

IKI-Projektevaluierungsbericht Nr. P-119

Deutsch-Chinesische Umweltpartnerschaft

Durchgeführt durch das unabhängige, vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) beauftragte Konsortium



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

Die in dem IKI-Projektevaluierungsbericht vertretenen Auffassungen sind die Meinung unabhängiger Gutachterinnen und Gutachter des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zur Durchführung von IKI-Einzelprojektevaluierung beauftragten Konsortiums bestehend aus adelphi consult GmbH, arepo consult, CEval GmbH, FAKT Consult for Management, Training and Technologies, und GOPA Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung mbH und entsprechen nicht notwendigerweise der Meinung des BMU, der Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH oder der GFA Consulting Group GmbH.

Innerhalb des zur Durchführung von IKI-Einzelprojektevaluierung beauftragten Konsortiums ist sichergestellt, dass keine Firma und keine unabhängigen Gutachterinnen und Gutachter in die Planung und / oder Durchführung des zu evaluierenden Projekts involviert waren und sind.

Ansprechpartner:

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

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



INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	1
Projektbeschreibung	1
Ergebnisse der Evaluierung	1
Lessons learned und Empfehlungen	2
SUMMARY	3
Project description	3
Evaluation findings	3
Lessons learned and recommendations	4
1 PROJEKTBSCHREIBUNG	5
1.1 Rahmenbedingungen und Bedarfsanalyse	5
1.2 Interventionsstrategie und/oder Theory of change	5
2 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODOLOGIE	7
2.1 Evaluierungsdesign	7
2.2 Evaluierungsmethodologie	7
2.3 Datenquellen und -qualität	7
3 ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG	8
3.1 Relevanz	8
3.2 Effektivität	9
3.3 Effizienz	10
3.4 Impakt	11
3.5 Nachhaltigkeit	11
3.6 Kohärenz, Komplementarität und Koordination	12
3.7 Projektplanung und -steuerung	13
3.8 Zusätzliche Fragen	14
3.9 Ergebnisse der Selbstevaluierung	15
4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	16
5 ANNEXE	18
5.1 Abkürzungen	18
5.2 Aufstellung der Outcomes/Outputs	18
5.3 Theory of change	20

ZUSAMMENFASSUNG

Projektsignatur	12_I+_020_CHN_G_Deutsch-Chinesische Umweltpartnerschaft		
Projekttitel	Deutsch-Chinesische Umweltpartnerschaft		
Partnerland	China		
Durchführungsorganisation	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH		
Politischer Projektpartner	Ministry for Environmental Protection (MEP)		
Projektbeginn	01.01.2013	Projektende	30.09.2017
Fördervolumen IKI	4.049.190,02 €	Fördervolumen anderer Quellen	107.992,96 €

Projektbeschreibung

Das Projekt „Deutsch-chinesische Umweltpartnerschaft“ hatte sich zum Ziel gesetzt, die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Umweltpolitik zwischen Deutschland und China zu verstärken. Dabei baute es auf Vorarbeiten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) auf. Die Durchführungsorganisation (DO) Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) konnte langjährige etablierte China-Expert*innen einsetzen. Sie konnten einerseits Kontinuität in der Unterstützung des internationalen umweltpolitischen Kooperationsrats (China Council for International Cooperation on Environment and Development, CCICED) gewährleisten, und andererseits im Rahmen des Projektes Zugang zu internationalem Expertenwissen zu aktuellen Fragen der Umweltpolitik in China in die direkte Zusammenarbeit mit dem chinesischen Ministerium für Umweltschutz (Ministry for Environment Protection, MEP) und einigen nationalen Behörden und Instituten herstellen. Das Projekt lief zwischen 2013 und 2017 und wurde von BMU mit knapp über vier Millionen Euro (EUR) finanziert.

Ergebnisse der Evaluierung

Das Projekt hat seine Ziele erreicht und die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und China auf dem Feld der Umweltpolitik deutlich verbessert. Ein sichtbarer Beleg dafür ist die zeitweise Berufung der deutschen Umweltministerin Dr. Barbara Hendricks zur internationalen Vize-Leiterin des CCICED und die Erweiterung der deutschen Vertreter im Kreis der Special Advisors des CCICED. Auch inhaltlich konnten deutlich mehr Arbeitsgruppen des CCICED unterstützt werden als ursprünglich geplant.

In der bilateralen Zusammenarbeit zu einzelnen Themenfeldern der Umweltpolitik hat das Projekt dazu beigetragen, dass deutsche Erfahrungen in wichtige Regelungen im Luftreinhalte-, Wasser-, und Bodenschutzrecht in China einfließen konnten. Das Projektziel der vollständigen Harmonisierung der Vergabekriterien des deutschen Umweltzeichens „Blauer Engel“ und des chinesischen Umweltlabels für drei Produktgruppen konnte nicht vollständig erreicht werden, aber wesentliche prozedurale Voraussetzungen für leichtere gegenseitige Anerkennung in der Zukunft wurden geschaffen. Die Kooperation wird in Folgeprojekten weitergeführt.

Die Stärke des Projektes ist, dass es durch die enge Zusammenarbeit mit den chinesischen Projektpartner*innen sehr genau auf deren Bedürfnisse eingehen konnte. Dies führte zu einem fast tagesaktuell auf die Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnittenen Arbeitsprogramm und dazu, dass viele der Projektergebnisse bis heute genutzt werden. Die Schwächen des Projektes lagen einerseits in den – mit Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)-Standards einhergehenden – sehr knapp gehaltenen Planungs- und Evaluierungsvorgaben, andererseits in dem unmessbaren und sehr indirekten Beitrag zu den Zielkriterien der IKI. Ein Bezug auf diese Zielkriterien - Treibhausgas (THG)-Einsparung, Klimaanpassung von Menschen und Ökosystemen oder Bewahrung der Biodiversität – wäre herstellbar gewesen, dies wurde aber fast vollständig unterlassen. Daher werden die Kriterien der Relevanz und des Impakts in diesen Dimensionen weniger gut bewertet, aber das Projekt zeichnet sich trotzdem durch hohe Effektivität, Nachhaltigkeit und gute Kohärenz und Koordination aus.

Lessons learned und Empfehlungen

Mit diesem Projekt wurden außerordentlich gute Erfahrungen in der bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Umweltsteuerung gemacht. Diese sind allerdings zum großen Teil spezifisch für China, aufgrund der gut ausdifferenzierten institutionellen Struktur. Dennoch zeigt das Projekt Handlungsspielräume für bilaterale Umweltpolitik, die das Potenzial umweltpolitischer Kooperationen zur Erhöhung planetarer Nachhaltigkeit illustrieren.

Wichtig war es in diesem Projekt nicht nur, dass China-Kenner*innen auf der Seite der DO ihre langjährige Position als Brückenfunktion zwischen Ost und West nutzen konnten. Wichtig war es auch, dass klare Ansprechpartner*innen auf Seiten Chinas ihre Interessen klar formulierten und damit zielgerichtet relevante Materialien und Hilfestellungen angeboten werden konnten.

Die Flexibilität, die das Projekt hier hatte, war einerseits notwendig für diese relevante Ausgestaltung, andererseits verminderte sie den Beitrag zu den IKI-Zielen. Inwieweit das ein systematischer Widerspruch ist, konnte durch das Projekt nicht ausgetestet werden – unter Umständen sind die IKI-Ziele mit einem breiten Projektansatz im Steuerungs-Bereich durchaus verbindbar.

Daher ergeht die Empfehlung an die DO, die Kooperation weiter fortzusetzen und ggf. auf andere Bereiche der Umweltgesetzgebung auszuweiten, und an das BMU bzw. die IKI, die Ausweitung der Modalitäten für bilaterale Zusammenarbeit im Umweltbereich in China und anderen Partnerländern als relevantes Politikziel in die eigene Strategie zu übernehmen.

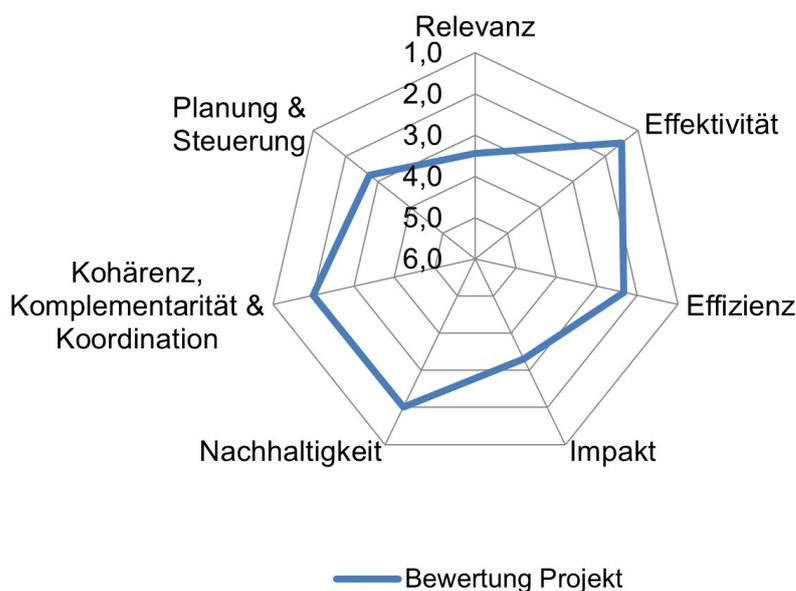


Abbildung 1: Netzdiagramm

SUMMARY

Project number	12_I+_020_CHN_G_Deutsch-Chinesische Umweltpartnerschaft		
Project name	Sino-German environmental partnership		
Country of implementation	China		
Implementing agency	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH		
Political project partner	Ministry for Environmental Protection (MEP)		
Project start	01.01.2013	Project end	30.09.2017
Project IKI budget	€4,049,190.02	Project budget from non-IKI sources	€107.992,96

Project description

The Sino-German Environmental Partnership project aimed at strengthening bilateral cooperation in the field of environmental policy between Germany and China. In doing so, it built on preliminary work of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ) and the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, BMU). The implementing organisation (Durchführungsorganisation, DO) Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) was able to deploy long-established China experts in this project team. They provided support to the China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) on the one hand, and to bring international expertise on current environmental policy issues in China into direct cooperation with the Chinese Ministry for Environment Protection (MEP) and some national authorities and institutes on the other hand. The project ran between 2013 and 2017 and was funded by BMU with just over four million euro (EUR).

Evaluation findings

The project has achieved its goals. Cooperation between Germany and China in the field of environmental policy has significantly improved. Visible evidence of this is the term appointment of the German Minister of the Environment, Dr. Barbara Hendricks, as the CCICED's international deputy head and the expansion of the German representation in the circle of the CCICED's Special Advisors. Moreover, in terms of content, it was possible to support significantly more CCICED Working Groups than originally planned.

In the bilateral cooperation on specific environmental policy themes, the evaluation confirms that the project has enabled China to learn from German experience and incorporate these lessons into important regulations in air pollution control, water and soil protection law in China where appropriate. The project goal of complete harmonisation of the award criteria of the German eco-label "Blauer Engel" and the Chinese eco-label for three product groups has not been fully achieved, but essential procedural prerequisites for easier mutual recognition in the future were created. The cooperation is continued in follow-on projects.

The strength of the project is that it was able to respond targetedly and rapidly to the specific requests of the Chinese project partners through close cooperation with them. This led to a work programme that was tailored to the needs of the target group almost on a daily basis, and to the fact that many of the project results are still being used today. The weaknesses of the project consisted partly in the loose planning and evaluation standards of the International Climate Initiative (Internationale Klimaschutzinitiative, IKI), and partly in the fact that the contribution to the IKI target criteria was not measurable. IKI's objectives relate to greenhouse gas savings, enhanced climate resilience of people and ecosystems and preservation of biodiversity. The project activities could have been related to these objectives but this was not done. Therefore, the evaluation relevance and impact criteria are rated less well in these dimensions, but the project still stands out for high effectiveness, sustainability and good coherence and coordination.

Lessons learned and recommendations

The project provides very good experiences in bilateral cooperation in the field of environmental governance. These hold little external validity as they are largely specific to China, with its well-differentiated institutional structure. Nevertheless, the project shows room for manoeuvre in bilateral environmental relations with other countries, as it illustrates the potential contribution of environmental policy cooperation to planetary sustainability.

In this project, it was not only important that China experts within the DO were able to use their long-standing position as a bridge between East and West. It was also important that contact persons on the Chinese side clearly formulated their interests. On this basis, relevant materials and assistance could be offered in a targeted manner. This is an important precondition to keep in mind for similar projects in the future.

The flexibility that the project had in responding to the Partners' requests was therefore partly necessary for the relevance of the project, , But on the other hand it reduced the contribution to the IKI goals. The extent to which this is a systematic contradiction could not be tested by the project - under certain circumstances, the IKI goals can certainly be combined with a broad project approach in the governance field. Specifically, it is possible to draw lines of sight from themes like environmental labelling, soil protection or rule of law to the IKI goals which should be elaborated upon in similar projects in the future. This does not necessarily require to do different things but to include an analysis of their relevance for climate and biodiversity.

The recommendation to the DO is to continue the cooperation and to expand it to other areas of environmental governance, and to BMU and IKI to expand the modalities for bilateral cooperation in the environmental sector in China and other partner countries as a relevant policy objective in their own strategy.

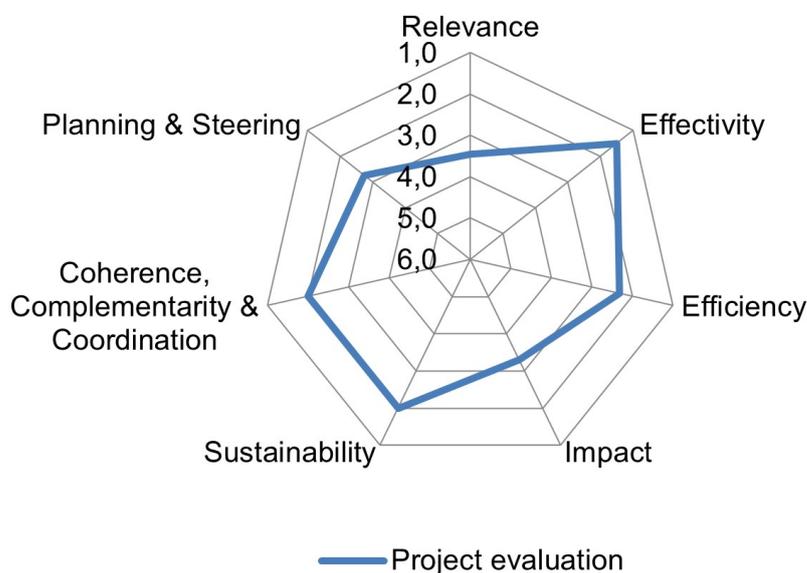


Figure 1: Spider web diagram

1 PROJEKTBESCHREIBUNG

1.1 Rahmenbedingungen und Bedarfsanalyse

Der Projektstart stand im Zeichen einer rasanten ökonomischen und industriellen Entwicklung im damals bevölkerungsreichsten Land der Welt, der Volksrepublik China. Die bilateralen Beziehungen zwischen China und Deutschland spiegelten den Aufstieg Chinas zur wirtschaftlichen Großmacht in einer zunehmenden Notwendigkeit für Fachministerien wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für eine direkte Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung. Mit der Unterzeichnung eines Kommuniqués zur zukünftigen Zusammenarbeit zwischen China und Deutschland durch Ministerpräsident Wen Jiabao und Kanzlerin Angela Merkel im Jahr 2010 wurde dementsprechend auch eine Erklärung zur deutsch-chinesischen Umweltpartnerschaft von den Umweltministerien beider Länder unterzeichnet.

Erst zwei Jahre zuvor war die Umweltagentur State Environmental Protection Administration (SEPA) zu einem Ministerium aufgewertet worden. Externe Beobachter*innen stellten zu diesem Zeitpunkt fest, dass die Umweltverschmutzung auch zu einem Problem für Chinas Wirtschaftswachstum und seine nachhaltige Entwicklung werden könnte. Eine Studie von SEPA und Weltbank aus dem Jahr 2007 – „Cost of Pollution in China“ – belegt eindrücklich die Dimension der Umweltrisiken, insbesondere auch für die Gesundheit der chinesischen Bevölkerung. Dies war nicht nur in der zunehmend kritischen Luftverschmutzung bemerkbar. Industrielle Anlagen wie Metallhütten, Papierfabriken und Chemieanlagen emittierten Schadstoffe in einem Ausmaß, das lokal Anstoß erregte, und eine stärkere Betonung des Umweltschutzes erforderlich machte.

In 2012 wurde eine weitere Gemeinsame Erklärung durch die beiden Umweltministerien unterzeichnet, die den inhaltlichen Rahmen für dieses Projekt absteckte, und explizit im Projektvorschlag als Grundlage dieses Projektes genannt wird. Im Jahr 2013, in dem dieses Projekt bewilligt wurde, war klar, dass das bisherige Entwicklungsmodell von „Pollute first clean up later“ nicht weiter verfolgenswert war.

1.2 Interventionsstrategie und/oder Theory of change

Vor diesem Hintergrund setzte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ihre Zusammenarbeit, die bis dahin aus Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)-Mitteln finanziert wurde, fort. Dabei wurde auf Erfahrungen aus mehreren BMZ- und BMU/ Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)-Vorhaben aufgebaut und auch eingearbeitete Mitarbeiter*innen übernommen. Der Durchführungspartner war das Foreign Cooperation Office (FECO) des chinesischen Ministeriums für Umweltschutz (Ministry for Environment Protection, MEP).

Die Interventionsstruktur setzte sich aus zwei unterschiedlich gearteten Komponententypen zusammen. Eine sehr wichtige Komponente (Komponente 2) war die Unterstützung des etablierten internationalen umweltpolitischen Kooperationsrats (China Council for International Cooperation on Environment and Development, CCICED), einem chartabasierten Beratungsgremium, dessen Sekretariat bei FECO angesiedelt ist. Dieses Gremium definiert Themen für Arbeitsgruppen, in denen die Teilnehmer*innen – hochrangige Vertreter*innen von Institutionen und Expert*innen – eine Plattform für die Diskussion von Umweltthemen haben. Die Projektkomponente definierte hier keine inhaltlichen, sondern prozedurale Ziele, was dem Projekt erlaubte, die Arbeitsgruppen mit externer Expertise zu den jeweiligen Themen zu unterstützen und dem Prozess qualitative Tiefe anzubieten. Laut der im Projektvorschlag formulierten Wirkungshypothese sollte die GIZ die Arbeit des deutschen Mitglieds im CCICED und deutscher und internationaler Expert*innen in Arbeitsgruppen (Task Forces) und themenspezifischen Politikstudien („Special Policy Studies“) unterstützen, um „die nachhaltige Entwicklung Chinas zu fördern.“

Komponente 1 beinhaltete die direkte Kooperation mit diversen chinesischen Institutionen durch einen strukturierten und themenbezogenen Politikdialog. Der Politikdialog sollte verschiedene Aktionsformen beinhalten, unter anderem den Expert*innenaustausch im Rahmen von deutsch-chinesischen Workshops und Konferenzen, die Ausarbeitung von Konzepten und Entwürfen für Vorschriften in einzelnen Umweltpolitikfeldern, die Veröffentlichung von Broschüren oder Expertenstellungnahmen, die Unterstützung des Dialogs mit informellen Mitteln (wie der Vor- und Nachbereitung von Gesprächen auf Minister*innenebene, dem deutsch-chinesischen Umweltforum), Studienreisen, sowie „kleinere Pilotanwendungen für relevante klimafreundliche Regelungsansätze“. Zu drei Einzelthemen sollten internationale Erfahrungen in Entwürfe für chinesische Gesetze oder Richtlinien einfließen, und jährlich sollte mindestens ein Expert*innendialog stattfinden. Als Themenfelder werden bereits im Projektvorschlag

„Luft- und Wasserreinhaltung, Chemikaliensicherheit und Minderung der Schwermetallbelastung" genannt. Dort wird auch oft die Bezeichnung „Green and Low Carbon Economy und Klimaschutz" verwendet, die sich auf Formulierungen aus dem 12. Fünf-Jahresplan bezieht und die Brücke zur IKI schlägt. An anderen Stellen bezieht sich der Projektvorschlag auf Quecksilberemissionen, Chemikalienmanagement, Abwasserbehandlung, Abfallmanagement, Umweltindustrie, nachhaltiger Konsum, Umweltkennzeichnung und grüne Beschaffung als die Themenfelder, die in der gemeinsamen Regierungserklärung vom August 2012 genannt wurden, oder auch auf die Umweltthemen aus dem 12. Fünf-Jahresplan. Als chinesische Kooperations-Institutionen werden im Projektantrag neben Fachabteilungen des MEP und FECO das Zentrum für Umweltentwicklung (Environmental Development Center, EDC), das Notfallzentrum (Emergency Response Center, ERC), und das Politikforschungszentrum für Umwelt und Wirtschaft (Policy Research Center for Environment and Economy, PRCEE) genannt.

In Unterkomponente 1.2 sollten die deutsche RAL gGmbH, das Umweltbundesamt, das EDC und das China Environmental Certification Center (CEC) bei der Harmonisierung der Vergabekriterien für ein chinesisches und ein deutsches Umweltzeichen für drei Produktgruppen zusammenarbeiten. Auf deutscher Seite ging es um den „Blauen Engel".

Während der Umsetzungsperiode wurden diese Pläne in enger Abstimmung stetig näher spezifiziert und gemäß den aktuellen Bedarfen, die in China und von den chinesischen Partnern bestimmt und mit den beteiligten deutschen Institutionen (BMU, UBA) abgestimmt wurden, angepasst. Diese Bedarfe bestanden einerseits darin, die internationale Best Practice zu verstehen. Das Projekt verschaffte den Projektpartnern die Gelegenheit, die deutschen und in manchen Fällen die europäischen Lösungen für verschiedene Umweltprobleme aufzuzeigen, z.B. durch Workshops, Kurzstudien oder Studienreisen. Auf dieser Basis konnten die chinesischen Expert*innen besser einschätzen, ob und wie die europäischen Ansätze für die chinesischen Verhältnisse anpassbar waren. Die Themen wurden dabei von der chinesischen Seite gesetzt. Durch diese bedarfsgerechte Bereitstellung von Kenntnissen war die Nutzbarkeit des Wissens für die chinesischen Partner*innen sehr hoch, und viele der Einsichten konnten direkt chinesische Politiken und Regelungen inspirieren. Als Basis für eine dauerhafte Verbesserung der Kooperation zwischen Deutschland und China im Umweltbereich fungierte andererseits auch der CCICED.

2 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODOLOGIE

2.1 Evaluierungsdesign

Die Evaluierung dieses Einzelprojektes ist eine ex-Post Evaluierung drei Jahre nach Projektende und folgt dem standardisierten Evaluierungsdesign der IKI-Einzelprojektevaluierung (IKI EPE). Im Mittelpunkt der Evaluierung steht das Ziel eine einheitliche Bewertung aller Projekte durchzuführen, um Aussagen sowohl über das Gesamtprogramm der IKI als auch über die individuellen Projekte treffen zu können.

Hierfür wurde ein Standard-Bewertungsschema durch das Evaluierungsmanagement (EM) der IKI entwickelt, welches die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleisten soll. Dieses wird ergänzt durch die Analyse der Evaluator*innen. Der Bewertungsrahmen basiert auf den Kriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit (Organisation for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee, OECD/DAC). Auf der Basis dieses einheitlichen Schemas, können die Projekte gemäß der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact, Nachhaltigkeit, Kohärenz, Komplementarität und Koordination sowie Projektplanung und -steuerung beurteilt werden.

Die Bewertungen für den vorliegenden Evaluierungsbericht werden mittels Schulnoten von 1 (sehr gut) bis 6 (ungenügend) vergeben und auf die jeweiligen Leitfragen und zugeordneten Teilaspekte bezogen.

Generell wird in diesem Evaluierungsbericht die gendergerechte Sprache mit der Schreibweise „-*innen“ verwendet. Hierbei wird für die verbesserte Lesbarkeit die feminine Form, z.B. „die Vertreter*in“, angewandt und umschließt alle Geschlechter. Bei Textstellen, wo der/die Autor*in des Evaluierungsberichts genannt wird, wird die Form „die Evaluator*in“ angewandt.

2.2 Evaluierungsmethodologie

Methodisch wurde bei der vorliegenden Vor-Ort-Evaluierung zunächst die Projektdokumentation herangezogen, die durch ausführliche Gespräche mit GIZ-Mitarbeiter*innen in China und Deutschland sowie Interviews mit einer unabhängigen Beobachter*in ergänzt wurde. Auf dieser Basis ergaben sich weiterführende Fragestellungen, nicht zuletzt auf die Perspektive der chinesischen Organisationen in Bezug auf die Nützlichkeit und das Verbesserungspotenzial des Projektansatzes. Diese Fragen sollten im Rahmen einer Vor-Ort-Evaluierung mit weiteren Interviews mit den Akteur*innen des Projekts, Projektpartner*innen und/oder Zielgruppenvertreter*innen geklärt werden.

Da die Corona-Pandemie eine Vor-Ort-Evaluierung durch das in Deutschland ansässige Projektteam nicht erlaubte, wurden die Interviews in China durch eine chinesische Interviewer*in durchgeführt. Sie interviewte die Hauptansprechpartner*innen des Projektes vor Ort in China. Außerdem wurden individuelle Internet- und Literaturrecherchen v.a. zu den Kriterien Relevanz (Kapitel 3.1.) und Nachhaltigkeit durchgeführt. Diese dienten nicht zuletzt auch dazu, die in den Interviews und Projektdokumenten aufgezeichneten Informationen zu triangulieren.

2.3 Datenquellen und -qualität

Basis für die Evaluierung waren die IKI-Monitoring und Evaluation (M&E)-Hinweise bzw. IKI-Förderinformationen aus dem Jahr der Beantragung- bzw. Durchführung, die Projektdokumentation, die bei Zukunft-Umwelt-Gesellschaft gGmbH (ZUG) vorlag, und die Interviews. Das Projekt hat eine ausführliche Webseite, auf der viele Projektprodukte im Nachhinein dokumentiert wurden, die allerdings in der Zwischenzeit vom Nachfolgerprojekt betrieben wird, sodass ihre Vollständigkeit nicht mehr beurteilt werden kann.

Dennoch ist die Datenqualität im Allgemeinen als gut zu bezeichnen. Viele Informationen zur chinesischen Umweltpolitik im Projektzeitraum sind im Internet verfügbar. Insgesamt konnten vier Repräsentant*innen verschiedener chinesischer Institutionen für diese Evaluierung interviewt werden, so dass ein abgerundeter Eindruck von der deutschen Unterstützung entstanden ist.

3 ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG

3.1 Relevanz

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Relevanz	1.1 Grad des Projektbeitrages zu den Programmzielen der IKI	60 %	4,0
	1.2 Relevanz des Projekts für Erreichung der Klimaziele des Landes	25 %	3,0
	1.3 Relevanz des Projekts für die Zielgruppe	15 %	2,0
Gesamtnote der Relevanz			3,5

LF1.1: Das Projekt ist dem Förderbereich I – Minderung von Treibhausgasen (THG) zugeordnet, und muss daher formell an der Einsparung von klimawirksamen Emissionen gemessen werden, obwohl von Anfang an klar war, dass das Projekt eine allgemeine Unterstützung der chinesischen Umweltpolitik und ihrer Institutionen leisten sollte. Der Projektvorschlag enthält zwar eine Abhandlung zur Frage, inwieweit diese einer „Green and Low Carbon Economy“ zuträglich sind, da Abwasserbehandlung und Abfallmanagement auch THG reduzieren können. Die im Endeffekt ausgewählten Handlungsfelder beschäftigen sich jedoch nur zum kleinsten Teil mit Umweltproblemen, die auch Klimawirkungen haben – diese Punkte wurden zumeist von der parallel durchgeführten deutsch-chinesischen Klimapartnerschaft übernommen. Auch im Schlussbericht kann die THG-Einsparung nicht beziffert werden.

Es ist möglich (wenn auch unwahrscheinlich), dass einige der eingeführten Politiken Modernisierungsmaßnahmen bewirken, die Emissionsreduktionen als Nebeneffekt mit sich bringen. So hat das Projekt auch mit anderen IKI-Projekten zusammengearbeitet, insbesondere der Klimapartnerschaft und dem Projekt „Transport Demand Management“, die ebenfalls im Rahmen des zweiten Evaluierungszyklus der IKI evaluiert werden. Diese Projekte haben zur Einführung von klimawirksamen Politikinstrumenten beigetragen. Aus Sicht der Evaluator*in ist eine Zurechnung dieser THG-Reduktionen zum vorliegenden Projekt eine vermeidbare Doppelzählung.

Auf der anderen Seite gibt es jedoch möglicherweise auch indirekte Klima- und Biodiversitätswirkungen anderer Aktivitäten im Rahmen der Umweltpartnerschaft. Im alleinigen Verantwortungsbereich dieses Projektes lagen zum Beispiel neben der Arbeit an der Umweltrechtsausgestaltung auch die „emission permits“, die sich allerdings nicht primär mit THG-Emissionen beschäftigten, sondern mit Emissionen, die in Deutschland unter das Bundesimmissionsschutzgesetz fallen. Wenn das in China in der Folge entwickelte System von Umweltgenehmigungen zum Aufbau modernerer, ressourcen- und/oder energieeffizienterer Anlagen geführt hat, als es ohne die Genehmigungsprozesse der Fall gewesen wäre, kann das auch eine THG-Minderungswirkung gehabt haben, sodass das Projekt als Nebeneffekt zu einer Klimawirkung beitrug. Ein ähnlicher Effekt kann durch die Arbeit am Umweltzeichen für Klimageräte entstanden sein, wo unter Umständen klimawirksame Kühlmittel durch die Umweltzeichenvergabekriterien ausgeschlossen wurden und Energieeffizienzkriterien eine Rolle spielen. Ob Veränderungen im chinesischen Umweltzeichen für diese beiden Bereiche allerdings tatsächlich und ursächlich mit den Bemühungen der Harmonisierung der Umweltkriterien zwischen dem Blauen Engel und dem chinesischen Umweltzeichen zusammenhängen, kann nicht bewertet werden, da sich die deutsche Vergabegrundlage auf Europäische Union (EU)-Regelungen zur Energieeffizienz stützt, die in China auch über andere Kanäle zur Kenntnis genommen werden, und die Regelung für Kühlmittel einem separaten internationalen Regime unterworfen sind.

Daher muss der Beitrag zu den Programmzielen in dieser Dimension als eher gering bezeichnet werden.

Schwer einzuschätzen ist der Beitrag des Projektes auch deshalb, da das chinesische Umweltministerium sich während der Durchführung strukturell weiterentwickelte und im Jahr 2016 ein neuer Fünf-Jahresplanungszyklus begann. Das Projekt hatte ein Arbeitspaket zur Umweltsteuerung und in vielen anderen Arbeitspaketen lagen für die Interviewpartner wichtige Erkenntnismöglichkeiten im Bereich des strukturellen Vergleichs der Umweltgesetzgebung. Allerdings war der eventuelle Einfluss und die Relevanz dieser Arbeit ausgerechnet für die Klimapolitik im Rahmen der Evaluierung nicht genau beschreibbar.

LF1.2: In Bezug auf seine Relevanz für das Land wird das Projekt mit zufriedenstellend bewertet. Mit Chinas Klimazielen oder seiner Klimapolitik befasste sich das Projekt nicht. Das Projekt wurde von den Partner*innen jedoch in vollem Umfang als wertvolle Kooperationsplattform und wichtiger Beitrag zu den

chinesischen Politikzielen im Umweltbereich insgesamt hervorgehoben.

LF1.3: Die Ergebnisse des Projektes stimmen in hohem Maße mit den Bedürfnissen und der Akzeptanz der Zielgruppe überein. Die chinesischen Partner*innen nahmen entscheidenden Einfluss auf die Agenda dadurch, dass sie ihren Bedürfnissen Ausdruck verliehen. Die Flexibilität im Projektansatz erlaubte in fast allen Komponenten die Ausrichtung an den Interessen der Partnerregierung.

3.2 Effektivität

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Effektivität	2.1 Realistische Outcomes aus heutiger Sicht	-	2,0
	2.2 Grad der Erreichung der Outcomes	50 %	1,0
	2.3 Grad der Erreichung der Outputs	50 %	2,0
Gesamtnote Effektivität			1,5

LF2.1: Die anvisierten Outcomes des Projektes werden rückblickend als sehr realistisch eingestuft. Das wichtigste Ergebnis, das von diesem Projekt angestrebt wurde, war die Intensivierung des Austausches zwischen dem chinesischen und deutschen Umweltministerium in Bezug auf Umweltpolitik. Dieses Ergebnis wurde erreicht, nicht zuletzt da die chinesische Seite stark daran interessiert war. Das Projekt baute auf entsprechenden Kooperationsstrukturen sowohl aus der bilateralen Zusammenarbeit aus BMZ-Mitteln als auch in Form der spezifisch chinesischen „multilateralen“ Zusammenarbeit im Rahmen des CCICED auf. Zudem trug auf der chinesischen Seite das heutige Referat für internationale Zusammenarbeit FECO des MEE durch seine koordinierende Funktion zur Kooperationsstruktur bei.

LF2.2: Die Outcomes wurden durch das Projekt übertroffen. Die Vertiefung der umweltpolitischen Zusammenarbeit zwischen China und Deutschland wurde erreicht. Die quantitativ formulierten Ergebniserwartungen wurden über-erreicht, aber auch qualitative Erfolgsparameter wie die Zufriedenheit auf beiden Seiten mit der Kooperation und die Vielfalt der Projektthemen sprechen für eine sehr erfolgreiche Partnerschaft, die durch das Projekt gestaltet werden konnte.

Zu den quantitativen Projektzielen gehörte ein nachweisbarer Einfluss auf mindestens drei Umweltregulierungen. Als besonders herausragendes und positives, diesem Projekt zugeschriebenes Ergebnis wurden von chinesischer Seite die Mutual Recognition Agreements on Environmental Trade hervorgehoben. Aber auch die Vorschriften zu "Pollution Discharge Permits" wurden von den Eindrücken aus Deutschland und der gemeinsamen Forschungsarbeit im Rahmen des Projektes geprägt. Auch die Untersuchungsmodalitäten zum Bodenschutz im Rahmen der „National Soil Survey“ wurden durch das Projekt beeinflusst.

Die Projektumsetzung fiel im chinesischen Kontext in eine Phase der Reform des Zuschnitts des chinesischen Partners, was mit sich brachte, dass die Agenda prozedural orientiert war und inhaltlich starker Dynamik unterlag, auch aufgrund der durchgängigen Nachfrageorientierung des Projektes. Dennoch kann man nachweisen, dass das Projekt insbesondere die chinesische Umweltsteuerung beeinflusste. So organisierte das Projekt z.B. im Jahr 2017 eine acht-tägige Delegationsreise mit Vertretern des CCICED, des staatlichen Kommissionsbüro für die Reform des öffentlichen Sektors (State Commission Office for Public Sector Reform, SCOPSR) und des Umweltministeriums nach Deutschland und Frankreich. Hier gewannen die chinesischen Teilnehmer nach eigenen Aussagen vertiefte Einblicke in die institutionellen Strukturen der deutschen Umweltbehörden. Im Rahmen der Umstrukturierung der chinesischen Umweltbehörden 2018 flossen diese Inspirationen deutlich ein.

Nur im Bereich der Harmonisierung der Kriterien von Blauem Engel und dem China Environmental Labelling Programme waren die Fortschritte nicht so groß, wie am Projektbeginn erhofft. Es wurden zwar signifikante Anstrengungen mit verschiedenen Formen der Zusammenarbeit unternommen, bis zum Projektende konnte jedoch nur bei einer Produktgruppe eine vollständige Abstimmung der Vergabekriterien erfolgen. Bei zwei weiteren Produktgruppen wurde intensiv verhandelt, aber die Standardindikatoren und Zertifizierungsansprüche in beiden Ländern waren zu unterschiedlich. Ein wichtiges Ergebnis dieser Arbeit war aber eine Übereinkunft zur gegenseitigen Anerkennung von Vergabe- und Prüfprozessen.

LF2.3: Die geplanten Outputs wurden für das Projekt erreicht. Sie lauteten, dass 1. Erfahrungen mit

erfolgreichen deutschen und europäischen Regelungskonzepten in Konzeption, Formulierung und Vollzug des chinesischen Umweltrechts genutzt werden sollten, dass 2. die Vergabekriterien von Blauem Engel und dem China Environmental Labelling Programme vorangetrieben werden sollte, und dass 3. Die Arbeitsgruppen des CCICED die Leistungen deutscher und internationaler Experten in Anspruch nehmen sollten. Die Output-Planung und die dazugehörigen Zielindikatoren waren allerdings in manchen Komponenten zu detailliert, in anderen zu vage, und somit uneinheitlich. Die Projekterfolge konnten vor allem auf den Feldern erarbeitet werden, in denen die Planungen wenig präskriptiv waren. So wurden zum Beispiel im Rahmen des CCICED aufgrund der hohen Nachfrage im Endeffekt 9 Arbeitsgruppen betreut, bei welcher die Planung und die Ziele nur 4 verlangten. Damit versetzte die vage Planung die chinesischen Partner*innen in die Lage, ihre inhaltlichen Interessen und Ideen zu äußern und sich bei den internationalen Expert*innen gezielt den Rat zu holen, den sie wollten. Darunter leidet jedoch die Evaluierbarkeit des Projektes.

Interviews ergaben, dass die Zusammenarbeit an vielen Stellen noch tiefer hätte sein können. Interviewpartner*innen fanden, dass die Bereitstellung von Expert*innen durch die GIZ zwar hilfreich war, dass aber nicht immer die besten Expert*innen gefunden wurden und, dass in vielen Feldern ein noch tieferer Austausch hilfreich gewesen wäre. Besonders positiv hervorgehoben wurden die Delegationsreisen nach Europa, bei denen die Eingeladenen wohl sehr viele Inspirationen sammeln konnten. Für sie schien es am hilfreichsten, verschiedene Möglichkeiten zur Regulierung vergleichen und eine für China passende erfolgreiche Praxiserfahrung destillieren und auf China anpassen zu können.

3.3 Effizienz

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Effizienz	3.1 Grad der Angemessenheit des eingesetzten Aufwandes im Vergleich mit dem Referenzrahmen	40 %	3,7
	3.2 Grad der Notwendigkeit des eingesetzten Aufwandes für die Erreichung der Projektziele	25 %	2,0
	3.3 Grad der tatsächlichen Verwendung der Projektleistungen (z.B. Kapazitäten, Wissen, Ausrüstung)	35 %	1,0
Gesamtnote Effizienz			2,3

LF3.1: Da der Referenzrahmen in den IKI-Kriterien – und für den Förderbereich I in der Klimawirkung – besteht, kann die Angemessenheit des eingesetzten Aufwandes nur als marginal zufriedenstellend bewertet werden. Denn Klimawirkungen wurden nicht in nennenswertem Maß erzielt. Damit ist die Effizienz in Bezug auf die Ziele der IKI schlecht. Die Maßnahmen und die Personalstruktur sind (in Relation zum erreichten Output) so kosteneffizient wie veranschlagt. Das Projekt bestand zum größten Teil aus Personalkosten für deutsche Expert*innen und GIZ-Mitarbeiter*innen, was vergleichsweise hohe Kosten verursachte. Das ist allerdings auch durch die Projektstruktur mit determiniert und kaum veränderbar.

LF3.2: Die veranschlagten Maßnahmen des Projektes waren erforderlich für die Zielerreichung. Das Projekt war angemessenerweise außerordentlich stark von den Wünschen der Projektpartner*innen determiniert. Wo Maßnahmen nicht zu einer direkten Umsetzung führten, waren sie typischerweise dennoch von einem angemessenen Lernerfolg begleitet.

LF3.3: Die Nutzung der Leistungen durch die Zielgruppe liegt oberhalb der Erwartungen. Insbesondere in Anbetracht der starken Dynamik auf der chinesischen Seite ist es nicht unbedingt selbstverständlich, dass ein so umfangreiches Arbeitsprogramm dennoch so stark den Bedürfnissen der Counterparts entsprechen kann. Oft fehlt in solchen Situationen die Absorptionsfähigkeit auf der Partnerseite. In diesem Fall jedoch konnten Angebot und Nachfrage gut ausbalanciert werden, sodass das Projekt sich auf Produkte fokussieren konnte, die dem Partner*inneneinen nennenswerten Nutzen brachten.

3.4 Impact

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Impact	4.1 Grad der Erreichung qualitativer und quantitativer klimarelevanter Wirkungen	60 %	3,5
	4.2 Grad der Erzielung nicht intendierter relevanter Wirkungen	20 %	3,0
	4.3 Grad der Erreichung von Scaling-Up / Replikation / Multiplikatorenwirkungen hinsichtlich der Verbreitung der Ergebnisse	20 %	3,0
Gesamtnote Impact			3,3

LF4.1: Das Projekt hatte keine formulierten Klimaziele. Es lieferte folgerichtig weder eindeutig bestimmbare Beiträge zur Reduktion des THG-Ausstoßes (allenfalls als Nebeneffekte, vgl. ausführlichere Diskussion unter Relevanz) noch zur Erhöhung der Resilienz von Kommunen gegen Klimawandel, noch zum Schutz von Biodiversität. Da Schadstoffeinträge Ökosysteme destabilisieren, kann als Nebeneffekt hier ein positiver Effekt auf die Vulnerabilität von Ökosystemen erzielt worden sein – auch hierauf war jedoch das Projekt nicht ausgerichtet und hat einen solchen auch nicht im Rahmen der Projektdokumentation nachgewiesen.

LF4.2: Das Projekt wies keine nennenswerten negativen Nebeneffekte auf, aber leichte positive Nebeneffekte. Neben der Stärkung der Zusammenarbeit mit China wurden die Ergebnisse des Projektes auch in andere Kooperationsprogramme, z.B. der EU oder Italiens, mit China mit eingespeist, und konnten somit einem noch breiteren Nutzerkreis zukommen. Das Projekt hatte vermutlich leicht positive Nebeneffekte, z.B. da Umweltkonflikte in China auch zu sozialer Unruhe führen können, und diese mit aktiver Umweltpolitik reduziert werden. Da Schadstoffeinträge Ökosysteme destabilisieren, kann als Nebeneffekt hier auch ein positiver Effekt auf die Vulnerabilität von Ökosystemen erzielt worden sein.

LF4.3: Ein Scaling-up des Projektansatzes in China mit anderen thematischen Schwerpunkten zeigt ein hohes Erfolgspotenzial auf. Die Möglichkeiten zum Scale-up dieses Projektansatzes im Feld der „Schadstoffkontrollpolitik“ und des Blauen Engels sind zwar sehr stark limitiert, da es ein Optimum für die Menge an Unterstützung gibt, die die Counterparts nutzen können. Der Ansatz lässt sich jedoch auf andere Politikfelder in der Zusammenarbeit mit China übertragen. Das Projekt wurde bereits ergänzt (erweitert) durch die zusätzliche Klimapartnerschaft, die speziell im Energiebereich vergleichbare Arbeit verrichtete. Eine Replikation des Projektansatzes außerhalb Chinas in dieser Intensität sowie der spezifischen Struktur, in der er hier umgesetzt wurde, scheint jedoch nicht in vielen Ländern umsetzbar bzw. nicht zielführend, da in fast keinem anderen Land eine so stark differenzierte Kooperationsstruktur vorhanden ist, und dort, wo das im Rahmen der deutschen Kooperationsstrategie sinnvoll ist, bereits Schnittstellenprojekte eingerichtet wurden.

3.5 Nachhaltigkeit

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Nachhaltigkeit	5.1 Grad der Nachweisbarkeit der Projektwirkungen über das Projektende hinaus	25 %	2,0
	5.2 Grad der Fähigkeiten zur Fortführung und zum Erhalt der positiven Projektergebnisse durch nationale politische Träger, Partner und Zielgruppen nach Projektende	30 %	2,0
	5.3 Grad der Weiterführung der Beiträge des Projekts durch nationale Träger/Partner/Zielgruppen und/oder Dritten nach Projektende mit eigenen Mitteln	20 %	2,0
	5.4 Grad der ökologischen, sozialen, politischen und ökonomischen Stabilität im Projektumfeld	25 %	2,0
Gesamtnote Nachhaltigkeit			2,0

LF5.1: Nachweisbare Wirkungen nach Projektende existieren, sind sichtbar und wurden von den Projektpartnern auch bestätigt. Die Interviewten bestätigten, dass die Wichtigkeit von Umweltfragen sowohl für die chinesischen Bevölkerung als auch für die Regierung weiterhin zunehmen wird, und dass das die

Umweltpolitik weiter stärken wird. Sie bestätigten ein hohes Interesse an Forschungsergebnissen zur Wirksamkeit der Umweltpolitik, das sich zwar nicht sofort aber auf lange Sicht auf die Umweltqualität auswirken wird.

LF5.2: Nationale politische Träger, Partner*innen und Zielgruppen haben die Fähigkeit, positive Projektergebnisse nach Projektende zu erhalten und fortzuführen. Mehrere Projektpartner*innen bestätigten, dass sie mithilfe des Projektes Inspirationen und Kompetenzen aufbauen konnten, die ihnen noch heute weiterhelfen. Insbesondere kollaborieren zum Beispiel CCICED und GIZ bis heute, und haben eine nachhaltige Basis für ihre Zusammenarbeit etabliert. Auch die oben beschriebenen Kompetenzen und Erkenntnisse zur Strukturreform in der Umweltverwaltung können hier als Beispiel angeführt werden.

LF5.3: Die Projektergebnisse werden durch nationale Partner*innen nach Projektende mit eigenen Mitteln, des chinesischen Staatshaushaltes, weitergeführt. So kollaborieren z.B. EDC und RAL weiterhin bei der gegenseitigen Anerkennung der Umweltzeichen. In den Kommentaren zu dieser Evaluierung schlug die chinesische Seite hierfür den Ausdruck „Sino-German Environmental Labeling Authority“ vor.

LF5.4: Die Situation im Projektumfeld wird – wie oben indiziert – von sehr stabilem bzw. wachsendem Interesse für effektive Umweltpolitik gekennzeichnet, sodass die Projektergebnisse nicht von ökologischen, politischen oder ökonomischen Risiken betroffen sind. Umweltpolitik besteht zwar in der Lenkung von wirtschaftlicher Tätigkeit und damit auch der Eindämmung von Handlungen von Wirtschaftsakteuren, die sich unverantwortlich der Umwelt gegenüber verhalten. Damit besteht die Gefahr, dass Wirtschaftsakteure und Privatpersonen durch Umweltpolitik zusätzliche Kosten erleiden oder Verdienstmöglichkeiten wegfallen. Dies sollte jedoch – gerade bei den hier ausgewählten Themen – nicht zu sozioökonomischen Risiken führen, die nicht lokal abfederbar sind.

Das Eintreten von politischen Risiken im Sinne eines Rückgängigmachens der Errungenschaften des Projektes wird als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt. Die chinesische Umweltgovernance war während des Projektes in einer Umstrukturierungsphase, die die Wichtigkeit der Umweltpolitik allgemein erhöht hat. Dies konvergiert auch mit der Einschätzung der Interviewpartner*innen.

3.6 Kohärenz, Komplementarität und Koordination

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Kohärenz, Komplementarität und Koordination	6.1 Grad der Kohärenz und Komplementarität des Projektes zu den Vorhaben anderer Geber (inkl. Anderer Bundesressorts) und des Partnerlandes	50 %	2,0
	6.2 Grad der Angemessenheit der ausgewählten Kooperationsformen während der Projektdurchführung für die Sicherstellung einer ausreichenden Koordination mit anderen Gebern und deutschen Ressorts	25 %	2,0
	6.3 Grad der Angemessenheit der ausgewählten Kooperationsformen während der Projektdurchführung für die Sicherstellung einer ausreichenden Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen	25 %	2,0
Gesamtnote Kohärenz, Komplementarität und Koordination			2,0

LF6.1: Das Projekt baute direkt auf der vorhergehenden Kooperation Chinas mit dem BMZ auf, und wurde zum großen Teil vom gleichen Team (also in Personalkontinuität) umgesetzt. Das Projekt arbeitete auch mit anderen IKI-Projekten zusammen.

Der Fokus auf dem CCICED als Plattform für Zusammenarbeit sicherte hohe Kohärenz mit den Aktivitäten der anderen Geber. Andere internationale Mitglieder des CCICED sind z.B. Vertreter*innen aus Canada, Norwegen, Schweden, aber auch Vereinte Nationen (United Nations, UN)-Organisationen wie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) und Stiftungen wie CIFF. Die Plattformkosten werden von internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental Organisation, NGOs) wie World Wide Fund for Nature (WWF) und Client Earth

mitgetragen, und andere umweltpolitische Experten werden als Special Advisors in die Bearbeitung der Themen eingebunden.

Andere Geber waren aktiv, zum Beispiel die EU im Bodenschutz – und das Projekt achtete auf einen regelmäßigen Austausch und war dadurch teilweise auch in der Lage, Kofinanzierung zu erhalten.

LF6.2: Die gewählte Kooperationsform gewährleistet die Koordination mit anderen Gebern in besonderer Weise. Denn der CCICED, eine der Kernkomponenten des Projektes, erlaubt als Plattform einen Austausch zwischen den internationalen Angeboten und den chinesischen Interessen. Die Arbeitsgruppen im CCICED-Zusammenhang erarbeiten unter dem Vorsitz der chinesischen Seite und einem wechselnden Co-Vorsitz der Partnerseite gemeinsam definierte und von China identifizierte Themen für die Erarbeitung von Themen und Strategien. Diesen Themen arbeitete dann das hier evaluierte Projekt zu, aber auch andere internationale Projekte wurden hier mit einbezogen.

LF6.3: Die gewählten Kooperationsformen gewährleisten einen angemessenen Grad an Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen. Durch die direkte Kooperation mit dem internationalen Referat des chinesischen Umweltministeriums ist die Koordination sowie auch der Zugang zu den nationalen Stakeholdern zielgerichtet kanalisiert, was zu einer klaren Struktur führt. Es wurde auch eine Kooperationskultur eingeführt, die klar das Ziel hatte, die chinesische Regierung dabei zu unterstützen, in die Definition des „richtigen Weges“ möglichst viel internationale Erfahrungen einfließen zu lassen. Eine Interviewpartner*in hat es so empfunden, dass das Projekt aus der alten Gebertradition der Angebotsorientierung herausragt und stattdessen einer „nationalen Nachfrageorientierung“ folgte. Die GIZ nahm dabei auf der deutschen Seite eher eine koordinierende Rolle ein, und brachte nicht nur die eigene, sondern auch andere internationale Expertise in den Dialog mit ein.

3.7 Projektplanung und -steuerung

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Projektplanung & Steuerung	7.1 Grad der Qualität der Projektplanung	50 %	3,0
	7.2 Grad der Qualität der Projektsteuerung	50 %	2,5
Gesamtnote Projektplanung & Steuerung			2,8

LF7.1: Die Qualität der Planung ist nur teilweise als befriedigend zu bewerten. Die (ökologischen, sozialen, institutionellen und ökonomischen) Rahmenbedingungen sowie andere sektorrelevante Projekte und Risiken wurden teilweise adäquat analysiert und in der Planung ausreichend berücksichtigt. Diese waren nur teilweise vorhersagbar, da die (institutionelle und umweltbezogene) Entwicklung in China während des Projektzeitraums eine starke Dynamik entwickelte. Im Projektverlauf wurde klar, dass die Planung insbesondere in den Punkten nicht umgesetzt werden konnten, bei denen in China andere Regulierungsparadigmen als relevant eingeschätzt wurden, als dies in Deutschland der Fall ist. So wird von den chinesischen Gesprächspartnern in fast jeder Projektkomponente ein Vergleich zwischen der deutschen Regulierungstradition und der chinesischen gezogen (z.B. freiwillig oder nicht, anglikanische oder deutsche Rechtstradition) und die strukturelle Übertragbarkeit des deutschen Ansatzes auf chinesische Verhältnisse wird meist als das maßgebliche Kriterium für die Implementierung in China verwendet. Dies hätte unter Umständen bereits im Projektvorschlag vorhergesehen und in den Planungen berücksichtigt werden können. Da diese Übertragbarkeit jedoch tendenziell überschätzt wurde, war die Interventionslogik bzw. die Theory of Change nur zum Teil konsistent und die gesetzten Ziele waren somit nur teilweise erreichbar. Der Unterschied wird besonders deutlich beim Betrachten mancher sehr konkret ausformulierter Outputs und Outcomes, die für den lokalen Projektkontext zu präskriptiv formuliert wurde, und in dieser Form nicht umgesetzt werden konnte.

Die Aktivitäten- und Budgetplanungsübersicht des Projekts ist - wie in IKI/GIZ Projekten üblich – nur teilweise aussagekräftig. Die Indikatoren für die Messung der Zielerreichung sind zwar aussagefähig und Spezifisch, Messbar, Erreichbar, Relevant, Terminiert (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound, SMART) formuliert und mit geringem Aufwand messbar, aber unterambitioniert und nicht für Evaluationen oder Projektsteuerung sinnvoll verwendbar.

Der vorgesehene Implementierungszeitraum wurde nicht ganz realistisch eingeschätzt. Eine kostenneutrale Verlängerung um neun Monate war notwendig, um bestimmte Projektteile sowie die Abrechnung abzuschließen (was insbesondere überrascht, da die Planungsziele ja bereits erreicht waren).

LF7.2: Im Projektrahmen wurde ein teilweise adäquates Monitoring (& Evaluation)-System etabliert. Dieses System entsprach den GIZ/IKI Standards. Es diente jedoch in dieser Form nicht der Projektsteuerung oder -evaluation, sondern nur dem Monitoring. Dafür wurde es adäquat genutzt. Die Zwischenberichte sind von der Länge ausreichend und informativ.

3.8 Zusätzliche Fragen

LF8.1: Das Projekt weist prinzipiell ein sehr hohes Replikationspotenzial des Ansatzes und/bzw. der Ergebnisse auf, da es dem Ideal einer Umweltpartnerschaft entspricht, in der die Partnerregierung ihre Interessen voll einbringt. In vielen (IKI-Partner-)Ländern existiert allerdings bereits ein IKI-Projekt, das diese Funktion übernimmt.

Beiträge zum internationalen Klimaregime und/oder dem Kontext des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) aus dem GIZ-Projekt heraus sind nicht dokumentiert.

Der Projektvorschlag beinhaltet die (geplante) Anwendung von innovativen Ansätzen zur Emissionsminderung, Anpassung und/oder Erhalt der Biodiversität durch die chinesische Regierung, die bei der GIZ entsprechende Information über z.B. internationale Best Practice oder eingehende Studien über bestimmte Sachverhalte anforderte. Dies kam insbesondere in der sehr flexiblen Projektstruktur zur Geltung, die nachfragegerecht auf die Anforderungen des Partners eingehen konnte.

Das Projekt trägt nicht zur Verbesserung bzw. Entwicklung von Fähigkeiten zum Monitoring und/oder zur Vorhersage des Klimawandels bei.

LF8.2: Das Budget wurde recht genau getroffen. Die Überschreitung des Projektbudgets liegt bei 1% des Auftragswertes.

LF8.3: Das Zusammenspiel der vier Nachhaltigkeitsebenen (Soziale Verantwortung; Ökologisches Gleichgewicht; Politische Teilhabe; Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) und deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Projekts ist teilweise sichtbar. Es gibt konkrete Beispiele, z.B. in Bereichen wie dem Bodenschutz, die unmittelbar produktivitätserhöhende Wirkungen demonstrieren, sodass sie das Zusammentreffen von ökologischem, sozialem und ökonomischem Nutzen demonstrieren.

LF8.4: Es gab keine Projektstartverzögerungen aufgrund einer verspäteten Unterzeichnung der völkerrechtlichen Absicherung.

LF8.5: Die Frage nach sozialen und ökologischen Safeguards ist für dieses Projekt, das rein auf Wissensaustausch beruhte nicht relevant.

LF8.6: Genderaspekte wurden im in China üblichen Maß berücksichtigt. Bei öffentlichen Veranstaltungen wurde Wert auf die Teilnahme und Repräsentation von Vertreterinnen aller eingeladenen Institutionen gelegt. In der Zukunft könnte jedoch noch ein expliziteres Gendermainstreaming vorgenommen werden.

LF8.7: Es wurden im Laufe des Projektes keine periodischen Projektevaluierungen durchgeführt.

LF8.8: Die Frage zur Eignung des Durchführungskonstrukts zwischen Auftraggeber und Durchführungsorganisation(en) (inkl. UAN) und Vergabe-/Durchführungsrichtlinien für ein effizientes Arbeiten wird zu einem späteren Zeitpunkt und in einem anderen Format von der DO beantwortet.

LF8.9: Das Projekt hatte in erwartungsübertreffendem Maße Einfluss auf die Verbesserung der Kapazitäten, Organisationsentwicklung bzw. auf die Nutzung von Projektprodukten für die Formulierung von Strategien, Gesetzen, etc. Nach Aussagen aller interviewten Projektpartner*innen hat das Projekt ihnen geholfen, ihre Kenntnisse über die Regelungsparadigmen in Deutschland und Europa in den jeweiligen Umweltpolitikfeldern (Wasserschutz, Bodenschutz, Luftschutz, Produktstandards) zu verbessern und sie damit in die Position versetzt, bessere Entscheidungen für China treffen zu können. Konkret sind unter

anderem folgende Politiken betroffen:

- Der Mechanismus für die Evaluierung und regionale Koordination des Luftverschmutzungsvorsorgeplans (Air Pollution Prevention Action Plan Performance Evaluation and Regional Coordination Mechanism)
- Aspekte der Bodenschutzregulierung
- Aspekte des Abwassergenehmigungswesens, und
- Ein gemeinsames Standardabkommen zur Kriterienvergabe für eine Produktgruppe zwischen CEC und RAL

3.9 Ergebnisse der Selbstevaluierung

Die Selbstevaluierung konvergiert weitestgehend mit der Einschätzung der Evaluation, wenn auch die Notenvergabe etwas weniger differenziert erfolgt

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Das Projekt „Deutsch-chinesische Umweltpartnerschaft“ war ein außergewöhnliches Projekt in vielerlei Hinsicht: Es war fokussiert auf eine direkte Regierungspartnerschaft, es unterstützte direkt einen für solche Zusammenarbeiten in China geschaffenen Umweltbeirat und agierte außerordentlich nachfrageorientiert. Auf der anderen Seite befasste es sich kaum mit den Themen, die in der IKI im Vordergrund stehen: Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversität. Damit schneidet es in dieser Evaluierung vor allem bei den Kriterien, die den Beitrag zu den Zieldimensionen der IKI bewerten, wenig vorteilhaft ab, auch wenn die Projekterfolge insgesamt sehr deutlich positiv zu bewerten sind.

Diese bestehen insbesondere in der Etablierung einer guten Basis für die bilaterale Zusammenarbeit im Umweltbereich. Durch die aktive Mitarbeit im und Unterstützung des CCICED als Kernkomponente des Projektes konnte die deutsche Präsenz in diesem wichtigen Beratergremium dauerhaft auf zwei Special Advisors erhöht werden. Damit ist das BMU direkter in die Diskussion der Umweltthemen, die im chinesischen Interesse liegen, eingebunden und kann noch zielgerechter mit deutscher Expertise unterstützen.

Auch die direkte Zusammenarbeit mit verschiedenen chinesischen Regierungsorganisationen und Instituten verlief sehr erfolgreich. Besonders positiv hervorzuheben ist die Vielfalt der Angebote und Aktivitätsformen, förmlicher und informeller Art, die in dieser Zusammenarbeit genutzt wurden. Beide Seiten lernten viel über die Denkweise und die verfolgten Ansätze im Partnerland, auch wenn in diesem Fall zumeist Themenfelder bearbeitet wurde, für die in Deutschland bereits feste Regelungssysteme existierten, während sie in China entwickelt oder verschärft wurden, und auch die Umweltgovernance in China noch einer deutlich stärkeren Entwicklungsdynamik unterlag. Insbesondere auf den Feldern, die mit „klassischer“ Umweltverschmutzung durch industrielle Aktivität, Abwasser, Abfall und nachsorgendem Umweltschutz zu tun haben, war die Zusammenarbeit vom Erfolg gekrönt. Für das BMU können auf dieser Basis folgende Empfehlungen formuliert werden:

- Schaffung einer dauerhaften finanziellen Basis für diese Zusammenarbeit. Ein besonderer Pluspunkt dieses Projektes war seine Fähigkeit, auf die thematischen Bedarfe von China spezifisch einzugehen. Zwar ist es in vielen Umweltpolitikbereichen möglich, einen Bezug zum Schutz globaler Güter herzustellen und damit auch ein IKI-Interesse zu definieren. In diesem Fall wurden die Klimaschutzfragen jedoch im Rahmen eines anderen IKI-Projektes bearbeitet, das mit den klimarelevanten Stakeholdern in den einschlägigen Regierungsinstitutionen (Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (National Development and Reform Commission, NDRC) und Nationale Energiebehörde (National Energy Administration, NEA)) zusammenarbeitete. Damit wurden die IKI-Themen in diesem Projekt, das mit dem Umweltministerium zusammenarbeitete, das zu diesem Zeitpunkt nicht für Klimaschutz wohl aber für Biodiversität zuständig war, nicht bearbeitet. Eine andere Finanzierungsbasis könnte die Zusammenarbeit auch für den Fall sicherstellen, dass China aus der OECD-DAC-Liste entfernt würde. Dafür sollte eine Finanzierungsbasis in Betracht gezogen werden, die unter Umständen nicht notwendigerweise als Öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) qualifizieren muss.

- Einrichten eines Programmes für internationale Umweltzusammenarbeit. Die Erfolge dieses Projektes könnten in angepasster Weise auch in anderen Ländern erzielt werden. Zwar lassen sich viele der konkreten Erfahrungen aus diesem Projekt nur schwer auf andere Länder übertragen. Kaum ein Land hat die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern in Organisationen wie dem CCICED und FECO gebündelt, so dass eine strukturierte Kooperation in den meisten Ländern anders aussehen müsste. Wenige Länder haben eine so klare institutionelle Aufstellung im Umweltministerium und so eindeutige umweltpolitische Prioritäten, die sie den Partnerländern gegenüber klar formulieren können, welche Unterstützung sie aktuell am besten brauchen könnten. Aber das Potenzial zur bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Umweltgovernance ist auch mit anderen Ländern hoch. Neben den Themenfeldern, die im Projekt in China bereits bearbeitet wurden, gibt es auch u.a. naturschutzrechtliche, partizipationsorientierte und vorbeugende Umweltpolitiken, die in vielen Ländern (sowie auch in Deutschland) ausbaufähig wären. Für die bilaterale Zusammenarbeit mit mehreren Partnerländern würde es sich anbieten, bei BMU ein eigenes Förderprogramm zu initiieren.

- Für das BMU eröffnet die Umweltpartnerschaft einen wichtigen Zugang zu Informationen und Stakeholdern aus China. Diese stellen einen Wert an sich dar. Um auf der von diesem Projekt etablierten Basis aufzubauen, ist es wichtig, dass die Finanzierung dafür erhalten bleibt.

An die DO lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Die Auswahl der internationalen externen Experten könnte nach Meinung der Partner*innen verbessert werden. Speziell war es den Interviewpartner*innen aufgefallen, dass einige der Experten bei den deutschen Organisationen unter Dauervertrag zu stehen schienen und daher zum Einsatz kommen, auch wenn sie keine spezielle Expertise für die aktuelle Fragestellung zu haben scheinen.

- Die Bemühungen um die Ausrichtung an den eigentlichen Förderzielen der IKI könnten etwas dezidierter und einfallsreicher sein. Viele der Themen könnten zumindest argumentatorisch mit dem Schutz globaler Güter verbunden werden.

5 ANNEXE

5.1 Abkürzungen

BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBD	Convention on Biological Diversity
CCICED	China Council for International Cooperation on Environment and Development
DAC	Development Assistance Committee
DO	Durchführungsorganisation
EDC	Environmental Development Center
EM	Evaluierungsmanagement
ERC	Emergency Response Center
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FECO	Foreign Cooperation Office
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IKI EPE	IKI-Einzelprojektevaluierung
IKI-M&E	IKI-Monitoring and Evaluation
MEP	Ministry for Environment Protection
NDRC	National Development and Reform Commission
NEA	National Energy Administration
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PRCEE	Policy Research Center for Environment and Economy
SCOPSR	State Commission Office for Public Sector Reform
SEPA	State Environmental Protection Administration
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound Spezifisch, Messbar, Erreichbar, Relevant, Terminiert
THG	Treibhausgase
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
WWF	World Wide Fund for Nature
ZUG	Zukunft-Umwelt-Gesellschaft gGmbH

5.2 Aufstellung der Outcomes/Outputs

Ziel	Indikator	Erreichungsgrad
Outcome 1: Der deutsch-chinesische strategische Umweltdialog zur Politikentwicklung und -umsetzung in den Bereichen Umweltschutz sowie klima- und ressourcenschonende Konsum- und Produktionsmuster ist intensiviert.	BMU und MEP haben im Rahmen des deutsch-chinesischen strategischen Umweltdialogs drei Vereinbarungen zu umwelt- und klimarelevanten Themen getroffen.	167%

Ziel	Indikator	Erreichungsgrad
	Jährlich findet mindestens ein deutsch-chinesischer Expertendialog zu für beide Seiten relevanten Themen der Zusammenarbeit im Umwelt- und Klimaschutz statt.	>100%
Outcome 2: Erfahrungen mit erfolgreichen deutschen und europäischen umweltpolitischen Regelungskonzepten in den Bereichen Luft- und Wasserreinhaltung sowie Sicherheit von Chemieanlagen und Verringerung der Schwermetallbelastung (insbesondere Quecksilber) werden von chinesischen Experten in der Konzeption, der Formulierung und im Vollzug des chinesischen Umweltrechts genutzt.	Zu drei Einzelthemen des deutsch-chinesischen strategischen Umweltdialogs sind internationale Erfahrungen in chinesischen Entwürfen für Gesetze oder Richtlinien berücksichtigt.	>100%
Outcome 3: Die Harmonisierung ausgewählter Kriterien des deutschen (Blauer Engel) und chinesischen (China Environmental Labelling Programme) Umweltzeichens, die im Hinblick auf die geforderte Energie- und Ressourceneffizienz der ausgezeichneten Produkte dazu beitragen klimaschädliche Emissionen zu verringern, ist vorangetrieben.	Kriterien für drei Produktgruppen im Bereich Umweltschutz und Klimafreundlichkeit in China und Deutschland sind harmonisiert.	33%
Outcome 4: Die chinesischen Behörden sind besser in die Lage versetzt, durch die Verringerung und Vermeidung von Verschmutzung durch Abfall und Schwermetalle, eine ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen.	Ein Mechanismus zur technischen Unterstützung und zur Koordinierung und Verbreitung der Ergebnisse der acht Pilotprojekte aus Lot 1-3 ist aufgebaut	100%
Output 1: Im Rahmen des Politikdialogs sowie dem strategischem Umweltdialog wird das chinesische Umweltministerium (MEP) zu Fragen der Umwelt- und Klimapolitik beraten sowie fachlich und technisch unterstützt	In deutsch-chinesische Workshops oder Konferenzen zu ausgewählten Fachthemen im Kontext von Green and Low Carbon Economy und Klimaschutz, mit der Beteiligung des BMU und MEP, werden Studien und Fachinputs erarbeitet	100%
	Der deutsch-chinesische Fachdialog wird strukturiert	100%
	Für die Ausarbeitung von Politikansätzen bzw. Regelungsentwürfen wird begleitend Expertenunterstützung angeboten	100%

Ziel	Indikator	Erreichungsgrad
	Es werden Studienreisen durchgeführt, die dem Kennenlernen konkreter Anwendungen und erfolgreicher Praxisbeispiele des Klimaschutzes dienen	100%
	In begrenztem Maße werden kleinere Pilotanwendungen für relevante klimafreundliche Regelungsansätze durchgeführt und deren Ergebnisse in den Dialogprozess zurückgespeist	0%
	Die Organisation und Durchführung des 5. deutsch- chinesischen Umweltforums wird unterstützt	100%
	Das Projekt wird den Dialog zu den Rahmenbedingungen für die Anwendung von Umwelttechnologien unterstützen, die die Transformation zu einer Green and Low Carbin Economy und die Minderung klimaschädlicher Emissionen ermöglicht	100%
Output 2: Zunehmende Annäherung Chinas und Deutschlands im Bereich Umwelt- und Klimakennzeichnung wird gefördert	Gezielte Beiträge von Experten, Fachaustausch zwischen Institutionen und gemeinsame Arbeitssitzungen	100%
	Hospitationen zwischen für die Kriteriendefinition und Zertifizierung verantwortlichen Institutionen zur Unterstützung bestehender Kooperationsbeziehungen	100%
	Erzielte Harmonisierungen werden durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in beiden Ländern bekannt gemacht	0%
Output 3: Die Leistungen der deutschen und internationalen Experten bei der Entwicklung von Politikempfehlungen in Task Forces und bei Special Policy Studies sind von den spezifischen Arbeitsgruppen des CCICED hinsichtlich einer nachhaltigen und kohlenstoffarmen Entwicklung Chinas genutzt.	Mindestens vier Task Forces oder Special Policy Studies sind während der laufenden Phase V des CCICED (2012-2016) vom Projekt mit deutscher und/oder internationaler Expertise bei der Entwicklung von Politikempfehlungen unterstützt.	>100%
	Der deutsche/internationale Beitrag ist in den für den Staatsrat ausgearbeiteten Politikempfehlungen berücksichtigt.	100%

5.3 Theory of change

Es sind keine Angaben zur Theory of change getätigt worden.