

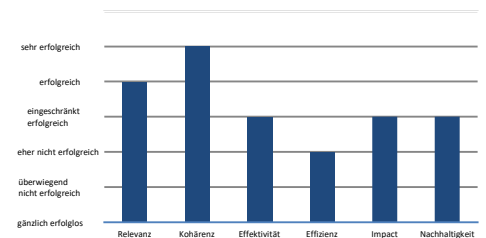
Ex-post-Evaluierung SDG-Agenda im Umweltbereich, Kolumbien

Titel	Umsetzung der SDG-Agenda im Umweltbereich, Phasen I und II		
Sektor und CRS-Schlüssel	41030 Biodiversität		
Projektnummer	2018 67 126 Phase I und II		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
Empfänger/ Projektträger	Finanzministerium MHCP/ Nationale Planungsbehörde DNP		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	EUR 200 Millionen (Entwicklungskredit)		
Projektlaufzeit	2019 / 21 – 2021 (Phase I/II)		
Berichtsjahr	2024	Stichprobenjahr	2022

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel auf Outcome-Ebene war, anhand von verbesserten strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen Umweltreformen entsprechend der in der Politikmatrix für die Regierungsperiode 2018-22 formulierten Prioritäten auf allen Regierungsebenen umzusetzen. Auf der Impact-Ebene war das Ziel, Umweltschutz, insbesondere Wald- und Biodiversitätsschutz, sowie die Anpassung an den Klimawandel zu verbessern. Zielgruppe war die Gesamtbevölkerung Kolumbiens.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben zeigte in bestimmten Bereichen entwicklungspolitische Wirksamkeit, jedoch ist die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse erheblich gefährdet. In anderen Bereichen wurden die initiierten Reformen nicht vollständig umgesetzt.

- Das Vorhaben war von hoher Relevanz und wurde kohärent umgesetzt, da die geplanten Reformen im Regierungsprogramm verankert waren und aus Haushaltsmitteln finanziert wurden. Der Entwicklungskredit und begleitende Gutachtereinsätze unterstützen die landeseigenen Anstrengungen und Ressourcen.
- Die für die Auszahlung der Darlehen entscheidenden Reformschritte wurden erfüllt, jedoch wurden die Reformen – auch durch die Folgerregierung – in mehreren Themen nicht effektiv weitergeführt oder deren Umsetzung nicht ausreichend finanziell unterstützt. Die Outcome-Ziele wurden daher nur eingeschränkt erreicht.
- Die Mittel wurden in den Staatshaushalt eingezahlt und unterlagen somit der Kontrolle des Parlaments. Das Mittelvolumen war hoch, es wurden jedoch nur wenige Reformen fortgeführt.
- Der Schutz von Wäldern und Biodiversität wurde durch die Reformen nur ansatzweise verbessert und es können nur wenige Wirkungen auf übergeordneter Impact-Ebene plausibel dem Vorhaben zugeordnet werden. Das Inkrafttreten einer modernen Umweltpolitik wird positiv bewertet.
- Ein Teil der Systeme ist nachhaltig etabliert, jedoch gefährden die Präsenz bewaffneter Akteure und unsichere Finanzierungsquellen die erreichten Fortschritte.

Schlussfolgerungen

- Der sektoral-fokussierte PBL mit Begrenzung auf eine Legislatur war ein wertvolles Instrument für den Politikdialog und die Priorisierung ausgewählter Agenden. Dies setzt mittelfristiges Ownership des Partners voraus und birgt Nachhaltigkeitsrisiken.
- Umweltreformen und Anpassung an den Klimawandel erfordern mittelfristig kalkulierbare Finanz- und Personalzuweisungen, um lokal wirksam zu werden.
- Effektiver Ressourcenschutz setzt staatliche Kontrolle der Schutzgebiete voraus, staatliche Kontrolldefizite wirken sich negativ auf Umwelt und Klima aus.
- Fehlendes Monitoring nach Abschluss der PBL-Phase erschwert die Wirkungsmessung.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Übersicht der Teilbewertungen:

Relevanz	2
Kohärenz	1
Effektivität	3
Effizienz	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3
Gesamtbewertung:	3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Dringlichkeit von Klima- und Umweltschutz in Kolumbien ergibt sich aus den wertvollen, jedoch stark gefährdeten natürlichen Ressourcen des Landes. Kolumbien ist eines der 12 walddreichsten Länder und auch im latein-amerikanischen Vergleich ausgesprochen walddreich: Die Gesamtbestände lagen 2023 bei knapp 59,2 Mio. ha, was 51,9 % der Landesfläche und 1,5 % der weltweit noch existierenden Wälder entspricht. Kolumbien gehört auch zu den artenreichsten Ländern der Welt mit über 59.000 registrierten Pflanzenarten und mehr als 1.900 Vogelarten, die etwa 20 % der weltweit bekannten Vogelarten ausmachen. Allerdings ist auch Kolumbien anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels: Schätzungen zufolge könnten bis zu 50 % der Arten bis zum Jahr 2100 vom Aussterben bedroht sein, wenn keine geeigneten Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Zwischen 1971 und 2020 sind die durchschnittlichen Temperaturen um 0,22 °C pro Jahrzehnt gestiegen und könnten bis zur Mitte des Jahrhunderts auf bis zu 25,99 °C ansteigen, was erhebliche Gefahren für die menschliche Gesundheit, Wasserressourcen und die Landwirtschaft mit sich bringt. Zudem wird in den Regionen Amazonien, Orinoco und der Karibik ein Rückgang der Niederschläge erwartet, während die Westanden und der Pazifik mit einer Zunahme von Niederschlägen rechnen müssen. Die Wahrscheinlichkeit extremer Niederschlagsereignisse in den zentralen und nördlichen Anden könnte sich nach jetzigem Stand bis zur Mitte des Jahrhunderts nahezu verdoppeln, was das Risiko von Überschwemmungen und anderen klimabedingten Gefahren weiter erhöht¹.

Das als Policy-based Lending (PBL) konzipierte Vorhaben bestand aus zwei Phasen, die inhaltlich aufeinander aufbauten und als sektorale Budgetfinanzierung gestaltet waren. Ein zinsverbilligter Entwicklungskredit wurde in den kolumbianischen Haushalt eingestellt, um die Voraussetzungen für die Umsetzung von Umweltreformen der Legislatur des Präsidenten Ivan Duque zu verbessern. Vor Auszahlung wurden – ähnlich wie bei PBLs zu Zeiten der Vorgängerregierung – eine Reihe von Reformmaßnahmen aus dem Regierungsprogramm ausgewählt und in einer sog. Policy Matrix dargestellt. Ein Teil dieser Reformschritte (sog. Trigger) musste erfüllt sein, um die Auszahlung der Darlehen auszulösen.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Das Outcome-Ziel des PBL war es, die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Umweltreformen zu verbessern, die im nationalen Entwicklungsplan bzw. in der Politikmatrix priorisiert worden waren und dadurch auch Fortschritte in der tatsächlichen Umsetzung von Reformen in ausgewählten Themenfeldern zu erzielen. Auf Impact-Ebene sollten hierdurch der Umweltschutz, insbesondere Wald- und Biodiversitätsschutz, sowie die Klimawandel-Anpassung verbessert werden. Die Ziele und Maßnahmen waren auf die Sustainable Development Goals (SDGs) im Umweltbereich ausgerichtet, insbesondere auf die Themenberei-

¹ Siehe Climate Risk Profile: Colombia (2023): The World Bank Group.

che Klimaschutz (SDG 13) und Landökosysteme (SDG 15)². Das Vorhaben bestand aus 3 Komponenten (Rahmenbedingungen, Biodiversität, Umsetzung auf dezentraler Ebene), für welche 11 Reformschritte priorisiert und 14 Auszahlungs-Trigger formuliert wurden.

Ein wesentlicher Mechanismus zur Erreichung der Ziele ist beim Instrument PBL 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. Zielgruppe war die Gesamtbevölkerung Kolumbiens (gut 52 Mio. Menschen in 2023), insbesondere die 20 %, die in durch Klimawandel und Abholzung besonders gefährdeten ländlichen Regionen leben.

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 auch das für die Systeme des Fiskaltransfers federführend. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen oblag dem Umweltministerium MADS (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible) und dessen nachgeordneten Behörden, insbesondere der Nationalparkbehörde PNN (Parques Nacionales Naturales), sowie den Regionalen Autonomen Körperschaften (Corporaciones Autonomas Regionales, CAR) für Planungen auf regionaler Ebene.

Phase I lief von Anfang 2019 bis Mitte 2020 und Phase II von Anfang 2020 bis Mitte 2021. Die zwei Phasen waren eng verknüpft, indem politische Prozesse aufeinander aufbauten. Die Wirkungen der zwei Phasen sind infolgedessen nicht voneinander zu trennen (die Phasen werden hier demnach gemeinsam evaluiert). Eine ursprünglich vorgesehene, dritte Vorhabenphase wurde verschoben und wird zusammen mit zwei weiteren Entwicklungskrediten (PBL Phase IV und V) momentan unter der Folgeregierung von Gustavo Petro zur Unterstützung des Regierungsprogramms der Legislatur 2022-26 umgesetzt (nicht Teil dieser Ex-post-Evaluierung, EPE).

Die Covid-19 Pandemie führte zu einer Änderung der sozialen, wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen während der Laufzeit des Vorhabens und verzögerte die Umsetzung der vorgesehenen Politikmaßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

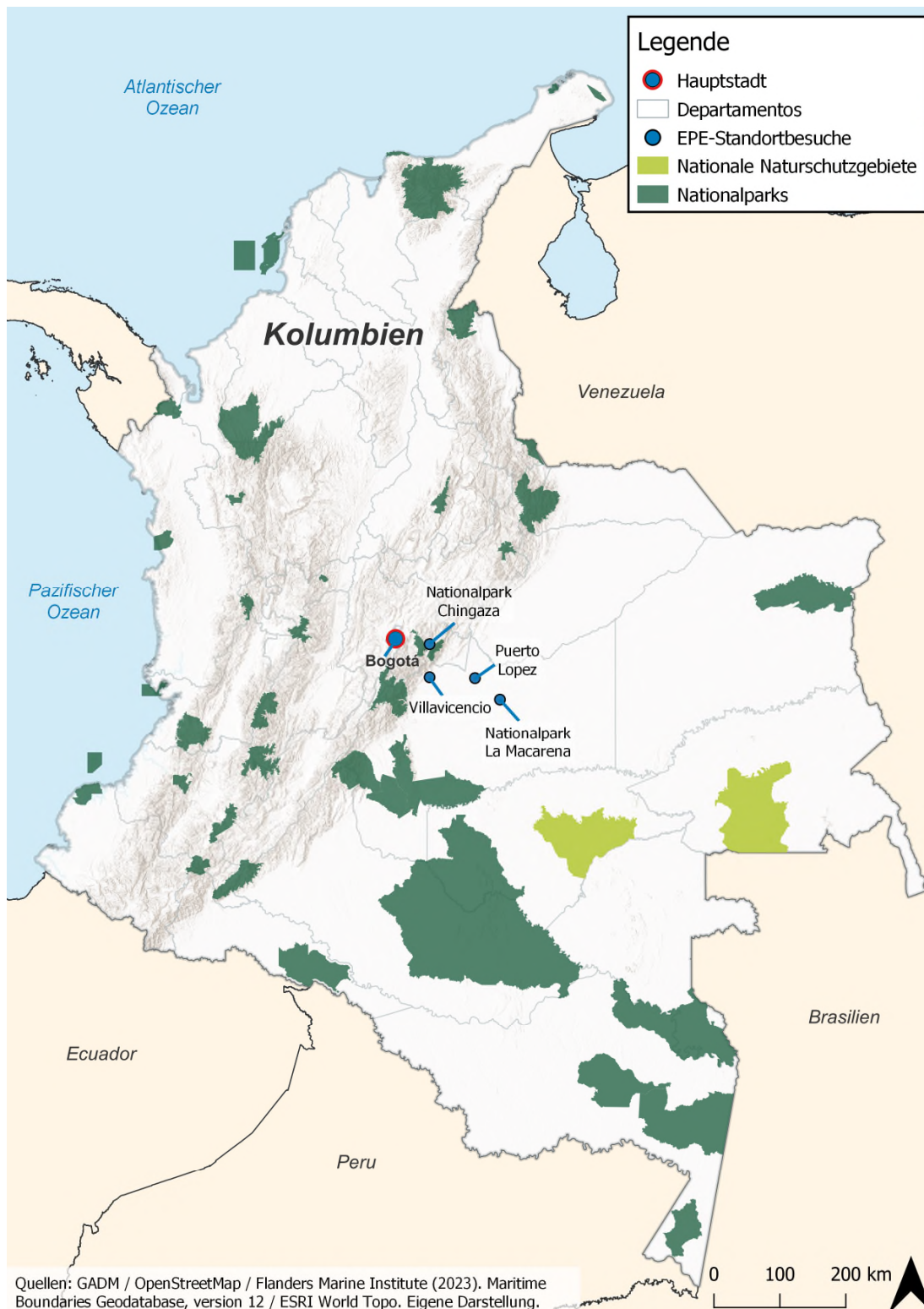
In Mio EUR	Inv. (Plan)	Inv. (Ist)	BM (Plan)	BM (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	200	200	0	0
Eigenbeitrag	0	0	0	0
Fremdfinanzierung	200	200	0	0
davon BMZ-Mittel	200	200	0	0

* Zusätzlich wurden 0,65 Mio. EUR Zuschüsse für 28 SBF-finanzierte Kurzzeitexperten-Einsätze bereitgestellt

Die Gesamtkosten des Vorhabens beliefen sich auf insgesamt EUR 200 Millionen für die Phasen I und II, die im September 2021 planmäßig und vollständig ausgezahlt waren. Hinzu kamen im Verlauf der zwei Projektphasen insgesamt 28 Kurzzeitexperten-Einsätze im Wert von insgesamt 0,65 Mio. EUR, davon 0,25 Mio. für die Phase I und 0,40 Mio. EUR für die Phase II, die als Zuschuss aus dem Studien- und Beratungsfonds (SBF) des BMZ finanziert wurden. Die Laufzeit des Kredits betrug bis zu 10 Jahre bei 3 Freijahren (siehe Anlage Kosten und Finanzierung).

² SDG 13 lautet: Maßnahmen zum Klimaschutz. Es umfasst unter anderem die Förderung von Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die Verbesserung der Resilienz gegenüber klimabedingten Gefahren und die Integration von Klimaschutzmaßnahmen in nationale Politiken und Strategien. SDG 15 lautet: Leben an Land. Das Ziel konzentriert sich auf den Schutz, die Wiederherstellung und die nachhaltige Nutzung von Ökosystemen und Wäldern sowie auf die Bekämpfung der Wüstenbildung und des Verlusts der biologischen Vielfalt. Es zielt darauf ab, die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern zu fördern, die Biodiversität zu schützen und die Landnutzung so zu gestalten, dass die natürlichen Ressourcen erhalten bleiben.

Karte des Projektlandes inkl. EPE-Standortbesuche



Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Das PBL war qua definitionem auf die politischen Prioritäten Kolumbiens ausgerichtet, da nur Reformthemen ausgewählt wurden, die im nationalen Entwicklungsplan für die Legislatur 2018 – 22 verankert waren. Aus diesem wurden für das Vorhaben folgende Reformthemen ausgewählt, die sich in den Outcome-Indikatoren widerspiegeln: (i) Umsetzung der Schutzgebietspolitik SINAP (Sistema Nacional de Areas Protegidas), gemessen an der Effektivität des Schutzgebietsmanagements, (ii) Abkommen zu Entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten, (iii) Dezentrale Pläne zur Anpassung an den Klimawandel, (iv) Einrichtung eines Klimawandelinformationssystems. Darüber hinaus hatte Kolumbien sich im Zusammenhang mit dem angestrebten und inzwischen erfolgten Beitritt zur OECD bei der Klimakonferenz in Paris 2015 dazu verpflichtet, bis 2030 eine Nettoentwaldung von Null zu erreichen. Das Maß an Alignment mit nationalen Politiken ist dementsprechend außerordentlich hoch.

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. Weitere für das BMZ prioritäre Querschnittsthemen (z.B. Armutsbekämpfung, Gender) sind aufgrund der Ausrichtung des Vorhabens von nachrangiger Bedeutung oder werden durch die neue Schutzgebietspolitik berücksichtigt.

Der PBL entsprach mit seinen thematischen Schwerpunkten den einschlägigen BMZ-Konzepten sowie auch der BMZ-Länderstrategie.

Die Maßnahmen stimmten grundsätzlich auch mit den Bedürfnissen der vom Klimawandel betroffenen Bevölkerung überein. Durch die Unterstützung spezifischer Reformen im Klima- und Umweltbereich und die Schaffung der politischen und institutionellen Voraussetzungen für effektiven Klima- und Biodiversitätsschutz sollte die Bevölkerung – insbesondere in vulnerablen ländlichen Regionen – von einer höheren Resilienz gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels und der Erhaltung der durch die Ökosysteme erbrachten Dienstleistungen profitieren. Dies gilt insbesondere für die indigene und afrokolumbianische Bevölkerung, die überwiegend in den noch bewaldeten Gebieten der Anden, des Chocó, der Llanos und des Amazonastieflandes lebt. Die an endemischen Arten reichen Habitate und Wälder werden seit Jahrzehnten durch die Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Entwaldung sowie spekulativen Landraub zerstört mit den bekannten Folgen für Biodiversität und Klima. Seit dem Friedensabkommen hat sich die Abholzung in Teilen des Landes – begünstigt durch Kontrolldefizite der Regierung – kurzzeitig sogar beschleunigt. Das Vorhaben ist per Konstrukt jedoch zielgruppenfern konzipiert und betraf die Bevölkerung nur im Bereich der Schutzgebietspolitik (Komponente 2) direkt.

Allerdings wurde und wird bei den regelmäßigen Umfragen des DNP ermittelt, dass umweltbezogene Probleme in der Regel nicht an erster Stelle der durch die Bevölkerung wahrgenommenen Probleme stehen.³ Ebenso gibt es unter Agrarproduzenten und Landbesitzern wie auch unter Mitgliedern ehemaliger Milizen sehr unterschiedliche Interessenlagen. Dies war und ist jedoch ein unvermeidliches Risiko für die Umsetzung jedweder Reform in Demokratien mit Meinungsfreiheit

Aufgrund der langen Jahre des Bürgerkriegs und der Benachteiligung von indigenen und afrokolumbianischen Gemeinschaften erforderten Maßnahmen in ländlichen Gebieten Kolumbiens grundsätzlich eine hohe Sensibilität gegenüber der Bevölkerung und sonstigen Akteuren. Dem wird durch die neue Schutzgebietspolitik Rechnung getragen, die vom PBL unterstützt wurde.

Die Maßnahmen wurden direkt aus dem Reformprogramm der Regierung abgeleitet. Sie waren also grundsätzlich auf deren Bedürfnisse ausgerichtet. Nachgeordnete Behörden wurden im Rahmen der priorisierten Reformthemen in den Sektordialog eingebunden. Ferner wurden parallellaufende bilaterale Vorhaben im Sektor als Informationsquelle genutzt. Eine Besonderheit Kolumbiens ist jedoch die im Vergleich zum Finanzministerium sehr

³ Sofern umweltbezogene Probleme in der Umfrage priorisiert wurden, handelte es sich eher um städtische Umweltprobleme (z.B. Abgasbelastung) als um weiter entfernt liegende Umweltprobleme (z.B. Entwaldung). Da 80 % der Bevölkerung in Städten leben, wurden und werden eher städtische Probleme priorisiert.

starke Stellung der zentralen Planungsbehörde und die ausgeprägte Richtlinienkompetenz dieser zentralen Behörde gegenüber Verwaltungen der Gebietskörperschaften. Es ist dementsprechend nicht auszuschließen, dass Bedürfnisse und Kapazitäten des Partners DNP von denen der umsetzungsrelevanten Fachbehörden (hier Umweltministerium, Nationalparkverwaltung, Wald- und Klimabehörde IDEAM) 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 gebildet werden (siehe Impact).

Abbildung 1 stellt die rekonstruierte Theory of Change (ToC) des Vorhabens 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 soll der politische Dialog die Beziehungen zwischen Kolumbien und Deutschland allgemein pflegen, die Stellung von Umweltministerium und nachgelagerten Behörden stärken und ausgewählte Umwelt- und Klima-Reformen priorisieren bzw. beschleunigen durch die Verhandlung von einer Policy Matrix und Auszahlungstriggern. Nach der Auszahlung der jeweiligen Darlehen soll der Dialog genutzt werden, um Ziele zu monitoren und die Umsetzung und Ergebnisse von Reformen zu begleiten. Darüber hinaus sollen Outputs die spätere Umsetzung von Reformen vorbereiten, z.B. durch die Erstellung von Konzeptpapieren oder die Unterzeichnung von Abkommen für nachhaltige Wertschöpfungsketten. Dies soll die Verabschiedung von Reformen induzieren und die (personellen, strategischen, finanziellen) Rahmenbedingungen für deren Umsetzung verbessern. Aus den Reformen sollen wiederum auf Outcome-Ebene erste Ergebnisse resultieren, wie die Nutzung eines neu entwickelten Klimainformationssystems oder verbessertes Schutzgebietsmanagement. Auf Impact-Ebene soll hierdurch unter anderem ein Beitrag zur Erreichung von SDG 13 und SDG 15 geleistet werden. Dieser ToC liegen mehrere Annahmen zugrunde und externe Faktoren müssen sich zum Eintreten der Wirkungskette positiv entwickeln. Hierzu zählen eine hohe Reformwilligkeit der Regierung oder ein Beibehalten von Reformthemen über Legislaturen hinweg.

Die Wirkungslogik des Vorhabens war und ist grundsätzlich plausibel und das Vorhaben war im gesetzten Rahmen hochgradig relevant. Begleitende SBF-Einsätze waren geeignet, die Reformen weiter zu präzisieren und die Kapazitäten des DNP und des MADS sowie nachgeordneter Behörden temporär zu verstärken.⁴ Die Wirkungshypothesen, die dem Sektorreformprogramm zugrunde lagen, und die Kombination von Reformmaßnahmen im Bereich Klimaschutz (Komponente 1), im Bereich des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Ökosysteme (Komponente 2) sowie der Umsetzung der nationalen Politiken im Umweltbereich auf der regionalen und lokalen Ebene (Komponente 3) haben sich für beide Phasen des PBL als relevant erwiesen. Die für die EPE ausgewählten Reformthemen weisen einen eindeutigen Bezug zu dieser Agenda auf und die Maßnahmen waren grundsätzlich überprüfbar.

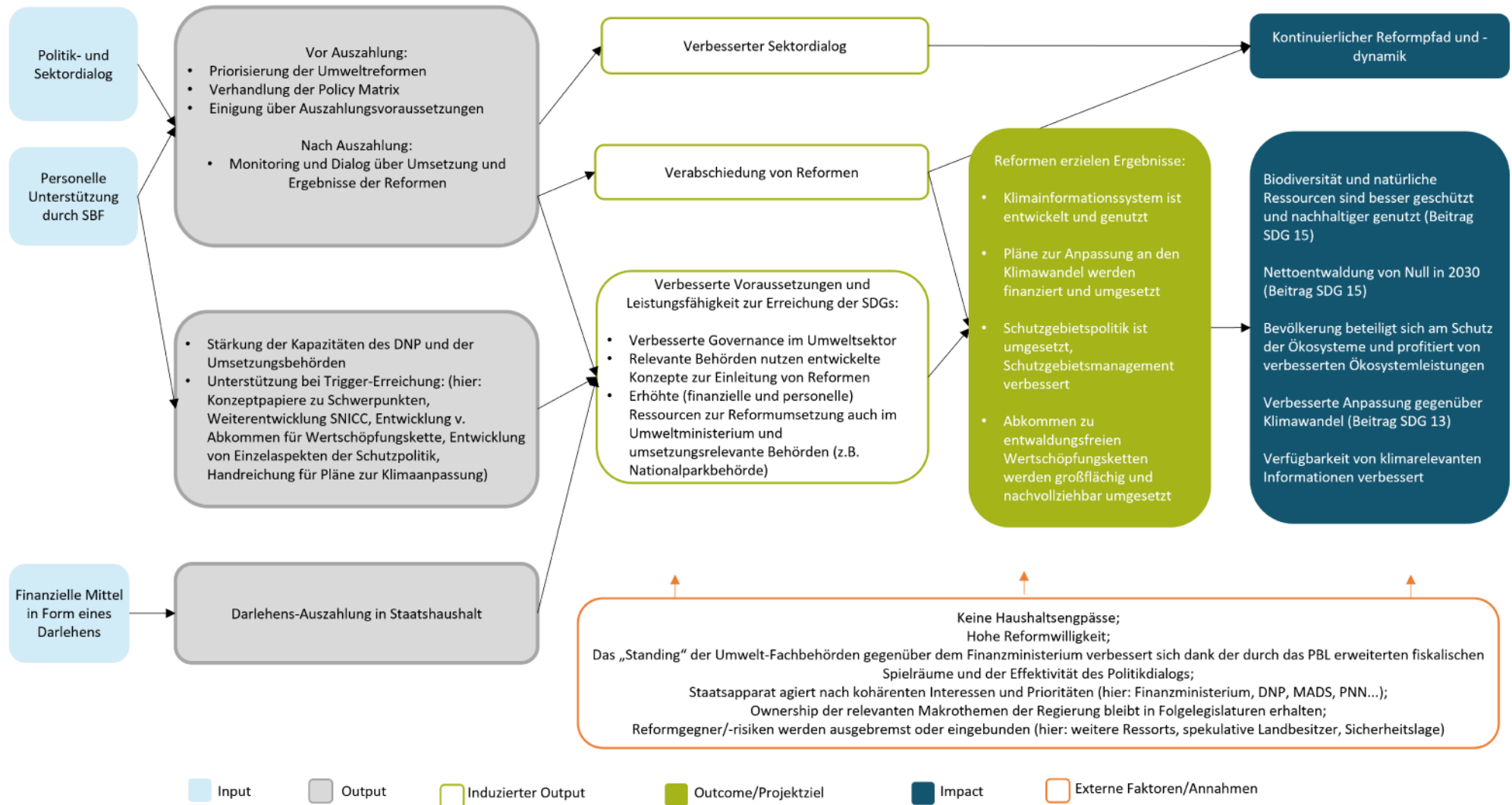
Die Frage, ob evtl. andere Reformthemen einen höheren Beitrag hätten leisten können, liegt außerhalb des Systems PBL, da dieses Förderinstrument sich grundsätzlich auf ein bereits bestehendes Reformprogramm bezog (hier der Entwicklungsplan der Legislaturperiode Duque), aus dem im Rahmen des Politikdialogs repräsentative Reformthemen ausgewählt wurden.

Einschränkend muss festgehalten werden, dass die sich bereits ab 2017 verschlechternde Sicherheitslage nicht ausreichend in der Konzeption thematisiert wurde, obwohl dies zumindest eines der Reformthemen (die Effektivität des Schutzgebietsmanagements) absehbar betreffen würde.

Hinzu kommt, dass die Umsetzungsbehörden in der Praxis keine zusätzlichen Budgets erhielten, was ex-ante absehbar die Weiterführung der initiierten Reformen behindert. Grundsätzlich und theoretisch ist die Fungibilität der FZ-Mittel gut für die nationale Ausgabeneffizienz, daher wird bei politikbasierten Finanzierungen eine Zweckbindung der FZ-Mittel normalerweise unterlassen. Ein mögliches Instrument zur Sicherstellung von Mittelallokation für die relevanten Behörden wäre jedoch beispielsweise die Aufnahme eines auszahlungsrelevanten Triggers, welcher auf Veränderungen des Anteils der sektorrelevanten Ausgaben im nationalen Budget abstellt, gewesen.

⁴ Beispiel: Richtlinien für die Milch- und Viehwirtschaft: Milchwirtschaft findet teilweise in oder im Umfeld von Páramo-Gebieten statt, die eines der relevanten schutzbedürftigen Habitate sind.

Abbildung 1: Rekonstruierte Theory of Change



Quelle: eigene Darstellung

Bei der Indikatoren-Formulierung gab es Anpassungsbedarf für die Zwecke der EPE (siehe Effektivität und Impact): insbesondere wurden einzelne Indikatoren erweitert, um einen klareren Zusammenhang zwischen einzelnen Reformschritten und Indikatoren herzustellen.

4. Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Das Vorhaben hat sich an die durch die Covid-19 Pandemie veränderten finanziell-fiskalischen Rahmenbedingungen angepasst, indem es angesichts eines absehbaren Absinkens der Steuerquote und Anstiegs der Staatsschuldenquote und des Haushaltsdefizits die ursprünglich für die Legislatur 2018-22 vorgesehene dritte Phase auf die aktuelle Legislatur des Präsidenten Gustavo Petro verschob. Während der Pandemie wurde laut Finanzministerium etwa ein Drittel des Staatshaushalts zugunsten neuer Prioritäten umgeschichtet, wovon auch (aber nicht nur) das chronisch unterfinanzierte Umweltministerium betroffen war. Diese Anpassung ist nachvollziehbar.

Zusammenfassung der Benotung

Die Relevanz wird als erfolgreich, den Erwartungen entsprechend bewertet, weil die intendierten Reformen in einem Programm der Regierung (Plan Nacional de Desarrollo) priorisiert und in Teilen durch internationale Verpflichtungen abgesichert wurden. Das Konzept, durch Politikdialog, finanzielle Mittel und personelle Unterstützung die landeseigenen Anstrengungen und Ressourcen zur Umsetzung von Reformen zu verstärken, ist schlüssig. Die Wirkungslogik ist ex-ante und auch aus heutiger Sicht grundsätzlich plausibel.

Es wäre wünschenswert gewesen, eine hinreichende Ressourcenausstattung umsetzungsrelevanter Behörden auch über die im Verhältnis zur Reichweite der Reformen punktuellen Experten-Einsätze hinaus zu vereinbaren und damit die Nachhaltigkeit des Engagements im Umweltbereich zu ermöglichen. Die fehlende Thematisierung der Sicherheitslage in wichtigen Schutzgebieten bleibt als Kritikpunkt für die Anpassungsfähigkeit bestehen.

Relevanz: 2

Kohärenz

5. Interne Kohärenz

Das FZ-Vorhaben unterstützte und ergänzte das bestehende EZ-Engagement im Umweltbereich durch die Adressierung wichtiger institutioneller und politischer Rahmenbedingungen. Während der Durchführung des Vorhabens lag jedoch kein EZ-Programm vor, das als Bezugsrahmen für das PBL hätte dienen können. Innerhalb der FZ gab es insbesondere beim Nationalparkmanagement Synergien; hier wurde die Leistungsfähigkeit des Umweltministeriums durch ein Zusammenwirken des PBL mit dem bilateralen FZ-Vorhaben APDP II (Areas Protegidas y Diversidad Biológica) erhöht. Es gab zudem in mehreren Reformfeldern Synergien mit der deutschen Technischen Zusammenarbeit: die GIZ war vor, während und nach der Durchführung des PBL über die Vorhaben Pro-Rural und Pro-Bosques zu Entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten und dem neuen Planungsinstrument PIGCCT aktiv. Die beiden Organisationen stimmten sich dabei inhaltlich ab.

Das PBL war mit den relevanten Strategien des BMZ im Sektor und mit den Vereinbarungen der Klimakonferenz von Paris 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 im Modulvorschlag aufgeführten Entwicklungsmaßnahmen anderer bilateraler und multilateraler Geber wurden über die Durchführungszeit fortgesetzt. Es handelte sich dabei primär um Initiativen, die sich auf spezifische Themenbereiche oder Regionen fokussieren, bei denen sich aufgrund der thematischen Ergänzung Synergien

ergaben (z.B. PBL Klimaschutz der AFD, Agence Francaise de Developpement)⁵. Im Lauf der Jahre kamen weitere Vorhaben hinzu, die ebenfalls darauf abzielten, die Abholzung zu bremsen und die Effekte des Klimawandels - insbesondere in den Regionen Orinoquía und Amazonía - zu begrenzen (siehe Herencia Colombia und Visión Amazonia). Zahlreiche internationale Kooperationsvorhaben, darunter mehrere FZ-Vorhaben, sind auf den Schutz der Wälder und Schutzgebiete und insbesondere auf die Verlangsamung der Entwaldung ausgerichtet (insbesondere das Vorhaben REM). Die Ziele aller dieser Vorhaben waren und sind ähnlich und unterstützen die Eigenanstrengungen der Regierung.

Die Sektorkoordination wird vom KfW Büro in Bogota sehr aktiv verfolgt, zur Intensität der Beteiligung der verschiedenen Geber über die Zeit wurden bei der EPE aber keine Erkenntnisse generiert.

Zusammenfassung der Benotung:

Die Kohärenz wird mit sehr gut, über den Erwartungen liegend bewertet. Deutschland finanzierte mit dem PBL ebenso wie andere Geber Reformen der kolumbianischen Regierung im Bereich Umwelt und Klimawandel, die sich am Regierungsprogramm (Plan Nacional de Desarrollo 2018-22) und langfristigen internationalen Verpflichtungen Kolumbiens orientierten. Die Kommunikation sowohl zwischen den Gebern als auch zwischen FZ und DNP war gut.

Kohärenz: 1

Effektivität

7. Erreichung der (intendierten) Ziele

Das im Rahmen der EPE angepasste⁶ Ziel auf Outcome-Ebene lautete: Aufgrund einer Verbesserung der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen (administrativ-institutionell, prozessual, finanziell) werden Umweltreformen entsprechend der in der Politikmatrix formulierten Prioritäten verabschiedet und umgesetzt und erzielen Ergebnisse, die nachvollziehbar zu den SDGs im Umweltbereich beitragen.

Die ursprünglichen Indikatoren des Vorhabens wurden im Rahmen der EPE übernommen und teilweise um Subindikatoren erweitert und spezifiziert. Hierdurch wurden die Ziele von Outputs in Richtung Outcome und Impact gerückt und stiegen dadurch im Anspruchsniveau. Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

⁵ Unter anderen legte der BID Mitte 2021 einen PBL im Bereich nachhaltige und resiliente Wirtschaftsentwicklung auf, an dem sich mehrere Geber, darunter auch die deutsche FZ, beteiligen, und der im Bereich von Planung, Steuerung, Monitoring und Finanzierung der Klimaaktionen thematische Synergien aufwies.

⁶ Das ursprüngliche Ziel lautete: „Ziel des Vorhabens ist es, die Reformpolitik der kolumbianischen Regierung zur Umsetzung der SDG-Agenda im Umweltbereich zu unterstützen und die hierfür notwendigen strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern.“

Tabelle Zielerreichung Outcome:

Indikator	Status bei PP	Zielwert lt. PP/EPE	Ist-Wert bei AK (optional)	Ist-Wert bei EPE
(1) Beitrag zu SDG 13: Informationssysteme (SNICC) Umfang (%) der Entwicklung der Software (der Funktionen und Variablen i.V. zu ToR)	0 % (2018)	Zielwert PP 100 %	33 % (2020)	Nicht erfüllt: Softwareentwicklung steht aus, nur Teilsystem SMByC operational. Dementsprechend keine Schnittstellenprogrammierung, Anschluss von Behörden oder Dateneintragung.
(2) Beitrag zu SDG 13 und 15: Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten				Teilweise erfüllt
2a: Anzahl der Abkommen zu „Entwaldungsfreien landwirtschaftlichen Produktionsketten“, die unterschrieben wurden	2	4	5	Erfüllt: 7 Abkommen
2b: Anzahl der Abkommen mit klar definierten und zielführenden Maßnahmen und plausiblen Zusammenhang mit Entwaldung	n. r.	5. v. 7 (EPE)	-	Teilweise erfüllt: laut Gesprächspartner liegen Aktionspläne vor; sind allerdings nicht öffentlich zugänglich und konnten im Rahmen der EPE nicht inhaltlich überprüft werden
2c: Anzahl der Abkommen mit klar definierten Akteuren und Zuständigkeiten	n. r.	5. v. 7 (EPE)	-	Erfüllt: Sekretariate überwiegend installiert
2d: Anzahl der Abkommen mit adäquaten Kontrollmechanismen	n. r.	5. v. 7 (EPE)	-	Qualitativ nicht erfüllt: MRV-Protokolle/Handreichung veröffentlicht 2023, jedoch genereller Natur: keine klaren Sanktions- und Monitoringmechanismen definiert; eine Initiative zur Erarbeitung einer Baseline
2e: Anzahl der Abkommen mit Präzisierung des Commitments der Privatwirtschaft	n. r.	5. v. 7 (EPE)	-	Teilweise erfüllt, aber nur Willenserklärungen, quantitativ geringe Beteiligung von Agrarproduzenten
2f: Anzahl der Abkommen für welche Nachweise über Umsetzungskontrollen vorliegen	n. r.	5 v. 7 (EPE)	-	Qualitativ nicht erfüllt: MRV-Protokoll veröffentlicht, jedoch keine klaren Mechanismen, Operationalisierung der Kontrollmechanismen in Phasen III-V in allgemeiner Form aufgenommen.
(3) Beitrag zu SDG 15: Schutzgebietsmanagement				Teilweise erfüllt
3a: Verbesserung der Managementeffektivität der staat-	EMAP-Messungen	20 % des EMAP (PP)	5 % (DNP, 2022)	Nicht erfüllt: 5 % (DNP, 2022)

lichen Schutzgebiete in %	nicht aktiv			
3b: Budget und Personal der Nationalparkbehörde und nachgeordneter Behörden in den Gebietskörperschaften ist ausreichend	n.v.	konstant/ steigend (EPE)		Qualitativ nicht erfüllt: anhaltend schlechte Finanzausstattung und Engpässe bei Personal, diskontinuierliche Verträge
3c: Ausgewiesene Schutzgebietsfläche mindestens konstant	n.v.	steigend (EPE)	n.v.	Erfüllt, ausgewiesene geschützte Flächen nehmen zu, Ziel: 30 % des Staatsgebiets ⁷
3d: Anteil der zugänglichen (und damit kontrollierbaren) Schutzgebiete zunehmend	n.v.	steigend (EPE)	n.v.	Qualitativ nicht erfüllt: keine Systematische Auswertung; 10 % der Landesfläche nicht unter Kontrolle nach Einschätzung politischer Akteure und NGOs ⁸
3e: Anteil der besonders gefährdeten Zonen (Páramos), für welche Schutzmaßnahmen eingeleitet wurden	n.v.	>50 % (EPE)	n.v.	Qualitativ nicht erfüllt: keine Schutzmaßnahmen auffindbar für Páramos
3f: Anteil der besonders kontroversen Gebiete/ Pufferzonen, für welche Beteiligungs- / Moderationsverfahren eingeleitet wurden	n.v.	konstant/ steigend (EPE)	n.v.	Qualitativ erfüllt: Anwendung von Beteiligungsverfahren und Schutzabkommen mit Anwohnenden
(4) Beitrag zu SDG 13: Anpassung an den Klimawandel				Teilweise erfüllt
4a: Anteil der Klimaanpassungspläne auf Departaments-ebene, welche den Klimawandel berücksichtigen	n.r.	100 % Abdeckung mit PIGCCT (EPE)	65% (2021)	Erfüllt: 99 % (EPE)
4b: Anteil der Pläne, die sich auf verschiedene Dimensionen der Anpassung an den Klimawandel beziehen (z.B. Anpassung an verstärktes Aufkommen von Unwettern)	n.r.	80 % (EPE)	n.v.	Für Stichprobe erfüllt; vollumfängliche Verifizierung nicht möglich, keine Auswertung vorhanden
4c: Klimaanpassungsplanungen auf kommunaler Ebene vorhanden	n.r.	80 % (EPE)	n.v.	Keine systematische Auswertung; Anekdotische Beobachtung, dass weiterhin vorher vorhandene Planungsinstru-

⁷ Kolumbien hat sich verpflichtet, mittelfristig 30 % des Staatsgebiets unter Schutz zu stellen, siehe <https://www.wwf.de/themen-projekte/projektregionen/amazonien/kolumbien-frieden-sichern-waelder-schuetzen/grossartige-nachrichten-aus-kolumbien>. Es wurden sowohl in den ersten Jahren nach dem Friedensabkommen als auch nach dem Regierungswechsel 2022 neue Flächen unter Schutz gestellt.

⁸ Es liegen keine Zeitreihen-Daten vor. Die zitierte Expertenschätzung (10%) wurde von unterschiedlichen Quellen bei der EPE wiedergegeben. Vorliegende Untersuchungen, u.a. von der Stiftung Wissenschaft und Politik aus 2022 (<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022CS4/>) und eine kanadisch finanzierte Untersuchung der NGO PARES (2024: „Plomo es lo que viene“) stellen detailliert die Verschlechterung der Sicherheitslage in Konfliktgebieten und die Präsenz bewaffneter Akteure in verschiedenen Landesteilen dar. Die Einschätzung, dass sich die Sicherheitslage verschlechtert, wird vom Auswärtigen Amt geteilt.

4d: Anteil der dezentralen Körperschaften (Dpt., Kommune, CARs), bei welchen Ressourcen vorhanden sind für die Umsetzung der in Klimaanpassungsplänen vereinbarten Maßnahmen und zum Monitoring der Klimawirksamkeit der Maßnahmen	n.r.	100 % (EPE)	n.v.	mente genutzt werden Nicht erfüllt: keine eigenständige Finanzquelle für Umsetzung der PIGCCT, Zugang der Kommunen zu Mitteln der Regalias aufwändig (komplexes Antragsverfahren)
--	------	-------------	------	--

Notiz: n.r. steht für nicht relevant, n.v. für nicht verfügbar.

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 Erreichung der SDG-Agenda und den Ziel-Indikatoren leistete, ist nicht zu quantifizieren, da das DNP nach Aussagen des SDG-Teams aktuell keine Zahlen zur Haushaltsplanung zur Erreichung der SDGs zur Verfügung stellt. Eine ursprünglich eingerichtete Datenplattform ist nicht mehr aktiv.

Indikator 1 zu SDG 13 / Klimawandelinformationssystem SNICC: Der Aufbau eines umfassenden Klimawandelinformationssystems zielte darauf ab, die ineffiziente und wenig transparente Parallelität verschiedener Umweltinformationssysteme mit ähnlichem Erkenntnisinteresse zu beenden und ein einheitliches System unter dem Ministerium für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung (MADS) zu schaffen. Laut Abschlussbericht der Phase II des PBL war das SNICC 2021 bereits zu 33 % implementiert. SBF-Einsätze zur Entwicklung und Umsetzung der Gesamtarchitektur des Informationssystems und der Integration der einzelnen Komponenten waren durchgeführt. Laut dem regierungseigenen Monitoringsystem Sinergia war das SNICC 2022 zu 75 % entwickelt.

Diese Feststellungen konnten bei der EPE nicht bestätigt werden. Keiner der Gesprächspartner berichtete über substanzielle Fortschritte. Vielmehr wurde sowohl im MADS als auch bei der zuständigen Fachbehörde IDEAM auf die Vielzahl von existierenden Teilinformationssystemen verwiesen, die sich teilweise in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung befänden, teilweise auch obsolet seien. Über Internetrecherchen konnte bestätigt werden, dass das SNICC während der Durchführung des Vorhabens als prioritär betrachtet wurde. Es wurden aber keinerlei Hinweise gegeben, dass die Entwicklung und Programmierung über das Jahr 2021 hinaus aktiv vorangetrieben wurden. Als relativer politischer Erfolg kann gewertet werden, dass eine am 12. Dezember 2023 veröffentlichte Resolution (Resolution 1383) auf 10 Seiten die grundlegenden Funktionen des SNICC erläutert, die zusammenzuführenden bestehenden Systeme beim Namen nennt und die Einbindung in die Teilsysteme des zuvor priorisierten SIAC (Sistema de Información Ambiental, Reformthema des vorangegangenen PBL) festlegt.

Ein Umsetzungsplan oder Ähnliches existiert nicht. Definitiv sind weder Daten in ein System namens SNICC eingegeben noch Schnittstellen zu anderen Systemen programmiert worden. Das geplante SNICC muss neu aus über einem Dutzend Untersystemen zusammengesetzt werden, die sich in sehr unterschiedlichen Phasen der Entwicklung befinden. Es ist weder absehbar, ob und wann diese Untersysteme aktualisiert oder programmiert sein werden, noch wann daraus Daten für das Obersystem SNICC bereitgestellt werden können.

Indikator 2 zu SDGs 13 und 15 / Entwaldung: Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten werden aktuell in 30 Ländern propagiert, insbesondere von der NGO Tropical Forest Alliance. Produzenten und Händler von Agrarprodukten sollen sich im Rahmen von Multiakteursallianzen dazu verpflichten, dass in ihren Produktions- und Verarbeitungsprozessen kein Wald zerstört wird bzw. die Bilanz von Waldverlust und Aufforstung ausgeglichen ist.⁹ Während der Laufzeit des PBLs wurde dieser Ansatz im Nationalen Entwicklungsplan priorisiert. Kolumbien war das erste Land in Lateinamerika, welches sich der Initiative anschloss.

⁹ Aufbauend auf den Willenserklärungen von Akteuren einzelner Produktions- und Wertschöpfungsketten sollten Baselines zum konkreten Einfluss des jeweiligen Produktes auf die Entwaldung erstellt, sowie Ziele für die Reduzierung bzw. Verhinderung weiterer Entwaldung entwickelt werden. Diese Ziele sollten z.B. auf kommunaler oder regionaler Ebene oder auch für bestimmte Unternehmen vereinbart werden.

Ziel des Vorhabens war sowohl die Verabschiedung als auch die Umsetzung der Abkommen. Die Initiativen können einige Erfolge vorweisen. Bis zur EPE im Sommer 2024 wurden Abkommen zu Palmöl, Kakao, Rindfleisch, Avocado¹⁰, Milch und Kaffee abgeschlossen, was die Ziele des PBL quantitativ übertrifft.¹¹ Die älteren vor und während der Laufzeit des PBL unterzeichneten Abkommen verfügen über Technische Sekretariate und Webseiten, die unterschiedlich detailliert berichten.

Gespräche bei der EPE deuten jedoch darauf hin, dass die Umsetzung der Abkommen sich nicht dynamisch entwickelt und die Beteiligung kommerzieller Akteure zahlenmäßig überschaubar geblieben ist. Das Abkommen zur Milchwirtschaft¹², welches beim PBL explizit priorisiert wurde, enthält zwar über 20 Willenserklärungen von Milchproduzenten, Branchenverbänden, Umweltverbänden und Fachbehörden, umfasst jedoch ein Produktionsvolumen von weniger als 0,3 % der Gesamtproduktion. Die bislang kartierte Produktionsfläche von Ölpalmen (190.000 ha) beträgt auch 7 Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens nur 3 % der geschätzten gesamten Anbaufläche.¹³ Aktionspläne oder Sanktionen sind nicht auffindbar, Mechanismen zur Umsetzung der Abkommen also nicht klar definiert. Für die Entwicklung von Kontrollinstrumenten wäre unter anderem ein stark verbesserter Austausch der staatlich erhobenen Daten zu Wäldern, Tierbeständen und Landbesitz erforderlich, der aktuell in der Anfangsphase stagniert und nicht von allen staatlichen Behörden gewünscht wird (siehe Effektivität).

Im November 2023 wurde eine ausführliche Handreichung zum Monitoring der Vereinbarungen für entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten veröffentlicht (MRV-Protokolle).¹⁴ Diese beinhalten allerdings noch keine klaren Kontrollmechanismen oder einen Monitoringplan. Monitoringsysteme sollen in Phase III-IV operationalisiert werden, hierfür sind im MV der Phasen III und IV allerdings lediglich vorgeschrieben, dass die Regierung „Null-Entwaldungs-Vereinbarungen als Instrument für die Umsetzung der öffentlichen Politik zur Kontrolle der Entwaldung konsolidiert und eine Vereinbarung für den Produktionsbereich Avocados abschließt.“

Das Monitoring der produzentenseitigen Verantwortung stößt auf zahlreiche ungelöste Probleme: erstens können relevante Datensätze der Regierung nicht verknüpft werden (siehe SNICC). Zweitens sind in den von Entwaldung betroffenen Gebieten oftmals verschiedene Akteure (kommerzielle und nicht kommerzielle, formelle und informelle, legale und illegale) aktiv, von denen viele kein gesteigertes Interesse an Transparenz bezüglich der Abkommensumsetzung haben¹⁵. Drittens wird der produzentenseitigen Verantwortung für das Verschwinden von Waldfläche nicht durch vertiefte Untersuchungen im Feld nachgegangen: beispielsweise hat nur eine Initiative bisher versucht, die Anbaufläche ihrer Mitglieder zu erfassen.

Das Thema „Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten“ wird im Entwicklungsplan der aktuellen Regierung (PND 2023-26) nicht mehr priorisiert und daher auch nicht explizit weiterverfolgt. Die Einführung des ursprünglich vorgesehenen „Entwaldungsfrei-Siegels“ für den Handel und Endkonsumenten ist nicht absehbar.

Die politische Debatte über den Zusammenhang von Landwirtschaft und Entwaldung wird fortgesetzt, hat aber den Fokus verschoben. Angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage weisen hohe Funktionäre aus betroffenen Departamenten darauf hin, dass der fehlende Zugang zu Teilen ihres Territoriums die Kontrolle der illegalen Aneignung von Land und daraus resultierender wirtschaftlicher Aktivitäten (insbesondere Rinderhaltung) sehr erschwere.

Indikator 3 zu SDG 15 / Schutzgebietsmanagement: Die im Rahmen des PBLs unterstützte neue Schutzgebietspolitik SINAP (Sistema Nacional de Areas Protegidas) wurde unter Beteiligung des WWF (World Wildlife

¹⁰ Sie exemplarisch: <https://www.colombiasostenible.gov.co/fondo/2024/02/05/firma-de-acuerdo-cero-deforestacion-cadena-de-aguacate-hass/>

¹¹ Die unkontrollierte Ausweitung der extensiven Weidewirtschaft mit Rinderhaltung (nach Expertenschätzungen 2016 die sechstgrößte und 2018 schon die drittgrößte Ursache für Entwaldung in Kolumbien) sowie Ölpalmenanbau tragen erwiesenermaßen in den Gebieten der Llanos und des Amazonastieflandes zum Verlust von Waldflächen bei. Auch beim Kaffeeanbau wurde eine Zeit lang propagiert, Schattenbäume zu fällen. Die Ausweitung der Milchwirtschaft gefährdet die vulnerable Páramovegetation der Hochanden. Siehe <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/acuerdos-cero-deforestacion>

¹² Siehe exemplarisch: <https://cerodeforestacioncolombia.co/wp-content/uploads/2021/02/acuerdo-leche-cd-y-pp-fedecoolleche-21ene21.pdf>

¹³ Siehe <https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/La-palma-de-aceite-colombiana-en-cifras.-balance-2022-y-retos-2023.aspx>

¹⁴ Siehe S.; Paz, P.; Hyman, G.; Reymondin, L.; Verchot, L. (2023) Protocolo de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de la no deforestación asociada a predios de cadenas de suministro agropecuario: Cacao, café, leche, carne, palma. Cali (Colombia): Bioversity International y CIAT. 81 p.

<https://cgspace.cgiar.org/items/e37f678c-9211-4180-93cb-211c393c882a>, es werden die Schwierigkeiten des Trackings dargestellt und Lösungsansätze vorgestellt.

¹⁵ Die Nationalparkbehörde bemängelt beispielsweise, dass sie keinen Zugang zu Daten aus dem neuen Kataster oder alten manuell geführten Grundbüchern erhalte, wenn in Schutzgebieten Viehhaltung beobachtet werde.

Fund) erarbeitet und setzt folgende Schwerpunkte: (i) Repräsentativität, (ii) Konnektivität¹⁶, (iii) effizientes Management und (iv) gerechtes Management. Diese Schwerpunkte beziehen sich auf die typischen Probleme beim bisherigen Schutzgebietsmanagement. SINAP schuf eine wesentliche konzeptionelle Voraussetzung für ein internationalen Standards entsprechendes Management der natürlichen Ressourcen unter Einbindung aller relevanten Akteure. Die Effektivität des Managements wird über das Monitoringsystem EMAP (Efectividad del Manejo de Areas Protegidas) gemessen, welches u.a. die ökologische Integrität, Managementpraktiken und die Überwachung und Berichterstattung erfasst¹⁷. Eine wesentliche Neuerung von EMAP und SINAP ist darüber hinaus die intensive Einbeziehung der Bevölkerung in Schutzgebieten sowie deren Einzugsbereichen. Des Weiteren ist eine Verzahnung des Schutzgebietsmanagements mit der jeweiligen Raumplanung vorgeschrieben. Wichtige Grundzüge der Schutzgebietspolitik SINAP und des Monitoringsystems werden über den Regierungswechsel hinaus sichtbar umgesetzt bzw. angewandt.

Positiv ist vorab zu beurteilen, dass immer mehr Schutzgebiete und Schutzgebietsflächen ausgewiesen wurden und werden: von 2017 bis 2024 wurden über 380.000 ha zusätzlich unter Schutz gestellt¹⁸, um die Repräsentativität und Konnektivität der Gebiete zu steigern. Im November 2024 wurden im Rahmen von 32 Abkommen mit indigenen Gruppen in der Karibikregion weitere 240.489 ha Landfläche sowie 17.781.392 ha im karibischen Meer in das SINAP integriert. Damit hat Kolumbien rein quantitativ das Ziel erreicht, 30% der Landesfläche zu schützen. Für die marinen Ökosysteme wurde das Ziel schon übertroffen¹⁹.

Trotz vieler zentraler und lokaler Bemühungen sind jedoch nur sehr begrenzte Verbesserungen im Schutzgebietsmanagement eingetreten: der Indikator für die Effektivität des Managements lag 2022 bei 5 % anstelle der anvisierten 20 %. Zusätzlich lagen Ende 2022 nur für 250 der rund 300 Schutzgebiete Daten vor und nur für 57 von über 100 Schutzgebieten von nationaler Bedeutung waren die Daten ausreichend detailliert, um Auskunft über die ökologische Erhaltung des jeweiligen Habitats zu geben²⁰.

Der Indikator ist also nicht erfüllt, was auch in der regierungsseitigen Auswertung der Umsetzung des Regierungsprogramms anerkannt wird²¹. Dies ist zum einen auf die enormen räumlichen Dimensionen der Schutzgebiete und die im Vergleich dazu schlechte finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalparkbehörde zurückzuführen. Der Umweltbereich ist chronisch unterfinanziert, was auch die Effektivität des bilateralen Biodiversitätsvorhaben APDB einschränkte²².

Das Feldpersonal der Nationalparkbehörde ist – laut anekdotischer Beobachtungen im Rahmen der EPE – trotz oft schwieriger Lebens- und Arbeitsbedingungen sehr engagiert beim Monitoring der Kontrollpunkte zur Erfassung endemischer Arten, sowie der Anlage und Pflege von Baumschulen und der Gewinnung der lokalen Bevölkerung für die Einführung agroforstlicher Systeme. Ranger bemühen sich auch um die Entwicklung und Umsetzung nachhaltiger und ressourcenschonender Ansätze für Öko-Tourismus (u.a. Kontrolle der Besucherzahlen, selektive Öffnung und Schließung bestimmter Bereiche, Anlage von Wanderwegen, Zusammenarbeit mit lokalen Veranstaltern). Die bei der EPE besuchten Standorte zeigen auch, dass von der Regierung grundsätzlich unterstützte Maßnahmen wie agroforstliche Mischkultur, Baumschulen für endemische Pflanzen, Aufzuchtstationen für

¹⁶ Konnektivität bezieht sich auf die Vernetzung von Schutzgebieten und Lebensräumen, um den Austausch von Arten und genetischem Material zu ermöglichen. Repräsentativität bezieht sich auf die Notwendigkeit, dass Schutzgebiete ein breites Spektrum von Ökosystemen, Lebensräumen und Arten repräsentieren.

¹⁷ Es handelt sich um eine vereinfachte Fassung des Systems AEMAPPS, welches vom WWF für nationale Schutzgebiete entwickelt und bereits vom bilateralen FZ-Vorhaben zur Förderung der Biodiversität angewandt wurde. Das EMAP-System umfasst verschiedene Kriterien, die sich auf die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte des Schutzgebietsmanagements beziehen.

¹⁸ Laut Schlussbericht des APDB Phase I wurden von 2017 bis einschließlich 2019 über 350.000 ha Fläche zusätzlich unter Schutz gestellt, die sich auf unterschiedliche Schutzkategorien verteilen. Auch nach 2022 wurden Schutzgebiete mit einer Ausdehnung von 32.000 ha neu ausgewiesen.

¹⁹ Siehe <https://www.wwf.org.co/?392255/areas-protégidas-y-conservación-en-Colombia>

²⁰ Das Informationssystem RUNAP (Registro Único Nacional de Areas Protegidas) dokumentiert die Zahl der Schutzgebiete in den verschiedenen Kategorien. Die Webseite des RUNAP ist aktuell jedoch nicht verfügbar. Auch bei den CAR (Corporaciones Autónomas Regionales), die für die kleineren Schutzgebiete von regionaler Bedeutung zuständig sind, liegen nur Informationen für die Hälfte der Gebiete vor.

²¹ Siehe DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024, S.95: "Übersetzt: Im Durchschnitt hat sich dieser Indikator während der Legislaturperiode nur um 1 % verbessert. Damit wurde das auf 20 % festgelegte Vierjahresziel nur zu 5 % erreicht. In den kommenden Jahren wird es wichtig sein, die Effektivität des Managements der öffentlichen Schutzgebiete weiter zu verbessern, um die Ökosysteme zu erhalten und natürliche sowie kulturelle Güter zu sichern. Die Verbesserungen müssen sich sowohl auf Rahmenbedingungen und Governance, als auch auf Planung und Monitoring der Schutzgebiete beziehen".

²² Übersetzt: „Im Zuge der fiskalischen Austerität entsprachen die Haushaltszuweisungen für die Nationalparkbehörde PNNC nicht einmal dem Inflationsausgleich; die Mittel für Zeitarbeitsverträge wurden eingefroren“ (Proyecto APDB II, Informe Annual 2019). Auch im bilateralen Vorhaben stellte die Verbesserung des Managements und die Umsetzung der Pläne eine Herausforderung dar. Selbst in intensiv betreuten Schutzgebieten konnten bei weitem nicht alle ihre Effektivität verbessern, was auf Mangel an Ressourcen im Vergleich zur Fülle der Aufgaben zurückzuführen war.

lokale Tierarten illustrativ und erfolgreich sind, aber viel Betreuung erfordern. Die Zahl der teilnehmenden Familien ist sehr überschaubar und hängt stark von Mobilität und Personalverfügbarkeit der Parkbehörde ab sowie von der Zugänglichkeit und Kontrolle der Waldgebiete. Nach den Erfahrungen der Nationalparkbehörde könnte der Zuspruch für solche Maßnahmen steigen, wenn die Regierung für teilnehmende Betriebe finanzielle Anreize für die Umstellung der Produktion und Ausgleichszahlungen für eventuelle Ertragseinbußen bereitstellen würde. Diese gibt es im Rahmen von anderen Förderprogrammen, nicht aber für die Anlieger von Nationalparks.²³

Gebietskontrolle ist offenkundig eine notwendige Bedingung, um Gebiete schützen zu können. Gestützt durch Erhebungen zu Präsenz und Gewalttaten verschiedener bewaffneter Gruppen in verschiedenen Landesteilen wird durch politische Beobachter und NGOs geschätzt, dass etwa 10 % der Landesfläche auch acht Jahre nach Abschluss des Friedensabkommens nicht von der Regierung kontrolliert werden. Viele dieser Gebiete liegen in Nationalparks. Es besteht vor allem am Ostabhang der Anden in der Wald- und Buschsavanne der Llanos nach wie vor großer Druck auf Land, welches von unterschiedlichen Interessengruppen (ehemalige Guerillas, größere Landbesitzer, ehemalige Cocabauern) beansprucht, in Weiden umgewandelt und angeeignet wird (sog. *acaparamiento*).

Die wieder zunehmende Zahl bewaffneter Akteure in schwer zugänglichen Gebieten setzt den Bemühungen der Schutzbehörden deutliche Grenzen. Es ist laut EPE-Gesprächen nicht ungewöhnlich, dass diese Akteure den Rangern nicht nur den Zutritt zu Gebieten verwehren, die sie kontrollieren, sondern auch explizit die Rodung neuer Trassen anordnen, die die Ausbeutung noch existierende Wälder, Drogenaktivitäten oder illegaler Minen erleichtern sollen. Diese starken Einschränkungen betreffen selbst touristisch relativ erschlossene und sichere Gebiete wie den Macarena-Park.

Die Bedrohung ist darüber hinaus nicht nur für das Feldpersonal von PNN, sondern auch für (engagierte) Anwohner real: Global Witness zufolge wurden im Jahr 2023 weltweit 196 Umweltschutz- und Landaktivisten ermordet, davon allein 96 in Kolumbien. Im vergangenen Jahr hatte eine Reuters-Untersuchung ergeben, dass die Ermordung von Aktivisten der Zivilgesellschaft in Kolumbien negative Auswirkungen auf den Naturschutz hat und dass in einigen Gemeinden, in denen Aktivisten getötet wurden, die Abholzung der Wälder stark zugenommen hat²⁴.

Ein weiteres Ziel des Vorhabens war die Einleitung von Schutzmaßnahmen in besonders gefährdeten Zonen, insbesondere hochandinen Páramos, und die Umsetzung der Schutzpolitik SINAP, die u.a. die Einleitung von Moderationsverfahren in Pufferzonen beinhaltet. Während im Rahmen der EPE keine Schutzmaßnahmen für Páramos auffindbar waren, konnte die Anwendung von Beteiligungsverfahren und die Schließung von Schutzabkommen mit der lokalen Bevölkerung bestätigt werden. Letztere können jedoch nur im eingeschränkten Rahmen der geringen finanziellen Kapazitäten der Schutzgebietsbehörde und der eingeschränkten Kontrolle von Gebieten durch die Regierung wirken.

Indikator 4 zu SDG 13 / Dezentrale Planungen zur Anpassung an den Klimawandel: Die Pläne zur Anpassung an den Klimawandel (Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial, PIGCCT) sind ein neues Planungsinstrument für Gebietskörperschaften, das zur Anpassung an den Klimawandel auf subnationaler Ebene beitragen soll.²⁵ Mit der Erarbeitung der entsprechenden Pläne ist während der Laufzeit des PBL begonnen worden und die Planungen sind über das Ende der Legislaturperiode hinaus fortgeführt worden. Während bei der Abschlusskontrolle des Vorhabens in 2021 ein Drittel (35%) aller Departemente noch keine PIGCCT erarbeitet hatten, fehlten diese zum Zeitpunkt der EPE nur noch in zwei von 32 Departementen (0,06 %). Der Indikator ist also quantitativ erfüllt.

Es existieren Handreichungen, wie die Anpassungspläne zu erstellen sind und das DNP wie auch die GIZ geben hierzu Orientierung. Die meisten der erstellten Pläne sind im Internet einsehbar. Auch eine allgemeine Strategie

²³ Die Ranger verfolgen im Rahmen der SINAP beim Schutzgebietsmanagement das Konzept der Schutzvereinbarungen mit privaten Akteuren, die Schutzgebietsbehörde verfügt aber nicht über Mittel, um Umweltprämien auszus zahlen. In den vergangenen Jahren, also während und nach der Laufzeit des PBL, wurden Schutzvereinbarungen in erster Linie mit relativ gut angebundenen Anliegern von Nationalparks (in sog. Zonas de amortiguación / buffer zones) erfolgreich abgeschlossen, da diese Gebiete für die Parkverwaltungen zugänglich sind.

²⁴ Siehe <https://latina-press.com/news/329083-kolumbien-ist-das-toedlichste-land-fuer-umweltschuetzer-2/>.

²⁵ Für die Umsetzung nationaler Politiken auf der regionalen und lokalen Ebene wurden sowohl von der nationalen Planungsbehörde DNP als auch vom Umweltministerium verschiedene Sensibilisierungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die im Oktober 2019 neu gewählten Regional- und Kommunalstrukturen angeboten. Im Fokus stand dabei einerseits die Verankerung der nationalen Ziele für nachhaltige Entwicklung in den regionalen Entwicklungsplänen und andererseits die Unterstützung der lokalen Gebietskörperschaften bei der Planung und Umsetzung von spezifischen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Die Pläne zur Anpassung an den Klimawandel (PIGCCT) wurden sukzessive auf von den Corporaciones Autonomas Regionales (CAR) erarbeitet.

für die Finanzierung des Klimawandels wurde veröffentlicht²⁶. Allerdings sieht das allgemeine Fiskaltransfersystem keine spezifischen Zuweisungen für Umweltbelange vor. Das Thema liegt bei den Regionalverwaltungen. Das System zur Umverteilung der stark schwankenden Rohstoffeinnahmen sieht zurzeit eine Quote von 1 % für Umweltmaßnahmen vor. Alle Gesprächspartner hoben hervor, dass zwar die Verantwortung, aber keine Mittel für die Umsetzung der Pläne an Gebietskörperschaften übertragen worden sei.

Weder das DNP noch das MADS haben bisher die vorgesehen Analyse der Qualität und Aussagekraft der Pläne veröffentlicht. Auch die regelmäßige Berichterstattung des DNP über die Umsetzung der Regierungspläne spart dieses Thema aus. Gespräche mit Prozessbeteiligten deuten darauf hin, dass die Pläne von sehr unterschiedlicher Qualität sind. Im stark betroffenen Departament Meta wurde der PIGCCT zwar präsentiert, enthielt aber nur sehr allgemeine und allseits bekannt Vorschläge und Maßnahmen.

Zwar hat sich Kolumbien im Rahmen der Vereinbarungen von Paris dazu verpflichtet, bis 2025 eine Planung zur Klimafinanzierung vorzulegen, dies ist jedoch bis Mitte 2024 noch nicht geschehen. Deswegen gibt es keinen monetären Anreiz für die Gebietskörperschaften, die PIGCCT qualitativ zu verbessern, zu spezifizieren oder Verantwortlichkeiten zu definieren.

Die PIGCCT werden von den Autonomen Körperschaften der Regionen (CAR) erstellt, die zwar in gewissem Umfang über eigene Einnahmen verfügen, aber nicht verpflichtet sind, diese für genau die Zwecke des PIGCCT einzusetzen. Auch die bestehenden – durchaus umfangreichen – Fiskaltransfersysteme Kolumbiens (Sistema General de Participaciones SGP und Sistema General de Regalias SGR) enthalten keine speziellen Zuweisungen für diesen Zweck und sind bisher nicht angepasst worden.

Dasselbe gilt für die kommunale Ebene. Auch hier haben Fortbildungen zum Thema PIGCCT stattgefunden und Kommunen sind sensibilisiert und willens, das Thema Klimawandel in bestehende Planungsinstrumente (z.B. Raumordnungspläne, Investitionspläne) einzubringen, aber es sind keine Mittel für spezifische Klimainvestitionen vorgesehen: Kommunen erhalten seit Jahrzehnten im Rahmen des SGR eine kleine Zuweisung (1 %) für Umweltinvestitionen, die nun auch für Klimaanpassung verausgabt wird. Dieser sehr eingeschränkte Finanzrahmen schränkt die Umsetzung solcher Maßnahmen stark ein. Auch ist die Hierarchie der verschiedenen Planungsinstrumente nicht abschließend geklärt.

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 vorliegenden PBL wurden die Verhandlungsspielräume sowie das Instrument SBF umfänglich genutzt. Allerdings war der politische Dialog nicht effektiv genug, um die Regierung zu motivieren, die zuvor gemeinsam formulierten Ansprüche umzusetzen und hierfür ausreichend Ressourcen bereitzustellen. Bei der Verteilung der Haushaltsmittel wurden die umsetzungsrelevanten Ministerien und Behörden (hier vor allem MADS, PNN) nicht adäquat berücksichtigt. Laut verfügbaren Zahlen profitierte das Ressort „Umwelt und nachhaltige Entwicklung“ fiskalisch gesehen nur durch die SBF-Einsätze von dem PBL. Weder vor noch während oder nach der Auszahlung des PBL wurden ihm zusätzliche Haushaltsmittel für Umweltbelange zur Verfügung gestellt. Der gesamte Haushaltsplan des MADS für 2023 umfasste 1,4 Billionen COP (knapp 290 Mio. EUR²⁷) und gehört damit zu den kleinsten Ressorthaushalten; nur 1,4 % der nationalen Gesamtausgaben flossen in Umweltbelange. Während von 2022 auf 2023 eine kleine Erhöhung verhandelt werden konnte, musste das MADS in 2024 wieder Kürzungen hinnehmen. Dies gilt für die Personalausgaben ebenso wie für Investitionen: Trotz einer Steigerung der Investitionen aller Ressorts um fast 20 % im Gesamthaushaltsplan für 2024, sind für Umwelt und nachhaltige Entwicklung nur 1,5 % der Investitionen vorgesehen. Die Betrachtung der Haushaltspläne auf Departamentebene spiegelt diese Unterfinanzierung wider.

Es ist wahrscheinlich, dass die Umschichtungen im Zuge der Covid-19 Pandemie die Unterfinanzierung des Umweltbereichs verstärkte aber nicht verursachte; das Phänomen war vor Beginn und ebenso nach der Pande-

²⁶ Siehe <https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/movilizacionrecursos/estrategia/Paginas/para-que-es-la-estrategia-nacional-de-financiamiento-climatico.aspx>

²⁷ Zu Grunde gelegt wird hier und im Folgenden ein Wechselkurs von 1: 4828 des Euros zum Kolumbianischen Peso (05.11.2024).

mie evident. UNDP (das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, spanisch: PNUD) schätzt²⁸, dass zwischen 2012 und 2021 (also auch während der Laufzeit des PBL) jährlich im Schnitt 1,6 Billionen COP (rund EUR 331 Mio.) für Biodiversität verausgabt wurden, davon nur 0,55 Billionen COP auf dezentraler Ebene (Departamente und Kommunen). Der Fokus der getätigten Investitionen lag zudem in den Großstädten Bogotá und Medellín und nicht in den Regionen, wo Biodiversität in erster Linie gefährdet war und ist.

Ein mit Unterstützung von UNDP entwickeltes Tool zum Tracking von umweltrelevanten Staatsausgaben (Trazador ambiental) wird zwar vom DNP häufig präsentiert, wird aber bis heute nicht angewandt bzw. ist nach Angaben der zuständigen Abteilung nicht mit Daten unterlegt. Diese Informationen bestätigen die Aussagen mehrerer Gesprächspartner, dass der Umweltschutz letztlich eher Schwerpunkt der Geber als der Regierung selbst sei.

Diese von der kolumbianischen Regierung zu verantwortende Schwerpunktsetzung hat neben der zunehmend kritischen Sicherheitslage die Implementierung deutlich beeinträchtigt. Eine solche Schwerpunktsetzung widerspricht nicht formal den Vereinbarungen des PBL, wohl aber den Motiven der deutschen Seite. Das Ergebnis stellt in diesem Fall die Effektivität des politischen Dialogs in Frage, da in der Wirkungskette implizit angenommen wird, dass ein erweiterter fiskalischer Spielraum die Voraussetzungen für die Durchführung der priorisierten Investitionen verbessert. Entscheidet sich eine Partnerregierung, diesen Spielraum anders zu nutzen, müsste die KfW dies bei der Verhandlung des nächsten PBL berücksichtigen, um die Effektivität des Instruments im Rahmen der Kooperation insgesamt zu sichern.

Darüber hinaus soll die häufig kritisierte Personalpolitik des MADS nach Aussagen von Gesprächspartnern zu einer stark erhöhten Personalfuktuation unter den Angestellten der Nationalparkbehörde geführt haben. Zum Beispiel sollen die Arbeitsverträge im Umweltministerium und der Nationalparkverwaltung regelmäßig zum Jahresende gekündigt werden bzw. sie laufen regulär aus; es dauert aber mehrere Monate, bis neue Verträge abgeschlossen sind. In dieser Zeit liegt in den Schutzgebieten sowohl das Monitoring als auch die Kommunikation mit den Anliegern brach, was die Verfügbarkeit von Informationen beeinträchtigt und dem Eindringen anderer Interessenten Vorschub leistet.

10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Das Risiko der Gefährdung der Bevölkerung in umstrittenen Schutzgebieten wurde durch das sehr vorsichtige Agieren der Nationalparkbehörde vermieden (Do not harm). Des Weiteren wurden relevante Reformthemen durch vielfältige SBF-Einsätze verstärkt in die politische Debatte eingebracht bzw. deren Gewicht temporär verstärkt (Agenda-Setting).

Zusammenfassung der Benotung

Die Effektivität des Vorhabens ist eingeschränkt erfolgreich: Die für die Auszahlung der Darlehen maßgeblichen Reformschritte (Trigger) wurden erfüllt, die Reformen wurden jedoch in mehreren Themenfeldern nicht fortgeführt und nicht alle Trigger waren ausreichend für die Erzielung von Outcome-Wirkungen. Die Outcomes wurden in einem von vier Themenbereichen nicht erfüllt und in drei Themenbereichen teilweise erfüllt. Es wurden dementsprechend verschiedene Grundlagen für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement und die Erhaltung der Biodiversität geschaffen (u.a. Schutzgebietspolitik, Leitlinien für eine Sicherung des strategischen Ökosystems Páramos, Abkommen zur entwaldungsfreien Produktionsketten), die aber noch nicht hinreichend konsequent und auf breiter Ebene umgesetzt werden. Häufig waren fehlende finanzielle Ressourcen hierfür verantwortlich. Die fiskalische Schwerpunktsetzung der kolumbianischen Seite auf andere Themenfelder widerspricht nicht formal den Vereinbarungen des PBL, beeinträchtigte aber die Outcome-Erreichung des PBLs.

Effektivität: 3

Effizienz

Aufgrund der Gestaltung von PBL als Einzahlung in den nationalen Haushalt sind klassische Aussagen zu Produktions- und Allokationseffizienz nur eingeschränkt möglich.

11. Produktionseffizienz

²⁸ Siehe: <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/gasto-publico-biodiversidad-colombia>

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.

Betrachtet man die nur teilweise erreichten Outcomes (siehe Effektivität) im Verhältnis zu den Finanzierungsvolumina von insgesamt 200 Mio. Euro sowie den verausgabten Zuschüssen von 0,65 Mio. EUR für Kurzzeitexperten-Einsätze fällt die Bewertung deutlich schwächer aus. Dies liegt in Teilen sicher an einer ausgelasteten, personell schmal ausgestatteten Umweltverwaltung, welche zwar durch die Kurzzeitexperten-Einsätze sinnvoll unterstützt wurde, darüber hinaus jedoch keine substanziellen zusätzlichen Haushaltsmittel erhielt.

Angesichts der oben dargestellten Ergebnisse (Effektivität) stellt sich aber die Frage, ob die Zeit zur Erreichung der Ziele auf Outcome-Ebene nicht zu kurz angesetzt war (hier: eine Legislaturperiode) bzw. ob ein anders gestaltetes Instrument besser für die intendierten Ziele geeignet gewesen wäre. Die Zeitspanne dieses PBL war sehr kurz, was nicht untypisch ist für das Instrument: beispielsweise lagen für Phase II zwischen der Unterzeichnung des Finanzierungsvertrages (Juni/Juli 2021) und der Auszahlung der kompletten Mittel (hier August 21) drei Monate, unter Berücksichtigung der davor liegenden Verhandlungszeit 11 Monate.

Dies weist auf eine grundlegende Problematik der PBL hin: Um einen politischen und fiskalischen Erfolg vorweisen zu können, sind beide Seiten (DNP und KfW) stark daran interessiert, dass der Reformprozess, der für die Auszahlung der Mittel maßgeblich ist, nicht ins Stocken kommt. Um dies zu vermeiden, müssen Auszahlungsvoraussetzungen identifiziert werden, die nicht allzu kostspielig sind und keinem parlamentarischen Verfahren unterliegen. Dies ist naheliegend, führt aber nicht unbedingt zur Formulierung anspruchsvoller Auszahlungsvoraussetzungen. Vielmehr werden Trigger eingesetzt, die entweder schon fast erfüllt sind oder die durch SBF-finanzierte Gutachtereinsätze beschleunigt werden können. Nach der Auszahlung der Mittel ist der einzige Hebel, um die Reform weiter zu beschleunigen, die Verhandlung eines neuen PBL. Da hier ggf. die Regierung gewechselt hat oder neue Prioritäten entstanden sind, besteht das Risiko, dass die komplexeren Teile der Reformen verschoben und letztlich nicht umgesetzt werden. Dies schränkt die Effizienz von PBLs systemisch ein.

Der Verzicht auf eine sektorale Mittelbindung des Instruments PBL birgt außerdem das Risiko, dass ein Partnerland von seinem Recht, die Mittel nach Erreichung der sektoralen Trigger anderweitig einzusetzen, Gebrauch macht. Im vorliegenden Fall wurden Maßnahmen häufig auf Grund von geringen Budgets oder des großen Aufwandes nicht weitergeführt (z.B. Weiterentwicklung und Zusammenführung der zahlreichen Informationssysteme) oder Folgemaßnahmen nicht eingeleitet (z.B. Mittelbereitstellung für die Umsetzung von Klimaanpassungsplänen). Gegebenenfalls hat die Covid-19 Pandemie zu einer Verschiebung von Prioritäten geführt; eine nachvollziehbare Entscheidung, welche jedoch die Erreichung von Zielen und somit die Effizienz des Vorhabens einschränkt und auch nach Ende der Pandemie nicht korrigiert wurde. Kann durch den politischen Dialog nicht erfolgreich darauf hingewirkt werden, dass Haushaltsmittel für die Umsetzung der Reformen bereitgestellt werden, dürfte eigentlich kein weiteres Geld im Rahmen von Folgephasen für dieselben oder ähnliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Dies widerspräche jedoch den Absichten der Partner, auf hoher Ebene einen kontinuierlichen Dialog zu führen und kreiert dementsprechend ein Dilemma.

12. Allokationseffizienz

Während eine genaue Bestimmung der Wirkungen des PBL nicht möglich ist, und damit auch keine genaue Bestimmung der Allokationseffizienz, so steht die generelle Sinnhaftigkeit von Investitionen in Umwelt und nachhaltige Entwicklung, sowie deren Priorisierung in der nationalen Politik, außer Frage (siehe hohe Relevanz). Im Sinne einer "Black Box" werden generell positive Rückwirkungen der hohen Investitionen auf die gesamte Entwicklung des Landes erwartet. Grundsätzlich wird außerdem positiv gewertet, dass die Reformen aus Mitteln des Haushalts finanziert wurden, dessen Steuerungsfunktion also erhalten blieb.²⁹

²⁹ In den Frühzeiten der Debatten über Budgethilfen wurde argumentiert, dass ein Haushalt, der der Kontrolle des Parlaments unterliegt und vom Rechnungshof geprüft wird, in einer Demokratie automatisch effizient sei Dank der demokratischen Kontrolle im Parlament. Bei den heutigen PBLs wird eine umfangreiche Anlage zu treuhänderischen Risiken nach verschiedenen Methoden erarbeitet, deren Ergebnis dann ebenfalls 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.

Die übergeordneten, entwicklungspolitischen Ziele des PBL wurden nur eingeschränkt erreicht (siehe Impact). Obwohl einzelne Reformen initiiert wurden, kann außerdem keine hohe Reformdynamik im Umwelt- und Klimaschutz beobachtet werden. Demgegenüber stehen jedoch substanzielle Mittel im Wert von insgesamt 200,65 Mio. EUR.

Zusammenfassung der Benotung

Die Effizienz wird als eher nicht erfolgreich bewertet. Die Mittel wurden in den Staatshaushalt eingezahlt und unterlagen somit der Kontrolle des Parlaments. Die für die Umsetzung der Reformen zuständigen Institutionen waren aber finanziell und personell nicht ausreichend ausgestattet, sodass trotz der sehr hohen Mittelausstattung nur sehr wenige Outputs und Outcomes erreicht wurden. Stellt die Regierung des Partnerlandes keine hinreichenden Haushaltsmittel für diese Zwecke zur Verfügung, leiden die Produktions- und Allokationseffizienz der von der KfW bereitgestellten Mittel. Angesichts der vielfältigen Unterstützung, die Kolumbien von verschiedenen Gebern für Umweltreformen erhält, sind auch Substitutionseffekte wahrscheinlich.

Effizienz: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

13. Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE angepasste³⁰ Ziel auf Impact-Ebene war: Umweltschutz, insbesondere Wald- und Biodiversitätsschutz, sowie die Klimawandel-Anpassung sind verbessert.

Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden.

Tabelle Zielerreichung Impact:

Indikator	Status PP	Zielwert gemäß PP	(optional) Ist-Wert bei AK	Ist-Wert bei EPE
(1) Beitrag zu SDG 13: Informationssysteme (SNICC): Anteil der relevanten Behörden (MADS und ggf. andere), welche darlegen können, welche relevanten Daten sie aus dem System ziehen und welche Entscheidungen auf dieser Grundlage getroffen werden	n.r.	n.v.	n.v.	nicht erfolgreich: SNICC nicht entwickelt; Datenaustausch zwischen Behörden bleibt problematisch; SMByC operativ, aber ohne Zutun des PBL
(2) Beitrag zu SDG 13 und 15: Entwaldung und Schutzgebietsmanagement: Bruttoentwaldung unter 50.000 ha p.a. und Nettoentwaldung von 0 bis 2030	Siehe Abb. 1	Siehe Abb. 1	Siehe Abb. 1	teilweise erfolgreich erfüllt je nach Basisjahr, jedoch substanziell vom Zielwert für 2030 entfernt

Notiz: n.r. steht für nicht relevant, n.v. für nicht verfügbar.

Bezüglich „Waldschutz“ muss eingeordnet werden, dass ein Beitrag zum Programmziel „Rückgang der Entwaldung“ in der Aufstellung des EZ-Portfolios zu Zeiten der PP in erster Linie vom TZ-Vorhaben ProBosques und vom FZ-Vorhaben REM geleistet werden sollte, welche primär auf die Entwaldungsproblematik ausgerichtet

³⁰ Das ursprüngliche Impact-Ziel lautet: „Umweltschutz, nachhaltiges Management der Naturressourcen, Wald- und Biodiversitätsschutz sowie Klimaschutz in Kolumbien sind verbessert“. Es wurde im Rahmen der EPE konkretisiert. Auch Indikatoren wurden im Rahmen der EPE angepasst, wenn diese keinen ausreichenden Bezug zu den Vorhabenmaßnahmen (im Zeitraum des Vorhabens) aufwiesen, das Impact-Ziel nicht widerspiegeln oder auf der Outcome-Ebene lagen.

waren. Da die Schwerpunkte des PBL einen klaren Bezug zur Entwaldungsproblematik haben (siehe Outcome Indikatoren 2 und 3) und legislaturübergreifende Verpflichtungen Kolumbiens diesen Schwerpunkt stützen, wird der Indikator hier genutzt. Für den hier evaluierten PBL war ein weiterer Impact-Indikator aus dem Wassersektor vorgesehen, der aber final nicht mehr den PBL-Schwerpunkten entsprach; er wurde dementsprechend nicht weiterverfolgt. Ein dritter Impact-Indikator zur Messung der Wirkungen der Maßnahmen zu Anpassungen an den Klimawandel (Outcome-Indikator 4) wäre wünschenswert gewesen, ist aber auf Grund mangelnder Daten zur Anpassung/Resilienz der Bevölkerung gegenüber klimawandel-induzierten Schocks jedoch nicht möglich.

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. Die EPE beschreibt deswegen im Folgenden die Erreichung der Ziele und hebt relevante (regierungs-) externe Faktoren für die Zielerreichung hervor.

Indikator 1 zu Umweltinformationssystem: Wie unter Effektivität dargelegt, ist bei der Zusammenführung der verschiedenen Umweltinformationssysteme bisher kein signifikanter Fortschritt zu verzeichnen, weshalb hieraus auch keine übergeordneten Wirkungen entstehen können. Das bereits genannte Wald- und Kohlenstoffmonitoringsystem SMByC (Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono) ist als einziges von über einem Dutzend Subsystemen aufgrund intensiver Unterstützung im Rahmen von anderen, geberfinanzierten Vorhaben operational, veröffentlicht aussagekräftige Berichte über die Entwaldung und wird nachvollziehbar weiterentwickelt. Im kommenden Jahr soll hier auch zu Aufwuchs und Aufforstung berichtet werden, was Voraussetzung für die Ermittlung der Nettoentwaldung (Verpflichtung zum Jahr 2030) ist.

Indikator 2 zu Entwaldung: Die kolumbianische Regierung verpflichtete sich 2015 bei der Pariser Klimakonferenz“ (COP 21) dazu, dass ab 2030 jährlich weniger als 50.000 ha Wald abgeholzt und dadurch Treibhausgasemissionen gesenkt werden.³¹ Ergänzend wurde bei der COP 21 vereinbart, dass ebenfalls bis 2030 Waldverluste durch Waldzuwachs ausgeglichen und somit eine Nettoentwaldung von Null³² erreicht wird. Diese Verpflichtung blieb über die Legislaturperioden hinweg bestehen und war damit für das hier evaluierte PBL relevant. Anfang 2021, also während der Laufzeit des PBL, wurde vom damaligen Präsidenten Ivan Duque eine 10-Jahresstrategie zum Kampf gegen die Entwaldung und die Förderung der nachhaltigen Forstwirtschaft vorgestellt (Concejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 4021). Die Strategie beinhaltet vor allem die Bereitstellung ökonomischer Anreize für die Erhaltung von Waldgebieten im Rahmen von öffentlich-privaten Schutzabkommen. Die Ausgestaltung dieser Prämien ist umstritten und noch nicht voll ausgereift.³³ In Kolumbien befinden sich im Jahr 2020 nach Angaben des Statistikinstituts DANE und der Fachbehörde IDEAM³⁴ 66 % der noch existierenden Wälder in der Region Amazonia (knapp 39 Millionen ha). Insgesamt lagen 56 % der natürlichen Wälder in Siedlungsgebieten von indigenen Gemeinschaften, 21 % befanden sich auf dem Gebiet von Schutzgebieten.³⁵ Nach Schätzungen des Climate Watch des World Resources Institute (WRI) ist die Land- und Forstwirtschaft für über 30 % der bestehenden Emissionen verantwortlich.

Abbildung 2 zeigt Baumverluste in Kolumbien basierend auf Daten von Global Forest Watch von 2001 bis 2023. Es ist deutlich ein Anstieg der Entwaldung nach Unterzeichnung des Friedensabkommens mit der FARC-EP in 2016 zu sehen. Die Höchstwerte wurden 2017 erreicht und gingen während der Laufzeit des PBL 2019 bis Mitte

³¹ Dieser Verpflichtung geht jahrzehntelange Lobbyarbeit von Umweltorganisationen voraus, die zeigten, dass die CO₂-Emissionen in Kolumbien zwischen 1989 und 2016 um 64% zugenommen haben und dass die Land- und Forstwirtschaft für über 30 % dieser Emissionen verantwortlich ist (siehe Climate Watch des World Resources Institute, WRI).

³² Nettoentwaldung bezieht sich auf den Unterschied zwischen der Menge an Waldfläche, die durch Abholzung verloren geht, und dem Zuwachs an Waldfläche, die durch Aufforstung oder natürliche Regeneration entsteht. Bisher wird in dem auch von der FZ-unterstützten REM-Projekt die tatsächliche (Brutto-) Entwaldung ermittelt, ohne diese mit dem Zuwachs neuer Waldflächen zu verrechnen. Auch die ebenfalls relevante Konversion von Weideflächen in agroforstliche Systeme wird noch nicht separat erfasst. Daher ist der Indikator Netto-Entwaldung für diese EPE nicht messbar. Das IDEAM hat aber bereits methodische Vorarbeiten zur Verfeinerung der Datenerfassung durchgeführt und plant, ab Ende 2024 sukzessive auch Informationen zur ökologischen Wiederherstellung neuer Naturwaldflächen und somit zur Nettoentwaldung bereitzustellen. Hiermit wird die Veröffentlichung der Nettoentwaldungszahlen im Rahmen der NDC bereitgestellt.

³³ Die Umweltprämien sollen insbesondere indigene Familien in der Amazonasregion begünstigen. Kritiker wenden ein, dass der Umfang und die Zielgruppe dieser Anreize viel zu klein sei im Verhältnis zum Umfang der Abholzung und Brandrodung. Überdies bestehe die Gefahr, dass indigene Gemeinschaften gespalten würden. Es wird davor gewarnt, die notwendige, aber schwierige Landreform und Vergabe von Landtiteln gegen kurzfristige Prämien und Vereinbarungen mit teilweise illegalen Landbesitzern auszuspielen.

³⁴ Zu den methodischen Grundlagen siehe <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/sistema-de-monitoreo-de-bosques-y-carbono-un-pilar-fundamental-en-la-lucha-contra-la-deforestacion/>

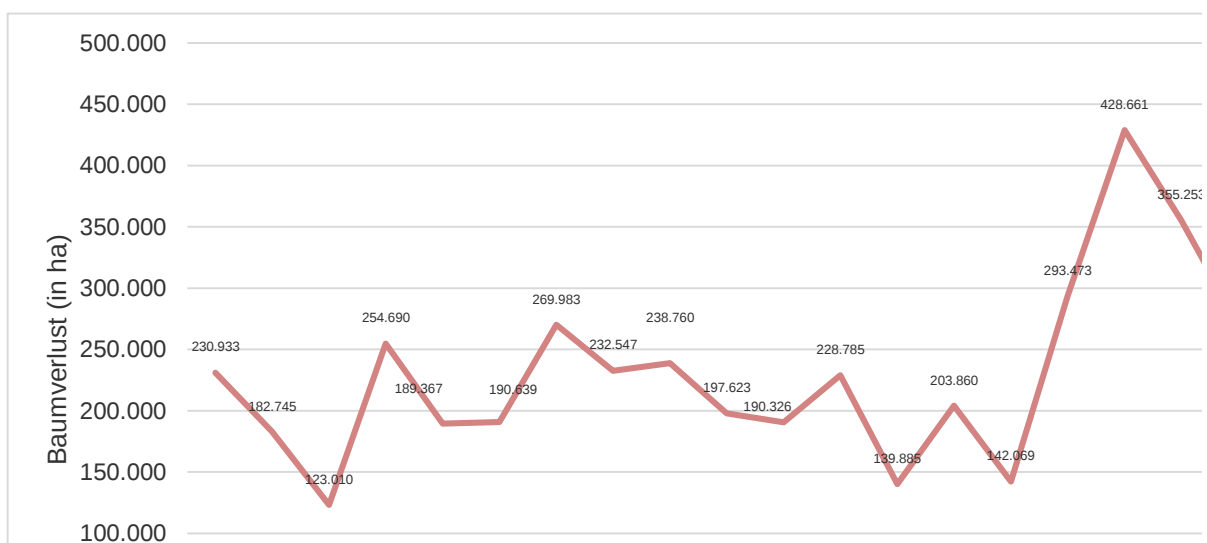
³⁵ Es gibt gewisse Überschneidungen, da auch Nationalparks traditionell teilweise besiedelt sind und die anliegenden Pufferzonen wichtig sind für den Schutz der Habitate und daher in die Schutzbemühungen einbezogen werden.

2021 zurück auf das vorherige Niveau. Während der Covid-19 Pandemie ist ein Anstieg zu verzeichnen, dieser ist jedoch im Ausmaß mit den typischen Schwankungen der vorherigen Jahre vergleichbar. Trotz der Verbesserungen sind die Werte noch weit von einer Nettoentwaldung von Null entfernt.

Die Waldverluste konzentrieren sich auf die walddichten Gebiete der Regionen Orinoquia und Amazonia im östlichen Tiefland sowie Teile der Pazifikküste, die auch – aber nicht nur – Flächen von mehreren Nationalparks betreffen (in Abbildung nicht sichtbar). Hier wiederum waren einige Gemeinden besonders betroffen, die zuvor als Hotspots des Bürgerkriegs galten. Die Nationalparkbehörde PNN berichtet über die Entwaldung in den größten Schutzgebieten und zeigt ein gemischtes Bild. Einerseits scheinen die Waldverluste in Nationalparks etwas geringer zu sein als die Verluste an Waldflächen insgesamt (was für die längerfristige Effektivität des Managements spricht). Andererseits haben mehrere Nationalparks (Parque Tinigua und Parque La Macarena) dramatische Waldverluste erlebt, die auch im regierungseigenen Informationssystem Sinergia als Negativbeispiel anerkannt werden. Auswertungen des SMBYC zeigen, dass nach wie vor illegaler Holzeinschlag in vielen Schutzgebieten stattfindet.

Je nach Wahl des Basisjahrs stellt sich die Zielerreichung unterschiedlich dar (siehe Abbildung 2). So betont das DNP in seiner zusammenfassenden Berichterstattung über die Legislatur 2018-2022 den Fortschritt zum Ende der Legislatur, nicht aber den Anstieg während der Covid-19 Pandemie³⁶. Ebenso betont die aktuelle Regierung in mehreren Presseerklärungen, dass die Entwaldung im Jahr 2023 (d.h. im Jahr nach Amtsantritt von Gustavo Petro) sehr erfolgreich bekämpft worden sei. Die plötzliche und deutliche Verbesserung wird dahingehend interpretiert, dass die seit 2022 nach dem Regierungswechsel eingeleiteten Verhandlungen mit den verbliebenen und neuen bewaffneten Akteuren („Paz Total“) deutliche Erfolge zeigen.

Abbildung 2: Baumverlust in ha, von 2001 bis 2023 (Kolumbien gesamt und beispielhafte Departments)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Global Forest Watch (2024): <https://www.globalforestwatch.org/>

Notiz: Die Abbildung nutzt einen Mindestschwellenwert für die Baumkronendichte von 20%. Ein Zeitvergleich von Baumverlust-Daten muss immer mit Vorsicht geschehen, da sich die Algorithmen im Zeitverlauf verändert und Satellitendaten verbessert haben. Global Forest Watch weist insbesondere auf Vorsicht bei der Interpretation von Daten vor und nach 2015 hin. Baumverlust (dauerhafter oder temporärer Verlust, alle Quellen – menschlich oder natürlich) ist nicht immer gleich Entwaldung (dauerhafter Verlust durch den Menschen verursacht) und dementsprechend ein anspruchsvollerer Indikator.

Die Fachbehörde IDEAM äußerte sich zurückhaltender und sieht eher Wetterphänomene als Ursache.³⁷ Satellitenbilder aus 2023 zeigen, dass sie die Lage lokal vielerorts verbessert hat, dafür aber an anderer Stelle neue „Hotspots“ der Entwaldung entstehen. Insbesondere gibt es eine räumliche Konzentration der Waldvernichtung im Übergang vom Hochland zum Amazonastiefland, dem sogenannten „Bogen der Entwaldung“ (Arco de la Deforestación).

³⁶ DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Mai 2024: Übersetzt: „Im Jahr 2021 sank die vom IDEAM prognostizierte Zunahme der Entwaldung um 34 %). Damit ist das Vierjahresziel um 13,33 übererfüllt“.

³⁷ Darüber hinaus verwies das IDEAM bei der EPE darauf, dass das Wetter im vergangenen Jahr ungewöhnlich feucht gewesen sei und daher besonders im östlichen Tiefland Brandrodung kaum möglich gewesen sei. Im laufenden Jahr 2024 sei dies anders und die Werte würden erneut ansteigen.

restación). Die zusammenfassende Berichterstattung im Rahmen des SMByC weist auf ein zyklisches Geschehen hin. Der ausführliche Analysebericht zu den (vorhandenen) Entwaldungsdaten für 2023 war zum Zeitpunkt der EPE noch nicht veröffentlicht worden.

Während die Daten von verschiedenen Gesprächspartnern aus Regierungskreisen und NGOs unterschiedlich interpretiert werden, besteht Konsens, dass der enorme Anstieg der Entwaldung nach dem Friedensabkommen auf ein Kontrolldefizit in den zuvor von der Guerilla dominierten Gebieten zurückzuführen ist. Nach der Entwaffnung der FARC-EP (Fuerzas Armadas-Ejército Popular) weiteten verschiedenste Akteure ihren Einfluss in diesen oft entlegenen Gebieten aus, darunter (i) spekulative Geschäftsleute, die über die Rodung von oft großen Waldflächen unter Ausnutzung einer Gesetzeslücke Reserven an Weideland anlegen konnten (sog. Acaparamiento / Land grabbing), (ii) Kleinbauern aus höher gelegenen Gebieten, die wegen der sinkenden Rentabilität des Cocaanbaus in tiefer gelegene Gebiete drängen, um sich in der Rinderzucht zu versuchen, (iii) Investoren, die Land für illegalen Bergbau / informelle Minen erschließen wollen und Trassen in die Wälder schlagen lassen, um die Erze zu transportieren und (iv) ehemalige Guerilleros auf der Suche nach alternativen Subsistenzmöglichkeiten. Hinzu kommen in den letzten Jahren neu formierte kleinere bewaffnete Gruppen und Banden ohne klare ideologische Zuordnung, die sich aus Mitgliedern der o.g. Gruppen oder anderen kriminellen Strukturen zusammensetzen.

In der Summe wird der Indikator als teilweise erfolgreich bewertet: der Trend der Bruttoentwaldung der letzten Jahre ist positiv, sofern die Projektprüfung wohlwollend als Basisjahr gewertet wird, aber es gibt durchaus plausible, alternative Interpretationsmöglichkeiten der Daten; die Prävalenz von PBL-externen Faktoren ist evident (Covid-19, Sicherheitslage und Wetterphänomene). In jedem Fall ist die Erreichung der gesetzten Ziele für 2030 noch weit entfernt (Siehe Schaubild).

Zu den generischen SDGs im Umweltbereich (SDG 15 Schutzgebietsmanagement, SDG 13 Anpassung an den Klimawandel) liegen keine weiteren, individuellen Indikatoren auf Impact-Ebene vor. Insbesondere ist der Grad der Erhaltung der natürlichen Habitate noch nicht öffentlich bekannt, weswegen nicht zugeordnet werden kann, inwieweit die Kontrollen der Nationalparkbehörde und die Anlage von Baumschulen zur Vermehrung habitatüblicher Pflanzen wirksam geworden sind. Generell sind jedoch – bezogen auf die Beiträge des PBL zu beiden SDGs – nur wenig Wirkungen plausibel, da bereits die Ziele auf Outcome-Ebene nur eingeschränkt erreicht wurden (siehe Effektivität).

Ein positiveres (jedoch auch gemischtes) übergeordnetes Bild zeichnet das DNP³⁸: Seit 2021 veröffentlicht seine Monitoringabteilung einen jährlichen Bericht über die Erfüllung der SDGs im Umweltbereich, der auf Daten der Statistikbehörde DANE aufbaut. Hier wird einigen Bereichen des Umweltschutzes gute Fortschritte attestiert. Gleichzeitig wird anerkannt, dass die Erfüllung von SDG 13 durch fehlende Haushaltsmittel beeinträchtigt wird und ODS 15 nur langsame Verbesserungen erzielt, da Abholzung und Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutz15. **Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen**

Das PBL hatte erhebliche positive übergeordnete Effekte auf der Policy-Ebene, die unabhängig von der Erfüllung der eigentlichen Indikatoren 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. Der im Rahmen der Vorbereitung und begleitenden Unterstützung des PBLs intensivierte Politikdialog hat nach übereinstimmender Ansicht das Vertrauen zwischen den Partnern gestärkt und die allgemeinen außen- und entwicklungspolitischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern verbessert. Dies ist sowohl angesichts des vor einigen Jahren erfolgten OECD-Beitritts von Kolumbien als auch im Hinblick auf die international für prioritär erachtete Erhaltung der Klimafunktionen des Amazonasbeckens von Bedeutung. Es ist hier zu erwähnen, dass Deutschland sich in anderen Ländern erreichte CO₂-Einsparungen auf seine Klimabilanz anrechnen lassen kann, wenn die Effekte plausibel auf deutsche Förderung zurückzuführen sind (Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs).

Thematisch relevant ist ferner der mögliche Beitrag des PBL zur Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen bis 2030, da diese ebenso wie die Nettoentwaldung zu den Verpflichtungen im Hinblick auf die bis 2030 zu erbringenden Eigenbeiträge (NDC) gehören. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen - UNEP – beurteilt die bisher erreichten Ergebnisse Kolumbiens in diesem Bereich allerdings kritisch: „[...] Allerdings zeigen die aktuel-

³⁸ Insgesamt stellt sich an vielen Stellen heraus, dass — gegebenenfalls aufgrund der hohen Menge an Indikatoren und nicht systematisierten Daten — unterschiedliche Interpretationen vorliegen, wobei das DNP häufig zu positiveren Schlussfolgerungen kommt als die Fachbehörden.

len Emissionstrends, dass aggressivere und priorisierte Minderungsmaßnahmen erforderlich sind, um diese Ziele zu erreichen³⁹.

Zusammenfassung der Benotung

Der Impact ist noch eingeschränkt erfolgreich, wenn man die Kürze der Zeit zwischen der Einleitung der Reformen und der Feststellung der Wirkungen zugrunde legt und den etablierten klima- und umweltpolitischen Dialog positiv berücksichtigt: Wald- und Biodiversitätsschutz wurden durch die Reformen verfahrensmäßig verbessert, der Umfang der Anwendung ist aber aufgrund von Datenlücken und einer relativ großen Zuordnungslücke nicht quantitativ nachweisbar und auf Grund von einer teilweisen Outcome-Zielerreichung nur eingeschränkt plausibel. Es gibt vielfältige Interessen anderer Akteure, weswegen sich die Waldbestände in mehreren Nationalparks dramatisch reduziert haben; dies war durch den PBL nicht zu beeinflussen, beeinträchtigt aber extern die Zielerreichung. Andererseits wird die Tatsache, dass Kolumbien über eine moderne Schutzpolitik verfügt, als besonders positiv bewertet, weil sich jenseits des PBLs auch andere Akteure darauf berufen können.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: 3

Nachhaltigkeit

16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Motivation und Kapazitäten des Trägers, die im Rahmen des PBL priorisierten Reformen nach dem Regierungswechsel fortzusetzen, variieren zwischen den Reformfeldern. Die zunächst als „mittel“ eingeschätzten Risiken zur Umsetzung der Politikmaßnahmen und zur Weiterverfolgung der Reformen nach Abschluss des Vorhabens sind teilweise eingetreten (nämlich: die unzureichende Mittelausstattung des MADS und der Fachbehörden und die Prioritätenverschiebung bei mehreren Reformthemen, z.B. Klimainformationssystem), ebenso wie das institutionelle Risiko von Kapazitätsengpässen und veränderten politischen Prioritäten bei MADS und DNP zur Fortführung der Reformen nach Ende der Legislaturperiode.

Auf dezentraler Ebene zeigte sich das Personal der Nationalparkbehörde sowohl hinsichtlich der ökologischen als auch der sozialen Dimensionen der Tätigkeit motiviert und setzt Aktivitäten fort⁴⁰. Allerdings wird die Einsatzfähigkeit durch die anhaltend geringe finanzielle Ausstattung des Umweltressorts, durch unzureichende Transportmittel für Ranger und durch vielerorts schwierige Wohn- und Arbeitsbedingungen (trotz einiger Rehabilitierungen durch ein bilaterales FZ-Vorhaben) beeinträchtigt. Das Monitoring wird dadurch beeinträchtigt, dass Verträge meist zum Jahresende auslaufen, die neuen Verträge aber erst einige Monate später geschlossen werden, was sowohl zu erheblichen zeitlichen Lücken im Monitoring führt als auch den Kontakt mit der lokalen Bevölkerung beeinträchtigt und häufige Personalwechsel mit sich bringt. Die vom Personal von PNN, Bevölkerung, Lokalpolitikern und Fachbehörden gefühlt zunehmende Präsenz neuer bewaffneter Gruppen in ehemaligen Konfliktgebieten (die vielerorts an Nationalparks angrenzen oder sich mit diesen überschneiden) wird als deutliche Beeinträchtigung der Arbeit empfunden⁴¹. Die heikle Sicherheitslage in vielen Schutzgebieten hat zusätzlich zur Folge, dass die Direktoren vieler Nationalparks in Bogota stationiert sind und „ihre“ Schutzgebiete nur in Abständen zwischen drei Monaten und drei Jahren besuchen. Auch auf zentraler Ebene erhält das Personal im öffentlichen Dienst in Kolumbien meist nur Zeitverträge und wird nach Wahlen oft bis auf die Arbeitsebene ausgetauscht. Aus der hohen Personalfuktuation resultieren Wissens- und Erfahrungsverluste und gegebenenfalls negative Auswirkungen auf die Mitarbeitermoral.

17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

³⁹ Übersetzt aus <https://www.unep.org/ndc/news-and-stories/blogpost/accelerating-projects-scale-climate-financing-colombia>

⁴⁰ Angelegte Baumschulen werden weiter betrieben, das Monitoring standorttypischer Vegetation wird systematisch fortgesetzt, Versammlungen mit Anwohnern abgehalten und Schutzabkommen mit diesen geschlossen.

⁴¹ Diese Wahrnehmung wurde von Gesprächspartnern verschiedener Akteursgruppen bei der EPE geäußert. Wie oben dargestellt, wird das Gefühl der Bedrohung durch neuere Untersuchungen, z.B. der NGO PARES und der Stiftung Wissenschaft und Politik gestützt. In einigen Kategorien der „Gewalt gegen Personen“ sind Verbesserungen zu verzeichnen (z.B. Entführungen), in anderen Verschlechterungen (Bedrohung, Einschüchterung, Schutzgelderpressung). Die volatile Präsenz fragmentierter bewaffneter Akteure in vielen Teilen des Landes und die Herausbildung neuer krimineller Kartelle in anderen Gebieten sorgt vielerorts für ein universelles Gefühl der Angst.

Die zahlreichen aus Zuschussmitteln finanzierten Kurzzeiteinsätze, die das Darlehen flankierten, haben in allen Reformbereichen kurzfristig die Kapazitäten der Partner auf zentraler Ebene (DNP, MADS) verstärkt und Voraussetzungen für die Einleitung von Reformen geschaffen oder vereinfacht. Dieses Instrument wird von den Partnerorganisationen sehr geschätzt, ist aber nicht immer nachhaltig: nicht alle Gesprächspartner aus den relevanten Abteilungen kannten die Ausarbeitungen der SBF-finanzierten Gutachtenden und einige Schriftstücke waren nicht mehr auffindbar.

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.

18. Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Die Grundsätze und Modalitäten des **Schutzgebietsmanagements** sind in der Sektorpolitik SINAP festgeschrieben und werden grundsätzlich weiterhin angewandt, solange diese Politik nicht modifiziert wird. Allerdings leidet die Qualität der Beteiligung der lokalen Bevölkerung an den diskontinuierlichen Vertragsmodalitäten des Feldpersonals.

Die Abkommen zu **Entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten** sind nach dem Regierungswechsel erhalten geblieben, mit Abschluss des Avocado-Abkommens wurde der Zielwert inzwischen sogar übertroffen. Insofern ist dieser Ansatz nachhaltig. Die Abkommen werden aber regierungsseitig nicht mehr explizit propagiert; weder das Umwelt- noch das Industrie- oder das Agrarministerium stellen Anreize bereit oder fordern von den Agrarproduzenten ein aktives Engagement; keine Regierungsstelle engagiert sich aktuell für ein Entwaldungsfrei-Siegel. Die für ein effektives Monitoring notwendige Zusammenführung der verschiedenen Monitoringsysteme der Regierung ist nicht absehbar. Einzig das **Monitoringsystem SMByC** plant in Zukunft neben der Erfassung der Entwaldung auch eine Erfassung von Aufforstung und Aufwuchs. Hier wäre es theoretisch auch möglich, nachhaltige agroforstliche Systeme zu erfassen und damit die Beiträge von Agrarproduzenten und Anliegern von Nationalparks zu erfassen, die sich für eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen einsetzen. Die Erfassung der Nettoentwaldung ist aber noch im Aufbau.

Die Pläne zur **Anpassung an den Klimawandel (PIGCCT)** sind insofern instrumentell nachhaltig, als dass sich die CARs auch nach dem Regierungswechsel darum kümmern, dass jede Region und jedes Departament über einen solchen Plan verfügt. Insofern ist die Verpflichtung der Verwaltungen, diese Pläne zu erstellen, nachhaltig. Im günstigsten Fall gibt es mehr oder weniger nachhaltige Bewusstseinswirkungen. Da aber keine Ressourcen für die Umsetzung vorgesehen sind und der Einfluss der PIGCCT auf andere Planungen nicht erfasst wird, kann auch nicht von physisch nachhaltigen Wirkungen oder Veränderungen im Hinblick auf einen Beitrag zur Erfüllung der SDGs ausgegangen werden.

Das **Klimawandelinformationssystem SNICC** ist nicht nachhaltig, weil es nicht fertiggestellt wurde. Als nachhaltig kann hier maximal der immer wieder proklamierte politische Wille gewertet werden, die unübersichtliche Vielfalt der umweltrelevanten Informationssysteme zu ordnen und austauschbare Datenbestände nach einheitlichen Zielvorgaben zu generieren.

Zusammenfassend kann von dauerhaften Wirkungen der angestoßenen Reformen noch nicht gesprochen werden: einige Reformen werden fortgeführt, andere bereits nicht mehr. Dieses ernüchternde Ergebnis ist möglicherweise in Teilen auf die Brüche durch die Covid-19 Pandemie zurückzuführen, die in Kolumbien ebenso wie in anderen Teilen der Welt zu einer Neubewertung von Prioritäten und Umschichtung von Ressourcen geführt hat. Dieses Argument wurde allerdings von keinem der Gesprächspartner während der EPE vorgebracht. Ebenfalls ist es möglich, dass das Ergebnis graduell anders ausgefallen wäre, wenn das ursprünglich vorgesehene dritte PBL nicht verschoben worden wäre. Ein Teil der Themen aus den PBLs I und II wurde in den PBLs der nächsten Legislatur wieder aufgegriffen, die aber nicht Gegenstand der Evaluierung waren.

Zusammenfassung der Benotung

Die Nachhaltigkeit wird in Anbetracht der Kürze der Zeit gerade noch als eingeschränkt erfolgreich bewertet, da nur zwei von vier Reformthemen unter der neuen Regierung fortgeführt werden. Einzig bei der Erfassung und Kontrolle der Entwaldung im Amazonas ist ein nachhaltiger politischer Wille erkennbar, zu dem das PBL aber nicht direkt beigetragen hat. Ein Teil der Systeme ist instrumentell nachhaltig etabliert, generiert aber aufgrund fehlender Ressourcen, unterschiedlicher Interessenlagen oder Widerstände durch bewaffnete Akteure bisher

keine nachvollziehbaren Wirkungen; im Gegenteil, die Präsenz bewaffneter Akteure und unsichere Finanzierung gefährden im Bereich des Schutzgebietsmanagements das Erreichte.

Nachhaltigkeit: 3

Gesamtbewertung: 3

Das Vorhaben wird noch als eingeschränkt erfolgreich bewertet. Das PBL entfaltete in Teilbereichen entwicklungspolitische Wirksamkeit, deren Nachhaltigkeit jedoch erheblich gefährdet ist. In anderen Teilen wurden Reformen nicht weitergeführt. Trotz hoher politischer Relevanz, Verankerung der Reformthemen in den Planungen der Regierung und einer Vielzahl von begleitenden Gutachtereinsätzen seitens der FZ wurde weniger als die Hälfte der Indikatoren auf Outcome-Ebene erfüllt.

Am positivsten stellen sich aufgrund der Verfahrensinnovation die Ergebnisse im Nationalparkmanagement dar, welches aber mit fiskalischen Engpässen und einer sich verschlechternden Sicherheitslage zu kämpfen hat. Bei zwei Themen werden die propagierten Instrumente zwar weiterhin angewandt, es gibt aber keine Anhaltspunkte für physische Wirkungen im Hinblick auf Beiträge zu den SDGs. Bei einem von vier Reformthemen sind im engen Sinn keine Fortschritte feststellbar.

Die Tatsache, dass ein sektorales Earmarking der Darlehensmittel bei PBLs nicht vorgesehen ist und Trigger zur Budgetverteilung im vorliegenden Fall nicht vereinbart wurden, hat deutliche Nachteile im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Reformorientierung, die auf die Effektivität des politischen Dialogs angewiesen ist. Während der Covid-19 Pandemie wurden große Teile des Staatshaushalts umgeschichtet und standen für die vereinbarten Reformzwecke nicht oder nicht im erhofften Ausmaß zur Verfügung. Auch im Anschluss an die Pandemie wurden die umsetzungsrelevanten Behörden nicht besser ausgestattet, zusätzlich hatten sich politische Prioritäten verschoben. Dies gilt für beide Phasen des PBL, da die Auszahlung eng beieinander lag.

Die im Hinblick auf die Umwelt-SDGs wichtigste Dimension – Entwaldung – hat im Berichtszeitraum, auch aufgrund der internationalen Klimadebatte und entsprechender Verpflichtungen Kolumbiens, zunehmende Aufmerksamkeit erfahren, auch wenn die Erreichung der Ziele für 2030 noch in weiter Ferne liegt. Hierzu hat das PBL über den politischen Dialog sicherlich beigetragen. Die Entwaldung wird satellitengestützt von der Regierung beobachtet und dokumentiert, dies ist aber nicht das Verdienst des PBL - die Beiträge anderer Vorhaben werden durch Gesprächspartner hierfür in der Summe als bedeutsamer eingeschätzt.

Beiträge zur Agenda 2030

Das Sektorreformprogramm Umwelt ordnete sich per Konstrukt sehr gut in den Bezugsrahmen der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 ein. Die Reformfelder bezogen sich auf die Themenbereiche Klimawandel (SDG 13), Küsten- und Meeresschutz (SDG 14) und Landökosysteme (SDG 15). Mit dem Strategiepapier CONPES 3918 (ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible) hat Kolumbien im März 2018 das zentrale Politikdokument zur nationalen Umsetzung der Agenda 2030 vorgelegt. Im CONPES 3918 wurden aus den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen nationale Ziele für Kolumbien abgeleitet und mit Zielwerten versehen.

In Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen hat Kolumbien am 10. März 2021 offiziell seinen aktualisierten Nationalen Klimaschutzbeitrag (NDC) vorgestellt. Mit diesem aktualisierten NDC legt Kolumbien fest, welche Klimamaßnahmen nach 2020 und bis 2030 umgesetzt werden sollen. Hier ist insbesondere das Ziel zu nennen, bis 2030 eine Nettoentwaldung von Null zu erreichen. Mit der Aktualisierung der NDCs hat Kolumbien auch seine Zielsetzungen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen von 20% auf 51% deutlich im Hinblick auf das Ziel der Kohlenstoffneutralität für 2050 erhöht. Die finanzierten Reformen haben einen kausalen Bezug zu diesem Ziel. Ziel der SDG-Agenda ist es, eine emissionsarme und resiliente Entwicklung des Landes sowie ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern. Durch die Unterstützung der einzelnen Reformen in den drei Komponenten konnten in erster Linie Voraussetzungen für einen zukünftig effektiven Klima- und Biodiversitätsschutz geschaffen werden. Dies könnte in Zukunft auch vulnerablen ländlichen Regionen zugutekommen, die noch relativ reich an natürlichen Ressourcen sind.

Insofern konnte mit der Umsetzung der Maßnahmen des Vorhabens – abgestuft entsprechend der Zielerreichung - ein gewisser Beitrag zur Umsetzung der SDG-Reformagenda im Umweltbereich geleistet werden. Allerdings sind weitere Maßnahmen organisatorischer Art und eine erheblich verbesserte Budgetausstattung erforderlich, um tatsächlich Wirkungen in größerem Umfang zu erzielen. Die aktuell eingeschränkte Kontrolle der Regierung

über Teile der ländlichen Gebiete, insbesondere Schutzgebiete, schränkt die Wahrscheinlichkeit von nachhaltigen Wirkungen im Hinblick auf den Klimawandel ein. Alle betrachteten Reformfelder benötigen eine verstärkte politische und finanzielle Rückendeckung durch die Gebietskörperschaften.

Das Vorhaben hat im Bereich Schutzgebietsmanagement insofern zur Inklusion beigetragen, als explizit Anstrengungen unternommen wurden, die lokale Bevölkerung in die Verteidigung von Schutzmaßnahmen einzubeziehen. Allerdings standen hierfür keine finanziellen Anreize zur Verfügung.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Stärken

- Die größte Stärke des PBL war die Bereitstellung substanzieller Finanzmittel für die Zwecke einer allseits als hochgradig relevant erachteten, mittelfristigen Reformagenda in relativ kurzer Zeit; die Verhandlung über gemeinsame Schnittstellen auf Basis eines bereits ausformulierten Regierungsprogramms durch einen hochrangigen Politikdialog bot erhebliche operative und konzeptionelle Vorteile für beide Seiten (Klarheit) und hat die Verhandlungsposition des Partnerlandes gestärkt (Augenhöhe).
- Die Einzahlung der Darlehensmittel in den nationalen Haushalt war aus Sicht Kolumbiens ein großer Vorteil; das Vertrauen der dt. Seite in die Steuerungsfunktion des Haushalts hat die Partnerschaft zwischen beiden Ländern gestärkt.
- Die Existenz einer konzeptionell starken Partnerbehörde (DNP) hatte den Vorteil, einen gut informierten und zuverlässigen Dialogpartner auf höchster politischer Ebene zu haben, der auch für einen verlängerten Sektordialog zur Verfügung stand.
- Die Ergänzung des Darlehens durch eine beträchtliche Zahl von zuschussfinanzierter fachlicher Unterstützung 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 den Umsetzungsbehörden — zu erhöhen.
- Das PBL bot die Möglichkeit, ein vom WWF für die nationalen Schutzgebiete entwickeltes Monitoringssystem (AEMAPPS) über die Unterstützung der neuen Schutzgebietspolitik auf nationaler Ebene zu verankern. Ferner wurde während der Laufzeit der Phasen I+II des PBL für die regionalen staatlichen Schutzgebiete, wieder mit Unterstützung des WWF, ein kompatibles, aber weniger komplexes Monitoringsystem entwickelt (EMAP), das sich in der Operationalisierung befindet (Erstellung von Baselines und daran anschließend regelmäßiges Monitoring zur Erfassung von Entwicklungen).

Schwächen

- Die kurze Zeit, die zwischen der Verhandlung der auszahlungsrelevanten Reformschritte und der tatsächlichen Auszahlung der Mittel lag, erschwerte die Auswahl von realistisch erreichbaren Reformen. Die Verhandlungspartner befinden sich in einem unlösbaren Dilemma: Zum einen gibt es Anreize, die Auszahlungsvoraussetzungen wenig ambitiös zu formulieren, um die Auszahlung nicht zu gefährden; in diesem Fall wäre der Beitrag zur Zielerreichung im Sinne der SDGs nicht sehr relevant. Priorisiert man komplexere Reformen aus dem Regierungsprogramm, um deren Protagonisten zu stärken, ist die Policy Matrix jedoch schnell zu ambitiös für eine Legislaturperiode.
- Die strikte Beschränkung der PBL-Indikatoren auf die im Regierungsprogramm der jeweiligen Legislatur zu findenden Indikatoren hat den Nachteil, dass unrealistische Formulierungen nicht korrigiert werden können. Anpassungen der Indikatoren in deutschsprachigen Dokumenten (Modulvorschlag) wiederum sind den Partnern nicht bekannt oder werden von diesen auch zurückgewiesen. Darüber hinaus ist die Partnerseite nicht verpflichtet, über alle Details der Umsetzung ihres Regierungsprogramms zu berichten und ihre Berichterstattung über das Ende der Legislatur hinaus fortzusetzen.
- Es wurde im Verlauf des Vorhabens generell viel Energie drauf verwendet, neue Konzepte und neue Instrumente zu entwickeln und Indikatoren weiter zu verfeinern, welche jedoch in den Folgejahren aufgrund der Komplexität nicht vollständig mit Daten bestückt und herausgegeben wurden. Es war bei der

EPE ausgesprochen schwierig, quantitativ belastbare Informationen zur Umsetzung von Reformen zu erhalten. Auch das DNP stellte nicht durchgängig solche Daten bereit. Hier hat sich die Abhängigkeit von den Systemen der Partner zum Nachteil gewendet.

- Der Partner DNP ist mandatsgemäß eine zentral-agierende Behörde mit ausgeprägtem top-down Ansatz. Dadurch wurden bei den Verhandlungen über das PBL praktische Probleme der Umsetzung – insbesondere auf lokaler Ebene – unterschätzt.
- Die fehlende Verantwortung des DNP, nach Ablauf der Legislatur weiter über begonnene, aber evtl. nicht mehr prioritäre Themen zu berichten, ist für den Anspruch einer EPE ein Nachteil und für die Nachhaltigkeit von PBLs ein hohes Risiko.

Schlussfolgerungen und Lessons Learned

- Thematisch fokussierte PBL sind grundsätzlich ein sinnvolles Instrument für den Politikdialog, die das Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern stärken können. Sie sollten aber bilaterale FZ-Vorhaben nicht ersetzen. Beide Instrumente haben Stärken und Schwächen und können im selben Sektor Synergien bilden. Es wäre wünschenswert, das Instrument in dem Sinne anzupassen, dass Erfahrungen aus der bilateralen FZ verstärkt in Verhandlungen über neue PBLs eingebracht werden können, um die Herausforderungen der Umsetzung deutlich zu machen und Indikatoren realistisch und spezifisch zu formulieren.
- PBLs, 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; zudem muss davon ausgegangen werden, dass sich Prioritäten in offenen politischen Systemen verändern. Indikatoren sollten möglichst an langfristigen, z.B. internationalen, Verpflichtungen der Regierung des Partnerlandes anknüpfen, um die nachhaltige Umsetzung der finanzierten Reformen sicherzustellen.
- 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 werden, damit durch die SBF-Einsätze nicht ein Partnerinteresse suggeriert wird, welches nach Ende der SBF-Einsätze direkt verblasst. Schon mittelfristig können die Kapazitäten schwacher Umsetzungsbehörden nicht durch SBF-Einsätze ausgeglichen werden.
- Effektiver Ressourcenschutz setzt Zugänglichkeit und staatliche Kontrolle der betreffenden Schutzgebiete voraus; staatliche Kontrolldefizite können sich negativ auf Umwelt und Klima auswirken, erschweren das Monitoring und setzen sowohl das Personal als auch die lokalen Anlieger von Schutzgebieten gefährlichen Loyalitätskonflikten aus.
- Reformen im Umwelt- und Friedensbereich sollten in Konfliktländern bzw. -regionen eng verzahnt werden. Es sind gezielte Sicherheitsmaßnahmen erforderlich, um die Beteiligten vor Bedrohung, Einschüchterung, Erpressung und Gewaltverbrechen zu schützen und die langfristige Durchführung von ökologisch sinnvollen Maßnahmen sicherzustellen.
- Da PBL keine strikte Zweckbindung der bereitgestellten Mittel beinhalten, sollte sichergestellt werden, dass die Partnerregierung in plausiblen Umfang finanzielle und personelle Mittel für die vereinbarten Reformen bereitstellt (Liquiditätshilfen). Da zinsvergünstigte Entwicklungskredite eine Zuschusskomponente enthalten und auch für SBF-Einsätze Zuschüsse bereitgestellt werden, ergibt sich eine Verpflichtung, auch der Rechenschaftspflicht gegenüber dem deutschen Steuerzahler Genüge zu tun. In diesem Zusammenhang kommt Instrumenten des Budget tracking (spanisch: Trazador presupuestal) steigende Bedeutung zu. Grundsätzlich und theoretisch ist die Fungibilität der FZ-Mittel besser für die nationale Ausgabeneffizienz, weswegen Zweckbindungen der FZ-Mittel unterlassen werden. Es kann aber beispielsweise ein auszahlungsrelevanter Trigger aufgenommen werden, welche auf Veränderungen des Anteils der sektorrelevanten Ausgaben im nationalen Budget abstellt. Ebenso kommt der Qualität des Politikdialogs große Bedeutung zu: es ist wichtig für die deutsche Seite, vor dem Einsatz von PBL sehr gute Kenntnisse im Sektor zu haben (ggf. sogar ein langlaufendes deutsches Portfolio). Die Verwurzelung im Sektor erleichtert es, das wirkliche Engagement des Partners im Sektor, ggf. bestehende Inte-

ressensgegensätze und auch die Relevanz einzelner Reformen einzuschätzen. Nur dann kann ein PBL ggf. dazu beitragen, die nötigen Rahmenbedingungen für Reformen zu verbessern. Sollten eine dieser Bedingungen – insbesondere die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die priorisierten Reformen – nicht erfüllt sein, sollte das Instrument sparsamer eingesetzt oder zeitlich gestreckt werden. PBL können nur einen sehr begrenzten Anteil der Kosten von grundlegenden Umweltreformen finanzieren: Wirksame Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie zugehörige Planungs- und Informationssysteme brauchen kalkulierbare spezifische Finanzzuweisungen und Personalausstattungen, um lokal und langfristig wirksam zu werden; insbesondere Verpflichtungen im Rahmen der Agenda 2030 und Vorhaben, die sich auf diese beziehen, sollten mit konkreten Vorschlägen zur Gegenfinanzierung einhergehen. Hierbei ist insbesondere auch an Systeme des Fiskaltransfers sowie die Verteilung von Steuern und Lizenzen / Konzessionseinnahmen zu denken. Dies eröffnet eine neue Dimension des politischen Dialogs.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

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).

Die Evaluierungskonzeption war der Referenzrahmen für die Evaluierung. Die Bandbreite der behandelten Reformthemen wurde für die Zwecke der EPE deutlich eingegrenzt, um die breit angelegten Reformen innerhalb der verfügbaren Zeit exemplarisch erfassen und verfolgen zu können. Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, die in der Konzeption dargelegt sind. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Vorhaben vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wurde hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt.

Zur Evaluierung der vorliegenden PBLs wurden folgende Methoden herangezogen

- Da es sich bei dem Vorhaben um zentral gesteuerte Entwicklungskredite handelte, fanden die meisten Gespräche (semistrukturierte Interviews mit vorbereiteten und vorab geteilten Fragenkatalogen) in der Hauptstadt Bogota statt. Wichtigste Gesprächspartner dieser EPE waren neben der Trägerbehörde DNP (Subdirección de Crédito und die für M+E zuständige Abteilung DSEPP) Vertreter des Umweltministeriums MADS (Abteilung für Anpassung an den Klimawandel), der Nationalparkbehörde (Parques Nacionales), der Wald- und Wetterbehörde IDEAM.
- Consultants sowie Vertreter ausgewählter NGOs wurden ergänzend hinzugezogen, soweit sie das Vorhaben direkt beraten hatten oder im Rahmen von noch laufenden bilateralen FZ-Vorhaben in verwandten Themenfeldern tätig waren oder noch sind. Auch die Fachkräfte, die die KfW und das DNP bei der Strukturierung der PBLs unterstützen, waren eine wichtige Informationsquelle.
- Diese relativ hochaggregierte Sicht wurde ergänzt durch Feldaufenthalte in zwei Nationalparks mit unterschiedlichen Habitaten (Höhenlage PN Chingaza und PN La Macarena im Tiefland) sowie im Departament Meta (Verwaltungssitz Villavicencio und Kommune Puerto López), um Erkenntnisse zur Komplexität der Umsetzung vor Ort und evtl. bestehenden Zielkonflikten zu sammeln. Direkte Gespräche mit Anliegern und vulnerablen Gruppen standen nicht im Vordergrund der EPE, ergaben sich aber bei den Vor-Ort Besuchen.
- Es wurde die Triangulation verschiedener Informationsquellen vorgenommen; Insbesondere wurden die durch das Förderdarlehen refinanzierten Planungen, Systeme und Verfahrensentwicklungen verifiziert, deren Anwendung/Umsetzung begutachtet und Sichtweisen verschiedener Akteure auf ähnliche Fragen verglichen.
- In die Evaluierung des PBL flossen neben quantitativen Informationen und Berichten der obersten Planungsbehörde DNP auch viele qualitative Informationen und Einschätzungen aus Gesprächen mit aktuellen und ehemaligen Mitgliedern der Regierung sowie Fachkräften aus nachgeordneten Behörden und NGOs und unabhängigen Beratern, sowie teilnehmende Beobachtungen ein⁴². Es ist eine Besonderheit Kolumbiens, dass zwischen Regierung, Privatsektor und Politik eine erhebliche Offenheit und Fluktuation herrscht. Fachkräfte, die die Themen des PBL unter der Regierung Duque bearbeitet haben, verfügen daher oft über detailliertere Informationen als Mitglieder der aktuellen Regierung.
- Vergleichsszenarien sind bei einem PBL nur begrenzt möglich, da vielfältige Faktoren auf die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln einwirken.

Dokumente:

- Planes Nacionales de Desarrollo (für die Legislatur 2019-22 sowie die Folgeperiode 2023-26)
- Relevante CONPES (Policypapiere) der Fachbehörden
- Relevante Gesetzestexte

⁴² Ein kleiner Teil der Gespräche wurde virtuell geführt, wenn die Gesprächspartner physisch nicht erreichbar waren.

- Interne Unterlagen der KfW
- Monitoringdaten der staatlichen Systeme (insbesondere Sinergia und Untersysteme) sowie GPS-basierte Daten des IDEAM im Rahmen des Wald- und CO2-Monitorings
- Berichte von relevanten NGOs (v.a. WWF)

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

- Die Führungsebene der Trägerbehörde MADS war während der Evaluierung stark durch die Vorbereitung einer großen internationalen Konferenz ausgelastet. Dennoch kamen Gespräche zu allen ausgewählten Reformthemen mit Fachkräften, Consultants oder NGO-Vertretern zustande. Auch die GIZ trug mit ihrer Erfahrung im grünen Bereich zu mehreren Themenfeldern bei.
- Die staatlichen Monitoringsysteme sind nicht zu allen Themenfeldern gleichermaßen aktuell und aussagekräftig. Dies betrifft insbesondere die Verfügbarkeit quantitativer Daten für große Grundgesamtheiten. Dies wurde durch eine möglichst große Bandbreite an qualitativen Informationen ausgeglichen.
- Die Auswahl der besuchten Schutzgebiete musste an die verfügbare Zeit, logistische Erwägungen und die Sicherheitslage angepasst werden. Entlegene Nationalparks bzw. abgelegene Teile von Schutzgebieten konnten nicht besucht werden. Ebenso waren die Primärrecherchen zu Entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten auf einen Vertreter von einem der sieben Sekretariate beschränkt.
- 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 oder hätte die Evaluierung später, d.h. über mehr Phasen hinweg, stattgefunden. In ähnlichem Sinne hätte eine spätere Evaluierung, d.h. über mehrere Phasen hinweg, ggf. andere Ergebnisse gefunden; dem gegenüber wurden jedoch Ergebnisse bis 2024 im Rahmen der Evaluierung beachtet.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird 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 die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Abkürzungsverzeichnis:

AEMAPPS	Análisis de Efectividad del Manejo de Areas Protegidas con Participación Social
AFD	Agence Française de Développement
APDB	Areas Protegidas y Diversidad Biológica
AK	Abschlusskontrolle
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAR	Corporación Autónoma Regional
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
COP	Kolumbianischer Peso
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive (Europäisches Lieferkettengesetz)
DAC	Development Assistance Committee
DNP	Departamento Nacional de Planeación, oberste Planungsbehörde
EMAP	Efectividad del Manejo de Areas Protegidas
EPE	Entwicklungspolitische Evaluierung
EUR	Euro
FARC-EP	Fuerzas Armadas-Ejército Popular
FEDEGAN	Federación Nacional de Ganaderos
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
GGGI	Global Green Growth Initiative
HDI	Human Development Index
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
ITMO	Internationally Transferred Mitigation Outcomes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NDC	Nationally Determined Contribution (to the Paris Agreement of 2015)
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
PBL	Programm-based Lending

PIGCCT	Planes Integrales de la Gestión del Cambio Climático Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN(C)	Parques Nacionales Naturales (de Colombia)
PP	Projektprüfung
PPB	Projektprüfungsbericht
PV	Projektvorschlag
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SDG	Sustainable Development Goal (spanisch: ODS)
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIGMA	Sistema de Información para Guías de Movilización Animal
SIAC	Sistema de Información ambiental de Colombia
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINIGAN	Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino
SNICC	Sistema Nacional de Información del Cambio Climático
TZ	Technische Zusammenarbeit
TFA	Tropical Forest Alliance
UNDP	United Nations Development Programme (spanisch: PNUD)
USD	US Dollar
WB	Welt Bank
WWF	World Wildlife Fund

Impressum

Verantwortlich

FZ E

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 1 Zielsystem und Indikatoren

Anlage 2 Risikoanalyse

Anlage 3 Beobachtungen zur Fortführung der Ergebnisse

Anlage 4 Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Anlage 5 Waldbestände

Anlage 6 Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene				Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)		
Bei Projektprüfung: Ziel des Vorhabens ist es, die Reformpolitik der kolumbianischen Regierung zur Umsetzung der SDG-Agenda im Umweltbereich zu unterstützen und die hierfür notwendigen strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern.				Die Zielformulierung ist input-orientiert und lässt nicht die Kausalität zwischen Leistungen des Vorhabens und angestrebtem Outcome erkennen		
Bei EPE Aufgrund einer Verbesserung der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen (administrativ-institutionell, prozessual, finanziell) werden Umweltreformen entsprechend der in der Politikmatrix formulierten Prioritäten verabschiedet und umgesetzt und erzielen Ergebnisse, die nachvollziehbar zu den SDGs im Umweltbereich beitragen						
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP Optional: Zielniveau EPE	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Optional: Status EPE (Jahr)
Indikator 1 (PP) Implementierung des nationalen Klimawandel-Informationssystemss <i>Wird im Rahmen der EPE ersetzt durch NEU Indikator 1 (s.u.)</i>	Teilweise angemessen	Zielniveau ungenau: Was bedeutet Implementierung konkret? Zielwert überambitioniert: 100 % ist ein sehr ehrgeiziges Ziel für ein umfassendes System innerhalb der kurzen Projektlaufzeit	2022: 100 %	2018: 0 %	2020: 33 %	
NEU: Indikator 1: Beitrag zu SDG 13: <u>Informationssysteme (SNICC)</u> Umfang (%) der Entwicklung der Software (der Funktionen und Variablen i.V. zu ToR)			PP: 2022: 100 %	PP: 2018: 0%	PP: 2020: 33%	

Indikator 2 (PP) Anzahl der Vereinbarungen zu „Entwaldungsfreien landwirtschaftlichen Produktionsketten“, die umgesetzt werden <i>Wird im Rahmen der EPE ersetzt durch NEU Indikator 2 (s.u.)</i>	Angemessen mit Präzisionsbedarf	Sprachliche Unklarheit: Bezieht sich der Zielwert auf den Zeitpunkt der Auszahlung oder die Umsetzung des PBL? Indikator lässt keine Rückschlüsse über Qualität und Ausmaß der Vereinbarungen zu. Weitere Spezifizierungen hilfreich: wer vereinbart was mit wem und wer implementiert/ kontrolliert?	2022: 5 Zielwert PND: 4	2018: 2	2020: 5	
NEU: Indikator 2: Beitrag zu SDG 13+15 <u>Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten</u> <u>2a: Anzahl der Abkommen zu „Entwaldungsfreien landwirtschaftlichen Produktionsketten“, die unter unterschrieben wurden</u> <u>2b:</u> Anzahl/Anteil der Abkommen mit klar definierten und zielführenden Maßnahmen und plausiblen Zusammenhang mit Entwaldung ¹ <u>2c:</u> Anzahl/Anteil der Abkommen mit klar definierten Akteuren und Zuständigkeiten			<u>2a PP:</u> Zielwert PND: 4 <u>2b EPE:</u> 5 von 5 <u>2c EPE:</u> 5 von 5	<u>2a PP:</u> 2018: 2	<u>2a PP:</u> 2020: 5	

¹Zum zweiten muss diese Maßnahme in einem plausiblen Zusammenhang zur Abholzung von Wäldern stehen.

<u>2d:</u> Anzahl/Anteil der Abkommen mit adäquaten Kontrollmechanismen <u>2e:</u> Anzahl der Abkommen mit Präzisierung des Commitments der Privatwirtschaft <u>2f</u> Anzahl der Abkommen für welche Nachweise über Umsetzungskontrollen vorliegen			<u>2d EPE:</u> 5 von 5 <u>2e: EPE:</u> 5 von 5 <u>2f EPE:</u> 5 von 5			
Indikator 3 (PP) Verbesserung der Managementeffektivität der staatlichen Schutzgebiete <i>Wird im Rahmen der EPE erweitert durch NEU Indikator 3 (s.u.)</i>	Angemessen mit Präzierungsbedarf		2022: 20 %	2018: 0 %		
NEU: Indikator 3 Beitrag zu SDG 15 <u>Schutzgebiets management</u> <u>3a:</u> Verbesserung der Managementeffektivität der staatlichen Schutzgebiete in % <u>3b:</u> Budget und Personal der Nationalparkbehörde und nachgeordneter Behörden			<u>3a:</u> 2022: 20 % <u>3b EPE</u> konstant/ steigend (EPE)	EMAP-Messung noch nicht aktiv		

in den Gebietskörperschaften ist ausreichend <u>3c:</u> Ausgewiesene Schutzgebietsfläche mindestens konstant <u>3d:</u> Anteil der zugänglichen (und damit kontrollierbaren) Schutzgebiete zunehmend <u>3e:</u> Anteil der besonders gefährdeten Zonen (Páramos), für welche Schutzmaßnahmen eingeleitet wurden <u>3f:</u> Anteil der besonders kontroversen Gebiete/ Pufferzonen, für welche Beteiligungs- / Moderationsverfahren eingeleitet wurden			<u>3c EPE:</u> steigend <u>3d EPE:</u> Steigend <u>3e EPE:</u> >50 % <u>3f EPE:</u> Konstant/steigend			
Indikator 4 (PP) Anteil der Departemente, welche unter fachlicher Anleitung durch die Umweltbehörden Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen <i>Wird im Rahmen der EPE erweitert um NEU Indikator 4 (s.u.)</i>	Teilweise angemessen, unterschiedliche Formulierungen in MV (Text) und Anlage 2 zum MV	Theoretisch Anreiz zur Formulierung von wenig komplexen/ ambitionösen Maßnahmen auf dezentraler Ebene (d.h. kein Qualitätsmerkmal). Welche Umweltbehörden sind gemeint? Warum keine Adressierung der kommunalen Ebene? Die Pläne sind nur auf Departementebene	2020 PND: 20 % 2022: 100 %	2018: 0 %		

		definiert, sollten aber bis auf die Kommunalebene gehen.				
Neu: Indikator 4 <u>Beitrag zu SDG 13: Anpassung an den Klimawandel</u> <u>4a:</u> Anteil der Entwicklungspläne auf Departaments-ebene, welche den Klimawandel berücksichtigen <u>4b:</u> Anteil der Pläne, die sich auf verschiedene Dimensionen der Anpassung an den Klimawandel beziehen (z.B. Reduzierung CO2-Ausstoß, Anpassung an verstärktes Aufkommen von Unwettern...) <u>4c:</u> <u>Klimawandelanpassungen auf lokaler Ebene vorhanden</u> <u>4d:</u> Anteil der dezentralen Körperschaften (Dpt., Kommune, CARs), bei welchen Ressourcen vorhanden sind für die Umsetzung der in Entwicklungsplänen vereinbarten Maßnahmen und zum Monitoring der Klimawirksamkeit der Maßnahmen			<u>4a EPE:</u> 100% Abdeckung mit PIGCCT <u>4b EPE:</u> 80% <u>4c EPE:</u> 80 % <u>4d EPE:</u> 100 %			

Projektziel auf Impact-Ebene				Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)		
Bei Projektprüfung: Umweltschutz, nachhaltiges Management der Naturressourcen, Wald- und Biodiversitätsschutz sowie Klimaschutz in Kolumbien sind verbessert. Zeithorizont: 2019 - 2026				Das nachhaltige Management der Naturressourcen liegt auf der Outcome-Ebene (tritt in den Dokumenten auch als Modulziel auf). Des Weiteren inkludiert „Umweltschutz“ den Schutz von Wald- und Biodiversität. Klimaschutz beinhaltet ausschließlich Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel		
Bei EPE: Umweltschutz, insbesondere Wald- und Biodiversitätsschutz, sowie die Klimawandel-Anpassung sind verbessert.						
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP Optional: Zielniveau EPE	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Optional: Status EPE (Jahr)
Indikator 1 (PP) Die sozioökonomische Situation ausgewählter Zielgruppen (z.B. Einkommen, Ernährung) hat sich unmittelbar (Haushalte) oder mittelbar (Kommunen, Regionen) infolge der deutschen Unterstützung im Sektor um 30% verbessert <i>Wird im Rahmen der EPE ersetzt durch NEU Indikator 1-4 (s.u.)</i>	Nicht angemessen	Kein plausibler Bezug zu den geplanten Maßnahmen. Das Anspruchsniveau ist unrealistisch auf Grund des kurzen Projektzeitraums. Außerdem nicht Teil des Impact-Ziels.				
NEU: Indikator 1 <u>Beitrag zu SDG 13: Umweltinformationen</u>			1a EPE:			

Anteil der relevanten Behörden (MADS und ggf. andere), welche darlegen können, welche relevanten Daten sie aus dem System und welche Entscheidungen auf dieser Grundlage getroffen werden ja/nein			100 %			
Indikator 5 (PP) Die Zunahme der Entwaldung beträgt 0% bis 2022, die Nettoentwaldung nimmt danach ab mit dem Zielwert 0 ha bis 2030 <i>Wird im Rahmen der EPE ersetzt durch NEU Indikator 2 (s.u.)</i>	Präzisierungsbedürftig	Indikatoren grundsätzlich sinnvoll, aber Basiswerte und Datenverfügbarkeit unklar				
NEU: Indikator 2 <u>Beitrag zu SDG 13 und 15: Entwaldung und Schutzgebietsmanagement</u> Bruttoentwaldung unter 50.000 ha p.a. und der Nettoentwaldung von 0 bis 2030			Abgeholzte Fläche p.a. konstant oder sinkend bis 2022 und darüber hinaus			

Anlage 2: Risikoanalyse

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
Unvollständige Umsetzung einzelner Reformen (ex-ante und ex-post)	Effektivität, Effizienz, Impact, Nachhaltigkeit
Wirtschaftlich-fiskalisch: Unterfinanzierung von durchführungsrelevanten Behörden (ex-ante und ex-post), Umschichtung von Haushaltsmitteln während COVID-Pandemie (ex-ante und ex-post)	Effektivität, Effizienz, Impact, Nachhaltigkeit
Betriebsrisiko / langfristige Verankerung (ex-ante und ex-post: wechselnde politische Prioritäten in einigen Reformfeldern)	Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit
Sich verschlechternde Sicherheitslage und Verluste von Kontrolle über Schutzgebiete	Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit

Anlage 3: 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 sollte so groß sein, dass in dieser Zeit auch substanzielle Reformen durchgeführt werden können und dementsprechend anspruchsvollere Trigger gewählt werden können. Wünschenswert wären mehrere Jahre.
- Bei den Verhandlungen über ein PBL sollte größeres Gewicht auf die Results Matrix gelegt werden und deren Bezug zu 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 relevanten Fachbehörden thematisiert werden; auch wenn das Instrument PBL kein explizites Earmarking 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 der sektorrelevanten Ausgaben im nationalen Budget abstellt.
- Die Durchführung notwendiger institutioneller Reformen als Voraussetzung für effektive Umweltreformen sollten bei Verhandlungen über PBLs im Umweltbereich stärker betont werden; es sollte geprüft werden, ob Zusatzvereinbarungen getroffen werden können, falls das Regierungsprogramm als Grundlage des PBL keine Aussagen zu Verwaltungs- und Verfahrensreformen macht.
- 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 erstrecken, um die Reformdynamik nach Auszahlung der Mittel aufrecht zu erhalten.

Beobachtungen zu einzelnen Reformthemen

- Management von Nationalparks: Aufgrund der geographischen Verzahnung vieler Nationalparks und Schutzgebiete mit Konfliktgebieten in Kolumbien sollten die Kontrolle und Zugänglichkeit der Schutzgebiete im Rahmen des Sektordialogs thematisiert werden. Es sollte geprüft werden, ob eine verbesserte Kontrolle klimatisch besonders relevanter Schutzgebiete in die Auszahlungsvoraussetzungen aufgenommen werden kann.
- Management von Nationalparks: Angesichts der Weitläufigkeit vieler Nationalparks sollte geprüft werden, ob eine Verbesserung von Personaleinsatz und Arbeitsbedingungen der Ranger (siehe Outcome-Ziel Schutzgebietsmanagement) in den Sektordialog sowie die Politikmatrix von Folgephasen aufgenommen werden können oder zur Voraussetzung für neue PBLs im selben Sektor gemacht werden können.
- PIGCCT: Es sollte eine Querschnittsauswertung der bisher erarbeiteten Pläne veranlasst (und ggf. mit SBF-Mitteln finanziert) werden, um die Qualität (Relevanz, Signifikanz, Aussagekraft) im Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten zu überprüfen.
- PIGCCT: In Folgephasen des PBL oder neuen PBLs sollte darauf geachtet werden, ob Pläne für die Klimafinanzierung vorgelegt werden und wie verbindlich und additional die Bereitstellung von Mitteln für die Umsetzung dieser Pläne geregelt ist. Insbesondere sollte geklärt werden, ob bestehende Systeme des Finanzausgleichs (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalias) hier einbezogen werden können.
- SNICC: Da die Erarbeitung und Verbindung von Umweltinformationssystemen über eine Legislaturperiode hinausgeht, sollte der Ausbau derartiger Systeme kohärent über mehrere PBLs hinweg verfolgt werden. Es sollten keine neuen Systeme eingeführt werden, bevor zuvor geschlossene Vereinbarungen und Schwerpunktsetzungen abgearbeitet sind.
- Abkommen zu Entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten: Der Schwerpunkt derartiger Vereinbarungen sollte von der Unterschrift und Zahl der Abkommen hin zur Beteiligung von Agrarproduzenten, Aktionsplänen und deren nachvollziehbarer Umsetzung gelegt werden.

Anlage 4: Projektmaßnahmen und deren Ergebnisse entlang der Reformfelder

Bei einem PBL kann auf Grund der Breite der Maßnahmen keine Maßnahmen- und Ergebnisliste dargelegt werden. Stattdessen zeigt diese Anlage zum Einen die Auszahlungsvoraussetzungen und erreichten Trigger und gibt zum Anderen einen Überblick über die vier Reformthemen des PBL, zu denen im EPE-Hauptbericht vertiefende Angaben gemacht werden.

1. Auszahlungsvoraussetzungen

Die kolumbianische Regierung hat für die Umweltreformen 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 dokumentiert werden². Für das Sektorreformprogramm wurden FZ-seitig auf Outcome- und Impactebene einige Indikatoren des PND 2018-22 sowie weitere internationale Verpflichtungen Kolumbiens 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) veröffentlicht jährlich einen Überblick über die Fortschritte bei der Erfüllung der Ziele des jeweiligen Entwicklungsplans sowie am Ende einer Legislatur eine Zusammenfassung der Zielerfüllung. Für das hier evaluierte Vorhaben sind zwei dieser Berichte³ maßgeblich.

Das DNP wählt eigenständig aus, über welche Indikatoren in welcher Ausführlichkeit berichtet wird, wobei auch verschiedene Maßnahmen zusammengefasst werden können. Des weiteren berichtet das DNP nur über die Ziele und Indikatoren der jeweils aktuellen Legislatur. Ein mehrjähriges follow-up der Maßnahmen der Vorgängerregierung, wie es für eine FZ-Evaluierung notwendig ist, ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Prioritäten nicht geändert haben. Da sich Prioritäten in demokratischen Systemen aber zu ändern pflegen, ist das Informationssystem der kolumbianischen Regierung bei aller Ausführlichkeit im Hinblick auf den Informationsbedarf der KfW lückenhaft.

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 meist auf die Erarbeitung von Konzepten, Berichten oder anderen Papieren, die nicht dem parlamentarischen Verfahren unterliegen, um Verzögerungen bei der Auszahlung zu vermeiden. In einige der Auszahlungsvoraussetzungen flossen auch Vorarbeiten aus bilateralen FZ-Vorhaben ein oder SBF-finanzierte Gutachtereinsätze, deren Breitenwirksamkeit dadurch potenziell vergrößert wurde.

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

Politikaktionen / Auszahlungsvoraussetzungen (Trigger) Phase I
Politikaktion 1.1.1.: Die Regierung nimmt das Kohlenstoffregister als eine der Komponenten des nationalen Klimawandel-Informationssystems SNICC in Betrieb Trigger: Registrierungsplattform für das Kohlenstoffregister ist in Betrieb Nachweis: Als Nachweis wurde ein Bericht zur Registrierungsplattform mit ersten Auswertungen der erfassten Daten vorgelegt.
Politikaktion 1.1.2. Die Regierung hat Leitlinien für die Entwicklung des M&E-Systems für Anpassungsmaßnahmen entwickelt Trigger: Ein mit DNP und IDEAM abgestimmter Vorschlag für die Leitlinien für das M&E-System für Anpassungsmaßnahmen

²Sinergia 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.

³DNP / DSSEP: Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Überblick über die Erfüllung der Ziele der Legislatur des Präsidenten Ivan Duque, erschienen im Mai 2024; DNP / DSSEP: Balance de resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Potencial Mundial de la Vida, Übersicht über die Fortschritte bei der Umsetzung des Programms der aktuellen Regierung Gustavo Petro, erschienen ebenfalls im Mai 2024

Nachweis: Als Nachweis wurde ein abgestimmter Vorschlag für Grundprinzipien und Kriterien zum Aufbau des M&E-Systems für Anpassungsmaßnahmen als Komponente des umfassenden nationalen Informationssystems zum Klimawandel (SNICC) vorgelegt.
Politikaktion 2.1.1. Die Regierung erarbeitet Vereinbarungen "Entwaldungsfreie Produktion" in den Produktssektoren für Milch und Fleisch, um die Degradierung von Ökosystemen zu vermeiden und die Entwaldung zu mindern Trigger: Unterzeichnete Vereinbarungen Nachweis: Als Nachweis wurden die beiden Vereinbarungen vorgelegt, die direkt nach Unterzeichnung in die Umsetzungsphase gestartet sind und dort bereits Fortschritte mit der Einrichtung eines technischen Sekretariats und der Erarbeitung eines Aktionsplans gemacht haben.
Politikaktion 2.2.1. Die Regierung erarbeitet eine grundlegende Analyse (Diagnóstico) für die Politikformulierung für das SINAP Trigger: Diagnostik für die Formulierung der Politik für das SINAP Nachweis: Die umfassende Diagnostik wurde erarbeitet und in mehreren Konsultationsrunden mit verschiedenen Akteuren diskutiert und weiterentwickelt. Die Abstimmung der Ziele und Leitlinien der Politik auf regionaler Ebene und mit den spezifischen Zielgruppen der indigenen, afrokolumbianischen und ländlichen Bevölkerung wird im Rahmen von Workshops sichergestellt.
Politikaktion 2.2.2.: Die Regierung erarbeitet ein Planungshandbuch, mit dem eine standardisierte Methodologie zur Messung der Managementeffektivität der staatlichen Schutzgebiete des SINAP eingeführt wird Trigger: Planungshandbuch für die Schutzgebiete mit der Methodologie zur Messung der Managementeffektivität Nachweis: Das verabschiedete Planungshandbuch wurde wie vereinbart vorgelegt. Es wird derzeit bereits angewendet zur Erstellung der Baseline-Studien in den Schutzgebieten, in denen bislang die Managementeffektivität nicht gemessen wurde.
Politikaktion 3.1.1. Die Regierung erarbeitet die Fachinformationen und Arbeitshilfen zur Integration der Nachhaltigkeitsziele im Umweltbereich in das "Kit Territorial", das Themen- und Methodeninstrumentarium, das den lokalen und regionalen Regierungen für die Erarbeitung ihrer Entwicklungspläne zur Verfügung gestellt wird Trigger: Richtlinien zu den SDGs im Umweltbereich als Teil des "Kit Territorial" online und zugänglich für die lokalen Gebietskörperschaften Nachweis: Das online verfügbare «Kit Territorial» bietet umsetzungsorientierte Arbeitshilfen für die lokalen Gebietskörperschaften zur Integration der SDGs in ihre Entwicklungspläne.
Politikaktionen / Auszahlungsvoraussetzungen (Trigger) Phase II
Politikaktion 1.1.1.: Die Regierung hat einen Entwurf für das Rahmenkonzept für die Ausgestaltung des SNICC als Teil des kolumbianischen Umweltinformationssystems SIAC erarbeitet. Trigger: Entwurf des Rahmenkonzepts für die Ausgestaltung des SNICC Nachweis: Als Nachweis wurde ein Bericht mit dem Rahmenkonzept zur Zusammenführung der 9 Subsysteme und die Integration des SNICC in das SIAC vorgelegt.
Politikaktion 1.1.2. Die Regierung hat eine Methode für die Evaluierung klimabedingter Umwelt- und Katastrophenrisiken für öffentliche Investitionsvorhaben erarbeitet. Trigger a): Arbeitshilfe zur Analyse klimabedingter Risiken bei öffentlichen Investitionsvorhaben im Wasserver- und Abwasserentsorgungssektor in den Munizipien der Kategorien 4,5 und 6 sowie ländlichen Gebieten. Trigger b): Handbuch zur Berücksichtigung von klimabedingten Risikoaspekten in öffentlichen Investitionsvorhaben Nachweis: Als Nachweise wurden die sektorale Arbeitshilfe und die drei anwenderspezifischen Handbücher vorgelegt.
Politikaktion 2.1.1. Die Regierung kontrolliert die Umsetzung der Vereinbarungen "Entwaldungsfreie Produktion" in den Produktssektoren für Milch und Fleisch auf der Basis der jeweiligen Aktionspläne. Trigger a): Richtlinien für die Autoevaluierung der beteiligten Unternehmen, die ihren Beitrag zur Reduzierung der Entwaldung prüfen und weitere Potentiale identifizieren sollen. Trigger b): Vorschlag von Richtlinien für die Vereinbarungen zum Schutz und Wiederaufforstung von Naturwäldern im Eigentum der Mitglieder, zu denen sie sich im Rahmen der übergeordneten Vereinbarungen verpflichten sollen. Nachweis: Als Nachweise wurden die Fortschrittsberichte der beiden Verträge vorgelegt sowie die jeweiligen Richtlinien für die Autoevaluierung.
Politikaktion 2.2.1. Die Regierung erarbeitet einen Entwurf für die Politik für das SINAP Trigger: Entwurf der Politik für das SINAP Nachweis: Als Nachweis wurde die Endfassung der Schutzgebietspolitik vorgelegt, die Grundlage für den ressortübergreifenden CONPES Prozess ist.

Politikaktion 2.2.2.: Die Regierung wendet das standardisierte Verfahren zur Messung der Managementeffektivität in staatlichen Schutzgebieten in mindestens zwei Regionen an (Orinoquia und Andes Nororientales). Trigger: Bericht zur Messung der Managementeffektivität in verschiedenen Schutzgebietskategorien in den zwei Regionen. Nachweis: Als Nachweis wurden die Berichte zur Managementeffektivität für verschiedenen Schutzgebietskategorien aus der Region Orinoquia und Andes Nororientales vorgelegt.
Politikaktion 3.1.1. Die Regierung kontrolliert die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele im Umweltbereich in den lokalen und regionalen Entwicklungsplänen. Trigger: Analyse der Integration der Nachhaltigkeitsziele im Umweltbereich in den lokalen und regionalen Entwicklungsplänen. Nachweis: Der Analysebericht wurde als Nachweis vorgelegt.

2. Entwicklungen in vier Reformfeldern

(2a) Schutzgebietspolitik und Grundsätze für das Management von Nationalparks

Schutz und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen wurden durch folgende Maßnahmen gefördert:

- Aktualisierung der Schutzgebietspolitik (SINAP) durch SBF-gestützte konzeptionelle Zuarbeit; Ziel war die Einführung einer Politik, die internationalen Standards entspricht (z.B. hinsichtlich der Repräsentativität und Konnektivität der Schutzgebiete sowie der Beteiligung der Bevölkerung in und im Umfeld der Schutzgebiete). Die neue Politik war auch Grundlage für die Ausweisung weiterer Schutzgebiete, die die Erfüllung der o.g. Kriterien befördern. Bevölkerungsgruppen, die in Schutzgebieten vor deren Ausweisung als solche ansässig waren und wirtschaftlichen Aktivitäten im primären Sektor nachgingen, haben grundsätzlich Bestandsschutz; es wird aber angestrebt, durch lokale Kooperationsabkommen auf die Anwendung agrosilvopastoriler Systeme hinzuwirken, sodass die Auswirkungen der Menschen auf schützenswerte Habitate minimiert werden.
- Messung der Managementeffektivität der staatlichen Nationalparks: Hier wurde ein im Rahmen des bilateralen Vorhabens APDB für ausgewählte Schutzgebiete entwickeltes Monitoringsystem vereinfacht und für die Anwendung in der Breite angepasst.
- Vereinbarungen zu „Entwaldungsfreien landwirtschaftlichen Produktionsketten“ wurden von verschiedenen Akteuren propagiert, um die Auswirkungen landwirtschaftlicher Produktion auf Waldbestände zu minimieren. Das PBL unterstützte insbesondere die Abkommen der Wertschöpfungskette Milch- und Fleischwirtschaft, die negative Auswirkungen auf die Paramo- und Tieflandvegetation haben (siehe unten). Speziell zum Schutz der Paramos der Hochanden wurde konzeptionelle Grundlagenarbeit durch das PBL geleistet.
- die Konkretisierung des nationalen Programms „Herencia Colombia“ war im Modulvorschlag des PBL genannt, wurde dann aber im Rahmen von Studien außerhalb des PBLs konkretisiert und befindet sich inzwischen unabhängig vom PBL in Durchführung.

(2b) Neue Planungsinstrumente (PIGCCT)

Das folgende Tabelle listet exemplarisch die Maßnahmenliste des PIGCCT einer besuchten CAR (PRICCO für die Region Orinoquia) auf:

Tabelle 2: PIGCCT-Maßnahmen für die Region Orinoquia

1. Silvopastorale Systeme	22. Fokale und periodische Behandlung bei Vorhandensein von Vektoren
2. Wassersammlung auf landwirtschaftlichen Betrieben	23. Untersuchung von Wärmeinseln in den Hauptstädten der Region
3. Wasserversorgungssysteme in Viehzuchtbetrieben	24. Förderung nachhaltiger Muster im öffentlichen Verkehr
4. Tierische Ergänzungsfütterung	25. Förderung nachhaltiger Muster im privaten Verkehr
5. Genetische Verbesserung bei Rindern	26. Förderung des Fahrradverkehrs
6. Förderung von rationaler Weidehaltung durch Weideaufteilung und Futterbänke	27. Förderung der Flottenenerneuerung im Frachttransport
7. Durchführung von Aktivitäten zur Wiederherstellung degradierter und eingeführter Weiden	28. Bewässerungssysteme
8. Wiederherstellung von Schutzgebieten in Hochland-Wassereinzugsgebieten	29. Frühwarnsysteme für die Agrarmeteorologie
9. Restaurierung und Anreicherung von Auwäldern	30. Entwicklung von klimaresistenten Sorten
10. Restaurierung und Management degradierter Böden in Hanglagen	31. Landwirtschaft angepasst an Standorte

11. Aktualisierung der Richtlinien für die Wasserkonzessionierung	32. TESAC (an das Klima angepasste nachhaltige Territorien)
12. Verwaltung und Kontrolle von Grundwasser	33. Restaurierung degradierter Böden in landwirtschaftlichen Gebieten
13. Planung der Wasserbilanz für Klimawandelszenarien	34. Förderung von dauerhaften Pflanzungen mit hohem CO ₂ -Bindungspotenzial (z. B. Kautschuk, Kakao, kommerzielle Forstwirtschaft)
14. Ökologische Wiederherstellung strategischer natürlicher Ökosysteme	35. Effizienter Einsatz von Düngemitteln
15. Schutz strategischer Ökosysteme	36. Konstruktion von Dämmen zur Hochwasserkontrolle
16. Implementierung von Mechanismen zur Verringerung der Abholzung	37. Bau und Wartung von Bauwerken zur Massenbewegungskontrolle
17. Reinigung von Regenwasserkanälen	38. Bewertung der Durchführbarkeit von Versicherungen gegen extreme Wetterereignisse für den Bergbau
18. Umsiedlung gefährdeter Siedlungen	39. Erkennung und Reparatur von Lecks bei der Rohölproduktion
19. Implementierung effizienter Entwässerungssysteme für hochwassergefährdete Straßen	40. Ersatz von Verbrennungsmotoren durch Elektromotoren
20. Räumliche Überwachung von Ereignissen im Zusammenhang mit Wassermengenüberschüssen	41. Verbesserung der Rohölrückgewinnung
21. Biologische Kontrolle	

(2c) Informationssystem zum Klimawandel:

Kolumbien verfügt über zahlreiche Systeme, die unter Schirmherrschaft des MADS und des IDEAM umweltrelevante Informationen zu unterschiedlichen Teilbereichen (z.B. Forstbestände, ...) sammeln. Weitere Systeme wurden vom Agrarministerium zur Erfassung der Tierproduktion ins Leben gerufen, was für das Reformthema „Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten“ relevant ist (siehe unten). Es war ein langjähriges Anliegen von Gebern und Regierungsstellen, diese Systeme zusammenzuführen oder zumindest einen Austausch von Daten zu ermöglichen, der jedoch durch das Fehlen von technischen Voraussetzungen und Ressortegoismen erschwert wird.

Das SNICC sollte während der Legislatur Duque bis 2022 entwickelt werden. Allerdings wurde 2021 im Gesetz 2169 festgehalten, dass der zeitliche Rahmen für die Entwicklung des SNICC deutlich verlängert wird. Der Novelle zufolge muss das System erst bis 2025 konzipiert und bis 2030 die Testversion entwickelt werden. Die Novelle spezifiziert in groben Zügen, welche der bestehenden Informationssysteme in das SNICC integriert werden sollen (MRV, RENARE, SMBYC, SINGEI, SCRR GEI, MyE de adaptacion, SNIF, IFN)⁴.

Am 12.12. 2023 wurde diese Novelle in der Resolution 1383 erneut bestätigt. Die Resolution beschreibt in knappen Worten die Funktionen des SNICC, welche Informationen zu Treibhausgasemissionen, Waldbeständen, Ausgleichsmaßnahmen und ihren Wirkungen, Projekten und Programmen, Plänen zur Anpassung an den Klimawandel, die NDC, Beiträge zur Klimafinanzierung etc. bereitstellen, austauschen und für die Verknüpfung der zahlreichen bestehenden Systeme sorgen soll. Das noch nicht-existierende System wurde vom MADS an die nachgeordnete Behörde IDEAM übertragen, ohne jedoch eine Priorisierung oder Road Map zu formulieren. Dementsprechend kommt die Nichterfüllung des entsprechenden Outcome- und Impact-Indikators nicht ganz überraschend. Diese Änderung der Regierungspläne wurde während der Laufzeit des PBL nicht thematisiert und das weitere Vorgehen nicht präzisiert.

⁴ Die folgenden Teilsysteme wurden 2023 dem MADS unterstellt: RENARE (Registro Nacional de la Reducción de las emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero), SCRR GEI (sistema de contabilidad de reducción de las Emisiones y remoción de GEI, Sistema de Monitoreo Reporte y Verificación MRV). 2015 wurde das Sistema de Informacion Ambiental (SIAC) als Oberinformationssystem installiert mit den Untersystemen SIA (Sistema de información ambiental para el Seguimiento a la Calidad y Estado de los Recursos Naturales y el ambiente), dem SIPGA (Sistema de información para la Planeacion y Gestion Ambiental), die seit 2017 mit RENARE und dem SNIF (Sistema Nacional de Informacion Forestal) und dem IFN (Inventario Forestal Nacional) verbunden werden sollten. Parallel dazu wurde das SMBYC (Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono) und das Registro nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestacion y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+) und das Sistema SIRVA (Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación) aufgebaut.

Abbildung 1: In Entwicklung befindliche Umweltinformationssysteme



Quelle: Entnommen aus einer Power Point Präsentation des IDEAM Subdirección de Ecosistemas E Información ambiental, Grupo Sistema de Información Ambiental – IDEAM, SIA-IDEAM⁵

(2d) Entwaldungsfreie Wertschöpfungsketten

Agrarproduzenten in Kolumbien, insbesondere exportorientierte Betriebe, sind in den letzten zehn Jahren sowohl durch Initiativen der EU als auch durch freiwillige internationale Verpflichtungen der Regierung unter Druck geraten, ihre Sozial- und Umweltstandards offenzulegen und faire Arbeitsbedingungen sowie umweltverträgliche Produktionsverfahren sicherzustellen. Bis zum Ende der Laufzeit des PBL konnten sechs, inzwischen sogar sieben Abkommen geschlossen werden, zu denen das PBL aber nur in Teilen beigetragen hat. Unterstützt wurden vom Vorhaben insbesondere Abkommen zu Milch- und Fleischwirtschaft.

Im Folgenden werden die **Beispiele eines neueren Abkommens zur Milchwirtschaft und eines vor dem PBL unterschriebenen Abkommens zur Palmölwirtschaft** betrachtet. In der Summe haben beide Abkommen eine hohe Daseinsberechtigung/Relevanz und zunehmende Unterzeichner, die Umsetzung der Abkommen steht jedoch noch am Anfang⁶. Einen Überblick gibt die Webseite der Tropical Forrest Alliance: <https://cerodeforestacioncolombia.co/alianzas/alianza-para-producir-sin-deforestar/>. Die Dimensionen der durch die Abkommen betroffenen Flächen führen bei Beobachtern und Experten zu der bei der Evaluierung mehrfach geäußerten Einschätzung, dass die Abkommen zwar weiter bestehen, die Umsetzung sich aber nicht dynamisch entwickelt. Das Thema wird im Entwicklungsplan der aktuellen Regierung (PND 2023-26) nicht mehr priorisiert.

Hinzu kommen **große Schwierigkeiten und Datenlücken beim Monitoring/Tracking der Wertschöpfungsketten**.⁷ Die Problematik ist auch der Regierung bekannt. Ein Gesetzesentwurf zur Zusammenführung vorhandener staatlicher Informationssysteme wurde ins Parlament eingebracht. Dieser Entwurf baut auf den Analysen zu den Ursachen und der Lokalisierung der Entwaldung sowie dem Abkommen zur Wertschöpfungskette Rindfleisch auf und soll durch die ein effektives Tracking der Herkunft von Rindfleisch weitere Entwaldung zur Anlage von Weiden verhindern.⁸ Das Gesetz wird sowohl von hohen Beamten der Regierung des stark betroffenen Departments Meta als

⁵ Die Übersicht wurde von einer ehemaligen hochrangigen Führungsperson zur Verfügung gestellt und ist nicht vollständig. Laut Redebeiträgen bei einer Debatte im Kongress handelt es sich um 27 Informationssysteme, die aber nicht näher bezeichnet werden; siehe: Congreso de la República: Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 143 de 2023 Senado 009 de 2022

⁶ Laut öffentlich verfügbaren Informationen, die zum einen vom Umweltministerium stammen und zum anderen von Webseiten zu einzelnen Abkommen, ist diese Problematik bei allen Abkommen ähnlich.

⁷ Vier Schwierigkeiten stechen hervor: i. Die verschiedenen Softwarelösungen des ICA (SIGMA und SINIGAN) sind untereinander nicht verknüpfbar und das INVIMA arbeitet noch nicht digital; die aufwändige Kennzeichnung der Tiere ist nicht solide finanziert. ii. Die Entwicklung des Katasters ist bislang nicht mit dem Monitoring der Wald- und der Viehbestände und -bewegungen verknüpft. iii. Verschiedene Behörden arbeiten nach ihrer jeweils eigenen Logik, während das Tracking von Wertschöpfungsketten eine Zusammenarbeit erfordert. iv. Immer noch wird in beiden Branchen ein großer Teil der Transporte und Zulieferungen informell abgewickelt und insbesondere unter Viehhaltern herrscht ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber dem Staat. Lieferbeziehungen und Kaufverträge müssten formalisiert und digitalisiert werden. Siehe: Viancha, J. Kasprzyk et al. (2020): La Trazabilidad como Herramienta en la lucha Contra la deforestación: un diagnóstico de la trazabilidad en el sector de la ganadería bovina colombiana. Bogotá, Colombia: Fundación Proyección Eco-Social (FPES). NationalWildlife Federación (NWF) y Universidad de Wisconsin (UW).

⁸ Siehe: Hintergrundinformationen und Protokolle zur zweiten Debatte des Gesetzentwurfs 143 von 2023 am 28. Mai 2024 im Senat: "Informe de Ponenciapara Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 143 de 2023 Senado 009 de 2022 - Cámara"

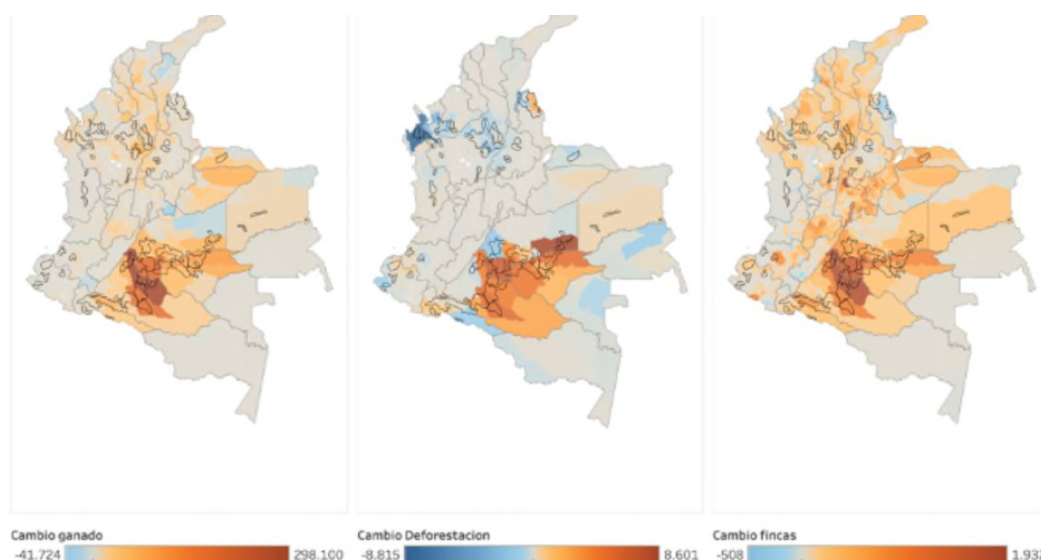
auch von Vertretungen der Nationalparkbehörde für grundsätzlich geeignet gehalten, wird aber noch als änderungsbedürftig angesehen.

Die EPE schaut beispielhaft auf zwei Abkommen. Erstens, das Abkommen zur Selbstregulierung der Rinderhaltung und Milchwirtschaft wurde für das PBL unter Bezug auf das Regierungsprogramm der Legislatur Duque priorisiert⁹. Das Abkommen mit der Milchwirtschaft wurde 2019 noch vor der Auszahlung der PBL-Mittel unterzeichnet. Das Abkommen zielt neben der Verhinderung weiterer Abholzung vor allem auf die Erhaltung hochandiner Paramovegetation, die durch die Milchviehhaltung gefährdet werden kann, und die Verankerung „Entwaldungsfreier Milchprodukte“ auf dem einheimischen Markt ab.

Grund für die Wahl des Sektors war, dass die konventionelle Weidewirtschaft und Rinderhaltung eine der Hauptursachen für die zunehmende Entwaldung in Kolumbien war und ist. Abbildung 2 der Nationalparkbehörde zeigt die örtliche Konzentration von Entwaldung, zunehmenden Viehbesatz und Anzahl der Viehzuchtbetriebe im Zeitraum 2016 – 21 nach Abschluss des Friedensabkommens und während der Implementierung des PBLs. Es ist deutlich sichtbar, dass die meisten Gebiete, in denen ein erhöhter Viehbestand (linkes Schaubild, hell- und mittelbraun) oder eine steigende Zahl registrierter Viehzuchtbetriebe (rechtes Schaubild, hell- und mittelbraun) festzustellen ist, auch eine erhöhte Entwaldung zu beobachten ist (mittleres Schaubild, hell und mittelbraun). Besonders betroffen sind die Departamente Meta, Guaviare und Caquetá im Südwesten, die auch als „Bogen der Entwaldung“ klassifiziert werden. Die Schaubilder wurden aus Primärdaten des IDEAM (Wald- und Wetterbehörde) und des landwirtschaftlichen Instituts ICA zusammengestellt.

Die Daten für Viehbestand und Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sind nicht deckungsgleich, weil insbesondere die Milchwirtschaft einen hohen Anteil an Informalität aufweist. In Teilgebieten, in denen wenig Viehbestand dokumentiert ist, aber gleichzeitig Entwaldung und die Zahl der registrierten Betriebe zunehmen, spricht man von „Land grabbing“, der Abholzung und Aneignung von Land zu vermeintlich produktiven, tatsächlich, aber spekulativen Zwecken.

Abbildung 2: Darstellung der Zunahme von i. Viehbeständen, ii. Abholzung und iii. neuen Viehzuchtbetrieben auf kommunaler Ebene, 2016-2021



Quelle: ICA e IDEAM (WGS 1984), erstellt vom Team der Abgeordneten Julia Miranda (ehemalige Leiterin der Nationalparkbehörde), zitiert nach Congreso de la República: Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 143 de 2023 Senado 009 de 2022 - Cámara "Por medio del cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado libre de deforestación y se dictan otras disposiciones."¹⁰

Nach Berichten auf der Webseite der Initiative haben sich 4 größere milchverarbeitende Betriebe und Käsereien aus dem Departament Caquetá angeschlossen, die über ihre 36 Zulieferer Milch von 852 Produzenten verarbeiten. Das Produktionsvolumen von 50.000 Litern täglich entspricht jedoch weniger als 0,3 % der Gesamtproduktion von täglich

⁹ Es handelt sich hier um zwei unterschiedliche Abkommen (eines zur Milchwirtschaft und eines zur Rindfleischwirtschaft), die beide 2019 unterzeichnet wurden. Da beide Wirtschaftszweige auf der Haltung von Rindern basieren, die in der Regel auf offenen Weideflächen stehen, haben sie im Hinblick auf die Gefahr der Entwaldung Gemeinsamkeiten. Es gibt aber Unterschiede bezüglich der Betriebsgrößen, der Wertschöpfungsketten und der Höhenlagen, in denen die Tiere gehalten werden.

¹⁰ In dem Dokument, welches den Status einer Bundestagsdrucksache hat, wird zum einen die Parlamentsdebatte als solche dokumentiert (S. 1-19), zum anderen wird eine Vielzahl an Hintergrundinformationen aus verschiedenen Quellen zusammengestellt (S. 20-50). Hohe Beamte der Regierung des Departaments Meta betonten in dieser Debatte den dringenden Handlungsbedarf für mehrere ihrer Landgemeinden und Nationalparks und wiesen ausdrücklich darauf hin, dass der fehlende Zugang zu Teilen ihres Territoriums die Kontrolle der illegalen Aneignung von Land und daraus resultierender wirtschaftlicher Aktivitäten sehr erschwere (Siehe Ausführungen von Nicolás Herranz Ramirez, Umweltstaatssekretär im Departament Meta).

19 Mio. Litern¹¹. Es sind Mittel akquiriert worden, um zunächst die Anbaugelände und ihren Bezug zum Waldverlust zu erfassen. Konkrete Aktionspläne oder Ziele zur Anpassung von Produktionsprozessen werden aber nicht veröffentlicht, obwohl dies in den Verhandlungen über das PBL besprochen wurde.¹² Abbildung 3 illustriert beispielhaft den Multi-Akteursansatz des Abkommens. Er wird deutlich sichtbar, dass nicht nur produzierende und verarbeitende Betriebe Partner des Abkommens sind, sondern formal auch Regierungsstellen, Verbände, NGOs und Händler. Die Vielzahl dieser Akteure erleichtert die Darstellung in der Öffentlichkeit, erschwert aber keine klare Rollenverteilung und Kontrollen.¹³

Abbildung 3: Aufbauorganisation und Multi-Akteursansatz beim Abkommen zur Wertschöpfungskette Milch



Quelle: "Acuerdo de voluntades de actores de la cadena láctea para la no deforestación de bosques y la no transformación de páramos", Miguel Romero, Secretario Técnico, Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT, 2021

Eine während der Laufzeit des PBL mit Förderung von Norad durchgeführte Studie der University of Wisconsin zum Tracking entwaldungsfreier Wertschöpfungsketten in der Rindfleischproduktion kommt zu ernüchternden Ergebnissen: Um ein systematisches Monitoring der kausalen Zusammenhänge zwischen Rinderhaltung und Entwaldung über die gesamten Wertschöpfungs- und Lieferketten zu ermöglichen, müssten substanziell mehr Daten verfügbar sein und die entsprechenden Informationssysteme miteinander verknüpfbar sein. Zu diesen wenig oder gar nicht verfügbaren Daten zählen insbesondere: Identifizierung von Größe und Lage der Weideflächen¹⁴, Erfassung der vorhandenen Waldflächen und periodisches Monitoring¹⁵, Identifizierung der Tierbestände und Tierprodukte, und Registrierung der Transporte von Tieren und Tierprodukten¹⁶.

¹¹ Siehe <https://blog.croper.com/la-produccion-lechera-en-colombia/>

¹² Siehe <https://alliancebiodiversityciat.org/es/stories/queseras-del-caqueta-se-suman-al-compromiso-cero-deforestacion-de-la-cadena-lactea> : Übersetzt: "Dank der Arbeit der CIPAV-Stiftung und der Biodiversity-Allianz im Rahmen der Projekte „Conservation and Governance“ und „Sustainable Land Use Systems (SLUS)“ konnten Mittel bereitgestellt werden, die es diesen vier Akteuren des Privatsektors ermöglichen, den Prozess der Selbstanalyse zu beginnen, d.h. räumliche Informationen aus ihrem Lieferantennetz zu sammeln, um ihre Beziehung zu den Veränderungen der Landnutzung im Departement zu bewerten, Ziele für die Umstellung festzulegen und so die Anerkennung der Null-Waldrodung zu erreichen."

¹³ Struktur und Mitgliederzahl der anderen Abkommen bewegen sich in vergleichbaren Größenordnungen.

¹⁴ Die Erfassung von Größe und Lage einzelner Weideflächen setzt die Existenz eines funktionierenden und einheitlichen Katasterwesens voraus. Die Ersetzung vorhandener manueller Grundbücher durch digitale Kataster wird seit Jahren von der Weltbank gefördert („catastromultipropósito“) und von der Fachbehörde IGAC umgesetzt, kommt aber nur langsam voran und ist insbesondere in ländlichen Gebieten sehr aufwändig: aufgrund von oft widersprüchlichen Datenbeständen müssten im Grunde alle Grundstücke neu vermessen werden.

¹⁵ Waldflächen werden durch IDEAM per Satellit erfasst und über Veränderungen wird jährlich im Rahmen des „Monitorings der Waldbestände und des Kohlenstoffregisters“ (SMBYC, Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono) berichtet. Der Ausbau dieses Systems wird durch mehrere Geber, u.a. auch die dt. FZ, gefördert (siehe Anlage Waldbestände).

¹⁶ Die Erfassung von Tierbeständen und –transporten ist wenig entwickelt. Die Milchwirtschaft ist zwar regulierter als die Fleischproduktion, aber die Vorschriften waren über lange Zeit vor allem auf die Kontrolle der Ausbreitung von bestimmten Tierkrankheiten ausgerichtet.

Das zu Vergleichszwecken betrachtete Abkommen zur Wertschöpfungskette Palmöl (Primärprodukt: Palma Africana) wurde als erstes und noch vor dem PBL im Jahr 2017 unterzeichnet. Tabelle 4 stellt Verluste von Waldflächen in Gebieten mit und ohne Ölpalmenanbau gegenüber. Erstens, 83 % der registrierten Abholzung in den Ölpalmlantagen (Cenipalma) konzentrierten sich auf drei Departements: Santander, Bolívar und Norte de Santander. Zweitens, 75 % der registrierten Abholzung in den Bereichen außerhalb der Ölpalmlantagen fanden in den Departements Nariño, Santander und Norte de Santander statt. Drittens, der größte Teil der in Nariño registrierten Abholzung erfolgte in Gebieten außerhalb der Ölpalmlantagen, hauptsächlich in kollektiven Gebieten mit Mehrfachnutzung.

Das Abkommen zu Palmölmwirtschaft wurde 2017 von 40 Mitgliedern unterzeichnet und konnte die Zahl der Unterzeichner bis 2023 auf 81 verdoppeln¹⁷. Die zur Verfügung gestellten Zahlen machen jedoch deutlich, dass die Beteiligung kommerzieller Akteure überschaubar ist: Nach Angaben auf der Webseite haben 81 Produzenten unterzeichnet, etwas über 1 % der Betriebe. Nach Angaben des Palmöl-Sekretariats wurden unter Beteiligung von 40 Akteuren die Lage von 190.000 Hektar Ölpalmen in 30 Kommunen kartiert¹⁸. Die bislang kartierte Produktionsfläche von Ölpalmen (190.000 ha) beträgt auch 7 Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens nur 3 % der geschätzten gesamten Anbaufläche von 6 Millionen ha (7.000 Produzenten), ist damit offensichtlich gering¹⁹.

Erhebungen der kolumbianischen Wald- und Klimabehörde IDEAM kommen zu dem Ergebnis, dass nach vier Jahren Laufzeit des ersten Abkommens im Jahr 2021 etwa 0,75 % der stattgefundenen Abholzung auf die neue Anpflanzung von Ölpalmen zurückzuführen ist.²⁰ Dieser Zusammenhang wird jedoch vom Technischen Sekretariat des Palmölabkommens bestritten. Nach Ansicht des Koordinators sind die Waldverluste auf die Aktivitäten bewaffneter Akteure zurückzuführen, insbesondere auf illegale Minen und Drogenanbau.

Die Einführung eines „**Entwaldungsfrei-Siegels**“ für den einheimischen Einzelhandel oder gar für den Export ist noch nicht absehbar. Um beispielsweise bestätigen zu können, dass für ein spezifisches Stück Rindfleisch oder Käse im Rahmen einer Nettobetrachtung keine Baumbestände geopfert wurden, müsste zum einen die genaue Herkunft und Haltung des Viehs als auch die Verarbeitungsbedingungen von Fleisch und Milch bekannt sein. Zum anderen müssten Informationen verschiedener staatlicher Institutionen abgeglichen werden, z.B. Zahlen des Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), des Fondo Nacional del Ganado-Fedegán, des INVIMA und des IDEAM.

¹⁷ Siehe <https://solidaridadlatam.org/palma/acuerdo-cero-deforestacion-abre-mercados-al-aceite-de-palma-colombiano/>

¹⁸ Siehe <https://solidaridadlatam.org/palma/acuerdo-cero-deforestacion-abre-mercados-al-aceite-de-palma-colombiano/>

¹⁹ Siehe <https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/La-palma-de-aceite-colombiana-en-cifras.-balance-2022-y-retos-2023.aspx>

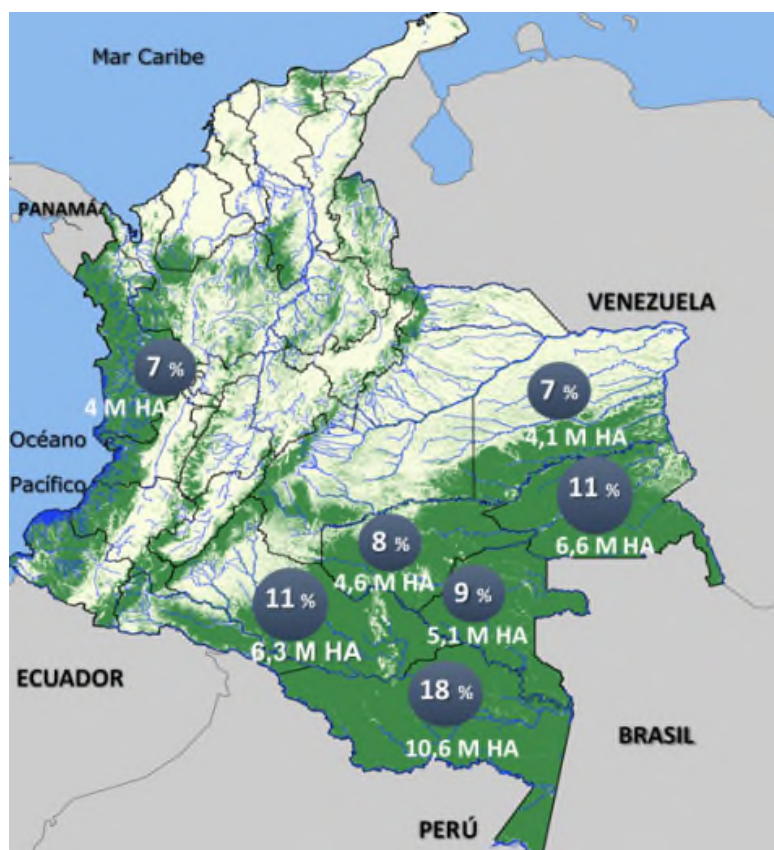
²⁰ Siehe https://archivo.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadServiciosEcosistemicos/pdf/Acuerdo_cero_deforestacion/L%C3%ADnea_base_deforestaci%C3%B3n_PPT_rev_dic2020.pdf

Anlage 5 Waldbestände²¹

Abbildung 5 zeigt die regionale Verteilung der Waldgebiete im Jahr 2023. Die folgenden Departamente haben besonders große Anteile der Waldflächen: Amazonas²² (18 %), Guainía (11%) y Caquetá (11 %). In der trockenen Karibikregion im Norden sind dagegen nur 2,7 % der Wälder zu finden. Die Verteilung ist sehr konzentriert: Von 59 Mio. ha Wald liegen knapp 39 Mio. ha in der Region Amazonía (von dem das Departament Amazonía nur ein Teil ist). Etwa 57 % der Waldflächen liegen auf dem Gebiet von nur 25 % der insgesamt 1.123 Landgemeinden (municipios).²³ Etwa 21 % der Wälder befinden sich auf dem Gebiet von Nationalparks; hierdurch kommt dem Management von Nationalparks (Outcome-Indikator) eine besondere Bedeutung für den Schutz der Wälder zu.

Unter sozialen Gesichtspunkten ist bedeutsam, dass 56 % der natürlichen Wälder in Siedlungsgebieten von indigenen Gemeinschaften liegen (sog. „Resguardos indígenas“, „territorios colectivos de comunidades negras“ und „zonas de reserva campesina“). Diese Gebiete sind meist dünn besiedelt, haben aber einen hohen Grad an Autonomie, der von der aktuellen Regierung besonders respektiert und gefördert wird²⁴.

Abbildung 5: Regionale Verteilung der Waldbestände



Quelle: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2024). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia – 2023 (resumen de resultados). Ideam. Publicación aprobada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, Julio del 2024, Bogotá

Abbildung 6 zeigt den zeitlich und örtlich konzentrierten Anstieg der Entwaldung nach dem Friedensabkommen von 2016, der auch die Laufzeit der hier evaluierten PBLs betrifft, sowie die Lücke, die für die Erreichung einer Nettoentwaldung von Null geschlossen werden müsste (Klima-Ziel von Paris mit Horizont 2030). Die grünen Balken zeigen den gesamten Verlust an bewaldeter Fläche im jeweiligen Jahr, die darunter liegende dunkle Beschriftung isoliert den Verlust in der Region Amazonía. Die unter der Abbildung stehenden Blöcke fassen den Waldverlust nach

²¹ Sofern nicht anders vermerkt sind die Informationen zu dieser Anlage den letzten beiden Syntheseberichten der Fachbehörde IDEAM zum Wald- und Kohlenstoffmonitoring aus den Jahren 2024 und 2023 entnommen: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - MADS (2024): Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia – 2023; Cabrera et. al. (2020): Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque, IDEAM-MADS 2022.

²² Die Region setzt sich aus mehreren Departamenten zusammen, ist also nicht mit dem Departament Amazonia identisch.

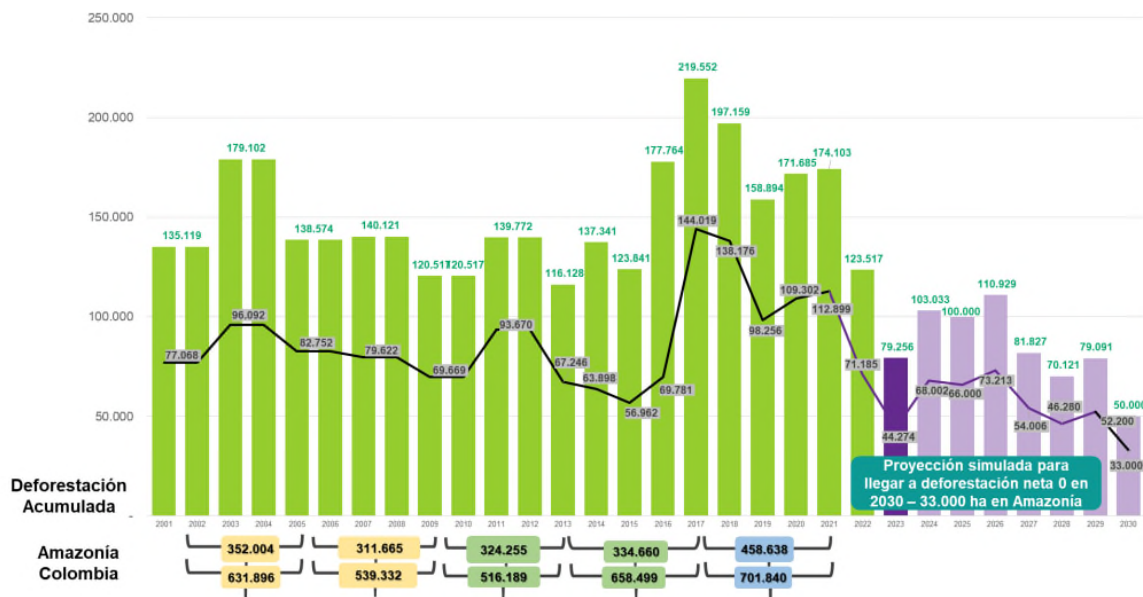
²³ Siehe DANE: Datos Abiertos, 2022.

²⁴ Die Angaben zur Verteilung der Waldbestände auf Siedlungsgebiete von Indigenen wurden dem Synthesebericht des SMbyC für 2022 entnommen. Die Zahlen stammen aus den Jahren 2020 und 2021. Siehe Cabrera et al. (2020): Actualización del monitoreo de la superficie de bosques para, zit. Nach IDEAM 2022.

Legislaturperioden für Kolumbien insgesamt sowie für die Region Amazonía zusammen. Die rechts im Bild liegenden violett gefärbten Balken zeigen eine Projektion zum Ziel einer Nettoentwaldung von Null im Jahr 2030. Der dunkelvioletle Balken zeigt die Entwaldung in 2023 an, die von der Fachbehörde IDEAM als ungewöhnlich niedrig angesehen wird.

Seit der Jahrtausendwende gingen p.a. zwischen 120.000 und 140.000 Hektar Wald verloren. Dieser ohnehin schon hohe Wert, stieg nach Unterzeichnung des Friedensabkommens mit der FARC-EP in 2016 steil an. Die Höchstwerte wurden 2017 und 2018 mit über 200.000 Hektar erreicht und gingen bis zum Ende der Legislatur Duque (Laufzeit des PBL) wieder auf die zuvor üblichen 123.000 Hektar zurück. Erstmals im Jahr 2023 sank die Entwaldung signifikant auf unter 80.000 Hektar, eine Verbesserung von 36 %, aber immer noch weit von einer Nettoentwaldung von Null entfernt.

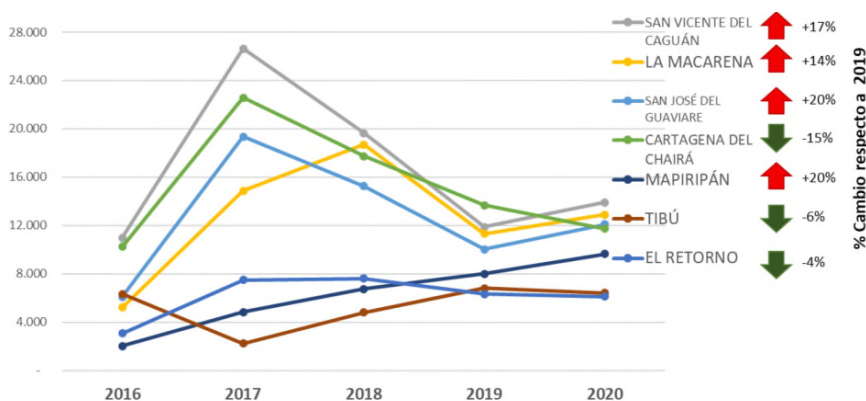
Abbildung 6: Waldverluste von 2001 bis 203 und Zielhorizont 2030, Gesamtlandesfläche und Region Amazonía



Quelle: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2024). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia – 2023 (resumen de resultados). Ideam. Publicación aprobada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, Julio del 2024, Bogotá

Die Waldverluste konzentrieren sich auf die walddichten Gebiete der Regionen Orinoquía und Amazonia im östlichen Tiefland sowie Teile der Pazifikküste: 61 % wurden in nur 5 (von 32) Departamenten registriert. Hier wiederum waren einige Gemeinden besonders betroffen, die zuvor als Hotspots des Bürgerkriegs galten. In den relevanten besonders walddichten Departamenten geschieht ein Großteil der Abholzung in einer oder einigen wenigen Gemeinden, siehe Abbildung 6, was für gut lokalisierbare „Hotspots“ spricht, die ggf. noch nicht unter Kontrolle der Regierung sind. Dennoch hat sich die Situation im Jahr 2023 nur in drei Departamenten eindeutig verbessert (Reduzierung der Abholzung im Vergleich zum Vorjahr): Meta (-13.800 ha), Caquetá (-6.546 ha) und Putumayo (-5.628 ha).

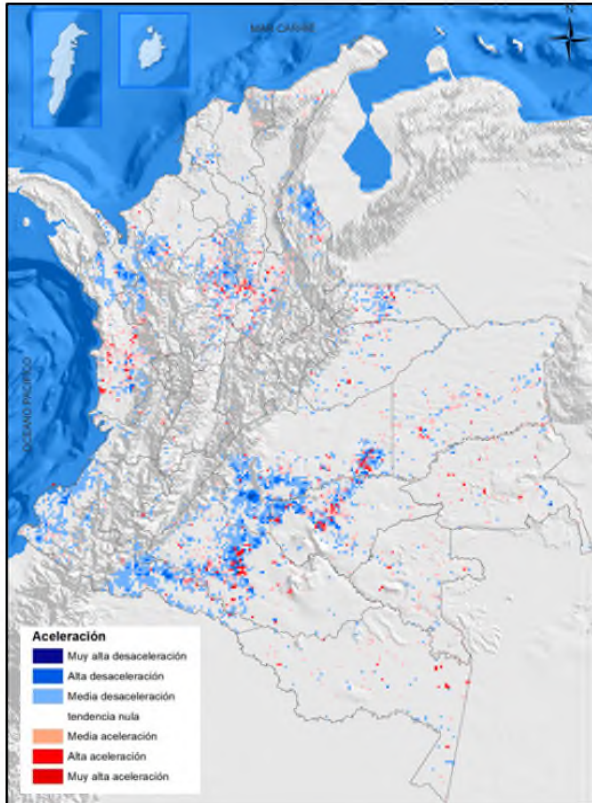
Abbildung 6: Anstieg der Entwaldung nach dem Friedensabkommen in den am meisten von Abholzung betroffenen Gemeinden



Quelle: Cabrera et al. (2022): Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque 2020, IDEAM-MADS (Synthesenbericht des SMBYC)

Die Entwaldung hat sich lokal vielerorts reduziert (blau markierte Gebiete in Abbildung 7), es sind aber an anderen Stellen neue „Hotspots“ entstanden. Insbesondere gibt es eine räumliche Konzentration der Waldvernichtung im Übergang vom Hochland zum Amazonastiefland, dem sogenannten „Bogen der Entwaldung“ (Arco de la Deforestación) sowie Teilen der Pazifikküste (rot markierte Gebiete). An vielen der jetzt besonders von Entwaldung betroffenen Gebieten befinden sich wertvolle Primärwälder.

Abbildung 7: Geschwindigkeit der Zu-/Abnahme von Entwaldung in unterschiedlichen Landesteilen im Jahr 2023



Quelle: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2024). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia – 2023 (resumen de resultados). Ideam. Publicación aprobada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, Julio del 2024, Bogotá

Darüber hinaus berichtet die Nationalparkbehörde im Rahmen ihrer Möglichkeiten über Entwaldung in den größeren Schutzgebieten. Hier zeigt sich ein gemischtes Bild. 2020 entfielen 9 % der Waldverluste auf Nationalparks gegenüber einem Anteil von 16 % an den gesamten Waldflächen. Zwischen 2019 und 2020 (Legislatur Duque) haben beispielsweise von den 16 betrachteten Parks fünf Waldflächen verloren, während elf eine Erholung melden. Besonders dramatisch zeigt sich der Verlust an Waldfläche im Park Tinigua, der auch in anderen Informationssystemen der Regierung als Negativbeispiel dargestellt wird. Die statistische Erholung im Macarenapark muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass hier immer noch die zweitgrößte Fläche von allen Parks vernichtet wurde (die Fläche der Kommune ist nicht mit der des Parks identisch).

Der Anteil der Nationalparks an der insgesamt abgeholzten Fläche hat sich 2023 auf nur noch knapp 6 % reduziert, was für einen relativen Erfolg der Schutzpolitik spricht (Outcome-Indikator). Dennoch findet nach wie vor illegaler Holzeinschlag in vielen Schutzgebieten statt, siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: Entwaldung (in ha) in am meisten von Entwaldung betroffene Nationalparks 2021 – 2023

Áreas del SPNN con mayor superficie deforestada (hectáreas)			
Área SPNN	2021	2022	2023
PNN Sierra de La Macarena	3.222	2.738	804
PNN Serranía de Chiribiquete	2.207	1.272	731
PNN Tinigua	5.341	4.878	667
PNN La Paya	888	551	407
PNN Paramillo	727	1.200	269
RNN Nukak	407	215	197

Quelle: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2024). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia – 2023 (resumen de resultados). Ideam. Publicación aprobada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, Julio del 2024, Bogotá

Eine 2020 im Fachmagazin Nature Research erschienene Untersuchung widmet sich den Entwaldungszahlen in 39 Nationalparks sowie deren Einzugsgebieten je drei Jahre vor und nach Unterzeichnung des Friedensabkommens. Obwohl nicht aktuell, ist die Untersuchung methodisch relevant für die EPE sowie von Bedeutung und notwendige Reichweite des Politikdialogs.²⁵ Folgende Ergebnisse sind hier hervorzuheben:

In Übereinstimmung mit den offiziellen Zahlen wird eine dramatische Steigerung der Abholzung sowohl in den Schutzgebieten selbst, als auch in den umliegenden Einzugsgebieten festgestellt, was internationalen Erfahrungen entspricht. Die oben erwähnte, niedrigere Entwaldungsrate in Schutzgebieten wird relativiert. Es wird ein Zusammenhang zwischen verzögerter Landreform, unzureichender Strafverfolgung und zunehmender Abholzung / Schwächen im Naturschutz bestätigt. Land Grabbing als ökologisch schädliche Praxis, die der Verfassung widerspricht, wird explizit thematisiert. Es wird herausgestellt, dass die verzögerte Landreform der Ausbreitung neuer bewaffneter Akteure Vorschub leistet und Ursache für deren sozialen Rückhalt ist. Teile der neuen Rebellen verteilen nach sozialen Gesichtspunkten Land unter der Landbevölkerung, die von der Ausweitung des Ölpalmenanbaus negativ betroffen ist, was aber Zwecken des Naturschutzes zuwiderlaufen kann.

Die Forscher betonen die Dringlichkeit eines klaren ordnungspolitischen Rahmens und fordern eine Stärkung der Strafverfolgung illegaler Akteure, um die Rückgabe von illegal angeeignetem Land an die Bevölkerung zu erreichen. Ferner ist eine Moderation der Interessen rückkehrender Bürgerkriegsflüchtlinge mit Anliegen des Naturschutzes erforderlich. Ferner wird gefordert, dass die staatliche Präsenz in Schutzgebieten verstärkt wird und die Grundsteuer in anderen Gebieten spekulatives Horten von Land unattraktiv macht.

²⁵ N. Clerici, D. Armenteras, P. Kareiva, R. Botero, J. P. Ramírez-Delgado, G. Forero-Medina, J. Ochoa, C. Pedraza, L. Schneider, C. Lora, C. Gómez, M. Linares, C. Hirashiki & D. Biggs (2020): Deforestation in Colombian protected areas increased during post-conflict periods.

Anlage 6 Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note 1	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 1: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	o	
1.1 Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länder-spezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Ziele des PND 2018 – 22 und Ausrichtung des CONPES-Dokuments 3918 zur Agenda 2030 an Zielen des Pariser Abkommens? Umgang mit wechselnden Regierung(sprioritäten).	PND 2018-22 3918			
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Beziehen sich die Politikdokumente explizit auf die titelgebenden SDGs des Vorhabens?	s.o.			
Bewertungsdimension 2: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	
2.1 Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Wird die Bedrohung des Landes durch den Klimawandel bei der Zielformulierung explizit berücksichtigt? Sind Entwaldung und Schutzgebietsmanagement und Informationssysteme die Kernthemen für die Anpassung an den Klimawandel? Nehmen die staatlichen Planungen explizit Bezug auf Kapazitäten der Privatwirtschaft (Wertschöpfungsketten)?	s.o.			
2.2 Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter	Wurde spezifiziert, welche Gruppen besonders vom Klimawandel und von				

bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	Maßnahmen der Umweltreformen betroffen sind? Wurden Zielkonflikte bei den staatlichen Planungen thematisiert?				
2.3 Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)	Hier nicht relevant				
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Ist in den Planungen die Zuständigkeit und Kapazitäten und Ressourcen der verschiedenen Fachbehörden und Gebietskörperschaften berücksichtigt (Ministerien, Institute, CARs, Dept., Kommunen)	s.o.			
Bewertungsdimension 3: Angemessenheit der Konzeption			2	0	
3.1 War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	Ist die Wirkungslogik des PBL plausibel? Reagiert das Design des Vorhabens angemessen auf die „großen“ Umweltrisiken Kolumbiens? Wieviel Reformdynamik sollte mit den Triggern für die Auszahlung erreicht werden? Wurde damit gerechnet, die tatsächlichen Budgetzuweisungen durch ein PBL beeinflussen zu können? Wie sollte die Reformdynamik nach Auszahlung noch aufrechterhalten werden?	Gespräche mit Zuständigen in KfW, DNP, MADS, MHCP, Verbänden			
3.2 Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?	Sind die Reformmaßnahmen und Trigger klar dargestellt? Beziehen sich die Ziele auf Outcome-Ebene auf die Auszahlungstrigger?				

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 in Anlage 1. (FZ E spezifische Frage)	Bauen die Outcome-Indikatoren plausibel auf den Triggern/Aktivitäten auf? Steht die Bandbreite an Reformfeldern in einem nachvollziehbaren Verhältnis zum Finanzvolumen?	s.o.
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. (FZ E spezifische Frage)	Siehe Graphik im Hauptteil	
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?	Bezug des DNP und des CONPES 3918 auf verschiedene Dimensionen der Nachhaltigkeit und die SDGs	Analyse der o.g. Politikdokumente sowie weiterer im Reformprozess entwickelter (Schutzgebietspolitik, Informationssysteme)
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)		
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Steht das Volumen der Darlehen (2 x 100 Mio. Euro) in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu den Kosten der priorisierten Reformen?	MADS, MHCP, Verbände, Parques

Bewertungsdimension 4: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit		1	-	Geringfügige Anpassungsbedarfe
4.1 Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	Wie sind die Umweltreformen durch die Corona-Pandemie beeinflusst / beeinträchtigt worden? Wie sind die Umweltreformen durch die gleichzeitige Umsetzung des Friedensabkommens beeinflusst worden? Wie wurde mit wechselnden Regierungs(prioritäten) umgegangen?	Gespräche mit Zuständigen in KfW, DNP, MADS, MHCP, Verbänden		

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 5: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			1	0	
5.1 Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	Inwieweit gehen der PBL im Bereich Schutzgebietspolitik und Informationssysteme über das parallel durchgeführte bilaterale FZ-Vorhaben zur Förderung der Biodiversität hinaus bzw. arbeitet und wirkt komplementär?	Sichtung des Schlussberichts des FZ-Consultant, ggf. Gespräch mit GFA und GOPA			
5.2 Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Ist das im Rahmen des PBL entwickelte Klimainformationssystem komplementär oder integrativ zu anderen Umweltinformationssystemen einschl. dem vom bilateralen FZ-Vorhaben geförderten? Gibt es Schnittstellen?	Sichtung des neuen Systems? Austausch mit bilateralen FZ-Consultants und ggf. ehemaligen TSVs			

	Weisen die Abkommen zur Vermeidung von Entwaldung in Wertschöpfungsketten Bezüge zu den abgeschlossenen FZ-Vorhaben mit der Federación de Cafeteros auf?				
5.3 Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	Beziehen sich die vorgesehenen Umweltreformen so klar auf die SDGs (13-15) im Umweltbereich, wie der Titel des PBL verlauten lässt?	Sichtung der Politikmatrix			
Bewertungsdimension 6: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):			1	0	
6.1 Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	PBL finanziert definitionsgemäß NUR Eigenanstrengungen des Partners Begleitende SBF-Einsätze zu untersuchen	Kontakt zu ehemaligen SBF-Consultants sowie Gespräche mit den Adressaten in der Regierung (MADS, DMP...)			
6.2 Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	Zu prüfen für BID-Darlehen für Umweltreformen, an welchem die KfW auch beteiligt war	Gespräch mit PM der KfW			
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?	Definitionsgemäß nutzt PBL die Systeme der Partner				
6.4 Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	Siehe oben: Synergien der verschiedenen Umweltinformationssysteme zu klären	MADS, DNP			

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 7: Erreichung der (intendierten) Ziele			3	+	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	Siehe oben, Vorschlag für Reformulierung der Ziele und Indikatoren	Sichtung von Sinergia und den diversen Umweltinformationssystemen/Daten, qualitative Interviews mit relevanten Akteuren einschl. Verbänden und NGOs, evtl. exemplarisch Besuch eines Schutzgebiets oder bedrohter Wälder, nach Möglichkeit Satellitendaten-Analyse von Schutzgebieten			
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Sind die Mittel des PBL über den Finanzausgleich auch an die Gebietskörperschaften geflossen und standen sie für zusätzliche umweltwirksame Maßnahmen zur Verfügung?	MHCP, Analyse der Haushaltsdokumente, ggf. Gemeindeverband			
Sonstige Evaluierungsfrage 2	Ist es gelungen, privatwirtschaftliche Akteure und Zivilgesellschaft (insbesondere Anlieger von Schutzgebieten) erfolgreich in die Reformen einzubinden? Wurde das Mandat der CAR begleitend geklärt?	MADS, Verbände			
Bewertungsdimension 8: Beitrag zur Erreichung der Ziele:			3	-	Methodisch nicht klar zuordnenbar aufgrund der Breite des PBLs und Einzahlung in nationalen Haushalt
8.1 Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw.	Wurden die Trigger für die Auszahlung des Darlehens erfüllt?	Projektmanager der KfW, Abschlussbericht			

wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		
8.2 Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	Sind die entwickelten Umweltinformationssysteme und andere relevante Informationssysteme geeignet, die Erfüllung von Outcome Indikatoren und den Bezug zu den SDGs / OMDs im Umweltbereich seit Auszahlung der Mittel zu messen und im Zeitablauf zu verfolgen? Werden Umweltinformationssysteme gepflegt, betrieben und die Ergebnisse analysiert? Kommen Unternehmen ihren Selbstverpflichtungen zum Schutz der Wälder nach? Weisen neue Entwicklungspläne substanzielle Maßnahmen und Ziele zum Schutz des Klimas auf und werden Best practices aktiv verbreitet?	Relevante Fachbehörden und Verbände
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?	Stehen den Gebietskörperschaften zusätzliche Mittel/Personal zur Verfügung, um die geplanten Reformen umzusetzen? Sind Maßnahmen ergriffen worden, um Anlieger und Privatwirtschaft zur Unterstützung zu motivieren?	MADS, MHCP, Verbände, Parques
8.4 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	In welchem Umfang wurden Systeme entwickelt, Planungen verbessert und Entwaldung gestoppt? Haben staatliche Behörden Zugang zu den Schutzgebieten und kontrollieren diese effektiv? Werden verbesserte Planungen auch dezentral umgesetzt? Sind Umweltbehörden auch dezentral besser ausgestattet?	MADS, MHCP, Verbände, Parques

	Sind Umweltinformationssysteme aussagekräftig?	
8.5 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Noch nicht relevant, da die Erreichung der Ziele zunächst nicht auf Endnutzer ausgerichtet war und die gesamte Bevölkerung Zielgruppe ist	
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?	s.o., Haben relevante Produzenten und Anlieger von Schutzgebieten auch Vorteile von den Umweltreformen? Haben ehemals oder aktuell bewaffnete Gruppen ein Interesse an der Unterstützung der Reformen?	
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.)? (FZ E spezifische Frage)	Wurden F/M durch Verzicht auf Entwaldung in Produktionsgebieten und die Kontrolle von Schutzgebieten spezifisch benachteiligt oder begünstigt? Sind klimabezogene Maßnahmen in Entwicklungsplänen genderspezifisch formuliert?	
8.8 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (Lern-/Hilfsfrage)	Zu prüfen: Verfügbarkeit von Mitteln und Personal auf relevanten Regierungsebenen? Einbindung von relevanten Akteuren oder 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)	Inwieweit wurden Outcome und Impact der Umweltreformen durch externe Faktoren, insbesondere COVID, die schwankende Sicherheitslage und unvollständige Kontrolle des Territoriums beeinflusst und beeinträchtigt?	
Sonstige Evaluierungsfrage 1		

Sonstige Evaluierungsfrage 2					
Bewertungsdimension 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 im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?	n.r. Steuerung nur VOR Auszahlung des Darlehens oder durch Angebot von Folgephasen möglich				
9.2 Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	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 (genderbasierte 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? (FZ E spezifische Frage)	n.r., siehe oben				
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Hat die Ausgestaltung / Priorisierung der Maßnahmen die Entstehung von Wirkungen in bestimmten Ökosystemen (z.B. Landökosystem Páramo)				

	befördert und sind dort tatsächlich spezifische Wirkungen erzielt worden?			
Bewertungsdimension 10: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung	2	-	Keine 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)?	Geraten die Anlieger von Schutzgebieten durch ein effektiveres Management zwischen die Fronten oder wird ihre Form der Subsistenzwirtschaft erschwert? Werden kleine und mittlere Produzenten durch die Umsetzung von entwaldungsfreien Wertschöpfungsketten benachteiligt?	Parques Verbände WWF		
10.2 Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	Keine Anpassung			
10.3 Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	Wurden ggf. Beteiligungsmechanismen mit Anliegern und Verbänden eingeführt?			

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegen- des Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 11: Produktionseffizienz			4	0	Kontrolle des Haushalts durch Parlament funktio- niert, aber kein Monitoring der Umweltausgaben und Behörden un- zureichend ausge- stattet
11.1 Wie verteilen sich die Inputs (fi- nanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumen- ten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbei- träge der Partner/Träger/andere Betei- ligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	n.r., die Mittel werden in den Staats- haushalt eingezahlt und Maßnahmen nur nach erfüllt / nicht erfüllt bewertet				
11.2 Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den er- brachten Outputs (Produkte, Investiti- onsgüter und Dienstleistungen) spar- sam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evalu- ierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kos- ten.	Steht die Gesamtheit der Reformen in einem plausiblen Verhältnis zum Volu- men des Darlehens?				
11.3 Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maß- nahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Re- gion, eines Sektors, etc.)?	Hätten bilaterale FZ-Vorhaben oder ein erhöhter Einsatz von SBF-Mitteln ein besseres fachliches Ergebnis erzielen können auf den relevanten Regierungs- ebenen?	Expertenmeinungen			

11.4 Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	Wurden die Trigger für die Auszahlung des Darlehens erfüllt?	Projektdokumentation			
11.5 Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)	Wie hoch war der Aufwand durch SBF-Einsätze zur Unterstützung der kolumbianischen Behörden sowie die Unterstützung der KfW durch externe Consultants?	Projektdokumentation			
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Hätten die Reformfortschritte auch ohne Zinsvergünstigung erreicht werden können?	Expertengespräche			
Bewertungsdimension 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)	s.o. Hätten die Wirkungen auch ohne das zinsvergünstigte Darlehen erreicht werden können? Hätten dieselben Wirkungen mit einem Investitionsvorhaben mit BM erreicht werden können?				
12.2 Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenscho- nender erzielt werden können?	n.r.				
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?	Hätte ein erhöhter Einsatz von SBF-Mitteln oder von Consultingleistungen für bilaterale Vorhaben im Bereich Klimaanpassung / Biodiversität die Reformen beschleunigen und die Behörden von Zusatzarbeit entlasten können?				
12.4 In welcher Hinsicht war der Einsatz öffentlicher Mittel finanziell additional?	Keine Konkretisierung notwendig				

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegen- des Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewich- tung (- / o / +)	Begründung für Ge- wichtung
Bewertungsdimension 13: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Verän- derungen			3	-	Große Attributions- lücke
13.1 Sind übergeordnete entwicklungs- politische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststell- bar? (bzw. wenn absehbar, dann mög- lichst zeitlich spezifizieren)	S.o. Erreichung der Impact-Indikatoren (Ta- belle), Wird Entwaldung in landwirtschaftlich ge- nutzten Gebieten besser kontrolliert?				
13.2 Sind übergeordnete entwicklungs- politische Veränderungen (sozial, öko- nomisch, ökologisch und deren Wech- selwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Betrachtungszeitraum noch zu kurz für die Messung von Wirkungen auf der Ebene der Bevölkerung				
13.3 Inwieweit sind übergeordnete ent- wicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn abseh- bar, dann möglichst zeitlich spezifizie- ren)	Betrachtungszeitraum noch zu kurz				
Bewertungsdimension 14: Bei- trag zu übergeordneten (inten- dierten) entwicklungspolitischen Veränderungen			4	-	Große Atributions- lücke

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?	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)	Wird Entwaldung in landwirtschaftlich genutzten Gebieten effektiv verhindert?	
14.3 Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	n.r., Betrachtungszeitraum zu kurz, Gesamtbevölkerung als Zielgruppe	
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?	n.r., Betrachtungszeitraum zu kurz, Gesamtbevölkerung als Zielgruppe	
14.5 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	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? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Inwieweit hatte die COVID-Pandemie Einfluss auf die Zielerreichung? Inwieweit hatten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Friedensabkommens Einfluss auf die	

	Zielerreichung (z.B. Kontrolle von Schutzgebieten und Wäldern)			
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)	Ist in der Gesamtheit der involvierten Behörden die Kompetenz und das Engagement (Ownership) für die Berücksichtigung der SDGs im Umweltbereich 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...)			
14.8 Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additonalität)				
Bewertungsdimension 15: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung		2	0
15.1 Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	n.r. Betrachtungszeitraum zu kurz			
15.2 Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	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 noharm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?)	Haben sich Ausstattung, Kompetenz und Engagement in den für die Umsetzung von Umweltreformen zuständigen Behörden und Verwaltungen über die Laufzeit des Programms hinweg glaubwürdig verbessert? Sind staatliche Pläne qualitativ besser geworden im Hinblick auf die Ausrichtung auf SDGs im Umweltbereich?	
--	--	--

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note 3	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 16: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			4	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?	Sind die Schwerpunkte des PBL für die Legislatur 2018-22 auch für die Nachfolgeregierung 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? Bemüht sich die neue Regierung um Nachverfolgung der Wirkungen der Maßnahmen aus der vorhergehenden Legislatur? Finden sich die Umwelt-Prioritäten des PND 2018-22 auch im PND für die aktuelle Legislatur 2023 – 2026 wieder, obwohl dieser anders aufgebaut, ist?				

	Liefen die verschiedenen Umweltinformationssysteme zuverlässig relevant Daten?			
16.2 Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	Was sind die Risiken? 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/erweitert der mittlerweile dritte PBL die im zweiten PBL vereinbarten Reformen oder werden hier neue Schwerpunkte gesetzt? Auf mittlere Sicht konkurrierende Politikfelder?:Konkurriert die Priorität der Umweltreformen mit anderen Politikfeldern (z.B. Frieden, Armut, Reintegration, Landfragen, Ausbeutung von Rohstoffen...) und wird die Nachhaltigkeit dadurch beeinträchtigt? Behindern Spoiler die Nachhaltigkeit der Zielerreichung? (z.B. bewaffnete Gruppen oder bestimmte Produzenten, die von bisheriger Ressourcennutzung profitieren) und die Nachhaltigkeit von Umweltreformen konterkarieren?			
Bewertungsdimension 17: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:		2	0	
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	s.o. Ist die Personalausstattung in MADS, Parques, PND, IDEAM und ggf. anderen nachhaltig verbessert worden? Wird vom MHCP anerkannt, dass die Anpassung an den Klimawandel / die			

erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Erhaltung der natürlichen Ressourcen dauerhaft finanzielle Mittel auf allen Regierungsebenen benötigt? Ist das Mandat der CARs im Hinblick auf Umweltreformen geklärt worden? Erhalten schwache / gewaltbetroffene Regionen spezielle Unterstützung, um ihre Kapazitäten zu verbessern? (Synergie mit Friedenssektorreformprogramm?)			
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?	Hat das deutsche Förderdarlehen das Ansehen von Kolumbien als Darlehensnehmer gestärkt?			
17.3 Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	n.r. Betrachtungszeitraum zu kurz			
Bewertungsdimension 18: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit		4	0	
18.1 Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wie weit ist die Umsetzung tatsächlich klimarelevanter Maßnahmen und die tatsächliche Kontrolle über Schutzgebiete und Waldgebiete gediehen?			
18.2 Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Inwieweit können Rückschritte bei der Umsetzung der Friedensreformen (insbesondere Integration ehemals bewaffneter Gruppen) die Durchführung und Ergebnisse von Umweltreformen beeinträchtigen? Welche Rolle spielen die jeweiligen Regierungen?			

18.3 Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	n.r. Betrachtungszeitraum zu kurz Hat das Aussetzen der 3. Phase ggf. negative Konsequenzen für die vorgesehenen Reformen, die in Phase I und II vorbereitet wurden, aber nun eventuell nicht mehr verabschiedet werden?	
18.4 Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.?) (FZ E-spezifische Frage)	n.r.	