilen des Landes dauerhaft beschert, führten nicht nur dazu, dass das Ökosystem unter verfassungsmäßigen Schutz gestellt wurde, sondern auch zur Verabschiedung einer eigenen Sondergesetzgebung. Das erklärte Ziel der brasilianischen Regierung war ein nationales Programm für öffentliche und private Schutzgebiete im ARW.

Zwar hat das Thema ARW nicht an Bedeutung eingebüßt, doch die zweite Vorhabensphase wird gegenüber der ersten Phase als weniger relevant eingestuft. Dies liegt daran, dass während der Umsetzung der beiden IKI-Vorhaben die Schwerpunkte der Regierung grundlegend neu gesetzt wurden und die Umweltstrategie eine komplette Neuausrichtung erfuhr. Die Probleme wie auch das Potenzial des ARW bleiben also weiterhin überaus wichtige Themen, doch das Land möchte sich derzeit auf andere Bereiche konzentrieren. Während sich die brasilianische Regierung weiterhin um die Schaffung von Schutzgebieten im Ökosystem des Amazonas bemüht, wurden alle sonstigen Aktivitäten in anderen Ökosystemen wie dem ARW weitestgehend eingestellt. Das nationale Forstrecht wurde geändert. Im Bereich der Exekutive wurden die Verabschiedung von Gesetzen zur Schaffung von Schutzgebieten sowie deren offizielle Anerkennung im Wesentlichen eingestellt.

Die neue Regierung zeigte kein Interesse mehr daran, vollständig geschützte und nachhaltig genutzte Naturflächen zu schaffen. Sie war möglicherweise der Ansicht, dass diese Gebiete beträchtliche finanzielle Belastungen und Opportunitätskosten verursachen könnten. Für das Vorhaben bedeutete dies, dass an einem bestimmten Punkt alle Maßnahmen (Studien, öffentliche Konsultationen), die nach Meinung der Partnerorganisationen die Grundlage für eine Gesetzgebung zur Einrichtung von Schutzgebieten bilden sollten, nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. Die brasilianische Regierung kommt weiterhin ihren Verpflichtungen zum Schutz der biologischen Artenvielfalt, der Verringerung von Umweltrisiken, dem Erhalt der Wasserversorgung usw. nach. Sie möchte jedoch nach neuen Möglichkeiten suchen, dass diesen Themen landesweit und nicht nur im Hinblick auf bestimmte Ökosysteme Beachtung geschenkt wird. Zudem muss für Schutzgebiete Personal zur Verfügung gestellt werden, und solche Gebiete erschweren die Energie- und Rohstoffgewinnung. Hinzu kommt, dass Schutzgebiete politisch wichtige Branchen am billigen und einfachen Abbau von Rohstoffen hindern. Auch wenn der ARW nicht mehr im Fokus der Politik steht, behalten die Probleme und der mögliche Nutzen vor dem Hintergrund der aktuellen Lage sowie der sich daraus ergebenden Herausforderungen ihre Dringlichkeit.

Die Wirkungskette des AFCoF I war insofern plausibel, als durch die Schaffung eines flexiblen Finanzierungsmechanismus die biologische Artenvielfalt im ARW geschützt und die Auswirkungen des Klimawandels eingedämmt werden sollten. Auch die Wirkungskette des AFCoF II war insofern plausibel, als durch die Ausweitung öffentlicher und privater Schutzgebiete, die Einführung von Zahlungen für Umweltdienstleistungen und die Verbesserung der Überwachungs- sowie Verwaltungskapazitäten ein Beitrag zum Schutz, der nachhaltigen Nutzung und der Wiederaufforstung des ARW in Brasilien als CO₂-Senke von globaler Bedeutung geleistet werden sollte. Aufgrund der schwerfälligen Budget-, Personal- und Beschaffungsprozesse des Umweltministeriums sahen sich die Gestalter des Vorhabens dazu gezwungen, den brasilianischen Biodiversitätsfonds (FUNBIO) als Finanzintermediär und Nichtregierungsorganisationen als Träger des Vorhabens einzusetzen.

Relevanz Teilnote: AFCoF I: 1; AFCoF II: 2

Effektivität

Der AFCoF I hatte folgende Zwischenziele:

- (1) Ausweitung und Konsolidierung des Systems öffentlicher und privater Schutzgebiete
- (2) Förderung von Initiativen zur nachhaltigen Nutzung und Regeneration von Rohstoffvorkommen
- (3) Aufbau von institutionellen Kapazitäten bei Umweltverwaltung, Überwachung, Vollzug und Waldbrandbekämpfung

Mit dem AFCoF I wurde der Finanzierungsmechanismus wie geplant geschaffen. Bereits in der Vergangenheit wurden IKI-Vorhaben in Zusammenarbeit mit FUNDIO erfolgreich durchgeführt. Die Stiftung gilt als die beste ihrer Art in Brasilien. Sie tritt regelmäßig als Finanzintermediär für verschiedene internationale und regionale Behörden aus dem Umweltsektor auf. In der ersten Phase ging es im Wesentlichen um zwei Dinge: Technische Ausstattung musste beschafft werden und die Betriebsbudgets verschiedener

Behörden erhielten kleinere Zuschüsse. Die bereitgestellte Ausrüstung (Fahrzeuge, Computer, Satellitenbilder, GIS-Systeme, Funkgeräte usw.) wurde zweifelsohne dringend benötigt. Um das geplante Auszahlungsdatum einhalten zu können, liefen die Auswahl- und Umsetzungsprozesse jedoch übereilt ab.

Der AFCoF II sollte einen Beitrag zum Erhalt eines wichtigen Teils des Regenwaldes leisten. Das Vorhaben bestand aus der technischen Hilfe des GIZ sowie der finanziellen Hilfe der KfW.

Die im Rahmen der Projektziele geplanten Maßnahmen umfassten die Ausweitung des Systems öffentlicher und privater Schutzgebiete; das Leisten eines Beitrags zur Erfüllung der Verpflichtungen Brasiliens laut dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (10 Prozent des ARW als Schutzgebiete); die Einführung von Überweisungssystemen und -mechanismen zur Vereinfachung von Zahlungen an Stakeholder für Umweltdienstleistungen; die Einrichtung entsprechender Informationsverwaltungssysteme; sowie die Stärkung institutioneller Kapazitäten zur Erreichung der Projektziele auf staatlicher, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene. Zudem sollten das Wissen über Umweltthemen und die Organisationsstrukturen innerhalb der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft gefördert werden.

Die Zielgruppe bestand wie bereits beim AFCoF I aus der ländlichen Bevölkerung im Gebiet des ARW, die ihre Lebensgrundlage direkt aus den Ressourcen des Regenwaldes bezieht, und jenen städtischen Gebieten, deren Lebensgrundlage von Umweltdienstleistungen abhängig ist. Darüber hinaus profitiert die Welt im Allgemeinen vom Schutz der biologischen Artenvielfalt und der Bindung von Kohlendioxid durch den Regenwald.

Trotz des etwas eingeschränkten Handlungsspielraums wurden die ehrgeizigen Ziele des ersten Vorhabens im Wesentlichen erreicht. Möglich wurde dies durch Maßnahmen, die die gewünschte Wirkung erzielten. Während der Umsetzung änderte die Regierung ihre Politik, was die weitere Arbeit erschwerte. Hier gab es außer möglichst großer Flexibilität nicht viele Möglichkeiten, etwas gegen den Widerstand der Regierung, weitere Schutzgebiete einzurichten, zu unternehmen. Einem kompetenten und erfahrenen Träger gelang es, den engen Zeitrahmen einzuhalten, indem er bekannte und kompetente Nichtregierungsorganisationen beauftragte, die bereits in laufende Aktivitäten eingebunden waren. Der Träger unterstützte die Aktivitäten anschließend durch ein umfangreiches Beschaffungsprogramm, wobei unter anderem Fahrzeuge, Computersysteme, Funkgeräte sowie Software für Geoinformationssysteme (GIS) und die entsprechenden Lizenzen zur Verfügung gestellt wurden.

Das zweite Vorhaben war ambitionierter. Das Umweltministerium übernahm eine wesentlich aktivere Rolle bei der Festlegung der Ausrichtung und Prioritäten des Vorhabens. Zur Vergabe zahlreiche Aufgaben wurden Aufforderungen zur Angebotsabgabe an Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltsektor gerichtet. Die eingereichten Angebote wurden von einem durch die FUNBIO gebildeten Gremium aus unabhängigen Experten eingehend geprüft, und die besten Angebote wurden anschließend ausgewählt. Die Maßnahmen des Umweltministeriums wurden ohne einen entsprechenden Prozess unterstützt. Die FUNBIO war hierbei weiterhin für Beschaffung, Vergabe usw. zuständig. Im Rahmen des Vorhabens wurden GIS-Systeme und Maßnahmen zur Umweltüberwachung im Umweltministerium gefördert. Die seinerzeit geschaffene Überwachungsabteilung wurde mittlerweile aufgelöst, da es im Umweltministerium infolge des neuen Forstgesetzes personelle Veränderungen gab. Einige Aufgaben der Überwachungsabteilung wurden an entsprechende Abteilungen des Umweltministeriums oder andere Institutionen übertragen, andere Maßnahmen wurden gänzlich eingestellt.

Bei beiden Vorhaben (bei AFCoF I in einem deutlich geringeren Umfang) wurden die Ausweitung und Konsolidierung öffentlicher Schutzgebiete durch die Einleitung bzw. Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsmaßnahmen, z. B. die Durchführung von Studien und öffentlichen Anhörungen, vorbereitet. Zu der im Rahmen von AFCoF I bereitgestellten technischen Ausstattung zählten Informations- und Kommunikationssysteme, die den Mitarbeitern eine effektivere Durchführung ihrer täglichen Überwachungsaufgaben in den Schutzgebieten und die Erarbeitung strategischer Verwaltungspläne ermöglichten.

Im AFCoF I wurden die folgenden Indikatoren festgelegt, die durch diese Bewertung leicht abgeändert wurden, um sie ergebnisorientierter zu gestalten. Da der Zeitrahmen für die Umsetzung sehr knapp bemessen war, wurden im AFCoF I keine konkreten Ziele festgelegt.

Indikator	AFCoF I
(1) Anzahl der abgegrenzten und konsolidierten öffentlichen Schutzgebiete, in denen Ausrüstung eingesetzt wird.	Insgesamt wird im ARW von Brasilien in 49 staatlichen bzw. bundesstaatlichen Schutzgebieten mit einer Gesamtfläche von 1.043 ha Ausrüstung eingesetzt, die im Rahmen des AFCoF I bereitgestellt wurde.
(2) Fläche, um die private Schutzgebiete ausgeweitet wurden, und Anzahl der erstellten sowie angewandten Verwaltungspläne.	Im Rahmen des AFCoF I wurden 43 der 175 eingereichten Anträge auf Einrichtung privater Schutzgebiete im ARW bewilligt und damit die Fläche privater Schutzgebiete um 3.761 ha ausgeweitet. Des Weiteren wurden im Rahmen des Vorhabens 15 Verwaltungspläne für bereits bestehende private Schutzgebiete finanziert.
(3) Bessere Ausstattung von Brandbekämpfungseinheiten.	In den Schutzgebieten „Descobrimento“ (Bahia) und „Itatiaia“ (Rio de Janeiro) wurden zwei strategische Zentren zur Bekämpfung von Waldbränden eingerichtet, außerdem wird die bereitgestellte Ausrüstung von den Feuerwehrmannschaften eingesetzt.

Im Rahmen des AFCoF II wurde das Überwachungssystem verbessert und die Indikatoren wurden teilweise erfüllt (siehe folgende Tabelle).

Indikator	AFCoF II
(1) Per Juni 2009 stand eine Fläche von 2.360.000 ha des ARW unter strengem Schutz. Das Ziel bestand darin, bis Oktober 2012 eine zusätzliche Fläche von 1.500.000 ha unter strengen Schutz zu stellen, um die gesetzlichen Auflagen zu erfüllen.	<p>Dieser Indikator wurde teilweise erfüllt:</p> <p>Tatsächlich als Schutzgebiet abgegrenzte Fläche: 468.607 ha (31 Prozent von 1.500.000 ha).</p> <p>Fläche, auf der die gesetzlich vorgeschriebenen vorbereitenden Maßnahmen zur Abgrenzung durchgeführt wurden: 551.346 ha (37 Prozent von 1.500.000 ha).</p> <p>Insgesamt abgegrenzte bzw. zur Abgrenzung vorbereitete Fläche: 1.019.953 ha (68 Prozent von 1.500.000 ha).</p> <p>Ferner wurden die zur Abgrenzung erforderlichen Schritte für eine zusätzliche Fläche von 1.545.635 ha eingeleitet.</p>
(2) Im Rahmen des Vorhabens wird bis Oktober 2012 ein Überweisungssystem und -mechanismus für Zahlungen für Umweltdienstleistungen (Payments of Environmental Services, PES) entwickelt (Wasserversorgung, CO ₂ und biologische Artenvielfalt); PES soll für eine Fläche von etwa 5.000 ha bereitgestellt werden.	Dieser Indikator wurde teilweise erreicht. Die gesetzlichen Beschlüsse zur Genehmigung von PES im öffentlichen und privaten Sektor wurden nie gefasst. Im Rahmen des Vorhabens wurden 14 Pilotvorhaben finanziert, in denen die Umsetzbarkeit von PES untersucht wurde. Stand März 2015 wurde in keinem davon tatsächlich eine Zahlung geleistet. Die beteiligten Mitarbeiter gehen davon aus, dass, sofern die entsprechenden Gesetze verabschiedet werden sollten, etwa die Hälfte der betreffenden Pilotvorhaben umsetzbar wären. Das bedeutet, dass ein Nutzen für interessierte Käufer bzw. Verkäufer erkannt und quantifiziert werden konnte. Eine Durchführung der Vorhaben wäre jedoch nur mit der erforderlichen gesetzlichen Grundlage möglich, die es öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen gestatten würde, die erforderlichen Schritte zu ergreifen.

	derlichen Überweisungen zu tätigen.
(3) Ein Überwachungssystem überwacht den Waldbestand, die CO ₂ -Bindung und -Senkung sowie die biologische Artenvielfalt im ARW und liefert wichtige Informationen für die im ARW geltenden Umwelt- und Naturschutzrichtlinien.	Ein Schwachpunkt des Vorhabens war die unzureichende Schaffung von institutionellen Kapazitäten in der Umweltverwaltung des Umweltministeriums. Es wurde eine Überwachungsabteilung im Umweltministerium eingerichtet, die später wieder aufgelöst wurde. Zwar wurden einige Aufgaben von anderen Abteilungen des Ministeriums und anderen Institutionen übernommen, doch insgesamt fand die Überwachung nicht wie geplant statt und die Durchführung bleibt punktuell und unvollständig.

Effektivität Teilnote: AFCoF I: 2; AFCoF II: 3

Effizienz

Insgesamt wurden die Mittel bei den Maßnahmen im Rahmen der beiden Vorhaben effizient eingesetzt. Der aus den Projektinvestitionen in private und öffentliche Schutzgebiete erzielte Nutzen wird die Kosten übersteigen. Die zweite Phase des Vorhabens wird im Vergleich zur ersten Phase als weniger erfolgreich bewertet – trotz Umsetzung der unterstützenden Maßnahmen wurde über die Hälfte der im Rahmen des Vorhabens identifizierten Waldschutzgebiete (für die technische Studien und öffentliche Anhörungen durchgeführt und bezahlt wurden) nicht wie geplant genehmigt. Die beteiligten Mitarbeiter hatten zwar keine Möglichkeit, diesen abschließenden Schritt durchzuführen, doch die erforderlichen Ausgaben fielen dennoch nahezu in voller Höhe an. Davon abgesehen wurde bei der Umsetzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erzielt. Die Beschaffung erfolgte zügig zu den vereinbarten Preisen. Der Träger des Vorhabens besitzt umfassende Kenntnisse des Sektors und beschäftigt gut ausgebildete und kompetente Mitarbeiter. Er konnte daher auf Kontakte und sein Wissen über den Sektor zurückgreifen, um das erste Vorhaben zügig auf den Weg zu bringen. Trotz des enormen Zeitdrucks lehnte FUNBIO Berichten zufolge den Kauf von Ausstattung zu überhöhten Preisen ab.

Die Allokationseffizienz war hoch. Mit relativ begrenzten Mitteln konnten zahlreiche öffentliche und private Schutzgebiete unter Einbeziehung verschiedener Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen vorbereitet und eingerichtet werden.

Effizienz Teilnote: AFCoF I: 2; AFCoF II: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete Ziel des AFCoF I bestand darin, durch Schaffung eines flexiblen und bedarfsgesteuerten Finanzierungsmechanismus zum Schutz der biologischen Artenvielfalt im ARW beizutragen und die Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen.

Das übergeordnete Ziel des AFCoF II bestand darin, durch klimarelevante biologische Artenvielfalt zum Schutz, der nachhaltigen Nutzung und der Wiederaufforstung des ARW in Brasilien als CO₂-Senke von globaler Bedeutung beizutragen.

Die unabhängige Bewertung ergibt, dass beide Vorhaben zum Schutz der biologischen Artenvielfalt im ARW beigetragen haben und zur Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels beitragen werden. Es wurde ein flexibler und bedarfsgesteuerter Finanzierungsmechanismus geschaffen, der sich als probates Mittel zum Schutz des ARW erwiesen hat. Wie oben beschrieben floss ein Großteil der aufgewendeten Ressourcen in den Ausbau und die Konsolidierung des Systems öffentlicher und privater Schutzgebiete.

Viele Projektpartner sind weiterhin aktiv und setzen ihre Maßnahmen zur Erreichung der Ziele fort. Die Regeneration von Rohstoffvorkommen findet weiterhin statt.

Obwohl die geplanten Maßnahmen wie vorgesehen umgesetzt wurden, waren die drei Bestandteile des AFCoF II wenig wirksam. Die Überwachung fand nicht wie geplant statt und die Umsetzung bleibt punktuell und unvollständig. Die Umweltdebatte war über die gesamte Dauer des Vorhabens von Diskussionen über die Forstgesetzgebung geprägt, die sich auf zahlreiche verwandte Themen nachteilig auswirkten.

Die erste Phase dieses ansonsten sehr beachtlichen Vorhabens wird hinsichtlich ihrer Wirkung als geringfügig zufriedenstellend, die zweite Phase hingegen als unzufriedenstellend bewertet. Zwar traten in beiden Phasen erhebliche Mängel auf, doch die Art der Mängel unterschied sich jeweils recht deutlich.

Die erfahrenen Mitarbeiter von FUNBIO stellten für den AFCoF I wie vorgesehen ein kleines Projektteam zusammen, richteten einen internen Fonds mit eigenständiger Buchführung und Controlling ein und führten eine Ausschreibung durch. Beträchtliche Summen wurden rechtzeitig ausbezahlt und dem Vernehmen nach wurden die Auszahlungen und die Feststellung der finanzierten Aktivitäten kompetent durchgeführt. In Gesprächen mit Projektpartnern wurde das Vorgehen mitunter als übereilt und die 3–4-monatige Frist zur Umsetzung der Maßnahmen als große Herausforderung bezeichnet. Laut dem Abschlussbericht wurden die im Rahmen des AFCoF I aufgebrachten Mittel erfolgreich eingesetzt, um neue öffentliche und private Schutzgebiete einzurichten bzw. bestehende Gebiete zu konsolidieren und um die Abholzung zu verringern. Auch wenn eine unabhängige Bewertung dem nicht direkt widerspricht, bestanden die Unterstützungsmaßnahmen oftmals in der einfachen Beschaffung von „Ausrüstungspaketen“, die aus Fahrzeugen, Computern, Digitalkameras und Zwei-Wege-Funksystemen für die Überwachungsteams in den Schutzgebieten bestanden. Die Bereitstellung der Pakete stieß auf große Zustimmung. Besuche vor Ort zeigten, dass die technische Ausstattung überall eingesetzt wurde und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung des Rohstoffmanagements innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete beitrug. Das Bewertungsteam nutzte beim Besuch der Schutzgebiete einige dieser Fahrzeuge. Es wäre jedoch etwas weit hergeholt, davon zu sprechen, dass die im Rahmen des AFCoF I geleisteten Maßnahmen zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen geführt hätten.

Anfangs schien der AFCoF II nicht mit ähnlich unrealistischen Erwartungen belastet zu sein. Der vorgesehene Zeitraum für die Umsetzung war angemessen; er wurde im Hinblick auf ein für die Regierung besonders dringliches Thema festgelegt. Das Ökosystem ARW wurde in die nationale Verfassung aufgenommen, ein eigenes Gesetz mit entsprechenden Vorschriften wurde verabschiedet und es sollte ein landesweites Programm zu diesem Thema gestartet werden. Inmitten der Durchführung des Vorhabens schwenkte die Regierung jedoch um. Dem Schutz der Ökosysteme (mit Ausnahme des Amazonas-Gebiets) wurde kein Vorrang mehr eingeräumt. Die Schaffung und Ausweitung staatlicher Schutzgebiete im ARW (einer der Schwerpunkte des Vorhabens) wurde als politisches Ziel aufgegeben.

Die Indikatoren zur Messung der Auswirkungen des AFCoF II auf die Umwelt sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Um die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens einschätzen zu können, wurden die Indikatoren für Schutzgebiete und PES-Überweisungen auf Grundlage der erreichten Zahl an gesetzlichen Schutzgebieten bzw. der geleisteten Zahlungen bewertet. Keine Berücksichtigung fanden vorbereitende Maßnahmen für mögliche, aber noch nicht erzielte zukünftige Ergebnisse (diese wurden in der Effektivitätsbewertung berücksichtigt). Legt man neue, unter staatlichen Schutz gestellte Gebiete und die Erweiterung bereits bestehender Schutzgebiete als Analysekrterien zugrunde, führte weniger als die Hälfte der vorbereitenden Maßnahmen (technische Studien, Gebietsabgrenzung und öffentliche Anhörungen) zur Einrichtung von gesetzlich geschützten Gebieten. Bei diesem Vorhaben wurde eine Fläche 468.607 ha abgegrenzt, was weniger als einem Drittel der Zielsetzung entspricht. Ähnliches lässt sich zu den 14 Pilotvorhaben feststellen, die zur Prüfung der Durchführbarkeit von PES-Überweisungen finanziert wurden. Wegen fehlender gesetzlicher Rahmenbedingungen konnten keine Zahlungen geleistet werden. Das Umweltministerium könnte zwar einen weiteren Kurswechsel vollziehen und zur ursprünglichen Politik zurückkehren, doch darauf deutet derzeit nichts hin. Bis dahin sind die Vorarbeiten größtenteils nutzlos, denn es ist nicht absehbar, ob bzw. wann dies der Fall sein könnte. Das verlorene Interesse der brasilianischen Regierung am Thema ARW mindert die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens erheblich.

Indikator	AFCoF II
(1) Abgrenzung einer zusätzlichen Fläche von 1.500.000 ha an streng geschützten Gebieten bis Oktober 2012.	Quantitative Zielerreichung: 31 Prozent, 468.607 ha - abgegrenzte staatliche Schutzgebiete: 397.798 ha - abgegrenzte Schutzgebiete auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene: 70.020 ha - abgegrenzte private Schutzgebiete: 789 ha
(2) Bis Oktober 2012 werden für etwa 5.000 ha PES-Überweisungen getätigt, dazu werden die entwickelten Überweisungssysteme und -mechanismen angewandt.	Stand 2015 waren noch in keinem der finanzierten 14 Pilotvorhaben Zahlungen geleistet worden. Die beteiligten Mitarbeiter gehen davon aus, dass im Falle der Verabschiedung der erforderlichen Gesetzgebung in etwa der Hälfte der identifizierten Pilotvorhaben Zahlungsvereinbarungen möglich wären. Es konnten zwar ein Nutzen für interessierte Käufer bzw. Verkäufer erkannt und quantifiziert werden, doch ohne die erforderlichen Rahmenbedingungen, die die Rechtmäßigkeit notwendiger Überweisungen durch öffentliche und privatwirtschaftliche Unternehmen regeln, besteht keine Möglichkeit, die Vorhaben umzusetzen.

Es liegen kaum Informationen zur Abholzungsquote des ARW vor. Die vom brasilianischen Weltraumforschungsinstitut (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*, INPE) veröffentlichten Zahlen¹ weisen auf eine Abholzung von jährlich 14.000–22.000 ha im Projektzeitraum (Dezember 2008–Dezember 2012) hin; insgesamt ergäbe sich damit eine abgeholzte Fläche von 66.433 ha. Die durchschnittliche jährliche Abholzung vor Beginn der beiden Vorhaben lag in den Jahren 2001–2008 bei 34.721 ha, 2013 – im Jahr nach Abschluss der Vorhaben – bei 23.948 ha. Aus diesen Zahlen lässt sich kein eindeutiger Trend ableiten, es ist unklar, ob die beiden Vorhaben Einfluss auf die Abholzung hatten.

Vor dem Kurswechsel in der Forstpolitik wurde viel erreicht. So wurde grünes Licht für die Einrichtung neuer Naturschutzgebiete gegeben. Doch aufgrund des Politikwechsels und der neuen strategischen Ausrichtung mussten wichtige Maßnahmen in verschiedenen Bereichen (gemeinsame Verwaltung, Zahlungen für Umweltdienstleistungen, staatliche Schutzgebiete u. v. m.) aufgegeben werden. Für das Vorhaben stellt dies eine erhebliche Einschränkung dar.

Brasilien ist ein sehr großes Land. Zwar ist die in der zweiten Phase bereitgestellte Summe – insbesondere angesichts der stark begrenzten Möglichkeiten des Umweltministeriums für Investitionen in Pilotvorhaben – beachtlich, doch in Anbetracht des nationalen Haushalts und des Ausmaßes der Umweltprobleme in Brasilien ist es nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Anders ausgedrückt: Es wäre vermessen zu glauben, dass Brasilien wegen des Projektvertrags zu AFCoF II seine strategische Ausrichtung beibehält. Wahlen bringen Veränderungen mit sich. Es würde den Rahmen dieser Beurteilung sprengen, die Gründe für den politischen Kurswechsel herauszufinden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: AFCoF I: 3; AFCoF II: 4

Nachhaltigkeit

Zum Zeitpunkt der Beurteilung bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die im Rahmen des Vorhabens finanzierten Maßnahmen weiterhin Früchte tragen würden. Die Verwaltung der Schutzgebiete wurde verbessert und es kann davon ausgegangen werden, dass sich dies fortsetzen wird. Genehmigte bzw. vergrößerte Schutzgebiete werden ihren mühsam errungenen Status behalten. Nach Abschluss des Vorhabens wurden weitere Erfolge erzielt. Einige im Rahmen des Vorhabens unterstützte Nichtregierungsorganisationen sind nach wie vor im ARW aktiv und werden weiterhin eine wichtige Rolle im Umweltschutz spielen. Einige davon konzentrieren sich auf die Wiederaufforstung und die Leitung von Baumschulen.

¹ http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3610

Andere unterstützen Gemeinden bei der Umsetzung des neuen Forstgesetzes. Wiederum andere unterstützen die Privatwirtschaft dabei, einen wichtigen Beitrag zur Ausweitung bzw. zum Erhalt des ARW zu leisten.

Irgendwann werden die geleisteten Vorarbeiten darin münden, dass die Regierung durch Gründung neuer Naturparks bzw. Schutzgebiete einen Meilenstein feiern möchte. So wurde erst kürzlich der Wald bei Bom Jesus als Schutzgebiet anerkannt – und zwar mehrere Jahre nach Abschluss des Vorhabens dank der seinerzeit finanzierten Maßnahmen. Einige institutionelle Entwicklungen verliefen jedoch nicht wie geplant. Die für die Überwachungsabteilung angeschaffte Ausstattung verblieb in der für die Schutzgebiete zuständigen Abteilung des Umweltministeriums, doch die Überwachungsabteilung existiert nicht mehr und die Umsetzungsmaßnahmen lassen weiterhin zu wünschen übrig. Die längerfristigen Auswirkungen, die sich daraus ergeben, dass das Umweltministerium den Schutz der Ökosysteme nicht mehr als Schwerpunkt betrachtet, können gleichermaßen positiv wie negativ sein. Dies wird davon abhängen, ob sich die nationalen Schutzstrategien als wirkungsvoll erweisen oder ob das Lenken der Aufmerksamkeit auf einen breiteren Themenbereich generell eher eine mangelnde Aufmerksamkeit zur Folge hat.

Nachhaltigkeit Teilnote: AFCoF I: 2; AFCoF II: 4

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

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

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

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

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

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

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