Zusammenfassung des Abschlussberichts

Mid-Term Evaluation des IKI-Projekts 22_I_457_Latin America_G_Greening Supply and Demand

Brasilien, Costa Rica und Kolumbien

IMAP GmbH

5. August 2025

Hintergrund: Projektbeschreibung

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Mid-Term Evaluation (MTE) des EcoAdvance-Projekts mit dem offiziellen Titel „*Greening Supply and Demand: Advancing Eco-Labels and Sustainable Public Procurement for Climate and Biodiversity Protection*". Das Projekt wird von der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMU, ehemals BMUV) mit einem Gesamtbeitrag von 9,76 Millionen Euro finanziert. Es wird von einem Konsortium unter der Leitung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Zusammenarbeit mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und dem Öko-Institut durchgeführt.

EcoAdvance reagiert auf die wachsende Dringlichkeit, die durch nicht-nachhaltige Produktions- und Konsumgewohnheiten verursachte Umweltzerstörung zu reduzieren. Das Projekt nutzt Umweltzeichen vom Typ 1 sowie nachhaltige öffentliche Beschaffung (SPP) als wichtige Instrumente, um Marktveränderungen in Richtung Nachhaltigkeit zu fördern. Die Ergebnislogik basiert auf vier miteinander verbundenen Zielen: Stärkung der Ambitionen und Akzeptanz von Umweltzeichen; Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Unterstützung ihrer Umsetzung; Steigerung von Angebot und Nachfrage nach nachhaltigen Produkten, insbesondere im öffentlichen Beschaffungswesen; Förderung des internationalen Austauschs und der Zusammenarbeit. Ein wichtiger Bestandteil des Projekts ist die Unterstützung der Environmental Alliance of America (AAA), einer regionalen Initiative zur Förderung eines harmonisierten Ansatzes für die Umweltkennzeichnung in Lateinamerika.

Evaluierungsansatz und Methodik

Die MTE, die von November 2024 bis Mitte Juli 2025 durchgeführt wurde, konzentrierte sich auf Projektaktivitäten in Brasilien, Kolumbien und Costa Rica, wobei die Durchführung des Projekts in fünf lateinamerikanischen Ländern, darunter Mexiko und Ecuador, berücksichtigt wurde. Unter Verwendung eines gemischten Methodenansatzes bewertete die Evaluierung sowohl die Projektergebnisse als auch die zugrunde liegenden Prozesse, wobei sie sich an der Theory of Change (ToC) des Projekts orientierte, um kausale Wirkungszusammenhänge zu untersuchen.

Die Datenerhebung umfasste eine umfassende Dokumentenprüfung, halbstrukturierte Interviews mit Interessengruppen aus Regierung, Durchführungspartnern, Beschaffungsbehörden, Öko-Label-Organisationen, Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) und der Zivilgesellschaft sowie gezielte Fokusgruppendiskussionen (FGD). In Brasilien wurde eine Feldmission durchgeführt, während in Costa Rica und Kolumbien Remote- oder Hybridformate zum Einsatz kamen. Eine Online-Umfrage unter mehr als 200 Akteuren ergab eine geringe Rücklaufquote (18 vollständige Antworten), was die Repräsentativität der quantitativen Ergebnisse einschränkte. Die Analyse stützte sich auf eine Triangulation verschiedener Datenquellen, inklusive einer thematischen Kodierung der qualitativen Daten und statistischen Auswertung der Umfrage. Einschränkungen wurden im Falle nicht eindeutiger oder gemischter Ergebnisse transparent angegeben.

Wichtigste Ergebnisse pro Bewertungskriterium:

Relevanz

Das Projekt EcoAdvance weist eine hohe Relevanz hinsichtlich nationaler, regionaler und globaler politischer Prioritäten auf. In allen drei untersuchten Umsetzungsländern – Brasilien, Kolumbien und Costa Rica – entspricht das Projekt klar definierten staatlichen Anforderungen in Bezug auf nachhaltige öffentliche Beschaffung (SPP) und der Öko-Kennzeichnung vom Typ 1. Es unterstützt nationale politische Reformen und den Aufbau institutioneller Kapazitäten durch Aktivitäten wie der Entwicklung von Beschaffungsleitfäden in Brasilien, technischen Richtlinien in Kolumbien und der Unterstützung der Zertifizierungsinfrastruktur in Costa Rica. Diese Maßnahmen sind zeitgemäß und stehen im Einklang mit den laufenden legislativen und institutionellen Veränderungen, insbesondere dem brasilianischen Gesetz 14.133/2021 und dem costa-ricanischen Gesetz 9986.

Der Fokus des Projekts auf die Einbeziehung von KKMU ist aufgrund deren wirtschaftlicher Relevanz von besonderer Bedeutung. Ihre Integration in nachhaltige Beschaffungssysteme hat einen strategischen Wert. Bislang war die Einbindung von KKMU jedoch begrenzt. Erfahrungen vor Ort zeigen, dass erhebliche

strukturelle und kostenbezogene Hindernisse für die Zertifizierung bestehen, was die Notwendigkeit maßgeschneiderter Unterstützungsmechanismen unterstreicht. Vor diesem Hintergrund konnte die Einführung einer Pilotphase zur Zertifizierungsunterstützung für KKMU in ausgewählten Sektoren und die Zusammenarbeit mit nationalen KKMU-Förderinstitutionen die Wirkung und Inklusivität des Projekts erheblich verbessern.

Aus globaler politischer Sicht steht EcoAdvance im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) – insbesondere SDG 12 zu verantwortungsvollem Konsum und Produktion, SDG 13 zu Klimaschutz und SDG 17 zu Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung. Es unterstützt Länder bei der Umsetzung ihrer Nationally Determined Contributions (NDCs) im Rahmen des Pariser Abkommens und fördert eine biodiversitätsfreundliche Produktion im Einklang mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD). Auf regionaler Ebene stärkt das Projekt die Harmonisierungsbemühungen durch die AAA-Öko-Label-Plattform und positioniert Lateinamerika als aufstrebenden Vorreiter für nachhaltige Standards.

Wirksamkeit

Das Projekt begann mit der vollständigen Umsetzung ein Jahr nach der Bewilligung, wobei der Schwerpunkt auf der Vergabe von Zuschüssen und Beratungsleistungen lag. Bis heute wurden im Einklang mit den genehmigten Arbeitsplänen zahlreiche Aktivitäten in Kolumbien, Brasilien und Costa Rica durchgeführt. Zu den Ergebnissen zählen SPP-Leitfäden, Öko-Label-Analysen, nationale Aktionspläne und Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau. In Kolumbien und Costa Rica wurden diese Instrumente in die Beschaffungssysteme übernommen, was eine starke institutionelle Ausrichtung widerspiegelt. Auf regionaler Ebene signalisieren die Gründung der AAA im Jahr 2024 und die Entwicklung einer Nachhaltigkeits-Roadmap Fortschritte bei der Erreichung langfristiger Ziele, darunter die Harmonisierung der Öko-Label-Kriterien in der Region.

Allerdings bestehen weiterhin strukturelle Hindernisse. Beschaffungspraktiken, die auf dem Prinzip „der niedrigste Preis gewinnt“ basieren – insbesondere in Kolumbien und Brasilien – untergraben die Integration von Nachhaltigkeitskriterien. Die Einführung von Umweltzeichen des Typs I ist nach wie vor begrenzt, wobei man sich stärker auf Kriterien oder Zertifizierungen wie FSC und Energy Star stützt.

Die ToC des Projekts ist zwar nach wie vor relevant und skizziert einen nachvollziehbaren Weg von Outputs zu Impacts, doch erfordert die Projektumsetzung stärkere Anreize auf der Nachfrageseite (z. B. die Verknüpfung von Umweltzeichen mit dem Marktzugang zur Europäischen Union (EU)) und eine stärkere Einbindung von KKMU. Die Überwachung der SPP ist nach wie vor schwach, da es keine Echtzeit-Datensysteme gibt und man sich auf veraltete Quellen stützt, was die evidenzbasierte Entscheidungsfindung und die Qualität einiger Projektprodukte einschränkt.

Planung, Steuerung und Kohärenz

Die Operationalisierung des Wirkungsmodells des Projekts zeigt Lücken auf, insbesondere bei der Anpassung an die Länderkontexte, der Abfolge der Aktivitäten und der Abstimmung von Budget und Aktivitäten. Die ToC berücksichtigt nicht vollständig die unterschiedliche institutionelle Reife und unterschiedlichen Umsetzungskapazitäten in Brasilien, Kolumbien und Costa Rica. Darüber hinaus erwies sich die Annahme, dass die Marktakteure die neu entwickelten Kriterien für das Umweltzeichen Typ 1 schnell übernehmen würden, als zu optimistisch. Dies deckt sich mit Erfahrungen aus früheren IKI-Initiativen und lässt sich auch damit begründen, dass Verhaltens- und Verfahrensänderungen in Beschaffungssystemen häufig nur über einen längeren Zeitraum sichtbar werden.

Die Planung orientiert sich an den nationalen Jahresarbeitsplänen (POAs), die in Costa Rica und Kolumbien stark mit nationalen Prioritäten abgestimmt sind. Der Planungsprozess in Brasilien ist fragmentierter und erfordert eine stärkere Abstimmung mit den sich entwickelnden Prioritäten des Landes. Das Fehlen eines konsolidierten, ergebnisorientierten Budgets schränkt die strategische Planung ein und kann zu einer Unterfinanzierung strategisch wichtiger Arbeitsbereiche führen. Regionale Planungsprozesse laufen gelegentlich parallel zu nationalen Prozessen, wodurch Synergieeffekte bei Ökolabel-Initiativen verloren gehen können.

Die Projektsteuerung erfolgt über einen mehrschichtigen Governance-Rahmen (regionale und nationale Lenkungsausschüsse, PCUs), der die Koordination erleichtert. Das politische Engagement ist stark. Einigen Treffen auf der Governance-Ebene mangelt es zudem an strategischer Ausrichtung, was die Entscheidungsfindung einschränken kann.

Das Monitoring und das adaptive Management bieten Verbesserungspotential. Es gibt zwar ein Power BI-Dashboard, das jedoch nicht effektiv für die strategische Überwachung genutzt wird, und die Berichterstattung bleibt weitgehend quantitativ und konzentriert sich eher auf Indikatoren als auf die Projektleistungen (Aktivitäten, Ergebnisse und Wirkungen). Einige Indikatoren zeigen bereits Anzeichen einer Übererfüllung, was darauf hindeutet, dass ihre Klarheit und Relevanz verbessert werden müssen. Die Risikoüberwachung ist generisch und retrospektiv, und die Einhaltung der IKI-Sicherheitsrichtlinien wird nicht systematisch integriert. Das Fehlen einer zentralisierten, zugänglichen Plattform für den Austausch von Projektergebnissen schränkt zudem die Einbindung und den Wissensaustausch mit den Interessengruppen ein.

Transformative Wirkung und Nachhaltigkeit

EcoAdvance leistet einen Beitrag zur systemischen Transformation, wenn auch noch nicht allumfassend. Das Projekt hat zwar wertvolle Instrumente, Modelle und regionale Koordinierungsmechanismen hervorgebracht, doch die Akzeptanz ist nach wie vor weitgehend projektbezogen und die Integration in nationale Beschaffungssysteme begrenzt. Es ist unwahrscheinlich, dass Öko-Label-zertifizierte Produkte innerhalb des aktuellen Umsetzungszeitraums in öffentlichen Ausschreibungen breite Anwendung finden werden. Die vom Öko-Institut durchgeführte Wirkungsmodellierung des Projekts schätzt erhebliche theoretische Vorteile in Bezug auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen und einer gesteigerten Wirtschaftlichkeit. Diese Prognosen basieren jedoch auf der nicht realistischen Annahme einer vollständigen Übernahme der Öko-Label-Kriterien und sind durch begrenzte Beschaffungsdaten und eine schwache Überwachung der SPP- und Öko-Label-Anwendung eingeschränkt.

Auch die sozialen Nebeneffekte sind begrenzt, da die Zertifizierungsrahmen weiterhin nicht auf die Kapazitäten von KKMU und von Frauen geführten Unternehmen abgestimmt sind und die hohen Kosten größere Unternehmen begünstigen. Zwar wenden viele Unternehmen Nachhaltigkeitskriterien ohne formelle Zertifizierung an, doch bleiben die Vorteile dieser Praxis unquantifiziert.

Im Bereich der Governance hat EcoAdvance wichtige Fortschritte unterstützt, insbesondere die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen in Costa Rica und die Formalisierung der AAA, die eine vielversprechende Plattform für die regionale Zusammenarbeit bietet. Der politische Wille ist stark, doch sind verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, die Einbeziehung von KKMU und verbesserte Datensysteme erforderlich, um eine nachhaltige Wirkung zu gewährleisten.

Sicherheitsvorkehrungen

Die ursprüngliche Einstufung des Projekts in Kategorie B gemäß dem IFC PS7-Sicherheitsrahmen scheint nicht mit seinem tatsächlichen Umfang übereinzustimmen, der sich auf politische Unterstützung, freiwillige Zertifizierung und institutionelle Stärkung konzentriert – ohne direkte ökologische oder soziale Auswirkungen. Die Bewertung empfiehlt eine Neueinstufung des Projekts in Kategorie C (geringes Risiko), um unnötige Risikikominderungsmaßnahmen zu vermeiden, darunter die Mobilisierung gefährdeter Bevölkerungsgruppen ohne klare Relevanz oder Nutzen. Die Bewertung hebt jedoch auch die Notwendigkeit hervor, den potenziellen Ausschluss von KKMU zu adressieren, der sich aus strengeren Beschaffungs- oder Öko-Label-Anforderungen ergibt. Diese Risiken sollten durch institutionalisierte nationale Mechanismen, einschließlich Konsultationen mit Interessengruppen und integrativen politischen Bewertungsprozessen, angegangen werden.

Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Bewertung hat das Bewertungsteam die folgenden Empfehlungen abgeleitet:

1. Neuausrichtung der Operationalisierung der ToC und des Wirkungsmodells, um den unterschiedlichen institutionellen Kapazitäten und Reifegraden in den einzelnen Ländern Rechnung zu tragen. Dabei sollten realistischere Zwischenziele festgelegt und Anstrengungen zur Erreichung strategischer Meilensteine wie die erste Ökolabel-Zertifizierung vom Typ 1 in Costa Rica, Brasiliens „Selo Verde" und das „Sello Ambiental de América" der AAA priorisiert werden.
2. Verlagerung des Projektfokus von der Entwicklung von Instrumenten hin zur institutionellen Umsetzung und systemischen Verankerung. Da bereits viele technische Produkte bereitgestellt wurden, sollte das Projekt nun deren Einführung und Nutzung priorisieren. Dazu müssen Leitfäden, Kriterien und Prioritätenlisten in nationale Beschaffungsvorschriften, Schulungsmodule, Beschaffungsportale (z. B. Contrata+BR, SECOP II) und Akkreditierungsverfahren integriert werden. Das Projekt sollte Doppelarbeit aus früheren Projekten oder die Schaffung paralleler Prozesse vermeiden.
3. Stärkung des Engagements von KKMU/Privatwirtschaft durch gezielte Unterstützungsmechanismen und sektorspezifische Pilotprojekte. Die Beteiligung von KKMU an der Öko-Label-Zertifizierung und SPP ist nach wie vor marginal. Der derzeitige Fördermechanismus, der von der ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) in Brasilien verwaltet wird, ist nicht nachhaltig und verfügt nicht über die erforderlichen Kapazitäten für eine Ausweitung. Die ABNT verfügt nicht über das institutionelle Mandat oder die erforderlichen Partnerschaften, um Kleinst- oder Randunternehmen zu unterstützen. Stattdessen sollte das Projekt Zertifizierungsunterstützung in Sektoren mit bestehendem Interesse von KKMU pilotieren. Vorrang sollten Sektoren haben, die mit Exportmöglichkeiten oder nationalen Nachhaltigkeitszielen in Einklang stehen (z. B. Lebensmittelsysteme, Reinigungsprodukte, Baumaterialien). Empfehlenswert wäre, eine geringere Anzahl von Produkten auszuwählen, aber deren Relevanz zu erhöhen. Wenn möglich, wäre es sinnvoll, Sektoren, KKMU oder Produkte zu priorisieren, die Interesse am regionalen Siegel der AAA haben. Dies sollte mit den in Empfehlung 1 genannten Meilensteinen in Einklang stehen.
4. Stärkung der Projektüberwachung durch strukturierte, evidenzbasierte Berichterstattung und jährliche Dokumentation der Ergebnisse. Um eine aussagekräftige Überwachung, institutionelles Lernen und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, muss EcoAdvance über die Messung von Indikatoren hinausgehen und systematisch die Projektleistungen und die (Weiter-)verwendung der Ergebnisse durch Institutionen erfassen. Die Überwachung sollte auf einer strukturierten, evidenzbasierten Berichterstattung beruhen, die die Leistungen mit beobachtbaren Veränderungen im Verhalten, in der Politik oder in den Beschaffungspraktiken verknüpft. Das derzeitige IKI-Berichtsformat reicht nicht aus, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Daher wird dringend empfohlen, die Qualität der internen Berichterstattung zu verbessern und einen jährlichen Ergebnisbericht zu erstellen, der politischen Partnern und externen Interessengruppen zugänglich ist.
5. Institutionalisierung des projektinternen Lernens und Verbesserung des Wissensmanagements durch die Einrichtung einer gemeinsamen Wissensplattform, die allen Partnern zugänglich ist, sowie durch die systematische Dokumentation und Weitergabe von Umsetzungserfahrungen.
6. Unterstützung der AAA dabei, ein operativer und finanziell nachhaltiger regionaler Mechanismus zu werden. Dies kann dadurch geschehen, dass die AAA bei der Entwicklung eines Plans zur finanziellen Nachhaltigkeit unterstützt wird. Zusätzlich sollte die Einbindung des Privatsektors in die Allianz erleichtert und finanzielle und Sachbeiträge in deren Betriebsmodell integriert werden.
7. Neubewertung der Risikokategorisierung, um den Projektcharakter besser abzubilden, indem die Einstufung von Kategorie B in Kategorie C geändert, unnötige Verfahrenslasten reduziert und die Risikoüberwachung neu gestaltet wird. Dies ermöglicht es, die potenzielle Ausgrenzung von KKMU aus SPP- und Öko-Label-Systemen zu bewerten.
8. Entwicklung einer regionalen Datenbank zertifizierter Anbieter für SPP-Prozesse, die von der AAA gehostet und gepflegt wird, um die Markttransparenz zu verbessern, die Einführung von Öko-Labels des Typs 1 zu erleichtern und Informationsbarrieren für Beschaffer, Unternehmen und Verbraucher abzubauen.

9. Integration von SPP- und Umweltzeichen-Kriterien in IKI-Projekte und von der GIZ finanzierte Beschaffungen, um die Machbarkeit zu demonstrieren und praktische Erkenntnisse zu gewinnen. Diese können als Pilotfälle genutzt und Erfahrungen für nationale Beschaffungsbehörden und die AAA dokumentiert werden.
10. Verbesserung des Finanzmanagements durch die Erstellung von output- und arbeitspaketbasierten Budgets. Diese Budget sollten mit den nationalen Partnern geteilt werden, um Planungszyklen besser zu steuern, leistungsbasierte Umverteilungen zu ermöglichen und letztlich die Fähigkeit des Projekts zu stärken, nachhaltige Ergebnisse zu erzielen

Mid Term Evaluation von Latin America_G_Greening Supply and Demand (IKI Projekt 22_I_457_Latin America_G_Greening Supply and Demand) – Zusammenfassung

Evaluationsteam / Autor:innen
Desirée Elizondo | International Team Lead
Katharina Bouchaar | International Evaluation Expert
Daniel Wiesner | Local Evaluation Expert

Projektmanagement und Backstopping

Uta Giebel
Benedict Bueb
Lena Noumi

IMAP GmbH
Cantadorstraße 3
40211 Düsseldorf
Germany
+49 (0)211-513 69 73-0
info@imap-institut.de

August 2025