

## Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht BRASILIEN: KV-Demarkierung von Indianergebieten



<b>Sektor</b>	4101000 Umweltpolitik und -Verwaltung	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	KV-Demarkierung von Indianergebieten – BMZ-Nr.: 1994 65 774*	
<b>Projekträger</b>	FUNAI	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht:</b>	2013/2013	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten (gesamt)</b>	19,18 Mio. EUR	17,92 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	1,92 Mio. EUR	1,92 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	17,26 Mio. EUR 15,33 Mio. EUR	16,00 Mio. EUR 14,08 Mio. EUR

\*Vorhaben in Stichprobe 2013

**Kurzbeschreibung:** Das Vorhaben war Teil des internationalen Pilotprogramms zum Erhalt der brasilianischen Tropenwälder (PPG7), das im September 2009 offiziell beendet wurde. Es war als offenes Programm in Kooperation mit der GIZ ausgelegt (KV) mit dem Oberziel der Sicherung des Überlebens der indigenen Völker in den zu demarkierenden Gebieten (Zielgruppe) sowie der Sicherung des Rechtsanspruchs der indigenen Völker auf ihre Gebiete (Projektziel). Wesentliche Komponenten des Programms waren die Identifizierung, Demarkierung, offizielle Anerkennung durch den Staatspräsidenten Brasiliens und Registrierung von Indianergebieten, Maßnahmen zur Überwachung der Gebiete, begleitende Studien und Ausbildungsmaßnahmen sowie Unterstützung des Trägers (FUNAI) während der Programmdurchführung.

**Zielsystem:** Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Sicherung des Überlebens indigener Völker in den zu demarkierenden Gebieten zu leisten. Das Oberziel des Vorhabens galt als erreicht, wenn die Anzahl der in den zu demarkierenden Gebieten lebenden Indianer mindestens gleich geblieben ist. Programmziel war die Sicherung des Rechtsanspruchs indigener Völker auf ihre Gebiete. Das Programmziel galt als erreicht, wenn 70% der zu Beginn des Programms zur Demarkierung vorgesehenen 58 Gebiete die rechtliche Anerkennung durch den Präsidenten Brasiliens erhalten haben.

**Zielgruppe:** Zielgruppe des Vorhabens war die indigene Bevölkerung in den etwa 119 Gebieten, die zur Identifizierung und Delimitierung (61 Gebiete) sowie Demarkierung (58 Gebiete) vorgesehen waren.

### Gesamtvotum: Note 2

Modellprojekt, das Landrechte für Indigene im brasilianischen Amazonien sichert und damit Entwaldung verringert

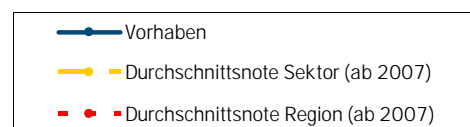
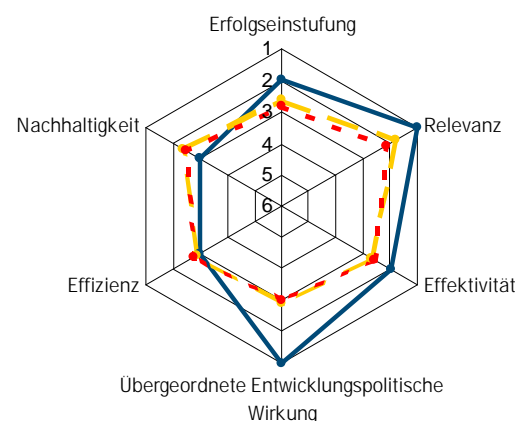
**Bemerkenswert:** Mehr als 10% des brasilianischen Amazoniens wurde durch das PPTAL zur exklusiven Nutzung für Indigene ausgewiesen.

Die Indigenenbevölkerung hat sich über die Laufzeit des Projektes verdoppelt.

Demarkierte Gebiete stellen einen effektiven Schutz gegen Entwaldung dar (vergleiche 1,46% Entwaldung in demarkierten Gebieten mit 20% Entwaldung im übrigen brasilianischen Amazonien).

Einschränkend ist zu bemerken, dass Kontrolle und Management der demarkierten Gebiete nur begrenzt nachhaltig sind, weil sie die Zielgruppe überfordern.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

### Gesamtvotum

Das Projekt zur Demarkierung von Indianergebieten (PPTAL) hat einen entscheidenden Beitrag zur Ausweisung und rechtlichen Anerkennung von Indianergebieten geleistet. Insgesamt wurden 178 Schutzgebiete ausgewiesen und offiziell anerkannt. Die Gesamtfläche der demarkierten Gebiete beträgt ca. 38 Mio. ha und entspricht damit etwa der Fläche Deutschlands (35 Mio. ha). Darüber hinaus wurden die Studien zur Identifizierung und Ausweisung weiterer ca. 9 Mio. ha als Indianergebiete finanziert, deren Demarkierung nach Beendigung des Projektes durchgeführt wurde. Rechtssicherheit und gesicherte Lebensgrundlage in Indianergebieten haben dazu beigetragen, dass sich die indigene Bevölkerung zwischen 1994 und 2010 von ca. 400.000 auf knapp 900.000 mehr als verdoppelt hat. Zugleich hat die Demarkierung von Indianergebieten zum Schutz vor Entwaldung beigetragen: Während Indianergebiete einen Entwaldungsgrad von 1,46% aufweisen, leidet der übrige brasilianische Regenwald unter einem weit höheren Entwaldungsgrad von ca. 20%. Was den Schutz und das Management der Indianergebiete angeht, hat zwar ein Bewusstseinswandel hinsichtlich des Gebietsschutzes stattgefunden, jedoch fehlen seit Beendigung des PPTAL häufig die finanziellen Mittel, um Schutzmaßnahmen durchzuführen.

### **Note: 2**

### Relevanz

Das PPTAL Projekt war relevant vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Zielsetzung Brasiliens, das in seiner Verfassung von 1988 Indigenen die Demarkierung ihrer Gebiete garantierte. Auch heute noch besitzt das Projekt eine hohe Relevanz, da sich Brasilien in seiner nationalen Politik für Umwelt- und Landmanagement in Indianergebieten (Politica Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI), die 2012 verabschiedet wurde, den Schutz von Naturressourcen in Indianergebieten zum Ziel setzte. Im Widerspruch zu dieser Strategie stehen allerdings Tendenzen in der brasilianischen Regierung bzw. im Kongress, wie das brasilianische Wachstumsbeschleunigungsprogramm (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), und Gesetzesänderungen, die eine stärkere wirtschaftliche Nutzung dieser Ressourcen durch nicht-indigene Akteure zum Ziel haben.<sup>1</sup>

Auch aus heutiger Sicht verspricht das PPTAL Projekt einen wichtigen Beitrag zur Lösung eines entwicklungspolitisch zentralen Kernproblems für die Zielgruppe der indigenen Bevölkerung zu leisten, indem es ihr Rechtssicherheit für die von ihr besiedelten Gebiete zusichert und damit eine wichtige Lebensgrundlage für Indigene garantiert.

---

<sup>1</sup> Laut Berliner Tagespiegel vom 01.11.2013 lagen „Anfang des Jahres [...] bei der [brasilianischen] Regierung 4.500 Anträge von Minenkonzernen vor, die in 17 Indianerreservaten nach Gold, Kupfer und anderen Rohstoffen schürfen wollen.“

Das Projekt steht ebenfalls im Einklang mit den BMZ Strategien zur „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“ 2006 und zu „Wald und nachhaltiger Entwicklung“ 2002, die die Zusammenarbeit der deutschen EZ mit indigenen Völkern im Tropenwald strategisch ausrichten.

Das Vorhaben war Teil des internationalen Pilotprogramms zum Erhalt der brasilianischen Tropenwälder (PPG7) das 1992 zum Schutz des Regenwaldes aufgelegt worden war und in 26 Projekten bis 2009 umgesetzt und von den G-7 Ländern, der Europäischen Union und den Niederlanden finanziert wurde. Eines dieser 26 Projekte war das PPTAL, das von der deutschen FZ, der deutschen TZ, dem von der Weltbank verwalteten Rain Forest Trust Fund, von DFID und von der brasilianischen Regierung kofinanziert wurde.

### **Teilnote: 1**

#### Effektivität

Programmziel war die Sicherung des Rechtsanspruchs indigener Völker auf ihre Gebiete. Das Programmziel galt als erreicht, wenn 70% der zu Beginn des Programms zur Demarkierung vorgesehenen 58 Gebiete die rechtliche Anerkennung durch den brasilianischen Staatspräsidenten erhalten haben.

Laut Abschlussbericht wurden unter dem PPTAL insgesamt bis zum Ende der Programmlaufzeit (2009) statt der geplanten 119 insgesamt 178 Indianergebiete ausgewiesen bzw. offiziell anerkannt, d.h. 50% mehr als ursprünglich geplant. Statt der 58 geplanten Registrierungen, finanzierte das PPTAL 81 durch ein Dekret des brasilianischen Staatspräsidenten offiziell anerkannte und in den Grundbüchern der entsprechenden Gemeinden und der Union registrierte Indianergebiete, d.h. 40% mehr als geplant. Die Gesamtfläche der ausgewiesenen Gebiete betrug 47 Mio. ha. Davon wurden ca. 38 Mio. ha demarkiert. Von insgesamt 304 Indianergebieten im Norden Brasiliens wurde mit Hilfe der deutschen EZ etwa die Hälfte (nach Anzahl und Fläche) aller Indianergebiete ausgewiesen und demarkiert, d.h. mit Grenzsteinen, Schildern und Waldschneisen gekennzeichnet und in Landkarten vermerkt. Der Evaluierungsmmission wurde mitgeteilt, dass 2013 Brasilien insgesamt 645 demarkierte Indianergebiete besitzt, die ca. 110 Mio. ha umfassen, was 13% der Landesfläche Brasiliens entspricht. Davon liegen 435 Indianergebiete oder (108 Mio. ha) in Amazonien (Planungsgebiet Amazônia Legal) und repräsentieren dort 21,2% der Gesamtfläche. Der für Indigene zuständigen Behörde FUNAI liegen zusätzlich heute weitere 400 Anträge von zumeist kleinen Gebieten vor, die noch geprüft werden müssen.

Hinsichtlich der Verwaltung und des Schutzes der Indianergebiete war das Vorhaben weniger effektiv. Mehr als 20 Indigenendörfer erhielten Funkgeräte und in 80 Gebieten wurden Schulungen zum Gebietsschutz durchgeführt sowie Motorboote verteilt. Diese Ausstattung (entsprechend rd. 25% der Projektkosten) war vier Jahre nach Ende der 15-jährigen Projektlaufzeit nicht mehr funktionsfähig und die Patrouillen wurden überall dort, wo FUNAI keine Mittel zur Verfügung stellte, nicht mehr durchgeführt. Übrig geblieben ist hier nur ein Bewusstsein

für die Notwendigkeit der Patrouillen und in einigen Fällen die Fähigkeit, sich in Organisationen zusammenzuschließen, um Mittel zum Gebietsschutz bei FUNAI zu beantragen. Aus Evaluierungsperspektive erscheint jedoch der Anspruch an die indigenen Gemeinschaften, ihre Gebiete selbst zu schützen, eine Überforderung darzustellen, da damit Gebietsschutz, der eine Aufgabe des Staates darstellt, auf eine der schwächsten Gesellschaftsgruppen übertragen wird.

## **Teilnote: 2**

### Effizienz

Das Programm war effizient, indem es 50% mehr Indianergebiete demarkierte und 40% mehr registrierte als ursprünglich geplant. Durch die Kooperation mit der GIZ und dem Rainforest Trustfund der Weltbank wurde der Demarkierungsprozess mit Bezug auf Vergaberichtlinien, technische Vorgaben und interne Prozesse überarbeitet und effizienter und kostengünstiger gestaltet. Ein wichtiger Beitrag zur Kostensenkung war dabei die Beteiligung der Indigenen bei der Ausweisung der Gebiete. Darüber hinaus wurden Methodik und technische Verfahren der einzelnen Schritte des Demarkierungsprozesses (wie Ausschreibungsverfahren, technische Vorgaben für die Demarkierung wie Breite der Waldschneisen und Form und Material der Grenzsteine) verbessert, in Handbüchern dokumentiert und festgeschrieben. Außerdem wurden viele ethnologische Erhebungen und Studien zu einzelnen Gebieten durchgeführt, die im Rahmen des PPTAL als Grundlage für Schutzprojekte und Projekte zur Sicherung der Lebensgrundlage dienen sollten.

Was jedoch die Effizienz schmälert, war die lange Implementierungszeit von fünfzehn Jahren, verglichen mit ursprünglich geplanten sechs Jahren. Dies ist einerseits auf logistische Schwierigkeiten in der Durchführung eines solchen Projektes in Amazonien zurückzuführen (Identifizierung, partizipative Demarkierung und Anerkennung durch den brasilianischen Staatspräsidenten) und zum anderen durch die schwerfällige Bürokratie und den Mangel an qualifizierten Mitarbeitern in der FUNAI.

Bezüglich der Allokationseffizienz ist das Bestreben, verübtes Unrecht an Indigenen wieder gut zu machen und das in der Verfassung von 1988 verankerte Recht auf Ausweisung und rechtliche Absicherung von Indianergebieten umzusetzen, per se unstrittig. Alternative Optionen hätten u.U. im Bereich der Durchführungsmodalitäten bestanden, lassen sich rückblickend aber nur schwer präzisieren.

## **Teilnote: 3**

### Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Sicherung des Überlebens indigener Völker in den zu demarkierenden Gebieten zu leisten. Das Oberziel des Vorhabens galt als er-

reicht, wenn die Anzahl der in den zu demarkierenden Gebieten lebenden Indianer mindestens gleich geblieben ist.

Mithilfe einer Investition von 20 Mio. EUR ist es gelungen, etwa 47 Mio. ha Indianergebiete auszuweisen und damit das Recht indigener Völker auf etwa 21% des Amazonasgebietes zu sichern.<sup>2</sup> Insgesamt stehen 2013 etwa 40% des Amazonasgebietes unter Naturschutz (20% Indianergebiete und 20% Nationalparks sowie andere Formen des Naturschutzes). Damit war das PPTAL ein „Leuchtturm-Vorhaben“, das nicht nur Indianergebiete im brasilianischen Amazonien demarkierte und Indigenen Rechtssicherheit und Lebensgrundlage verschaffte, sondern auch die Partizipation der Indigenen bei der Demarkierung, der Kontrolle und dem Management ihres Landes förderte.

Laut dem Zensus von 2010 hat sich die Zahl der indigenen Bevölkerung in Brasilien von ca. 400.000 zu Beginn des Vorhabens auf knapp 900.000 im Jahr 2010 mehr als verdoppelt, was eine Übererfüllung des Indikators bedeutet, der die Zunahme der indigenen Bevölkerung (oder zumindest keinen Rückgang) zum Ziel hatte. Im Jahr 2010 lebten insgesamt 517.383 der Indigenen oder 57,7% in Indianergebieten. Bevölkerungszahlen für einzelne Indianergebiete sind schwer erhältlich. Jedoch kann man am Beispiel eines der von der Mission besuchten Gebiete der Paumari sehen, dass die Bevölkerung dort stark zugenommen hat. Während das Gebiet der Paumari 1989 insgesamt 561 Einwohner zählte, waren es 2006 insgesamt 896, d.h. eine Zunahme von 60%.<sup>3</sup> Die positive Wirkung von Rechtsicherheit und Lebensgrundlage auf die Zielgruppe lässt sich exemplarisch auch an den Geburtenzahlen ablesen. Während die Geburtenzahlen in einem durch den eingetragenen Landtitel gesicherten Indianergebiet (Nove de Janeiro) im Durchschnitt 2,8 Kinder pro Frau betragen, lag die Anzahl der Geburten pro Frau in zwei benachbarten Gebieten ohne Titel (Tenharim Marmelos und Diahui) nur bei 1,4 bzw. 1,5 Kinder pro Frau. Der Unterschied in den Geburtenraten wurde von Vertretern der FUNAI mit einem Mangel an Land, das zur Ernährung der Familie diene, und mit Existenzangst begründet.

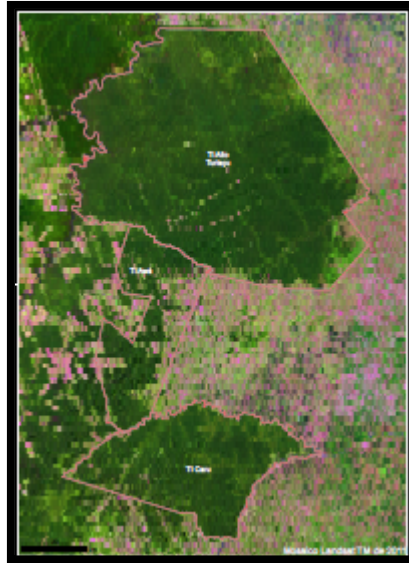
Das Projekt war strukturbildend, indem es die Regierung Brasiliens dabei unterstützte, das in der Verfassung von 1988 verankerte Recht für Indigene auf Demarkierung ihres Landes zu garantieren. Gleichzeitig wirkte sich die Demarkierung von Indianergebieten positiv als Schutzschild gegen Entwaldung aus (siehe nachfolgende Abbildung).

---

<sup>2</sup> Die insgesamt etwa 110 Mio. ha demarkierten bzw. ausgewiesenen Indianergebiete stellen 20% der Gesamtfläche Amazoniens dar, wovon 47 Mio. ha mit Mitteln des PPTAL demarkiert wurde

<sup>3</sup> FUNAI. 2008: Paumari do Lago Marahã. Coletânea de Documentos da Terra Indígena. Brasília; und Menendez, L. Lacerda. 2011. A Alma Vestida : Estado sobre a cestaria Paumari. São Paulo.

*Die grünen, bewaldeten Flächen stimmen mit Indianergebieten überein. rote Flächen zeigen Rodungen und Besiedlung an (Quelle GIZ).*



#### **Teilnote: 1**

#### Nachhaltigkeit

Auch wenn die im Rahmen des Projektes durchgeführten Demarkierungen einen deutlichen Beitrag zur effektiven Sicherung des Rechtsanspruchs indigener Völker auf ihre Gebiete leisten konnten, so hat in den letzten Jahren der Druck in Richtung einer wirtschaftlichen Nutzung von Naturressourcen in Amazonien ständig zugenommen. Ein Indiz hierfür ist das brasilianische Wachstumsbeschleunigungsprogramm (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC). Auch in Indianergebieten wächst der Druck von Anrainern, die vor Gewalt nicht zurückschrecken und fern von der Hauptstadt und dem Arm des Gesetzes durch illegalen Holzeinschlag, Fischfang, Bergbau usw. die Integrität der Indianergebiete bedrohen. Gleichzeitig wächst der Druck wirtschaftlicher und auch politischer Akteure, den Demarkierungsprozess zu bremsen und die Demarkierung in einigen Fällen sogar rückgängig zu machen. Ein Indiz für den Rückgang in der politischen Unterstützung von Demarkierung ist die Tatsache, dass die Demarkierung neuer Gebiete nur noch vereinzelt genehmigt wird. Dieser Tendenz steht eine bessere Organisation von Indigenen-Organisationen gegenüber, die gemeinsam mit der FUNAI ein Mitspracherecht bei politischen Entscheidungen einfordern. In diesem Zusammenhang verbuchte die Indigenenbewegung durch die Verabschiedung der nationalen Politik für Umwelt- und Landmanagement in Indianergebieten (Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI), 2012 einen Erfolg für den Erhalt ihrer Gebiete.

Die Nachhaltigkeit der Ausrüstung für Schutzmaßnahmen ist nicht gegeben, da vier Jahre nach Ende des fünfzehnjährigen Projektes keinerlei Ausrüstungsgegenstände mehr genutzt wurden. Dem gegenüber steht der Schulungseffekt des PPTAL, der ein Bewusstsein bei Indigenen für die Grenzen ihres demarkierten Gebietes und für die Notwendigkeit, das Gebiet

zu schützen, geschaffen hat, wenn auch die Abhängigkeit von öffentlichen finanziellen Mitteln andauert und diese für einen effektiven Schutz begrenzt sind.

Angesichts der sich widersprechenden Tendenzen in der brasilianischen Gesellschaft sowie mangelnder Nachhaltigkeit bei der physischen Komponente des Gebietsschutzes, bewerten wir die Nachhaltigkeit der Demarkierung von Indianergebieten mit noch zufriedenstellend.

**Teilnote: 3**

## 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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.