

Ex-post-Evaluierung – Costa Rica

>>>

Sektor: Forstentwicklung (CRS Kennung 31220)
Vorhaben: Forstvorhaben Huetar Norte, BMZ Nr. 1999 66 268*
Programmträger: Nationaler Forstentwicklungsfonds FONAFIFO



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	14,48	15,70
Eigenbeitrag Mio. EUR	4,26	5,75
Finanzierung Mio. EUR	10,22	**9,95
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	10,22	9,95

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014

**) Restmittel von 0,275 Mio. EUR für Folgeprogramm

Kurzbeschreibung: Das Programm weitet das costaricanische PSA-System (Pagos por Servicios Ambientales), im Rahmen dessen vertragliche Kompensationszahlungen für den Schutz von Naturwaldflächen, die Aufforstung, die nachhaltige Bewirtschaftung und agroforstliche Betriebsmodelle an private Waldeigentümer geleistet werden, in der Zona Norte des Landes aus. Die mit dem Vorhaben angestrebten Resultate wurden in allen wesentlichen Bereichen erreicht und teilweise übertroffen. Mit den Finanzierungsbeiträgen der FZ (9,95 Mio. EUR) und des nationalen Forstentwicklungsfonds (5,75 Mio. EUR) wurden in 869 PSA-Verträgen Fördermaßnahmen für 780 Waldbesitzer auf einer Fläche von 74.083 Hektar unterstützt.

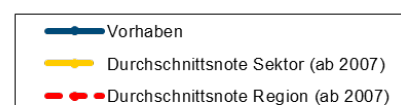
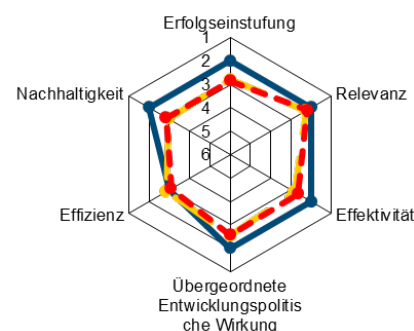
Zielsystem: Oberziel: Beiträge zur Erhöhung des Waldbedeckungsgrades, zur Förderung der von Wäldern ausgehenden positiven Effekte und aktive Einbeziehung der Privatwaldbesitzer zur Unterstützung der costaricanischen Forstpolitik (Indikatoren: Zunahme der Waldflächen in für die Trinkwasserversorgung wichtigen Wassereinzugsgebieten und Nachfrageüberhang nach PSA-Verträgen). Programmziel: Vereinbarungsgemäße Bewirtschaftung bzw. Erhaltung der kontrahierten Flächen in der Programmregion und Inwertsetzung der von privaten Forstflächen ausgehenden positiven Umweltwirkungen (Indikatoren: Flächenziele, Einhaltung der vereinbarten Bewirtschaftungsvorgaben, Anteil der empfängerseitig beantragten Vertragsverlängerungen).

Zielgruppe: Costaricanische Waldbesitzer (direkte Zielgruppe) und im Forstsektor aktive Personen (-gruppen) sowie (indirekt) Begünstigte der von Wäldern ausgehenden positiven externen Effekte.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Flächen- und Bewirtschaftungsziele wurden erreicht, der eingetretene Anstieg des Waldbedeckungsgrades lässt sich dem PSA-Ansatz nicht eindeutig zuordnen, da parallel Waldschutz und Forstkontrollen intensiviert wurden. Die angestrebte breitenwirksame Inwertsetzung von Umweltleistungen hat sich ebenso eingestellt wie der nahezu einhellige Rückhalt der privaten Waldeigentümer für die staatliche Forstpolitik.

Bemerkenswert: Der – nicht nur im regionalen Kontext – modellhafte Ansatz hat maßgeblich dazu beigetragen, das Umweltbewusstsein der Zielgruppe und der Allgemeinbevölkerung in der Programmregion zu stärken.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Die Flächen- und Bewirtschaftungsziele des Programms wurden erreicht, der eingetretene Anstieg des Waldbedeckungsgrad lässt sich dem PSA-Ansatz jedoch nicht eindeutig zuordnen, da parallel Waldschutz und Forstkontrollen intensiviert wurden. Die angestrebte breitenwirksame Inwertsetzung von Umweltleistungen hat sich ebenso eingestellt wie der nahezu einhellige Rückhalt der privaten Waldeigentümer für die staatliche Forstpolitik.

Hintergrundinformation zu Sektor und Vorhaben

Das costaricanische Programm zur Vergütung von Umweltleistungen (Pagos por Servicios Ambientales/ PSA) wurde 1997 nach einer Revision des Forstgesetzes eingeführt, das zugleich eine verstärkte forstliche Kontrolle und wirksamen Waldschutz – einschließlich eines weitgehenden Einschlagverbots – zum Gegenstand hatte. Seit dem Inkrafttreten des neuen Forstgesetzes erfordert die Entnahme von Holz aus Naturwald einen aufwändigen Genehmigungsprozess durch die Forst- und Naturschutzbehörde SINAC, so dass private Eigentümer ihre Wälder nur noch sehr eingeschränkt wirtschaftlich nutzen können. Insofern war das PSA-Programm zumindest anteilig auch kompensatorischer Natur. Die Vorgaben des Forstgesetzes werden dem Vernehmen nach weitgehend eingehalten. Waldschutz gilt mittlerweile als allgemeines Anliegen und unterliegt auch einer ausgeprägten sozialen Kontrolle.

Das PSA-Programm setzt Umweltleistungen, die von Waldflächen ausgehen, in Wert und „internalisiert“ damit positive „Externalitäten“. Costa Rica hat mit diesem Ansatz nicht nur in der Region, sondern auch weltweit eine Vorreiterrolle eingenommen. Die Eigentümer der betreffenden Flächen erhalten als „Verursacher“ der positiven Effekte Ausgleichszahlungen, deren Höhe zwischen und z.T. auch innerhalb der sog. „Modalitäten“ (modalidades – Schutz von Naturwald, Aufforstung, Bewirtschaftung von Naturwald, agroforstliche Nutzungssysteme) abgestuft ist. Je nach modalidad gelten verschiedene Laufzeiten zwischen 5 und 15 Jahren. Von den insgesamt rd. 1,25 Mio. ha Forstflächen in Privateigentum bestehen z.Zt. für rd. 300.000 ha PSA-Verträge, die sich seit Jahren auf einem relativ konstanten Niveau halten. Die Umsetzung und Steuerung des PSA-Programms obliegt dem Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), der dem Umweltministerium untersteht. Der Waldbedeckungsgrad ist sowohl landesweit als auch in der Programmregion von rd. 40 % bei Programmprüfung (PP) auf mittlerweile über 50% angestiegen.

Das PSA-Programm setzt ein Volumen von derzeit knapp 28 Mio. USD im Jahr um. Es wird zu gut 70 % aus den Einnahmen der Mineralölsteuer finanziert, von der vereinbarungsgemäß 3,5 % der Jahreseinnahmen (derzeit knapp 20 Mio. USD) in das Programmbudget eingespeist werden. Zusätzlich fließen jährlich 25 % der Einnahmen aus Wassergebühren v.a. gewerblicher Nutzer aus dem sog. „Canon de Agua“ in das Programm. Darüber hinaus existieren freiwillige Zuwendungen privater Firmen (im Rahmen von sog. „convenios privados“), die i.d.R. direkt von den Umweltleistungen profitieren (v.a. Wassernutzer wie bspw. Betreiber von Wasserkraftwerken oder Trinkwasserversorger). FONAFIFO ist bestrebt, weitere Einnahmenquellen zu erschließen, v.a. über den Verkauf sog. freiwilliger Klimazertifikate an Firmen und Privatpersonen. Diese Zertifikate berechnen sich aus vermiedener Entwaldung bzw. aus Aufforstungsmaßnahmen und erfreuen sich zunehmenden Interesses bei nationalen wie internationalen Privatkunden.

Relevanz

Das Vorhaben entsprach dem damaligen EZ-Schwerpunkt im Umweltbereich und unterstützte mit dem PSA-Programm eine von costaricanischer Seite mit hoher Priorität und Nachdruck vorangetriebene – und parallel von Weltbank / Global Environment Facility (GEF) geförderte – nationale Initiative, die nicht nur für Lateinamerika Vorbildcharakter hatte. Costa Rica reagierte mit dem Ley Forestal 1996, in dem ein generelles Einschlagsverbot für Naturwälder verhängt wurde, flankiert durch Zahlungen für Umweltleistungen, auf die fortschreitende Entwaldung (67 % Waldfläche im Jahr 1940; 24 % im Jahr 1995). Der Ansatz gilt als Vorläufer für Konzepte zum Wald- und Klimaschutz („Reducing Emissions from Deforestation and Degradation/ REDD“), die mittlerweile in vielen Ländern verfolgt werden, und hat zur Entwicklung ähnlicher Programme in anderen Ländern beigetragen (bspw. „Socio-Bosque“ in Ecuador; diverse nationale

REDD-Initiativen). Der Pioniercharakter erforderte Kurskorrekturen im Verlauf der Umsetzung. Anzumerken bleibt, dass die ursprüngliche – und später modifizierte – FZ-Konzeption ein relativ hohes Gewicht auf Aufforstungsmaßnahmen legte, während die nationale Politik bereits deutlich auf den Erhalt bestehender Waldflächen als Priorität abzielte. Die Abstimmung mit dem Parallelprogramm „Ecomercados“ (Weltbank/GEF) verlief allen Angaben zufolge reibungslos.

Die Interventionslogik des FZ-Vorhabens stellte vorrangig auf den Erhalt bzw. die Ausweitung von Waldflächen und die damit verbundenen Umweltleistungen ab, was durch entsprechende Anreize (PSA) gefördert werden sollte. Hinsichtlich der Wirkungsbezüge wird allerdings die parallel intensivierte, für die Zielerreichung mindestens ebenso bedeutsame Forstkontrolle (s.o.) kaum erwähnt. Das ursprüngliche Programmziel (outcome) wurde als „Beitrag zum Waldschutz“ formuliert und ist durch „vereinbarungsgemäße Bewirtschaftung bzw. Erhaltung der kontrahierten Flächen in der Programmregion“ zu ersetzen. Darüber hinaus finden sich in der Dokumentation keine expliziten Hinweise auf die aus Sicht der Mission ebenso bedeutsamen Aspekte der „Inwertsetzung der von privaten Forstflächen ausgehenden positiven Umweltwirkungen“ (auf Ziel- bzw. outcome-Ebene) sowie auf die aktive Einbeziehung der Privatwaldeigentümer bzw. die Stärkung deren Rückhalts für die seit 1996 revidierte, vorrangig auf Umweltwirkungen zielende staatliche Forstpolitik (auf Oberziel- bzw. impact-Ebene).

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Die Vorgabe für die zu kontrahierenden Flächen von 75.500 ha wurde mit 74.083 ha fast erreicht. Im Einzelnen stellt sich der Erreichungsgrad folgendermaßen dar:

- Schutz von Naturwaldflächen: 62.403 ha vs. 60.000 ha geplant,
- Aufforstungen: 5.390 ha vs. 7.900 ha geplant,
- nachhaltige Naturwaldbewirtschaftung: 6.290 ha vs. 6.000 ha geplant,
- Agroforstsysteme: 18.168 Bäume vs. 100.000 geplant,
- Einhaltung der vereinbarten Bewirtschaftungsvorgaben: 97% vs. 80% geplant.

Die seit Durchführungsbeginn 2003 regelmäßig eingeforderte Kriterienmatrix zur Priorisierung von Schutzwaldflächen wurde letztlich 2011 – immerhin landesweit – eingeführt, kam aber für eine Anwendung im Vorhaben selbst zu spät.

Hinsichtlich der Inwertsetzung privater Flächen bzw. der Attraktivität des Ansatzes für die Waldeigentümer wurde hilfsweise die Anzahl der beantragten Vertragsverlängerungen zur Bewertung herangezogen. Der Umstand, dass knapp die Hälfte der Vertragspartner eine Verlängerung zumindest beantragt hat, kann als positives Indiz gelten.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Die Kontrahierungskosten pro Hektar orientierten sich u.a. an den mit den Fördermaßnahmen verbundenen Kosten und den mit einer alternativen Tätigkeit verbundenen Opportunitätskosten der Waldeigentümer, die betreffende Studie wird derzeit aktualisiert. Letztlich lagen die Einheitskosten unter den Schätzwerten – nicht zuletzt wegen einer günstigen Wechselkursentwicklung und der Verschiebung des Aktivitätenspektrums hin zur verstärkten Förderung von Schutzwald (mit geringeren Vergütungssätzen aufgrund geringerer Bewirtschaftungskosten), was zu einer grundsätzlich positiven Bewertung der Produktionseffizienz führt. Einschränkungen ergeben sich hinsichtlich der Consultingkosten: Der Aufwand wird aus Sicht des Trägers als wenig ergiebig eingestuft, da sich die erwarteten Lerneffekte allenfalls begrenzt eingestellt haben, der Einsatz sich i.w. auf Kontroll- bzw. Überwachungsaufgaben beschränkte und die trägerseitig bereitgestellte Infrastruktur und Ausstattung nur begrenzt genutzt wurde.

Die Überwachung und fachliche Betreuung der geförderten Betriebe erfolgt über sog. „regentes forestales“, d.h. in Abstimmung mit FONAFIFO subkontrahierte freie Gutachter, die beim staatlichen „Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales“ approbiert sein müssen. Die Beratungsleistungen werden von den

Waldeigentümern überwiegend als zielführend und hilfreich eingestuft. In Gesprächen ergaben sich allerdings Hinweise auf eine z.T. oberflächliche Betreuung, die generelle Förderaspekte (Verfügbarkeit verschiedener Modalitäten, steuerliche Fragen) sowie vertiefte fachliche Fragestellungen (z.B. Pflanzenschutz bei Aufforstungen) nur am Rande aufgreift. Grund hierfür ist v.a. eine hohe Arbeitslast der Berater, die im Durchschnitt rd. 100 Verträge im Jahr betreuen.

Die Allokationseffizienz ist hinsichtlich der Waldschutzeffekte insofern schwierig einzuschätzen, als sich die eindeutige Zuordnung des gestiegenen Waldbedeckungsgrades wegen der parallel intensivierten Forstkontrolle nicht allein dem PSA-Ansatz zuordnen lässt. Ein „Referenzszenario“ in Form von Vergleichsflächen, die ausschließlich Forstkontrollen (ohne PSA-Zahlungen) unterliegen, existiert i.e.S. nicht; wissenschaftliche Studien, die die Wirkungen des PSA-Programms empirisch untersucht haben, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen (siehe „Übergeordnete Wirkungen / Oberzielerreichung“). Ein Beitrag des Vorhabens erscheint zwar plausibel, allerdings erfolgte die Förderung nicht, wie anfänglich vorgesehen, anhand eines Kriterienrasters (s.o. – „Effektivität“). Insgesamt, und unter Berücksichtigung des Aspekts der aktiven Einbeziehung der Privatwaldeigentümer sowie deren mittlerweile überwiegend einhelliger Unterstützung der costaricanischen Forstpolitik (s.u.), ist die Allokationseffizienz als zufrieden stellend zu bewerten.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Wie dargelegt, lassen sich die Wirkungen hinsichtlich der deutlich gestiegenen Waldbedeckung (s.o. – „Relevanz“ und „Effizienz“) dem Vorhaben allenfalls anteilig zurechnen. Einschlägige Analysen zur Wirksamkeit von PSA-Zahlungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Studien belegen einen marginalen Einfluss in puncto Walderhalt von unter 1 % vermiedener Entwaldung, während andere Studien Bewaldungseffekte auf bis zu 34% beziffern. Dies betrifft auch die sich daraus ergebenden positiven Umweltwirkungen wie den Beitrag zu einer verbesserten costaricanischen CO₂-Emissionsbilanz (rd. 1,5 Mio. t Kohlenstoff über den Förderzeitraum) oder die Stabilisierung von rd. 22.000 ha für die Wasserversorgung bedeutsamer Einzugsgebiete (cuencas). Auf Basis der Befragungsergebnisse sowie der verfügbaren Informationen können die aktive Einbeziehung der Privatwaldeigentümer sowie deren mittlerweile überwiegende Unterstützung der costaricanischen Forstpolitik als erreicht gelten. Hilfsweise lässt sich dies anhand des „Nachfrageüberhangs“ nach PSA-Verträgen bewerten. Derzeit beträgt die Nachfrage das Eineinhalbfache bis Doppelte des verfügbaren Angebots. Dies ist als wichtige Programmwirkung einzustufen, die implizit – und gerade von costaricanischer Seite – angestrebt war, in der einschlägigen Dokumentation aber nicht explizit erwähnt ist.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

In finanzieller Hinsicht erscheint die Nachhaltigkeit des costaricanischen PSA-Programms ausreichend gesichert, da das bestehende System von allen politischen Gruppierungen anerkannt wird. Damit dürften auch auf mittlere Sicht die Zuflüsse aus der Mineralölsteuer als wichtigste Finanzierungsquelle gesichert sein, ebenso wie die Zuweisungen von 25% der Wassergebühren aus dem sog. „Canon de Agua“. Inwiefern die aktiven Bemühungen von FONAFIFO um die Akquise weiterer Einnahmequellen dazu führen werden, dass der derzeit geförderte, relativ konstante Anteil von rd. 300.000 ha (s.o.) nennenswert ausgeweitet werden kann, bleibt abzuwarten. Die o.g. Wertschätzung für das Programm und für FONAFIFO als verantwortliche Institution – nicht zuletzt im politischen Raum – führt auch zu einer günstigen Einschätzung hinsichtlich der institutionellen Nachhaltigkeit.

In Gesprächen während der Feldbesuche wurde verschiedentlich auf illegale Nutzungs-umwandlungen von Wald- in Agrarflächen hingewiesen (v.a. zum Anbau von Ananas und Ölpalme in der Provinz Heredia). Angabe gemäß betrifft dies v.a. abgelegene Gebiete nahe der nicaraguanischen Grenze, diese Angaben konnten jedoch im Zuge der Mission nicht erhärtet werden; auch war es nicht möglich, die Dimension des Problems (so gegeben) abzuschätzen. FONAFIFO wurde empfohlen, vertiefte Untersuchungen zu Dimension und ggf. Handlungsbedarf vorzunehmen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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.