

Ex-post-Evaluierung Friedensagenda, Kolumbien

Titel	Sektorreformprogramm Friedensagenda Phasen I und II
Sektor und CRS-Schlüssel	Friedensstärkung nach Konflikten, 15230
BMZ-Nummer	201867142 (Phase I), 201867142 (Phase II)
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Empfänger und Träger	Nationale Planungsbehörde DNP
FZ-Finanzierungsvolumen und -instrument	EUR 200 Millionen (Entwicklungskredit)
Projektlaufzeit	2019-2020, Berichtsjahr 2025 Stichprobenjahr 2022 2020-2021

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf Outcome-Ebene bestand darin, mittels eines politikbasierten Darlehens (PBL) die vereinbarten Reformmaßnahmen des kolumbianischen Friedensabkommens von 2016 umzusetzen, insbesondere in den Bereichen Opferschutz und -ausgleich, Entwicklung des Katasterwesens sowie Landtitelvergabe. Zudem sollte das Monitoring der Umsetzung des Friedensabkommens auf allen Regierungsebenen implementiert werden. Das ultimative Ziel auf Impact-Ebene war erhöhter Frieden; Frieden wird im Rahmen der Ex-post-Evaluierung (EPE) als eine Reduktion von Gewalt gegen Personen und bewaffneten Konflikten betrachtet (negativer Frieden). Die Zielgruppe war die Gesamtbevölkerung Kolumbiens.

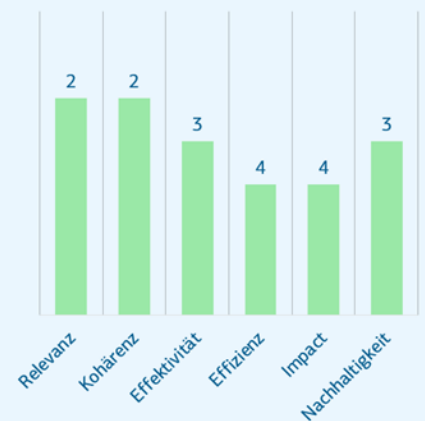
Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben war relevant, zeigte jedoch wenig entwicklungspolitische Wirksamkeit:

- Das Vorhaben unterstützte eine hochrelevante Agenda und war eingebettet in das Friedensabkommen und das Regierungsprogramm 2018-2022. Es unterstützte Anstrengungen und Ressourcen Kolumbiens und anderer Geber. Die Reformbreite und -komplexität waren angesichts der kurzen Durchführungszeit zu ambitioniert.
- Die für die Auszahlung der Darlehen entscheidenden Reformschritte wurden erfüllt und generierten erste Voraussetzungen für Strukturreformen in einem hochkomplexen und langwierigen Friedensprozess. Die vom Vorhaben auf Outcome-Ebene gesetzten Ziele wurden jedoch nur teilweise erfüllt, die Strukturreformen in mehreren Bereichen nicht zügig umgesetzt oder Umsetzungsbehörden nicht ausreichend finanziell ausgestattet. Es sind dementsprechend nur wenige „Trickle-Down“ Effekte der Reformen auf die lokale Ebene und Zielgruppe nachvollziehbar.
- Verschiedene Gewaltdimensionen (negativer Frieden) haben während und nach der relevanten Legislatur nicht nachhaltig abgenommen oder verharren auf hohem Niveau. Die Präsenz bewaffneter Akteure steigt. Zentrale Ziele der kolumbianischen Friedensreform konnten somit nur eingeschränkt erreicht werden.
- Zahlreiche, auch administrative, Hemmnisse verzögern weiterhin die Umsetzung der Reformen und die Präsenz zahlreicher neuer bewaffneter Akteure gefährdet die bereits erreichten Fortschritte. Die anhaltenden Anstrengungen zur Fortsetzung der Landreform werden positiv bewertet.

Gesamtbewertung

eher nicht erfolgreich



1: sehr erfolgreich – 6: gänzlich erfolglos

Schlussfolgerungen

- Der sektoral-fokussierte PBL war wertvoll für den Politikdialog, aber Friedensförderung ist hochkomplex und erfordert Strukturreformen, die den kurzen Zeithorizont übersteigen. Realistische zeitliche und inhaltliche Schwerpunktsetzung ist unabdingbar.
- Fehlendes Ownership der Regierung, unzureichende Kontrolle der Konfliktgebiete und Umsetzungsschwächen der Verwaltung gehen zu Lasten der Wirkungen.
- Landreform und Opferausgleich erfordern vielfältige aufeinander aufbauende Maßnahmen in Konfliktgebieten und kalkulierbare Finanz- und Personalzuweisungen, um lokal wirksam zu werden.
- Die Ergebnismessung von PBLs sollte nicht vollständig an die Partnerregierung oder Dritte ausgelagert werden

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
Übersicht	4
Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens	4
Kurzbeschreibung	5
Aufschlüsselung der Gesamtkosten	6
Karte der Projektregion	7
Stärken und Schwächen des Vorhabens	7
Projektübergreifende Lessons Learned	8
Bewertung nach OECD DAC-Kriterien	9
Relevanz	9
Kohärenz	12
Effektivität	13
Effizienz	21
Impact	23
Nachhaltigkeit	28
Gesamtbewertung	30
Beitrag zur Agenda 2030	31
Methodik	32
Evaluierungsmethodik	32
Bewertungsmethodik	34
Impressum	34
Anlagen	

Abkürzungsverzeichnis

AK	Abschlusskontrolle
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAR	Corporación Autónoma Regional
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CNMH/CMH	Centro (Nacional) de Memoria Histórica
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
CGR	Contraloría General de la República
COP	Kolumbianischer Peso
DAC	Development Assistance Committee
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación, oberste Planungsbehörde
DOTD	Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (im DNP)
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (im DNP)
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPC	Encuesta de Percepción Ciudadana del PND 2018-2022
EPE	Ex post Evaluierung
FARC-EP	Fuerza Armada Revolucionaria del Común - Ejército Popular
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IDI	Indice de Desempeño Institucional
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JEP	Jurisdicción Especial de Paz (Sondergerichtsbarkeit für den Frieden)
MDM	Medición del Desempeño Municipal
OCDE /OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBL	Policy based Lending
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD / UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SDG	Sustainable Development Goal
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
UNDP	United Nations Development Programme
USD	US Dollar
WB	Weltbank

Übersicht

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens¹

Kolumbien ist von einem mehr als 60 Jahre währenden Konflikt mit über 450.000 Toten und 8 Millionen Vertriebenen geprägt. Mehr als 90.000 Menschen gelten offiziell als verschwunden, ca. 7.000 Kinder sind Opfer von Zwangsrekrutierungen geworden. Die diversen bewaffneten Konflikte insbesondere zwischen Konservativen und Liberalen, Staat und Drogenbanden sowie zwischen Staat, Paramilitärs und verschiedenen Guerilla-Bewegungen verliefen in verschiedenen Phasen, die sich durch ihre Intensität und Geografie, die Besonderheiten des politischen Rahmens sowie Prozesse wirtschaftlicher und sozialer Art unterscheiden.²

Eine wesentliche Ursache für die jahrzehntelange Gewalt in Kolumbien war die soziale, ökonomische und regionale Ungleichheit im Land. Die kolumbianische Gesellschaft war und ist von massiver Land- und Kapitalkonzentration geprägt und Kolumbien ist neben Brasilien das Land mit der traditionell stärksten Ungleichheit in der Vermögensverteilung in Südamerika. Die gerechte Verteilung und nachhaltige Nutzung des Bodens stellt dabei aktuell neben der Undurchlässigkeit des Bildungssystems eine der größten Herausforderungen dar.

Während in den Städten hohe Lebensbedingungen erreicht wurden, war der Staat in vielen ländlichen Gebieten quasi nicht präsent mit entsprechenden Folgen für Versorgung und Sicherheit. Dem fehlenden Gewaltmonopol des Staates standen die historische Präsenz verschiedener Guerillagruppen, Korruption und in einzelnen Regionen eine massive Präsenz organisierter Kriminalität gegenüber. 6,6 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche wurden im Zusammenhang mit dem Konflikt illegal enteignet, weitere Flächen sind aufgrund von Landminen nicht nutzbar.

Am 24. November 2016 wurde in der Hauptstadt Bogotá nach langen Verhandlungen zwischen der ältesten Rebellengruppe FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) und der Regierung das sogenannte „endgültige Friedensabkommen“ (EFA) unterzeichnet, in dessen Folge diese Guerillagruppe demobilisiert und entwaffnet wurde. Das Abkommen hatte sechs Handlungsfelder. Der Rahmenplan PMI (Plan Marco de Implementación) „übersetzt“ die Vereinbarungen des EFA in 578 Politikmaßnahmen (siehe Tabelle 1).

Handlungsfeld (EFA)	Anzahl Themenbereiche	Anzahl Einzelthemen	Anzahl Verpflichtungen (PMI)
Umfassende Ländliche Reform	3	16	104
Politische Teilhabe und demokratische Öffnung	3	14	94
Ende des bewaffneten Konfliktes	4	14	140
Lösung des Problems illegaler Drogen	3	7	66
Anerkennung, Entschädigung und Wiedergutmachung der Opfer des Gewaltkonfliktes	4	10	90
Mechanismen zur Umsetzung, Verifizierung und Legitimation [des Abkommens]	1	9	84
Gesamtzahl	18	70	578

Tabelle 1 Handlungsfelder und zugehörige Verpflichtungen des endgültigen Friedensabkommens EFA.

Quelle: Instituto Kroc: Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá / Notre Dame, Noviembre de 2017

Während das EFA grundsätzlich von landesweiter Bedeutung und Gültigkeit ist, beziehen sich spezielle Verpflichtungen auf 170 (von insgesamt 1.000) besonders vom Gewaltkonflikt betroffene Landkreise, für die unter der Bezeichnung PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) eigene regionale Entwicklungsprogramme aufgelegt wurden.

Die Gesamtkosten der auf 15 Jahre ausgelegten Umsetzung der 578 Einzelverpflichtungen wurden vom kolumbianischen Finanzministerium zuletzt 2017 auf insgesamt 130 Bio. COP (umgerechnet ca. 43 Mrd. USD) geschätzt.³ Das hier evaluierte, als Policy-based

¹ Sofern nicht anders angegeben, siehe hierzu: <https://www.bmz.de/de/laender/kolumbien>, Hartmut Rank und Konstantin Schenk: Zwischenstand der Bodenreform in Kolumbien unter https://www.nomos.de/wp-content/uploads/2024/01/Aufsatz_NJ_2024_01_Rank_Schenk.pdf

² Siehe <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/kolumbien-node/politisches-portraet-212762>

³ Siehe Günther Schulz-Heiss: Strukturierte Analyse der Fortschritte des endgültigen Friedensabkommens in Kolumbien und dessen Unterstützung durch die deutsch-kolumbianische finanzielle Zusammenarbeit, interne Analyse im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau, April 2022, S.8: 'Im Rahmenplan zur Implementierung des Friedensabkommens (PMI), der auf der

Lending (PBL) konzipierte Vorhaben war Teil einer Serie von FZ-Vorhaben zur Unterstützung der Umsetzung der Friedensagenda und bezog sich auf die Legislatur des Präsidenten Ivan Duque (2018 – 2022).

Während und nach dem Ende des PBL haben sich die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung des Friedensabkommens tendenziell verschlechtert. Dies drückt sich aus durch eine schwache Präsenz des Staates in ländlichen Regionen, die eine Anfälligkeit für Korruption und Klientelismus, das Erstarken regionaler Machtgruppen sowie einen nach wie vor verbreiteten Anbau von Coca und illegalen Bergbau, mangelnde Zugänglichkeit und Mangel an Einrichtungen einwohnernaher Grundversorgung nach sich zieht. In entlegenen ländlichen Landesteilen ist eine zwar regional fragmentierte, aber teilweise zunehmende Präsenz alter und neuer Rebellen-Gruppen zu verzeichnen, die am Friedensabkommen nicht beteiligt waren und dieses aus verschiedenen Gründen ablehnen. Die wichtigsten der aktuell aktiven, bewaffneten Gruppen (ELN, FARC-EMC, Segunda Marquetalia, Clan de Golfo) finanzieren sich in unterschiedlichem Ausmaß durch informellen Bergbau, sowie illegale Drogengeschäfte und Schutzgelderpressungen⁴.

Die 2022 ins Amt gewählte Regierung von Gustavo Petro strebt einen „umfassenden Frieden“ („Paz Total“) an⁵. Dieser Friedensprozess soll durch dezentrale Dialogprozesse mit den verschiedenen bewaffneten Akteuren befördert werden. Die Regierung Petro hat mit diesem Vorgehen einige partielle Erfolge (z.B. lokale befristete Waffenstillstände) erzielt. Allerdings hat bisher weder die Regierung die Sicherheit der Verhandlungsteilnehmer garantieren können, noch haben die bewaffneten Gruppen verlässlich auf Angriffe verzichtet. Die Politik des „Paz Total“ ist dementsprechend in Kolumbien sowohl parlamentarisch als auch außerparlamentarisch stark umstritten.

Anfang 2025 haben die üblicherweise punktuellen bewaffneten Auseinandersetzungen eine neue Eskalationsstufe erreicht. In Folge der Kämpfe hat die Regierung Petro im Nordosten einen regionalen Notstand ausgerufen und die Verhandlungen mit der ELN – der größten der langjährigen Rebellen-Gruppen – ausgesetzt.

Kurzbeschreibung

Outcome-Ziel des PBL war die Umsetzung ausgewählter Reformmaßnahmen des EFA, insbesondere in den Bereichen Opferschutz und –ausgleich, Aufbau eines Katasters und Landtitelvergabe, Governance in Konfliktgebieten sowie die Sicherstellung des Monitorings der Umsetzung aller Dimensionen des Friedensabkommens, entsprechend der im nationalen Entwicklungsplan bzw. in der Politikmatrix priorisierten Maßnahmen. Auf Impact-Ebene sollte das PBL hierdurch zu erhöhtem Frieden beitragen im Sinne des PND-Ziels 2022 „Frieden durch Rechtssicherheit, Eigeninitiative und soziale Gerechtigkeit in ganz Kolumbien“. Frieden wird im Rahmen der EPE als Reduktion von Gewalt und bewaffneten Auseinandersetzungen (negativer Frieden) betrachtet.

Das Vorhaben bestand aus vier Komponenten, für welche 42 Reformschritte priorisiert und insgesamt 16 Auszahlungs-Trigger in der gemeinsamen Policy Matrix vereinbart wurden, jeweils 8 für Phase I (2019/2020) und Phase II (2020/2021). Die Phasen bauten inhaltlich aufeinander auf und waren als sektorale Budgetfinanzierung gestaltet, die in Form eines zinsverbilligten Entwicklungskredites in Höhe von 200 Mio. EUR nach der Umsetzung der vereinbarten friedensrelevanten Reformmaßnahmen an die kolumbianische Regierung in den Haushalt eingezahlt wurde. Zielgruppe war die Gesamtbevölkerung Kolumbiens (gut 52 Mio. Menschen in 2023), insbesondere die Bevölkerung der überwiegend ländlichen Konfliktgebiete.

Ein wesentlicher Mechanismus zur Erreichung der Ziele ist bei PBLs der politische Dialog sowie der Sektordialog im engeren Sinne, durch den zum einen die Beziehungen zwischen den Ländern allgemein gepflegt und zum anderen ausgewählte Agenden priorisiert bzw. beschleunigt werden sollen. Projektpartner war die oberste Planungsbehörde Departamento Nacional de Planeación (DNP). Die Vereinbarungen wurden in gutachtergestützten Sektordialogen und Verhandlungen zwischen der KfW und dem DNP erzielt. Das DNP ist für alle investiven Ausgaben im Staatshaushalt und für die Systeme des Fiskaltransfers federführend. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen oblag verschiedenen Fachbehörden, darunter dem Geographischen Institut Agostin Codazzi (IGAC), der Opferbehörde (UARIV) sowie deren Niederlassungen auf regionaler oder lokaler Ebene, der Landagentur (ANT).

Auf Grund der engen Verknüpfung der zwei Phasen werden diese hier gemeinsam evaluiert. Ein zuvor finanziertes, fünfphasiges PBL unter der Vorgängerregierung von Juan Manuel Santos im Bereich Friedensreform wurde 2018 zwischen- und 2019 ex-post-evaluiert und mit erfolgreich bewertet; es dient als Bezugsrahmen für die vorliegende Evaluierung.

mittelfristigen Finanzplanung (MFMP) 2017 basiert, hat das kolumbianische Finanzministerium die Gesamtkosten der 15-jährigen Umsetzung des EFA für den Staatshaushalt auf knapp 130 Billionen kolumbianische Pesos beziffert. Das entspricht insgesamt etwa 43 Mrd. US-Dollar oder einem durchschnittlichen jährlichen Aufwand von 0,6% des BIP. Diese Kostenprojektion wurde in die MFMP 2018 übernommen aber seitdem nicht mehr aktualisiert.

⁴ Siehe z.B. <https://amerika21.de/2024/06/270251/dialog-regierung-und-segunda-marquetalia>

⁵ Siehe Gesetz 2272 von November 2022.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Gesamtkosten des Vorhabens beliefen sich auf insgesamt 200 Mio. EUR für die Phasen I und II, die planmäßig und vollständig ausgezahlt wurden. Diese Mittel wurden als Entwicklungskredit vergeben und werden somit durch Kolumbien zurückgezahlt. Die nichtrückzahlbaren Mittel beinhalten die deutlich geringfügigeren Volumina für Zinsverbilligungen und die Finanzierung von Kurzzeitexperten-Einsätzen aus dem Studien- und Beratungsfonds (SBF) des BMZ. Letztere wurden als Zuschuss finanziert und betrugen im Verlauf der zwei Projektphasen insgesamt 1,79 Mio. EUR. Die Laufzeit des Kredits betrug bis zu 10 Jahre bei 3 Freijahren.

	Phase 1 (Plan)	Phase 1 (Ist)	Phase 2 (Plan)	Phase 2 (Ist)
Investitionskosten (gesamt) in Mio. EUR	100	100	100	100
Eigenbeitrag in Mio. EUR	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Externe Finanzierung in Mio. EUR	100	100	100	100
davon BMZ-Mittel in Mio. EUR	100	100	100	100

Tabelle 2: Kostenaufschlüsselung.

Notiz: Zusätzlich 1,79 Mio. EUR Zuschüsse für SBF-finanzierte Kurzzeitexperten-Einsätze; n.v. steht für nicht verfügbar.

Karte der Projektregion

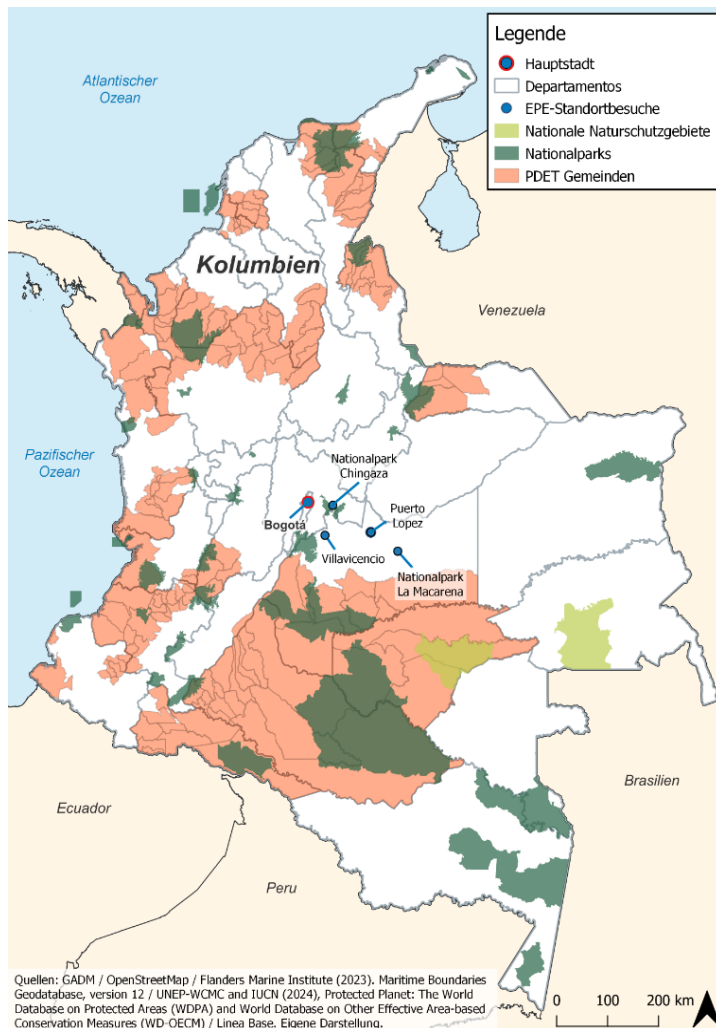


Abbildung 1: Karte des Projektlandes inkl. Konfliktgemeinden (PDET) und EPE-Standortbesuche.

Quelle: Eigene Darstellung.

Notiz: Die Karte zeigt die häufige Überschneidung von Schutzgebieten und Konfliktgebieten. Dies ist auch relevant für Kataster und Landreform.

Stärken und Schwächen des Vorhabens

Zu den Stärken zählen insbesondere:

- Die größte Stärke des PBL war die Bereitstellung substanzieller Finanzmittel für die Zwecke einer allseits als hochgradig relevant erachteten, mittelfristigen Reformagenda (Friedensabkommen und Regierungsprogramm 2018 - 2022) in relativ kurzer Zeit.
- Die Ergänzung des Darlehens um zuschussfinanzierte fachliche Unterstützung in beträchtlichem Umfang bot die Möglichkeit, die Vorbereitung von Reforminitiativen der Regierung in einer Vielzahl von Themen konzeptionell zu schärfen sowie Verständnis und Akzeptanz auf Partnerseite — sowohl auf Seiten des DNP als auch bei einigen Umsetzungsbehörden — zu erhöhen.
- Die Existenz einer konzeptionell starken Partnerbehörde (DNP) hatte den Vorteil, einen potenziell gut informierten und zuverlässigen Dialogpartner auf höchster politischer Ebene zu haben, der auch für einen verlängerten Sektordialog zur Verfügung stand, insbesondere bei der Aussicht auf weitere PBLs. Die Einzahlung der Darlehensmittel in den nationalen Haushalt war aus Sicht Kolumbiens ein großer Vorteil.
- Die Auszahlungsvoraussetzungen beinhalteten verschiedene Besonderheiten. So hat die ex-ante Budgetzuweisungen einige Themen und Organisationen in Zeiten eines Wechsels politischer Prioritäten geschützt (Institutionen der Übergangsjustiz) und die notwendige Sektorreform der Sozialpolitik wurde angestoßen.

- Die Einrichtung eines Friedensinformationssystems bei ebendieser Behörde bot potenziell gute Voraussetzungen für die zeitnahe Verfügbarkeit von steuerungsrelevanten Informationen.

Zu den Schwächen zählen insbesondere:

- Die relativ kurze Zeit, die zwischen der Verhandlung der auszahlungsrelevanten Reformschritte, dem Abschluss des Finanzierungsvertrages und der tatsächlichen Auszahlung der Mittel lag, erschwerte die Spezifizierung von realistisch erreichbaren Reformen. Die Verhandlungspartner befanden sich in einem unlösbaren Trade-Off: Zum einen sollte der PBL Anreize für die Umsetzung komplexer Reformen schaffen. Zum anderen hätten ambitionöse Auszahlungsvoraussetzungen die Auszahlung gefährden können: Priorisiert man komplexere Reformen aus dem Regierungsprogramm, um deren Protagonisten zu stärken, ist die Policy Matrix schnell zu ambitionös für eine Legislaturperiode.
- Die Beschränkung der PBL-Indikatoren auf die im Regierungsprogramm der jeweiligen Legislatur (und hier zusätzlich den Umsetzungsplan des Friedensabkommens) zu findenden Indikatoren hat den Nachteil, dass Mängel oder Lücken in Formulierungen dieser Dokumente nicht korrigiert werden konnten. Anpassungen der Indikatoren in deutschsprachigen Dokumenten (Modulvorschlag) wiederum führten zu Missverständnissen.
- Die exklusive Nutzung von Informationsquellen der Partner zur Überprüfung von Wirkungen hat sich nicht bewährt, da diese unvollständig, widersprüchlich und nicht hinreichend aktuell waren. Das Friedensinformationssystem SIPO stellte nicht durchgängig relevante Daten bereit. Dies ist für das Monitoring von PBLs zu diesem Themenkomplex generell ein hohes Risiko und wirkte sich auch negativ auf die Verfügbarkeit und Qualität der Daten für die vorliegende Ex-post-Evaluierung (EPE) aus.
- Der Partner DNP ist mandatsgemäß eine zentral-agierende Behörde mit ausgeprägtem top-down Ansatz. Dadurch wurden bei den Verhandlungen über den PBL praktische Probleme der Umsetzung – insbesondere auf dezentraler Ebene – sowie institutionelle Probleme durch die Vielzahl der reformrelevanten Behörden unterschätzt. Es wurde im Verlauf des Vorhabens viel Energie darauf verwendet, neue Konzepte zu entwickeln, deren Umsetzung im Zeitablauf aber vernachlässigt. Hier hat sich die Abhängigkeit von den Systemen der Partner zum Nachteil gewendet. Dies bezieht sich auf die Umsetzung der Kataster- und Agrarreformen, den Opferausgleich und die Governance der Konfliktgemeinden.
- Trotz der hochrangigen Anbindung des PBL bot der Ansatz keine Möglichkeit, die sich verändernden Konfliktfronten empirisch zu verfolgen, um auf die Verschlechterung der Sicherheitslage im Zeitablauf zu reagieren und z.B. die Auswahl von Konfliktgebieten und entsprechende Förderprogramme der überwiegend dezentralen Friedensagenda anzupassen.
- Der Beitrag zur Zielerreichung wichtiger Sektorreformen (Bodenreform und Opferausgleich) war nicht signifikant. Der Aufbau des neuen Katasters war deutlich zu komplex für die Laufzeit des PBL; eine Erfahrung, die auch die Weltbank machte.

Projektübergreifende Lessons Learned

- Thematisch fokussierte PBL sind grundsätzlich ein sinnvolles Instrument für den Politikdialog, welche das Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern stärken und Synergien mit bilateralen Vorhaben oder mit Vorhaben anderer Geber bilden können. Dafür muss die Bandbreite der Themen in einem PBL klar und überschaubar gehalten werden und Erfahrungen aus der entsprechenden bilateralen FZ müssen in Verhandlungen über neue PBLs eingebracht werden, sodass Herausforderungen der Umsetzung im jeweiligen Sektor frühzeitig adressiert und Indikatoren realistisch und spezifisch formuliert werden können.
- Nach Verhandlung und Strukturierung des Darlehens können Fehlentwicklungen während der Laufzeit eines PBL kaum noch wirkungsvoll thematisiert und adressiert werden, da keine direkte Verbindung zwischen der FZ und den umsetzungsrelevanten Behörden besteht. Es wäre wichtig, die Struktur der Reformen realistisch zu skalieren und Teile der Vereinbarungen als „living document“ zu definieren, welches je nach Problemlage auch weiterentwickelt werden kann und muss.
- PBL, die sich auf das Programm einer speziellen Regierungsperiode beziehen, haben erhebliche intrinsische Nachhaltigkeitsrisiken, da die meisten substanziellen Reformen komplex und umstritten sind und nicht binnen einer Legislatur abgeschlossen werden können. Eine konzeptionell wünschenswerte thematische Kontinuität zwischen den PBLs verschiedener Legislaturen wird durch den jeweils spezifischen Gestaltungswillen und wechselnde politische Prioritäten der Partner eingeschränkt. Dadurch kommen die klassischen Stärken der FZ bei PBLs (Kontinuität, langjähriges Engagement im Sektor) nicht unbedingt voll zum Tragen.
- Ergänzende SBF-finanzierte Gutachtereinsätze können dazu beitragen, wichtige Voraussetzungen für systemische Reformen zu schaffen und die Personalkapazität der Partnerbehörden kurzfristig zu verstärken. Themen und Dauer müssen jedoch sehr sorgfältig ausgewählt und mit den priorisierten Outcomes verbunden werden, um nachhaltige Wirkung zu erzielen. Die Kapazitäten schwacher Umsetzungsbehörden können nicht nachhaltig durch SBF-Einsätze ausgeglichen werden.

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Die auf jeweils eine Legislatur bezogenen Entwicklungspläne Kolumbiens (PND) sind Ausdruck des Regierungsprogramms der jeweiligen Präsidentschaft und beziehen sich darüber hinaus auf internationale Verpflichtungen des Landes und die SDGs (Sustainable Development Goals).

Die Schwerpunkte des PBLs wurden auf Basis des jeweiligen PND in den Regierungsverhandlungen (RV) zwischen Deutschland und Kolumbien umrissen und anschließend in Verhandlungen mit dem DNP sukzessive strukturiert und die Policy Matrix formuliert. Die daraus resultierenden Schwerpunkte des PBL hatten einen klaren Bezug zur Friedensagenda und dem legislatur-übergreifenden EFA; die gewählten Politikthemen waren und sind daher weiterhin hochgradig relevant für die Umsetzung des Friedensabkommens.

Das Maß an Alignment mit nationalen Politiken und Prioritäten war qua definitionem außerordentlich hoch, da für das PBL nur Reformthemen ausgewählt wurden, die im EFA, im PMI, sowie dem nationalen Entwicklungsplan DNP für die Legislatur 2018 – 2022 verankert waren. Auch da die oberste Planungsbehörde DNP Partner des Vorhabens war, war eine Übereinstimmung der Ergebnisse der Politikdialoge zwischen Deutschland und Kolumbien mit den übergeordneten Prioritäten des Landes gewährleistet.

Im Zuge der unter der Vorgängerregierung Santos ausgezahlten PBLs wurde das Instrument der mehrstufigen Policy Matrizen formal und inhaltlich weiterentwickelt. Hieraus ergab sich eine ausgeprägte Ownership der Regierung.

Der PBL entsprach mit seinen thematischen Schwerpunkten den einschlägigen BMZ-Konzepten sowie auch der BMZ-Länderstrategie. Weitere für das BMZ prioritäre Querschnittsthemen (z. B. Armutsbekämpfung, Gender) sind entweder implizit in der Ausrichtung des Vorhabens enthalten oder wurden durch weitere Vorhaben wie z.B. ein „Gender-PBL“ explizit berücksichtigt.

2. Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die Maßnahmen wurden direkt aus dem Reformprogramm der Regierung abgeleitet, sie waren also grundsätzlich auf deren Bedürfnisse ausgerichtet. Ferner wurden parallellaufende, bilaterale Vorhaben im ländlichen Bereich als Informationsquelle genutzt, um die Bedarfslage im ländlichen Raum einzubeziehen.

Eine Besonderheit Kolumbiens ist die im Vergleich zum Finanzministerium sehr starke Stellung der zentralen Planungsbehörde DNP und die ausgeprägte Richtlinienkompetenz dieser zentralen Behörde gegenüber Verwaltungen der Gebietskörperschaften. Zwar wurden auch nachgeordnete Behörden im Rahmen der priorisierten Reformthemen grundsätzlich in den Sektordialog eingebunden, der Umfang der Beteiligung ist aber nachträglich nicht zu ermitteln. Es ist insgesamt nicht auszuschließen, dass Bedürfnisse und Kapazitäten des Partners DNP von denen der umsetzungsrelevanten Fachbehörden (hier Landreformbehörde ANT, Katasterbehörde IGAC, Opferbehörde UARIV) abweichen. Dies war ein inhärentes Risiko des Instruments PBL, da die Mittel nach Erfüllung der Auszahlungsvoraussetzungen ohne weitere Zweckbindung in den Staatshaushalt eingezahlt wurden. Dementsprechend konnte das Instrument nicht zwingend sicherstellen, dass Bedürfnisse aller beteiligten Umsetzungsebenen gedeckt und Kapazitäten sowie Fähigkeiten und Verfahren ausreichend gestärkt werden.

Bei näherer Analyse der in dieses Vorhaben aufgenommenen Reformfelder erscheint die Konzeption im Verhältnis zur verfügbaren Zeit zu ambitiös und zu wenig fokussiert.

Das Vorhaben war per Konstrukt eher zielgruppenfern konzipiert, betraf aber die Bevölkerung im Bereich der Landreform und des Opferausgleichs direkt (Themenfelder 1 und 3) sowie indirekt im Themenfeld Governance in Konfliktgemeinden (Themenfeld 2). Aufgrund der langen Jahre des Bürgerkriegs und der Benachteiligung von indigenen und afrokolumbianischen Gemeinschaften erforderten Maßnahmen in ländlichen Gebieten Kolumbiens eine hohe Sensibilität gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen und sonstigen Akteuren (z.B. NROs, Basisorganisationen, ggf. auch bewaffneten Gruppen). Dem wurde grundsätzlich durch Konsultationsmechanismen bei der Reform des Katasterwesens und der Politik zum Opferausgleich sowie der Berücksichtigung kollektiver und historischer Rechte, der Umkehr von Beweislasten und dem Prinzip der Freiwilligkeit Rechnung getragen. Allerdings waren und sind die Verfahren zur Durchsetzung der Rechte – insbesondere auf Land – so kompliziert, dass sie von den Zielgruppen kaum ohne Rechtsbeistand zu bewältigen sind. Trotz des grundsätzlich dezentralen Staatsaufbaus werden viele Entscheidungen immer noch zentral getroffen, nicht alle friedensrelevanten Fachbehörden sind kommunal vertreten. Auch der Schutz der Bevölkerung

und lokaler Interessensvertretungen von Angriffen, Bedrohung und Einschüchterung konnte durch das PBL nicht direkt adressiert werden.

Da alle Ausgaben des Staatshaushaltes miteinander konkurrieren, war indirekt auch die Allgemeinbevölkerung von den Prioritäten des PMI sowie des darauf aufbauenden PBL und den daraus abgeleiteten Reformen betroffen. Der PBL berücksichtigte nicht im Einzelnen, wie das Bedürfnis verschiedener Gruppen (z.B. Konfliktopfer und anderer benachteiligte Gruppen) nach einem fairen Interessenausgleich gedeckt werden kann, was ein Risiko für die spätere Akzeptanz der Maßnahmen darstellte. Dies war und ist jedoch ein unvermeidliches Risiko in Prozessen der Versöhnung und Wiedergutmachung und jedweder Reform in Demokratien mit Meinungsfreiheit.

3. Angemessenheit der Konzeption

Die Theory of Change (ToC) des Vorhabens war und ist grundsätzlich plausibel. Abbildung 2 stellt die rekonstruierte ToC dar. Die drei Inputs des PBL sind i.) die Darlehen, ii.) personelle Unterstützung in der Form von Kurzzeitexperten-Einsätzen, und iii.) kontinuierlicher Politik- bzw. Sektordialog.

Vor der Auszahlung des Darlehens sollte der politische Dialog die Beziehungen zwischen Kolumbien und Deutschland allgemein pflegen, die Stellung von umsetzungsrelevanten Behörden stärken und ausgewählte Reformen der Friedensagenda priorisieren bzw. beschleunigen durch die Verhandlung einer Policy Matrix und einer Reihe von Auszahlungstriggern. Nach der Auszahlung der jeweiligen Darlehen sollte der Dialog genutzt werden, um die Umsetzung der Reformen zu begleiten und die Erfüllung der Ziele zu verfolgen. Darüber hinaus sollten SBF-finanzierte Experteneinsätze das DNP und die Umsetzungsbehörden stärken und die spätere Umsetzung von Reformen vorbereiten, z.B. durch die Erstellung von Policypapieren oder Verfahrensvorschlägen (alles Outputs). Dadurch sollten Voraussetzungen für die Verabschiedung von Reformen geschaffen und die (personellen, strategischen, finanziellen) Rahmenbedingungen für deren Umsetzung verbessert werden (induzierter Output).

Aus den Reformen und verbesserten Rahmenbedingungen sollten wiederum auf Outcome-Ebene nutzbare Ergebnisse resultieren, wie die Datenverfügbarkeit infolge eines neu entwickelten Friedensinformationssystems oder die Vergabe von Landtiteln auf Basis eines verbesserten Katasterwesens und anderer Verfahren. Hierdurch sollte unter anderem ein Beitrag zur Umsetzung bestimmter thematischer Bereiche des Friedensabkommens geleistet werden, u.a. eine Verbesserung des Landzugangs, der Opferentschädigung und der Reintegration. Durch die Adressierung struktureller Konfliktursachen sollte auf Impact-Ebene eine Reduzierung der Gewalt erreicht werden.

Dieser ToC lagen mehrere Annahmen zur Entwicklung externer Faktoren zugrunde, ohne deren Erfüllung die Wirkungen nicht eintreten konnten. Hierzu zählten z.B. eine hohe Reformwilligkeit und -fähigkeit der Regierung oder die Fortführung bestimmter Reformen über die Dauer einer Legislatur hinweg.

Die für die EPE ausgewählten Reformthemen weisen einen eindeutigen Bezug zum Friedensabkommen und den Vereinbarungen des PMI auf und die Maßnahmen waren grundsätzlich überprüfbar. Die Frage, ob evtl. andere Reformthemen einen höheren Beitrag zum Frieden hätten leisten können, liegt außerhalb des Systems PBL, da dieses Förderinstrument sich grundsätzlich auf ein bereits bestehendes Reformprogramm bezog (hier der Entwicklungsplan der Legislaturperiode Duque).

Einschränkend muss festgehalten werden, dass die sich bereits ab 2017 verschlechternde Sicherheitslage nicht ausreichend in der Konzeption thematisiert wurde, obwohl dies mehrere Reformthemen sowie die Friedensagenda insgesamt absehbar betreffen würde. Die politisch intendierte Stärkung der Governance in den Konfliktgemeinden wäre hier ein wichtiger Ansatzpunkt gewesen, wurde aber nicht entsprechend operationalisiert.

Kritisch wird außerdem festgehalten, dass insbesondere die Landagentur als eine der wichtigsten Umsetzungsbehörden nicht adäquat (personell und finanziell) ausgestattet wurde; auch fehlten Niederlassungen und Ansprechpartner auf lokaler Ebene, um die intendierten (Land-)Reformen schnell und effizient umzusetzen. Das Risiko einer ungenügenden Weiterleitung der Mittel auf die lokale Ebene war ex-ante absehbar, eine Zweckbindung der FZ-Mittel war jedoch generell nicht vorgesehen bei politikbasierenden Finanzierungen. Der Hintergrund ist, dass eine Fungibilität der Mittel, über deren Verwendung kompetitiv im Parlament gerungen wird, der effizienten Allokation grundsätzlich zugutekommt.

Ein mögliches Instrument zur Sicherstellung von Mittelallokation für reformrelevante Behörden ist die Aufnahme eines auszahlungsrelevanten Triggers, welcher auf Veränderungen des Anteils der sektorrelevanten Ausgaben im nationalen Budget abstellt. Diese Möglichkeit wurde im evaluierten PBL für die Sicherung der Institutionen der Übergangsjustiz genutzt, was als positiv bewertet wird. Sie wurde jedoch nicht für an den Landreformen technisch beteiligten Behörden eingesetzt, welche für die Erfüllung der Outcomes maßgeblich gewesen wären. Auch die Stärkung von Outcome-relevanten Institutionen durch SBF-Einsätze wurde zu sparsam genutzt bzw. nicht ausreichend fokussiert und Spielraum für die Verbesserung der Effizienz wurde hier konzeptionell nicht ausreichend ausgenutzt.

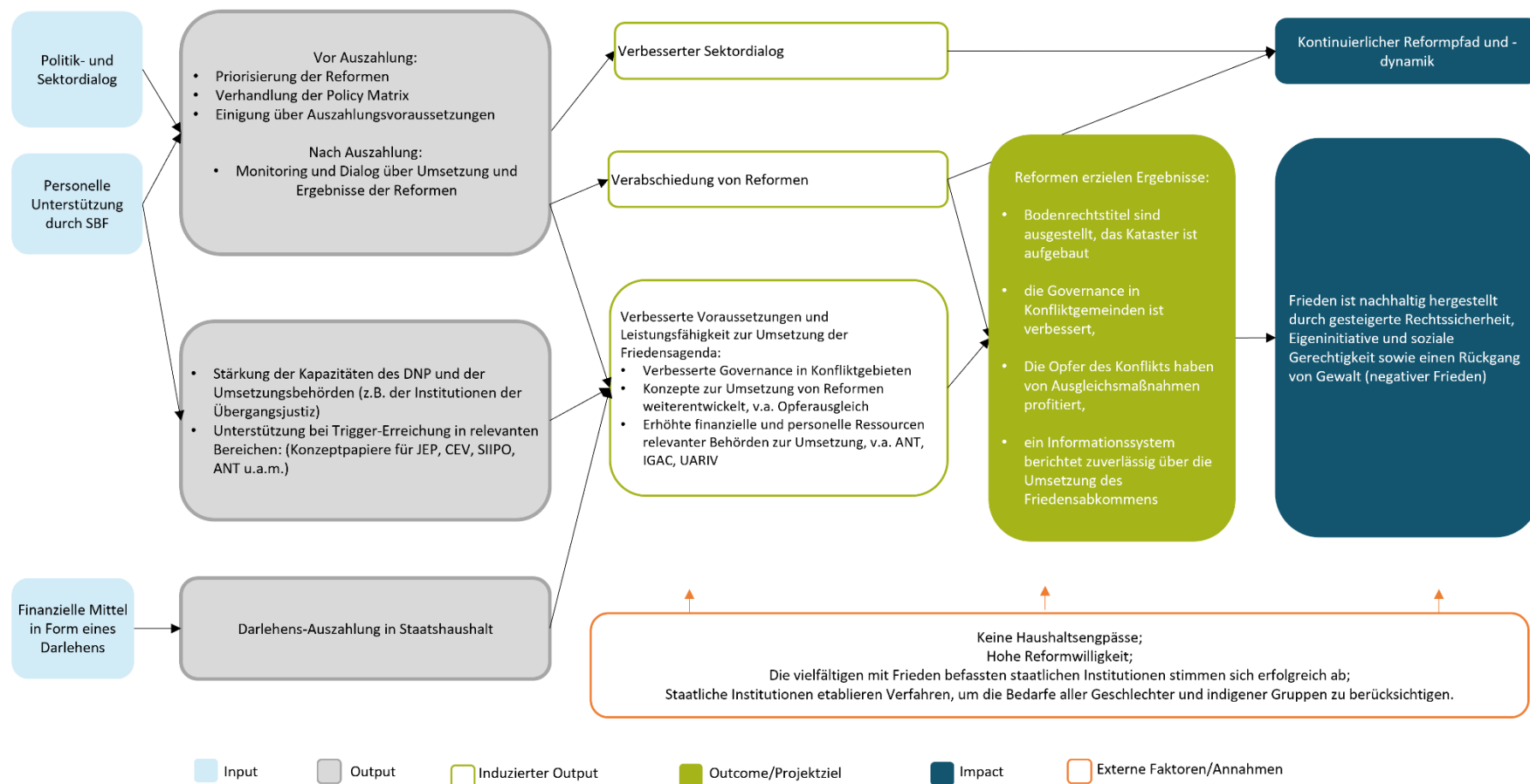


Abbildung 2: Rekonstruierte Theory of Change
Quelle: Eigene Darstellung.

Einschränkend ist außerdem anzumerken, dass die ausgewählten Maßnahmen zwar notwendig, aber oftmals nicht hinreichend für die erfolgreiche Umsetzung der Friedensagenda waren. So wurde zwar die Notwendigkeit der Erhaltung der Übergangsjustiz betont, aber die Ausstattung der Landreformbehörde ebenso vernachlässigt wie das für die Akzeptanz des Opferausgleichs wichtige Mainstreaming aller sozialpolitischen Leistungen. Dies sind inhärente Beschränkungen eines PBL, dessen Spielräume nur durch den politischen Dialog gedehnt werden können.

Bei der Formulierung der Outcome-Indikatoren gab es Anpassungsbedarf für die Zwecke der EPE (siehe Effektivität und Impact). Auf Outcome-Ebene wurden insbesondere einzelne Indikatoren erweitert und spezifiziert, um einen klareren Zusammenhang zwischen Reformen und Wirkungen herzustellen. Für die Impact-Ebene wurden nur wenige Daten erhoben, da die Zielformulierung und Indikatoren tendenziell auf zu niedriger Ebene lagen; dementsprechend wird im Impact Kapitel primär auf öffentlich verfügbare Daten und EPE-Interviews zurückgegriffen.

4. Reaktion auf Veränderungen/Anpassungsfähigkeit

Das Vorhaben wurde an die durch die Covid-19 Pandemie veränderten finanziell-fiskalischen Rahmenbedingungen angepasst. Angesichts eines absehbaren Absinkens der Steuerquote und Anstiegs der Staatsschuldenquote sowie des Haushaltsdefizits wurde eine ursprünglich für die Legislatur 2018-22 vorgesehene dritte Phase verschoben und wird aktuell zusammen mit zwei weiteren Entwicklungskrediten unter der Folgeregierung von Gustavo Petro zur Unterstützung des Regierungsprogramms der Legislatur 2022-26 umgesetzt (nicht Teil dieser EPE). Diese Anpassung ist nachvollziehbar, erschwerte aber die Herstellung einer thematischen Kontinuität über verschiedene PBLs hinweg. Dadurch wurde auch die Erreichung der Ziele auf Outcome- und Impactebene erschwert. Angesichts der kurzen Durchführungszeit der PBLs wird dies aber nicht als entscheidend gewertet. Auch eine dritte Phase unter der Legislatur Duque (d.h. im selben Zeitrahmen) hätte nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen geführt, da der Mangel an finanziellen Mitteln nicht der zentrale Engpass für das Vorantreiben struktureller Friedensreformen war. Während der Pandemie wurde laut Finanzministerium zwar etwa ein Drittel des Staatshaushalts zugunsten neuer Prioritäten umgeschichtet, die friedensrelevanten Reformen waren davon aber nicht schwerpunktmäßig betroffen.

Zusammenfassende Bewertung der Relevanz: **erfolgreich (2)**

Die Relevanz wird noch als erfolgreich bewertet.

Kritisch ist anzumerken, dass zugunsten eines legalistischen Ansatzes zu wenig Wert auf konkrete Verfahrensreformen bei umsetzungsrelevanten Behörden und deren Ausstattung gelegt wurde. Es wurde ferner zu wenig präzisiert, wie die Regierungsführung insbesondere in den Konfliktgebieten verbessert werden sollte. Die hohe Komplexität und Breite der Reformen sowie die ehrgeizigen Ziele und Indikatoren des Vorhabens erscheinen im Verhältnis zur kurzen Durchführungszeit als zu ambitioniert und zu wenig klar und fokussiert (Bereiche Landreform und Opferausgleich). Trotz eines vor Auszahlung erfolgreichen politischen Dialogs wurde das Reformtempo vielfach nicht beschleunigt und es wurden zu wenig Vorkehrungen für Impact und Nachhaltigkeit des Engagements getroffen. Die fehlende Thematisierung der Sicherheitslage im ländlichen Raum bleibt als Kritikpunkt für die Anpassungsfähigkeit bestehen.

Die intendierten Reformen standen jedoch im Einklang mit dem Friedensabkommen, unterstützen einen hochgradig relevanten Reformbereich (Förderung der Friedensagenda) mit damals hohem Momentum, und wurden zumindest in allgemeiner Form in Programmen der Regierung (EFA, PMI, Plan Nacional de Desarrollo) priorisiert. Konzeption und Wirkungslogik sind ex-ante und auch aus heutiger Sicht grundsätzlich plausibel.

Kohärenz

5. Interne Kohärenz

Die deutsche EZ mit Kolumbien hat im Zuge des Friedensprozesses das frühere Aktionsfeld „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ deutlich von der Unterstützung zivilgesellschaftlicher und subnationaler Strukturen in Richtung Unterstützung der zentralstaatlichen Reformen verschoben. Das Volumen der deutschen EZ mit Kolumbien hat sich in diesem Rahmen vervielfacht.

Zentrales Instrument dieser Schwerpunktverschiebung waren die Sektorprogramme Frieden, zu denen auch das hier evaluierte PBL gehörte. Das FZ-Vorhaben war somit Kern des bereits zuvor bestehenden EZ-Engagements im Friedensbereich, mit besonderer Betonung wichtiger institutioneller und politischer Rahmenbedingungen. Die Umsetzung des EFA wurde dabei in eine

sukzessive komplexere Politikmatrix übersetzt, die sich auf jeweils eine Serie von PBLs für eine Legislatur bezogen (hier 5+2 Phasen), die unter zwei verschiedenen Regierungen weiterentwickelt wurden.

Das zu Beginn des PBL laufende EZ-Programm umfasste weitere FZ- und TZ-Vorhaben, die sich thematisch und konzeptionell ergänzten. Innerhalb der FZ gab es zum einen beim ländlichen Straßenbau Synergien („Pilot-Investitionsprogramm zur Umsetzung des Friedensabkommens auf lokaler Ebene“ BMZ-Nr.: 2018.6803.3), da dieses in drei Landgemeinden in Konfliktgebieten unmittelbar tätig war. Zum anderen bestanden Synergien zum deutschen Beitrag des „EU-Treuhandfonds für den kolumbianischen Friedensprozess“ (EUTF, 2018 652 60), der ebenfalls lokale Projekte in Konfliktgebieten finanzierte und mittels Budgetsubventionen zwei friedensrelevante Fachbehörden stärken sollte. Im Hinblick auf das Förderspektrum des EUTF wäre jedoch ein engerer Informationsaustausch zur Leistungsfähigkeit der Landagentur Agencia des Tierras und Umsetzungserfahrungen auf dezentraler Ebene in Konfliktgemeinden wünschenswert gewesen.

Synergien mit der deutschen Technischen Zusammenarbeit ergaben sich durch das Vorhaben Propaz, welches unter anderem den Aufbau des Katasterwesens auf regionaler Ebene unterstützte. Die beiden Organisationen stimmten sich dabei inhaltlich ab.

Das PBL war mit den relevanten Strategien des BMZ im Sektor Friedensförderung und Konfliktprävention voll kompatibel.

6. Externe Kohärenz

Durch die laufende Abstimmung zwischen der nationalen Planungsbehörde DNP und der KfW zu den einzelnen Politikaktionen und zu den begleitenden SBF-Einsätzen wurde sichergestellt, dass Synergien genutzt und Doppelungen zwischen den verschiedenen Geberinitiativen vermieden werden konnten.

Die Entwicklungsmaßnahmen zahlreicher anderer bilateraler und multilateraler Geber wurden über die Durchführungszeit des PBL fortgesetzt, insbesondere auch der genannte EUTF und ein von Weltbank und IDB kofinanziertes Vorhaben zum Aufbau eines modernen Katasterwesens⁶. Im Lauf der Jahre kamen weitere Vorhaben hinzu, die ebenfalls darauf abzielten, die Umsetzung der Friedensagenda zu unterstützen und der Gewaltspirale ein Ende zu setzen. Die Ziele aller dieser Vorhaben waren und sind ähnlich und unterstützen die Eigenanstrengungen der Regierung.

Die Sektorkoordination wurde und wird vom KfW Büro in Bogota sehr aktiv verfolgt und Informationen wurden zwischen den Gebern sowohl im Rahmen des EUTF, als auch durch bilaterale Kontakte geteilt.

Zusammenfassende Bewertung der Kohärenz: **erfolgreich (2)**

Die Kohärenz wird mit erfolgreich bewertet. Deutschland finanzierte mit dem PBL ebenso wie andere Geber Reformen der kolumbianischen Regierung zur Unterstützung der Friedensagenda, die sich am Regierungsprogramm (Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022) und am EFA sowie dessen Durchführungsplan PMI orientierten. Die Kommunikation sowohl zwischen den Gebern als auch zwischen FZ und DNP war gut. Eine deutlichere Abgrenzung der Schwerpunkte des PBL im Bereich Landreform mit der ebenfalls als Budgethilfe gestalteten Unterstützung des EUTF für die Landreformbehörde (ANT) wäre wünschenswert gewesen.

Effektivität

7. Erreichung der Ziele

Das im Rahmen der EPE angepasste⁷ Ziel auf Outcome-Ebene lautete: Die vereinbarten Reformmaßnahmen (Outcomes) des Friedensabkommens EFA werden umgesetzt, insbesondere im Bereich Opferschutz und -ausgleich, Entwicklung des Katasterwesens und Landtitelvergabe, sowie Monitoring der Umsetzung des Abkommens.

Der Umsetzungsplan des Friedensabkommens sah 578 Einzelverpflichtungen in sechs Handlungsfeldern vor (siehe Tabelle 1). Der PBL fokussierte sich auf die Themenfelder „Umfassende Ländliche Reform“ (1), „Anerkennung, Entschädigung und Wiedergutmachung der Opfer des Gewaltkonflikts“ (5), und „Mechanismen zur Umsetzung, Verifizierung und Legitimation des Abkommens“ (6), sowie den Aufbau eines neuen Friedensinformationssystems.

Die ursprünglichen Indikatoren des Vorhabens wurden im Rahmen der EPE teilweise spezifiziert oder ersetzt und ausgewertet.

⁶ Siehe <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/03/14/colombias-multipurpose-registry-will-become-a-reality-with-world-bank-support>

⁷ Das ursprüngliche Ziel lautete: „Ziel war es, zur Implementierung der Friedensagenda nach Abschluss des Friedensabkommens mit den FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) notwendige institutionelle und strukturelle Reformen zu unterstützen und der kolumbianischen Regierung finanzielle Ressourcen zu deren Implementierung zu günstigen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.“ Dieses Ziel entspricht nicht den Kriterien für ein Outcome-Ziel.

Zusätzlich wird die Berichterstattung des Kroc Institute for International Peace Studies der University of Notre Dame zur Bewertung der Effektivität herangezogen⁸. Das Kroc Institut wurde 2016 durch die kolumbianische Regierung und die FARC-EP mit dem Fortschritts-Monitoring der Umsetzung des EFA betraut. Dieses gemeinsame Mandat verlieh den Kroc-Indikatoren in den ersten Jahren nach dem Friedensabkommen eine hohe Legitimität. Die Bedeutung der Monitoringberichte scheint jedoch unter der aktuellen Regierung stark abgenommen zu haben („ein Input unter vielen“). Gegenstand des Monitorings sind die Fortschritte bei der Umsetzung der 578 im EFA enthaltenen Verpflichtungen (siehe Tabelle 1). Das Monitoring ist Legislatur-übergreifend und aus einheitlicher, unabhängiger Quelle. Das Kroc-Institut generiert Indizes aus den EFA-Verpflichtungen je nach Handlungsfeld und wendet eine 4-stufige Skala zur Bewertung des Fortschritts an: nicht begonnen, minimaler Fortschritt, mittlerer Fortschritt, vollständig abgeschlossen. Im Rahmen des Vorhabens wurde ein vom Kroc-Institut als „minimal“ eingestuft Fortschritt als Fortschritt gewertet, auch wenn diese noch keine Zielerreichung bis zum Zielhorizont 2030 impliziert und aus Sicht der Evaluierung neun Jahre nach dem Friedensabkommen ungenügend ist.

Die EPE nutzt die vorerst letzte systematische Bestandsaufnahme des KROC datiert von 2024, welche sich auf die bis Ende 2023 erzielten Ergebnisse bezieht⁹ als auch die vierteljährlichen Berichte¹⁰. Bei der Betrachtung der Kroc-Indikatoren muss einschränkend festgehalten werden, dass die hinter den jeweiligen Indizes liegenden Einzel-Indikatoren sowohl auf der Outcome- als auch auf der Output-Ebene liegen und somit nur eingeschränkt den Anforderungen an einen Outcome-Indikator gerecht werden. Außerdem muss bedacht werden, dass die Fortschritte (insbesondere die frühen, „low-hanging fruits“) – zumindest in Teilen – bereits in der Ex-post-Evaluierung der Phase I positiv eingeflossen wurden

Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status bei Prüfung	Zielwert bei EPE (Prüfung)	Istwert bei AK	Istwert bei EPE
Landrechte und Governance (1a) % der Kommunen in denen das Kataster vollständig aufgebaut ist	0 %	Für 2022: 60 % aller Kommunen und 100 % der Konfliktgemeinden	2022: 112 aus 1.000 Kommunen (SIIPO)	Geringe Fortschritte beim Katasteraufbau: Beginn des Katasteraufbaus in etwa 10 – 12 % der Kommunen (2024) Zielwert nicht erreicht
(1b) Steigerung der durch die Landagentur vergebenen Bodenrechtstitel: Anzahl verbogener Titel und Fläche zugunsten bestehender und rückkehrender privater Nutzer unter besonderer Berücksichtigung von Konfliktgebieten, Gender und indigenen Gebieten	0 Hektar / Titel	Für 2026: Politisches Ziel (PMI): 3 Mio. Hektar formalisierter Landbesitz Für 2022: PBL-Ziel: 24.350 Hektar	2022: 14.860 Hektar	2024: 40.000 Landtitel für rund 100.000 Hektar Land Zielwert nicht erreicht Daten unzureichend
(1c) Verbesserte Leistungsfähigkeit der 170 Kreisverwaltungen in Konfliktgebieten im Vergleich zum Landesdurchschnitt am Beispiel des von den Katasterämtern erfassten Landes in %	2019: Kommunen mit modernem Kataster: 0 gemäß SIPO	Für 2018: 40 % über Landesdurchschnitt	n.v.	Zielerreichung unplausibel Zielwert nicht erreicht Daten unzureichend
(1d) Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Umfassende ländliche Reform“ Siehe meine Mail dazu	2018 Mindestens minimal: 63%	Für 2022: Mindestens minimal: 90%	Dez. 2022: Mindestens minimal: 87 % Vollständig: 4 % Teilweise: 17 % Minimal: 66 % Nicht begonnen: 13 %	November 2024: Mindestens minimal: 95 % Vollständig: 9 % Teilweise: 18 % Minimal: 68 % Nicht begonnen: 5 % Zielwert mit Verspätung erreicht

⁸ Das Vorhaben selbst nutzt diese zur Bewertung des Impacts.

⁹ Siehe Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame: 2025, Navigating the Waters of Peace: Progress, Challenges, and Opportunities in the Eighth Year of Implementation December 2023–November 2024

¹⁰ Siehe <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports/quarterly-reports>

Opferentschädigung (2a) Gesamtzahl der Opfer, die in ihre Heimatgemeinde zurückkehren oder in eine neue Gemeinde integriert werden konnten	2018: 1.602.670	Für 2022: 3.115.670	2020: 2.531.779	2022: 3,6 Mio. Ausgleichsmaßnahmen umgesetzt (Rückkehr und Re-Integration nicht separat ausgewiesen) 2024: 7,7 Mio. Ansprüche positiv geprüft Rückkehr und Re-Integration nicht separat ausgewiesen Jedoch werden hier alle, auch deutlich geringfügigere, Leistungen gezählt. Zielwert teilweise erreicht Daten unzureichend
(2b) Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Opfer des Gewaltkonflikts“	2018 Mindestens minimal: 58 %	Für 2022: Mindestens minimal: 90 %	Dez. 2022: Mindestens minimal: 88 % Vollständig: 31 % Teilweise: 22 % Minimal: 34 % Nicht begonnen: 12 %	November 2024: Mindestens minimal: 89 % Vollständig: 40 % Teilweise: 21 % Minimal: 28 % Nicht begonnen: 11 % Zielwert mit Verspätung erreicht
Informationen zur Umsetzung des Friedensabkommens (3a) Prozentsatz der vom SIPO erfassten und publizierten Fortschrittsindikatoren des Rahmenplans zu dessen Implementierung (PMI)	2018: 5 %	Für 2022: 80 %	2020: 75 %	Formal erfüllt mit Lücken: hoher Anspruch, aber Verfügbarkeit der Daten nicht zuverlässig gesichert und wenig benutzerfreundliche Handhabung. Zielwert teilweise erreicht Daten unzureichend
(3b) Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Umsetzung/ Verifizierung/ Legitimation des EFA“	2018: 87 % Mindestens minimal: 87%	Für 2022: 90 % Mindestens minimal: 90%	Dez. 2022: Mindestens minimal: 92 % Vollständig: 58 % Teilweise: 14 % Minimal: 19 % Nicht begonnen: 8 %	November 2024: Mindestens minimal: 95 % Vollständig: 61 % Teilweise: 15 % Minimal: 19 % Nicht begonnen: 5 % Zielwert erreicht, allerdings zum Großen rein legislativ-administrative Maßnahmen

Tabelle 3: Outcome-Zielerreichung

Notiz: n.v. steht für nicht verfügbar. Die Kategorien „vollständig, teilweise, minimal, nicht begonnen“ sind die vom Kroc-Institut angewendeten Kategorien zur Beschreibung des Umsetzungsstandes von Vereinbarungen. „Mindestens minimal“ summiert die „vollständig“, „teilweise“ und „minimal“ umgesetzten Vereinbarungen auf.

8. Beitrag zur Erreichung der Ziele

Die Erreichung von Indikatoren und Zielen kann bei dem Instrument PBL nie vollständig oder eindeutig einem Vorhaben zugeordnet werden, da die Mittel in den allgemeinen Haushalt fließen. Auch der finanzielle Anteil, welchen der PBL zur Umsetzung der Friedensagenda und den Ziel-Indikatoren leistete, ist nur sehr grob zu quantifizieren: Die Schätzungen der Regierung suggerieren, dass das PBL einen Anteil von unter 5 % hatte (siehe Effizienz).

Reformbereich Landrechte und Governance (1)

Der Hintergrund dieses Reformbereichs ist, dass die juristisch einwandfreie Absicherung des Eigentums an Grund und Boden in Kolumbien eine Grundvoraussetzung für die Lösung von teils Jahrzehnte andauernden Landkonflikten ist. Reformen beziehen sich hier auf zwei verschiedene Prozesse¹¹: i) den Aufbau eines modernen und alle Nutzungszwecke umfassenden Katasters in den

¹¹ Weitere Verfahren beziehen sich auf die Bereitstellung von Land für ehemalige Kombattanten. Auf diese wird hier nicht Bezug genommen, weil sie nicht Bestandteil dieses PBL waren.

Kommunen (Catastro Múltipropósito) und ii) die Vergabe von Landtiteln an die Landbevölkerung über die Landagentur ANT. Die Prozesse dahinter sind administrativ vollständig voneinander getrennt.

Indikator 1a: Aufbau eines umfassenden Katasters

Das EFA visierte eine katastermäßige Abdeckung von 70 % der 1.000 Kommunen bis 2023, also binnen 7 Jahren nach Abschluss des Friedensabkommens, an. Die Regierung Duque wollte im Einklang damit bis 2022 in 60 % aller Kommunen und 100 % der Konfliktgemeinden ein Kataster aufbauen, welches alle Nutzungszwecke von Grund und Boden umfassen sollte (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft, Naturschutz...)¹². Während der Laufzeit des PBL wurden die methodischen Grundlagen zum Aufbau dieses Katastersystems gelegt bzw. administrative Prozesse vorbereitet und teilweise beschleunigt, was positiv gewertet wird¹³. Aufgrund der umfangreichen Vorbereitungen konnten während der Legislatur Duque aber fast keine Ergebnisse auf Outcome-Ebene erreicht und dokumentiert werden. Das Ziel wurde deutlich verfehlt. Zudem sind die Angaben verschiedener Regierungsstellen widersprüchlich.

Indikator 1b: Vergabe von Landtiteln über die ANT

Separat vom Aufbau des neuen Katasters werden über vollkommen andere juristische Prozesse Landtitel direkt an bedürftige Bevölkerungsgruppen vergeben. Der Titelbesitz ist Voraussetzung für weitere wichtige Erschließungs- und Unterstützungsmaßnahmen, z.B. insbesondere Agrarkredite. Hier sind zwei Verfahren zu unterscheiden: (i) die Formalisierung des Landbesitzes von Personen oder – meist indigenen – Gemeinschaften, die bereits Land besitzen und bewirtschaften, aber nicht über die nötigen Papiere verfügen, um ihre Landrechte nachzuweisen, und (ii) die erstmalige Vergabe von Land an Bedürftige. In dieser letzten Kategorie überschneiden sich die Bedarfslagen von Vertriebenen, ehemaligen Kombattanten und armer landloser Bevölkerung, die weder vertrieben noch demobilisiert wurde. Im EFA bzw. dem Umsetzungsplan war festgelegt, dass die Regierung 3 Millionen Hektar über einen Landfonds aufkaufen sollte und weitere 7 Millionen Hektar formalisieren sollte.

Der institutionelle Rahmen für die Vergabe der Landtitel ist komplex: Die Landagentur ANT ist durch vielfältige Probleme budgetärer und verfahrenstechnischer Art negativ aufgefallen. Das Friedensinformationssystem SIPO veröffentlicht aktuell weder Daten zu den insgesamt über den Landfonds zugeteilten Flächen noch über formalisierte Flächen.¹⁴ Der Vergabe von Landtiteln wurde während der Laufzeit des PBL keine große Bedeutung beigemessen. Es wurden in der gesamten Legislatur Duque nur rund 14.000 Hektar titulierte¹⁵, womit die Ziele (14.860 ha für die Jahr 2018 - 2022) dieser Regierung dennoch erfüllt wurden, die Ziele des PBLs (24.350 ha bis 2022) jedoch nicht. In jedem Fall liegt die Zielerreichung unter dem politischen Zielwert von 3 Mio. Hektar, welcher wiederum auch nur etwa 50% der im Zuge des Konfliktes enteigneten Flächen ausgleichen würde. Die Zahl der Begünstigten, auf die sich der Indikator des PBL bezieht, ist nicht zu ersehen.

Der Indikator ist also formal nicht vollständig quantifizierbar, für die Laufzeit des PBL jedoch nicht erfüllt.

Indikator 1c: Verbesserte Leistungsfähigkeit der 170 Kreisverwaltungen in Konfliktgebieten am Beispiel Katasteraufbau

Insgesamt sind 170 von rund 1.000 kolumbianischen Kommunen als Konfliktgemeinden klassifiziert, deren Entwicklung durch vielfältige ländliche integrierte Programme (PDET) gefördert werden soll. Etwa 24 % der ländlichen Bevölkerung leben in diesen Gebieten. Angesichts der für Indikator 1a beschriebenen allgemein schwierigen Erfahrungen mit dem Katasteraufbau ist unplausibel, dass dieser anspruchsvolle Ansatz ausgerechnet in Konfliktgemeinden erfolgreich umgesetzt werden kann. Die vorliegenden Informationen zur Erfüllung des Indikators sind unzureichend und inkohärent.

Von der Abteilung Frieden und Menschenrechte im DNP, die für das PBL zuständig war, wurde die Existenz des Indikators kategorisch verneint. Ein Vergleich verschiedener Datenquellen spricht dafür, dass der Indikator nicht erfüllt ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Indikator nicht seriös verifizierbar ist, unter anderem weil das DNP aktuell daran nicht interessiert ist.

Indikator 1d: Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Umfassende ländliche Reform“

Bei der Landreform waren im November 2024 nur 27 % der Vereinbarungen vollständig oder teilweise umgesetzt. Zusätzlich waren 68 % minimal umgesetzt; nur 5 % also noch nicht begonnen. Das Kroc Institut bemängelt jedoch, dass es dem Agrarministerium und der Landagentur bisher nicht gelungen ist, widerspruchsfreie Zahlen zu den tatsächlich legalisierten Landflächen vorzuweisen (2024: 145), was auch von der Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría de la Nación) bemängelt wurde.

Der Zielwert des Vorhabens von 90 % (minimaler) Umsetzung wurde mit etwas Verzögerung also erreicht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Anspruchsniveau nach 6 Jahren Friedensabkommen angemessen ist: Abbildung 3 zeigt, erstens, dass ein Großteil (70 %) der erreichten 97 % nur „minimal“ umgesetzt wurden. Zweitens liegen einige der Vereinbarungen auf Output-Ebene, was in der Regel deutlich leichter zu erreichen ist als Ziele auf der Outcome-Ebene. Drittens zeigt Abbildung 3 zwar einen starken

¹² Siehe Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación: Colombia 2035, dos años paz con legalidad, Informe Desarrollo Rural Integral Agosto 2018 – Septiembre 2020

¹³ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CArAbcYqcas8JAAbcYqftrgh>

¹⁴ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ShzueKwebFzTuKB2>

¹⁵ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/UwiueKwSZw3e67ch>

Anstieg der Erfüllung von Vereinbarungen von 2016 - 2018, dieser flacht dann in den Amtszeiten Duque und Petro jedoch ab und steigt nur langsam weiter. Der Abgleich mit den Indikatoren 1a-1c zeigt in der Summe, dass die durch den Kroc-Index gemessenen Erfolge nur wenig Auswirkungen auf die tatsächlich erstellen Kataster und vergebenen Bodenrechtstitel implizieren.

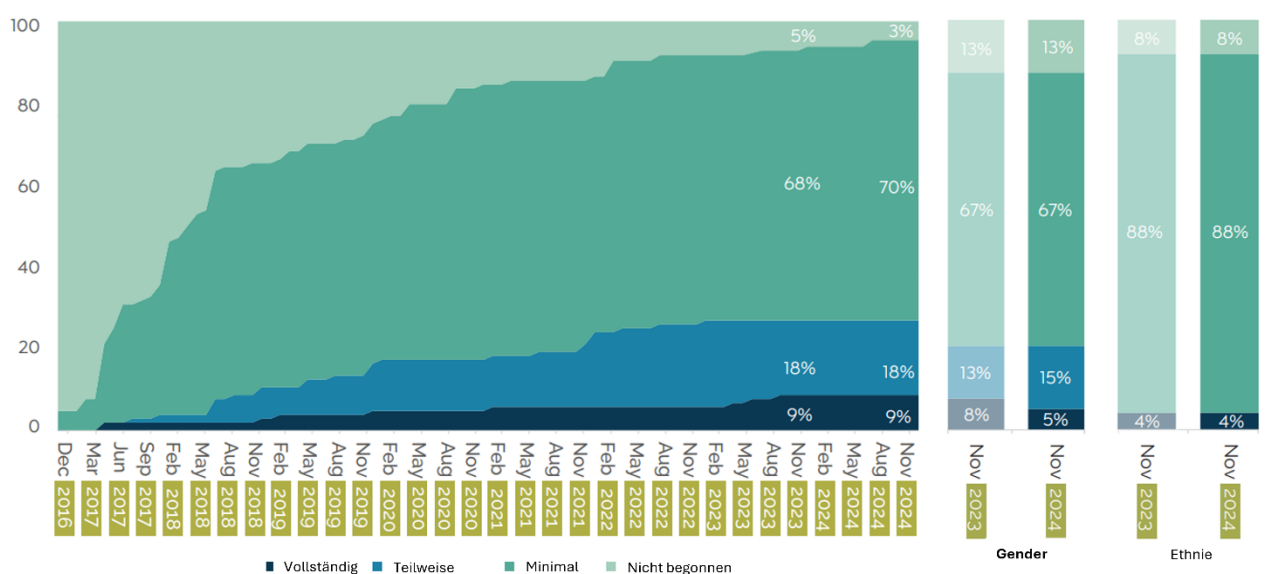


Abbildung 3: Umsetzung der EFA-Vereinbarungen im Handlungsfeld „Umfassende ländliche Reform“, Gender und ethnische Belange von 2016-2024.

Quellen: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame: 2025, Navigating the Waters of Peace: Progress, Challenges, and Opportunities in the Eighth Year of Implementation December 2023–November 2024.

Reformbereich Opferentschädigung

Indikator 2a: Gesamtzahl der Opfer, die in ihre Heimatgemeinde zurückkehren oder in eine neue Gemeinde integriert werden konnten

Im Friedensabkommen wird anerkannt, dass grundsätzlich alle Opfer des Konflikts ein Recht auf Anerkennung und Ausgleich haben, dass dieser Anspruch kein Verfallsdatum hat und dass die Beweislast nicht bei den Opfern, sondern beim Staat liegt. Schätzungen zufolge waren bis zum Beginn der Friedensverhandlungen 2012 zwischen 4,7 und 5,7 Millionen Menschen Opfer von Vertreibungen geworden. Der für den PBL ausgewählte Outcome-Indikator spiegelt das Bestreben wider, allen Opfern entweder eine Rückkehr an ihre Ursprungsorte oder andere Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen. Der Zielwert von 3,1 Mio. versorgten Opfern in 2022 entsprach in etwa einer Verdoppelung des Ausgangswerts von 1,6 Mio. versorgten Opfern in 2018. Demzufolge hätten am Ende der für diesen PBL relevanten Legislatur über 50 % der registrierten Opfer faire Ausgleichsangebote erhalten.

Tatsächlich ist die Zahl der registrierten Opfer auch nach dem Friedensabkommen weiter angestiegen und hat 2024 über 9,8 Mio. erreicht, also rund 20 % der Bevölkerung Kolumbiens und fast doppelt so viele wie vor dem Friedensabkommen.¹⁶ Erzielte Erfolge sind also durch die Erweiterung der Problemlage neutralisiert worden.

Zweitens werden die konkreten Leistungen nicht separat ausgewiesen, so dass nicht überprüft werden kann, wie viele Opfer in ihre Heimatgemeinde zurückkehren oder in eine neue Gemeinde integriert werden. So haben über eine Millionen Personen psychologische und psychotherapeutische Beratung erhalten. Hinzu kommt, dass Doppelzählungen, d.h. Zählung von Personen, welche mehrere Leistungen erhalten haben, nicht ausgewiesen werden.

Drittens treten Konkurrenz und Mitnahmeeffekte auf und reduzieren zunehmend die Akzeptanz des Ansatzes in der Bevölkerung. Das für 2023 spezifizierte Verhältnis der Gesamtzahl der Opfer zur Zahl der Rückkehrer illustriert, dass das Ziel der Rückkehr weder schnell noch einfach erreichbar ist; die Außenstellen der Opferbehörde auf kommunaler Ebene berichten von massiven Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rückkehr: Aus den bei der EPE geführten Gesprächen geht hervor, dass die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Organisationen im Bereich der Sozialpolitik und Arbeitsmarktförderung für alle sozial bedürftigen Teile der Bevölkerung in Kolumbien relativ neu und stark personenabhängig ist.

Zusammenfassend ist der Indikator bezogen auf alle Formen des Opferausgleichs quantitativ erfüllt, wenn man die Zahl der insgesamt begünstigten Opfer in der Legislatur Duque als Maßstab nimmt. Bezogen auf den für den PBL formulierten Anspruch auf Rückkehr und Reintegration ist eine Verifizierung nicht möglich. Der relative Beitrag des PBL zum Ausgleich der Opferproblematik

¹⁶ Siehe <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/infografia>

insgesamt ist in jedem Fall geringer als angestrebt, weil die Zahl der Opfer seit dem Friedensabkommen wieder stark angestiegen ist, sodass die Zahl der offenen Fälle insgesamt nicht kleiner und die Thematik nicht weniger komplex geworden ist. Der Ansatz stößt zunehmend auf Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung. Hier sind administrative und institutionelle Reformen versäumt worden.

Indikator 2b: Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Opfer des Gewaltkonflikts“

Eine Betrachtung der Kroc-Indikatoren zeigt höhere Fortschritte bei der Anerkennung, Entschädigung und Wiedergutmachung der Opfer (Themenfeld 5): 2024 waren 89% der Vereinbarungen erfüllt, davon 40 % vollständig. Das Ziel des Vorhabens von 90 % (minimaler) Umsetzung wurde also nur knapp verfehlt.

Einschränkend muss festgehalten werden, dass der Ausgleich der Ansprüche den Staat aufgrund der gewaltigen und weiter ansteigenden Gesamtzahl von Opfern, der teilweise komplizierten Verfahren und der Abwägung in jedem Einzelfall noch über mehrere Jahrzehnte beschäftigen dürften. Der Bericht des Kroc verweist ferner explizit auf bedeutsame Lücken im Friedensabkommen, die eine erfolgreiche Reintegration von Ex-Kombattanten erschweren: Anders als bei Friedensabkommen in einigen anderen Ländern wurde in Kolumbien die Regelung des Landzugangs für diese Gruppe vernachlässigt.

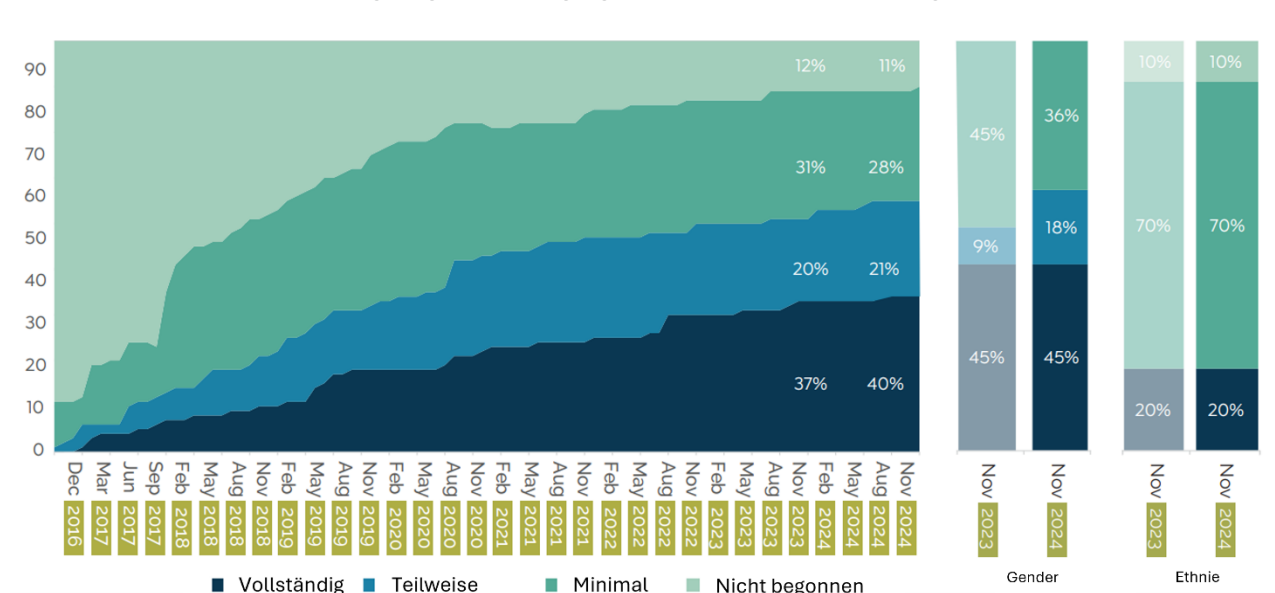


Abbildung 4: Umsetzung der EFA-Vereinbarungen im Handlungsfeld „Opfer des Gewaltkonflikts“ Gender und ethnische Belange von 2016-2024.

Quellen: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame: 2025, Navigating the Waters of Peace: Progress, Challenges, and Opportunities in the Eighth Year of Implementation December 2023–November 2024.

Reformbereich Informationen zur Umsetzung des Friedensabkommens

Indikator 3a: Prozentsatz der vom SIPO erfassten und publizierten Fortschrittsindikatoren des Rahmenplans zu dessen Implementierung

Die DNP ist mit der Nachverfolgung öffentlicher Politiken befasst. Im SINERGIA-System werden viele Hundert Indikatoren aus dem jeweiligen Regierungsprogramm erfasst, deren Entwicklung laufend aktualisiert wird. Dies geschieht allerdings nur für das jeweilige Regierungsprogramm einer bestimmten Legislaturperiode.

Das Monitoring des für die Umsetzung des Friedensabkommens relevanten Rahmenplans PMI ist legislatur-übergreifend. Zu diesem Zweck wurde das zuvor genannte SIPO entwickelt, das ebenfalls im DNP betrieben wird und über 500 Zielindikatoren umfasst. Es ist mit dem bestehenden SINERGIA-System verlinkt. Der für den PBL gewählte Outcome-Indikator sollte sicherstellen, dass tatsächlich alle relevanten Indikatoren des PMI im SIPO zu finden sind.

Im Rahmen der EPE waren für mehrere Indikatoren in keinem der beiden Systeme belastbare Informationen verfügbar oder die Informationen der beiden Datenbanken nicht vergleichbar. Die Zahlen auf den Webseiten der für die Umsetzung der Reformbereiche zuständigen Fachbehörden stimmen nicht immer mit den Zahlen im SIPO überein.

SIPO misst die Umsetzung komplexerer Reformen durch die Bildung gewichteter Durchschnitte, die verschiedene Stadien oder auch verschiedene Maßnahmen eines Reformpakets berücksichtigen und daraus einen Mittelwert bilden. Dies ist grundsätzlich sinnvoll, allerdings entsteht durch die Bildung von Mittelwerten leicht ein verzerrtes Bild, welches den Blick auf gravierende

Schwachstellen verstellen kann. Insbesondere erweckt der Begriff „Fortschritt“ oder „Grad der Zielerfüllung“ den Eindruck, dass diese Bewegung auch auf der Ebene der Bevölkerung wahrnehmbar sein müsste. Hier wird das Bemühen um methodische Korrektheit kontraproduktiv.

In der Gesamtschau und auf Basis der durchgeführten Stichproben ist der Indikator teilweise erfüllt. Es ist grundsätzlich positiv, dass friedensrelevante Daten an einer Stelle zusammengeführt werden. Es besteht aber erheblicher Verbesserungsbedarf bei der pragmatischen Definition von Messgrößen, die auch ermittelbar sind, sowie in der tatsächlichen zeitnahen Bereitstellung von strategisch relevanten Informationen.

Indikator 3b: Kroc-Indikator: Fortschritte im Handlungsfeld „Umsetzung/ Verifizierung/ Legitimation des EFA“

Die Herstellung von Mechanismen zur Umsetzung, Verifizierung und Legitimation des Abkommens (Themenfeld 6), ist weit fortgeschritten, da es zum Großteil rein legislativ-administrative Maßnahmen erfordert (72 % der Maßnahmen erfüllt oder weit fortgeschritten).

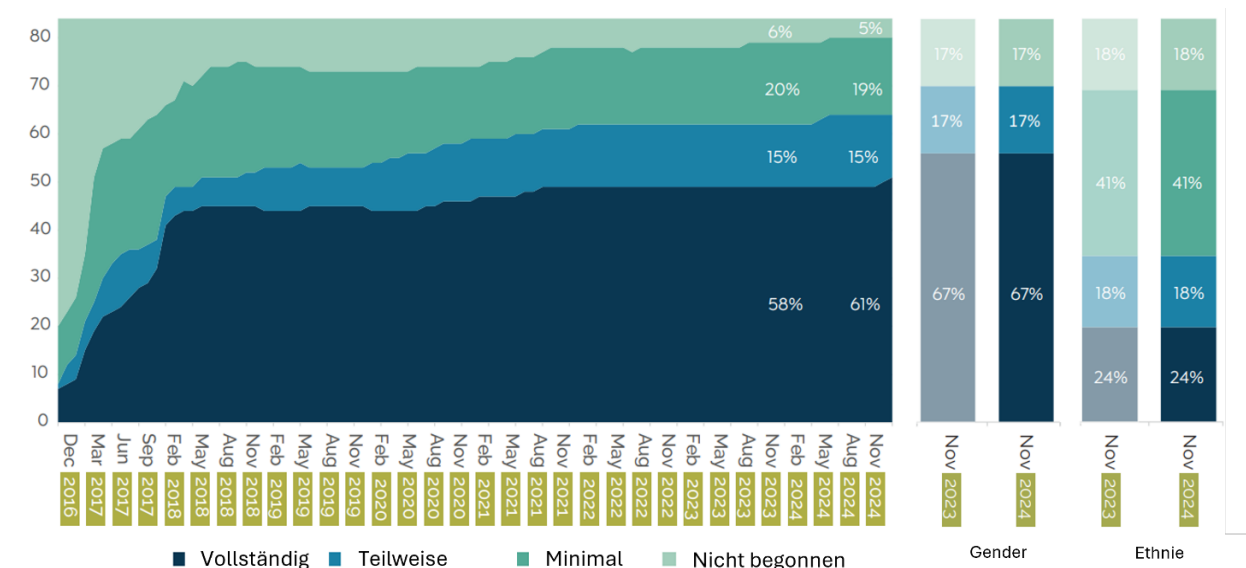


Abbildung 5: Umsetzung der EFA-Vereinbarungen im Handlungsfeld „Umsetzung/ Verifizierung/ Legitimation des EFA“ Gender und ethnische Belange von 2016-2024.

Quellen: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame: 2025, Navigating the Waters of Peace: Progress, Challenges, and Opportunities in the Eighth Year of Implementation December 2023–November 2024.

Genderbezogene Vereinbarungen

Im Vergleich zur Umsetzung der Gesamtheit der Vereinbarungen weist die Umsetzung der genderbezogenen Vereinbarungen einen noch größeren Rückstand auf: laut Kroc wurden 70 % der Maßnahmen noch nicht begonnen oder weisen erst minimale Fortschritte auf, 17 bzw. 18 % einen mittleren Umsetzungsgrad und nur 12 % der Maßnahmen sind abgeschlossen.

9. Qualität der Implementierung

Die Implementierung kann bei einem PBL aus KfW-Perspektive in erster Linie über die Aushandlung der Auszahlungsvoraussetzungen sowie durch die Bereitstellung begleitender SBF-finanzierter Gutachtereinsätze gesteuert werden. Das Darlehen erhöht die allgemeinen fiskalischen Spielräume der Regierung und erleichtert damit die Umsetzung von Reformen. Nach der Auszahlung des Darlehens liegt die Umsetzung und Steuerung des Haushalts bei der Regierung. Im günstigsten Fall wird der politische Dialog auch nach Auszahlung fortgesetzt, oftmals durch die Vorbereitung eines weiteren PBLs.

Im vorliegenden PBL wurden die Verhandlungsspielräume sowie das Instrument SBF umfänglich genutzt. Allerdings war der politische Dialog nicht effektiv genug, um eine Umsetzung der gemeinsam formulierten Ansprüche und eine Bereitstellung der hierfür nötigen Ressourcen über die Legislatur hinweg sicherzustellen: Bei der Verteilung der Haushaltsmittel wurden zwar die friedensrelevanten Budgetposten insgesamt geschützt, umsetzungsrelevante Ministerien und Behörden (hier vor allem die Agencia Nacional de Tierras, IGAC) aber nicht adäquat berücksichtigt bzw. Verfahren nicht so gestrafft und vereinheitlicht, dass Reformen zügig umgesetzt werden konnten. Allerdings handelte es sich teilweise auch um komplexe Reformen. Das Instrument des Budget

Tracking¹⁷ war als theoretischer Bezugsrahmen potenziell hilfreich für die Thematisierung friedensrelevanter Ausgaben, wurde aber praktisch nach der Präsentation des Instruments nicht mehr genutzt.

Die Rolle des DNP wird ambivalent bewertet. Einerseits verfügt die Behörde über viele gut ausgebildete Fachkräfte mit hohem professionellem Anspruch, die sich nicht scheuen, neue Wege zu gehen. Es laufen sehr viele Informationen an dieser strategischen Stelle zusammen und werden von dort auch wieder zur Steuerung verwendet. Andererseits wechselt dieses Personal häufig (spätestens nach jedem Regierungswechsel) und es handelt sich häufig um Fachkräfte, die akademisch geschult sind, aber keinerlei Erfahrung mit der Umsetzung öffentlicher Politik auf der Ebene der Gebietskörperschaften haben, geschweige denn unter Kriegsbedingungen. Daher bleiben die Steuerung und Umsetzung oft erheblich hinter dem selbst gesetzten Anspruch zurück oder Vorgaben erweisen sich als nicht umsetzbar.

10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Von Prozessbeteiligten der KfW wird positiv vermerkt, dass die Mittelzuweisungen für verschiedene nichtstaatliche Organisationen mit friedensrelevanten Ausgaben (die Institutionen der sog. Übergangsjustiz) während der Laufzeit des PBL aufrechterhalten wurden. Dies war angesichts der Orientierung der Regierung Duque nicht zu erwarten und wird als positives Ergebnis des politischen Dialogs gewertet.

Die relativ großzügig definierten Ausgleichsansprüche der Opfer des Konflikts und die verlängerte Möglichkeit, sich registrieren zu lassen und Ansprüche anzumelden, haben mit hoher Wahrscheinlichkeit bei einigen organisierten Gruppen zu Mitnahmeeffekten geführt. Ferner haben sie dazu beigetragen, dass eine Konkurrenz zwischen Opfern und anderen einkommensschwachen Gruppen um begrenzte staatliche Ressourcen entstanden ist, die zur Ablehnung des Friedensabkommens durch Teile der Bevölkerung beiträgt.

Zusammenfassende Bewertung der Effektivität: **eingeschränkt erfolgreich (3)**

Die Effektivität des Vorhabens wird noch als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Die für die Auszahlung der Darlehen maßgeblichen Reformschritte (Trigger) wurden erfüllt, die Reformen wurden in den vereinbarten Themenfeldern auch eingeleitet bzw. weiterverfolgt und Grundlagen für friedensrelevante Reformen geschaffen. Die im Vorhaben vereinbarten Kroc-Indikatoren wurden in den drei Handlungsbereichen zumindest mit Verspätung formal erreicht.

Bezüglich der Kroc-Indikatoren muss jedoch einschränkend festgehalten werden, erstens, dass diese Zielerreichung eine „Minimalumsetzung“ bereits als Fortschritte wertet und sich, zweitens, hinter den Kroc-Indizes auch Output-Indikatoren verbergen¹⁸. Erfolge im Bereich Effektivität sollten jedoch kurz- bis mittelfristige Veränderungen bei der Zielgruppe, welche deren Lebensqualität verbessern, widerspiegeln.

Die Ergebnisse der tiefergehenden Recherche im Rahmen der EPE und zusätzlich genutzten Indikatoren zeigen klar, dass diese Ergebnisse insbesondere in den Bereichen Kataster und Bodenrechte sowie Friedensinformationssystem und lokale Governance noch nicht in ausreichendem Maß zu Ergebnissen geführt haben, die als Outcomes im Sinne nutzbarer Ergebnisse zur Lösung struktureller Ursachen von Gewalt gewertet werden können (steigende Opferzahl, fehlende Landtitel und Kataster, substanzielle Lücken im formal etablierten Friedensinformationssystem). Auch das mit dem Monitoring betraute Kroc Institut bemängelt das im Zeitablauf seit dem Friedensabkommen reduzierte Reformtempo, welches sich auch unter der Regierung Petro nicht substantiell erhöht hat und hält eine erfolgreiche, vollständige Implementierung des EFA innerhalb der 15jährigen Laufzeit für unrealistisch. Hierfür waren unter der Verwaltung Duque (2018-22) sowohl schwerfällige und undurchsichtige Verfahren sowie teilweise fehlende politische Priorisierung verantwortlich. Dies hat sich in Teilen unter der Folgeregierung verbessert; unter dieser bremsen allerdings die Sicherheitslage die Umsetzung vieler Reformen im ländlichen Raum einschließlich der Rückkehr von Opfern in ihre Herkunftsgemeinden.

Die EPE bewertet die Effektivität trotz dieser substanziellen Einschränkungen noch als eingeschränkt erfolgreich. Dies liegt insbesondere an der Tatsache, dass Friedensprozesse transsektoral, komplex und langwierig sind. Auch das Kroc Institut kontextualisiert, dass Verzögerungen bei Friedensabkommen nicht ungewöhnlich sind (siehe z.B. Guatemala, El Salvador) angesichts der hohen Komplexität des Friedensprozesses.

¹⁷ Ein mit Unterstützung von UNDP entwickeltes Tool zum Tracking von umweltrelevanten Staatsausgaben (Trazador de Paz) klassifiziert die friedensrelevanten Staatsausgaben und macht sie dadurch in der Budgetplanung sichtbar. Es wird aber nicht konsequent über die Umsetzung berichtet.

¹⁸ Siehe z.B. Indikator 1.1.2.: Anwendbare Vorschriften sind angepasst und erlassen für die Gründung, Erweiterung, Sanierung, Umstrukturierung, Klärung, Abgrenzung, Schutzmaßnahmen und kollektive Titulierung.

Effizienz

Aufgrund der Gestaltung von PBL als Einzahlung in den nationalen Haushalt sind klassische Aussagen zu Produktions- und Allokationseffizienz nur eingeschränkt möglich. Bei diesem PBL schränken außerdem die schlechte Datenverfügbarkeit und -bereinigung (siehe Effektivität) die Effizienzbeurteilung ein.

Das Gesamtvolumen des Vorhabens betrug für die beiden Phasen insgesamt 200 Mio. Euro. Da diese Mittel in Form eines Entwicklungskredits vergeben wurden, wird der Großteil durch Kolumbien zurückgezahlt. Deutschland stellte die Mittel für eine Zinsverbilligung und die nichtrückzahlbaren Zuschüsse.

11. Produktionseffizienz

Die Transaktionskosten einer PBL-Finanzierung sind grundsätzlich vorteilhaft und im Hinblick auf den Mittelabfluss effizienter als ein oftmals kleinteiliges bilaterales Vorhaben: dies wird durch den hohen Grad an Alignment erreicht, der durch die Beschränkung auf Reformthemen und Indikatoren des nationalen Systems entsteht. Mit einem zwar substanziellen, aber zeitlich abgrenzbaren Aufwand für die Verhandlung der Policy Matrix kann ein recht großes Finanzierungsvolumen umgesetzt werden. Darüber hinaus liegt das Monitoring grundsätzlich in Händen der Regierung, weshalb auf zusätzliche, Vorhaben-spezifische Erhebungen meist verzichtet wird. Der Sektordialog vor und nach Auszahlung kann ebenso wie der Umfang begleitender Gutachtereinsätze recht flexibel gestaffelt werden.

Grundsätzlich wird positiv gewertet, dass die Reformen aus Mitteln des Haushalts finanziert wurden, dessen Steuerungsfunktion also erhalten blieb.¹⁹

Betrachtet man die nur eingeschränkt erreichten Outcomes (siehe Effektivität) im Verhältnis zu den Finanzierungsvolumina von insgesamt 200 Mio. Euro sowie den verausgabten Zuschüssen für Kurzzeitexperten-Einsätze fällt die Bewertung deutlich schwächer aus. Angesichts der oben dargestellten Ergebnisse (Effektivität) ergibt sich der Eindruck, dass die Zeit zur Erreichung der ambitionierten Ziele auf Outcome-Ebene zu kurz angesetzt war (hier: eine Legislaturperiode) bzw. die Ziele anders hätten formuliert werden müssen und / oder ein anders ausgestaltetes Instrument besser für die intendierten Ziele geeignet gewesen wäre. Im Verhältnis zu den bescheidenen Outcomes erscheint der Mitteleinsatz zu hoch.

Gemäß den Gesprächen bei EPE haben die Umschichtungen im Zuge der Covid-19 Pandemie die friedensrelevanten Ausgaben weniger beeinträchtigt als andere Bereiche. Laut einer von der KfW beauftragte Bestandsaufnahme stattete der kolumbianische Staat die Umsetzung des Abkommens während der ersten 5 Jahre mit einem kontinuierlich hohen Niveau an Budgetmitteln aus. Dies betrifft auch die Laufzeit des hier evaluierten Vorhabens. So stieg das EFA-Gesamtbudget selbst im zweiten Jahr der Covid-Pandemie 2022 um 4% gegenüber dem Vorjahr.

Dennoch stoßen die kostspielige Agrarreform und der Opferausgleich absehbar an Grenzen der Finanzierbarkeit. Hier wurde bisher zu wenig auf die Straffung und Zusammenführung administrativer Verfahren und Behörden geachtet.

Unter der für das Vorhaben relevanten Regierung Duque wurde ein Budget-Marker (marcador presupuestal) eingeführt, mit dem alle EFA-relevanten Einzelposten im Haushaltsplan gekennzeichnet und über die Zeit nachverfolgt werden sollten. Dieser sogenannte „Trazador de Paz“ (Peace Tracker) analysiert nach einer von UNDP entwickelten Methode zunächst die Haushaltsansätze für friedensrelevante Ausgaben in verschiedenen staatlichen Budgets. Das aktuelle Tracking der Ausgaben ist nicht verfügbar.

Außerdem besteht bei der Zuordnung der einzelnen Haushaltsposten als EFA-relevant ein beträchtlicher Ermessensspielraum: viele der involvierten staatlichen Institutionen erfüllen vielfältige Aufgaben, von denen nur einige friedensrelevant sind. Zum Beispiel entwickelte sich der Gesamthaushalt des Agrarministeriums positiv; jedoch wurde unter der Administration Duque das Budget der für die Vergabe von Landtiteln zuständigen nachgeordneten Behörde ANT gekürzt, was sich in entsprechend niedrigen Leistungen niederschlug (siehe Effektivität). Auch mit dieser Einschränkung gibt es keine öffentlich zugänglichen Quellen, die die Entwicklung der tatsächlichen als friedensrelevant deklarierten Ausgaben dokumentieren.

Ferner bestehen naturgemäß Diskrepanzen zwischen ursprünglichen Mittelzuweisung und der effektiven Nutzung von Haushaltsmitteln. So weist etwa die Parlamentariergruppe im Kongress, die die EFA-Umsetzung verfolgt, darauf hin, dass von den beträchtlichen Mitteln, die die Regierung zum Beispiel für die Umsetzung der Regionalentwicklungspläne in den besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen bereitgestellt hat, bislang bis 2021 erst 5 % ausgegeben wurden.²⁰ Ein Bericht über die tatsächliche Umsetzung friedensrelevanter Ausgaben wurde nicht gefunden. Dies ist bedeutsam, da die Fähigkeit zur Umsetzung öffentlicher Mittel auf kommunaler Ebene oftmals wenig ausgeprägt ist. Dies gilt insbesondere auch für Konfliktgebiete.

¹⁹ Bei den heutigen PBLs wird eine umfangreiche Anlage zu treuhänderischen Risiken nach verschiedenen Methoden erarbeitet, deren Ergebnis dann für die Annahme herangezogen wird, dass die Mittel gut aufgehoben seien. Diese Analysen sind elaboriert auf Makroebene, berücksichtigen aber nicht das Machtgefälle zwischen verschiedenen Ressorts.

²⁰ Siehe Congreso de Colombia: ¿En qué va La Paz 5 Años después de la Firma del Acuerdo Final?, (November 2021).

Duplizität ist nicht auszuschließen: Mit Unterzeichnung des EFA steigerten die DAC-Länder die durchschnittlichen Jahreszusagen ihrer ODA-Mittel für Kolumbien von 2017 – 2022 um mehr als 50 % im Vergleich zur Vorperiode 2011 – 2016. 2020 betrugen die Zusagen der DAC-Länder an Kolumbien mit mehr als 2 Mrd. USD über ein Drittel der Zusagen an alle Länder Südamerikas insgesamt. Der kolumbianischen EZ-Agentur APC zufolge standen 2018; 42 % der Neuzusagen aller nichtrückzahlbaren Mittel unter dem Thema Frieden.

Überkomplexe Verfahren sowie die Verteilung von Zuständigkeiten für ein Problem auf mehrere Institutionen zählen zum administrativen Erbe Kolumbiens, welches Reformen grundsätzlich durch jahrelanges Abstimmungsmikado ausbremst und somit Projektdauer und -kosten erhöht und somit die Produktionseffizienz reduziert.

12. Allokationseffizienz

Eine genaue Bestimmung der Wirkungen (Impact) des PBL und somit der Allokationseffizienz ist nicht möglich. Jedoch steht die generelle Sinnhaftigkeit von Investitionen in die Umsetzung der Friedensagenda, sowie deren Priorisierung in der nationalen Politik, außer Frage (siehe Relevanz). Im Sinne einer "Black Box" werden generell positive Rückwirkungen der hohen Investitionen auf die gesamte Entwicklung des Landes erwartet.

Die übergeordneten, entwicklungspolitischen Ziele des PBL wurden eher nicht erreicht (siehe Impact). Obwohl einzelne Reformen initiiert wurden, war die Reformdynamik im Hinblick auf die Friedensagenda unter der Administration Duque sehr begrenzt. Unter der Folgeregierung Petro ist zwar der politische Wille stark angestiegen, gleichzeitig aber auch die politischen Widerstände in dem stark gespaltenen Land. Demgegenüber stehen jedoch substanzielle Mittel im Wert von insgesamt über 200 Mio. EUR.

Die Gesamtkosten der auf 15 Jahre ausgelegten Umsetzung des EFA wurden vom kolumbianischen Finanzministerium 2017 auf insgesamt 130 Billionen COP (umgerechnet ca. 43 Mrd. USD) geschätzt. Diese Schätzung wurde von der Folgeregierung übernommen und seither nicht aktualisiert. Finanziert werden sollten die Gesamtkosten der EFA-Umsetzung zu 85 % aus laufenden Einnahmen der verschiedenen Regierungsebenen Kolumbiens. Auch der Privatsektor sollte zur Finanzierung beitragen. Von der internationalen Zusammenarbeit erwartete Kolumbien einen Beitrag in der Größenordnung von 6.5 Mrd. USD (siehe Schulz-Heiss 2022).

Der über den PBL hinausgehende, tatsächlich geleistete Eigenbeitrag der Regierung zur Umsetzung des Friedensabkommens ist nicht genau bezifferbar. Es ist zwar ersichtlich, dass von den Gesamtausgaben für das Regierungsprogramm der relevanten Legislatur (Haushalt 2018 – 2022) nur rund 1 % (d.h. 10.431 Mrd. COP bzw. etwa 3 Mrd. EUR²¹) dem Themenbereich 11 (Frieden, Legalität, Stabilisierung, Zusammenleben, Opfer) zugerechnet wurden. Somit gehört der Themenbereich zu den am wenigsten finanziell ausgestatteten und bleibt weit hinter Themen wie Gesundheit und Bildung, Sicherheit, oder Energie und Minen zurück. Allerdings enthalten darüber hinaus auch andere Themenbereiche des Haushalts friedensrelevante Ausgaben, die aber nicht explizit als solche ausgewiesen sind. Eine aussagekräftige Gegenüberstellung der geplanten und tatsächlich realisierten friedensrelevanten Ausgaben ist außerdem nicht verfügbar. Darüber hinaus können die Eigenbeiträge weder einzelnen Komponenten noch einzelnen Phasen des PBL zugeordnet werden, was die Berechnung eines Eigenbeitrags erschwert.

Zusammenfassende Bewertung der Effizienz: **eher nicht erfolgreich (4)**

Die Effizienz wird als eher nicht erfolgreich bewertet. Die Mittel wurden in den Staatshaushalt eingezahlt und unterlagen somit der Kontrolle des Parlaments. Ein Instrument zur Illustrierung friedensrelevanter Haushaltsansätze wurde eingeführt und relevante Budgetposten während der Laufzeit des Vorhabens durch den politischen Dialog geschützt. Negativ wird bewertet, dass die Verfahren und Zuständigkeiten zwischen den vielen staatlichen Organisationen unzureichend abgegrenzt waren und relevante Behörden, insbesondere die strategisch wichtige Landagentur während der Laufzeit unzureichend ausgestattet waren, sodass Produktions- und Allokationseffizienz der von der FZ bereitgestellten Mittel beeinträchtigt wurden. Vor allem war aber der finanzielle Gesamtaufwand angesichts der eingeschränkten Erreichung der Outcome- und Impact-Ziele (siehe Impact), auch angesichts der vielen zusätzlichen Gebermittel und Haushaltsmittel, erheblich. Die Verfügbarkeit der Mittel wurde aber nicht genutzt, um notwendige Reformen im Gesamtgefüge der Sozialpolitik einzuleiten, die die Akzeptanz der Friedenspolitik hätten verbessern können. Angesichts der vielfältigen Unterstützung, die Kolumbien von verschiedenen Gebern für Friedensreformen erhält, sind Substitutionseffekte und Doppelungen wahrscheinlich.

²¹ Durchschnittlicher Kurs 0,00029 EUR pro COP in 2018

Impact

13. Übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen

Das übergeordnete Ziel des PND mit seinem Politik-Ziel 2022 „Frieden durch Rechtssicherheit, Eigeninitiative und soziale Gerechtigkeit in ganz Kolumbien herzustellen“ greift das vielschichtige Phänomen des Friedensprozesses auf, die gewählten Indikatoren des PND²² bilden dieses aber nicht hinlänglich ab und erfüllen teilweise auch den Anspruch an Indikatoren auf der Impact-Ebene nicht. Die Formulierung des Ziels unterstreicht außerdem, dass „Frieden“ das ultimative Ziel ist, welches „durch“ andere Outcomes/Impacts erreicht werden soll.

Das ursprüngliche Ziel des Vorhabens lautete „Das am 24. November 2016 unterzeichnete „endgültige Abkommen zur Beendigung des Konfliktes und Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“ (EFA) ist zu signifikanten Teilen umgesetzt“. Es liegt nicht auf Impact-Ebene im Sinne der Vorgaben für eine EPE.

Die Wirkungen (Impacts) eines Friedensprozesses lassen sich nur approximativ messen und bewerten, da Frieden ein sektoral und dimensional vielschichtiges Phänomen ist. Er umfasst unter anderem den Rückgang von Gewalt gegen und bewaffneten Konflikten, die Förderung politischer Stabilität, die Verbesserung sozioökonomischer Bedingungen sowie die Stärkung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Zudem besteht eine erhebliche Attributionslücke zwischen dem durchgeführten PBL und diesen Friedens-Attributen, was die direkte Zuordnung von Wirkungen zum PBL erschwert.

Die EPE verzichtet angesichts der oben genannten Limitationen auf eine enge Auswahl von Indikatoren; sie diskutiert stattdessen Trends von Gewaltausprägungen (negativer Frieden). Die EPE beruft sich bei der Betrachtung von Gewaltausprägungen im Zeitverlauf erstens, auf die Berichterstattung der Regierung zum SDG 16.1: „Alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich verringert“. Diese Berichterstattung ist regierungsseitig und Werte werden ins Verhältnis zur Bevölkerungsgröße gesetzt.

Zweitens beruft sich die EPE auf eine aktuelle Auswertung der Organisation PARES, welche im Auftrag der kanadischen Regierung im Zeitverlauf vielfältige Primärquellen für 15 Indikatoren akribisch auswertet. Die Daten stammen u.a. von der Polizei, dem Verteidigungsministerium, von Ocha Monitor Humanitario, von UARIV und dem Militär.²³ Eine Limitation dieser Daten ist, dass Werte als absolute Zahlen und nicht ins Verhältnis zu den demographischen Entwicklungen sowie Wanderungsbewegungen (Flüchtlingsströme) gesetzt werden.²⁴ Die Stärken dieser Auswertung sind, dass sie diversere Daten nutzt und diversere Ausprägungen von Gewalt gegen Personen umfasst und unabhängig auswertet.

I. Berichterstattung der Regierung zur Erreichung von SDGs

Die Abbildungen 6 und 7 zeigen die Zahlen, wie sie von der Regierung (DNP) zur Erfüllung von SDG 16.1.1 und SDG 16.1.4 unter Bezug auf DANE und Daten des Militärs berichtet werden.

Abb. 6 zeigt, dass es seit 2016 substanzielle Reduktionen von Gewalt gegen Personen gab. Die im PND anvisierten Zielwerte wurden sowohl für das Jahr 2020 übererfüllt (116 statt 240), als auch für das Jahr 2022 (130 statt 233). Die Zielerreichung bezüglich Gewaltdelikten gegenüber Kindern und Jugendlichen kann auf Grund fehlender Daten nicht ermittelt werden. Allerdings muss betont werden, dass die Gewalt gegen Personen seit dem Tiefpunkt im Jahr 2020 von 116 kontinuierlich ansteigt und im Jahr 2023 wieder bei 171 lag. Darüber hinaus beinhalten diese Werte alle psychischen, physischen und sexuellen Gewaltakte und sind dementsprechend nur eingeschränkt indikativ für die Friedensentwicklung.

Deutlich indikativer ist die Rate vorsätzlicher Tötungen. Diese betrug zu Hochzeiten Pablo Escobars Anfang der 1990er Jahre 86. Abb. 7 zeigt, dass diese massiv abgenommen haben. Seit Beginn 2015 – und somit auch im Zeitraum des PBLs – stagniert sie allerdings auf weiterhin sehr hohem Niveau (Abb. 9): Im Jahr 2019 lag die Rate bei 25. Die globale Mordrate lag 2020 im Schnitt bei 5,5²⁵, in Deutschland bei unter 4. In Lateinamerika belegt Kolumbien den 8. Platz aus 31.

²² 0.1. Jährliche Fälle von Gewaltdelikten gegenüber Personen pro 100.000 Einwohner, 0.2. Jährliche Fälle von Gewaltdelikten gegenüber Kindern und Jugendlichen pro 100.000 Einwohner im Alter von bis zu 17 Jahren, 0.3. Anzahl lokaler Selbsthilfegruppen, die zur Durchführung öffentliche geförderter Entwicklungsprojekte befähigt worden sind, 0.4. Anzahl von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen in öffentlichen Programmen der Unternehmensförderung, 0.5 Einkommensungleichheit in Kolumbien (gemessen mit dem Gini-Koeffizienten), 0.6. Unterschied des multidimensionalen Armutsindex (IPM) zwischen den 170 besonders von Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen (municipios) und dem Landesdurchschnitt.

²³ Siehe: PARES: Plomo es lo que viene 2024. Die Quellen sind ab S.29 aufgeschlüsselt, der Bericht enthält umfangreiche methodische Erläuterungen und weist auf die begrenzte Vergleichbarkeit überjähriger Daten hin.

²⁴ Die Gesamtbevölkerung ist seit 2015 um etwa 5-6 Millionen Menschen gewachsen.

²⁵ Siehe UNDP, UNODC, and OHCHR (2024). Global Progress Report on Sustainable Development Goal 16 Indicators. At the Crossroads: Breakdown or Breakthrough for Peace, Justice and Strong Institutions.

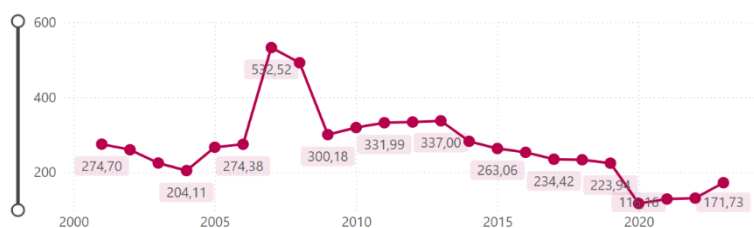


Abbildung 6: Jährliche Fälle von Gewalt gegen Personen in Kolumbien pro 100.000 Einwohner (SDG 16.1.4), von 2000 – 2023.

Quellen: SDG Reporting des DNP, siehe <https://ods.dnp.gov.co/en/>.

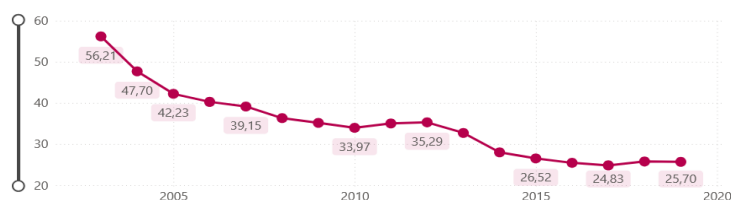


Abbildung 7: Jährliche Fälle vorsätzlicher Tötung in Kolumbien pro 100.000 Einwohner (SDG 16.1.1), von 2000 – 2019.

Quelle: SDG Reporting des DNP, siehe <https://ods.dnp.gov.co/en/>.

II. PARES-Auswertung

Abbildung 8 stellt die verschiedenen Indikatoren von PARES im Zeitverlauf da, Abbildungen 9A und 9B zeigen Ausschnitte daraus im „Zoom“. Die Auswertung kommt in der Summe zu dem Schluss, dass der Friedensprozess bisher zwar proklamatorisch Wirkung zeigt, nicht jedoch die Bevölkerung effektiv vor Gewalt schützt.²⁶ Die meisten Deliktarten weisen einen volatilen Verlauf auf. Zwar ist das Gewaltniveau nicht mit der Zahl der Morde, Entführungen und Rekrutierung Minderjähriger in vorangegangenen Dekaden (nicht sichtbar in Abbildung) vergleichbar, aber bezogen auf die hier relevante Periode nach dem Friedensabkommen 2016 und insbesondere in der Legislatur 2018 - 2022 zeichnet sich keine substantielle absolute Verbesserung in den Kategorien Morde, Vertreibung und Bedrohung (oder auch in anderen Gewalt-/Konflikt-Indikatoren) ab. Bezogen auf die verschiedenen Arten von Gewaltdelikten vollzog sich die Entwicklung wie folgt:

Morde (Abb. 9a, lila, grün, gelb): Die Zahl der Morde stagnierte zwischen 2016 und 2020, stieg während der Pandemie substantiell an (von rund 12.000 auf 14.000 Fälle p.a.) und verharrt seither auf hohem Niveau. Es zeigt sich eine markante Häufung in bestimmten Regionen (nicht in Abb. sichtbar), darunter das Cauca-Tal im Süden, Teile von Antioquia und der Pazifikküste, Teile des Magdalena-Tals und Gebiete am Ostabhang der Anden.

Neben Morden an ehemaligen FARC-Kombattant/innen erregen dabei die Morde an Vertretern von Menschenrechtsorganisationen besonderes Aufsehen, welche 2020 die Zahl von 300 überstiegen hatten. Auch unter der seit 2022 amtierenden Regierung ist die Zahl der schweren Gewaltakte gegen Personen nicht rückläufig. 2023 fanden 94 gut dokumentierte Massaker statt, 188 Führungspersonlichkeiten und 44 am Friedensabkommen beteiligte Personen wurden ermordet. Diese Tendenz setzt sich in den ersten Monaten des Jahres 2024 fort; ein Schutz menschlichen Lebens ist nicht gewährleistet.

Bedrohung (Abb. 9b, hellblau): Die Zahl der von Bedrohung Betroffenen zeigt einen zyklischen Verlauf. Sie ist nach Abschluss des Friedensabkommens zunächst steil angestiegen, zu Beginn der Laufzeit des PBL wieder gesunken, während der Covid-Pandemie erneut gestiegen und 2023 auf ein 2016-ähnliches Niveau gesunken. Drohungen und Einschüchterungen beeinträchtigen in vielen v.a. ländlichen Gebieten das Sicherheitsgefühl. Die während der EPE geführten Gespräche weisen auf eine hohe Dunkelziffer hin.

²⁶ Alternative Analysen von Menschenrechtsorganisationen kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Siehe z.B. INDEPAZ: die NGO verfolgt und dokumentiert regelmäßig und landesweit die positiven und negativen Seiten des Friedensprozesses und die Auswirkungen auf die Gewalt gegen Personen (<https://indepaz.org.co/la-paz-total-en-colombia-una-utopia/>)

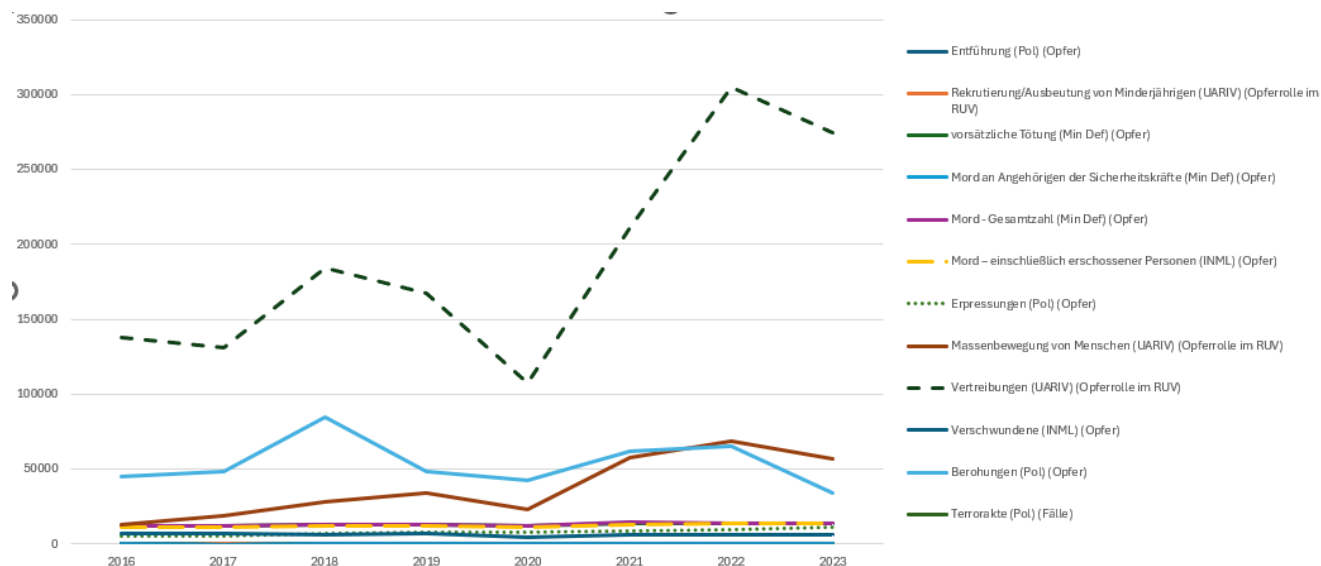


Abbildung 8: Entwicklung von Gewalt-/Konflikt-Indikatoren, von 2016 – 2023.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PARES: Plomo es lo que viene 2024, S. 50.

Notiz: Im Sinne der Vollständigkeit werden alle von PARES berichteten Variablen dargestellt; ausgeschlossen werden nur solche, die nicht im relevanten Zeitraum zur Verfügung stehen. Ausgeschlossen wird außerdem das Jahr 2024, da die Daten nur den Zeitraum bis Mai 2024 reflektieren. Pol steht für Polizei, Min Def für Verteidigungsministerium, INML für Instituto Medicina Legal, Registro Único de Víctimas" (Einheitliches Opferregister).

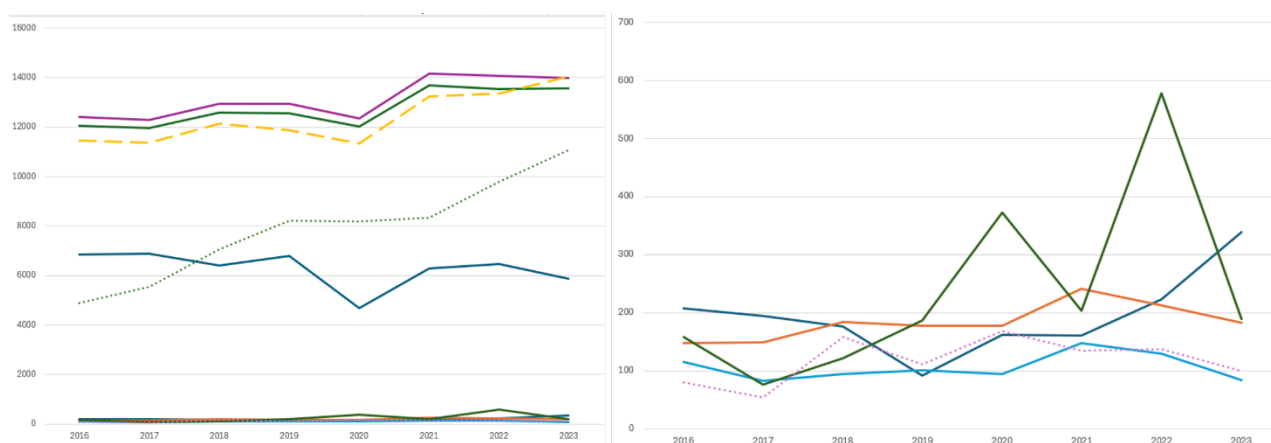


Abbildung 9a und 9b: Entwicklung von Gewalt-/Konflikt-Indikatoren: Vergrößerte Ausschnitte aus Abbildung 8, von 2016 - 2023.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PARES: Plomo es lo que viene 2024, S. 50.

Vertreibung (Abb. 8, gestrichelt dunkelgrün): Ähnlich wie bei den angezeigten Fällen von Bedrohung, zeigt auch die Zahl der von Vertreibung Betroffenen einen zyklischen Verlauf. Mit mehreren hunderttausend Betroffenen befinden sich die Zahlen aber immer noch auf hohem Niveau. Nach Abschluss des Friedensabkommens und der Demobilisierung der FARC stiegen Vertreibungen aufgrund der Kontrolldefizite zunächst über mehrere Jahre an, sanken zu Beginn der Laufzeit des PBL leicht, stiegen während der Covid-Pandemie aber erneut und lagen 2023 auf einem deutlich höheren Niveau als 2016. Auch nach den letzten Berichten der staatlichen Ombudsstelle (Defensoria del Pueblo) aus dem Jahr 2023 nehmen erzwungene Vertreibungen wieder zu. Im Departamento Nariño gab es beispielsweise 58 derartige Vorkommnisse, von denen 24.000 Personen betroffen waren. 18.000 Familien waren an 215 Orten durch bewaffnet Akteure in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, eine Steigerung von 63 % gegenüber 2022.

Darüber hinaus ist die **Präsenz bewaffneter Gruppen** ein für den kolumbianischen Friedenskontext enorm wichtiger Indikator. Die unter der aktuellen Regierung seit 2022 etablierten Versuche, parallel an neun runden Tischen Gespräche mit unterschiedlichen bewaffneten Gruppen zu führen, sind ein für Kolumbien vollkommen neuer und pluralistischer Ansatz.²⁷ Parallel zu den Gesprächen nimmt aber sowohl die Zahl der bewaffneten Kämpfer, als auch die militärische Präsenz von Rebellen wieder zu: Nach

²⁷ Neben den im Abschnitt zu Kontext genannten Akteuren wird auch mit weiteren kleineren und nur lokal verankerten Gruppen verhandelt.

Angaben des Frühwarnsystems der staatlichen Ombudsstelle haben die Milizen FARC-EMC und Segunda Marquetalia 2023 ihre Präsenz von 230 auf 299 Landgemeinden erhöhen können²⁸. Dies ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber der Einstufung von 170 Landgemeinden als Konfliktgebiete, die nach dem Friedensabkommen Grundlage staatlicher Planungen war. Die neuen FARC sind überwiegend in den Departamenten Antioquia, Guaviare, Meta, Caquetá, Cauca und Nariño aktiv und übernehmen dort teilweise Funktionen der Lokalregierung wie z.B. die Einweihung neuer Straßen, die Übergabe von Lernmitteln an Schulkinder, während staatliche Institutionen weitgehend abwesend sind.²⁹

Anfang 2025 haben die üblicherweise punktuellen bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Regierung und bewaffneten Gruppen eine neue Eskalationsstufe erreicht. In Folge der Kämpfe hat die Regierung Petro im Nordosten einen regionalen Notstand ausgerufen und die Verhandlungen mit der ELN – der größten der langjährigen Rebellen Gruppen – ausgesetzt.

Schlussfolgerungen

Laut Berichterstattung zu den SDGs gab es massive Verbesserung im Vergleich zu den Bürgerkriegszeiten. In der hier relevanten Zeitperiode – während und nach dem PBL – stagnierten die vorsätzlichen Morde jedoch auf hohem Niveau. Die Fälle von Gewalt gegen Personen (relativ zur Bevölkerungsgröße) fielen zum Ende des PBLs, aber steigen seitdem wieder an. Die Berichterstattung von PARES betrachtet deutlich mehr Ausprägungen von Gewalt und zeigt, dass sich in der Legislatur 2018-22 und da rüber hinaus keine nachhaltigen Verbesserungen (in absoluten Zahlen) in den hier indikativen Kategorien Morde, Vertreibung und Bedrohung abzeichnen. Besorgniserregend ist darüber hinaus insbesondere die zunehmende Präsenz neuer bewaffneter Gruppen in verschiedenen Landesteilen, die sich teilweise gegenseitig bekämpfen.

Laut den regelmäßig durchgeführten Meinungsumfragen im Auftrag der Regierung empfindet mehr als ein Drittel der Bevölkerung Sicherheit bzw. Unsicherheit als größtes aktuelles Problem. Ebenso nimmt Schutzgelderpressung durch illegale Gruppen in der Wahrnehmung von mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung zu, auch wenn nach Regierungsangaben Fortschritte in der Strafverfolgung zu verzeichnen sind³⁰. Während sich 2022 noch 41% der Bevölkerung in Gebieten mit Rebellenpräsenz sicher fühlten, waren es 2023 nur noch 37 %. Lokale Erfolge z.B. bei der Räumung von Minen sind zwar quantifizierbar, werden aber in der Breite des Territoriums nicht als alltagsrelevant wahrgenommen³¹. Nach Angaben des Frühwarnsystems der staatlichen Ombudsstelle haben die Milizen FARC-EMC und Segunda Marquetalia 2023 ihre Präsenz von 230 auf 299 Landgemeinden erhöhen können. Dies ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber der Einstufung von 170 Landgemeinden als Konfliktgebiete, die nach dem Friedensabkommen Grundlage staatlicher Planungen war.

Auch das Auswärtige Amt schlussfolgert³², dass sich die Sicherheitslage in Kolumbien in den letzten Jahren insgesamt wieder verschlechtert hat. Es weist auf die Aussetzung der Gespräche mit den Dissidenten der FARC sowie der ELN, Kampfhandlungen zwischen organisierten Gruppen im Grenzgebiet zu Venezuela, Kämpfe und illegale Aktivitäten bewaffneter Gruppen (Drogenhandel, illegaler Bergbau, Schmuggel, Erpressung, Entführung, Anschläge, Gewalt- und Tötungsdelikte), sowie steigende Fluchtbewegungen unter der Zivilbevölkerung und den Ausruf des Notstandes im Januar 2025 hin.

Summa summarum hat die Gewalt gegen Personen während der relevanten Legislatur und auch darüber hinaus nicht nachhaltig abgenommen. Es gibt konjunkturelle Schwankungen und Verlagerungen von einem Ort zum anderen, aber keine generelle Verringerung (in absoluten Zahlen) von Morden, Vertreibungen und anderen schweren Gewalttaten.

14. Beitrag zu übergeordneten intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen

Die Erreichung von Indikatoren und Zielen können bei dem Instrument PBL nie vollständig oder eindeutig einem Vorhaben zugeordnet werden, da die Mittel ohne Earmarking in den nationalen Haushalt fließen. Darüber hinaus kann die Zielerreichung auch nur eingeschränkt den Legislativen und der Umsetzung des Friedensprozesses zugeschrieben werden.

15. Beitrag zu übergeordneten nicht-intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen

Das PBL hatte positive übergeordnete Effekte auf der Policy-Ebene, die unabhängig von der Erfüllung des eigentlichen Impactindikators eingetreten sind und von beiden Seiten (DNP und KfW) bei der EPE hervorgehoben wurden. Diese Wirkungen sind bei einem PBL zwar klar intendiert, werden jedoch nicht durch Indikatoren gemessen. Konkret hat der im Rahmen der Vorbereitung und begleitenden Unterstützung des PBLs intensivierte Politikdialog nach übereinstimmender Ansicht das Vertrauen zwischen den

²⁸ Die ELN hat nach Angaben des Militärs die Zahl ihrer Kämpfer von 4.000 auf 5.000 steigern können. Die paramilitärische AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), ist in den letzten Jahren von 10.000 Mitgliedern auf 13.000 angewachsen.

²⁹ In den Departamenten Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, Huila, Meta, Valle del Cauca, Tolima und Nariño haben bewaffnete Gruppen sogar Verhaltenskodex und für die Bevölkerung erlassen und Mechanismen der sozialen Kontrolle eingeführt, um ihren Einfluss zu vergrößern.

³⁰ Siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Mai 2024

³¹ 29 Gebiete in 27 Landkreisen sind offiziell als minenfrei deklariert worden, rd. 1 Mio. Quadratmeter.

³² <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/kolumbien-node/kolumbiensicherheit-201516>, Zugriff 03.10.2025

Partnern gestärkt, die allgemeinen außen- und entwicklungspolitischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern verbessert und wichtige thematische Impulse gesetzt.

Zusammenfassende Bewertung des Impacts: eher nicht erfolgreich (4)

Friedensprozesse sind hochanspruchsvoll und langwierig und von diversen, von der Friedensagenda unabhängigen Faktoren abhängig.

In der Summe ist der mit dem EFA angestrebte Impact im Sinne einer substanziellen Senkung diverser Gewaltausprägungen (negativer Frieden) Stand 2025 nicht erreicht: Die Gewalt gegen Personen liegt zwar bei Entführungen, Verschwinden und Folter unter den schlimmsten Zeiten des Bürgerkrieges, seit dem Friedensabkommen 2016 ist bei wichtigen Teilgrößen eine volatile Tendenz, jedoch keine substanzielle Verbesserung, zu beobachten. Besonders besorgniserregend ist die Zahl der Morde an politisch aktiven Menschen und die zunehmende Zahl der Vertreibungen und krimineller Gruppierungen. Auch die oft nicht offiziell angezeigten Bedrohungen und Schutzgelderpressungen stellen eine Belastung für die Betroffenen dar, weshalb ein zunehmender Teil der Bevölkerung ihre Umgebung als unsicher wahrnimmt. Dies hält auch Konfliktopfer und Demobilisierte davon ab, in ihre Ursprungsgebiete zurückzukehren.

Nachhaltigkeit

16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die Kapazitäten der an der Umsetzung des Friedensabkommens beteiligten Behörden stellen sich entsprechend der Bandbreite der Themenfelder unterschiedlich dar. Die zahlreichen Kurzeinsätze, die das Darlehen flankierten, verstärkten kurzfristig die Kapazitäten der Partner auf zentraler Ebene. Diese Wirkungen sind aber nur teilweise nachhaltig, da in allen Behörden nach Wahlen grundsätzlich viel Personal ausgetauscht wird.

Die Kapazitäten der für die Vergabe von Landtiteln essenziellen Landagentur wurden aufgrund politischer Entscheidungen während des PBLs nicht entwickelt. Eine nachhaltige Bürgernähe konnte zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht festgestellt werden; die neuere Entwicklung bleibt abzuwarten. Die Kapazitäten von IGAC und Opferbehörde haben sich nach punktuellen Einblicken bei der EPE positiv entwickelt: Auf dezentraler Ebene zeigte sich das Personal des IGAC und die kommunale Opferanlaufstelle teilweise sehr motiviert und setzt Amtskonferenzen und Bürgersprechstunden fort (hier mit der sehr geschätzten Unterstützung der GIZ). Allerdings wird die Leistungsfähigkeit durch die begrenzte Ausstattung der Kommunen, konkurrierende Bedürfnisse von Bürgern und Opfern, durch die sich verschlechternde Sicherheitslage in PDET und anderswo beeinträchtigt.

Die Fähigkeit der zentralen Steuerungsbehörde, Lagen auf subnationaler Ebene mitzudenken ist unzureichend.

17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Die zahlreichen aus Zuschussmitteln finanzierten Kurzeinsätze, die das Darlehen flankierten, haben in mehreren Reformbereichen kurzfristig die Kapazitäten der Partner auf zentraler Ebene verstärkt und Voraussetzungen für die Einleitung von Reformen geschaffen oder vereinfacht. Dieses Instrument wird von den Partnerorganisationen sehr geschätzt, ist aber nur teilweise nachhaltig.³³

Nach Wahrnehmung der Gesprächspartner und -partnerinnen war die Unterstützung mehrerer Organisationen der Übergangsgerechtigkeit (z.B. JEP, CEV, JBPD), die für die Stärkung der Rechte und Sichtbarkeit von Konfliktopfern und indigener Bevölkerung von Bedeutung sind, nachhaltig. Diese Organisationen standen während der Amtszeit des Präsidenten Duque stark unter Druck und wurden durch das Vorhaben gestützt und sichtbar gemacht. Unter der neuen Regierung wird die Bedeutung dieser Organisationen anerkannt.

Auch die Landreformbehörde ANT und die für die Konfliktgemeinden zuständige Behörde ART wurden durch Kurzeinsätze bei Verfahrensreformen unterstützt. Insbesondere bei der ANT war diese Unterstützung nicht umfassend genug, um nachhaltig zu sein. Die Aussichten auf Nachhaltigkeit haben sich erst durch die Stärkung der Landagentur unter der neuen Regierung erhöht, die aber ebenfalls in den ersten Jahren noch keine substanzielle Verwaltungsreform abschließen konnte.

18. Dauerhaftigkeit der Wirkungen

Der Träger DNP ist ebenso wie die Durchführungsbehörden grundsätzlich verpflichtet, die im Rahmen des PBL priorisierten Reformen nach Regierungswechseln fortzusetzen, da diese sich auf den Umsetzungsplan des Friedensabkommens PMI beziehen, der über 15 Jahre läuft.

Für die Policy Matrix dieses PBL wurden jedoch nur diejenigen Reformen ausgewählt, die für die relevante Legislatur 2018 - 2022 prioritär waren. Diese Prioritäten können sich nach einem Regierungswechsel verschieben, indem für bestimmte Umsetzungsbehörden und Handlungsfelder mehr oder weniger Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Nach den Präsidentschaftswahlen 2022 haben sowohl viele Positionen im DNP als auch in den Fachbehörden gewechselt und nicht alle Schwerpunkte dieses PBL werden im inzwischen verhandelten und ausgezahlten Folge-PBL mit gleicher Intensität weiterverfolgt. Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen variiert also über die Zeit zwischen Handlungsfeldern und Aktivitäten. Konkret werden von den vier Outcome-Indikatoren des hier relevanten PBL zwei als eingeschränkt nachhaltig und zwei als nicht nachhaltig bewertet:

Handlungsfeld 1, Indikator 1: Zwar wird weiterhin die Umsetzung des Handlungsfeldes 1 (Umfassende ländliche Reform) priorisiert; jedoch nimmt der Indikator nicht mehr Bezug auf den Aufbau des Katasters, sondern auf die im Rahmen des Landfonds an Bedürftige zugeteilten Landflächen. Der Aufbau eines umfassenden Katasters wird von den Fachbehörden und spezialisierten Unterauftragnehmern trotzdem weiterverfolgt und auch die Laufzeit des dafür vorgesehenen Darlehens der Weltbank wurde verlängert³⁴. Diese Reform ist verfahrensmäßig grundsätzlich nachhaltig. Die Grundsätze und Modalitäten der Reform des Katasterwesens sind erhalten geblieben, aber das sehr langsame Reformtempo wurde nicht gesteigert. Die Durchführung steht

³³ Eine Aufstellung der SBF-finanzierten Einsätze zur Stärkung der Kapazitäten findet sich in Anlage 3 zum Abschlussbericht des PBL.

³⁴ Der Ansatz, private Dienstleister für den Aufbau des Katasters einzusetzen, wurden von Gesprächspartnern teils kritisch betrachtet; diese Firmen unterstehen aber einer staatlichen Aufsichtsbehörde, siehe <https://www.supremotariado.gov.co/inspeccion-vigilancia-y-control-a-la-gestion-catastral/>

substanziellen Problemen gegenüber, u.a. aufgrund des fehlenden Gebietszugangs (siehe Effektivität). Die Reform ist somit eingeschränkt nachhaltig.

Handlungsfeld 1, Indikator 2: Die vielfältige Förderung der Governance in den Konfliktgemeinden **PDET** wird fortgesetzt, allerdings sind die Bemühungen zum Aufbau von Katastern gegenüber anderen Maßnahmen in den Hintergrund getreten, auch der Schwerpunkt im Folge-PBL wurde verändert. Es steht nicht mehr speziell die Governance im Bereich des Katasteraufbaus im Vordergrund, sondern der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung. Diese Anpassung ist sinnvoll, weil sie der Vielfalt der Bemühungen um einen besseren Zugang und eine bessere Erschließung der Konfliktgemeinden Rechnung trägt. Gleichzeitig beinhaltet sie das Eingeständnis, dass sich speziell Katasterreformen in diesen Gebieten nicht speziell vorantreiben lassen. Dieser Reformbereich ist also zum Zeitpunkt der EPE nicht nachhaltig. Die Nachhaltigkeit wird auch dadurch beeinträchtigt, dass eine zunehmende Zahl neuer bewaffneter Akteure in alten und teilweise neuen Konfliktgemeinden aktiv ist und die Bevölkerung schikaniert.

Handlungsfeld 5, Indikator 3: Die Entschädigung der **Konfliktopfer** wird fortgesetzt, ist aber durch die weiter zunehmende Zahl und die nicht abgeschlossene Abstimmung mit anderen sozialen Maßnahmen in ihrer nachhaltigen Wirksamkeit begrenzt. Der Opferausgleich ist grundsätzlich institutionell abgesichert und wird auf verschiedenen Ebenen auch fortgesetzt. Allerdings sind die Abstimmung der vielen involvierten Institutionen, die Verfahren für die Beschleunigung von individuellen und kollektiven Lösungen und die Priorisierung der Ansprüche von Opfern gegenüber der Normalbevölkerung nicht abschließend geklärt. Da die Zahl der anerkannten Opfer weiterwächst, die neuen bewaffneten Auseinandersetzungen neue Opfer hervorbringen, Mitnahmeeffekte beobachtet werden und die Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung sinkt, ist ein fairer und nachhaltiger Ausgleich der Schäden der Gesamtheit der Opfer nicht absehbar. Im Folge-PBL wird der Opferausgleich nicht mehr priorisiert. Es besteht ein hohes Risiko, dass die Maßnahmen nicht mehr finanzierbar sind. Auch Akzeptanzprobleme und (vermutete oder reale) Mitnahmeeffekte beeinträchtigen die ausgleichende Wirkung der Reformen. Die Reform ist somit eingeschränkt nachhaltig.

Handlungsfeld 6, Indikator 4: Das Friedensinformationssystem SIPO ist im DNP grundsätzlich etabliert und wird methodisch auch weiterentwickelt. Umfang und Aussagekraft der im SIPO tatsächlich zur Verfügung gestellten Informationen weist aber große Lücken und Zeitverzögerungen auf, die ein Umsteuern auf Basis der generierten Daten nicht erlauben. Bestehende Lücken wurden aber im Zeitablauf nicht geschlossen und die Systempflege über die Zeit ist im Hinblick auf die generierten Inhalte nicht zufriedenstellend. Das System wird im neuen PBL nicht mehr priorisiert. Das neue PBL weicht explizit vom Indikator des SIPO bei der Messung der Gewalt gegen Personen ab und priorisiert die Messung der Mordrate und der Tötungen von Führungspersonlichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dies ist sinnvoll, impliziert aber, dass die methodischen Anstrengungen des SIPO nicht generell nachhaltig sind.

Die Vielzahl von punktuellen SBF-Einsätzen zu Themenfeldern, die nicht eindeutig den Outcomes zuzuordnen sind, sondern sich auf politisch hoch bewertete Trigger bezogen, ist nicht generell nachhaltig³⁵.

Zusammenfassend ist nur ein kleiner Teil der priorisierten Reformen in Teilen nachhaltig. Dezentralisierung, institutionelle Klärungen und Bürgerkommunikation bleiben als große Leerstellen, die die Wirksamkeit von Friedensreformen und anderen Maßnahmen jenseits der Städte beeinträchtigen. Die Brüche durch die Covid-19 Pandemie haben diese Schwachstellen verstärkt, da viele Abstimmungsprozesse und viele Maßnahmen über viele Monate nicht vor Ort möglich waren (insbesondere nicht in den Konfliktgebieten), obwohl die Umsetzung der Friedensagenda auch während der Pandemie grundsätzlich bei der Budgetzuweisungen bevorzugt wurde. Es ist wenig wahrscheinlich, dass das Ergebnis anders ausgefallen wäre, wenn die ursprünglich vorgesehene dritte Phase des PBL nicht verschoben worden wäre, da die Friedensagenda von vielen Gebern unterstützt wurde und auch nicht generell an Finanzierungsmangel litt.

Risiken für die Nachhaltigkeit: Die zunächst bei Projektprüfung als „mittel“ eingeschätzten Risiken zur Umsetzung der Politikmaßnahmen und zur Weiterverfolgung der Reformen nach Abschluss des Vorhabens sind also teilweise eingetreten.

- Die Maßnahmen werden grundsätzlich institutionell fortgeschrieben, eine effektive Zielerreichung ist aber ebenso wenig absehbar wie die Beschleunigung des Umsetzungstempos.
- Die aktuell eingeschränkte Kontrolle der Regierung über Teile der ländlichen Gebiete schränkt die Wahrscheinlichkeit von nachhaltigen Wirkungen bei Landreformen und Governance der Landgemeinden ein ebenso wie eine Rückkehr von Opfern und Demobilisierten in ihre Ursprungsgebiete.
- Alle betrachteten Reformfelder benötigen eine verstärkte politische und finanzielle Rückendeckung durch die Gebietskörperschaften, die aktuell nicht gewährleistet ist.

³⁵ Beispiel: Die Unterstützung des Innenministeriums für die Etablierung von Sicherheitsgarantien in Konfliktgebieten war nicht nachhaltig, weil sich die militärische Lage in vielen Gebieten negativ verändert hat, ein Aspekt, der vom PBL nicht zu beeinflussen war

Sowohl die Sicherheitslage als auch die diskontinuierlichen Vertragslaufzeiten im öffentlichen Dienst Kolumbiens sind externe Faktoren, die die Leistungsfähigkeit und Resilienz der Beteiligten und Betroffenen und die Wirkungen des Vorhabens beeinträchtigen, aber PBL-seitig nicht direkt adressiert werden konnten.

Zusammenfassende Bewertung der Nachhaltigkeit: eingeschränkt erfolgreich (3)

Die Nachhaltigkeit wird in Anbetracht der Kürze der Zeit gerade noch als eingeschränkt erfolgreich bewertet, da alle vier Reformthemen grundsätzlich unter der neuen Regierung fortgeführt werden und ein Teil der Systeme instrumentell nachhaltig etabliert ist. Allerdings benötigen alle betrachteten Reformfelder eine verstärkte politische und finanzielle Rückendeckung durch die Gebietskörperschaften. Die Präsenz bewaffneter Akteure und unsichere Finanzierung gefährden im Bereich der Landreformen und Opferausgleich das Erreichte stark. Die Wahrscheinlichkeit von nachhaltigen Wirkungen von Landreformen und Governance der Landgemeinden sinkt aufgrund der seit Jahren zunehmenden Präsenz bewaffneter Gruppen sowie aufgrund der oben beschriebenen aktuellen Auseinandersetzungen.

Gesamtbewertung: eher nicht erfolgreich (4)

Das PBL unterstützte einen hochgradig relevanten Reformbereich, kohärent mit dem Durchführungsplan für das Friedensabkommen und eingebettet in vielfältige weitere, von der Regierung und Gebern durchgeführte friedens- und armutsrelevanten Maßnahmen. Der politische Dialog trug in Teilbereichen dazu bei, Reformen und Institutionen am Leben zu erhalten, die während der relevanten Legislatur nicht die höchste Priorität der Regierung genossen.

Das Vorhaben hat Grundlagen geschaffen, den Dialog um die Umsetzung der Friedensagenda legislatur-übergreifend mitgestaltet und die vereinbarten Trigger erreicht. Die vom Vorhaben selbstgesteckten Ziele wurden teilweise erreicht, kurz- bis mittelfristige Veränderungen bei der Zielgruppe, welche deren Lebensqualität und Sicherheit verbessern, sind jedoch nur begrenzt nachvollziehbar. Die Erfolge des Vorhabens (Effektivität) werden aufgrund der hohen Komplexität und Langwierigkeit von Friedensprozessen noch als eingeschränkt erfolgreich (3) bewertet. Ein Impact des Vorhabens im Sinne von erhöhtem Frieden, ausgedrückt durch die Reduktion von Gewalt und bewaffneten Auseinandersetzungen (negativer Frieden), ist jedoch nicht nachhaltig zu beobachten (4). Das Gesamtvorhaben wird als „eher nicht erfolgreich“ bewertet.

Insbesondere aus folgenden Gründen blieb das Vorhaben hinter den Erwartungen zurück:

- Die Komplexität und Breite der Reformen, sowie die Anzahl der an der Umsetzung zu beteiligenden Akteure, war absehbar zu hoch, um fokussiert Fortschritte sicherstellen, nachhalten und nachweisen zu können.
- Es gab übergreifende Defizite im Sicherheitsbereich, bei der Abstimmung und Bürgerkommunikation der zahlreichen reformrelevanten Behörden sowie bei der immer noch ausgeprägten Zentralisierung von Entscheidungen trotz vielfältig variierender dezentraler Problemlagen.
- Auch wenn ein Teil der Sektorreformen sich unter der Folgeregierung beschleunigt hat, entstehen in anderen Teilen neue Problemlagen oder bereits erzielte Erfolge werden auf Grund neuer Prioritäten neutralisiert.
- Institutionelle Schwächen und Abstimmungsprobleme zwischen den vielen Fachbehörden – trotz grundsätzlich guter Verankerung und einer Vielzahl von begleitenden Gutachtereinsätzen seitens der FZ – lähmten die Umsetzung des Abkommens.
- Der Aufbau eines neuen Katasters und der Zugang von Bedürftigen zu Land sind langfristige Vorhaben, die erhebliche Verfahrensreformen, Pragmatismus und Bürgernähe erfordern, um beschleunigt wirksam zu werden. Diese Voraussetzungen sind aktuell in Kolumbien nicht ausreichend erfüllt.
- Im Bereich Ausgleich und Entschädigung der Opfer des Konflikts wurden Fortschritte erzielt, diese werden jedoch durch die weiter zunehmende Zahl der anerkannten Opfer und die vielfältigen Problemlagen gebremst, von denen einige mit der sich verschlechternden Sicherheitslage verbunden sind. Von der Zunahme neuer bewaffneter Konflikte sind auch die Bemühungen betroffen, die Governance in Konfliktgemeinden zu verbessern.
- Der Zugang zu Informationen über die Umsetzung des Friedensabkommens ist über das System SIPO grundsätzlich gegeben, aber die Steuerungsbehörde DNP legt den Schwerpunkt auf immer neue methodische Verfeinerungen, während zu vielen Themen nicht einmal grundlegende Daten oder Zeitreihen verfügbar und Vergleichbarkeit von Daten über die Zeit erschwert sind.

- Die entwicklungspolitische Wirksamkeit im Sinne der Umsetzung des Friedensabkommens und einer Senkung der Gewalt gegen Menschen ist noch nicht gegeben; diese hat im Berichtszeitraum zwar viel Aufmerksamkeit erfahren, aber das Reformtempo nimmt ab und die Gewalt reduziert sich nicht nachhaltig.
- Die aktuell eingeschränkte Kontrolle der Regierung über Teile der ländlichen Gebiete, die sich zunehmend verschärfende Sicherheitslage und das Herausbilden neuer bewaffneter Gruppen schränkt die Wahrscheinlichkeit von nachhaltigen Wirkungen bei Landreformen und Governance der Landgemeinden ein ebenso wie eine Rückkehr von Opfern und Demobilisierten in ihre Ursprungsgebiete. Alle betrachteten Reformfelder benötigen eine verstärkte politische und finanzielle Rückendeckung durch die Gebietskörperschaften.

Beitrag zur Agenda 2030

Das Vorhaben ordnete sich per Konstrukt sehr gut in den Bezugsrahmen der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) der Vereinten Nationen ein, insbesondere SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Die finanzierten Reformen/ Maßnahmen haben einen logischen Bezug zu diesem Ziel.

Methodik

Evaluierungsmethodik

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Das Ziel der Evaluierungen (Erkenntnisinteresse) besteht vor allem darin, Wirkungen zu messen, Rechenschaft abzulegen, Transparenz zu fördern und institutionelles Lernen zu ermöglichen.

Typ der Evaluierung:

Reise ins Projektgebiet.

Kernfragen der Evaluierung gemäß der Evaluierungskonzeption:

- Spiegeln die Reformmaßnahmen, die für die Policy Matrix, die Trigger und die Outcome-Indikatoren ausgewählt wurden, in repräsentativer Weise die Schwerpunkte der über 500 Vereinbarungen im Friedensabkommen wider? Ist die Auswahl relevant und nachvollziehbar? Bauen die inzwischen drei PBL-Konzeptionen zu diesen Reformen aufeinander auf?
- Sind die Mittel des PBL über den Finanzausgleich („Sistema de Participaciones“) oder andere Transfermechanismen auch an die Gebietskörperschaften geflossen und standen sie dort für zusätzliche friedenswirksame Maßnahmen zur Verfügung?
- Ist es gelungen, privatwirtschaftliche Akteure und Zivilgesellschaft (insbesondere ehemalige Milizionäre / Guerillas aller bewaffneten Gruppen, Drogenmafia, Vertriebene, Gewaltbetroffene) erfolgreich in die Reformen einzubinden? Was war der Preis dafür? Benefits im weiteren Sinne: für die Opfer, damit ihnen Gerechtigkeit widerfährt und für die Gewaltakteure, damit sie den Frieden vorziehen.
- Ist es gelungen, Kompetenzen und Performance der Kreis- und Kommunalverwaltungen auch in ärmeren und konfliktbetroffenen Gebieten so nachhaltig zu stärken, dass Gewaltakteure und Gegner struktureller Reformen (Spoiler) zurückgedrängt werden?
- Inwieweit wurden Outcome und Impact der Friedensreformen durch externe Faktoren, insbesondere COVID, alte und neue Gewaltakteure, veränderte politische Prioritäten und unvollständige Kontrolle des Territoriums beeinflusst?
- Inwieweit hat die Heterogenität der Rahmenbedingungen in den verschiedenen Landesteilen die Umsetzung sowie Ergebnisse und Wirkungen beeinflusst? Ist das Stadt-Landgefälle überwunden worden?
- Wurden durch polizeiliche Maßnahmen geschützte Räume für die Umsetzung der Friedensreformen geschaffen?
- Sind die Schwerpunkte des PBL für die Legislatur 2018-22 auch für die Nachfolgeregierung handlungsleitend und wie wirkt sich ggf. eine Veränderung der Schwerpunkte auf die Nachhaltigkeit des Vorhabens aus?

Nicht-öffentliche (interne) Dokumente

Interne Projektdokumente, sekundäre Fachliteratur, Strategiepapiere, Kontext-, Landes- und Sektoranalysen, Medienberichte.

Datenquellen und Analysetools

- Das Endgültige Friedensabkommen (EFA) und der zugehörige Umsetzungsplan Plan Marco de Implementación (PMI)
- Planes Nacionales de Desarrollo (für die Legislatur 2019-22 sowie die Folgeperiode 2023-26)
- Relevante CONPES (Policypapiere) und politische Strategien, insbesondere die Opferpolitik
- Interne Unterlagen der KfW, inklusive Schulz-Heiss (2022).
- Monitoringdaten der staatlichen Systeme (insbesondere Sinergia und SIPO)
- Berichte von relevanten NGOs (insbesondere PARES)
- Informationen der GIZ im Friedensbereich (Vorhaben ProPaz) auf regionaler Ebene.

Besuchte Projektstandorte

- Besuche von Regional- und Kommunalbehörden im Departament Meta (Verwaltungssitz Villavicencio und Kommune Puerto López) sowie Treffen mit einer Basisorganisation afrokolumbianischer Frauen
- Besuch eines Kooperationspartners der GIZ im Friedensbereich (Vorhaben ProPaz) auf regionaler Ebene (Bürgerbüro Puerto Lopez, für die Betreuung der Opfer des Konflikts zuständig)
- Besuch eines Konfliktstandorts in einem Schutzgebiet (Kommune La Macarena im Departament Meta); das Departament Meta ist eines von 32 Departamentos, welches stark von bewaffneten Auseinandersetzungen betroffen ist. x

Interviewpartner und -modalität (persönlich, virtuell/telefonisch, schriftlich)

KfW, Projektträger DNP (Subdirección de Crédito, Subdirección de Ordenamiento Territorial, Subdirección de Presupuesto, Dirección Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales), Ministerio de Igualdad, GIZ Pro-Rural und Propaz Villavicencio, PNN, Finanzministerium MHCP, World Bank, PNNC, IGAC Villavicencio, Repräsentanten der Kommune Puerto Lopez, Basisorganisation Asociación de Afrocolombianos, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Landbehörde ANT.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung

- Die Führungsebene der Trägerbehörde DNP war während der Evaluierung stark durch die Vorbereitung des nächsten PBL und weiterer FZ-Missionen ausgelastet. Gespräche zu allen ausgewählten Reformthemen mit Fachkräften, Consultants oder Vertretern reformrelevanter Behörden kamen zustande, standen aber teilweise unter erheblichem Zeitdruck und konnten nicht für alle Behörden auf allen relevanten Regierungsebenen geführt werden (national, regional, kommunal).
- Die staatlichen Monitoringsysteme waren nicht zu allen Themenfeldern gleichermaßen aktuell und aussagekräftig. Dies betrifft insbesondere die Verfügbarkeit quantitativer Daten für große Grundgesamtheiten wie z.B. die Gesamtheit der Opfer des Konflikts. Auch die zuständigen Fachbehörden veröffentlichen nicht immer detaillierte Berichte zu dem im PBL priorisierten Themen. Dies wurde durch eine möglichst große Bandbreite an qualitativen Informationen ausgeglichen.
- Die Auswahl der besuchten Standorte und reformrelevanten Behörden musste an die verfügbare Zeit, logistische Erwägungen und die Sicherheitslage angepasst werden. Kommunen in Konfliktgebieten (sogenannte PDET) konnten nicht besucht werden.
- Der Programmcharakter von PBLs (die in Serie geplant und strukturiert werden) weicht von der Logik der Stichproben für EPEs ab. Da die ursprünglich vorgesehene dritte Phase des PBL während der Legislatur Duque nicht durchgeführt wurde, sondern zusammen mit zwei weiteren PBLs auf die Folgelegislatur verschoben wurde, lässt sich methodisch nicht zweifelsfrei isolieren, welche Wirkungen eingetreten wären, wenn diese dritte Phase früher ausgezahlt worden wäre.

Bewertungsmethodik

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird mit Ausnahme des Nachhaltigkeitskriteriums eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
- Stufe 6** gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs 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 sowohl die Zielerreichung auf Outcome-Ebene (Effektivität) und Impact-Ebene als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Impressum

Verantwortlich: Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank

FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis

Anlage: Zielsystem und Indikatoren (Outcome Ebene)	2
Anlage: Zielsystem und Indikatoren (Impact Ebene)	3
Anlage: Projektmaßnahmen und Ergebnisse	4
Anlage: Ausführungen zur Erfüllung der Outcome-Indikatoren in den vier Reformfeldern	11
Anlage: Beobachtungen zur Fortführung der Ergebnisse	17
Anlage: Ex-post-Evaluierungsmatrix	19

Anlage: Zielsystem und Indikatoren (Outcome Ebene)

Outcome Ebene

Ziel und Indikatoren	Bei Prüfung	Bewertung der Angemessenheit (Ziel, Indikatoren, Zielwert) und Nutzung in EPE	Bei EPE (falls modifiziert)
Outcome-Ziel	Ziel des Vorhabens war es, zur Implementierung der Friedensagenda nach Abschluss des Friedensabkommens mit den FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) notwendige institutionelle und strukturelle Reformen zu unterstützen und der kolumbianischen Regierung finanzielle Ressourcen zu deren Implementierung zu günstigen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.	Nicht angemessen, da auf Output-Ebene.	Die vereinbarten Reformmaßnahmen (Outcomes) des Friedensabkommens EFA werden umgesetzt, insbesondere im Bereich Opferschutz und -ausgleich, Katasterwesen-Entwicklung und Landtitelvergabe, sowie Monitoring der Umsetzung des Abkommens
Indikator 1	Anzahl neuer Bodenrechtstitel zugunsten bestehender privater Nutzer [akkumuliert seit 2019*]	Angemessen, aber Präzisierungsbedarf: ländliche Konfliktregionen, genderspezifische Daten wünschenswert; Senkung des Zielniveaus sinnvoll, weil schon bei AK 2020 substanzielle Verzögerung absehbar war.	(1a) % der Kommunen in denen das Kataster vollständig aufgebaut ist. (1b) Steigerung der durch die Landagentur vergebenen Bodenrechtstitel: Anzahl vergebener Titel und Fläche zugunsten bestehender und rückkehrender privater Nutzer unter besonderer Berücksichtigung von Konfliktgebieten, Gender und indigenen Gebieten.
Indikator 2	Unterschied in dem vom aktualisierten <u>Katasterwesen</u> erfassten Land zwischen den 170 besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen und dem Landesdurchschnitt (in Prozentpunkten).	Angemessen aber Verständlichkeit eingeschränkt. Funktionsfähigkeiten der Katasterämter in Konfliktgebieten ist wichtige Voraussetzung für die Überwindung von Landkonflikten, die wiederum eine Ursache für die Gewalt sind. Bei Interpretation auch die absoluten Werte beachten, so dass bspw. eine Verschlechterung in anderen Landesteilen nicht als Verbesserung der besonders vom Gewaltkonflikten betroffenen Landkreise gewertet wird.	(1c) Verbesserte Leistungsfähigkeit der 170 Kreisverwaltungen in Konfliktgebieten im Vergleich zum Landesdurchschnitt am Beispiel des von den Katasterämtern erfassten Landes in %
Indikator 3	Beitrag zur <u>Opferentschädigung</u> Gesamtzahl der Opfer, die in ihre Heimatgemeinde zurückkehren oder in eine neue Gemeinde integriert werden konnten.	Angemessen, genauere Aufschlüsselung der Daten wünschenswert.	
Indikator 4	Prozentsatz der vom System zur Nachverfolgung der Implementierung des Friedensabkommens (SIIPO) erfassten und publizierten Fortschrittsindikatoren des Rahmenplans zu dessen Implementierung (PMI)	Angemessen. Verfügbarkeit von vergleichbaren Informationen ist essenziell zur Beurteilung der Umsetzung der Friedensreformen	

Anlage: Zielsystem und Indikatoren (Impact Ebene)

Impact Ebene

Ziel und Indikatoren	Bei Prüfung	Bewertung der Angemessenheit (Ziel, Indikatoren, Zielwert) und Nutzung in EPE	Bei EPE (falls modifiziert)
Impact-Ziel	Das am 24. November 2016 unterzeichnete „endgültige Abkommen zur Beendigung des Konfliktes und Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“ ist zu signifikanten Teilen umgesetzt. Bei Vorhabenabschluss existierte kein EZ-Programm mehr.	Das Ziel liegt auf Outcome-Ebene, deswegen unangemessen. Ein Impact-Ziel „Frieden“ wäre generell sehr ambitioniert für die begrenzte Dauer des PBL, weswegen das neue Ziel als Tendenz hin zu Frieden und weniger Gewalt formuliert wird.	Erhöhter Frieden, ausgedrückt durch die Reduktion von Gewalt gegen Personen und bewaffneten Auseinandersetzungen (negativer Frieden).
Indikator 1	Anteil der 104 Verpflichtungen („disposiciones“) im Handlungsfeld („punto“) I (Umfassende Ländliche Reform) des Friedensabkommens, bei deren Umsetzung das von der kolumbianischen Regierung und der FARC-Partei mit dem Monitoring betraute Kroc-Institut für internationale Friedensforschung Fortschritte attestiert.	Grundsätzlich angemessen, aber bezogen auf Outputs und Outcome und das vollständige Reformprogramm.	Wird nicht genutzt.
Indikator 2	Anteil der 90 Verpflichtungen im Handlungsfeld V (Opfer des Gewaltkonfliktes) des Friedensabkommens, bei deren Umsetzung das Kroc-Institut für internationale Friedensforschung Fortschritte attestiert.	Grundsätzlich angemessen, aber bezogen auf Outputs und Outcome und das vollständige Reformprogramm. Methodische Schwächen.	Wird nicht genutzt.
Indikator 3	Anteil der 84 Verpflichtungen im Handlungsfeld VI (Mechanismen zur Umsetzung, Verifizierung und Legitimation des Friedensabkommens), bei deren Umsetzung das Kroc-Institut für internationale Friedensforschung Fortschritte attestiert.	Grundsätzlich angemessen, aber bezogen auf Outputs und Outcome und das vollständige Reformprogramm.	Wird nicht genutzt.
Indikator 4	Anteil der 130 als gender-relevant klassifizierten Vereinbarungen, bei deren Umsetzung das von der kolumbianischen Regierung und der FARC-Partei mit dem Monitoring betraute Kroc-Institut für internationale Friedensforschung Fortschritte attestiert.	Grundsätzlich angemessen, aber bezogen auf Outputs und Outcome und das vollständige Reformprogramm.	Wird nicht genutzt.

Anlage: Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Bei einem PBL werden die ergriffenen Reformmaßnahmen in einer Politik Matrix dargelegt. Diese gibt einen Überblick über die – in diesem Fall vier – großen Reformbereiche des PBL, benennt zugehörige politische Maßnahmen sowie die Auszahlungsvoraussetzungen. Die Erreichung der Trigger wird vor Auszahlung überprüft. Wie auch in anderen PBLs beinhaltet die Politik Matrix des hier evaluierten Vorhabens eine Mischung aus Input, Output und Outcome.

Das Regierungsprogramm formuliert übergeordnete Ziele für die jeweiligen Legislatur. Die Umsetzung erfolgte jedoch über eine Vielzahl von administrativen und investiven Maßnahmen, von denen nur ein Teil in die jeweilige Legislatur fällt. Der Wirkungszusammenhang der Politikmaßnahmen mit den konkreten Lebensbedingungen der Bevölkerung Kolumbiens wird in der Policy Matrix dadurch hergestellt, dass jeden Reformschritt mit einem im PND formulierten Entwicklungsziel in Bezug gesetzt wird.

Eine Besonderheit der Friedens-PBLs in Kolumbien besteht darin, dass sie sich grundsätzlich auf die sechs Handlungsfelder und über 500 Vereinbarungen des Friedensabkommens EFA und des darauf aufbauenden Umsetzungsplans PMI beziehen, die über 15 Jahre Legislatur-übergreifend umgesetzt werden sollen. Dennoch hat jede Regierung innerhalb dieser Zeitspanne die Möglichkeit, eigene Akzente zu setzen. Es kann z.B. die Umsetzung bestimmter Vereinbarungen des Friedensabkommens zurückgestellt werden und andere können beschleunigt oder weiter ausdifferenziert werden. Hier kann der politische Dialog wirksam werden.

Die FZ-Missionen zur Verifizierung der Trigger für die Auszahlung entsprechen der AK bei einem FZ-Investitionsvorhaben, da das Vorhaben nach Auszahlung weitgehend als abgeschlossen gilt. Eine grundsätzliche methodische Herausforderung ergibt sich daraus, dass viele Regierungsstellen nur jährlich über budgetrelevante Umsetzung berichten. Es kommt daher bei Maßnahmen, die Investitionen beinhalten oder bei denen das Monitoring aus anderen Gründen nicht tagesaktuell ist, zu einer zeitlichen Lücke zwischen der gewünschten Indikatorerfüllung vor Auszahlung und der administrativen Möglichkeit, korrekt zu berichten. Daher kann der Gesamterfolg des Regierungsprogramms oder auch nur der Teilerfolg vieler Maßnahmen zum Zeitpunkt der AK nur eingeschränkt beurteilt werden.

In dieser Anlage wird ein Überblick über dieses System gegeben, zu dem im EPE-Hauptbericht vertiefende Angaben gemacht werden.

1. Auszahlungsvoraussetzungen und Monitoringmechanismen

Die kolumbianische Regierung hat für die Umsetzung der Friedensagenda im nationalen Entwicklungsplan PND der jeweiligen Legislaturperiode konkrete Ziele definiert und diese mit Indikatoren bestückt, deren Fortschritte im Monitoring-System „Sinergia“ der Nationalen Planungsbehörde DNP sowie in einem themenspezifischen Legislatur-übergreifenden System SIIPO dokumentiert werden¹. Für das Sektorreformprogramm wurden FZ-seitig auf Outcome- und Impactebene einige Indikatoren des PND 2018-22 ausgewählt, die geeignet waren, Fortschritte und Wirkungen in wesentlichen Handlungsfeldern des PBL aufzuzeigen.

Die Monitoringabteilung des DNP (Departamento de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DSEPP) wählt eigenständig aus, über welche Indikatoren in welcher Ausführlichkeit berichtet wird, wobei auch verschiedene Maßnahmen zusammengefasst werden können. Des Weiteren berichtet das DNP im System Sinergia nur über die Ziele und Indikatoren der jeweils aktuellen Legislatur. Hier setzt ergänzend das speziell für die Friedensagenda etablierte System SIIPO an, welches mit Sinergia verlinkt ist, aber entlang der 6 Handlungsfelder des PMI berichten soll.

Tabelle 1 illustriert die Auszahlungsvoraussetzungen/ Trigger für die Phasen I und II des PBL. Die dort aufgeführten Maßnahmen mussten erfüllt sein, damit die Darlehen ausgezahlt werden konnten. Die Frist zwischen der Diskussion über diese Maßnahmen und die Auszahlung des Darlehens lag bei maximal einem Jahr. Die Auszahlungsvoraussetzungen bezogen sich daher überwiegend auf die Erarbeitung von Konzepten, Berichten oder anderen Papieren, die nicht dem parlamentarischen Verfahren unterliegen, um Verzögerungen bei der Auszahlung zu vermeiden.

Das hier evaluierte Vorhaben weist im Hinblick auf die Gestaltung der Trigger mehrere Besonderheiten auf, mittels derer versucht wurde, die Finanzflüsse der Regierung zu steuern, während das PBL selber kein Earmarking aufweist:

- Den Bezug zu einem Darlehen der Weltbank und einem weiteren der IDB, mittels dessen eine Pilotphase für den Aufbau eines umfassenden Katasterwesens finanziert werden sollte, auf das sich wiederum einer der Outcome-Indikatoren des Vorhabens bezog
- Die Verpflichtung, mittels einer Zuordnung friedensrelevanter Ausgaben im Haushaltsplan (budget tracking, trazador de paz) die Voraussetzungen für den Schutz dieser Positionen im Fall von Haushaltskürzungen zu schaffen

¹Sinergia erhebt selbst keine Daten, sondern bezieht diese von den Fachbehörden. Das Monitoring-Team des DNP (DSEPP) leistet mit hohem Anspruch methodische Vorarbeit und versucht aussagekräftige Indikatoren zu formulieren. Es geschieht jedoch öfter, dass Indikatoren im Entwicklungsplan noch nicht ausformuliert sind und / oder Fachbehörden die vom DNP gewünschten Daten nicht aktuell zuliefern können oder Referenzdokumente nicht zur Verfügung gestellt werden. Ferner ist die Regierung nicht verpflichtet, Indikatoren über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus zu messen und zu dokumentieren. Dies setzt der Verifizierung der Indikatoren durch nationale Systeme Grenzen. Aus diesem Grund wurde das Informationssystem SIIPO eingerichtet, welches die Umsetzung der Vereinbarungen des Friedensabkommens über die Legislatur hinaus messen soll.

- Die Verpflichtung, bestimmten im Friedensprozess als wichtig erachteten Institutionen ein gewisses Budget zuzuweisen; es handelte sich um Institutionen, die der Regierung während der Laufzeit des PBL weniger wichtig waren
- Die Verpflichtung, ein gewisses Mindestmaß an Investitionsmaßnahmen in Konfliktgebieten umzusetzen

Die im folgenden aufgeführten Trigger waren nicht identisch mit den Outcome-Indikatoren des FZ-Vorhabens. Letztere wurden aus einer weiteren Tabelle, der sog. Results Matrix, abgeleitet, bezogen sich aber ebenfalls auf den Entwicklungsplan der Legislatur Duque.

Tabelle 1: Politikaktionen/ Auszahlungsvoraussetzungen des PBL, Phase I und II

Komponente	Auszahlungsvoraussetzungen (Trigger) Phase I gemäß Nummer der zugehörigen Politikmaßnahme
1: Raumordnung einschließlich Zugang zu Land und dessen produktiver Entwicklung	(1.1.1.2) Die Nationalregierung verabschiedet die Reform des nationalen Geographie-Instituts IGAC, das die Oberaufsicht über ein dezentralisiertes Katasterwesen übernimmt.
1: Raumordnung einschließlich Zugang zu Land und dessen produktiver Entwicklung	(1.1.2.1) Die Nationalregierung beschafft die (für den Aufbau des Katasters) nötigen Finanzmittel durch den Abschluss von Darlehensverträgen mit der Weltbank und der IDB (Besonderheit).
2.1: Staatliche Präsenz in den Regionen	2.1.1.2 Die Agentur für den Wiederaufbau der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Regionen (ART) entwickelt eine vorläufigen Kostenschätzung der aus dem partizipativen Planungsverfahren hervorgegangenen Investitionsvorschläge in den drei am stärksten nach befragten Sektoren (Straßenbau, Wasserwirtschaft, Elektrifizierung).
2.2: Stärkung der subnationalen Institutionen des Friedensaufbaus	2.2.1.2 Die Nationalregierung räumt den 170 besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen Priorität beim Programm zur Modernisierung des Katasterwesens ein.
3: Opferentschädigung im Sinne des Gesetzes 1448 von 2011	3.1.1.2 Das Amt für Opferentschädigung und -Wiedergutmachung (UARIV) trägt mit einem analytischen Rückblick auf 8 Jahre der Implementierung des Opfergesetzes von 2011 zu dessen Novelle bei.
3: Opferentschädigung im Sinne des Gesetzes 1448 von 2011	3.2.1 Die Nationalregierung erarbeitet eine Kostenanalyse der bisherigen Reparationsleistungen als Grundlage einer mittel- und langfristigen Budgetplanung zur Entschädigung und Wiedergutmachung aller Opfer des Gewaltkonfliktes in einem angemessenen Zeitraum.
4: Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus	4.1.1.1 Die Nationalregierung legt Zielgrößen für den Schutz der Haushalte der mit der Implementierung der Friedensagenda betrauten Institutionen in Zeiten allgemeiner Rückgänge der Staatseinnahmen fest (Besonderheit).
4: Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus	4.1.1.2 Die Nationalregierung fördert die Arbeit der JEP, GEV, UBPD und CMH (Institutionen der Sondergerichtsbarkeit für den Frieden) durch die Zuweisung eines Budgets für laufende Ausgaben aus nationalen Quellen (Besonderheit).
Komponente	Auszahlungsvoraussetzungen (Trigger) Phase II gemäß Nummer der zugehörigen Politikmaßnahme (Datenquelle in Klammern)
1: Raumordnung einschließlich Zugang zu Land und dessen produktiver Entwicklung	1.1.1.3 Die Regierung verfügt über mindestens 10 zusätzliche, Katasterstellen auf nationaler und subnationaler Ebene zur Erhebung der Katasterdaten (Verwaltungsbeschluss zur Einrichtung der Stellen)
1: Raumordnung einschließlich Zugang zu Land und dessen produktiver Entwicklung	1.2.3 Die Regierung verfügt über den konzeptionellen Rahmen und das Geschäftsmodell des neuen „Vereinheitlichten Nationalen Systems Ländlicher und Landwirtschaftlicher Informationsbeschaffung und -verarbeitung“ zur Stärkung der Umfassenden Ländlichen Reform (RRI) und hat bis 2021 mit der Einrichtung des Systems begonnen (Webseite für das Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria SNIUA).
2: Stabilisierung der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreise	2.1.3.1 Die Agentur für den Wiederaufbau der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Regionen (ART) setzt mindestens 70% der 500 Infrastrukturvorhaben kleinen Umfangs und geringer Komplexität in Rahmen ihres Programms „Obras PEDT“ um (Liste mit mindestens 350 Projekten, spezifiziert nach Planungs- oder Umsetzungsstand) (Besonderheit).

2: Stabilisierung der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreise	2.2.2 Die Regierung implementiert das Programm zur Modernisierung des Katasterwesens in 36 besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen und leitet dessen Finanzierung in 46 weiteren Landkreisen in die Wege (Bericht über Fortschritte in den entsprechenden Landkreisen) (Besonderheit mit Bezug zur Phase I).
3: Opferentschädigung im Sinne des Gesetzes 1448 von 2011	3.1.1.1 Mehr als 3 Millionen Opfer des Gewaltkonfliktes sind im allgemeinen Systems zur Einstufung von Sozialfällen (Sisben IV) registriert, um in den Genuss der allgemeinen sozial-politischen Leistungen des Staates kommen zu können (Nach Regionen und Opfergruppen strukturierter und quantifizierter Bericht über die Registrierung von Opfern des Gewaltkonfliktes in der zertifizierten Datenbank (Sisben IV)
3: Opferentschädigung im Sinne des Gesetzes 1448 von 2011	3.1.3 Die Regierung führt einen partizipativen Prozess mit den Organisationen der Opfer des Gewaltkonfliktes zur Analyse des Opfergesetzes von 2011 und Vorschlägen zur Novellierung durch und teilt diese mit den Mitgliedern des Übergangsjustizsystems SIVJNR (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición). (Teilnehmerlisten sowie Verlaufs- und Ergebnisprotokolle zum Thema).
4: Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus	4.1.1.1 Die Regierung überwacht die Einhaltung der Zielgrößen für die Zuweisung von Haushaltsmitteln für investive Zwecke an die mit der Implementierung der Friedensagenda beauftragten Institutionen (Trazador de Paz) und veröffentlicht die Ergebnisse (Haushaltsjahr nicht genannt) (Detaillierter Bericht zur Umsetzung der mit der Friedensagenda verbundenen Haushaltsmittel im mehrjährigen Investitionsplan / Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI) (Besonderheit, siehe Phase I).
4: Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus	4.1.1.2 Die Regierung fördert die Arbeit der JEP, CEV, UBPD und CMH durch die Zuweisung eines angemessenen Budgets für deren laufende Ausgaben aus nationalen Quellen im Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsplan versus Plan über die Umsetzung des Haushalts für 2021 und Vergleich zum Vorjahr) (Besonderheit, siehe Phase I).

Quelle: Modulvorschlag (MV) zum FZ-Modul Sektorreformprogramm Friedensagenda Phase I und II (BMZ-Nr. 2018.6714.2) vom 11.07.2019 für Trigger der Phase I und Abschlussbericht der Phase II, Tabelle B3 für Trigger der Phase II (siehe AB v. 14.10.21), Abweichungen der dt. Fassung von der spanischen Fassung des DNP wurden korrigiert anhand der spanischen Anlage zum zugehörigen Rückkehrvermerk der Mission zur Überprüfung der Auszahlungsvoraussetzungen der Phase II vom 26.03.2021

2. Entwicklungen in den vier Reformfeldern

Das Vorhaben umfasste 42 institutionelle und strukturelle Reformmaßnahmen zur Implementierung des Friedensabkommens, darunter insbesondere den Aufbau eines Bodenkatasters und Reformen der Opferentschädigung und -wiedergutmachung sowie die Modernisierung der damit befassten Behörden in Kolumbien.

Reformfeld 1: Raumordnung und Kataster

Die PBL-Komponente 1. Raumordnung einschließlich Zugang zu Land und dessen produktiver Entwicklung, spiegelt eines der Kernthemen des Friedensabkommens („Reforma Rural Integral“, RRI - Umfassende Ländliche Reform) wieder. Ländliche Armut und Ungleichheit gehörten und gehören weithin zu den wichtigsten strukturellen Ursachen des Gewaltkonfliktes in Kolumbien. Fast 90% der Landkreise mit hohem oder sehr hohem Konfliktindex sind ländliche Gebiete, viele davon dünn besiedelt. Hier erreicht die Armutsrate teils mehr als 88%. Die sozialen Unterschiede im Bereich Bildung, Wohnung und Sanitärversorgung sind besonders ausgeprägt, das Straßennetz unterentwickelt, die Land- und Kapitalkonzentration erheblich.

Das Fehlen eines flächendeckenden modernen Katasters wurde als eines der Haupthindernisse bei der Umsetzung der Umfassenden Ländlichen Reform betrachtet. Durch dessen Modernisierung sollte eine sozial inklusive ländliche Entwicklung mit Rechtssicherheit für die Bürger erreicht werden. Die Zuständigkeit für den Aufbau dieses neuen dezentralisierten Katasters auf kommunaler Ebene wurde an das nationale Geographische Institut IGAC übertragen (Politikmaßnahme 1.1.1.2), welches dafür finanziell und administrativ ertüchtigt werden musste. Der Aufbau eines flächendeckenden und rechtssicheren Katasters umfasst den Datenabgleich aller bestehenden (teils manuellen und teils unvollständigen) Systeme. Da diese oftmals widersprüchliche Angaben enthalten, müssen viele Grundstücke neu vermessen und ggf. auch Ausgleichsflächen verhandelt werden. Die Pilotphase dieses komplexen Vorhabens sollte durch Darlehen der Weltbank und der IDB gesichert werden (Politikmaßnahme 1.1.2.1). Für das PBL wurden daher als Outcome-Indikator Fortschritte bei dem Aufbau eines neuen Katasters gewählt.

Im PND 2018 - 2022 und auch in der daraus entwickelten Politikmatrix waren unter dem Oberthema Raumordnung darüber hinaus zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Bodennutzung aufgeführt (insbesondere Investitionen in Bewässerung, Drainage und Uferschutz unter besonderer Berücksichtigung der PDET-Gemeinden).

Weder der Landfonds noch die sonstigen Maßnahmen wurden in die Trigger oder in die Outcomeindikatoren aufgenommen. Aus dieser Schwerpunktsetzung des PBL gegenüber dem breiten formulierten Regierungsprogramm ergeben sich Spielräume für die

Bewertung des Erreichten. Ebenso ist diskutierbar, welches der verschiedenen Reformthemen mehr zur Bekämpfung der Konfliktursachen beizutragen vermag.

Reformfeld 2 Stabilisierung konfliktbetroffener Landkreise und Präsenz des Staates

Bei der Stabilisierung der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreise ging es um die Entwicklung in den 170 vom Gewaltkonflikt besonders betroffenen Kommunen und ihrer Institutionen und das Niveau der staatlichen Dienstleistungen. Diese Gebiete wurden auf der Grundlage des Friedensvertrages von der Regierung in Abstimmung mit den FARC-EP ausgewählt. Explizites Ziel der Regierungspolitik war es, die Kluft zwischen der staatlichen Governance (Angebot staatlicher Infrastruktur und Dienstleistungen) zwischen den besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen und dem Landesdurchschnitt bis 2022 erheblich zu verringern.

Um das zu erreichen, verpflichtete sich die Regierung innerhalb von Phase I des Sektorreformprogramms dazu, die aus dem partizipativen Planungsverfahren hervorgegangenen Investitionsvorschläge in den drei am stärksten nachgefragten Sektoren kurzfristig weiter auszuarbeiten (Politikmaßnahme 2.1.1.2), damit diese zügig implementiert werden können. Diese Maßnahmen war komplementär zum FZ-„Pilot-Investitionsprogramm zur Umsetzung des Friedensabkommens auf lokaler Ebene“ (BMZ-Nr. 2018.6803.3).

Zur Verringerung der Kluft zwischen dem Angebot staatlicher Dienstleistungen zwischen den 170 besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreisen und dem Landesdurchschnitt waren im PND und in der Policy Matrix mehrere prioritäre Sektoren aufgeführt. Für das PBL wurde davon nur ein generelles Bekenntnis zur Priorisierung der PDET-Kommunen aufgenommen sowie eine Schätzung der Kosten von Investmaßnahmen. Als Outcomeindikator wurde aber nur die beschleunigte Entwicklung der PDET-Kommunen bei der Modernisierung des Katasterwesens (Politikmaßnahme 2.2.1.2) hervorgehoben, andere Bereiche der Governance in den PDET wurden im MV nicht thematisiert, da auch regierungsseitig noch kein Indikator festgelegt worden war.

Nach dem Friedensabkommen 2016 sollte ein verfeinertes Verfahren zur vergleichenden Messung der Leistungsfähigkeit der Kommunen (Medición del Desempeño Municipal, MDM-Gestión) entwickelt werden², Dies ist auch geschehen und es liegt eine Querschnittsauswertung für das Jahr 2023 vor, der auch die Komponente Raumordnung umfasst. Städte und Gemeinden werden dabei in 6 Kategorien unterteilt. Die Auswertung beschreibt die Governanceentwicklung in den gewählten Kategorien. Es gibt keine spezifische Auswertung speziell für die Konfliktgebiete bzw. die Landkreise der Kategorie PDET, aber wenig überraschend finden sich in Departamenten mit vielen Konfliktgebieten auch viele Kommunen mit schlechter Governancebewertung. Ebenso schneiden die Kommunen und Landkreise mit niedriger wirtschaftlicher Kapazität auch im Bereich der Raumordnung nicht gut ab. Aus den zur Verfügung gestellten Daten lässt sich aber nicht ableiten, ob dem Aufbau des Katasterwesens in Konfliktgemeinden besondere Aufmerksamkeit zuteilwurde. Überdies sind die Ergebnisse für 2023 wegen methodischer Anpassungen nicht mit denen von 2020/21 vergleichbar³.

² Siehe <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>

³ Siehe https://planeacionnacional-my.sharepoint.com/personal/planeacionterritorial_dnp_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fplaneacionterritorial%5Fdnp%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FMediciones%20de%20Desempe%C3%B1o%202024%2FInforme%20MDM%202023%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fplaneacionterritorial%5Fdnp%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FMediciones%20de%20Desempe%C3%B1o%202024&ga=1

Reformfeld 3. Opferentschädigung

Bei der Opferentschädigung im Sinne des Gesetzes 1448 von 2011, ging es ursächlich darum, einen effektiven Ausgleich für erlittenes Leid im Kontext des Konflikts zu erreichen und den Opfern Gerechtigkeit widerfahren zu lassen⁴. Angesichts des Ausmaßes der durch den langjährigen Konflikt verursachten Gewalttaten wurden die Ansprüche an Opferentschädigung zunächst breit ausgelegt und nicht befristet. Es konnten vielfältige Schäden materieller und immaterieller Art gemeldet werden wie z.B. Vertreibung, Bedrohung, Enteignung, Todesfälle in der Familie, Verlust von Haus oder Land. Es wurden verschiedene Maßnahmen zur rechtlichen und materiellen Entschädigung eingeführt, die darauf abzielten, die Lebensbedingungen der Opfer zu verbessern und so zur sozialen Gerechtigkeit in diesem Bereich beizutragen, darunter Entschädigungen, Schuldenerlass, Projektförderungen und Wohngeld. Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Merkmalen, darunter aufgrund des Alters, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder einer Behinderung rechtlich besonders berücksichtigt.

Mit diesem Gesetz wurde ein System der Unterstützung und des umfassenden Ausgleichs für Opfer (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV) eingeführt, welches auch die Rückgabe von Ländereien an Vertriebene vorsah. Die Anspruchsberechtigung begann mit dem Stichtag 1. Januar 1985 (für Betroffene von Landenteignungen mit dem 1. Januar 1991). Es war vorgesehen, dass der kolumbianische Staat die die rechtliche und materielle Rückgabe von Land an die Enteigneten und Vertriebenen ermöglicht. Sofern eine Rückgabe nicht möglich ist, sollte eine entsprechende Entschädigung gezahlt oder ein gleichwertiges Stück Land angeboten werden. Damit hat das Gesetz bei Millionen von Menschen große Erwartungen geweckt.

Das Gesetz 1448 war jedoch losgelöst von den Instrumenten allgemeiner Sozialpolitik des kolumbianischen Staates für arme und bedürftige Mitbürger konzipiert worden. Zu Beginn der für diese EPE primär relevanten Legislatur Duque wurde deutlich, dass die Bearbeitung dieser Ansprüche Jahrzehnte in Anspruch nehmen könnte. Die fehlende Aktualisierung des allgemeinen Systems zur Einstufung von Sozialfällen (Sisbén IV) unter Einbeziehung der Opfer des Gewaltkonfliktes, Lücken in der gegenwärtigen Gesetzeslage, Ineffizienzen in der Behörde für Opferentschädigung und Wiedergutmachung (UARIV) und fehlende Aufarbeitung der bisherigen Reparationsleistungen trugen dazu bei, dass sich eine Entschädigung und Wiedergutmachung aller Opfer des Gewaltkonfliktes in einem angemessenen Zeitraum als unmöglich erwies.

Vor diesem Hintergrund war die im Rahmen von Phase I des Sektorreformprogramms erstellte Analyse zur Anwendung des Opfergesetzes eine wichtige Voraussetzung für dessen Novelle (Politikmaßnahme 3.1.1.2). Zusätzlich sollte die Regierung eine Kostenanalyse der bisherigen Reparationsleistungen als Grundlage einer mittel- und langfristigen Budgetplanung erarbeiten, um den Opferausgleich zu beschleunigen und in realistische Bahnen zu lenken (Politikmaßnahme 3.2.1). Es wurde angestrebt, die Leistungen für die Opfer des Konflikts mit denen anderer bedürftiger Gruppen in ähnlicher Lage abzugleichen und bislang noch nicht aufgeführte Bedarfslagen aufzunehmen. Im Zuge einer Verwaltungsreform sollten die Zuständigkeiten der Opferbehörde geklärt und ggf. neue Zuständigkeiten für die Rückgabe von Land etabliert werden, um Ausgleichszahlungen durch einheitliche Berechnungsgrundlagen gerechter zu gestalten. Vor diesem Hintergrund wird der Outcome des PBL in diesem Bereich bewertet.

Die Beobachtung der Umsetzung des Friedensabkommens durch verschiedene öffentliche und private, in- und ausländische Organisationen lässt jedoch erkennen, dass die Regierung trotz verschiedener Novellen des Opfergesetzes⁵ Schwierigkeiten hat, schnelle Fortschritte bei der Formalisierung und Titulierung von Land zugunsten von Bauern mit wenig oder gar keinem Land gebracht zu erzielen. Neben der operativen Schwierigkeit, den Landfonds mit tatsächlich verfügbaren Ländereien zu bestücken, sind exemplarisch folgende Probleme zu nennen:

- Die Situation von Bauern, indigenen Völkern und afrokolumbianischer Bevölkerung, die gewaltsam aus Gebieten vertrieben wurden, welche Teil des Nationalen Schutzgebiete-Systems (SINAP) sind, sowie von unbebauten Flächen in Gebieten, die gemäß den Parametern des Gesetzes Nr. 2 von 195918 als Waldreservate gelten⁶.
- Praktische Probleme des Gesetzes 1448 bestehen bei der Umsetzung von Gerichtsurteilen, die sich auf die Rückgabe von Grundstücken beziehen. Untersuchungen der Organisation „De justicia“ zeigen, dass Unzulänglichkeiten von Ermittlungsfehlern bis hin zur Nichteinhaltung der in einem Urteil oder einer nachfolgenden Entscheidung angeordneten Entschädigungsmaßnahmen reichen.
- In richterlichen Entscheidungen angeordnete Entschädigungsmaßnahmen erfordern die Kooperation verschiedener staatlicher Stellen, damit die von der Entscheidung begünstigten Geschädigten tatsächlich von ihr profitieren. Unter anderem sind die

⁴ Im Juni 2011 wurde unter der Regierung von Juan Manuel Santos das „Gesetz für Opfer und zur Rückgabe von Boden“ (Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras) verabschiedet, um Millionen von Menschen zu unterstützen, die seit dem 1. Januar 1985 unter den Folgen des Konfliktes gelitten hatten. Im Umgang mit den Opfern des internen bewaffneten Konfliktes bedeutet das Gesetz eine historische Zäsur: Mit seiner Verabschiedung erkannte der Staat nicht nur formell die Existenz eines bewaffneten Konfliktes innerhalb seiner Landesgrenzen und folglich seine Schutzverantwortung gegenüber Millionen von Konfliktopfern an, sondern er schuf erstmals auch ein einheitliches Verfahren zur Entschädigung aller Gruppen von Opfern und Überlebenden des Konfliktes mitsamt einer eigenen, in großen Teilen völlig neuen Institutionenlandschaft. In diesem Zusammenhang wurden auch Mechanismen der Übergangsjustiz (Justicia Transicional) geschaffen, die es den Opfern erleichtern sollte, adäquate staatliche Unterstützung zu erhalten. Die Erhaltung dieser Mechanismen war eine der Auszahlungsmechanismen des PBL.

⁵ Zu nennen sind hier die Novellen Ley 2078 von 2021 und Ley 2343 von 2023, und Ley 2421 von 2024 Quellen: <https://kolko.net/wp-content/uploads/2015/01/Amnesty-International-Kolumbien-Gesetz-1448-von-2011-November-2014.pdf>, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=227890>

⁶ Gemäß dem Dekret 440 von 2016, das eine anderslautende Regelung aus dem Vorjahr änderte, die das Funktionieren der Behörde für Rückgabe von Flächen der Landwirtschaft, Fischerei und die ländliche Entwicklung (Unidad de Restitución de Tierras) regelt, werden Rückgabeanträge für diese Art von Land von der staatlichen Einrichtung nicht zur formellen Prüfung angenommen.

Opferbehörde UARIV, verschiedene Ministerien, das kolumbianische Institut für Familienfürsorge (ICBF), der Nationale Lehrlingsdienst (SENA), die Stadtverwaltungen und die Gouvernorate verpflichtet, sich um die Geschädigten zu kümmern. Untersuchungen stellen aber vielfach mangelnde Effizienz bei der Umsetzung der gerichtlichen Entscheidungen fest.⁷

- Das explizite Versprechen, dass das Gesetz 1448 die Nichtwiederholung solcher Rechtsverletzungen garantieren würde, hat sich bisher nicht erfüllen lassen. Ein Großteil der Schwierigkeiten bei der Betreuung der Gemeinschaften, die in den Genuss von Restitutionsurteilen gekommen sind, ist darauf zurückzuführen, dass in den betreffenden Regionen noch immer Gewalt und Konflikte herrschen.
- Der Restitutionsprozess sieht kein Verfahren im Umfang mit Zweitbesitzern vor: Hier handelt es sich um Personen, die Land gekauft haben, das später im Rahmen der Restitution von Opfern mit der Begründung zurückgefordert wurde, sie hätten unter dem Druck des bewaffneten Konflikts verkauft. Für die betroffenen Zweitbesitzer ist das Gesetz 1448 quasi zu einem Enteignungsmechanismus geworden, da es keine praktischen Lösungen für diejenigen vorsah, die sich bei diesen Transaktionen als gutgläubig und schuldlos (*buena fe exenta de culpa*) erwiesen hatten
- Hier wiederholt sich das Grunddilemma des Opfergesetzes, welches die Opfer des Konflikts über ebenfalls betroffene andere vulnerable Bevölkerungsgruppen stellt. Das Gesetz sieht nicht vor, dass einige dieser neuen Nutzer der betroffenen Grundstücke auch Personen sein könnten, die sich in einer ähnlichen oder sogar noch schlimmeren Situation befinden als derjenige, der das Land zurückfordert, und die daher ihrerseits Schutz- oder Unterstützungsmaßnahmen verdienen, auch wenn sie in einigen Fällen keinen Einspruch innerhalb des Prozesses erheben. Dieses Regelungsvakuum ist eines der wichtigsten rechtlichen Probleme, mit denen der Landrückgabeprozess in seiner juristischen Phase von Beginn an konfrontiert war und bis heute ist. Darüber hinaus spiegelt die Situation der gefährdeten Zweitnutzer die komplexe Dynamik des bewaffneten Konflikts in Kolumbien und die enormen Defizite bei der gerechten Verteilung von Boden im Land wider.

Reformfeld 4. Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus

Bei der Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus geht es um die finanzielle Absicherung, Effizienz und Transparenz der mit der Umsetzung der Friedensagenda betrauten Institutionen auf nationaler Ebene. Die Regierung hatte sich im Legislatur 2018-2022 zum Ziel gesetzt, dass staatliche Institutionen ihre Planungen in hohem Maße erfüllen, und dass die Bevölkerung Kolumbiens die Fortschritte bei der Umsetzung der Friedensagenda kennt und anerkennt.

Ein wichtiges Risiko liegt darin, dass die Mittel der mit der Implementierung der Friedensagenda betrauten Institutionen in Zeiten allgemeiner Rückgänge der Staatseinnahmen übermäßig beschnitten werden. Aus diesem Grund sind in der Politikmatrix des PBL-Zielgrößen für den Schutz der Haushalte und einiger mit der Implementierung der Friedensagenda betrauten Institutionen enthalten (Politikmaßnahme 4.1.1.1). Dabei soll insbesondere die Arbeit der nicht der Regierung unterstehenden Institutionen der Sondergerichtsbarkeit (z.B. JEP, CEV und UBPD) durch die Zuweisung entsprechender Haushaltsmittel gesichert werden (Politikmaßnahme 4.1.1.2).

Eine effizientere Arbeit der Opferentschädigung wird auch dadurch erschwert, dass das "Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas" (SNARIV), das vom Staat bereits vor dem Friedensabkommen ins Leben gerufen wurde, praktisch losgelöst von dem mit ähnlichen Aufgaben betrauten "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición" (SIVJNR) arbeitete, das mit Beteiligung der FARC aus dem Friedensabkommen hervorgegangen war. Dies führte zu einer Verdoppelung von Aufgaben und Verunsicherung der Opfer. Deswegen sollte die staatliche Opferbehörde UARIV im Rahmen von Phase I des Sektorreformprogramms ein operatives Verfahren zur Verzahnung beider Systeme vorschlagen (Politikmaßnahme 4.1.2.1).

Die Zusammenführung der Datenbanken war sinnvoll, nicht nur zur effizienteren Umsetzung der Friedensagenda, sondern auch in vielen anderen Bereichen der staatlichen Verwaltung. Der für das PBL gewählte Outcomeindikator bezog sich aber nicht auf die erfolgreiche Verankerung einer Verwaltungs- und Verfahrensreform, sondern auf die Rückkehr und Reintegration der Opfer. Die Zwischenschritte, wie die Rückgabe von Land konkret beschleunigt werden sollte und wie die Opfer Sicherheitsgarantien erhalten können, wurden nicht explizit benannt. In Anbetracht der kurzen Laufzeit des PBL waren dies keine optimalen Voraussetzungen für die Zielerreichung.

Zum zweiten sollte die Verfügbarkeit von Informationen zur Umsetzung der Friedensagenda verbessert werden: die fehlende Verzahnung der Monitoringsysteme für den Nationalen Entwicklungsplans PND (SINERGIA) einerseits und den Rahmenplan zur Implementierung des Friedensabkommens PMI (SIIPO) andererseits erschwerte eine zeitnahe und nutzerfreundliche Information der Bevölkerung über die Fortschritte bei der Umsetzung der Friedensagenda. Zu diesem Zweck sollen Indikatoren verfeinert und zusammenfassende Berichte über die Umsetzung des PMI veröffentlicht werden. Der zugehörige Outcomeindikator bezog sich auf die Verfügbarkeit von Informationen im System SIIPO. Dies ist unmittelbar plausibel, birgt aber ein gewisses Dilemma: Je komplexer und zielgenauer die Indikatoren, umso geringer die Wahrscheinlichkeit, dass sie zeitnah verifizierbar sind. Das PBL hat hier die Prioritätensetzung

⁷ Siehe Diego Restrepo Echeverri, Un recorrido sobre la legislación de tierras en Colombia, in Tierras, La raíz del conflicto, Bogotá, 2022, zit. nach Rank/Schenk 2024

offengelassen. Der Verzicht auf einen Outcome-Indikator zum Schutz friedensrelevanter Budgetposten erschwert die nachträgliche Verifizierung dieser nicht ganz unwichtigen Variable.

Anlage: Ausführungen zur Erfüllung der Outcome-Indikatoren in den vier Reformfeldern

Reformfeld 1: Raumordnung und Kataster

Das Vorhaben formulierte zur Messung des Fortschritts in diesem Reformbereich ursprünglich den Indikator „Anzahl neuer Bodentitel zugunsten bestehender privater Nutzer [akkumuliert seit 2019*]. Der Status bei PP 2018 wurde festgelegt auf 1.056, der Zielwert für 2022 auf 24.350 und der Status bei AK auf 8.951. Es war im Rahmen der EPE jedoch nicht nachvollziehbar, ob sich diese Ziele auf den Aufbau des Katasters durch Kommunen oder die Vergabe von Landtiteln durch die Landagentur ANT bezog. Der Indikator wird dementsprechend nicht weiterverfolgt. Stattdessen wird über Fortschritte in beiden Prozessen (1a und 1b) berichtet und die Zielerreichung der Duque-Legislatur überprüft.

Indikator 1a: Aufbau eines umfassenden Katasters

Dieses Ziel verfolgte die systematische Erfassung, Vermessung und Dokumentation aller Grundstücke und des Landbesitzes pro Kommune. In diesen Katastern sollen die verschiedenen Nutzungszwecke von Flächen erfasst werden, also z.B. Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft, Naturschutz. Hierbei müssen bestehende Datenbestände bereinigt und digitalisiert sowie teilweise Grundstücke neu vermessen und Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen werden. Die Koordination dieser Reform obliegt im DNP der Fachabteilung für Raumordnung (Departamento de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, DODT), die Durchführung liegt bei einer nachgeordneten Behörde, dem geografischen Instituto Agostin Codazzi (IGAC).

Die Weltbank förderte die Katasterreform stark: Im März 2019 vergab sie ein Darlehen in Höhe von 100 Mio. USD für den Aufbau eines Katasters in 40 Pilotgemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Frauen, indigenen und afrokolumbianischen Gemeinden⁸. Weitere 150 Mio. USD sollten von der Interamerikanischen Entwicklungsbank IDB zur Verfügung gestellt werden.

Nach offiziellen Angaben gab es 2019 – zu Beginn des PBLs – nur für etwa 6 % der Landesfläche aktuelle Katasterinformationen, für 66 % veraltete Informationen und für 28 % keine Informationen. Das EFA visierte eine katastermäßige Abdeckung von 70 % der 1.000 Kommunen bis 2023, also binnen 7 Jahren, an. Die Regierung Duque wollte im Einklang damit bis 2022 in 60 % aller Kommunen und 100 % der Konfliktgemeinden ein Kataster aufbauen⁹.

Tabelle 2 fasst die diversen verfügbaren Informationen zum tatsächlichen Fortschritt des Katasteraufbaus zusammen. Die Bezugsgrößen variieren hierbei.

Quelle	Zeitraumen	Zielerreichung
DNP/ DODT	2024	660 Kommunen (66%) ausgewählt für Katasteraufbau
SIIPO ¹⁰	2019	112 Kommunen mit Kataster versehen (11%)
IGAC ¹¹	Bis 2022	weniger als 100 der Kommunen (<10%), insgesamt 14 Mio. Hektar Fläche mit Katastern versehen
DNP ¹²	Bis 2022	48,36 Mio. ha katastermäßig erfasst Beinhaltet voraussichtlich Zuweisung von Flächen zu Schutzgebieten, dies ist für Landzugang vulnerabler Gruppen nicht aussagekräftig, war aber eine Priorität der britischen Kooperation
Synthesebericht der IGAC für die Folgelegislatur 2023-26 ¹³	Bis 2023	123 Kommunen mit Katasteraufbau (12 %): in 104 Kommunen laufen Planungsprozesse, nur in 24 Kommunen weit fortgeschritten; überwiegend in gut erschlossenen Departamenten ¹⁴
Pressemitteilung des IGAC zum 30.01.25 ¹⁵	Bis Ende 2024	Bis Ende 2024 208 Kommunen (gut 20 %) mit knapp 27 % der relevanten Flächen katastermäßig erfasst, insgesamt über 30 Mio. ha abgedeckt, davon knapp 10 Mio. ha allein in 2024 (bis 2018 erst 9,5 %) 25 % von 44 Konfliktgemeinden mit Katasterinformation (von 170)

⁸ Siehe <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/03/14/colombias-multipurpose-registry-will-become-a-reality-with-world-bank-support>

⁹ Siehe Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación: Colombia 2035, dos años paz con legalidad, Informe Desarrollo Rural Integral Agosto 2018 – Septiembre 2020

¹⁰ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SUn1dq4obFyL6q96> das SIPO arbeitet mit selbstdefinierten gewichteten Durchschnitten, um die verschiedenen Etappen der Vorbereitung und Umsetzung zu berücksichtigen.

¹¹ Siehe <https://www.igac.gov.co/noticias/colombia-avanza-en-la-implementacion-del-catastro-multiproposito-268-del-territorio-nacional-actualizado-es-la-cifra-que-reporta-el-igac-para-2025>

¹² Siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024, Schwerpunkt "PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS".

¹³ Siehe <https://camacol.co/sites/default/files/descargables/COMUNICADO%20PRENSA%20IGAC%20NACIONAL%20DE%20ENERO%20DE%202025.pdf>

¹⁴ Antioquia (29 % der Kommunen) und Cundinamarca (18 %) in relativer Nähe zu den Metropolen Bogotá und Medellín aufgebaut. Für geographische Verteilung siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Mai 2024

¹⁵ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VBTkN6s80BfD7LBg> und <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SRAbcYqYK4obFzMsKjY>

		Anwendung partizipativer Verfahren; unklar wie viele Grundstücke legalisiert wurden, keine Unterscheidung zwischen städtischem und ländlichem Kataster, keine Unterscheidung zwischen Neuerfassung und Aktualisierung
Pressemitteilung des IGAC vom 18.12. 2024 ¹⁶	Bis Dezember 2024	Mehr als 50 % des Territoriums ist aktuell von verschiedenen Arbeitsschritten zur Aktualisierung des Katasters erfasst (noch keine Daten vorliegend, Fortschritte unterschiedlich) In 324 Kommunen (32 %) wurde Informationssystem SICRE eingefügt als datentechnischen Voraussetzungen für Abgleich von Katasterinformationen mit vorhandenen Registern

Tabelle 2: Diverse Angaben zu Katasterausbau und katastermäßiger Erfassung von Flächen.

Während der Laufzeit des PBL wurden die methodischen Grundlagen zum Aufbau des Katasters gelegt bzw. administrative Prozesse vorbereitet und teilweise beschleunigt, was positiv gewertet wird¹⁷. Tabelle 2 zeigt jedoch in der Summe, dass der Katasteraufbau lange im Aufbaustadium in wenigen Kommunen stagnierte und sich auf gut erschlossene Gebiete beschränkte. Aufgrund der umfangreichen Vorbereitungen konnten während der Legislatur Duque fast keine Ergebnisse auf Outcome-Ebene dokumentiert werden: je nach Quelle wurde der Katasteraufbau bis 2023 in etwa 10 – 12 % der Kommunen begonnen. Dies steht in starkem Kontrast zu den von der Regierung Duque vorgesehen 60 %.¹⁸ Die Ziele der Regierung ebenso wie die des darauf aufbauenden PBLs wurden somit deutlich verfehlt.

Das folgende Beispiel der Region Orinoquia verdeutlicht einige der Schwierigkeiten beim Katasteraufbau. Von insgesamt 39 Kommunen wurden unter der aktuellen Regierung 27 priorisiert und Teileprozesse in die Wege geleitet. Allerdings konnte bis Mitte 2024 nur in zwei Kommunen die städtischen Katastererstellung abgeschlossen werden, im ländlichen Raum war nur in einer einzigen Kommune der Abschluss der Maßnahmen „absehbar“. Es ist nicht unüblich, dass bewaffnete Gruppen den Zugang zu bestimmten Gegenden blockieren oder aus Angst vor Grundsteuererhöhungen bei Anwohnern keine vollständigen Informationen erhoben werden können. In diesen Fällen werden auch indirekte Informationen (Satellitenaufnahmen) oder Angaben von aufmerksamen Anliegern gesammelt. Inwieweit diese Informationen die bestehenden Grundbücher rechtssicher ersetzen, kann ist noch ungeklärt. Nach Einschätzung des IGAC ist es mit den bestehenden Ressourcen bestenfalls möglich, eine einzige Kommune pro Jahr abschließend zu bearbeiten. Auch die Unterscheidung von konfliktbetroffenen und anderen Kommunen sei angesichts aktueller Entwicklungen vielfach nicht mehr aktuell, da viele Kommunen von neuen Konflikten betroffen seien, die Priorisierung müsse entsprechend angepasst werden.

Indikator 1b: Vergabe von Landtiteln über die ANT

Separat vom Aufbau des neuen Katasters werden über vollkommen andere juristische Prozesse Landtitel direkt an bedürftige Bevölkerungsgruppen vergeben. Der Titelbesitz ist Voraussetzung für weitere wichtige Erschließungs- und Unterstützungsmaßnahmen, z.B. Kredite. Hier sind zwei Verfahren zu unterscheiden: (i) die Formalisierung des Landbesitzes von Personen oder – meist indigenen – Gemeinschaften, die bereits Land besitzen und bewirtschaften, aber nicht über die nötigen Papiere verfügen, um ihre Landrechte nachzuweisen, und (ii) die erstmalige Vergabe von Land an Bedürftige. In dieser letzten Kategorie überschneiden sich die Bedarfslagen von Vertriebenen, ehemaligen Kombattanten und armer landloser Bevölkerung, die weder vertrieben noch demobilisiert wurde. Das im EFA festgelegte Ziel lag während der Laufzeit des Vorhabens bei 3 Millionen Hektar formalisierter Landbesitz und wurde unter der aktuellen Regierung auf 7 Millionen Hektar erhöht.

Der institutionelle Rahmen für die Vergabe der Landtitel ist komplex: Für die Abwicklung ist die Landagentur ANT zuständig, die aus einem Zusammenschluss mehrerer anderer Behörden gebildet wurde und über einige Niederlassungen in relevanten Regionen verfügt und unabhängig vom für die Katastrierung zuständigen IGAC arbeitet. Das Land soll überwiegend aus einem Landfonds kommen, in welchen Ländereien eingespeist werden, die von der Regierung aufgekauft werden oder nicht anderweitig genutzt werden. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil einer rechtlich eindeutigen Klärung der Eigentümerschaft. Ein Risiko besteht darin, dass Eigentümer, dem politisch unter Druck stehenden Staat Landstücke minderer Qualität zu überhöhten Preisen anbieten.

Die Landagentur ANT ist durch vielfältige Probleme budgetärer und verfahrenstechnischer Art negativ aufgefallen. So wurde Mitte 2024 über akute Liquiditätsprobleme berichtet, die die Bezahlung der vielen befristet Angestellten gefährden.¹⁹ Ferner sollen beim Landankauf nicht alle vorgeschriebenen Formalien beachtet worden sein. Die Staatsanwaltschaft (Procuraduría) äußerte den Verdacht, dass der Verwaltungsapparat dieser Behörde seit mehreren Jahren wegen Entlassungen und Personalwechsel nach dem Regierungswechsel nicht in der Lage sei, die notwendigen Transaktionen zu bewerkstelligen. Ferner soll es – unter hohem Erfolgsdruck –

¹⁶ Siehe <https://www.igac.gov.co/noticias/recursos-para-actualizacion-catastral-multi proposito-si-se-han-ejecutado-para-cumplirle-al-pais-en-la-meta-del-cuatrenio-v.18.12.24>

¹⁷ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CArAbcYqcas8JAAbcYqftrgh>

¹⁸ Das Weltbankprogramm verzeichnet die gleichen Schwierigkeiten: trotz einer Verlängerung der Laufzeit um 4 Jahre waren die Maßnahmen zum Zeitpunkt der EPE 2024 laut DODT nur in 8 Kommunen abgeschlossen, in weiteren 7 in Durchführung und in 21 weiterhin in Vorbereitung.

¹⁹ <https://www.semana.com/politica/articulo/nos-arriesgamos-a-un-colapso-total-en-la-entidad-para-el-pago-a-contratistas-memorando-revelo-desordenes-en-agencia-de-tierras/202414/>

passiert sein, dass anderen Verwendungszwecken zugeordnete Ländereien für die Agrarreform vereinnahmt wurden. Der Vorgang wird amtlicherseits untersucht. Die Weltbank hält die Vorwürfe für plausibel.²⁰

Aufgrund der Kontroversen um die von der ANT generierten Zahlen veröffentlicht SIPO aktuell weder Daten zu den insgesamt über den Landfonds zugeteilten Flächen, noch über formalisierte Flächen.²¹ Folgende Informationen sind verfügbar: Der Vergabe von Landtiteln wurde während der Laufzeit des PBL keine große Bedeutung beigemessen. Es wurden in der gesamten Legislatur Duque nur rund 14.000 Hektar titulierte²², womit die Ziele (14.860 ha für die Jahre 2018-22) dieser Regierung dennoch erfüllt wurden, die Ziele des PBLs (24.350 ha bis 2022) jedoch nicht.

Die Zahl der Begünstigten, auf die sich der Indikator des PBL bezieht, ist nicht zu ersehen, der Indikator damit formal nicht verifizierbar. Plausibilitätsüberlegungen ergeben, dass die Zahl der Begünstigten mit hoher Wahrscheinlichkeit unter dem Zielwert des PBL (24.350 für 2022, angepasst auf 15.000 für die EPE) lag: Wenn im Durchschnitt 5 Hektar pro Begünstigten titulierte worden wären, läge die Zahl der Begünstigten bei etwas über 2.800, bei 2,5 Hektar bei 5.600.²³ In jedem Fall liegt die Zielerreichung unter dem politischen Zielwert von 3 Mio. Hektar, welcher wiederum auch nur etwa 50% der im Zuge des Konfliktes enteigneten Flächen ausgleichen würde.

Unter der aktuellen Regierung von Gustavo Petro genießt das Handlungsfeld 1 Ländliche Reform hohe Priorität. Es wird im Friedensinformationssystem SIPO grundsätzlich detailliert über unterschiedliche Aspekte und Zielgruppen des Landzugangs berichtet, auch über Teilmengen wie die Landvergabe an Frauen und Indigene. Seit der Regierungsübernahme 2022 stiegen die Flächen der Titulierung in den Jahren 2023 und 24 steil an: es wurden insgesamt 40.000 zusätzliche Landtitel für rund 100.000 Hektar Land vergeben. Zwar sind hier mehrheitlich die besser erschlossenen Departamente begünstigt, die Reformen beginnen aber auch in einigen Departamenten mit Konfliktgebieten Wirkung zu zeigen (z.B. Meta).²⁴ Bezogen auf die seit 2017 gestellten Anträge, ist eine zunehmende Zielerfüllung und Abarbeitung alter Akten festzustellen. Dennoch ist nicht absehbar, dass die Ziele der Legislatur bis 2026 (Landtitel für knapp 3 Mio. ha Fläche) erreicht werden können. Einschränkend wird festgehalten, dass das SIPO aufgrund der oben genannten Zweifel an der Leistungsfähigkeit der ANT aktuell keine Daten zum Umfang des formalisierten Landbesitzes bereitstellt²⁵. Es ist daher nicht nachvollziehbar, wie die ebenfalls vom SIPO dargestellten Daten zu Teilmengen wie Frauen und Indigenen generiert werden, wenn die Daten über die Grundgesamtheit strittig sind.

Diese Informationen über ein beschleunigtes Tempo bei der Vergabe von Landtitel kontrastieren mit einer weit verbreiteten Unzufriedenheit mit der Arbeit der Landagentur und sind darauf zurückzuführen, dass die strategisch bedeutsame Vergabe von Landtiteln im Rahmen der gesamten Landreform erst am Ende eines langen administrativen Prozesses steht. Bei Teilindikatoren, die ausschließlich mittels administrativer Entscheidungen erfüllt werden können, sind große Fortschritte zu verzeichnen, während Indikatoren, die Erhebungen im Feld und Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern erfordern, hinterherhinken. Angesichts der hohen Erwartungen sind die Prozesse aus Sicht der Betroffenen wenig transparent und ziehen sich über unabsehbare Zeiträume hin.

Die Verfahren der Übertragung von Landtiteln an bedürftige Bevölkerungsgruppen sind noch nicht zufriedenstellend gestrafft worden, was dem Reformtempo und der Akzeptanz deutliche Grenzen setzt. Dies lässt sich anhand eines während der EPE hergestellten Kontakts zu einer afrokolumbianischen Frauengruppe illustrieren: Die Förderung des Landzugangs indigener und afrokolumbianischer Menschen, insbesondere Frauen, gehört zu den Prioritäten der Regierung Petro. Der zunächst informelle Zusammenschluss der Frauen bearbeitet seit vielen Jahren gemeinsam erfolgreich ein Stück Pachtland in der Gemeinde Acacias im Departament Meta. Sie wollten Eigentümerinnen des Landes werden, um das Gebiet risikolos weiter entwickeln zu können. Der Eigentümer war auch zu einem Verkauf an die Landagentur bereit. Die Frauengruppe hatte die Unterstützung einer Betriebswirtin gewonnen, die sie beim Austausch mit der ANT unterstützte.

Trotz dieser guten Voraussetzungen und der klaren rechtlichen Lage dauerte es über ein Jahr, bis die ANT der Gruppe klar und verständlich kommunizierte, dass der Zusammenschluss eine Rechtsform benötige. Nachdem dies erfolgt war, dauerte es ein weiteres halbes Jahr, bis die ANT informierte, dass die Titelübergabe in den kommenden Monaten erfolgen könne. Ein anderer Zusammenschluss afrokolumbianischer Frauen in der Gemeinde Puerto Gaitan (ebenfalls Departament Meta, gleiches Anliegen, ebenfalls Pachtland) ist in einen Dschungel juristischer Korrespondenzen mit der ANT geraten, die im Lauf der Zeit immer unverständlicher werden. Der Schriftwechsel lag bei EPE vor, die Voraussetzungen für die Adressierung des Anliegens werden nicht benannt. Nach Presseberichten sind in der Kommune Puerto Gaitan noch keinerlei Landtitel vergeben worden. Diese und ähnliche Erfahrungen

²⁰ Der folgende Bericht bezieht sich auf einen Teil der Vorwürfe und die institutionell komplexe Gemengelage: <https://www.infobae.com/colombia/2023/08/25/agencia-nacional-de-tierras-identifico-3007-predios-que-deben-ser-recuperados-y-entregados-a-campesinos/>

²¹ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ShzueKwebFzTuKB2>.

²² Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UwueKwSZw3e67ch>

²³ Es bestand durchgehend ein politischer Konsens, dass wirtschaftlich tragfähige Parzellengrößen titulierte werden sollen. Da die Legalisierung und / oder Zuweisung von Land juristisch sehr aufwändig ist, würde sich ein solcher Prozess für Kleinstparzellen nicht lohnen. Hier besteht allerdings ein Zielkonflikt mit der Bedarfslage von armen Kleinbauern.

²⁴ Siehe DNP / DSSEP: Balance de resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Mai 2024

²⁵ Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XxAbcYqlbawSZwJmVmrh8> zum Indikator A.MT.2 Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas; die zuvor zirkulierte (und noch im Rückkehrvermerk genannte) Zahl von 847.000 ha formalisierter Landfläche ist nicht mehr online. Ob die zuvor genannten Daten von 1.461.865,6922 Ha in Kollektivbesitz indigener Gruppen korrekt sind, ist nicht zu beurteilen.

beeinträchtigen die Außen- und Innenwirkung der Umsetzung des Friedensabkommens und zeigen deutlich, dass die ANT noch nicht über geeignetes Personal verfügt, um die Politik der Regierung umzusetzen.

Reformfeld 2 Stabilisierung konfliktbetroffener Landkreise und Präsenz des Staates

Insgesamt sind 170 von insgesamt rund 1.000 kolumbianischen Kommunen als Konfliktgemeinden klassifiziert, deren Entwicklung durch vielfältige ländliche integrierte Programme (PDET) gefördert werden soll. Etwa 24 % der ländlichen Bevölkerung leben in diesen Gebieten, die sich über mehr als ein Drittel (36 %) der Landesfläche erstrecken. Es handelt sich um überwiegend arme Kommunen mit schwach entwickelten Institutionen, die von bewaffneten Konflikten und illegalem Drogenanbau betroffen sind.²⁶ Die Entwicklungsprogramme laufen legislaturübergreifend über 15 Jahre und unterstehen der Behörde Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Indikator 1c stammt aus dem Entwicklungsplan der Legislatur Duque, die diesem Thema im Handlungsfeld 1 Priorität einräumte. Angesichts der für Indikator 1a beschriebenen allgemein schwierigen Erfahrungen mit dem Katasteraufbau ist unplausibel, dass dieser anspruchsvolle Ansatz ausgerechnet in Konfliktgemeinden erfolgreich umgesetzt werden kann. Von der Abteilung Frieden und Menschenrechte im DNP, die für das PBL zuständig war, wurde die Existenz des Indikators kategorisch verneint und dafür auf andere Governance-Indikatoren verwiesen, die sich wiederum nicht in der KfW-seitigen Dokumentation des Vorhabens befinden. Zweifels- ohne war aber die Klärung der Eigentumsverhältnisse auch für die Konfliktkommunen relevant.

Die vorliegenden Informationen zur Erfüllung des Indikators sind unzureichend und inkohärent. Für die Erfüllung des Indikators sprechen folgende Quellen:

- Laut IGAC: bis 2025 wurde das Kataster in 44 von 170 Konfliktgemeinden aktualisiert, Daten über 9,5 Mio. Hektar wurden fasst. Dies entspräche 25 % der Konfliktgemeinden.²⁷ Ein Vergleich dieser 25 % mit dem vom DNP berichteten Fortschritt des Katasters für alle Gemeinden (123 von 1.000 = 12 %) ergäbe eine weit überdurchschnittliche Performance des Katasteraufbaus in Konfliktgemeinden, der Indikator wäre erfüllt.
- Laut DNP: wurden sogar 57 % der Fläche der Konfliktgemeinden katastermäßig erfasst im Vergleich zu 42 % für *alle* Kommunen. Auch hier ergäbe sich eine überdurchschnittliche Performance.²⁸

Andere Informationen deuten dagegen eher auf geringe Erfolge beim flächendeckenden Aufbau des Katasters in Konfliktgemeinden hin und sprechen gegen die Erreichung des Indikators:

- Es ist sehr wahrscheinlich, dass die o.g. hohen Werte für die erfassten Flächen große Schutzgebietsflächen einschließen; die Ausweisung geschützter Gebiete in einem Bodenkataster ist im Hinblick auf den Naturschutz und die Verpflichtungen Kolumbiens im Umweltbereich zu begrüßen, ist aber wenig aussagekräftig für die Fortschritt im Handlungsfeld 1 (integrierte Landreform) zugunsten der Subsistenzsicherung armer Landbewohner.
- Nach Angaben des Friedensfonds (Fondo Colombia en Paz) wurden 20 Konfliktgemeinden für die Entwicklung des Katasters priorisiert²⁹. Wenn 150 von 170 Konfliktgemeinden nicht priorisiert wurden, ist es nicht plausibel, dass in diesen Gebieten überdurchschnittliche Erfolge erzielt werden. In dieselbe Richtung geht eine Beobachtung aus der Konfliktregion Chocó: Ein Friedensportal der Regierung in der Region Chocó wirbt für die Entwicklung des Katasters, räumt aber ein, dass in dieser von vielfältigen Konflikten betroffenen Gegend keine einzige Kommune über ein Kataster verfügt³⁰.
- Die oben berichteten Erfolgswerte des DNP passen nicht zu den Erläuterungen der Fachbehörde IGAC über das vorgeschriebene Prozedere bei der Katastererstellung (siehe Indikator 1a). Das IGAC erläutert, dass hier vielfältige vorbereitende Untersuchungen durchgeführt werden müssen (z.B. Bodenuntersuchungen, kartographische Erfassung, Ermittlung von Bodenrichtwerten). Nur in 13 Landgemeinden lägen sowohl physische als auch legale Informationen in detaillierter Form vor, nur in 64 hätten Untersuchungen begonnen und nur 72 Landgemeinden seien überhaupt für die Agrarreform priorisiert worden.
- Das DNP betreibt ein System zur Messung der Governance der Kommunen, das MDM (Medición del desempeño municipal).³¹ Die Performance fast aller Gruppen hat sich in fast allen Kategorien verbessert, nicht jedoch im Bereich der Raumordnung und der Sicherheit. Die Konfliktgemeinden sind nicht extra ausgewiesen. Auch das Friedensinformationssystem SIIPO, welches vielfältige Indikatoren im Bereich der Umfassenden Ländlichen Reform verfolgt, stellt keine Informationen zum Aufbau des Katasters in diesen Gebieten bereit³².

²⁶ Siehe <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/conoce-los-pdet/>

²⁷ Siehe <https://www.igac.gov.co/noticias/colombia-avanza-en-la-implementacion-del-catastro-multiproposito-268-del-territorio-nacional-actualizado-es-la-cifra-que-reporta-el-igac-para-2025>

²⁸ Siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024., Schwerpunkt "PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS".

²⁹ Siehe <https://fcp.gov.co/catastro-multiproposito/#>

³⁰ Siehe Ausführungen für die Pazifikregion Chocó, die einen hohen Anteil an Konfliktgemeinden aufweist <https://portalparalapaz.gov.co/2024/01/24/catastro-multiproposito-un-paso-adelante-en-beneficio-de-las-comunidades/>

³¹ Der letzte Ergebnisbericht datiert von 2023, siehe DNP: MDM, Informe de resultados 2023

³² Siehe <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/1/3>

Reformfeld 3. Opferentschädigung

Im Friedensabkommen wird anerkannt, dass grundsätzlich alle Opfer des Konflikts ein Recht auf Anerkennung und Ausgleich haben, dass dieser Anspruch kein Verfallsdatum hat und dass die Beweislast nicht bei den Opfern, sondern beim Staat liegt. Opfer können ihre Ansprüche bei der dafür eingerichteten Nationalbehörde für Opferentschädigung (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, im Volksmund „Opferbüro“ genannt) anmelden und zwar unabhängig davon, ob sie in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren möchten oder an anderer Stelle einen neuen Lebensmittelpunkt gestaltet haben.

Schätzungen zufolge waren bis zum Beginn der Friedensverhandlungen 2012 zwischen 4,7 und 5,7 Millionen Menschen Opfer von Vertreibungen geworden. Hinzu kommen rund 27.000 Opfer von Entführungen, 25.000 Verschwundene und 23.000 Mordopfer.³³ Der für das PBL ausgewählte Outcome-Indikator spiegelt das Bestreben wider, allen Opfern entweder eine Rückkehr an ihre Ursprungs-orte oder andere Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen. Der Zielwert von 3,1 Mio. versorgten Opfern in 2022 entsprach einer Verdoppelung des Ausgangswerts von 1,6 Mio. versorgten Opfern in 2018. Demzufolge hätten am Ende der für dieses PBL relevanten Legislatur über 50 % der registrierten Opfer faire Ausgleichsangebote erhalten.

Nach Angaben des DNP sind während der Legislatur 2018-22 etwa 3,6 Mio. Opfer des Konflikts zurückgekehrt oder haben von anderen Ausgleichsmaßnahmen profitiert. Aus der Berichterstattung für die Erreichung der SDGs ergibt sich, dass bis einschließlich 2022 Entschädigungen an 1,4 Mio. Opfer gezahlt wurden, die eine – aber nicht die einzige – Form des Ausgleichs darstellen³⁴. Die genaue Zusammensetzung dieser Zahl ist nicht spezifiziert und es liegen keine Angaben vor, inwieweit einzelne Personen mehrere Ausgleichsleistungen erhalten haben. So haben über eine Millionen Personen psychologische und psychotherapeutische Beratung erhalten, es wird aber nicht berichtet, ob sie darüber hinaus Zugang zu anderen Leistungen hatten.³⁵ Der Indikator des Vorhabens zielt ausschließlich auf Rückkehr und Re-Integration ab. Der Indikator spiegelt also generell Erfolge wieder, die Anzahl der (re-)integrierten Opfer ist jedoch nicht final verifizierbar.

Im ersten Jahr der Folgelegislatur unter Petro 2023-26 wurde ferner 33.000 von Vertreibung betroffenen Konfliktopfern die Rückkehr ermöglicht, 149.000 ehemalige Opfer haben von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen profitiert und weitere 300.000 humanitäre Hilfe erhalten.³⁶ Die geographische Verteilung dieser Opfer erstreckt sich über weite Landesteile, konzentriert sich aber (in absoluten Zahlen) insbesondere auf Antioquia (6.359), Córdoba, Santander und Bogotá (alle etwas über 2.000).³⁷

Allerdings erscheinen diese Erfolge in einem anderen Licht, wenn die Entwicklungen seit dem Friedensabkommen betrachtet werden: Erstens ist die Zahl der registrierten Opfer auch nach dem Friedensabkommen weiter angestiegen und hat 2024 über 9,8 Mio. erreicht, also rund 20 % der Bevölkerung Kolumbiens und fast doppelt so viele wie vor dem Friedensabkommen.³⁸ Dieser enorme Anstieg ist zum einen darauf zurückzuführen, dass nach 2016 neu entstandene bewaffnete Konflikte in erheblichem Maß zusätzliche Opfer forderten (siehe Impact)³⁹, zum anderen auf die relativ niedrigschwellige und unbefristete Möglichkeit, sich registrieren zu lassen und Ansprüche anzumelden.

Zweitens treten Konkurrenz und Mitnahmeeffekte auf und reduzieren zunehmend die Akzeptanz des Ansatzes in der Bevölkerung. Beispielsweise sieht sich die Verwaltung der Kommune Puerto Lopez, einer relativ sicheren ländlichen Gegend, verstärkt durch Opferansprüche und neue Interessenskonflikten zwischen Opfern und der Nicht-Opferbevölkerung belastet. Ein ehemals für die Betreuung von Konfliktopfern in der Großstadt Medellín tätiger Mitarbeiter berichtete von zweifelhaften Anspruchsmeldungen clanmäßig organisierter Gruppen. Die Ansprüche von Opfern, Flüchtlingen aus Venezuela und armen Gruppen begannen zu konkurrieren. Selbst Verteidiger des EFA sprechen sich inzwischen dafür aus, die Anmeldung von Opferansprüchen zu befristen und Fiskalpolitiker sorgen sich um die Finanzierbarkeit der Ansprüche.

Das für 2023 spezifizierte Verhältnis der Gesamtzahl der Opfer zur Zahl der Rückkehrer illustriert, dass das Ziel der Rückkehr weder schnell noch einfach erreichbar ist; die Außenstellen der Opferbehörde auf kommunaler Ebene berichten von massiven Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rückkehr:

- Ebenso wie bei Kataster- und Landreform kommen kommunale Behörden auch bei der Betreuung der Opfer rein administrativ zunehmend an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit.
- Kommunen in Konfliktgebieten können für einen möglichen (meist ländlichen und eher abgelegenen) Rückkehrort meist keine Sicherheitsgarantien geben, da sich die Sicherheitslage vielerorts verschlechtert und nur Teile Territoriums überhaupt für die Regierung zugänglich sind.

³³ Siehe https://de.wikipedia.org/wiki/Bewaffneter_Konflikt_in_Kolumbien unter Berufung auf das Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, welches Statistiken und Zeugenaussagen zu den Konflikten in Kolumbien sammelt

³⁴ Siehe https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/INFORME_DE_AVANCE_ANUAL_ODS_2023_junio_2024.pdf

³⁵ Siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024., Schwerpunkt "PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS".

³⁶ Öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden von einer anderen Behörde, dem Servicio Público de Empleo, organisiert und stehen verschiedenen vulnerablen Gruppen offen, darunter Menschen mit Einschränkungen, Konfliktopfer und Frauen.

³⁷ Siehe DNP / DSSEP: Balance de resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Mai 2024

³⁸ Siehe <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/infografia>

³⁹ Siehe <https://www.unidadvictimas.gov.co/> und <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/infografia>

- Selbst die gut organisierte Opferberatung der Millionenstadt Medellin berichtet, es sei im ersten Quartal 2025 gelungen 100 Opfern die Rückkehr in 6 Kommunen zu ermöglichen. In ein weiteres Dutzend Kommunen seien nur einzelne Menschen zurückgekehrt.⁴⁰

Nur 778 Grundstücke wurden per Gerichtsurteil an die ehemaligen Besitzer zurückgegeben. Restitution ist also nur für eine kleine Minderheit der Opfer eine Option. Nicht einmal die Regierung rechnet damit, dass bis 2026 mehr als 3.000 Verfahren gerichtlich geklärt werden können. Oft stehen dem die Ansprüche gutgläubiger und ebenfalls vulnerabler Zweitbesitzer entgegen.

Aus den bei der EPE geführten Gesprächen geht hervor, dass die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Organisationen im Bereich der Sozialpolitik und Arbeitsmarktförderung für alle sozial bedürftigen Teile der Bevölkerung in Kolumbien relativ neu und stark personenabhängig ist. Runde Tische und Amtskonferenzen werden von der GIZ gefördert, das DNP räumt aber ein, dass die Ziele im Bereich der (abstimmungsintensiven) komplexen kollektiven Ausgleichslösungen („Reparación colectiva“) bis 2022 nur zu 35 % erreicht worden seien. Weitere Verbesserungen bei der Abstimmung der zuständigen staatlichen Institutionen seien erforderlich, um eine größere Zahl von integrierten Maßnahmenpakete zugunsten von Einwohnergruppen in Konfliktgebieten umzusetzen („planes integrales de reparación colectiva“, bisher nur 49).⁴¹

Reformfeld 4. Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus

Die nationale Planungsbehörde Kolumbiens (DNP) ist mit der Nachverfolgung öffentlicher Politiken befasst. Im SINERGIA-System werden viele Hundert Indikatoren aus dem jeweiligen Regierungsprogramm erfasst, deren Entwicklung laufend aktualisiert wird. Dies geschieht allerdings nur für das jeweilige Regierungsprogramm einer bestimmten Legislaturperiode.

Das Monitoring des für die Umsetzung des Friedensabkommens relevanten Rahmenplans PMI ist legislaturübergreifend und erforderte daher einen anderen Rahmen. Zu diesem Zweck wurde das „Integrierte Systems zur Messung der Fortschritte des Rahmenplans zur Implementierung des EFA“ (SIIPO) entwickelt, dessen Aufbau mehrere Jahre in Anspruch nahm. Dieses System wird ebenfalls im DNP betrieben und umfasst über 500 Zielindikatoren. Es ist mit dem bestehenden SINERGIA-System verlinkt. Der für das PBL gewählte Outcome-Indikator sollte sicherstellen, dass tatsächlich alle relevanten Indikatoren des PMI im SIIPO zu finden sind.

SIIPO und Sinergia werden unabhängig voneinander ständig weiterentwickelt. Das Bemühen des DNP um methodische Perfektion ist grundsätzlich zu begrüßen. Im Rahmen der EPE waren jedoch für mehrere Indikatoren in keinem der beiden Systeme belastbare Informationen verfügbar oder die Informationen der beiden Datenbasen nicht vergleichbar. Bei den Gesprächen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass bestimmte Zahlen aus verschiedenen Gründen zu tief oder zu hoch angesetzt seien und demnächst bereinigt würden⁴². Auch die Zahlen auf den Webseiten der für die Umsetzung der Reformbereiche zuständigen Fachbehörden stimmen nicht immer mit den Zahlen im SIIPO überein. Dies kann daran liegen, dass die Daten der Fachbehörde vom SIIPO nicht für aussagekräftig gehalten werden oder Datensätze noch nicht aktualisiert sind. Außerdem werden Daten häufig so dargestellt, dass erreichte Ergebnisse entweder nicht oder nicht im Vergleich zur Vorperiode erkennbar sind. Das methodische Vorgehen wird oft, aber nicht immer durch Hintergrundinformationen erklärt und für Endnutzer sind die Daten und die methodische Vorgehensweise nur schwer zugänglich.

SIIPO misst die Umsetzung komplexerer Reformen durch die Bildung gewichteter Durchschnitte, die verschiedene Stadien oder auch verschiedene Maßnahmen eines Reformpakets berücksichtigen und daraus einen Mittelwert bilden, beispielsweise: (i) Identifizierung / Auswahl, (ii) Vorbereitung/ Schaffung technischer oder administrativer Voraussetzungen, (iii) Durchführung, (iv) Abschluss von Maßnahmen. Dies ist grundsätzlich sinnvoll, allerdings entsteht durch die Bildung von Mittelwerten leicht ein verzerrtes Bild, welches den Blick auf gravierende Schwachstellen verstellen kann. Insbesondere erweckt der Begriff „Fortschritt“ oder „Grad der Zielerfüllung“ den Eindruck, dass diese Bewegung auch auf der Ebene der Bevölkerung wahrnehmbar sein müsste. Dies ist aber gerade bei den in Frage stehenden komplexen Strukturreformen nicht der Fall. Ferner werden die Mischindikatoren so komplex, dass aufgrund fehlender Daten zu einer spezifischen Variable am Ende überhaupt keine Daten zur Verfügung gestellt werden. Friedens-NGOS weisen darauf hin, dass auch fast neun Jahre nach Abschluss des EFA noch nicht alle Indikatoren des PMI mit technischen Definitionen untersetzt sind (siehe Impact). Hier wird das Bemühen um methodische Korrektheit kontraproduktiv.

⁴⁰ Siehe <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/medellin-lidera-procesos-de-retorno-y-reubicacion-de-victimas-del-conflicto-armado-en-antioquia-y-colombia/>

⁴¹ Siehe: DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024., Schwerpunkt „PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS“.

⁴² Wenn bei Indikatoren oder Unterindikatoren Unstimmigkeiten gefunden werden, bleiben nur die politisch festgelegten Zielwerte stehen, werden aber nicht mit Daten über die erreichten Ergebnisse untersetzt.

Anlage: Beobachtungen zur Fortführung der Ergebnisse

Übergreifende Beobachtungen für die Verankerung der Sektorreformen

- Der zeitliche Abstand zwischen den Verhandlungen über die Policy Matrix eines PBL und der Erfüllung der Trigger / Auszahlungsvoraussetzungen war im evaluierten PBL – wie auch in anderen PBLs – relativ kurz; der politische Dialog wäre effektiver, wenn die Zeitspanne zwischen Verhandlung und Auszahlung lang genug wäre, um auch substanzielle Reformen vorantreiben zu können; Wünschenswert wären mehrere Jahre und eine entsprechende Anpassung der Auszahlungsvoraussetzungen
- Bei den Verhandlungen über ein PBL sollte größeres Gewicht auf die Differenzierung zwischen politischen Maßnahmen (Inputs), den unmittelbaren Ergebnissen (Outputs) und den Outcome-Indikatoren im deutschen PV sichergestellt werden, um die Verankerung der vereinbarten Reformen über die Auszahlung hinaus abzusichern.
- Bei den Verhandlungen über ein PBL (Politikdialog) sowie im Sektordialog sollte die Ausstattung der für die Umsetzung der für die gewählten Komponenten relevanten Fachbehörden thematisiert werden; auch wenn das Instrument PBL kein explizites Ear-marking vorsieht, ist es unmittelbar plausibel, dass die Umsetzung von Reformen ohne die entsprechende Mittel- und Personalausstattung kaum möglich ist. Eine Option ist die Aufnahme eines auszahlungsrelevanten Triggers, welcher auf Veränderungen des Anteils bestimmter sektorrelevanter Ausgaben im nationalen Budget abstellt oder auch bestimmte administrative Reformen/Stärkung von Umsetzungsbehörden in den Vordergrund stellt.
- Die Durchführung notwendiger institutioneller Reformen und Verfahrensvereinfachungen als Voraussetzung für die effektive Umsetzung der Friedensagenda insbesondere im Themenfeld „Landzugang“ sollten bei Verhandlungen über PBLs im Friedensbereich stärker betont werden. Es sollte geprüft werden, ob Zusatzvereinbarungen getroffen werden können, falls das Regierungsprogramm als Grundlage des PBL keine oder nur unspezifische Aussagen zu Verwaltungs- und Verfahrensreformen macht. Der Schwerpunkt sollte auf denjenigen Behörden liegen, die für die outcome-relevanten Reformthemen zuständig sind.
- Bei institutionellen Reformen und Verfahrensvereinfachungen ist die explizite Berücksichtigung subnationaler Ebenen (insbesondere in alten und / oder neuen Konfliktgebieten) und ihrer Verbindung zur nationalen Ebene Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer Friedensagenda;
- Die Begleitung prioritärer Reformthemen von PBLs durch SBF-Einsätze sollte beibehalten und ggf. ausgebaut werden. Die Einsätze sollten sich über die gesamte Laufzeit eines PBL über die Auszahlung hinaus erstrecken, um die Reformdynamik nach Auszahlung der Mittel aufrecht zu erhalten.

Beobachtungen zu einzelnen Reformthemen

Friedensreformen bergen eine Reihe von typischen Zielkonflikten, deren bewusste Adressierung sich positiv auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen auswirken kann:

- Raumordnung (Kataster und Landzugang): Die Neuregelung und rechtliche Absicherung des Landzugangs insbesondere für benachteiligte Gruppen ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Lösung von Konfliktursachen in Kolumbien und vielen anderen Konfliktländern; die Erwartung schneller Verbesserungen steht im Gegensatz dazu, dass Raumordnungsverfahren, Landreformen und der Aufbau von Katastersystemen komplex und langwierig sind; gewachsene Strukturen müssen geprüft und ggf. modifiziert werden, damit bisher benachteiligte Bevölkerungsgruppen signifikant profitieren können. Hier ist die Balance von 100 % legal abgesicherten Lösungen und pragmatischen Zwischenlösungen erforderlich, um die Entstehung neuer Konflikte sowie die Frustration der Zielgruppen zu vermeiden.
- Ausgleich für die Opfer eines Konflikts ist eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung von Gerechtigkeit auf Seiten der Betroffenen. Mit zunehmender Zahl der Opfer, der Dauer des Konflikts und der Komplexität der Tatbestände steigen jedoch die Kosten für den Ausgleich und der Aufwand für den Nachweis. Ebenso wichtig ist daher, dass nur Angebote zum Opferausgleich gemacht werden, die fiskalisch und institutionell auch leistbar sind. Zum anderen sollten zielgerichtete sozialpolitische Maßnahmen grundsätzlich für *alle* Bedürftigen einer bestimmten sozial benachteiligten Gruppe zugänglich sein. Die immer stärkere Ausdifferenzierung zwischen z.B. Vertriebenen, ehemaligen Milizen, indigener Bevölkerung, niedrigen Einkommensgruppen ohne weitere Merkmale, und Gender mit unterschiedlichen – vermeintlich maßgeschneiderten – Angeboten trägt nicht zur Förderung des sozialen Friedens bei. Fördermaßnahmen werden dort am besten angenommen, wo alle Individuen in einer vergleichbaren sozialen und wirtschaftlichen Lage transparenten Kriterien denselben Zugang haben. Um mehrfache Viktimisierung zu vermeiden, ist der Schutz potenzieller Opfer aller Kategorien durch militärische Maßnahmen eine wichtige Ausgleichsmaßnahme.
- Performance der Landgemeinden in Konfliktgebieten (PDET): Die Förderung der Governance in Konfliktgebieten ist Voraussetzung für die Stabilisierung der besonders vom Gewaltkonflikt betroffenen Landkreise und ihrer Institutionen ebenso wie für die Wahrnehmung der staatlichen Präsenz in diesen Gebieten. Allerdings müssen auch andere ländliche Gebiete berücksichtigt werden, die ebenfalls durch z.B. Reintegration von Milizen und Rückkehr von Binnenvertriebenen belastet sein können. Die schnelle

Verbesserung des Zugangs zu staatlichen Leistungen durch zentral geplante Maßnahmen (z.B. Erschließung einer Straßenverbindung) können als Sofortmaßnahmen wirksam sein; langfristig ist jedoch eine Befähigung und Ausstattung der Gebietskörperschaften Voraussetzung für die Erhaltung von Infrastruktur und bürgernahen Leistungen, die wiederum Konflikten entgegenwirken. In jedem Fall ist die militärische Kontrolle von Konfliktgebieten durch die Regierung eine Voraussetzung für die Umsetzung weiterer Reformen. Wo ggf. auch durch die Demobilisierung eines Teils der bewaffneten Akteure ein Machtvakuum entsteht, ergibt sich die Versuchung für kriminelle Akteure aller Art, dieses Kontrolldefizit auszunutzen.

- Stärkung der nationalen Institutionen des Friedensaufbaus: Die Stärkung von umsetzungsrelevanten Strukturen auf allen Regierungsebenen ist eine Voraussetzung für die Durchführung von effektiven und nachhaltigen Reformmaßnahmen. Mit der themenbedingt hohen Zahl von Zuständigkeiten erhöhen sich aber auch Kosten und Abstimmungsbedarf, die Konkurrenz zwischen verschiedenen Behörden kann sich verstärken. Die Konzentration auf eine kleinere Anzahl von gut funktionierenden Behörden in Kernbereichen (z.B. Landreform, Reintegration) kann daher die Nachhaltigkeit der Konfliktursachenbekämpfung erhöhen gegenüber einer großen Anzahl von Behörden, die zu *irgendeinem* Aspekt der Konfliktbewältigung beitragen und eingebunden werden müssen.
- Die Verfügbarkeit reformrelevanter Daten (hier im Rahmen des SIPO und der Berichte des KROC) ist Voraussetzung für die Messung des Fortschritts von Friedensreformen. Je komplexer und umfassender jedoch die Indikatoren gestaltet sind, umso schwieriger wird deren Messung und umso unwahrscheinlicher ist die zeitnahe Verfügbarkeit von Daten. Es kann daher - insbesondere im Hinblick auf die bei PBLs kurzen schnellen Förderzyklen - sinnvoll sein, den methodischen Anspruch zu senken zugunsten der tatsächlichen Verfügbarkeit von Daten.
- Es besteht eine geographische Verzahnung vieler Konfliktgebiete in Kolumbien mit Nationalparks und anderen Schutzgebieten. Kontrolle und Zugänglichkeit dieser Gebiete ebenso wie die Prävalenz von Gewalttaten wirken sich daher (positiv oder negativ) auf die Nachhaltigkeit der FZ zu beiden Themen aus. Dieser Zusammenhang sollte im Rahmen des Sektordialogs übergreifend thematisiert werden. Es sollte geprüft werden, ob eine verbesserte Kontrolle bestimmter Gebiete in die Auszahlungsvoraussetzungen aufgenommen werden kann.

Anlage: Ex-post-Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	+	Starke Priorisierung dieser Dimension in der Modalität PBL
1.1. Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Richtet sich das Vorhaben an den Zielen des PND 2018 – 22 und des CONPES-Dokuments 3918 zur Agenda 2030 aus? Nach welchen Kriterien sind die prioritären Reformmaßnahmen aus den 578 Verpflichtungen in 6 Themenfeldern des Friedensabkommens ausgewählt worden? (1) Umfassende Ländliche Reform, (2) politische Beteiligung, (3) Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration der ehemaligen Kombattant/innen, (4) Lösung des Problems illegaler Drogen, (5) Anerkennung, Entschädigung und Wiedergutmachung der Opfer des Gewaltkonfliktes sowie (6) Mechanismen zur Umsetzung des Gesamtabkommens. Welche Rolle spielte hierbei und in der Umsetzung der politische Dialog? Inwiefern stellt das Instrument per Konstrukt (Unterstützung vorliegender Politiken) eine hohe Relevanz sicher? Wurden Zielkonflikte mit anderen staatlichen Planungen thematisiert?			
1.2. Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
1.3. Sonstige Evaluierungsfragen		Inwieweit sind Ethnizität und Gender für die Reformfelder des Vorhabens relevante Kategorien (Kataster, Zahlungen an Begünstigte...)? Inwiefern war die Menge an Reformen für den gegebenen Zeitraum und die gegebenen Kapazitäten und Rahmenbedingungen angemessen? Inwieweit wurden Rollen und Leistungsfähigkeit der verschiedenen im PV genannten Partnerinstitutionen adressiert (Finanzministerium, Nationale Planungsbehörde (DNP), Wiederaufbauagentur (ART), Friedens-Treuhandfonds (FCP), Wahrheitskommission (CEV), Sondergerichtsbarkeit für den Frieden (JEP), Einheit für die Suche nach verschwundenen Personen (UBDP), Hoher Rat für die Stabilisierung und Konsolidierung sowie zahlreiche mit der Umsetzung des Friedensabkommens betraute Behörden auf nationaler und subnationaler Ebene)? Wurde in der Ausgestaltung die Zuständigkeit und Kompetenzen der verschiedenen Fachbehörden und Gebietskörperschaften berücksichtigt (Dept. Kreis, Kommunen)?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
2. Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	0	
2.1. Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Was war das Kernproblem und adressierten die Maßnahmen dieses direkt und ausreichend? Sind die Dimensionierung und die Modalitäten von Opferentschädigung und der Landtitulierung auf den Bedarf der Betroffenen ausgerichtet? Welche Vorbedingungen müssen erfüllt sein, damit diese Instrumente ihr Ziel erreichen?			
2.2. Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Wurde spezifiziert, welche Gruppen besonders von Gewalt und Vertreibung betroffen sind?			
2.3. Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
3. Angemessenheit der Konzeption			3	0	
3.1. War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Was war das vorliegende Hauptproblem, das das Vorhaben adressieren sollte? Adressiert das Vorhabendesign dies (in der Theorie) angemessen? Ist die Wirkungslogik des PBL plausibel? War das Vorhaben so angelegt, dass mit den Triggern für die Auszahlung tatsächlich eine Reformdynamik in Gang gesetzt oder beschleunigt werden konnte? War das Vorhaben so ausgelegt, dass die tatsächlichen Budgetzuweisungen durch das PBL beeinflusst werden konnten? Welcher Einfluss kann bei dem Vorliegenden Instrument nach Auszahlung noch wirksam werden? Inwiefern ist begrenzte ex-post Einflussnahme im vorliegenden Fall (Kolumbien) vertretbar? Welche Rolle spielt(e) die 2018 ernannte Kommission zur Nachverfolgung, Beschleunigung und Verifizierung des Friedensabkommens (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz, CSIVI)? Wie sinnvoll spielen Reformfinanzierung und investive Maßnahmen zusammen (in der Theorie)? Steht die Bandbreite an Reformfeldern in einem nachvollziehbaren Verhältnis zum Finanzvolumen?			
3.2. Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Sind die Reformmaßnahmen und Trigger klar dargestellt? Beziehen sich die Ziele auf Outcome-Ebene auf die Auszahlungstrigger?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
3.3. Waren die gewählten Indikatoren und deren Wertbestückung in ihrer Gesamtheit angemessen (zur Beantwortung eine der folgenden Angaben auswählen: Indikatoren und Wertbestückung waren angemessen/teilweise angemessen/nicht angemessen)? Die Begründung erfolgt differenziert nach Indikatoren (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Bauen die Outcome-Indikatoren plausibel auf den Triggern/Aktivitäten auf? Steht die Bandbreite an Reformfeldern in einem nachvollziehbaren Verhältnis zum Finanzvolumen?			
3.4. Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
3.5. Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Trägt die Konzeption den Grundsätzen der Integrierten ländlichen Entwicklung Rechnung?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
3.6. Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Hat die TZ zu Teilen der Wirkungen auf Outcome-Ebene beigetragen?			
4. Reaktion auf Veränderungen/Anpassungsfähigkeit			2	-	

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
4.1. Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Hat das PBL durch Umgestaltungen des Vorhabens auf wieder zunehmende Gewalt in einigen Landesteilen reagiert? Bedeutung polizeilicher Maßnahmen? Verhandlungen mit ELN? Ist die Regierung der anhaltenden Einschüchterung der Bevölkerung in einigen Konfliktgebieten mit spezifischen Schutzmaßnahmen entgegengetreten? Ist es durch diese Maßnahmen gelungen, das Reformtempo in den strukturell schwierigeren Themen der Umfassenden Ländlichen Reform und politischer Beteiligung aufrechtzuerhalten bzw. wieder zu steigern? Wie hat sich das Ende des TZ-Moduls auf die Konzeption der ursprünglich 4 Handlungsfelder ausgewirkt? Insgesamt 6 TZ- und FZ-Module mit spezifischen Beiträgen zur Umsetzung von 4 der insgesamt 6 Handlungsfelder („puntos“) des 2016 unterzeichneten Friedensabkommens: Handlungsfeld I (Umfassende Ländliche Reform), Handlungsfeld II (Politische Teilhabe und demokratische Öffnung), Handlungsfeld IV (Opfer des Gewaltkonfliktes) und Handlungsfeld VI (Mechanismen zur Umsetzung, Verifizierung und Legitimation des Abkommens)			

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
5. Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ)			1	o	
5.1. Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Inwieweit bezog sich das Vorhaben auf die BMZ-Länderstrategie für den Schwerpunkt Friedensentwicklung? Welche Unterziele und Querschnittsthemen wurden adressiert? (gute Regierungsführung, Gender und Krisenprävention) Welche Schnittstellen gab es mit dem TZ Vorhaben Propaz?			
5.2. Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Inwiefern war die Ausgestaltung arbeitsteilig/komplementär des Vorhabens mit anderen EZ-Vorhaben (PROPAZ, EU-Trustfund) konzipiert und nutze Synergien? Inwieweit überschneidet sich das Vorhaben mit dem EU Trust Fund for Colombia (EUTF) einschließlich Sektorbudgetfinanzierung zur Reintegration ehemaliger Kombattanten, in den die KfW auch eingezahlt hat.			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
5.3. Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	In wie weit adressiert das Vorhaben die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) der Vereinten Nationen, insbesondere die SDG-Ziele 10 (Reduzierung der Ungleichheiten) und 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) sowie die nationalen Unterziele 10.1. (Reduzierung der Einkommensungleichheiten), 10.2. (Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und universellen politischen Einbeziehung) sowie 16.3 (Förderung der Rechtsstaatlichkeit und des Zugangs zur Justiz für alle) und 16.a (Starke Institutionen zur Verhinderung von Gewalt, Terrorismus und Kriminalität)?			
6. Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ)			2		
6.1. Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	PBL finanziert definitionsgemäß NUR Eigenanstrengungen des Partners → Stärke des Instruments? Begleitende SBF-Einsätze zu untersuchen			
6.2. Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Sind die Wirkungen der Beiträge der FZ von denen anderer Geber isolierbar, insbesondere bezogen auf das finanzielle und technische Engagement der Weltbank und der IDB im Bereich Katasterwesen sowie ein PBL der AFD mit der CAP? Wurde zusammengearbeitet, um Synergien zu nutzen/kreieren und Doppelungen zu vermeiden?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
6.3. Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Definitionsgemäß nutzt ein PBL die Systeme der Partner -> Stärke des Instruments?			
6.4. Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	☐ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				

Effektivität

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
7. Erreichung der Ziele			4	+	Hauptgrundlage für die Bewertung der Effektivität ist die Indikatoren-Erreichung
7.1. Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Indikatoren-Erreichung der Outcome-Ziele (Bereich Opferschutz und –Ausgleich, Katasterwesenentwicklung und Landtitelvergabe, und Umsetzungsmonitoring aller Dimensionen des Friedensabkommens.) Haben staatliche Behörden Zugang zu konfliktbetroffenen Gebieten und kontrollieren dort die Umsetzung der Friedensreformen effektiv? Regional unterschiedliche Wirkungen: hat die Ausgestaltung / Priorisierung der Maßnahmen die Entstehung von Wirkungen in bestimmten konfliktbetroffenen Regionen erleichtert oder erschwert und sind dort tatsächlich spezifische Wirkungen erzielt worden?			
8. Beitrag zur Erreichung der Ziele			3		

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
8.1. Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Tatsächliche Mittelverfügbarkeit auf relevanten Regierungsebenen (Voraussetzung für Zielerreichung): Sind die Mittel des PBL über den Finanzausgleich auch an die Gebietskörperschaften geflossen und standen sie für zusätzliche umweltwirksame Maßnahmen zur Verfügung? Wurden die Trigger für die Auszahlung des Darlehens erfüllt? Welche Rolle spielten die SBF-Einsätze für die Output-Ziel-Erreichung? Tatsächliche Einbindung von reformrelevanten Akteuren (Voraussetzung für Teile der Zielerreichung): Ist es gelungen, privatwirtschaftliche Akteure und Zivilgesellschaft (ehemalige Milizen und Binnenflüchtlinge) erfolgreich in die Reformen einzubinden? Inwieweit konterkariert die Drogenwirtschaft der Wiederherstellung staatlicher Präsenz in den besonders vom Konflikt betroffenen Gebieten entgegen, die durch Politikreformen im Rahmen des FZ-Vorhabens befördert werden sollen?			
8.2. Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Werden Informationssysteme zur Vergabe von Landtiteln auf Kreisebene gepflegt, betrieben und die Ergebnisse analysiert? Wird das Katastersystem befüllt/weiterentwickelt und genutzt für Landtitelvergaben?			
8.3. Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Stehen den Gebietskörperschaften, insbesondere den Landkreisen, zusätzliche Mittel/Personal zur Verfügung, um die geplanten Reformen umzusetzen? Sind Maßnahmen ergriffen worden, um Konfliktbetroffene und Spoiler zur Unterstützung zu motivieren?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
8.4. Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Steht das Volumen der Darlehen (2 x 100 Mio. Euro) in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu den Kosten der priorisierten Reformen? Sind die entwickelten Systeme, v.a. das neue „Vereinheitlichte Nationale System Ländlicher und Landwirtschaftlicher Informationsbeschaffung und -verarbeitung“ zur Stärkung der Umfassenden Ländlichen Reform (RRI). geeignet, die Erfüllung von Outcome Indikatoren und den Bezug zur Umsetzung des Friedensabkommens quantitativ und qualitativ seit Auszahlung der Mittel zu messen und im Zeitablauf zu verfolgen?			
8.5. Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
8.6. Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Ist nachweisbar, dass ein signifikanter Teil der Gewaltbetroffenen und Binnenflüchtlinge von den Maßnahmen profitiert haben, insbesondere auch vulnerable Gruppen indigene, Frauen, Kinder...) (in % zusätzlich zur absoluten Zahl der Begünstigten)			
8.7. Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Wurden F/M durch Maßnahmen wie Landtitelvergabe spezifisch benachteiligt oder begünstigt? Sind Maßnahmen zur Umsetzung des Friedensabkommens in Entwicklungsplänen und darauf aufbauenden Dokumenten genderspezifisch formuliert?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
8.8. Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Verfügbarkeit von Mitteln und Personal auf relevanten Regierungsebenen? Einbindung von relevanten Konflikt-Akteuren und der Bevölkerung?			
8.9. Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Inwieweit wurden Outcome und Impact der Friedensreformen durch externe Faktoren, insbesondere COVID, die Drogenmafia und / oder das Widererstarken anderer bewaffneter Gruppen (unvollständige Kontrolle des Territoriums)/ Produzenten beeinflusst und beeinträchtigt?			
9. Qualität der Implementierung			3	+	Implementierungsqualität bei PBL Instrument von sehr hoher Bedeutung
9.1. Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme (z.B. Projektträger, Consultant, Berücksichtigung von Ethnizität und Gender in entscheidungsfindenden Gremien) im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Steuerung nur VOR Auszahlung des Darlehens oder durch Angebot von Folgephasen möglich				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
9.2. Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Welche Informationen werden von wem gesammelt und zusammengestellt? Abteilung für die Nachverfolgung öffentlicher Politiken (DSEPP) in DNP vs. CroK-Institut für Friedensforschung und andere? Welche Engpässe gab es auf welcher Ebene (Zentralregierung, Dpts, CAR, Kommunen)? Welche Driver und welche Spoiler waren im Regierungssystem im Hinblick auf Reformtempo und -tiefe aktiv? Welche Themenfelder / Cluster wurden durch SBF-Einsätze unterstützt? Inwieweit haben die punktuellen oder geclusterten SBF-Einsätze die Kapazitäten der staatlichen Behörden verstärkt?			
9.3. Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/durch das Projekt (gender-basierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZE spezifische Frage)	☐ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)			3	-	Wenig nicht-intendierten Wirkungen
10.1. Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Geraten die Bewohner von Konfliktgebieten durch Maßnahmen wie die Vergabe von Landtiteln zwischen die Fronten oder wird die Inbesitznahme des übertragenen Landes durch Spoiler erschwert?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
10.2. Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
10.3. Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Gibt es ein kleinräumiges Monitoring der Gefahren- und Bedrohungslage in (ehemaligen) Konfliktgebieten? Wie wird der Verschlechterung der lokalen Sicherheitslage Rechnung getragen?			

Effizienz

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
11. Produktionseffizienz			4	o	
11.1. Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: die Mittel werden in den Staatshaushalt eingezahlt und Maßnahmen nur nach erfüllt / nicht erfüllt bewertet				
11.2. Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Steht die Gesamtheit der Reformen in einem plausiblen Verhältnis zum Volumen des Darlehens, den Beiträgen anderer Geber und des dafür vorgesehenen nationalen Budgets für die Umsetzung der Friedensreformen? Hätten bilaterale FZ-Vorhaben oder ein erhöhter Einsatz von SBF-Mitteln ein besseres fachliches Ergebnis erzielen können auf den relevanten Regierungsebenen? Reduziert das Instrument Transaktionskosten und steigert hierdurch Effizienz? Oder senkt der aufwändige policy dialogue die Effizienz?			
11.3. Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Hätten bilaterale FZ-Vorhaben oder ein erhöhter Einsatz von SBF-Mitteln ein besseres fachliches Ergebnis erzielen können auf den relevanten Regierungsebenen? Reduziert das Instrument Transaktionskosten und steigert hierdurch Effizienz? Oder senkt der aufwändige policy dialogue die Effizienz?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- 0 +)	Begründung für Gewichtung
11.4. Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Wurden die Trigger für die Auszahlung des Darlehens erfüllt?			
11.5. Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZE spezifische Frage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Wie hoch war der Aufwand durch SBF-Einsätze zur Unterstützung der kolumbianischen Behörden sowie die Unterstützung der KfW durch externe Consultants?			
11.6. Sonstige Evaluierungsfragen		Hätten die Reformfortschritte auch mit weniger günstigen Finanzierungsbedingungen erreicht werden können?			
12. Allokationseffizienz			4	0	
12.1. Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Hätten die Konditionen des Förderdarlehens anders werden können? (z.B. weniger Freijahre, höherer Zinssatz)			
12.2. Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kosten-schonender erzielt werden können?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: da die Reform als Ganzes unterstützt wird. Die Betrachtung von Einheitskosten entfällt.				
12.3. Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Hätte ein erhöhter Einsatz von SBF-Mitteln oder von Consultingleistungen für bilaterale Vorhaben im Bereich Friedensförderung die Reformen beschleunigen und die Behörden von Zusatzarbeit entlasten können?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
12.4. In welcher Hinsicht war der Einsatz öffentlicher Mittel finanziell additional? Hinweis: Falls für das Vorhaben die interne Kennung PSP (Private Sector Participation; siehe Inpro unter 1.11) vergeben wurde oder grundsätzlich eine Kooperation mit privaten Akteuren (kommerziellen Banken, Unternehmen, professionellen NGOs) in der Umsetzung von FZ besteht (Privatsektor als Instrument), muss diese Evaluierungsfrage berücksichtigt werden	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
12.5. Sonstige Evaluierungsfragen					

Impact

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
13. Übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen			4	o	
13.1. Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	S.o. Erreichung der Impact-Indikatoren (Tabelle), Werden Gewaltursachen adressiert und werden weniger Menschen Opfer von Gewalt? Ist die begonnene Vergabe von Landtiteln effektiv und signifikant bei der Lösung der Landfrage?			
13.2. Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Bemüht sich die neue Regierung um Nachverfolgung der Wirkungen der Maßnahmen aus der vorhergehenden Legislatur? Werden weniger Menschen Opfer von Gewalttaten (nach Gender, Region, Ethnie und Deliktkategorie zu spezifizieren)			
13.3. Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Betrachtungszeitraum noch zu kurz				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
14. Beitrag zu übergeordneten intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen			4	o	
14.1. In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Haben die Maßnahmen des PBLs zu potentiellen Veränderungen der Impact-Indikatoren (Gewaltreduktion, Umsetzung der Reformen) beigetragen oder sind diese Veränderungen aus anderen Gründen eingetreten? Keine Anpassung			
14.2. Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Werden illegale Akteure im Bereich Drogen und Minen effektiv zurückgedrängt?			
14.3. Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Betrachtungszeitraum zu kurz, Gesamtbevölkerung als Zielgruppe.				

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
14.4. Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Betrachtungszeitraum zu kurz, Gesamtbevölkerung als Zielgruppe, aber ggf. für einzelne Wirkungen nach Gender, Alter, Wohnort o.ä zu spezifizieren				
14.5. Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	War der Einsatz externer Consultants und SBF-Unterstützung entscheidend für die Erreichung von Impact-Zielen?			
14.6. Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Inwieweit hatte die COVID-Pandemie Einfluss auf die Zielerreichung? z.B. erhöhte laufende Kosten im Gesundheitswesen auf Kosten der Umsetzung bestimmter Friedensreformen oder der Ausstattung neuer Behörden dafür? Gibt es Spoiler (z.B. bewaffnete Gruppen oder bestimmte Produzenten, die von bisheriger Ressourcennutzung im Bereich Drogen und Minen profitieren) und die Nachhaltigkeit von Friedensreformen oder einzelne Regelungen konterkarieren?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
14.7. Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit? Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Ist in der Gesamtheit der involvierten Behörden sowie auf Landkreisebene die Kompetenz und das Engagement (Ownership) für die Umsetzung des Friedensabkommens gewachsen? Gilt diese Aussage für alle Regierungsebenen gleichermaßen? Inwieweit beeinflussen regionale Unterschiede in der Umsetzung die Gesamttendenz der Wirkungen? Spiegel die Finanzflüsse und die Personalausstattung die ggf. erhöhte Ownership wider? Wurden Verwaltungsverfahren entsprechend angepasst? (z.B. Kontrollen, Priorität von M+E und Systempflege, Dialog mit Akteuren aus Wirtschaft und betroffener Bevölkerung...) Hat sich die Partnerschaft mit dem Kroc-Institut bewährt?			
14.8. Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additionalität)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
15. Beitrag zu übergeordneten nicht-intendierten entwicklungspolitischen Veränderungen			2	-	
15.1. Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Gibt es nicht (offiziell)-intendierte Effekte, die sich aus dem Instrument ergeben (z.B. auf Grund des erhöhten Policy Dialogues Änderungen hinsichtlich des Buy-ins/ Reformorientierung und Ownership der Regierung, Managementqualität des öffentlichen Finanzwesens, Haushaltsstabilisierung, Vertrauensverhältnis zwischen K und D,			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
15.2. Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	s.o.			
15.3. Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/Ethnie, etc.)?)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	s.o.			

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			3	o	
16.1. Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Sind die Schwerpunkte des PBL für die Legislatur 2018-22 auch für die Nachfolgerregierung handlungsleitend? Ermöglicht der PND für die Legislatur 2023-26 eine Fortsetzung und ggf. Beschleunigung der Reformen? Ist die Ausstattung relevanter staatlicher Stellen weiter verbessert worden? Sind die als Trigger für das PBL vereinbarten Budgetzuweisungen für Behörden wie JEP, CEV, UBPD und CMH nachhaltig aufrecht erhalten worden, sodass die laufenden Ausgaben gedeckt werden können? Wie entwickeln sich Ownership, Übereinstimmung Geber- und Partnerprioritäten im Laufe der Zeit/der Phasen? Wurden Vorkehrungen zur Steigerung der Nachhaltigkeit im Projektdesign? Sind in der neuen Legislaturperiode 2023-26 unter der linken Regierung v. Gustavo Petro weitere ggf. ergänzende Maßnahmen ergriffen worden, die die Umsetzung begonnener Reformen erleichtern? Unterstützt der mittlerweile dritte PBL die im zweiten PBL vereinbarten Reformen oder werden hier neue Schwerpunkte gesetzt?			
16.2. Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Konkurriert die Priorität der Friedensreformen mit anderen Politikfeldern (z.B. Umwelt, Energie...) und wird die Nachhaltigkeit dadurch beeinträchtigt?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten			3	o	
17.1. Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	s.o. Sind Budgetzuweisungen und Personalausstattung der mit der Umsetzung und Nachverfolgung des Friedensabkommens betrauten Behörden und Institute auch auf mittlere Sicht ausreichend, um das Mandat zu erfüllen? Weist der PND für die Folgelegislatur vergleichbare Maßnahmen und Ziele zur Umsetzung des Friedensabkommens auf und werden Best practices aktiv verbreitet?			
17.2. Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Betrachtungszeitraum zu kurz, betrachtet werden kann aber die Resilienz der Empfänger neuer Landtitel.	Hat das deutsche Förderdarlehen dazu beigetragen, Gewaltakteure und die Betreiber illegaler Geschäfte in die Schranken zu weisen?			
17.3. Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				
18. Dauerhaftigkeit der Wirkungen			4	o	
18.1. Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Wie weit sind Priorität und Dynamik der Umsetzung der 576 Vereinbarungen des Friedensabkommens erhalten geblieben?			

Evaluierungsfrage	Betrachtung der Frage in EPE	Optional: Konkretisierung der Frage für das Vorhaben	Bewertung	Gewichtung (- o +)	Begründung für Gewichtung
18.2. Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (Lern-/Hilfsfrage)	☒ Frage wird betrachtet ☐ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:	Inwieweit können Rückschläge bei der Umsetzung militärischer oder polizeilicher Maßnahmen die Kontrolle des Territoriums durch den Staat und die Nachhaltigkeit von Friedensreformen gefährden?			
18.3. Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung: Betrachtungszeitraum wahrscheinlich zu kurz				
18.4. Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.?) (FZE-spezifische Frage)	☐ Frage wird betrachtet ☒ Frage wird nicht betrachtet, da nicht relevant. Optional Begründung:				