

IKI Projektevaluierungsbericht Nr. P 174

Unterstützung der Implementierung von REDD+ in Peru

Durchgeführt durch die unabhängige FZ-Evaluierungseinheit der KfW Entwicklungsbank



2. Evaluierungszyklus 2017-2021 der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)

Die in dem IKI-Projektevaluierungsbericht vertretenen Auffassungen sind die Meinung unabhängiger Gutachterinnen und Gutachter der FZE und entsprechen nicht notwendigerweise der des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), der Zukunft – Umwelt - Gesellschaft gGmbH (ZUG) oder der GFA Consulting Group GmbH.

Ansprechpartner:

Evaluierungsmanagement der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) – im Auftrag des BMU
GFA Consulting Group GmbH
Internationales Handelszentrum (IHZ) Büro 4.22
Friedrichstr. 95
10117 Berlin

E-mail: info@iki-eval-management.de



Ex-post-Evaluierung – Peru

»» Projekt der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)

IKI-Förderbereich: Förderbereich 3: Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken/REDD+/ Förderbereich.

Projekt: Unterstützung der Implementierung von REDD+ in Peru; Projektnummer 27996; BMU-Referenz 10_III_025_PER_K_Nationales REDD-System.

Projektträger: FONAM (Fondo National del Medio Ambiente).



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2021

		Plan	Ist
Gesamtkosten	Mio. EUR	6.300.000	6.110.014
Eigenbeitrag	Mio. EUR	--	--
Finanzierung	Mio. EUR	6.300.000	6.110.014
davon IKI-Mittel	Mio. EUR	6.300.000	6.110.014

Kurzbeschreibung: Minderung von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (REDD+) können einen wichtigen Beitrag zur Verminderung des globalen Klimawandels leisten. Ziel des Projekts war es, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen in Peru für ergebnisbasierte Ausgleichszahlungen im Rahmen von REDD+ zu schaffen. Aktiv wurde das Projekt in (1) der nationalen Steuerung eines Mehrebenenansatzes von REDD+; (2) dem Aufbau eines nationales REDD+ Registers; (3) der Entwicklung verbindlicher und einheitlicher Standards und Verfahren für Referenzszenarien und eines „Measurement-, Reporting- and Verification Systems (MRV) sowie (4) dem Aufbau eines Wirtschafts- und Finanzmechanismus zur nachhaltigen Finanzierung einer nationalen REDD+ Politik.

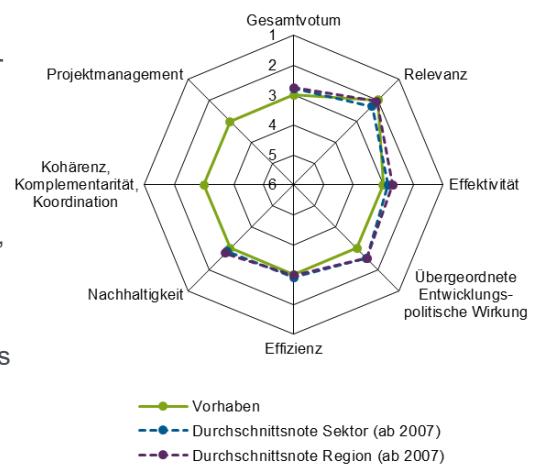
Zielsystem: Das klimapolitische Ziel war es, dass Peru freiwillig Treibhausgasemissionen aus dem Forstsektor als Beitrag zu den weltweiten Minderungsanstrengungen reduziert und gleichzeitig seine Biodiversität und die Umweltdienstleistungen schützt (Oberziel). Projektziel war es, dass Peru die wichtigsten Instrumente für die Umsetzung von REDD auf nationaler Ebene nutzt, um sich für ergebnisbasierte Ausgleichszahlungen zu qualifizieren.

Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens waren die für REDD+ zuständigen Institutionen in Peru.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Das Projekt konnte viele der selbst gesteckten Ziele insbesondere auf technischer Ebene erreichen und somit sehr wichtige Grundlagen für die fortlaufende Zustandserhebung zum Wald und dessen Bedrohungen in Peru erheben. Leider ist die institutionelle Nachhaltigkeit vieler geschaffener Kapazitäten aufgrund der politischen Rahmenbedingungen stark gefährdet. Ferner war (und ist) das Interesse an REDD+ und Entwaldungsreduzierung in Peru während der gesamten Projektlaufzeit zu gering, um strukturelle Fortschritte in diesem Gebiet zu erzielen. Entsprechend ist auch nicht mit einer Reduktion der Entwaldung in Peru zu rechnen.

Bemerkenswert: Hervorzuheben ist die Unterstützung des Projekts für das Geobosque Webportal, dass vertrauenswürdige Daten rund um den Waldzustand und Forstsektor in Peru zur Verfügung stellt und intensiv von unterschiedlichen Institutionen genutzt und weiterentwickelt wird.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Das Vorhaben hat fachlich-methodisch zum Teil maßgebliche, für Peru relevante Ergebnisse erzielt und wichtige Beratungs- und Ausbildungsarbeit zum Thema Waldschutz geleistet. Aufgrund der geringen Priorisierung des Themas durch die peruanische Regierung ist die Nachhaltigkeit allerdings nicht zufriedenstellend und somit wurde das Projekt insgesamt auch als nicht erfolgreich eingestuft. Der Beitrag zur internationalen REDD+ Debatte¹ blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nichtsdestotrotz wurden wichtige Grundlagen für die weitere Arbeit im Umweltschutz in Peru geschaffen.

Lessons Learned

- Der Aufbau eines nationalen REDD+-Systems (*fachliche REDD+ Readiness*) ist mit hohem Zeitaufwand und Kosten verbunden, die nur in Wert gesetzt werden können, wenn sie mit einer hohen politischen Priorität für Waldschutz einhergehen. Das sollte vor und während der Implementierung entsprechender Vorhaben geprüft werden.
- Es ist sinnvoll, durch EZ-Vorhaben frühzeitig Kompetenzen in und Sichtbarkeit von innovativen Themen (in diesem Fall „Vermiedene Entwaldung“) zu fördern. Dadurch werden relevante Akteure (staatliche und nichtstaatliche) deutlich in ihrer Interessensartikulation gestärkt.
- Das Vorhaben hat gezeigt, dass zur Absicherung der Nachhaltigkeit und der institutionellen Verankerung eine längere Begleitung durch ein EZ Projekt sinnvoll wäre.
- Das Projekt konnte, ähnlich wie viele andere REDD Readiness Projekte, wichtige technische Grundlagen schaffen (MRV System), um Entwaldung zuverlässig zu quantifizieren und somit allgemein die Monitoring- und Planungsfähigkeiten des Trägers zu verbessern. Diese technologischen Werte sind sowohl für REDD+ Projekte aber auch ganz allgemein für die Umweltpolitik und das Problembewusstsein von hoher Relevanz, mit oder ohne internationale Kompensationszahlungen.
- Schlussevaluierungen von Projekten, deren Wirkungen stark auf Beratungsleistungen beruhen, sollten spätestens nach drei Jahren stattfinden. Denn die Zuordnungslücke wird mit jedem Jahr größer, da die Wirkungen der Beratung im Sektor geschehen verschwimmen (Personalwechsel, Institutionelle Änderungen, weitere Geber, internationale Änderungen, etc.)
- Die Barmittel-Steuerung der Finanzierungsquelle IKI bringt für diese Art von Vorhaben, die in dynamischen Rahmenbedingungen stattfinden, sehr große Herausforderungen mit sich. Denn die Mittelverwendung lässt sich über den Gesamtzeitraum nicht so einfach und konkret planen wie bspw. bei Infrastrukturvorhaben.

¹ Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries

Methodik der Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung wurde im Jahr 2021 erstellt und folgte der Methodik einer Kontributionsanalyse und schreibt dem Vorhaben durch Plausibilitätsüberlegungen Wirkungen zu, die auf der sorg-fältigen Analyse von Daten, Fakten und Eindrücken, dem Ausschalten von Wider-sprüchen sowie dem Herausfiltern von Gemeinsamkeiten beruhen. Den Ursachen des etwaigen Auftretens von widersprüchlichen Informationen wird nachgegangen und es werden diejenigen Informationen herausgefiltert, die durch mehrere Quellen bestätigt werden (Triangulation). Der Analyse liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dargestellt in der bei Projektprüfung entwickelten und bei Ex-post-Evaluierung überprüften und gegebenenfalls nach aktuellem Stand der Fachdiskussion ergänzten oder angepassten Wirkungsmatrix. Im vorliegenden Evaluierungs-bericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festge-stellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag leistete. Vor der Durchführung der Evaluierung wurde dem Projekt-träger auf Basis der Dokument- und Literaturstudien ein Fragebogen übersandt. Semi-strukturierte Interviews bildeten die Grundlage der Gespräche während der Evaluierung. Es wurden telefonisch Gespräche mit Mitarbeitern staatlicher Institutionen geführt, die per Strichprobe aus der Gesamtheit der relevanten Akteure ausgewählt wurden. Es ergab sich so ein ausgewogenes Bild bzgl. der Gesamt-maßnahmen. Die Evaluierung basiert zudem auf den Projektdokumenten sowie Literatur- und Internetrecherchen.

Peru auf einen Blick

PERU	Status Projektprüfung/Ex-post-Evaluierung
Fläche	1.285.216 km ²
Flächennutzung	50-60% Waldbedeckung* (insb. Amazonas)
Bevölkerungszahl/-wachstum	32,5 Mio. Einwohner / +1,6% pro Jahr (2019)
Bruttoinlandsprodukt (BIP)/BIP-Wachstum	231 Mrd. US\$ / rd. 9% (2020)
Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze	22%
Human Development Index	0,777 -- Rang 79
CO₂ Ausstoß pro Kopf	1,7t Co2 / Person

Rahmenbedingungen, Einordnung von Projekt und Projektmaßnahmen

Die Entwaldung und Schädigung tropischer Waldökosysteme trägt jährlich rund 8 % zu den weltweiten Treibhausgasemissionen und somit zum Klimawandel bei². Mit dem viertgrößten Bestand an tropischem Regenwald ist Peru von großer internationaler Bedeutung³. Im Jahr 2010 gab es in Peru 78,7 mio. ha Wälder, die sich über 60 % der Landesfläche erstreckten. Der Waldverlust betrug seitdem bis inkl. 2019 rund 1,36 Mio. ha (1,74 % in 10 Jahren)⁴, vgl. Abbildung 1.

Die internationale Waldschutz- / Klimadebatte erkennt an, dass die „alten“ Industrieländer für den Großteil der historischen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Gleichzeitig sind signifikante, kostengünstige Emissionsreduktionen durch Vermeidung von Entwaldung und Waldschädigung (REDD) in Ländern möglich, die historisch kaum Treibhausgasemissionen zu verantworten haben (z.B. Peru). Diese Länder können durch REDD+⁵ Kompensationszahlungen für überprüfbare Emissionsreduzierung aus Waldschutzmaßnahmen erhalten. REDD+ ist ein Ansatz mit dem Ziel der Verringerung von Emissionen aus Entwaldung und Walddegradierung. Zusätzlich soll die Rolle des Waldschutzes, der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und der Ausbau des Kohlenstoffspeichers Wald in Entwicklungsländern gefördert werden. Der Ansatz wird seit 2005 im Kontext der Verhandlungen der internationalen Klimarahmenkonvention (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change) diskutiert. Ziel ist es den Schutz von Wäldern als Kohlenstoffspeicher finanziell attraktiver zu machen. Die langen Diskussionen und die verbliebenen Unsicherheiten (z.B. bzgl. dieser Zahlungen unter der Klimarahmenkonvention) haben jedoch potenziell die Anreizwirkung von REDD+ geschwächt.

Das Vorhaben (Laufzeit Februar 2011 – Dezember 2016) sollte Peru dabei unterstützen, die notwendigen technischen Instrumentarien und Daten zu erschaffen, um sich zukünftig REDD Zahlungen zu qualifizieren, insofern dann auch Emissionen vermieden werden können (Förderung der sog. „REDD-Readiness“).

Relevante Implementierungspartner waren das nationale Waldschutzprogramm (PNCB) und die Generaldirektion für Klimawandel, Desertifikation und Wasserressourcen des peruanischen Umweltministeriums (DGCCDRH) sowie der Projektträger Nationaler Umweltfond (Fondo Nacional del Ambiente, FONAM⁶).

Das Projekt war als Vorhaben mit Beratungs-Charakter konzipiert, das in „Capacity Building“ der Partner auf nationaler Ebene investierte und nicht – wie viele andere IKI REDD+ Vorhaben – in konkrete waldbauliche Maßnahmen im ländlichen Raum. Die Implementierungspartner des Vorhabens waren somit gleichzeitig die Zielgruppe. Sie wurden u.a. durch umfangreiche Beratungsleistungen eines

² <https://www.wri.org/insights/numbers-value-tropical-forests-climate-change-equation>

³ Historisch betrachtet haben alle heute entwickelten Länder Primärwald für Landwirtschaft abgeholt. Wälder werden heute immer noch in Besorgnis erregendem Maße zerstört. Laut Global Forest Watch (WRI) wurden im Jahr 2018 allein 12 Millionen Hektar Wald zerstört – das entspricht der Fläche der Bundesländer Bayern und Niedersachsen. Nur wenige Länder haben es bisher geschafft ihre Entwaldung zu reduzieren, denn das erfordert hohen politischen Willen, gute institutionelle Kapazitäten sowie wesentliche Finanzmittel. Die Herausforderung ist daher groß.

⁴ Daten: GEOBOSQUE

⁵ REDD+ erweitert das REDD-Konzept um „Erhalt des Waldes, den Ausbau des Kohlenstoffbestandes sowie nachhaltige Waldbewirtschaftungsformen“

⁶ PROFONANPE hat die 2018 Geschäfte FONAMs übernommen, FONAM gibt es nicht mehr.

Implementierungsconsultants, durch die Finanzierung zahlreicher Studien sowie die Durchführung von Dialogplattformen, Fortbildungskursen, Gesetzesvorlagen und Kartensmaterial unterstützt. Das vom BMU bereitgestellte Gesamt-Fördervolumen von 6,3 Mio. Euro wurde mit 6,1 Mio. Euro beinah vollständig, bis auf geringfügige Ausnahmen, für die oben genannten Maßnahmen verwendet.

Zu den relevanten Rahmenbedingungen gehörte auch, dass bei Projektstart im Jahr 2011 wichtige Diskussionen zu REDD+ auf nationaler wie auf internationaler Ebene noch nicht abgeschlossen waren⁷. Außerdem hatte Peru zu Beginn des Vorhabens aus verschiedenen Gründen wenig Interesse an Datentransparenz bzgl. Entwaldung⁸. Die neuesten Rahmenbedingungen sind ebenfalls eher ungünstig. So wurde Peru aufgrund geringer Fortschritte bzgl. REDD+ im Februar 2021 offiziell als Partner der Weltbank finanzierten Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) gestrichen, eine der finanziell potentesten Geberinitiativen, um Staaten im Prozess zur REDD+ Readiness frühzeitig finanziell zu unterstützen.

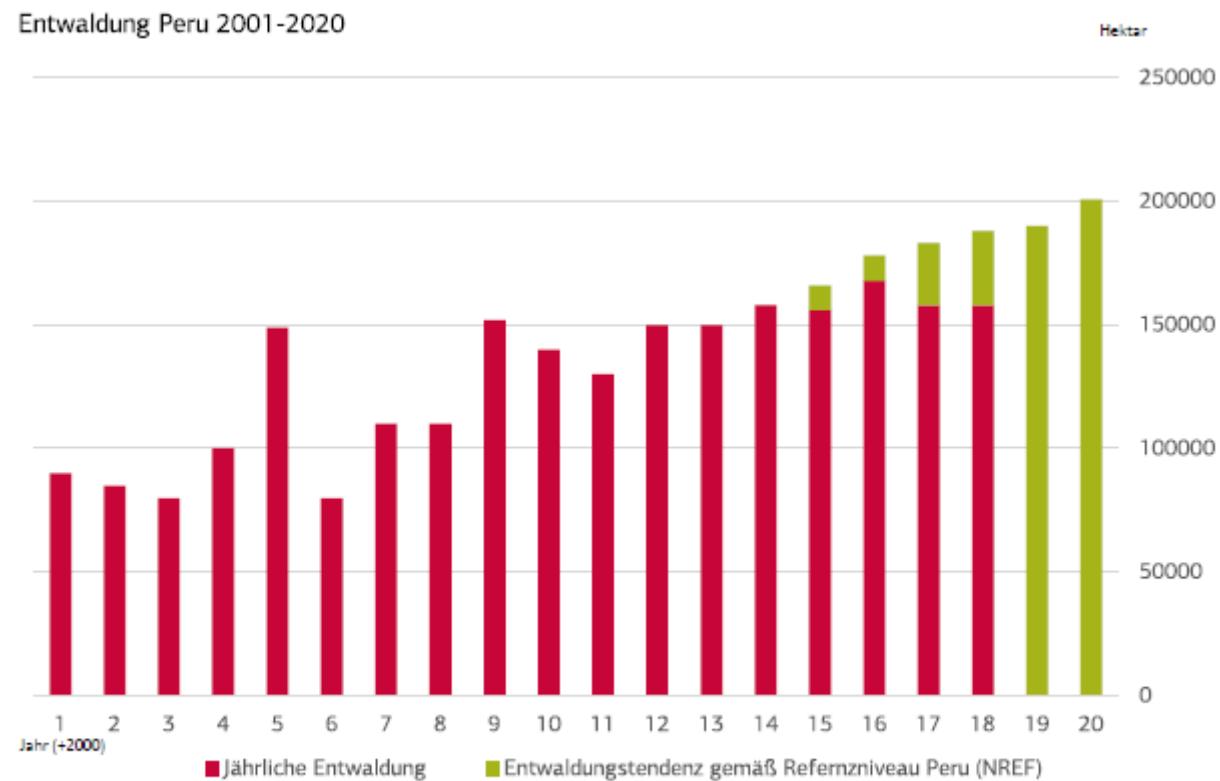
Eine weitere große Geberinitiative ist das Abkommen Perus mit Norwegen und Deutschland mit bis zu 300 Mio.US\$, basierend auf einer „Gemeinsamen Absichtserklärung“ (Joint Declaration of Intent, JDI) im Zusammenhang mit der COP 20 in Lima 2014. Diese Geberinitiative kommt seit Jahren allerdings ebenfalls kaum voran.

Zudem ist in Peru aufgrund der wirtschaftlichen Krise und der ökonomischen Reaktionspläne der Regierung nach der COVID Pandemie mit einem Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung zu rechnen (Beispielsweise durch neue Infrastrukturprojekte).

⁷ Z.B. zum Umgang mit sog. „High Forest Cover, Low Deforestation“ Ländern. Vgl. [Recognizing the role of high forest cover, low deforestation developing countries in providing solut \(un-redd.org\)](http://www.un-redd.org)

⁸ Als Land mit hohem Waldanteil aber verhältnismäßig geringer Entwaldung (z.B. zu Brasilien) wurden Daten im Referenzlevel Perus erwartet, die bei REDD+ zunächst wenig Aussicht auf Finanzierung versprachen.

Abbildung 1: Entwaldung Perus ab 2001



Quelle: Bericht "REVISIÓN INDEPENDIENTE DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE INTENCIÓN - DCI ENTRE LOS PAÍSES DE PERÚ, NORUEGA Y ALEMANIA" (DAR, 01/2021) auf Basis von Daten aus NREF und Geobosque

Relevanz

Die Gesamt-Relevanz dieses Vorhabens wurde im Rahmen der Ex-post-Evaluierung anhand von vier Hauptfragen gemessen: Inwiefern war das Vorhaben zum Zeitpunkt der Prüfung relevant für (1) die Politik der peruanischen Regierung, (2) den Bedarf der Partnerinstitutionen (die gleichzeitig die Zielgruppe sind), (3) das Ziel des globalen Klimaschutzes sowie (4) die entwicklungspolitische Grundausrichtung der Bundesregierung?

(1) Die Vorbereitung des Vorhabens begann 2009, nur ein Jahr nach der Gründung des peruanischen Umweltministeriums. Die Gründung spiegelt die zu diesem Zeitpunkt steigende Relevanz umweltpolitischer Fragen für Peru wider. Als Hauptpriorität galt zwar damals der Bergbausektor, dennoch war es ein günstiger Moment, um die Ambitionen des neuen Umweltministers zum Waldschutz zu unterstützen. 2014 erklärte Perus Umweltminister als Gastgeber der COP 20 der internationalen Gemeinschaft: „Es gibt seit 2009 in Peru das Ziel, bis 2021 die Abholzung netto auf null zu reduzieren, indem wir entwaldete Flächen wieder aufforsten“⁹. Dieses Ziel wurde aus heutiger Sicht zwar verfehlt (vgl. Abbildung 1). Dennoch war das Vorhaben hoch relevant, z.B. in Bezug auf Beiträge zu den damals erstmals zu erarbeitenden Sektor-politischen Planungen. Die hohe Relevanz des Vorhabens für den Umweltsektor lässt sich auch daraus schließen, dass die Regierung 2010 bereits ca. 40 vom Privatsektor entwickelte sog. subnationale REDD-Projekte in die eigene Klima-Politik einordnen musste. Dies war auch notwendig, um sie als Beitrag zu den weltweiten Minderungsanstrengungen anerkennen zu lassen (vgl. Projektvorschlag, 4.1.1).

Insbesondere vor dem Hintergrund der damals sehr dynamischen internationalen Wald- und Klimaschutz-Entwicklungen und entsprechendem internationalen politischem Druck war das im Projektvorschlag formulierte Kernproblem „Zerstörung der Wälder“ für Peru auch außenpolitisch relevant. Denn es galt, für die Internationale Zusammenarbeit (insb. für REDD+) grundlegende Sektor-politische Dokumente zu erarbeiten (vgl. Kap. „Kohärenz“). Es ging außerdem darum, die zahlreichen Möglichkeiten zu nutzen, um Vereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zu treffen (vgl. Anhang 2 „Projektlandschaft REDD+ in Peru“).

(2) Für die erst vor kurzem gegründeten Partnerinstitutionen (die gleichzeitig die Zielgruppe sind) war die Relevanz des Vorhabens sehr hoch. Ihr Bedarf wurde von dem Vorhaben größtenteils korrekt identifiziert. Er umfasste im Einzelnen den Auf- und Ausbau ihrer fachlichen Kapazitäten, die Förderung des Verständnisses von und die Integration in internationale Prozesse, sowie die Erhöhung der Sichtbarkeit Perus im Waldschutz- und Klimawandelkontext.

⁹ <https://www.handelsblatt.com/technik/energie-umwelt/regenwald-zerstoerung-null-abholzung-bleibt-ein-traum/11048974.html?ticket=ST-1849148-nc2Y1B7Wb5qKs0Sbj4ws-ap2>

Aus Perspektive des Landwirtschaftsministeriums, das eine wichtige indirekte Rolle für den Waldschutz spielt,¹⁰ war das Vorhaben kaum relevant. Positiv ist, dass die Projektkonzeption das Ministerium als Teil eines Direktionsausschusses vorsah. Dieser spielte aber in der Umsetzung keine Rolle. Auch die Ministerien übergreifenden Herausforderungen des Projekts (vgl. Kapitel Kooperation), konnten so nicht zufriedenstellend adressiert und Synergiepotenziale nicht genutzt werden.

(3) Trotz der Tatsache, dass Peru den weltweit viertgrößten Bestand an Regenwald hat, war das Vorhaben für das Ziel des globalen Waldschutzes weniger relevant. Das lag an den damals relativ niedrigen Entwaldungsraten Perus. Für die internationale Ebene war allerdings die Aussicht auf interessante Erkenntnisse aufgrund des frühen Zeitpunktes und des innovativen Charakters des Vorhabens wichtig.

(4) Von deutscher Seite war eine Unterstützung des neuen Umweltministeriums durch Kanzlerin Merkel persönlich 2008 zugesagt worden¹¹. Das Vorhaben entsprach auch der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung¹². Es war im Einklang mit den IKI-Zielen¹³ zum Erhalt von Kohlenstoffsenken, der Biodiversität und der Erprobung von REDD+ als innovatives Instrument der Waldschutz- und Klimafinanzierung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gestaltete das REDD+ Konzept international mit und trieb es voran, indem sie Belege dafür lieferte, wie die REDD+ Umsetzung von ergebnisbasierten Zahlungen in der Praxis funktionieren kann (z.B. „REDD Early Movers“ - REM in den brasilianischen Bundesstaaten Acre und Mato Grosso). In diesem Sinne war die Relevanz des Vorhabens hoch.

Begründung der Teilnote Relevanz:

Der Ansatz, das Umweltministerium sehr frühzeitig zu fördern, ist als grundsätzlich sinnvoll und positiv zu bewerten. Die Relevanz zu den Politiken der peruanischen Regierung ist gut (2). An dem Bedarf der Partnerinstitutionen gemessen war die Relevanz ebenfalls gut (2). Für den globalen Klimaschutz war REDD+/MINAM zufriedenstellend relevant (3) und bzgl. der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung war die Relevanz gut (2).

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das angestrebte Projektziel (Outcome) war „Peru verfügt über die wichtigsten Instrumente zur Umsetzung von REDD+ auf nationaler Ebene, um sich für

¹⁰ Verantwortungen für projektrelevante Themen: MINAM für Waldschutz, das Landwirtschaftsministerium für Forstwirtschaft, aber auch für die Landwirtschaft als Treiber der Entwaldung.

¹¹ Die deutsche EZ hat das Umweltministerium und die Entwicklung der Umweltpolitik frühzeitig und somit maßgeblich mitunterstützt. Beispiele sind die Tz Vorhaben 10_III_026_PER_G (3 Mio. Euro) sowie das FZ Vorhaben BMZ Nr. 2010 65218 (87 Mio. Euro).

¹² Gleichbleibend hohe Zusagen für den Forstsektor in Lateinamerika weisen darauf hin, dass die deutsche Politik gleichbleibend hohes Interesse an dem Wald und Klimathema haben.

¹³ Die IKI-Zielkriterien sind: 1) geplante direkte und indirekte Emissionsreduktionen, 2) Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und/oder der Anpassungsfähigkeit, 3) Einfluss auf den Zustand von Kohlenstoffsenken und 4) Übereinstimmung mit nationalen Klimapolitiken und die Anerkennung durch die Partherregierung. Darüber hinaus gehende nachrangige Kriterien, die sich positiv auf die Bewertung auswirken können: Beiträge zum internationalen Klimaregime, Innovation und das Monitoring bzw. die Vorhersage des Klimawandels.

ergebnisbasierte Ausgleichszahlungen zu qualifizieren“ (sog. „REDD Readiness“). Diesbezüglich wird die Effektivität des Vorhabens anhand der Outcome-Indikatoren des Projektvorschlags (Änderungsantrag vom 22.05.2015¹⁴) beurteilt:

Indikator	Status	
	Projektprüfung	Ex-post-Evaluierung
1) Peru erfüllt drei der vier Hauptelemente der UN Klimakonvention für REDD+ (REDD+ Aktionsplan, FREL*); Monitoringsystem**).	Status: Kein Element Zielwert: drei von vier Elementen erfüllt.	Ein Element vollständig erfüllt (Aktionsplan). Ein Element teilweise erfüllt (Referenzlevel). Ein Element nicht erfüllt (Monitoringsystem), aber Beiträge zu dessen Entwicklung.
2) Institutionelle Instrumente mit Integrationscharakter wie das REDD+ Register sowie der Finanzmechanismus befinden sich in der Umsetzung.	Status: Kein Instrument umgesetzt Zielwert: REDD+ Register und Finanzmechanismus umgesetzt.	Das REDD+ Register wurde nicht erstellt. Die Arbeiten zum Finanzmechanismus wurden im Rahmen einer Aufgabenteilung einem anderen Vorhaben übertragen.

*) Forest Reference Emission Level (Referenzszenario)

**) Gemeint ist ein MRV-System (Measurement, Reporting and Verification)

***) REDD+ Register (Kohlenstoffbuchhaltungssystem), das Doppelzählungen von Emissionsreduktionen verhindert, indem alle erzeugten Emissionseinsparungen und Zahlungen zentral, nachverfolgbar und öffentlich einsehbar eingetragen werden (incl. sub-nationaler Projekte nicht staatlicher Projektentwickler).

Der Indikator 1 kann teilweise als erfüllt gelten. Im Einzelnen:

(a) Der REDD+ Aktionsplan wurde im Zuge einer geberübergreifenden Überarbeitung der nationalen Wald- und Klimaschutzstrategie (ENBCC) als Teil derselben erstellt. 2016 wurde die Strategie gesetzlich verankert und per UNFCCC Entscheidung für Peru als Hauptelement für die Implementierung von REDD anerkannt.

(b) Bzgl. des Referenzlevels wurde Peru dabei unterstützt, Standards und Verfahren zu entwickeln. Die Ergebnisse des Vorhabens erlaubten es Peru, einen Referenzlevel auf subnationalem Niveau für das Biom Amazonien/Peru (95% des Waldbestandes) zu erarbeiten. Dieser wurde von UNFCCC 2016 als Zwischenlösung anerkannt, die entwickelte Methodik somit offiziell festgeschrieben. Im Februar 2021 wurde dieser Level von Peru in aktualisierter

¹⁴ Eine Gegenüberstellung des ursprünglichen Projektvorschlag und des geänderten findet sich im Schlussbericht vom 12.06.2017 als Anlage 4.

Form vorgelegt, eine Anerkennung wird erwartet. Ein endgültiger nationaler Referenzlevel wurde aber bisher nicht erstellt, umfangreiche Vorbereitungs-Arbeiten¹⁵ des Vorhabens dazu bzgl. der Biome Küsten und Bergwald wurden somit noch nicht in Wert gesetzt.

(c) Die Arbeit Perus an einem MRV-System¹⁶ ist bis heute nicht abgeschlossen. Sie wird seit 2012 von verschiedenen Gebern, darunter REDD+/MINAM und TZ-Vorhaben, unterstützt. Bisher wurde sie nicht von UNFCCC als qualitativ ausreichend beurteilt.

Positiv zu erwähnen ist, dass diese Unterstützung eine der Grundlagen für MINAMs Forstinformations-Webportal „Geobosque“ schuf.¹⁷ Geobosque wurde von mehreren Interviewpartnern als „Flaggschiff“ des nationalen Waldschutzprogramms genannt: Es biete vertrauenswürdige Daten, u.a. zu Entwaldungs-Monitoring, werde sehr gut von MINAM betrieben und intensiv genutzt. Die Gültigkeit dieser Aussage konnte im Rahmen der Ex-post-Evaluierung durch eine Auswertung aktueller REDD+ relevanter Dokumente bestätigt werden.

Nicht im Indikator erfasst, aber von nahezu allen Interviewpartnern hervorgehoben wurde die Bedeutung des Vorhabens bei der erstmaligen Erhebung und kartographischen Darstellung aller entwaldeten Gebiete der unterschiedlichen Regionen. Auf dieser Piloterfahrung bauen aktuelle kartographische Arbeiten auf. Ohne eine solche Grundlage ist keine Überwachung, Kontrolle und Diskussion der Einhaltung der Waldgesetzgebung möglich¹⁸.

Der Indikator 2 kann nicht als erfüllt gelten. Zur Erstellung eines REDD-Registers leistete das Vorhaben zwar brauchbare Grundlagenarbeit durch Studien, Beiträge zu gesetzlichen Regelungen und eine Website (inzwischen inaktiv). Mit konkreten Entscheidungen, z.B. bzgl. der Integration der Privatinitiativen oder der Formulierung transparenter Kriterien, tat und tut sich das MINAM jedoch nach wie vor schwer.

Wesentlicher, die Effektivität limitierender Faktor war die nach Aussage vieler Interviewten mangelhafte Durchsetzungsfähigkeit des Umweltministeriums auf Regierungsebene, welches im Kontrast zum kontinuierlich anwachsenden Zusage-Volumen internationaler Kooperationspartner (vgl. Anhang 2) steht. Um diesen scheinbaren Widerspruch zu klären (ein Geber-Vertreter sprach von „Donor-Pleasing“), wurde im Rahmen der Evaluierung die Wahrnehmungen der Beteiligten zum Interesse der Regierung an Waldschutz bzw. REDD+ abgefragt. Hier wurden u.a. Interessengegensätze genannt (Interesse an Waldschutz des politisch relativ schwachen Umweltministeriums und an Waldbau des stärkeren Agrarministeriums), das gesamtpolitisch eher unattraktive Projektvolumen sowie das unklare und eher geringe Potential Perus, tatsächlich

¹⁵ Forstinventur und Berechnung des Kohlenstoffgehaltes, Entwaldungskarten, historische Emissionen.

¹⁶ Measurement, Reporting and Verification

¹⁷ <http://geobosques.minam.gob.pe/>

¹⁸ Zum Beispiel um zu analysieren, ob Bergbaukonzessionen, obwohl sie nur eine Prospektionsgenehmigung haben, auch für Explorationsaktivitäten genutzt werden.

REDD+ Zahlungen zu erhalten. Die „gesamtpolitische REDD+-Readiness“ war somit gering.

Mit dem Ziel, die technisch/fachliche REDD-Readiness herzustellen, war die Erwartung verknüpft, dass Peru auch weitere Ausgleichszahlungen im Rahmen von REDD+ bekommen könnte. Diese Erwartung konnte allerdings nicht befriedigt werden. Ein konkretes Beispiel ist die schwache Performance der Gemeinsamen Absichtserklärung JDI. Eine weitere ungenutzte Möglichkeit, um Ausgleichszahlungen zu bekommen, waren potenzielle bilaterale Zusagen aus dem internationalen Waldschutzprogramm REM, die im Falle Perus nicht realisiert werden konnten.¹⁹

Zum globalen Klimaschutz bzw. der Realisierung finanzieller Voraussetzungen hat das Vorhaben somit nur sehr wenig beigetragen. Im Gesamtkontext von REDD+ und im Vergleich mit andren Geben war Peru zwar sehr früh engagiert, ist dann aber in der Dynamik spürbar zurückgefallen (z.B. gegenüber Brasilien und Kolumbien). Aufgrund des Innovationscharakters wurde zu Recht erwartet, aber nicht erreicht, dass Lernerfahrungen des Projekts in die internationale Debatte einfließen.

Begründung der Teilnote Effektivität:

Die heutige Funktionsfähigkeit bzw. der Nutzungsgrad der durch die Maßnahmen geschaffenen Kapazitäten und Leistungen ist in den meisten Fällen niedrig (mit Ausnahme von Geobosque). Nichtsdestotrotz konnte das Vorhaben die, bis dato geringen, Kapazitäten im Waldmonitoring und im fachlichen Thema REDD+ beim Träger und auch im Sektor generell stärken. Alles in allem ist die Effektivität mit noch zufriedenstellend zu bewerten.

Effektivität Teilnote: 3

Übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen

Das übergeordnete Ziel (Oberziel) des Projekts war: „Peru reduziert freiwillig Treibhausgasemissionen aus dem Forstsektor als Beitrag zu den weltweiten Minderungsanstrengungen und schützt gleichzeitig seine Biodiversität und Umweltdienstleistungen.“ Damit plante das Projekt, zu den Förderbereichen III und IV der IKI beizutragen (Treibhausgas-Minderung, Kohlenstoffspeicherung, Erhalt der biologischen Vielfalt).

Aufgrund des Beratungs-Charakters des Vorhabens wurden keine direkt dem Oberziel zuträglichen Maßnahmen umgesetzt. Die dadurch bestehende große Zuordnungslücke zwischen den Maßnahmen und der Reduktion von Treibhausgasen erschwert die Bewertung der übergeordneten Wirkungen. So ist eine Isolierung quantitativer Wirkungen nicht möglich. Eine Wirkungsmessung auf Oberzieldene war zum Zeitpunkt der Projektprüfung daher auch nicht vorgesehen, Indikatoren wurden nicht definiert. Im Rahmen der Ex-post-

¹⁹ Die Grundlage für REM war eine gemeinsame Erklärung Deutschlands, Norwegens, Großbritanniens und Nordirlands bei der Internationalen Klimakonferenz in Paris im November 2015 (COP21). In der gemeinsamen Erklärung wurden u.a. weltweite REDD-Finanzierungen i.H.v. 5 Mrd. EUR für den Zeitraum 2015-2020 angekündigt.

Evaluierung wurde aber anhand zweier nachträglich formulierter Indikatoren versucht, indirekte Klimaschutz-Wirkungen zu erfassen. Zum Beispiel, indem Perus Partizipation an REDD+ (bzw. zielkonformen Mechanismen) herangezogen wird (Zielwertindikator 1). Denn das Pionierzvorhaben hatte potenzielle Hebelwirkungen für andere Geber, u.a. auch für das o.g. 2021 unterzeichnete FZ Forstprogramm. Zudem ergaben sich weitreichende sektorale Wirkungen aus dem Vorhaben: mehrere Interviewpartner merkten an, technische Methoden und Instrumente, die im Sektor derzeit verwendet werden, seien auf das Vorhaben zurückzuführen (Zielwertindikator 2).

		Status/Zielwert zum Zeitpunkt	
Indikator	Projekt-prüfung	AK	Ex-post-Evaluierung
(1) Niveau (€/\$), mit dem Peru nach dem Vorhaben an dem REDD+ Mechanismus oder vergleichbaren Zahlungsmechanismen ¹⁾ partizipiert hat.	0	0	5 Mio. USD (JDI). Insg. wurden 300 Mio. USD in Aussicht gestellt. Weitere erfolgsbasierte Zahlungen (auch aus anderen Quellen) sind jedoch mittelfristig nicht absehbar.
(2) Anzahl der in Peru seit Projektbeginn zusätzlich angewendeten technischen Methoden/Instrumente, um dem Ziel, Entwaldung zu reduzieren, näher zu kommen.	-	MRV, Referenzlevel	MRV, Referenzlevel (aktualisiert)

1) JDI, Green Climate Fund, Carbon Fund, etc.

Indikator (1): Perus finanzieller Nutzen aus REDD+ oder vergleichbaren Mechanismen ist mit 5 Mio. US\$ sehr gering. Sie wurden auf Grundlage der Gemeinsamen Absichtserklärung ausgezahlt, die damit bis heute weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Peru hatte einige Möglichkeiten, um zusätzliches Kapital für den Klimaschutz mobilisieren zu können, schöpft diese aber bis heute nicht aus (vgl. Ausführungen zur geringen „Gesamtpolitischen Readiness“ im Kapitel Effektivität).

Indikator (2): Gesprächspartner der operativen Ebene äußerten die klare Einschätzung, dass das Vorhaben wesentliche Initiativ-Beiträge zu derzeit in Peru praktizierten Methoden und Instrumenten leistete. Zum Beispiel wurde der MRV substanzial unterstützt, mit ca. 40% des Zusagevolumens. Das Vorhaben hat dadurch den Aufbau des nationalen Waldinformationssystems GEO-BOSQUE unterstützt, und somit u.a. die Transparenz im Sektor sowie die fachlichen Diskussionsgrundlagen und damit die politische Positionierung der

Entwaldungsgegner (NGOs, etc.) gestärkt. Dies dürfte sich positiv auf das Umweltbewusstsein bzgl. Entwaldung und das Wissen bzgl. des Klimawandels ausgewirkt haben. Mehrere Interviewpartner meinten zudem, dass die Arbeit des Vorhabens bzgl. Perus Verfahren für Emissions-Referenzszenarien positiv zu bewerten sei. Weiterhin erwähnten sie, dass sich im Rahmen des Vorhabens Fachkompetenzen ausgebildet haben und Experten eine steile Lernkurve verzeichnen konnten, so dass anschließend professionelle Ansprechpartner im Sektor zur Verfügung standen.

Auf die internationalen Entwicklungen hat sich das Vorhaben, anders als erwartet und trotz seiner anfänglichen Pionierrolle, nicht positiv auswirken können. Es gab über das Projekt hinaus keine Replikationseffekte²⁰.

Positive Beiträge zum Biodiversitätsschutz und zugunsten von Umweltdienstleistungen sind theoretisch plausibel, da sie sich aus der weitergehenden Wirkungslogik des Vorhabens ableiten lassen. Die Zuordnungslücke ist jedoch zu groß, um sinnvoll Indikatoren messen zu können.

Aus den Haushaltsmittelzuweisungen an MINAM können Gelder für den REDD-Sektor nicht differenziert werden. Allerdings stieg die Mobilisierung internationaler an REDD Vorhaben gebundener Mittel seit Projektbeginn erheblich (vgl. Anhang 2). Aufgrund der o.g. fehlenden „Readiness“ der peruanischen Regierung zu REDD ist allerdings naheliegend, dass der o.g. Anstieg vornehmlich auf die hohe internationale Finanzierungs-Bereitschaft bzgl. des Klimawandels zurückzuführen ist.

Begründung der Teilnote übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen: Zusammenfassend – und unter stärkerer Gewichtung des auf Oberziel-ebene aussagefähigeren zweiten Indikators – lassen sich die übergeordneten Wirkungen mit zufriedenstellend bewerten. Einschränkend ist, dass keine signifikanten Beiträge auf internationaler Ebene geleistet werden konnten.

Übergeordnete klima- und umweltrelevante Wirkungen Teilnote: 3

Effizienz

Das Kriterium Effizienz misst zweierlei: die Angemessenheit der für das Vorhaben eingesetzten Ressourcen im Hinblick auf (a) die damit erzielten Leistungen (Produktionseffizienz) und (b) die nachhaltigen Wirkungen (Allokationseffizienz). Die Bewertungen beider unterscheiden sich in diesem Vorhaben erheblich: die Produktionseffizienz kann als gut gewertet werden, während die Allokationseffizienz als unzureichend gewertet werden muss.

Produktionseffizienz:

Das Vorhaben war von Anfang an mit ausreichend Mitteln und Zeit versehen, um sein Ziel erreichen zu können. In den ersten drei Jahren bis 2014 wurden allerdings praktisch keine Leistungen erbracht und somit auch kaum Gelder

²⁰ Im Vergleich dazu: Im Jahr 2018 waren z.B. REDD+-„Benefit Sharing“-Systeme in Kolumbien, Bolivien, Surinam, Guyana, Venezuela und Peru in Erarbeitung, unter Berücksichtigung der Erfahrungen des brasiliensischen REM Acre Vorhabens (BMUM 13_II+_008_K_REM).

verausgabt (0,03%). Als Grund wird u.a. in den Fortschritts-Berichten fehlender politischer Wille angegeben. Bis 2014 steht der fehlenden Mittelverwendung ein über drei Jahre relativ hoher Management-Aufwand der KfW gegenüber (u.a. fünf Reisen). Die Produktionseffizienz bzgl. der Managementkosten der KfW muss daher für diesen Zeitraum als eindeutig unzureichend bewertet werden. Darüberhinausgehend werden die ersten drei Jahre bis 2014 nicht in der Produktionseffizienz berücksichtigt, da keine Investitions-Kosten entstanden.

Im Jahr 2014, mit Beginn der Leistungen des Implementierungs-Consultants und im Sog der durch die COP20 (Lima) gestiegenen politischen Priorisierung des Themas, wurden die ersten rund 20% der Mittel verausgabt. Nach dem Strategiewechsel im Jahre 2015 (vgl. Kapitel Projektmanagement) wurden dann bis Dezember 2016 die restlichen 80% des verausgabten Projektbudgets investiert.

Verglichen mit FZ-typischen Infrastrukturprojekten kann die Produktionseffizienz dieses Vorhabens mit Beratungs-Charakter methodisch nicht eindeutig quantifiziert werden. Im Rahmen der Evaluierung wurden daher stichprobenartig die Wahrnehmungen der Beteiligten abgefragt, inwiefern Leistungen als „preiswert“ qualifiziert werden. Nahezu alle Interviewpartner gaben an, dass die Leistungen sich in den meisten Fällen durch hohe Qualität und Innovationscharakter auszeichneten, teilweise sogar nationale Standards setzten (z.B. Kartierungen). Die Kosten für REDD-Experten seien anfänglich relativ hoch gewesen, da es nur sehr wenige gab. Mit der besseren Verfügbarkeit im Projektverlauf normalisierte sich das Preisniveau. Wichtig ist dabei auch zu erwähnen, dass die erbrachten Leistungen noch heute zum Großteil genutzt werden.

Als effizienzsteigernd hervorzuheben sind die Anpassungen des Projektkonzeptes (sog. Strategiewechsel) in Abstimmung mit anderen Geberbeiträgen sowie die Beiträge des Vorhabens zur Gemeinsamen Absichtserklärung (JDI).

Die Kosten des Projektmanagements belaufen sich, einschließlich der Kosten für die administrative und finanzielle Abwicklung des Vorhabens durch den Fondo Nacional del Ambiente, auf insgesamt rd. 7% der Gesamtkosten. Dies weist im nationalen wie internationalen Vergleich auf ein wirtschaftliches Management hin²¹. Die als angemessen bewerteten Ausgaben für den Implementierungs-Consultant wurden dabei nur teilweise dem Projektmanagement zugerechnet. Das Gesamtpaket des Implementierungs-Consultants enthielt dabei eine große finanzielle Reserve für technische Studien und Beratungsleistungen, um auf kurzfristige Nachfragen schnell reagieren zu können, was insgesamt effizienzsteigernd war. Negativ auf die Effizienz wirkten sich die von Interviewpartnern erwähnten Kompetenz-Diskussionen zwischen MINAM, Fondo Nacional del Ambiente und Landwirtschaftsministerium aus (u.a. wurde von übermäßig formellen Finanzkontrollen des Fondo Nacional del Ambiente durch MINAM berichtet). Auch die politisch motivierten zweimaligen Wechsel

²¹ Vergleichszahlen sind schwierig zu finden. Im Kontext der FZ sind erfahrungsgemäß mindestens 10% zu erwarten. Der WWF wies 2007 12,5% aus.

der Trägerschaft zwischen nationalem Waldschutzprogramm und der Generaldirektion für Klimawandel waren durch viele Personalwechsel und die notwendige neue Einarbeitung in die Aktivitäten ineffizient.

Entsprechend den Angaben im Projektvorschlag bestand der Eigenbeitrag des MINAM aus Personal und Bürokosten. Er lässt sich nachträglich nicht mit angemessenem Aufwand quantifizieren. Nicht unerwähnt bleiben soll hier die Aussage einiger Interviewter/Befragter/Umfrageteilnehmer, dass zu allen Zeiten der Projektumsetzung nur unzureichende Ressourcen seitens des Trägers zur Verfügung gestellt wurden („man ließ uns alles machen“).

Allokationseffizienz: um diese zu beurteilen, sind die nachhaltigen Wirkungen zu berücksichtigen. Da diese – wie im folgenden Kapitel dargestellt – nicht zufriedenstellend sind, kann der Kostenaufwand nur als unzureichend effizient bewertet werden. Sinnvolle konzeptionelle Ergänzungen in der Projektumsetzung hätten die Allokationseffizienz erhöht (z.B. eine starke Einbindung des Agrarministeriums über einen Direktionsausschuss, wie im Projektvorschlag vorgesehen).

Begründung der Teilnote Effizienz: Das Effizienz wird unter Berücksichtigung der eingesetzten Mittel und der benötigten längeren Laufzeit als zufriedenstellend beurteilt.

Effizienz Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Mit dem REDD-Aktionsplan leistete das Vorhaben einen signifikanten Beitrag zur Konkretisierung und Überarbeitung der Nationalen Wald- und Klimaschutzstrategie (ENBCC) und damit zur langfristig zielgerichteten Politikentwicklung. Ein konkretes Beispiel ist die Übernahme strategischer Ziele und Meilensteine dieser Strategie in die Gemeinsamen Absichtserklärung „JDI“. Allerdings ist auch zu beachten, dass die Absichtserklärung seit 2014 ihre Ziele weit verfehlt hat²².

Mit den Arbeiten am subnationalen Referenzlevel konnte ein wichtiges Projekt-Ergebnisse erreicht werden. Die Berechnungen wurden als offizielle Methodik Perus anerkannt. 2021 wurde der Referenzlevel sogar auf dieser Basis im Rahmen des UN-REDD Programmes erneuert. Es kam jedoch nicht zur Entwicklung des für REDD+ notwendigen nationalen Referenzlevels.

Die Signifikanz der Beiträge zur Entwicklung eines Monitoringsystems war begrenzt, wurden aber beim Aufbau der GEOBOSQUE Datenbank genutzt. GEOBOSQUE wird nachhaltig betrieben und vielfältig genutzt.

Das im Projektvorschlag genannte Risiko einer zu geringen politischen Priorisierung ist eingetreten. Dies kann als einer der Hauptgründe angesehen werden, dass sich die intendierten Wirkungen in ihrer Gesamtheit (REDD Readiness) bis heute nicht entwickelten.

²² vgl. JDI Independet Review 2021

Unter den aktuellen Rahmenbedingungen scheint mittelfristig auch keine REDD Readiness absehbar zu sein. Darauf deutet hin, dass es noch immer eine ganze Reihe von internationalen Kooperationen und Projekten zum Forst- bzw. Klimathema gibt, die unzufriedenstellend laufen oder erhebliche Startprobleme haben²³. Zusätzlich bedroht die gegenwärtig angespannte wirtschaftliche Lage Perus (u.a. Corona bedingt) den Waldschutz. So wird der Plan zur wirtschaftlichen „Post-Corona“ Reaktivierung als große Bedrohung wahrgenommen²⁴. Er sieht u.a. große Infrastruktur-Investitionsprogramme mit potenziellen Gefahren für den Waldschutz vor²⁵.

Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit ist positiv anzumerken, dass durch die hohe fachliche Qualität der Maßnahmen viel Wissen und Erfahrung zum Thema Waldschutz im Sektor etabliert bzw. in die nationale Institutionen-, NGO- und Expertenlandschaft integriert werden konnte (vgl. Kapitel Effektivität). Nachhaltig sind diese - vom Projekt nicht direkt beeinflussten – Wirkungen, da sie unabhängig von Politik und fehlender REDD-Readiness sowie losgelöst von institutionellen Verankerungen bestehen. Durch die hohen Volumina der Geberbeiträge im Sektor (vgl. Anhang 2) ist ein hoher zukünftiger Bedarf an Wissen und Erfahrung begründet.

Begründung der Teilnote Nachhaltigkeit:

Die Nachhaltigkeit des Vorhabens kann insgesamt, trotz der unzureichenden politischen Unterstützung für REDD+ finanzierten Waldschutz, mit gerade noch befriedigend bewertet werden, da einige technische Komponenten einen großen Mehrwert schaffen und entsprechend in und außerhalb des Kontextes REDD+ für den Waldschutz weiterbetrieben werden.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

Kohärenz, Komplementarität und Koordination

Der Projekt-Ansatz war kohärent zu den internationalen Standards ergebnisbasierter Zahlungen für Emissionsreduktionen. Mit der nationalen Umwelt- und Waldschutzpolitik Perus (2009) war das Vorhaben ebenfalls kohärent. Das gleiche gilt für den institutionellen Rahmen Perus, insb. die Rolle der Generaldirektion für Klimawandel und des Nationalen Waldschutzprogramms. Beide wurden sowohl durch technische Kapazitäten (MRV, Register) und Beratung zu konkreten Themen (u.a. nationalen Wald- und Klimaschutzstrategie, sowie mehrere gesetzliche Regelungen) gestärkt.

Das Landwirtschaftsministerium hätte stärker eingebunden werden müssen (vgl. Kapitel Relevanz). Bereits 2011 wurde in dem Bericht an das BMU über Kompetenzstreitigkeiten mit diesem Ministerium berichtet.

²³ u.a. ein seit langem in Vorbereitung befindliches FZ Vorhaben

²⁴ „Proceso de reactivación económica“ – vgl.: <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/>

²⁵ Vgl. Bericht „Revision independiente de la Declaracion Conjunta de Intencion“, Januar 2021

Das Projekt nutzte Erfahrungen früherer IKI-Vorhaben²⁶. Umgesetzt wurde es zeitlich parallel zu zwei TZ-IKI-Vorhaben²⁷ im MINAM. Wie die Analyse der Projektdokumente zeigt, sind Zielsetzungen und Aktivitäten der FZ und TZ nicht komplementär. Kritisch anzumerken ist daher, dass es im Rahmen der politischen Auftragsdefinition dieser Vorhaben nicht gelungen ist, eine konsistenter EZ Ausrichtung und somit Synergiepotenziale zu erreichen. Allerdings fand eine Abstimmung vor Ort nach Aussage aller Beteiligter informell statt.

Hinsichtlich der Komplementaritäten in der REDD-Geberlandschaft sind MINAMs Harmonisierungsbemühungen im Jahr 2014 positiv hervorzuheben (Strategiewechsel). In diesem Kontext wurde z.B. die Vorbereitung des Finanzmechanismus (Komponente 4 des Vorhabens) an UN-REDD übertragen und die Etablierung von Safeguards im REDD-System an die FCPF. 2015 wurde ein entsprechender Änderungsantrag vom BMU positiv beschieden. Dass mit anderen Gebern eng koordiniert wurde, zeigt sich u.a. in der Ko-Finanzierung kostenintensiver Studien. Auch im Zuge der Ausarbeitung der JDI leistete das Vorhaben einen wesentlichen Beitrag zur Koordination.

Begründung der Teilnote Kohärenz, Komplementarität und Koordination: In der alltäglichen Projektumsetzung waren Kohärenz, Komplementarität und Koordination weitgehend als gut zu bewerten. Allerdings führten die Defizite in der notwendigen formellen/formalen Koordination (inter-ministeriell und innerhalb der EZ) zu der Teilnote „zufriedenstellend“.

Kohärenz, Komplementarität und Koordination Teilnote: 3

Projektmanagement

Die Planlaufzeit in Bezug auf die Erbringungen der Leistungen & Maßnahmen war realistisch veranschlagt, es kam allerdings zu erheblichen Verzögerungen (6 statt 4 Jahre). Vor allem in den Jahren vor dem Strategiewchsel, von 2011 bis 2014, hätte das Umweltministerium das Vorhaben wesentlich engagierter umsetzen müssen. Die Verzögerungen schränkten auch die Innovationskraft des Vorhabens ein.

Positiv zu bewerten sind die Leistungen des Projektmanagements in Bezug auf die Kohärenz, Komplementarität und Koordination (z.B. mit der Gordon and Betty Moore Fundation und dem Strategiewchsel 2014). Eine Klärung der verschiedenen Arbeits- und Finanzierungspakete zwischen den Gebern wurde so erfolgreich vorgenommen. Wie oben erwähnt hat das Projektmanagement es aber versäumt, den interministeriellen Charakter des REDD+ Themas adäquat zu adressieren.

Es wurde kein Indiz gefunden, dass die mangelnde politische Priorisierung auf peruanischer Regierungsebene angesprochen wurde, um die bereits im Modulvorschlag genannten Risiken für die Zielerreichung zu adressieren. Den Eigenbeitrag des MINAM zum Projektmanagement bezeichnen zahlreiche

²⁶ FZ: Waldökosysteme I und II (08JI_035_PER_K und 09_III_010_PER_K); TZ: Erhalt der Biodiversität im peruanischen Tropenwald unter Klimaschutzaspekten 09.9057.2

²⁷ Conservando Juntos (CBCI) und Dezentralisierung Tropenwaldprogramm (CBCII), 10_III_026_PER_G sowie 13_IV+_037_PER_G.

Dokumente (incl. GIZ Schlussberichte) und Interviewpartner als mangelhaft (u.a. „Man ließ uns machen“ oder „Fehlende politische Rentabilität“). Negative Auswirkungen wurden durch großes Engagement des FZ-finanzierten Implementierungs-Consultants gemindert, konnten aber nicht vermieden werden.

Die Rollenverteilung zwischen KfW, MINAM und dem Implementierungs-Consultant war effizient und es bestand eine klare Teilung der Verantwortung.

Die Qualität der Steuerung seitens der KfW und des von MINAM beauftragten Implementierungs-Consultant ist als gut zu bewerten, die des MINAM selbst war nur im Sog der COP20 gut und daher insgesamt nicht zufriedenstellend. Ein adäquates Projektmonitoringsystem mit Planungs- und Monitoringtabellen liegt vor. Die Zielerreichung wurde durchgängig überprüft, allerdings erfolgte die Formulierung der Indikatoren nicht auf Grundlage der SMART Kriterien. Das durch das Projekt aufgebaute und gewonnene Wissen wurde in angemessener Art und Weise erfasst, weiterverarbeitet, den Beteiligten und Partnern zur Verfügung gestellt, von diesen aber nur teilweise genutzt (Beispiel Referenzlevel). Die Sichtbarkeit der Ergebnisse war im nationalen fachlichen Kontext hoch (auch wg. Innovationscharakter), im politischen aber eher niedrig.

Begründung der Teilnote Projektmanagement: Das Projektmanagement wird trotz des defizitären träge-eigenen Engagements aufgrund der hohen Managementkompetenz des (vom Träger beauftragten) Implementierungs-Consultants und der guten konstruktiven Zusammenarbeit mit BMU und KfW insgesamt mit „zufriedenstellend“ bewertet.

Projektmanagement Teilnote: 3

Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
COP	Conference of the Parties
ENBCC	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
JDI	Joint Declaration of Intent
MINAM	Ministerio del Ambiente
MRV	Measurement-, Reporting- and Verification (System)
NGO	Non-governmental Organization
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
REM	REDD Early Movers
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

Notes on the methods used to evaluate project success (project rating)

Projects (and programs) are evaluated on a six-point scale, and the criteria are relevance, effectiveness, efficiency, overarching developmental impact, coherence, complementarity, coordination rating, and project management. The ratings are also used to arrive at a final assessment of a project's overall developmental efficacy. The scale is as follows:

Level 1	Excellent result that clearly exceeds expectations
Level 2	Good result, fully in line with expectations and without any significant shortcomings
Level 3	Satisfactory result – project falls short of expectations, but the positive results dominate
Level 4	Unsatisfactory result – significantly below expectations, with negative results dominating despite discernible positive results
Level 5	Clearly inadequate result – despite some positive partial results, the negative results clearly dominate
Level 6	The project has no impact or the situation has actually deteriorated.

Rating levels 1-3 denote a positive assessment or successful project, while rating levels 4-6 denote a negative assessment.

Sustainability is evaluated according to the following four-point scale:

Sustainability level 1 (outstanding sustainability): The project's developmental impact (positive to date) is very likely to continue undiminished or even increase.

Sustainability level 2 (good sustainability): The project's developmental impact (positive to date) is very likely to decline only minimally but remain positive overall. (This is what can normally be expected).

Sustainability level 3 (satisfactory sustainability): The project's developmental impact (positive to date) is very likely to decline significantly but remain positive overall. This rating is also assigned if the sustainability of a project is considered inadequate up to the ex-post evaluation time but is very likely to evolve positively so that the project will ultimately achieve positive developmental efficacy.

Sustainability level 4 (inadequate sustainability): The project's developmental impact is inadequate up to the time of the ex-post evaluation and is very unlikely to improve. This rating is also assigned if the sustainability that has been positively evaluated to date is very likely to deteriorate severely and no longer meet the level 3 criteria.

The overall rating on the six-point scale is compiled from a weighting of all seven individual criteria as appropriate to the project in question. Rating levels 1-3 of the overall rating denote a "successful" project while rating levels 4-6 denote an "unsuccessful" project. It should be noted that a project can generally be considered developmentally "successful" only if the achievement of the project objective ("effectiveness"), the impact on the overall objective ("overarching developmental impact"), and the sustainability are rated at least "satisfactory" (level 3).