

Ex-post-Evaluierung – Brasilien

>>>

Sektor: Umweltpolitik und -verwaltung (CRS-Code: 4101000)
Vorhaben: Amazonienfonds (BMZ-Nr.: 2008 66 830*, Projekt I) und Amazonienbecken (Fast Start; BMZ-Nr.: 2010 52 026*, Projekt II)**
Träger des Vorhabens: Brasilianische Entwicklungsbank BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

Projekt	I (Plan)	I (Ist)	II (Plan)	II (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	18,00	18,00	3,00	3,00
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	18,00	18,00	3,00	3,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	18,00	18,00	3,00	3,00
Finanzierung NICFI*** (in Mio. USD)	1.000,0	1.002,3		
Umweltkompensationszahlungen von Petrobras (in Mio. USD)		6,8****		

*) Vorhaben in der Stichprobe 2016; **) Die Vorhaben sind inhaltlich entgegen der üblichen Praxis als ein Gesamtvorhaben zu betrachten, da zwischen den im Rahmen der Projekte geförderten Maßnahmen nicht unterschieden werden kann; ***) Norway's International Climate and Forest Initiative; ****) Bis Mai 2016.

Kurzbeschreibung: Die Vorhaben kofinanzierten mit 21 Mio. EUR den maßgeblich durch die Klima- und Waldinitiative Norwegens (NICFI) mit 1 Mrd. USD unterstützten Amazonienfonds (Fundo Amazônia, FA). Der FA wurde im Jahr 2008 von der brasilianischen Regierung als weltweit erster ergebnisbasierter Finanzierungsmechanismus für ein nationales Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD)-Regime eingerichtet. Als Fondsmanager fungiert die brasilianische Entwicklungsbank BNDES. Der FA warb auf der Grundlage von bis 2008 erzielten Erfolgen in der Reduzierung von Entwaldung im brasilianischen Amazonas-Biom und damit Minderungen von Treibhausgas (THG)-Emissionen Mittel ein und setzte diese zur Unterstützung der nationalen Waldpolitik im Sinne des „benefit sharing“ von REDD+ (REDD erweitert um Waldschutz, nachhaltige Waldbewirtschaftung und Ausbau von Kohlenstoffspeichern) in den Interventionsbereichen Förderung nachhaltiger Produktion, Umweltmonitoring und -kontrolle, Raumordnung und Schutzgebiete sowie Wissenschaft und Forschung vornehmlich im Amazonas-Biom ein. Die Projektzusagen des FA lagen im Mai 2016 bei 581 Mio. USD (ausgezahlt 232 Mio. USD) für 82 Projekte (10 abgeschlossen) mit föderalen, kommunalen und bundesstaatlichen Einrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO). Komplementär berät das Projekt der deutschen technischen Zusammenarbeit (TZ) „Amazonienfonds für Wald- und Klimaschutz“ (PN 2009 228 72) BNDES und Antragsteller.

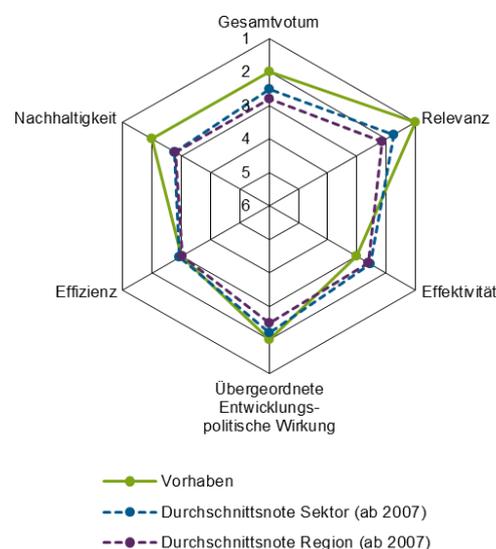
Zielsystem: Entwicklungspolitisches Ziel: Erzielung positiver Wirkungen für den Klimaschutz. Projektziel: Unterstützung der nationalen Entwaldungsbekämpfungspolitik durch die Förderung von Projekten in den Bereichen Entwaldungsbekämpfung, Schutz und nachhaltige Nutzung der Wälder.

Zielgruppe: Die im und vom Wald lebende Bevölkerung und die von den Maßnahmen sekundärbegünstigte Bevölkerung. Ein globaler Nutzen ergibt sich aus der CO₂-Minderung.

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Begründung: Da der FA und die Mehrheit der unterstützten Projekte noch nicht abgeschlossen sind, beurteilt diese Evaluierung als Zwischenevaluierung die Funktionsfähigkeit des Konzepts FA, seinen Vergabemechanismus und die strategische Ausrichtung des Projektportfolios. Nach den Anlaufschwierigkeiten der ersten Jahre hat sich der FA zu einer den nationalen Entwaldungsbekämpfungsplan im Amazonas-Biom (PPCDAm) unterstützenden Säule entwickelt. Das Projektportfolio setzt die Elemente einer REDD+-Strategie effektiv um und hat das Potential, an Brasiliens vergangene Erfolge in der Bekämpfung von Entwaldung anzuknüpfen und durch Maßnahmen zu Waldschutz und nachhaltiger Produktion zu ergänzen.

Bemerkenswert: BNDES verfügte vor dem FA-Fondsmanagement über keine Erfahrung in der Auswahl von zuschussfinanzierten Projekten im Waldschutz. Durch den FA beginnt BNDES ihr Potential als Hebel und Botschafter der Umweltpolitik in Brasilien zu realisieren („put the environmental cause on a different level“).



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der FA setzt im Sinne von REDD+ Mittel, die Brasilien leistungsorientiert für mess- und überprüfbar reduzierte Entwaldung in der Vergangenheit und damit reduzierte CO₂-Emissionen oder gebundene Tonnen CO₂ eingeworben hat, für Maßnahmen des „benefit sharing“ in den vier Interventionsbereichen Förderung nachhaltiger Produktion, (2) Umweltmonitoring und -kontrolle, (3) Raumordnung und Schutzgebiete und (4) Wissenschaft und Forschung ein. Die Maßnahmen des FA unterstützen damit die drei Säulen des nationalen Entwaldungsbekämpfungsplans im Amazonas-Biom PPCDAm von 2004 (zuletzt überarbeitet im Jahr 2012) und das Querschnittsthema Forschung.

Relevanz

Mit nahezu 5 Mio. km² ist Brasilien nach Russland das Land mit den zweitgrößten Waldbeständen der Welt. Zu diesen Waldflächen zählt der Regenwald im Amazonasbecken, der weltweit größte tropische Regenwald mit 3,3 Mio. km² – das entspricht über 60 % des Waldbestands in Brasilien.¹ Seine globale Bedeutung als Kohlenstoffspeicher und damit für den Schutz des Klimas sowie als Hort einer einmaligen Artenvielfalt in Fauna und Flora ist genauso unbestritten wie seine Gefährdung durch massive Entwaldung. Seit den Messungen vor 1970 gingen bis heute knapp 20 % der brasilianischen Fläche des amazonischen Regenwalds verloren.² Durch das entschiedene politische Vorgehen zum Schutz des Waldes und gegen illegale Entwaldungsaktivitäten gelang es Brasilien jedoch, die jährliche Entwaldung von 19.625 km² (Mittelwert 1996-2005) auf unter 13.000 km² in den Jahren 2006-2008, dem Jahr der Gründung des FA, zu reduzieren. Der Wert der dadurch vermiedenen Emissionen wurde damals bei einer Bewertung jeder vermiedenen Tonne CO₂ mit 5 USD auf 14 Mrd. USD beziffert.³ Als erstes Land belohnte 2009 Norwegen diese Erfolge Brasiliens, indem über die norwegische Internationale Klima- und Waldschutzinitiative NICFI 1 Mrd. USD für den FA als dem ersten nationalen REDD+-Mechanismus zur Verfügung gestellt wurden. Die Relevanz des deutschen Beitrags zum FA für den globalen Klimaschutz ist insofern zweifelsfrei und gleich in dreifacher Hinsicht gegeben: zum einen im Hinblick auf die Entlohnung vergangener Erfolge der brasilianischen Politik – der deutsche Beitrag, ausbezahlt im Jahr 2010, wurde explizit an die Emissionsreduktion durch vermiedene Entwaldung in den Waldjahren⁴ 2009 und 2010 gekoppelt⁵; zum zweiten durch die Signalwirkung der Unterstützung des REDD+-Regimes durch ein zweites Geberland und zum dritten durch das Wirkungspotential der durch den FA unterstützten Projekte.

Dieser dritte Wirkungskanal verdeutlicht die vielversprechenden Umstände, unter denen der FA gegründet wurde, denn die brasilianische Regierung verpflichtete sich, die für den FA eingeworbenen Mittel wiederum für den Waldschutz im Sinne des PPCDAm additional zu den durch das brasilianische Budget ohnehin für diesen Zweck bereitgestellten Mitteln einzusetzen. Dieses Zeichen nationaler Ownership wurde unterstrichen durch die Wahl der bedeutenden brasilianischen Entwicklungsbank BNDES als Fondsmanager. Auch wenn die BNDES bis dahin vor allem in der Finanzierung von großer Infrastruktur ausgewiesen war und über keine Erfahrung in der zuschussbasierten Finanzierung von Projekten im Umweltsektor verfügte, war sie nach übereinstimmender Meinung aller hierzu befragten Interviewpartner die einzige nationale Institution, die über die Kapazitäten zum Management eines Fonds von der Größenordnung des FA verfügte. Durch ihre Größe und ihren Bekanntheitsgrad war mit der Wahl von BNDES nicht nur die Hoffnung, sondern auch das realistische Potential verbunden, einen Hebel und Multiplikator für die natio-

¹ http://rainforests.mongabay.com/amazon/deforestation_calculations.html

² http://rainforests.mongabay.com/amazon/deforestation_calculations.html

³ Der Gesamtwert der vermiedenen Emissionen beträgt auf Basis der für die Jahre 2006-2014 berechneten Emissionsreduzierung i.H.v. 3.803 Mio. t CO₂ mittlerweile 19 Mrd. USD (vorläufiger FA-Jahresbericht 2015, Tabelle 3).

⁴ Ein Waldjahr dauert jeweils von August bis Juli (Waldjahr 2009: August 2008-Juli 2009)

⁵ Die durchschnittliche Bruttoentwaldung betrug in diesem Zeitraum gemäß PRODES 7.232 km² (Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazonia - Programm zur Berechnung der Entwaldung Amazoniens; <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php> und http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2014.htm).

nale Umweltpolitik zu gewinnen. Wie ein Interviewpartner im Umweltministerium es ausdrückte “The choice of BNDES put the environmental cause on a different level”. Zusätzlich brachte es die Einbettung des FA in die Governance-Struktur der BNDES mit sich, dass der FA gegen unmittelbare Einflussnahme der Tagespolitik dauerhaft abgeschirmt ist.

Die durch den FA finanzierten Projekte sollten additional die drei Säulen der nationalen Waldpolitik in Einklang mit REDD+ unterstützen. Vor dem Hintergrund der unpopulären politischen Entscheidungen und massiven Investitionen in Regulierung und Kontrolle, die erforderlich waren, um die Entwaldungsreduzierung der Vorjahre zu bewirken, kommt dem „benefit sharing“ durch Projekte des FA eine hohe Relevanz zu. Die FA-Projekte sollen zwar auch zu einer weiteren Entwaldungsreduzierung beitragen, v.a. aber auch zur Gewinnung von breiter und nachhaltiger Unterstützung für den Schutz des Waldes in der Bevölkerung, etwa durch die Förderung der nachhaltigen Produktion oder des Managements von Indianergebieten. Der FA bot die Möglichkeit, die in der Entwaldungspolitik verankerte Komplementarität von negativen und positiven Anreizmechanismen weiterzuentwickeln und umzusetzen, um die politische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Entwaldungsbekämpfungsmaßnahmen sicherzustellen.

Als die Relevanz potentiell beeinträchtigender Kritikpunkt ist festzuhalten, dass keine klaren Regeln existieren, wie die Additionalität der FA-Projekte zu den aus dem nationalen Budget finanzierten Maßnahmen sichergestellt wird. Diese Kritik ist jedoch aus Sicht der Evaluierungsmission als marginal einzustufen, da zum einen Additionalität generell als schwer messbar gilt und zum anderen der Mechanismus zur Entscheidung über die Kriterien der FA-Förderung Einstimmigkeit der im FA-Steuerungskomitee COFA (Comitê Orientador do Fundo Amazônia) vertretenen Mitglieder fordert, die sich aus Vertretern der nationalen Regierung, der Bundesstaaten und der Zivilgesellschaft (mit je einem Sitz für indigene Völker, traditionelle Gemeinden, NROs, den Privatsektor und die Wissenschaft) zusammensetzt. Letzteres scheint ausreichenden Schutz gegen eine Aushöhlung des Additionalitätsprinzips zu bieten.

Abschließend sei erwähnt, dass der FA durch die aktuelle Entscheidung des BMZ, die bei der UN-Klimakonferenz der UNFCCC (UN-Klimarahmenkonvention) im Dezember 2015 in Paris ausgehandelten nationalen Beiträge zum Klimaschutz (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs) zu einer Leitlinie der deutschen Entwicklungspolitik zu machen, noch einmal zusätzlich an entwicklungspolitischer Relevanz gewinnt, so dass es angemessen erscheint, die Relevanz des FA insgesamt als sehr hoch einzustufen.

Relevanz Teilnote: 1 (beide Vorhaben)

Effektivität

Der FA sollte ex post auf der Grundlage bereits erfolgter THG-Emissionsminderungen aus Entwaldung finanzielle Beiträge bei internationalen Gebern, Unternehmen und Privatpersonen einwerben, die dann zur Finanzierung weiterer Entwaldungsbekämpfungsmaßnahmen eingesetzt werden sollten. Das Projektziel wurde auf Basis der konzeptionellen Zielsetzung des FA im Rahmen der Ex-post-Evaluierung konkretisiert und definiert als „Unterstützung der nationalen Entwaldungsbekämpfungspolitik durch die Förderung von Projekten in den Bereichen Entwaldungsbekämpfung, Schutz und nachhaltige Nutzung der Wälder“.

Die Erreichung des Projektziels wird anhand der folgenden neu definierten Indikatoren⁶ bewertet:

Indikator	Ex-post-Evaluierung 2016
(1) Mobilisierung von Mitteln für den Waldschutzbereich (REDD+ „Proof of Concept“) bewertet anhand a) des Mitteleinwerbungspotentials auf Grundlage bereits erfolgter Minderungen von THG-Emissionen und b) der Erschließung weiterer Finanzierungsquellen.	a) Die jährliche Entwaldung in Amazonien wurde bis 2008 von 19.625 km ² (1996-2005) auf 12.949 km ² (2006-2008) reduziert und die damit verbundenen vermiedenen Emissionen auf 14 Mrd. USD beziffert. NICFI sagte dem FA auf dieser Basis 1 Mrd. USD zu. Der deutsche Beitrag i.H.v. 21 Mio. EUR belohnte die Emissionsreduktion durch reduzierte Entwaldungsraten in den Waldjahren 2008/09 und 2009/10 (Durch-

⁶ Zielwerte wurden nicht definiert

	<p>schnitt: 7.232 km²). Das gesamte Mitteleinwerbungspotential des FA, errechnet aus dem Gesamtwert der vermiedenen Emissionen für die Jahre 2006-2014 i.H.v. 3.803 Mio. t CO₂,⁷ beträgt 19 Mrd. USD.⁸</p> <p>b) Weitere Beiträge von internationalen Gebern und Beiträge von Privatpersonen konnten nicht erschlossen werden. Die brasilianische Petrobras unterstützte den FA bis Mai 2016 mit Umweltkompensationszahlungen i.H.v. 6,8 Mio. USD⁹.</p>
<p>(2) Zusätzliche Flächen, die durch den FA unter Schutz gestellt, nachhaltig bewirtschaftet oder im ländlichen Umweltkataster CAR¹⁰ registriert wurden.</p>	<p>Projekte des FA unterstützten u.a. die Ausweisung neuer Schutzgebiete (708.251 ha), die Fortbildung in nachhaltigen Produktionsaktivitäten (4.644 Personen wenden das erworbene Wissen laut BNDES nachweislich an) und die Registrierung im ländlichen Umweltkataster CAR (57 Mio. ha, 207.564 Betriebe).</p> <p>Durch FA-Projekte wurden auf einer Fläche von fast 20 Mio. ha Management oder territoriale Absicherung gestärkt, geschätzte 22.352 indigene Personen wurden unmittelbar durch die Projektaktivitäten begünstigt.¹¹</p> <p>Darüber hinaus wurden im Amazonas-Biom zwischen 2008 und 2016 – nicht klar dem FA zuordenbar – die Einrichtung 20 neuer Schutzgebiete vorbereitet, 8 Schutzgebiete geschaffen und 2 Schutzgebiete ausgeweitet. Durch die neuen und ausgeweiteten Schutzgebiete wurden 3,3 Mio. ha Waldfläche unter Schutz gestellt.¹² Seit Januar 2011 wurden 15 zusätzliche Indigenengebiete mit einer Fläche von fast 1,8 Mio. ha ausgewiesen.¹³</p>
<p>(3) Zahl der Personen, die direkt von Projekten der nachhaltigen Bewirtschaftung/Nutzung natürlicher Ressourcen profitieren.</p>	<p>Geschätzte 86.158 direkt Begünstigte.¹⁴</p>

Konzept und Vergabemechanismus

Nahezu alle Interviewpartner gaben an, dass sie die Vergaben über die BNDES in den ersten Jahren als wenig effektiv empfanden. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Output-Indikatoren von lediglich 21 vergebenen FA-Projekten und Mittelauszahlungen von ca. 40 Mio. USD (71 Mio. BRL) innerhalb der ersten drei Jahre. Gleichmaßen waren sich jedoch alle Interviewpartner einig, dass das FA-Team eine steile Lernkurve verzeichnen konnte und sich zu einem professionellen Ansprechpartner entwickelt hat.

⁷ Vorläufiger FA-Jahresbericht 2015, Tabelle 3

⁸ Der Wert der vermiedenen Emissionen wird jährlich vom brasilianischen Umweltministerium MMA (Ministério do Meio Ambiente) berechnet und vom CTFA, dem technischen Komitee des FA (Comitê Técnico do Fundo Amazônia), bestätigt.

⁹ http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Doacoes/

¹⁰ Cadastro Ambiental Rural

¹¹ Kumulierte Zahlen bis Ende 2015 aus dem vorläufigen FA-Jahresbericht 2015

¹² <http://www.oeco.org.br/noticias/no-apagar-das-luzes-governo-dilma-cria-5-unidades-de-conservacao>

¹³ <http://piib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>

¹⁴ Kumulierte Zahlen bis Ende 2015 aus dem vorläufigen FA-Jahresbericht 2015

Auch diese Aussage wird durch die deutlich verbesserten Output-Indikatoren belegt (in den Jahren 2014/2015: 21/11 neue Projekte pro Jahr und Mittelauszahlungen i.H.v. 72 Mio. USD/39 Mio. USD).

Für die Verbesserung des Outputs sind u.a. veränderte Antragsregeln, maßgeblich unterstützt durch die deutsche TZ, verantwortlich. Die anfänglich übliche Initiativbewerbung, die zu vielen, teilweise sehr kleinen und thematisch sehr heterogenen Projektanträgen führte, wurde durch thematische Ausschreibungen ersetzt, die eine strategischere Ausrichtung des Portfolios erlaubten. Zusätzlich wurde ein Bewerbungsverfahren für NROs eingerichtet, die unter ihrem Schirm mehrere Kleinprojekte (< 100.000 BRL) durchführen wollen. So gelang es dem FA seine Reichweite indirekt deutlich auszudehnen, von 1.000 Kleinprojekten 2013 auf 2.654 bis zum Jahr 2015.

Die Betreuung der genehmigten Projekte durch das FA-Team in der BNDES wird von den Implementierungsinstitutionen als gut bezeichnet, mit schnellen Reaktionszeiten und ausreichender Flexibilität. Die Beantragung von Projekten hingegen gilt immer noch als extrem aufwendig und die Bearbeitungszeit von Projektanträgen wird mit bis zu zwei bis drei Jahren als deutlich zu lang bewertet. Letzteres ist auch darauf zurückzuführen, dass jedes FA-Projekt den für alle BNDES-Investitionen üblichen Prüfungsprozess durchläuft, bei dem der Prüfung der Vollständigkeit aller gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente und der Unbescholtenheit des Antragstellers (z.B. keine ausstehenden Steuerschulden) große Bedeutung beigemessen wird. Dies bietet zwar einen guten Schutz gegen Mittelfehlverwendungen und Reputationsrisiken sowohl für die BNDES als Ganze wie auch für den FA, kostet jedoch auch viel Zeit.

Das FA-Team wurde als außergewöhnlich motiviert und engagiert erlebt; es setzt sich mit hoher Professionalität für die Sache des Fonds ein. Projektplanung und -monitoring folgen heute einem hohen Standard; Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit sind vorbildlich.¹⁵ Der Governance-Mechanismus des FA, der auf der Interaktion der Repräsentanten verschiedener Stakeholdergruppen im FA-Steuerungskomitee beruht, scheint ebenfalls gut zu funktionieren.

Portfolio- und Projektebene

Für Aussagen über die Effektivität auf Portfolio- und Projektebene ist es zu früh, denn von den inzwischen 82 Projekten im Portfolio sind erst 10 abgeschlossen. Auch war diese Evaluierung von ihrer Ausrichtung her nicht geeignet, einzelnen Projekten gerecht zu werden. Die Evaluierungsmission konnte jedoch feststellen, dass die Beiträge des FA zum ländlichen Raumnutzungsregister CAR als besonders wichtig wahrgenommen werden. CAR war ein wichtiges Thema in nahezu allen Interviews; seine Bedeutung zur erstmaligen Erfassung aller Gebiete in privatem Eigentum, die auf ca. 50 % des gesamten Amazonas-Gebiets geschätzt werden, wurde von allen gleichermaßen hervorgehoben, denn ohne eine solche Registrierung ist auch keine Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Waldgesetzgebung möglich. Bei den Feldbesuchen vor Ort konnte beobachtet werden, wie sich NROs durch technische Beratung und Unterstützung der Projektbegünstigten erfolgreich für eine fachlich angemessene Umsetzung der Projektmaßnahmen einsetzen.

Die Fortschritte des FA spiegeln sich in einer Steigerung fast aller Indikatoren zum Monitoring der strategischen Interventionsgebiete des FA, über die in den Jahresberichten des FA, zuletzt 2015, Rechenschaft abgelegt wird.

Weitergehende Erkenntnisse zur Projekteffektivität sind von den für 10 abgeschlossene Projekte geplanten Evaluierungen zu erwarten.

Vor dem Hintergrund der verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung der unzureichenden Effektivität in den ersten Jahren ist die Effektivität als zufriedenstellend einzustufen.

Effektivität Teilnote: 3 (für beide Vorhaben)

Effizienz

Konzept und Vergabemechanismus

Angesichts des Fondsvolumens von über 1 Mrd. USD war die Produktionseffizienz des FA mit den genannten 21 vergebenen Projekten und einem Auszahlungsvolumen von lediglich 40 Mio. USD in den ers-

¹⁵ In diesen Bereichen wurde die BNDES auch durch die deutsche TZ beraten.

ten drei Jahren seines Bestehens, also bis Ende 2011, so gering, dass Zweifel an der Eignung der im zusschussfinanzierten Umweltsektor unerfahrenen BNDES als Fondsmanager aufkamen. Dies änderte sich in den Folgejahren, in denen sich im Vergleich zu den ersten Jahren die Projektvergabe pro Jahr auf 13-21 Projekte ungefähr verdoppelte und die jährlichen Auszahlungsvolumina auf 36 Mio.-79 Mio. USD anstiegen. Für die Steigerung in der Produktionseffizienz sind vor allem auch die – wie unter Effektivität geschildert – geänderten Antragsverfahren verantwortlich, die von Initiativbewerbungen auf thematische Ausschreibungen übergingen und ein Fenster für die Bewerbung von Intermediären einrichtete, die unter ihrer Verantwortung ein Bündel von Kleinstprojekten (< 100.000 BRL) durchführen wollten. Hinter den 13 bis 21 genehmigten Projekten pro Jahr stehen insofern noch einmal Subprojekte in einer Größenordnung von mehreren hundert und bis zu weit über tausend pro Jahr.

Über die Kosten des Fondsmanagements liegen nur begrenzte Informationen vor, da sich das Management der BNDES als Zeichen des Engagements für die Ziele des FA bereit erklärt hat, eine einmalige 3 %-Marge auf die Einzahlungen in den FA als Kostenbeitrag zu erheben und die darüber hinausgehenden Kosten selbst zu tragen. Das FA-Team in der BNDES besteht aus der Leitung (weiblich) und 35 Mitarbeitern (13 weiblich und 22 männlich), das neben der Projektausschreibung und Vergabe auch für Monitoring, Dokumentation und Veröffentlichungen, einschließlich des umfangreichen Jahresberichts, verantwortlich ist. Auch in dieser Hinsicht hat sich die Leistung kontinuierlich verbessert und inzwischen einen vorbildlichen Standard erreicht, so dass die Produktionseffizienz des Vergabemechanismus heute als hoch eingestuft werden kann.

Um die Allokationseffizienz einer Vergabe über die BNDES zu beurteilen, ist der Frage nachzugehen, ob alternative Mechanismen denkbar sind, die die Ziele des FA in gleichem Maße zu geringeren Kosten erreichen könnten. In diesem Zusammenhang wird vor allem ein formelbasierter Mechanismus diskutiert, der anstelle der Vergabe von Projekten und Projektbündeln die FA-Mittel z.B. auf der Basis vorhandener Waldbestände direkt an Gemeinden oder Distrikte im Amazonas-Biom verteilt. Ein solcher formelbasierter Verteilungsmechanismus würde vermutlich niedrigere Transaktionskosten als die Vergabe über das FA-Team der BNDES verursachen, jedoch ist zu bezweifeln, ob dadurch vergleichbare Ergebnisse erreichbar wären. Erstens ist das Potential einer weiteren Entwaldungsreduzierung weder bei der Vergabe von Mitteln an die Gemeinden mit den höchsten Waldbeständen (dort besteht in der Regel kein hoher Entwaldungsdruck) noch an die Gemeinden mit den niedrigsten Waldbeständen (da ist die Entwaldung schon passé) besonders hoch. Ein sinnvollerer Kriterium für die Zuteilung der FA-Mittel wären daher die Anstrengungen zur Reduzierung gemessen an den Entwaldungsraten auf Gemeindeebene. Zweitens wäre das Monitoring, wofür die Mittel verwendet und welche Outputs realisiert werden, sehr viel schwerer; und dies gilt in potenziertem Maße für die Zielerreichung bezüglich Outcomes und Impacts, die inzwischen vom FA-Team für die einzelnen Projekte vorbildlich verfolgt werden. Drittens ist zu bezweifeln, ob auf dezentraler Ebene in Gemeinden oder Distrikten ausreichende Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Verwaltung und Verwendung von zugewiesenen FA-Zuschüssen vorhanden wären. Viertens wäre ein solcher formelbasierter Mechanismus nicht in gleichem Maße wie der bestehende geeignet, unterschiedliche Gruppen der Gesellschaft im Sinne des von REDD+ angestrebten „benefit sharing“ zu erreichen und sie für das Ziel des Waldschutzes zu gewinnen. Als Kritikpunkt, der diesbezüglich auch am bestehenden Mechanismus besteht, ist anzuführen, dass es bisher nicht gelungen ist, Kooperationen mit dem Privatsektor zu initiieren, obwohl dieser durch ein Mitglied im FA-Steuerungskomitee vertreten ist.

Die Diskussion über die Allokationseffizienz abschließend sei auf die Besorgnis einiger Interviewpartner bezüglich der Aushöhlung des Prinzips der Additionalität der Verwendung der FA-Mittel eingegangen. Diese Sorge wurde durch die im Mai 2016 getroffene (einstimmige) Entscheidung des FA-Steuerungskomitee ausgelöst, laufende Kosten der Periode 2015/2016 für Durchsetzung und Vollzug der gesetzlichen Vorschriften zum Waldschutz zu übernehmen, die in der Vergangenheit immer aus dem Staatshaushalt getragen wurden. Die Evaluierungsmision teilt diese Besorgnis jedoch nicht in gleichem Maße, denn Additionalität, die ohnehin in den seltensten Fällen gemessen werden kann, muss vor dem Hintergrund des heutigen Budgets (und nicht vergangener Budgets) beurteilt werden. Da angesichts der akuten ökonomischen Krise alle Regierungsbereiche gravierende Einschnitte ihrer Budgets hinnehmen mussten, gab es gute Gründe, die entstandene Finanzierungslücke durch Fondsmittel zu schließen und dadurch die Verfolgung von Vergehen gegen gesetzliche Vorschriften zum Waldschutz unvermindert aufrecht zu erhalten.

Portfolio- und Projektebene

Eine Einschätzung der Effizienz von Portfolio und Projekten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur in begrenztem Maße möglich. Hier ist vor allem durch die 10 geplanten Evaluierungen abgeschlossener Projekte ein Erkenntnisgewinn zu erwarten.

Es gibt jedoch schon jetzt einige Hinweise darauf, dass das Portfolio des Fonds sinnvoll zusammengesetzt ist. Die Unterstützung von Monitoring und Kontrolle, die sich als Schlüssel für die Erfolge in der Verminderung von Entwaldung in der Vergangenheit erwiesen haben und zur Verhinderung einer erneuten Gefährdung des Erreichten aufrecht erhalten werden müssen, wird mehr und mehr ergänzt durch Projekte zur Raumnutzungsplanung und zu nachhaltiger Produktion, beides Gebiete, die unerlässlich sind, um die Bevölkerung, die im und vom Wald im Amazonasgebiet lebt, zu erreichen und für den Waldschutz zu gewinnen. Alle Vertreter von Implementierungsinstitutionen, die während der Mission interviewt wurden, arbeiteten entweder an der Einführung des ländlichen Umweltkatasters CAR, von der Registrierung über das Monitoring bis hin zur nachhaltigen Produktion in den von CAR vorgegebenen Grenzen, oder in der Unterstützung des Managements von Indigenengebieten – zwei Bereiche, die in den letzten Jahren als prioritär zu schließende Lücken im System des Waldschutzes erkannt wurden. Die Entscheidung über die Genehmigung von Projektanträgen und die Zuweisung der über den FA zur Verfügung stehenden Mittel an Projekte, Gemeinden und Bundesstaaten wird derzeit nicht durch Aspekte wie den Unterstützungsbedarf, vergangene Wirkungserfolge oder erbrachte Eigenanstrengungen in der Entwaldungsreduzierung und der Politikumsetzung (mit)bestimmt, die, bei einer entsprechenden Anpassung der Auswahlkriterien, die Allokationseffizienz deutlich erhöhen könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Informationen und Einschätzungen erscheint es angemessen, die Effizienz mit zufriedenstellend zu bewerten.

Effizienz Teilnote: 3 (beide Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens war es, zur Erzielung positiver Wirkungen für den Klimaschutz und zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen.

Eine Isolierung der Klimaschutzwirkungen des FA ist im Rahmen der Ex-post-Evaluierung nicht möglich. Zur Bewertung der positiven Wirkungen für den Klimaschutz kann jedoch die Senkung der Brutto-Entwaldung in Amazonien als Hilfsindikator herangezogen werden.

Indikator	Zielwert Projektprüfung 2010	Ex-post-Evaluierung 2016
(1) Senkung der Brutto-Entwaldung in Amazonien gemäß PRODES/INPE.	- 80% bis 2020 im Vgl. zum Durchschnitt 1996-2005*	In den Waldjahren 1996-2005 betrug die durchschnittliche Bruttoentwaldung 19.625 km ² , 2008-2009 (Einrichtung des FA) 10.188 km ² und 2010-2015 5.787 km ² . 2015 lag die Bruttoentwaldung mit 5.831 km ² über dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber dennoch 70,3 % unter dem Referenzwert.

*) Referenzwert 1996-2005: 19.625 km² (gemäß PRODES; Prüfungsbericht von 2010: 19.533 km²)

Konzeption und Vergabemechanismus

Als im Jahr 2008 die BNDES als Fondmanager für den FA gewonnen wurde gab es viele Stimmen von im Umwelt- und Waldschutz Engagierten, die diese Wahl als nicht adäquat kritisierten, u.a. weil der BNDES Erfahrungen in diesem Bereich fehlten. Heute jedoch scheint sich diese damals umstrittene Entscheidung für die BNDES zu einem wertvollen Asset des FA entwickelt zu haben.

Das FA-Team der BNDES hat sich zu einer hoch professionellen Einheit entwickelt, die mit den drückenden Umweltproblemen im Amazonas-Biom und darüber hinaus vertraut ist und über gute Kontakte zu allen wesentlichen mit dem „grünen“ Sektor befassten Akteuren im Amazonasgebiet verfügt. Auch wenn

das Team mit 35 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Vergleich zur BNDES als Ganzer mit fast 3.000 Mitarbeitern klein ist, gibt es erste Anzeichen, dass das FA-Team ein gewisses Potential hat, als „agent of change“ auf die BNDES auszustrahlen und das Umweltbewusstsein wie auch Wissen und Standards in diesem Bereich zu heben. Etwa steht das FA-Team in regelmäßigen Austausch mit der im selben Stockwerk angesiedelten Abteilung für „environmental safeguards“, reger Austausch besteht auch mit der Planungsabteilung, die auch die Projekte des FA nach BNDES-Standards überprüft, bevor sie an den FA zur Begutachtung übergeben werden. Interaktion des FA-Teams mit den Evaluierern der BNDES konnte die Evaluierungsmission unmittelbar beobachten; und Interviewpartner gaben an, dass Vorträge in der BNDES zu FA-Themengebieten auch von Mitarbeitern aus anderen Abteilungen besucht werden.

In der Bedeutung mindestens ebenso weitreichend sind die Indizien, die die Evaluierungsmission in Interviews dafür sammeln konnte, dass das FA-Team den Bekanntheitsgrad der BNDES nutzen kann, um verschiedenste Akteure zum Wohle einzelner durch den FA geförderter Projekte an einen Tisch zu bringen. Die Vertreterin einer NRO berichtete davon, dass ihren Projekten bei den Gemeinden vor Ort dadurch, dass sie in der BNDES genehmigt wurden, größere Bedeutung beigemessen wird.

Trotz nahezu ausschließlich positiver Rückmeldungen zum Fondsmanagement durch die BNDES soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Vertreterin einer NRO darauf hinwies, dass ihr ein Mechanismus, bei dem FA-Projekte neben der BNDES auch durch mindestens eine weitere Institution vergeben würden, ihres Erachtens den Zugang für NRO erleichtern würde. Auch im Lichte dieser kritischen Äußerung erkennt die Evaluierungsmission das Potential, das für die BNDES als einziger FA-Vergabeinstitution entsteht, nämlich sich zu einem nationalen Hebel für die Umwelt und den Waldschutz zu entwickeln.

Portfolio- und Projektebene

Über den Impact der finanzierten Projekte kann diese Evaluierung wenig bis keine Aussagen machen. Es kann lediglich festgestellt werden, dass das Portfolio gut zusammengesetzt erscheint und einzelne abgeschlossene Projekte Aktivitäten von wesentlicher Bedeutung unterstützten. Als Beispiel sei hier neben dem bereits mehrfach erwähnten CAR die Überbrückung einer zweijährigen Finanzierungslücke beim Management der Amazon Region Protected Areas durch den FA, die das mit dem Ausweis dieser Naturschutzgebiete für den Waldschutz Erreichte bis zur Sicherung einer Folgefinanzierung sicherstellte. Die wissenschaftliche Literatur, u.a. Nepstad et al. (2014) in der renommierten Zeitschrift Science, deutet darauf hin, dass der vom FA gewählte Portfoliomix, der neben der Unterstützung von Monitoring und Kontrolle auf die Unterstützung von nachhaltiger Produktion sowohl auf entwaldeten als auch auf bewaldeten Flächen setzt, eine vielversprechende Strategie zur langfristigen Bekämpfung von Entwaldung ohne Vernachlässigung der Armutsbekämpfung darstellt. Der FA findet als geeignetes Vehikel einer auf positive Anreize setzenden Strategie in der genannten Veröffentlichung sogar Erwähnung.¹⁶

Um die positiven Auswirkungen, die von den Projekten des FA zu erwarten sind, nicht zu überschätzen, sei jedoch abschließend erwähnt, dass trotz historisch niedriger Entwaldungsraten in den vergangenen Jahren kein entscheidender Durchbruch in Bezug auf die Eliminierung illegaler Entwaldung erzielt wurde. Mehrere Interviewpartner brachten die Einschätzung vor, dass eine Eliminierung illegaler Entwaldung extrem schwierig bis unmöglich sei (obwohl einige Amazonasstaaten und die Nationalregierung dies bis 2020 bzw. 2030 bei der Vertragsstaatenkonferenz COP21 in Paris in Aussicht gestellt haben), die Erfolge, die durch Negativanreize wie Regulierung, Kontrolle und Sanktionierung in ihrer jetzigen Ausgestaltung erreichbar sind, weitgehend ausgeschöpft seien und die Zeit für Positivanreize gekommen sei. Indirekt bestätigt dies die Strategie des FA, verstärkt auf „benefit sharing“ zu setzen, jedoch kann hiervon kaum eine Einstellung illegaler Holzeinschläge erwartet werden, und das Problem legaler Entwaldung wie auch

¹⁶ „Climate finance programs, such as the Amazon Fund, could establish innovative, competitive funding mechanisms for delivering finance to regional consortia that are ready to make the transition to low-deforestation, highproduction land use systems.“ (Nepstad, Daniel, et al. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. Science, 2014, 344. Jg., Nr. 6188, S. 1123)

der Verlagerung (leakage) in andere Biome und Länder verbleiben ohnehin.¹⁷ Um die bis 2020 angestrebte Entwaldungsreduzierung um 80 % zu erreichen ist allerdings ein Strategiewechsel erforderlich, der nicht nur aus positiven Anreizen bestehen kann, sondern auch neue command and control-Ansätze erfordert. Inzwischen konzentriert sich der größte Teil der Entwaldung nicht mehr auf große und mittlere „Entwalder“, sondern Kleinbauern und Agrarkolonisationsgebiete, wo die bislang erfolgreichsten Durchsetzungsmechanismen weder praktisch noch politisch durchsetzbar sind.

Zusammenfassend – und unter stärkerer Gewichtung der hier beurteilbaren konzeptionellen Ebene – lassen sich die übergeordneten Wirkungen mit gut bewerten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Konzeption und Vergabemechanismus

Das FA-Management durch die BNDES wie es sich zum Zeitpunkt der Evaluierungsmission darstellte ist gut geeignet, um die noch unbelegten Mittel zu vergeben, den wachsenden Projektbestand angemessen zu pflegen und in der näheren Zukunft zusätzliche Mittel, die über die bisherigen Einzahlungen in den FA hinausgehen, zu absorbieren. Den letzten Punkt unterstreichend wäre es eher als Effizienzverlust einzustufen, wenn der inzwischen gut funktionierende Mechanismus nur einmal genutzt würde und das durch BNDES aufgebaute Know-how dadurch verloren ginge (auch wenn bei Gründung des FA gehofft wurde, dass das Problem der illegalen Entwaldung sich schneller beseitigen lasse und keine Aufstockung für diesen Zweck nötig sei). Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sowohl Norwegen als auch Deutschland im Dezember 2015 bei der COP21 in Paris weitere erhebliche Summen für den FA in Aussicht gestellt haben.

Vermutlich wäre bei einer derartigen Aufstockung des FA auch eine entsprechende Aufstockung des FA-Personals erforderlich. Darüber, wer die Kosten hierfür trägt, müsste Klarheit hergestellt werden, da in der gegenwärtigen Krise nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass die BNDES weiterhin die über die 3 %-Marge hinausgehenden Kosten als Eigenbeitrag trägt.

Portfolio- und Projekt-Ebene

Es wäre dem Rahmen dieser Evaluierung nicht angemessen, ein Urteil über die Nachhaltigkeit der geförderten Projekte abzugeben. Für weitergehende Informationen sei wiederum auf die geplanten 10 Projektevaluierungen verwiesen. Zum Thema Nachhaltigkeit kann angesichts der gesammelten Informationen und Eindrücke zumindest so viel festgestellt werden: Es erscheint der Evaluierungsmission extrem unwahrscheinlich, dass die bisher erzielten Erfolge, z.B. in Bezug auf CAR, in der Zukunft rückgängig gemacht werden. Allerdings ist für die Konsolidierung und den Ausbau der Ergebnisse in den meisten der durch den FA unterstützten Bereiche, insbesondere auch für die nachhaltige Produktion und Nutzung des Waldes, eine Aufrechterhaltung von Monitoring und Kontrolle gesetzlicher Regelungen unerlässlich.

Auch wenn von der gegenwärtigen ökonomischen und politischen Situation in Brasilien gewisse Risiken ausgehen, kann angesichts der Fortführung internationaler Unterstützung für den FA und der internationalen Aufmerksamkeit, die der FA als erster funktionierender nationaler REDD+-Mechanismus der Welt genießt, die Nachhaltigkeit mit gut bewertet werden.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

¹⁷ Leider ging die Reduzierung der Entwaldung des amazonischen Regenwalds in Brasilien mit erhöhter Entwaldung in Bolivien, Peru und Venezuela einher, auch wenn ein kausaler Zusammenhang bisher nicht nachgewiesen wurde. (http://rainforests.mongabay.com/amazon/deforestation_calculations.html) Auf nationaler Ebene steht der hohen, auch internationalen Sichtbarkeit in Amazonien ein deutlich geringerer Stellenwert der Entwaldungsbekämpfung in der angrenzenden, durch die Ausbreitung der modernisierten Landwirtschaft geprägten Cerrado-Region (Savannenregion in Zentral-Brasilien) gegenüber, in der die jährlichen Entwaldungsraten seit einigen Jahren über denen Amazoniens liegen. (http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf)

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.