

IKI Projektevaluierungsbericht Nr. P 133

Mechanismus zur Vergabe von Umweltkennzeichen in Afrika

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



arepo consult

CEvalGmbH

FAKT Consult for Management,
Training and Technologies

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS

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	4
Project description	4
Evaluation findings	4
Lessons learned and recommendations	5
1 PROJEKTBSCHREIBUNG	6
1.1 Rahmenbedingungen und Bedarfsanalyse	6
1.2 Interventionsstrategie und/oder Theory of change	6
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	12
3.5 Nachhaltigkeit	13
3.6 Kohärenz, Komplementarität und Koordination	13
3.7 Projektplanung und -steuerung	14
3.8 Zusätzliche Fragen	15
3.9 Ergebnisse der Selbstevaluierung	17
4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	18
5 ANNEXE	20
5.1 Abkürzungen	20
5.2 Aufstellung der Outcomes/Outputs	21
5.3 Theory of change	22

ZUSAMMENFASSUNG

Projektsignatur		09_I_131_Afrika_G_Eco Labelling Mechanism	
Projekttitel		Mechanismus zur Vergabe von Umweltkennzeichen in Afrika	
Partnerland		Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe , Ghana, Mauritius , Senegal, Südafrika, Nigeria	
Durchführungsorganisation		Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	
Politischer Projektpartner		African Regional Organisation for Standardisation (ARSO)	
Projektbeginn	18.12.2009	Projektende	31.03.2019
Fördervolumen IKI	4.472.979,00 €	Fördervolumen anderer Quellen	0,00 €

Projektbeschreibung

Das Projekt baute auf Potentiale in der nachhaltigen Gestaltung afrikanischer Produkte und Dienstleistungen. Nachhaltige Produktionsweisen, insbesondere in Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei/Aquakultur und Tourismus, sollten langfristig Beiträge zur Klimawandelanpassung und -minderung leisten. Outcome des Vorhabens war die Einrichtung eines afrikanischen Umweltlabels (EcoMark Africa, EMA), das Vermarktungsmöglichkeiten nachhaltiger Produkte/Dienstleistungen verbessert und Anreize für emissionsmindernde sowie an den Klimawandel angepasste Produktionsweisen schaffen sollte. Dies sollte über die folgenden drei Outputs erreicht werden: 1. Der afrikanische Umweltlabel Mechanismus (African Eco-labelling Mechanism, AEM) sollte eine funktionierende Organisationsstruktur erhalten und institutionell und rechtlich abgesichert sein. 2. Ein Zertifizierungssystem sollte entwickelt und die Kapazitäten zur Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards in nationalen Akkreditierungseinrichtungen und nationalen Standardbehörden sollten in mindestens fünf Ländern erhöht sein. 3. Produkte und/oder Dienstleistungen sollten mit dem EMA-Label versehen sein.

Hierzu arbeitete die Durchführungsorganisation (DO), die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, mit den Implementierungspartnern (IP) Afrikanische Normungsorganisation (African Organisation for Standardisation, ARSO), dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP), dem Afrikanischen Runden Tisch für nachhaltige/n Konsum und Produktion (African Roundtable on Sustainable Consumption and Production, ARSCP) und der Afrikanischen Umweltministerkonferenz (African Ministerial Conference on the Environment, AMCEN) zusammen. ARSO war zudem die politische Partnerorganisation. Die direkte Zielgruppe des Projektes waren afrikanische Zertifizierungs-, standardsetzende und Akkreditierungsorganisationen. Afrikanische Produzent*innen und Dienstleistungsanbieter*innen sollten letztlich von dem Projekt profitieren.

Ergebnisse der Evaluierung

Das Projekt hatte einen Fokus auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Es leistete Beiträge zum 10-Jahres-Rahmenprogramm zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern der Vereinten Nationen (10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns, 10 YFP) sowie zu verschiedenen Millenniums Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) und Nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs). Über die breite Implementierung von EMA konnten indirekte Beiträge zur Klimawandelanpassung und -minderung erwartet werden, diese liegen jedoch weit außerhalb des Projektrahmens. Im internationalen Rahmen war das Projekt somit sehr relevant, wies zu den Zielen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) jedoch nur begrenzten Bezug auf.

Das Projekt wurde teilweise kosteneffizient umgesetzt und war in Bezug auf die angestrebten Outputs sehr effektiv. Alle Output-Indikatoren wurden erreicht, teilweise sogar übererfüllt. Das Outcome hingegen erscheint wenig realistisch im vorgesehenen Zeitrahmen (ursprünglich drei Jahre). Keiner der beiden Outcome-Indikatoren wurde trotz mehrfacher Verlängerung bis auf 9,5 Jahre Laufzeit vollständig erreicht. Die Projektergebnisse werden bis heute vom politischen Partner genutzt und, sofern möglich, mit eigenen finanziellen Mitteln weiter vorangetrieben. Inhaltlich bestand Kohärenz und Komplementarität zu Vorhaben anderer Geber und der Afrikanischen Union (African Union, AU). Über die Gesamtlaufzeit war die

Kooperation und Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen ausreichend, wobei besonders in der Projektplanung u.a. diesbezüglich Unzulänglichkeiten erkennbar sind. Die Outcome-Indikatoren sind nur bedingt spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitgebunden (specific, measurable, achievable, relevant and time-bound, SMART), institutionelle und ökonomische Risiken wurden nicht adäquat erkannt und berücksichtigt und die Kooperationsstrategie mit der politischen Partnerorganisation und dem IP UNEP war anfangs wenig erfolgreich.

Lessons learned und Empfehlungen

Aus der Analyse gehen einige Lernerfahrungen hervor. So beruhen Interventionen im Bereich von Nachhaltigkeitsstandards für Produkte/Dienstleistungen auf Angebot und Nachfrage. Für einen erfolgreichen Ansatz sind beide Seiten gleichermaßen entscheidend. Des Weiteren ist die Mitnahme des politischen Partners und weiterer Akteure, die bereits in die Projektentwicklung involviert waren, ein entscheidender Schlüsselfaktor für die Verantwortungsübernahme und aktive Beteiligung dieser. Für ein erfolgreiches Projekt brauchen alle Projektpartner ein gemeinsames Zielverständnis und dieses muss in einer gemeinsam definierten und akzeptierten Strategie festgelegt sein.

Aufgrund der Analyse ergibt sich für die IKI/das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) die Empfehlung, nicht ohne Absprache mit antragstellenden Organisationen weitere/andere Projektpartner hinzuziehen. Besonders Änderungen zur DO sollten klar begründet mit allen beteiligten Organisationen abgestimmt werden. Des Weiteren sollte genau geprüft werden, inwieweit ein Projekt die IKI-Ziele unterstützt, Projektergebnisse sich institutionell/personell/finanziell nach Projektende über die Partnerorganisation tragen und inwieweit messbare Wirkungen in der Projektlaufzeit erreicht werden, die die internationale Sichtbarkeit der IKI unterstützen. Zudem sollte bei einem solch umfangreichen Projekt (lange Laufzeit und mehrere Sektoren) ein erweitertes Evaluierungsdesign in Betracht gezogen werden.

Für die DO ergibt sich als Empfehlung, realistische Outcomes unter Berücksichtigung des angegebenen Zeitrahmens zu planen und hierfür SMART-formulierte Indikatoren zu wählen. Des Weiteren sollte ein gemeinsames Verständnis des Ziels sowie der Rollen mit den beteiligten Organisationen sichergestellt und eine nachhaltige Strategie entwickelt werden, über die sich erarbeitete Projektergebnisse nach Projektende tragen können. Im Kontext von Nachhaltigkeitsstandards ist hierbei die Nachfrageseite zu beachten.

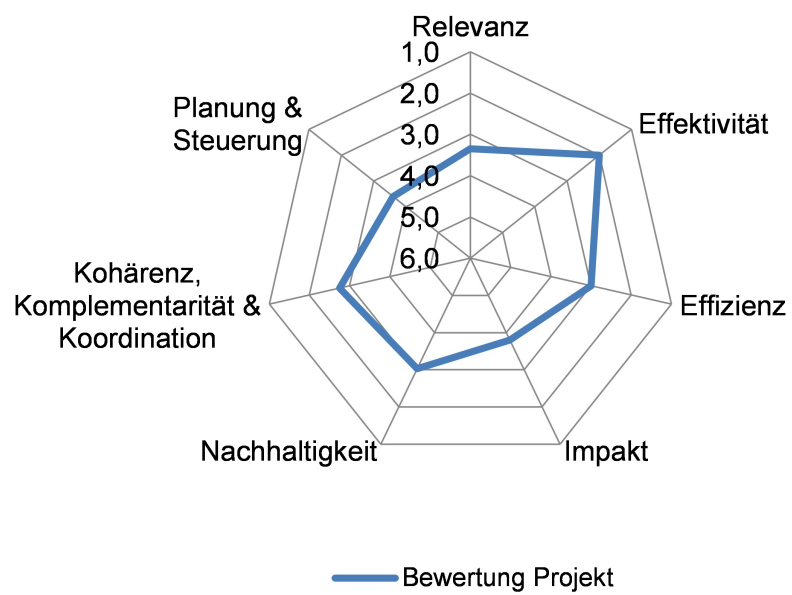


Abbildung 1: Netzdiagramm

SUMMARY

Project number		09_I_131_Afrika_G_Eco Labelling Mechanism	
Project name		African Eco-Labelling Mechanism	
Country of implementation		Rwanda, Kenya, Cameroon, Zimbabwe , Ghana, Mauritius , Senegal, South Africa, Nigeria	
Implementing agency		Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	
Political project partner		African Regional Organisation for Standardisation (ARSO)	
Project start	18.12.2009	Project end	31.03.2019
Project IKI budget	€4,472,979.00	Project budget from non-IKI sources	€0.00

Project description

The project built on potentials of sustainable African products and services. Sustainable production methods, especially in agriculture, forestry, fisheries/aquaculture and tourism, were to make long-term contributions to climate change adaptation and mitigation. The aim of the project was to establish an African eco-label (EcoMark Africa, EMA) aiming to improve marketing opportunities for sustainable products/services and to create incentives for emission-reducing and climate change-adapted production methods (outcome). This was to be achieved through the following three outputs: 1. The African Eco-labelling Mechanism (AEM) should have a functioning organisational structure and be institutionally and legally secured. 2. A certification system was to be developed and the certification capacities of national accreditation institutions and standard/norm authorities were to be increased in at least five countries. 3. Products and/or services should be labelled with the EMA label.

To this end, the implementing organisation (Durchführungsorganisation, DO), Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, worked with the implementing partners (IP) African Organisation for Standardisation (ARSO), United Nations Environment Program (UNEP), African Roundtable on Sustainable Consumption and Production (ARSCP) and African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN). ARSO was also the political project partner. The direct target group of the project were African certification, standard setting and accreditation organisations. African producers and service providers were to ultimately benefit from the project.

Evaluation findings

The project focused on sustainable consumption and production patterns. Through the widespread implementation of EMA, indirect contributions to climate change adaptation and mitigation are plausible but are far beyond the project scope. The project contributed to the United Nations 10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns (10 YFP) as well as to various Millennium Development Goals (MDGs) and Sustainable Development Goals (SDGs). It was therefore very relevant in the international context, but only of limited relevance in relation to the goals of the International Climate Initiative (Internationale Klimaschutzinitiative, IKI).

The project was partly implemented in a cost-efficient manner and was very effective in terms of the targeted outputs. All output indicators were achieved, and in some cases even exceeded. The outcome, however, does not seem very realistic in the timeframe envisaged (originally three years). Neither of the two outcome indicators was fully achieved despite multiple extensions up to 9.5 years of duration. The project results are still being used by the political partner today and, where possible, are being further advanced with own financial resources. In terms of content, there was coherence and complementarity with projects of other donors and the African Union (AU).

Cooperation and coordination with national ministries and stakeholder groups was adequate over the entire duration of the project, though inadequacies also in this regard are particularly evident in project planning. The outcome indicators are only partly specific, measurable, achievable, relevant and time-bound (SMART), the framework conditions with regard to institutional and economic risks were not adequately recognised and taken into account, and the cooperation strategy with the political partner and the IP,

UNEP, was hardly successful at the beginning.

Lessons learned and recommendations

Some lessons learnt emerge from the analysis. For example, interventions in the field of sustainability standards for products/services are based on supply and demand. For a successful approach, both sides are equally crucial. Furthermore, the involvement of the political partner and other stakeholders who have already been involved in project development is a key factor for their ownership and active participation. For a successful project, all project partners also need a common understanding of the objectives and this must be laid down in a jointly defined and accepted strategy.

Based on the analysis, it is recommended to the IKI/ the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, BMU) not to involve additional/ other project partners without consultation with the applicant organisations. Changes to the implementing organisation in particular should be agreed unanimously and clearly justified with all organisations involved. Furthermore, it should be closely examined to what extent a project supports the IKI goals, in how far project results can institutionally/personally/financially be carried over the partner organisation after the end of the project, and to what extent measurable impacts are achieved during the project period, which ultimately supports the international visibility of the IKI. In addition, for such a large project (long duration and multiple sectors), an extended evaluation design should be considered.

For the DO, the recommendation is to plan realistic project objectives (outcome) taking into account the given timeframe and to choose SMART-formulated indicators for this. Furthermore, a common understanding of the goal and the roles of the participating organisations should be ensured among project partners and a strategy should be developed, through which project results can be sustained after the end of the project. In this context, the demand for certified products/services must be taken into account when working with sustainability standards.

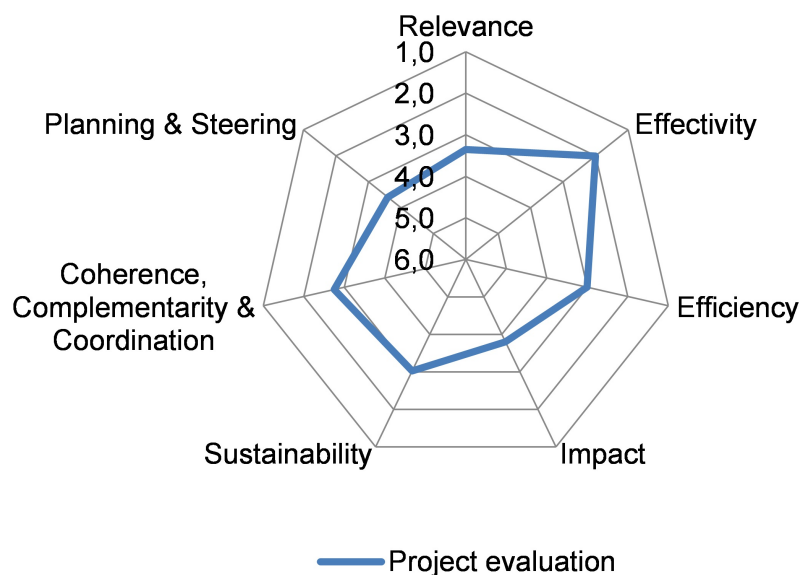


Figure 1: Spider web diagram

1 PROJEKTBESCHREIBUNG

1.1 Rahmenbedingungen und Bedarfsanalyse

Zu Zeiten der Projektkonzeption konnten afrikanische Betriebe am wachsenden Markt klima-, umwelt- und sozialverträglicher Produkte nur marginal profitieren. Nachhaltigkeitsstandards waren als wirksame Instrumente identifiziert, um nachhaltige Produktionsweisen in die Breite zu tragen und so u.a. zur Minderung von Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beizutragen. Es wurden Potentiale für die Produktion wie auch den Absatz nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen in Afrika gesehen. Gleichzeitig war der Informationsstand und die Sensibilität bezüglich nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen wenig ausgeprägt. Das Projekt wollte hier ansetzen und Produkte und Dienstleistungen über ein afrikanisches Umweltlabel (EcoMark Africa, EMA) stärken. Hierzu arbeitete die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH als Durchführungsorganisation (DO) besonders mit der Afrikanischen Normungsorganisation (African Organisation for Standardisation, ARSO) zusammen, die gleichzeitig politischer und Implementierungspartner (IP) war. Weitere wichtige Akteure waren das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP), der Afrikanische Runde Tisch für nachhaltige/n Konsum und Produktion (African Roundtable on Sustainable Consumption and Production, ARSCP) und die Kommission der Afrikanischen Union (African Union Commission, AUC) besonders die Afrikanische Umweltministerkonferenz (African Ministerial Conference on the Environment, AMCEN), die alle als IP vorgesehen waren.

Die direkte Zielgruppe des Projektes waren afrikanische Zertifizierungsorganisationen, standardsetzende Organisationen, Akkreditierungsorganisationen und Umweltinstitutionen wie ARSCP. Afrikanische Produzent*innen und Dienstleistungsanbieter*innen sollten letztlich von dem Projekt profitieren.

Von Dezember 2009 bis März 2019 arbeitete das Projekt mit einem Budget von 4.472.979 Euro (EUR) in den Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Aquakultur/Fischerei und Tourismus afrikaweit, wobei direkte Aktivitäten nur in Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe und Ghana durchgeführt wurden.

1.2 Interventionsstrategie und/oder Theory of change

Das Projekt arbeitete daran, den afrikanischen Umweltlabel-Mechanismus (African Eco-labelling Mechanism, AEM) geschäftsfähig zu etablieren und darüber bessere Vermarktungsmöglichkeiten nachhaltiger Produkte sowie Anreize für klimaschonende und an den Klimawandel angepasste Produktionsweisen zu schaffen (Outcome). Die Erreichung des Outcomes setzte sich über die Verankerung von AEM in mindestens zehn ARSO-Mitgliedsländern sowie die Nachfrage nach EMA-zertifizierten Produkten zusammen. Dies sollte über die folgenden drei Outputs erreicht werden:

1. Das AEM hat eine funktionierende Organisationsstruktur und ist institutionell und rechtlich abgesichert.
2. Ein Zertifizierungssystem ist entwickelt und die Kapazitäten zur Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards in nationalen Akkreditierungseinrichtungen und nationalen Standardbehörden sind in mindestens fünf Ländern erhöht.
3. Produkte und/oder Dienstleistungen sind mit dem EMA-Label versehen.

Output 1 beinhaltete die Erarbeitung einer Verwaltungsstruktur und eines Geschäftsplans für AEM, Output 2 hatte einen Fokus auf die Entwicklung eines Zertifizierungssystems und entsprechender Kapazitäten und Output 3 baute auf die Zertifizierung von Produkten und Dienstleistungen sowie auf die Kooperation mit bestehenden Standardsystemen.

Der angestrebte Impact des Projektes war eine erhöhte Ressourceneffizienz z.B. über eine verringerte Abholzungs- oder Biomasseverbrennungsrate oder eine gesteigerte Energieeffizienz.

2 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODOLOGIE

2.1 Evaluierungsdesign

Die Evaluierung dieses Einzelprojektes ist eine ex-Post Evaluierung knapp zwei Jahre nach Projektende und folgt dem standardisierten Evaluierungsdesign der Internationalen Klimaschutzinitiative (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 Deskstudie zunächst die Projektdokumentation herangezogen, auf deren Basis sich weiterführende Fragestellungen ergaben.

Bei der vorliegenden Deskstudie wurden die Dokumentationsinhalte anhand von weiterführender Analyse mittels Triangulation und Interviews mit zwei Vertreter*innen der DO, einer Vertreter*in der politischen Partnerorganisation und einer Vertreter*in der Zielgruppe ergänzt. Weitere Interviews mit Zielgruppenvertreter*innen wurden durch die Evaluator*in angefragt, konnten jedoch wegen Nichterscheinens bzw. anschließend nicht erfolgter Rückmeldung nicht durchgeführt werden.

Außerdem wurde eine individuelle Literaturrecherche vor allem zu den Kriterien Relevanz (Kapitel 3.1) und Effektivität (Kapitel 3.2) durchgeführt.

2.3 Datenquellen und -qualität

Die geltenden Hinweise zur wirkungsorientierten Projektplanung und zum Monitoring der IKI sowie die IKI-Förderinformationen wurden mit einbezogen. Die Datenqualität wird als befriedigend beurteilt. Für die vorliegende Evaluierung lag eine umfangreiche Dokumentation vor. Dennoch fehlten eine Schlussrechnung über die Gesamtlaufzeit wie auch Monitoring- & Evaluationsdaten (siehe LF3.1 und LF7.2). Das Erinnerungsvermögen der Interviewteilnehmer*innen war knapp zwei Jahre nach Projektende gut. Gleichwohl wurde das Projekt mehrfach verlängert und hatte insgesamt eine Laufzeit von neuneinhalb Jahren. Bis auf eine Interviewpartner*in war keine der interviewten Personen von Anfang bis Ende dabei. Mit der Erarbeitung eines afrikaweiten Umweltlabels in mehreren Sektoren (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei/Aquakultur und Tourismus) hatte das Projekt einen großen regionalen wie auch einen breiten sektoralen Ansatz. Die lange Laufzeit von über neun Projektjahren wie auch der umfangreiche Projektansatz spiegeln sich in einer Fülle an Projektdokumenten (z.B. Back to Office Reports, Zwischenevaluierung, Planungsmissions- und Finanzprüfungsbericht (2017-2019), verschiedene Rahmenkonzepte, Projektkurzbeschreibungen, Präsentationen, Besprechungsprotokolle sowie neun Änderungsangebot(e) (ÄA)) wider. Im Vergleich zu dieser Datenfülle mangelte es in der Relation an Interviewpartner*innen, um eine angemessene Triangulation der Ergebnisse zwischen unterschiedlichen Quellen (Dokumente und Interviews) zu gewährleisten.

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 %	2,0
	1.3 Relevanz des Projekts für die Zielgruppe	15 %	3,0
Gesamtnote der Relevanz			3,4

LF1.1: Das Projekt war dem Förderbereich I, der Minderung von Treibhausgasemissionen zugeordnet, Emissionsreduktion(en) (ER) wurden im Projektrahmen jedoch nicht angestrebt. Outcome des Projektes war die Entwicklung eines afrikanischen Umweltlabels, das Vermarktungsmöglichkeiten nachhaltiger Produkte verbessert und Anreize für emissionsmindernde und an den Klimawandel angepasste Produktionsweisen schaffen sollte. Das Projekt hatte einen Fokus auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster über den Ansatz der Politikberatung. Ein indirekter Beitrag zu ER über ein breitflächig implementiertes Umweltlabel ist plausibel, liegt jedoch weit außerhalb des Projektrahmens. Zudem war das angestrebte afrikanische Umweltlabel nicht als Klimalabel gedacht. Über definierte Kriterien in den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei/Aquakultur, Tourismus und Forstwirtschaft sollten, neben anderen Effekten, langfristig auch Klimawirkungen (Anpassung und Minderung) erzielt werden.

Das Projekt ist nur bedingt dem Themenfeld 'Entwicklung und Realisierung nationaler und lokaler Minderungsstrategien sowie sich selbst tragender klimafreundlicher Märkte' der IKI-Förderrichtlinien 2009 zuzuordnen. Über eine gesteigerte Ressourcen- und Energieeffizienz durch die Etablierung eines Umweltlabel (siehe Kapitel 1.2) können langfristig, das heißt außerhalb der geplanten Projektdauer, potenziell ER/Anpassungseffekte in der Herstellung von Produkten und/oder der Erbringung von Dienstleistungen erzielt werden. Ein sich selbst tragender klimafreundlicher Markt ist dadurch jedoch nicht realisierbar. Zudem sollten laut der Förderrichtlinien nur Projekte mit klar definierten Outcomes bzw. Outputs gefördert werden, die innerhalb der Laufzeit erreicht und nachgeprüft werden können.

Das Projekt ist weder von der IKI geförderten Themenfeldern gut zuzuordnen, noch entsprach es den Förderungsvoraussetzungen bezüglich der Erreichbarkeit der IKI-Ziele innerhalb der veranschlagten Laufzeit (siehe LF2.1). Dies führt zu einem geringen Bezug zu den IKI-Förderrichtlinien von 2009 wie auch einer geringen Klimarelevanz, auch wenn die entwicklungspolitische Relevanz eines afrikanischen Umweltlabels als hoch einzuordnen ist (siehe u.a. LF1.2).

LF1.2: Die Entscheidung für EMA wurde bereits 2007 auf der AMCEN getroffen. Das Projekt stimmte zudem mit dem Zehn-Jahres-Rahmenprogramm zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern der Vereinten Nationen (10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns, 10 YFP) überein. Des Weiteren unterstützte es die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) 7 und 8, 'Ökologische Nachhaltigkeit' und 'Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung'. Das geplante Umweltlabel sollte in den Sektoren Landwirtschaft, Tourismus, Fischerei und Forstwirtschaft etabliert werden. Nachhaltige Produktionsweisen in diesen Sektoren bergen Möglichkeiten zur Klimawandelanpassung wie auch zur Emissionsminderung. Besonders über eine erhöhte Ressourceneffizienz und in den Standards definierte Kriterien zu z.B. Abholzung, Abbrennen von Biomasse und Düngemittelsatz und -management waren Emissionsminderungen angestrebt (siehe Kapitel 1.2). Dies unterstützt Ansätze des internationalen Klimaregimes, obgleich die tatsächliche Umsetzung der Kriterien und die damit verbundene Wirkungsentfaltung außerhalb des Projektrahmens liegen. Alles in allem stimmt das Projekt trotz dieser Systemgrenze mit internationalen Strategien überein und greift die Entscheidung der AMCEN von 2007 auf, was auf Relevanz des Themas im afrikanischen Kontext hindeutet.

LF1.3: Die Zielgruppe des Projektes waren afrikanische Zertifizierungsorganisationen, standardsetzende Organisationen, Akkreditierungsorganisationen und Umweltinstitutionen wie der ARSCP. Afrikanische Produzenten und Dienstleistungsanbieter sollten letztlich von dem Projekt profitieren. Es gibt viele Zertifizierungssysteme und laut Originalprojektvorschlag von 2009 sollten besonders private Standards und Labels, wie z.B. Fairtrade, über ein Benchmarking-System unter dem EMA-Label anerkannt werden.

Letztlich sollte dies den Zertifizierungsaufwand und die Kosten begrenzen und gleichzeitig ein eigenes afrikanisches Label ermöglichen. Dies lag laut Projektvorschlag (PV) und Interviews besonders im Interesse der Akkreditierungs- und standardsetzenden Organisationen. Produzent*innen und Dienstleister*innen, wie z.B. Hotels, waren eher an einer Reduktion von Zertifizierungskosten und -aufwand interessiert. Allerdings ist deren Interesse an Zertifizierung an eine konkrete Nachfrage gekoppelt. Nur wo ein Markt für eine Zertifizierung besteht, und diese nachgefragt wird, sind Produzent*innen und Dienstleister*innen auch tatsächlich daran interessiert, zertifiziert zu werden. Die Nachfrage auf der Marktseite nach zertifizierten Produkten unter EMA war zu Projektbeginn unklar, ebenso inwieweit bestehende Zertifizierungen hierunter anerkannt werden könnten (oder andersherum). Dementsprechend war die Akzeptanz auf Ebene der Zielgruppe teilweise gegeben, auf Ebene der finalen Nutznießer eher in ausreichendem Maße.

3.2 Effektivität

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Effektivität	2.1 Realistische Outcomes aus heutiger Sicht	-	5,0
	2.2 Grad der Erreichung der Outcomes	50 %	3,0
	2.3 Grad der Erreichung der Outputs	50 %	1,0
Gesamtnote Effektivität			2,0

LF2.1: Das angestrebte Outcome des Projektes war, den AEM geschäftsfähig zu etablieren und darüber bessere Vermarktungsmöglichkeiten für nachhaltige Produkte und Anreize für klimaschonende und an den Klimawandel angepasste Produktionsweisen zu schaffen. Das Projekt begann im Dezember 2009 und war bis November 2012 geplant. Die Personalbesetzung dauerte länger als erwartet und es konnte keine Einigung zur Strategie des Umweltlabels zwischen der DO und dem politischen Partner erzielt werden. Der politische Partner und IP, die afrikanische Normungsorganisation ARSO, arbeitet vorwiegend mit Normen, vergleichbar mit den Normen der Internationalen Organisation für Normung (International Organisation for Standardization, ISO). Diese Normen stellen Richtwerte dar, ohne notwendigerweise ein komplettes Implementierungssystem dahinter vorzuhalten. In der ursprünglichen Projektkonzeption schlug die DO aber ein afrikanisches Anerkennungssystem (Benchmarking) für private Standards vor, unter dem existierende Zertifizierungen wie Fairtrade oder Rainforest Alliance anerkannt werden konnten. Diese operieren gänzlich anders und bauen auf eigene Implementierungs-, Zertifizierungs- und Akkreditierungsprozesse auf. Im Rahmen eines Antrags auf Verlängerung und Folgefinanzierung bis Januar 2015 wurde die Strategie des Projektes von einem Benchmarking-System hin zu eigenen zertifizierbaren Standards gewechselt.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die DO und der politische Partner hier unterschiedliche Vorstellungen hatten (eigene Standards oder Normen vs. Benchmarking-System) und dies nur zögerlich erkannt wurde. Neben anderen Gründen führte dies zu Verzögerungen in der Projektimplementierung, so dass das Projekt über mehrere Änderungsanträge bis Ende März 2019 lief. Mit dem ÄA von 2016 ging die Rolle der DO vorwiegend an ARSO über. Differenzen über Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse im Steuerungsgremium des AEM, dem Vorstand (Executive Board, EB), der DO und der ARSO und anderen beteiligten Organisationen wie z.B. UNEP führten immer wieder zu Differenzen und neuen Vorschlägen für die Ausrichtung und Organisationsstruktur. Rückblickend erscheint es unrealistisch, innerhalb von drei Jahren (2009 - 2012, ursprüngliche Laufzeit) ein afrikaweites Benchmarking-System zu etablieren. Im Prozess umzuschwenken und in weiteren drei Jahren (2012 - 2015) ein eigenes Standardsystem mit Implementierungs- und Zertifizierungsstruktur zu entwickeln, zu implementieren und bessere Vermarktungsmöglichkeiten zu schaffen, scheint ebenfalls unrealistisch. Keiner der beiden Outcome-Indikatoren wurde laut der Evaluationsergebnisse vollständig erreicht (siehe LF2.2). Nach 9,5 Jahren Laufzeit und etwa 4,5 Millionen EUR Budget deutet dies ebenfalls auf ein wenig realistisches Outcome hin.

LF2.2: Das Outcome laut letztem ÄA basierte auf zwei Indikatoren: zum einen sollte AEM in zehn ARSO Mitgliedsländern geschäftsfähig und das EMA-Label bei Schlüsselakteuren im Privatsektor bekannt und nachgefragt sein (1), zum anderen sollte die Nachfrage nach Produkten/Dienstleistungen, die das EMA-Label führen, um 100% höher sein als nach ähnlichen Produkten/Dienstleistungen (2). Laut Schlussbericht (SB) haben in 2018 sechs staatliche Zertifizierungsorganisationen in Nigeria, Senegal, Simbabwe, Kenia, Mauritius, Algerien und eine private Organisation in Südafrika, die Afrikanische Organisation für Zertifizierung (African Organisation for Certification, AOC), die Lizenzvereinbarung zur Zertifizierung der EMA-Standards unter ARSO unterzeichnet. Dies spricht für eine Nachfrage auf Ebene

afrikanischer Zertifizierungs- und Standardorganisationen (direkte Zielgruppe). Inwieweit EMA bei Akteuren im Privatsektor bekannt ist und nachgefragt wird, konnte im vorgegebenen Evaluationsrahmen nicht evaluiert werden (siehe Kap.2.2). Zudem ist der Indikator im zweiten Aspekt nicht spezifisch genug, so dass unklar bleibt, was ein Schlüsselakteur ist (siehe LF7.1). In allen vier Interviews wurde betont, dass die Akzeptanz von EMA bei Unternehmen und das Konsumentenwissen bislang nicht ausreiche und hier weitere Maßnahmen erforderlich seien. Aufgrund dieser Informationslage schließt die Evaluator*in auf eine Teilerreichung des Outcome-Indikator 1.

Laut einer vom Projekt durchgeführten Umfrage in 2017 hatten 14 ARSO-Mitgliedsstaaten Interesse an EMA. Die Nachfrage unter den Mitgliedsstaaten nach ähnlichen Produkten/Dienstleistungen ist der Evaluator*in nicht bekannt. Laut Interviewaussagen wird die Nachfrage nach Produkten/Dienstleistungen mit Umweltlabel vom finalen Käufer*innen (z.B. Konsument*innen) generiert. Diese Nachfrage scheint bislang kaum zu bestehen. Die Ermittlung eines Zielerreichungsgrads ist anhand der Datenlage und wegen des unspezifischen Indikators nicht möglich. Aufgrund der Erreichung der Output-Indikatoren (siehe LF2.3) sowie den Hinweisen zur Zielerreichung der Outcome-Indikatoren geht die Evaluator*in davon aus, dass das Outcome teilweise erreicht wurde.

LF2.3: Die geplanten Outputs wurden alle durch das Projekt erreicht und teilweise sogar übertroffen. Um für das AEM eine funktionierende Organisationsstruktur zu schaffen und es institutionell und rechtlich abzusichern (Output 1), wurde es unter dem ARSO Konformitätsbewertungsausschuss (Conformity Assessment Committee, CACO) in ARSO integriert. Hierfür wurden Finanzierungs-, Personal- und Verfahrensregelungen der AEM entwickelt und final beschlossen und ein Beratungsausschuss konstituiert. Das EMA-Label, eingetragen im Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (European Union Intellectual Property Office, EUIPO) und bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organisation, WIPO), wurde auf ARSO übertragen, so dass nationale Standardbüros rechtlich befähigt waren, EMA zu implementieren. Zur Entwicklung eines Zertifizierungssystems und der Kapazitäten zur Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards in nationalen Akkreditierungseinrichtungen und nationalen Standardbehörden (Output 2) wurden Zertifizierungsprozesse und -systeme entwickelt, die Trainingsbedarfe hierfür in neun Ländern (Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe, Ghana, Mauritius, Senegal, Südafrika, Nigeria) analysiert und letztlich Trainings in Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe und Ghana durchgeführt. Trainings fanden zu den vier EMA Standards für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei/Aquakultur und Tourismus, die im Entwurf bereits in der ersten Projektphase (2009 - 2012) entwickelt wurden, statt. Um Produkte und/oder Dienstleistungen mit dem EMA-Label zu versehen (Output 3), wurden insgesamt 37 Unternehmen zu EMA geschult (angestrebt waren zehn Unternehmen, Zielerreichungsgrad: 370%) und beraten sowie ein Memorandum of Understanding für ein Benchmarking-System mit Fairtrade Africa unterzeichnet. Zudem konnten fünf kenianische Betriebe aus den Sektoren Fischerei/Aquakultur und Landwirtschaft wie auch ein ruandisches Hotel mit dem EMA-Label ausgezeichnet werden. Drei Zertifizierungen waren angestrebt, so dass der Zielerreichungsgrad hier bei 200% liegt.

3.3 Effizienz

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

LF3.1: Das Gesamtbudget beruht auf 100% IKI-Finanzierung. Die tatsächlichen Kosten in Höhe von 4.472.979 EUR liegen knapp 2% unter der Finanzplanung. Die Personalkosten (Eigen- und Fremdpersonal der DO) inklusive Reisekosten machen laut Planung 56% des Gesamtbudgets aus, Sach- und Materialkosten 17% und Finanzierungen 12%. Das restliche Budget teilt sich auf Verwaltungsgemeinkosten und Selbstkosten. Eine Schlussrechnung über die Gesamtlaufzeit liegt, der Evaluator*in nicht vor. Diese wurde trotz Nachfrage bei der DO nicht zugestellt. Laut zahlenmäßigem Nachweis (ZN) von Dezember 2017 (ein Jahr und drei Monate vor Projektende) stimmen die Planwerte in etwa mit den bis dahin realisierten Ausgaben überein. Laut Finanzprüfungsbericht von September 2019 über den Zeitraum von

Juli 2017 bis Februar 2019, der die Verwendung von 400.000 EUR, die die GIZ ARSO über eine Finanzhilfevereinbarung bereitgestellt hat, entstanden Beanstandungen (insgesamt etwa 14.000 EUR) aufgrund von Nichteinhaltung von Beschaffungsverfahren, nicht budgetierten Ausgaben und Kosten außerhalb der vereinbarten Projektlaufzeit. Laut Sachbericht von April 2019 fielen die größten Ausgaben in die Jahre 2011 (22% des Gesamtbudgets), 2012 (27%) und 2013 (18%). In den Jahren 2015 und 2016 lagen die Projektausgaben jeweils bei 0%. Dies deutet darauf hin, dass besonders in den Jahren 2011, 2012 und 2013 die größten Meilensteine bzw. Grundlagen für EMA entwickelt worden sind, was mit den Interviewaussagen und Angaben in den Zwischenberichten übereinstimmt. In 2015 und 2016 lag das Projekt brach, da ein neues Konzept erarbeitet und eine Folgefinanzierung beantragt werden musste. Ein finaler Soll-Ist-Vergleich ist aufgrund der fehlenden Schlussrechnung nicht möglich. Ein Plausibilitätscheck des geplanten Budgets ergibt jedoch, dass die Verhältnismäßigkeit der einzelnen Budgetpositionen zum Gesamtbudget gegeben ist. Die Tatsache, dass das Gesamtbudget laut Sachbericht von April 2019 eingehalten wurde, spricht für eine kosteneffiziente Umsetzung. Die Evaluator*in kommt anhand dieses Nachweises, aufgrund des geplanten Budgets und dessen Verhältnismäßigkeit sowie der Übereinstimmung des geplanten und realisierten Budgets laut ZN 2017 zu der Schlussfolgerung, dass das Projekt teilweise kosteneffizient umgesetzt worden ist. Einschränkungen entstehen dadurch, dass besonders die Outcome-Indikatoren nur zum Teil erreicht wurden (siehe. LF2.1). Die Finanzplanung basierte auf bekannten Personal- und Sachkosten und auf begründeten Näherungswerten bei Honoraren und Reisekosten.

LF3.2: Die Analyse ergibt, dass das Projekt die Output-Indikatoren erfüllt bzw. teilweise übererfüllt hat (siehe LF2.3). Die Zielwerte auf Outcome-Ebene hingegen wurden nur teilweise erreicht (siehe LF2.2). Abgesehen von nicht ausreichend spezifischen Indikatoren auf Outcome-Ebene (siehe LF7.1), deutet dies darauf hin, dass alle Projektaktivitäten nötig waren. Die Verankerung von AEM (Output 1), der Aufbau von Akkreditierungs- und Zertifizierungskapazitäten (Output 2) und die Auszeichnung von Produkten und Dienstleistungen mit dem EMA-Label sind notwendige Meilensteine in der Entwicklung eines Umweltlabels. Gleichzeitig fehlten Aktivitäten zum Aufbau der Nachfrageseite, z.B. Öffentlichkeitsarbeit. Somit haben die Projektaktivitäten nicht ausgereicht, um das angestrebte Outcome zu erzielen. Dies liegt vermutlich auch an der (anfänglich) unterschiedlichen Auffassung der Zielsetzung bzgl. eines Benchmarking-Systems und eigener Standards (siehe LF2.1). Gleichzeitig führten unzureichende Abstimmungsprozesse in der Projektplanung (siehe LF6.3) dazu, dass dem Projekt durch aufwendige Kommunikationsrunden Zeit und Budget verloren ging.

LF3.3: Die Zielgruppe, besonders afrikanische Zertifizierungsorganisationen, standard-/normsetzende Organisationen und Akkreditierungsorganisationen, nutzen die Projektergebnisse teilweise weiterhin. ARSO hat die Ergebnisse übernommen und arbeitet besonders mit den Standards auch mit eigenen Mitteln weiter. Diese würde ARSO gerne weiter vermarkten. Zudem hat ARSO für die Ausarbeitung eines kakaospezifischen Standards unter dem Landwirtschaftsstandard 300.000 United States Dollar (USD) zusätzlicher Mittel von den Mitgliedsstaaten Ghana und der Elfenbeinküste bekommen. Der Verband für Normen in Simbabwe (Standards Association Zimbabwe, SAZ) vermarktet EMA bei potenziellen Nutzern (Landwirtschafts-, Forst- Fischerei- oder Tourismusbetriebe) und wünscht sich eine globale Anerkennung des EMA-Labels. Bislang ist die Nachfrage bei Landwirtschafts-, Forst- Fischerei- oder Tourismusbetrieben nach dem EMA-Label gering, da dies laut Interviewaussagen bei deren Kunden wenig bekannt ist und somit nicht nachgefragt wird. Generell mangle es an Sensibilisierung, Kommunikation und Lobbyarbeit zu EMA und die Zertifizierungskosten seien, wie bei privaten Standardsystemen (z.B. Fairtrade), eine Einstiegshürde. Nichtsdestotrotz ist EMA als panafrikanisches System etabliert und im Projekt konnten sechs Unternehmen zertifiziert werden. Die Anbindung von EMA an bestehende Märkte ist bisher nicht erfolgt. Somit wurde die Angebotsseite aufgebaut, ohne die Nachfrageseite (Käufer*innen) zu berücksichtigen. Letztlich führt dies zu einer geringen Nutzung des Labels, wobei die direkte Zielgruppe weiterhin an dem Label und dessen Nutzung interessiert ist.

3.4 Impact

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Impact	4.1 Grad der Erreichung qualitativer und quantitativer klimarelevanter Wirkungen	60 %	4,0
	4.2 Grad der Erzielung nicht intendierter relevanter Wirkungen	20 %	4,0
	4.3 Grad der Erreichung von Scaling-Up / Replikation / Multiplikatorenwirkungen hinsichtlich der Verbreitung der Ergebnisse	20 %	3,0
Gesamtnote Impact			3,8

LF4.1: Es wurden keine direkten klimarelevanten Wirkungen erzielt. Über die Umsetzung der EMA Standards können langfristig Beiträge zur Minderung, zur Anpassung, zur Verringerung der Vulnerabilität von Ökosystemen und zur Vergrößerung der Fläche geschützter Ökosysteme geleistet werden. Dies liegt jedoch weit außerhalb des Projektrahmens. Auch sozio-ökonomische Wirkungen wurden im Projektrahmen nicht angestrebt. Laut Angaben eines zertifizierten Unternehmens ist der Absatz im lokalen Markt nach der Zertifizierung gestiegen. Dieses Unternehmen ist jedoch ebenso Fairtrade zertifiziert. Besonders bei einer Mehrfachzertifizierung von Unternehmen, hängt der Beitrag zu klimarelevanten Wirkungen von EMA von den Unterschieden in klimarelevanten Kriterien der unterschiedlichen Standards ab. Da anhand der vorliegenden Dokumente und der Interviewaussagen EMA weder als Klimalabel geplant noch umgesetzt wurde (siehe LF1.1 und 1.2), ist von geringen klimarelevanten Wirkungen auszugehen.

LF4.2: Aufgrund des Strategiewechsels von einem Benchmark-System zu eigenen Standards wurden übergreifende Standards für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei/Aquakultur und Tourismus entwickelt, die vorab nicht angestrebt waren. Unter jedem dieser Dachstandards können spezifische Standards entwickelt werden, die sich auf eine Dienstleistung oder ein Produkt fokussieren. Im Fischerei-/Aquakultursektor wurden bereits Standards für Buntbarsch und Wels entwickelt, somit gibt es vier übergreifende Standards (Dachstandards) und zwei produktspezifische Standards (Buntbarsch und Wels). Dies hat sowohl zu positiven und negativen nicht-intendierten Wirkungen geführt.

Im Sinne des Strebens nach eigenen afrikanischen Standards ist dies positiv zu werten. Besonders für afrikanische Zertifizierungsorganisationen stellen diese Standards einen potentiellen Markt dar und verringern die Notwendigkeit des Einfliegens teurer ausländischer Auditor*innen.

Im Sinne des Vereinfachens und Zusammenfassens von Standards und Zertifizierungsprozessen ist die Entwicklung eigener Standards hingegen negativ zu werten. Solange diese Standards nicht gegen andere private Standards wie die von Fairtrade oder der Rainforest Alliance, gebenchmarkt sind (oder vice versa), findet keine Vereinfachung, Zusammenfassung und Kosteneinsparung bei zertifizierten Betrieben statt, sondern der Aufwand und die Kosten für die unterschiedlichen Zertifizierungen aggregieren sich.

LF4.3: Ein Scaling-Up in den fünf Ländern, in denen Trainings durchgeführt wurden (Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe und Ghana, siehe LF2.3), findet teilweise statt. In Ghana wird geprüft, inwieweit der übergreifende Landwirtschaftsstandards im Kakaosektor genutzt werden kann, um Herausforderungen des Sektors zu begegnen. Hier wird ein kakaospezifischer Standard unter dem Dachstandard entwickelt. In Simbabwe wird das System bei potenziellen Nutzer*innen weiter vermarktet, um die Nutzung und Akzeptanz zu fördern. Betriebe haben laut Interviewaussagen generell Interesse an einer EMA-Zertifizierung, wobei die Kosten der Zertifizierung eine Hürde darstellen. Trainings und/oder weitere Zertifizierungen sind bisher in diesen Ländern nicht erfolgt.

Ein Replikationspotenzial außerhalb der Länder, in denen im Projekt direkt gearbeitet wurde, ist vorhanden. Lizenzverträge mit nationalen Zertifizierungsstellen und fachliche Kapazitäten wurden im Projekt erarbeitet bzw. aufgebaut. ARSO arbeitet soweit möglich mit eigenen Mitteln an der weiteren Vermarktung von EMA unter allen Mitgliedsstaaten. Einschränkend wirken sich fehlende finanzielle Ressourcen aus, um die Nachfrage nach EMA-zertifizierten Produkten über Marketingkampagnen zu fördern und zertifizierte Betriebe in den ersten Jahren fachlich und finanziell unterstützen zu können. Um die Anzahl der Labels auf dem afrikanischen Markt zu reduzieren, arbeitet ARSO nun an einem Benchmark-System (wie ursprünglich im Projekt geplant). Mit Fairtrade Afrika wurde eine Vereinbarung unterzeichnet und ein Benchmarkingansatz wird aktuell ausgearbeitet, um den Zertifizierungsaufwand und die -kosten zu verringern. Dies würde ein weiteres Scaling-Up wie auch eine Replikation begünstigen.

3.5 Nachhaltigkeit

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Nachhaltigkeit	5.1 Grad der Nachweisbarkeit der Projektwirkungen über das Projektende hinaus	25 %	5,0
	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 %	3,0
	5.4 Grad der ökologischen, sozialen, politischen und ökonomischen Stabilität im Projektumfeld	25 %	2,3
Gesamtnote Nachhaltigkeit			3,0

LF5.1: Nach Projektende sind keine klimarelevanten Wirkungen sichtbar oder nachweisbar. Wenn die Verbraucher*innen EMA-zertifizierten Produkte nicht nachfragen, werden die Betriebe die Zertifizierung entsprechend aufgeben bzw. nicht anstreben. Im Sektor der Aquakultur verlangen internationale Märkte vermehrt zertifizierten Fisch. Bestehende Standardsysteme können die Nachfrage nicht schnell genug abdecken. Dies war eine Chance für EMA, was sich in der Entwicklung der zwei produktspezifischen Standards für Buntbarsch und Wels spiegelt. Die Nachfrage hat das Angebot generiert. In anderen Sektoren, wie der Landwirtschaft gibt es aber viele Standards und die hochpreisigen Handelsgüter wie Kaffee und Tee haben die größten Nachhaltigkeits Herausforderungen bereits bewältigt oder gehen diese an. Im Kakao Sektor gibt es Standards, gleichzeitig geht es vielen Produzent*innen weiterhin schlecht, so dass die betroffenen ARSO Mitgliedsstaaten (Ghana und die Elfenbeinküste) hier investieren, um neue Lösungen zu erforschen. Nur wenn das EMA-Label auf Käufer*innenebene nachgefragt wird und somit Produktionsweisen umgestellt werden, werden sich die Wirkungen des Ansatzes entfalten. Diese beinhalten dann auch potentielle Beiträge zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel.

LF5.2: Der politische Träger und spätere IP sowie die direkten Zielgruppen haben mit hoher Wahrscheinlichkeit die benötigten Fähigkeiten, um EMA nach Projektende weiterzuführen (siehe LF3.3). Der institutionelle Rahmen ist gesichert (siehe LF2.2) und Kapazitäten auf Ebene der Zertifizierer*innen sind aufgebaut (siehe LF2.3).

LF5.3: Der politische Träger führt EMA mit eigenen Mitteln fort, soweit dies die finanziellen Möglichkeiten zulassen (siehe LF3.3). Letztlich muss sich ein Standardsystem jedoch aus den Einnahmen von Lizenzverträgen für die Nutzung des Labels finanzieren, was bislang noch nicht der Fall ist.

LF5.4: Das Eintreten ökologischer und sozialer Risiken ist auszuschließen, da die institutionelle Verankerung des EMA bei ARSO, die entwickelten Standards und die aufgebauten Kapazitäten hiervon nicht beeinflussbar sind. Seit der Entscheidung 2007 (siehe LF2.1) ist das politische Interesse an einem afrikanischen Umweltlabel laut Interviewaussagen hoch. Das Eintreten politischer Risiken ist entsprechend ebenso unwahrscheinlich. Das Eintreten ökonomischer Risiken hingegen ist relativ wahrscheinlich. Um EMA zukunftsfähig gestalten zu können, müssen EMA-zertifizierte Produkte von finalen Käufer*innen nachgefragt werden. Zur Konsumentenaufklärung (Nachfragegenerierung) sowie zum Angebotsaufbau (weitere zertifizierte Produkte) sind finanzielle Mittel nötig, die bislang nicht zur Verfügung stehen. Ohne diese weiteren Schritte wird sich EMA laut Interviewaussagen mittelfristig nicht etablieren können.

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 %	3,0
	6.3 Grad der Angemessenheit der ausgewählten Kooperationsformen während der Projektdurchführung für die Sicherstellung einer ausreichenden Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen	25 %	4,0
Gesamtnote Kohärenz, Komplementarität und Koordination			2,8

LF6.1: Seit 2007 arbeitete UNEP zusammen mit ARSO an der Entwicklung und der Sicherstellung der politischen Unterstützung und der Umsetzung von AEM. Dies spricht für inhaltliche Kohärenz und Komplementarität des Projektes zu den Vorhaben anderer Geber und der AU trotz Differenzen über Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse (siehe LF2.1)

LF6.2: Die gewählten Kooperationsformen mit ARSO (erst: politischer Partner und IP, ab 2016 mehr in der Rolle der DO) und UNEP (IP) in der Projektdurchführung gewährleisteten nur teilweise eine angemessene Koordination (siehe LF2.1). Mit dem ersten ÄA von Mai 2011 gab es über die DO Finanzierungen für ARSO und UNEP. Vorher waren die IP mit Eigenbeiträgen eingeplant, ARSO z.B. mit der Bereitstellung von Büroräumen, UNEP mit Fachbeiträgen. Dies zeigt, dass die Bereitschaft der IP der aktiven Mitwirkung unter dem gewählten Kooperationsformat gering war. Mit dem ÄA von Juli 2016 übergab die DO ARSO die Implementierung. Dies generierte mehr Verantwortung über Prozesse bei ARSO und deren Mitgliedsstaaten und führte letztlich zu einer afrikanischen Initiative, wie sie ursprünglich angestrebt war. Das Projekt arbeitete eng mit dem internationalen Handelszentrum (International Trade Center, ITC) der Vereinten Nationen (United Nations, UN) und der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) zusammen. Dies weist auf einen angemessenen Grad der Koordination mit anderen Gebern im internationalen Kontext hin. Über die DO war eine angemessene Abstimmung und Koordination mit Vorhaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegeben.

LF6.3: In 2008/09 hat UNEP einen Projektantrag für den AEM mit ARSO als DO an die IKI gestellt. Laut Zwischenevaluierung aus dem Jahr 2012 hat die IKI nach Antragseingang die GIZ aufgefordert, einen Vorschlag für die Umsetzung des AEM zu unterbreiten. Im Dezember 2009 startete daraufhin das Projekt mit der GIZ als DO. Im PV sind ARSO, UNEP, der ARSCP und AMCEN als IP gelistet und ARSO zusätzlich als politischer Partner. Besonders ARSO und UNEP verstanden sich in diesem Konstrukt laut Interviewaussagen eher als Berater, die bei Bedarf konsultiert werden sollten.

Ursprünglich hatten UNEP und ARSO mit einer direkten Beauftragung von UNEP zur Durchführung der AEM gerechnet. Die GIZ als DO einzusetzen, stellte eine Abweichung von den ursprünglichen Erwartungen dar und ist laut den Ergebnissen der Zwischenevaluierung der Hauptgrund für Unstimmigkeiten und Verzögerungen in der Projektimplementierung. Die Implementierungsstruktur war nicht mit dem politischen Partner abgesprochen. Im Nachhinein konnte dieser Fehler über die ÄA ausgebessert werden, dies hat das Projekt jedoch enorme Zeit und teilweise auch Budget gekostet. Die ursprünglich gewählten Kooperationsformen in der Projektdurchführung stellten demnach keine ausreichende Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen dar. Aufgrund der Anpassungen während der Projektlaufzeit kann für die Gesamtlaufzeit von einer ausreichenden Kooperationsstrategie ausgegangen werden kann.

3.7 Projektplanung und -steuerung

Kriterium	Leitfrage	Gewichtung	Benotung
Projektplanung & Steuerung	7.1 Grad der Qualität der Projektplanung	50 %	4,2
	7.2 Grad der Qualität der Projektsteuerung	50 %	3,0
Gesamtnote Projektplanung & Steuerung			3,6

LF7.1: Eine Interventionslogik im Sinne von Aktivitäten, die zu Outputs führen, die wiederum in ein Outcome münden ist im Original-PV erkennbar und wurde in den ÄA von 2013 und 2016 jeweils angepasst. Es scheint jedoch unterschiedliche Auffassungen des Outcomes und angestrebten Impakts (siehe Kapitel 1.2) unter der DO und dem politischen Partner gegeben zu haben (siehe LF2.1). Dies führte letztlich dazu, dass die Strategie, über ein Benchmarking-System zu arbeiten, politisch anfangs nicht unterstützt wurde. In der

Projektimplementierung kosteten neben der Rollenklärung (siehe LF6.3) vorwiegend die Fragen zum Ansatz über eigene Standards oder ein Benchmarking-System und zur Zielgruppe des interafrikanischen Handelsmarktes oder der Exportmärkte wie der Europäischen Union (EU) das Projekt eingangs (2009-2011) viel Zeit und Aufwand. Im Laufe des Projektes konnten diese Mängel über die verschiedenen ÄA korrigiert werden. Die Triangulation der Analyseergebnisse deutet auf einen Strategiewechsel innerhalb ARSOs hin. Die Entwicklung der übergreifenden Standards (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischer/Aquakultur und Tourismus) und der zwei Produktstandards (Buntbarsch und Wels) sowie die Erfahrung der ersten Testzertifizierungen waren nur bedingt erfolgreich mit Blick auf einen verringerten Zertifizierungsaufwand. Zudem fehlt bislang der afrikanische wie auch der internationale Markt für das EMA-Label. Daher wurde die ursprüngliche Idee eines Benchmarking-Systems wieder aufgegriffen, was die ursprüngliche fachliche Ausrichtung des Projektes unterstützt. So ist nur ein Zertifizierungsprozess (z.B. unter Fairtrade) nötig und bestehende Standardsysteme unterstützen in der Bekanntmachung des EMA-Labels. Letztlich konnte so eine schlüssige Interventionslogik erarbeitet werden, deren Umsetzung jedoch im Projektrahmen nicht abgeschlossen werden konnte (siehe LF2.2). Über die gesamte Laufzeit ist die Interventionslogik somit als teilweise konsistent und schlüssig zu bewerten.

Die Rahmenbedingungen besonders hinsichtlich institutioneller und ökonomischer Risiken wurden nicht adäquat erkannt und in der Projektplanung berücksichtigt. Das Risiko, mit vielen Akteuren in einem Projekt zusammenzuarbeiten und auf deren Eigenbeiträge zu bauen wurde verkannt. Eine misslungene Kooperationsstrategie war die Folge (siehe LF6.3).

Die Aktivitäten wurden im PV sowie den ÄA einschließlich übersichtlicher Budgetplanungen klar definiert. Die Outcome-Indikatoren hingegen wurden nicht so klar ausgearbeitet. Beide Indikatoren auf dieser Ebene sind im Gegensatz zu den Output-Indikatoren nur bedingt spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitgebunden (specific, measurable, achievable, relevant and time-bound, SMART). Unter Outcome-Indikator 1 ist nicht definiert, wer oder was genau als "Schlüsselakteur im Privatsektor" gezählt werden kann, und es ist keine Anzahl an Schlüsselakteuren aufgeführt, die zur Erfüllung des Indikators erreicht sein müssen. Outcome-Indikator 2 ist nicht spezifisch genug, um ihn gut messen zu können. Bei welchem Akteur die Nachfrage für EMA-Produkte höher als für ähnliche Produkte sein soll, um den Indikator zu erfüllen, ist nicht definiert (siehe LF2.2).

Der vorgesehene Implementierungszeitraum wurde wenig realistisch eingeschätzt. Die ursprüngliche Laufzeit von Dezember 2009 bis November 2012 musste über mehrere Etappen bis März 2019 verlängert werden, ohne die definierten Ziele vollständig zu erreichen (siehe LF2.2). Die Exitstrategie des Projektes umfasst, dass die ARSO weiter mit und an den Projektergebnissen arbeitet. Dies tut sie, jedoch fehlen hierfür Mittel und das System ist bisher nicht selbst tragfähig (siehe LF3.3, LF5.3, LF5.4).

LF7.2: Das Projektmonitoring beruhte auf den vereinbarten Indikatoren. Monitoring & Evaluations- (M&E) Daten lagen der Evaluator*in nicht vor. Im ÄA 2016 sind die Indikatoren mit Baseline-Werten versehen, was zumindest auf ein teilweise adäquates M&E-System hinweist. Diese wurde auch teilweise genutzt. Die zahlreichen ÄA weisen darauf hin. Gleichzeitig sind diese zum Teil erst nach dem Auslaufen des Projektes gestellt worden; z.B. wurde im September 2015 ein ÄA gestellt, nachdem das Projekt eigentlich schon im Januar 2015 ausgelaufen war. Dies war laut Interviewaussagen jedoch internen Prozessen und Gesprächen unter Projektpartnern geschuldet und nicht auf das M&E System zurückzuführen.

3.8 Zusätzliche Fragen

LF8.1: Replikationspotenzial ist in Bezug auf Ansatz und Ergebnis vorhanden. Hierfür wurden Rahmenbedingungen wie die Geschäftsfähigkeit von AEM und Lizenzverträge mit afrikanischen Zertifizierungsstellen geschaffen. Einschränkend auf eine Replizierung könnten sich besonders fehlende finanzielle Ressourcen auswirken, um die Nachfrage nach EMA-zertifizierten Produkten über Marketingkampagnen zu fördern.

Beiträge zum internationalen Klimaregime sind kaum erkennbar. Mit einem Fokus auf nachhaltige/n Produktion und Konsum über ein afrikanisches Umweltlabel wurden keine Beiträge zum internationalen Klimaregime generiert.

Die Durchführung des Projekts beinhaltet teilweise die Anwendung innovativer Ansätze zur Emissionsminderung, Anpassung und/oder Erhalt der Biodiversität. (Private) Standards in den Sektoren

Landwirtschaft, Fischerei/Aquakultur, Forstwirtschaft und Tourismus waren in Afrika besonders in den hochpreisigen Rohstofflieferketten wie Kaffee und Tee weit verbreitet. 2009 hatten viele freiwillige private Standards, wie UTZ Certified, 4C oder Fairtrade, Klimawandel als relevantes Thema identifiziert. Normative Standards, wie unter ARSO bisher bearbeitet, hatten das Thema noch kaum erfasst. Der breitflächige Ansatz über ein afrikaweites Umweltlabel ist hier als innovativ zu werten. Abstriche entstehen dadurch, dass dieses kein Klimalabel mit innovativen Ansätzen zur Emissionsminderung, Anpassung und/oder Erhalt der Biodiversität war, sondern vorwiegend bewährte Praktiken, wie Düngemittelmanagement, zur Ressourcenschonung und Effizienzsteigerung beitragen und diese langfristig solch angestrebten Klimawirkungen erzielen können.

LF8.2: Laut Sachbericht von April 2019 liegen keine Budgetabweichungen vor. Budgetverschiebungen und -aufstockungen wurden dokumentiert und mit der IKI abgestimmt.

LF8.3: Das Zusammenspiel der vier Nachhaltigkeitsebenen (soziale Verantwortung, ökologisches Gleichgewicht, politische Teilhabe, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) und deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Projekts ist in geringfügigem Maße sichtbar. Soziale und ökologische Aspekte spielen kaum eine Rolle. Der politische Wille für das EMA-Label besteht seit 2007 und die institutionelle Verankerung ist gesichert. Die Analyse ergibt, dass letztlich die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension ausschlaggebend ist. Wenn es nicht gelingt, weitere Mittel für den Ausbau und Erhalt des geschaffenen Systems einzuwerben und EMA mittelfristig über Lizenzeinnahmen zu finanzieren, ist ein Abbruch wahrscheinlich.

LF8.4: Die DO konnte damals nicht endgültig klären, ob ARSO ein völkerrechtlich anerkanntes Subjekt ist oder nicht. Als Alternativlösung wurde das Projekt mit in die Deutsch-Kenianischen Regierungsverhandlungen aufgenommen. Daraufhin wurden dem Projekt die gleichen Privilegien gewährt, die für die Deutsche Technische Zusammenarbeit gelten. Dies führte zu Verzögerungen in der Besetzung der Stelle der Projektkoordinator*in. Neben den Abstimmungsschwierigkeiten mit dem politischen Partner (siehe LF6.3) resultierte dies in Verschiebungen im Mittelabfluss sowie Verzögerungen in der Projektimplementierung. Welchen Beitrag die Verzögerung aufgrund der völkerrechtlichen Anerkennung in den Projektverzögerungen hatte, ist aus dem Gemenge der Faktoren (Implementierungsstruktur und mangelnde gemeinsame Zielvorstellung) nicht herauszufiltern. Dass sie hierzu einen Beitrag geleistet hat, ist jedoch plausibel.

LF8.5: Ökologische und soziale Safeguards sind in einem Umweltlabel inhärent und im PV entsprechend berücksichtigt. Nachhaltige Produktionsweisen, Sozialkriterien und eine erhöhte Transparenz im Warenhandel sind Teil einer sozial- und ökologisch verträglichen Entwicklung.

LF8.6: Als panafrikanisches Umweltlabel zielte EMA direkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen lokaler und indigener Gemeinden. Der Schutz indigener Gruppen sowie Gender-Aspekte sind Bestandteil der Kriterien unter den erarbeiteten Standards.

LF8.7: In 2012 fand eine externe Zwischenevaluation statt. Die Ergebnisse dieser Evaluation wurden genutzt, um das Projekt hinsichtlich Strategie und Partnerstruktur zu verbessern. Im März 2013 folgte daraufhin eine Planungsmission, um das Projekt neu auszurichten. Die Ergebnisse dieser Mission sind in den AA von 2013 eingeflossen. Im September 2019 wurde ein Finanzprüfungsbericht für die Zeit von Juli 2017 bis Februar 2019 erstellt. Bei einer Laufzeit von 9,5 Jahren und einem sektoral wie regional so breit angelegten Projekt wären Evaluationen alle drei Jahre sowie eine detaillierte Schlussevaluierung sicherlich hilfreich gewesen.

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: In Kenia, Ruanda, Simbabwe, Kamerun und Ghana haben Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für Zertifizierungsorganisationen stattgefunden, an denen auch Vertreter*innen aus Südafrika, Mauritius, Nigeria und Ruanda teilnahmen. Mit der Etablierung von EMA unter ARSO CACO und der offiziellen Registrierung

des EMA-Labels unter ARSO hat eine institutionelle Verankerung stattgefunden. Die Triangulation der Analyseergebnisse deutet auf einen Strategiewechsel innerhalb ARSOs hin, so dass die ursprüngliche Idee eines Benchmarking-Systems zunächst verworfen und dann wieder aufgegriffen wurde (siehe LF7.1). Das Projekt hatte somit in hohem Maße Einfluss auf die Verbesserung der Kapazitäten, Organisationsentwicklung (über Lernerfahrung) und hat Rahmenbedingungen für die mittelfristige Erarbeitung eines Benchmarking-Systems geschaffen.

3.9 Ergebnisse der Selbstevaluierung

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung lag die Selbstevaluierungstabelle der DO nicht vor und kann daher an dieser Stelle nicht kommentiert werden.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Das Projekt hatte das ambitionierte Outcome, ein afrikaweites Umweltlabel zu entwickeln. Hierfür wurde der AEM erfolgreich bei der ARSO integriert, es wurden Dachstandards in den Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei/Aquakultur und Tourismus erarbeitet sowie produktspezifische Standards für Buntbarsch und Wels. Es wurden Trainings zur EMA-Zertifizierung in Ruanda, Kenia, Kamerun, Simbabwe und Ghana durchgeführt und es konnten fünf kenianische Betriebe aus den Sektoren Fischerei/Aquakultur und Landwirtschaft sowie ein ruandisches Hotel mit dem EMA-Label ausgezeichnet werden.

Das Projekt hatte einen Fokus auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Über die breitflächige Implementierung von EMA sind u.a. indirekte Beiträge zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Klimawandelminderung plausibel, liegen jedoch weit außerhalb des Projektrahmens. Zudem war EMA nicht als Klimalabel gedacht, sondern über definierte Kriterien sollten neben anderen Effekten langfristig auch Klimawirkungen (Anpassung und Minderung) erzielt werden. Das Projekt stimmte mit dem 10 YFP der UN wie auch verschiedenen MDGs und SDGs überein (siehe LF1.2). Somit war das Projekt entwicklungspolitisch sehr relevant, in Bezug auf die IKI-Zielkriterien (Klimaschutz, Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel und Erhalt der Biodiversität) jedoch weniger.

Die Stärken des Projektes liegen in einer hohen Effektivität auf Output-Ebene. Alle Output-Indikatoren wurden erreicht und teilweise die Zielwerte übertroffen. Die Projektkosten liegen knapp 2% unter dem geplanten Gesamtbudget und das Projekt wurde teilweise kosteneffizient umgesetzt. Alle Projektaktivitäten waren nötig und gleichzeitig nicht ausreichend, um das angestrebte Outcome zu erzielen. Hier liegen die Schwächen des Projektes, welche vorwiegend in der Projektplanung begründet waren. Neben Outcome-Indikatoren, die nur bedingt SMART sind, wurden besonders die Rahmenbedingungen hinsichtlich institutioneller und ökonomischer Risiken nicht adäquat erkannt und in der Projektplanung berücksichtigt. Das Risiko der Zusammenarbeit vieler Stakeholder in einem afrikaweiten Projekt ist im Original-PV erfasst, jedoch ist hier der hohe politische Wille für ein afrikanisches Umweltlabel als treibende Kraft eingeschätzt worden. Unstimmigkeiten bzgl. der Rollen und Verantwortlichkeiten (siehe LF6.3) trotz politischem Willen aufgrund einer misslungenen Kooperationsstrategie wurden in der Projektplanung nicht erfasst und haben das Projekt letztlich vor allem Zeit und aufwendiges Stakeholder-Management gekostet. Dies war laut Interviewaussagen auch ein Grund dafür, dass der politische Partner die Strategie, auf Benchmarking anstatt eigener Standards zu setzen, zunächst nicht unterstützte. Im weiteren Verlauf schwenkte der politische Partner um, so dass neben den Standards nun ein Benchmarking-System entwickelt wird. Dies spricht dafür, dass in der ursprünglichen Projektplanung in 2009 ein fachlich richtiger Ansatz gewählt wurde. Auch die Kapazitäten des politischen Partners im Zusammenspiel mit der Implementierungsstruktur wurden nicht adäquat erfasst (siehe LF6.3). Da die IP, UNEP und ARSO, sich nicht als maßgebende IP im Projekt wiederfanden, stellten sie Eigenbeiträge wie Büroräume anfangs nicht zur Verfügung. All diese Faktoren führten dazu, dass nach 9,5 Jahren Laufzeit die gesetzten Outcomes nicht vollständig erreicht wurden. Die Angebotsseite, zertifizierte Produkte/Dienstleistungen sowie ein Rahmen für weitere Zertifizierungen, wurde geschaffen. In allen vier Interviews wurde jedoch betont, dass die Akzeptanz von EMA bei Unternehmen und das Konsumentenwissen bislang nicht ausreichend sei und hier weitere Maßnahmen erforderlich seien, um letztlich die Nachfrageseite ebenso zu schaffen.

Die Nachhaltigkeit ist zufriedenstellend, der Impact ausreichend. Direkte klimarelevante Wirkungen wurden weder angestrebt noch erzielt. Über die Entwicklung der Standards inklusive Implementierungssystem sowie die fortlaufende Arbeit an einem Benchmarking-System mit Fairtrade bestehen Scaling-Up- wie auch Replikationspotentiale bzw. findet beides teilweise statt. Einschränkend wirken sich hier fehlende finanzielle Mittel für die Implementierung einerseits und für die Mobilisierung der Marktseite andererseits aus. Zur Markterschließung ist einerseits Konsumentenaufklärung (Nachfrage) sowie der weitere Aufbau des Angebots, d.h. zertifizierte Produkte/Dienstleistungen, nötig. Hierfür sind finanzielle Mittel nötig, die bislang nicht zur Verfügung stehen. Ohne diese weiteren Schritte, wird sich EMA laut Interviewaussagen mittelfristig nicht etablieren können.

Kohärenz, Komplementarität und Koordination sind ebenfalls als zufriedenstellend zu bewerten. Abstriche entstanden vor allem durch die ursprünglich gewählten Kooperationsformen in der Projektdurchführung, die kaum eine ausreichende Koordination mit nationalen Ressorts und Stakeholdergruppen sicherstellten. Ursprünglich hatten UNEP und ARSO mit einer direkten Beauftragung von UNEP zur Durchführung der AEM gerechnet, stattdessen wurde die GIZ als DO beauftragt. Laut Zwischenevaluation in 2012 sowie Interviewaussagen führte dies zu einem Mangel an Verantwortungsübernahme seitens ARSO und UNEP.

Aufgrund der Analyse sind folgende allgemeine Lernerfahrungen hervorzuheben:

- * Interventionen im Bereich von Nachhaltigkeitsstandards für Produkte/Dienstleistungen beruhen auf Angebot und Nachfrage. Für einen erfolgreichen Ansatz sind beide Seiten gleichermaßen entscheidend.
- * Die Mitnahme des politischen Partners und weiterer Akteure, die bereits in die Projektentwicklung involviert waren, ist ein entscheidender Schlüsselfaktor für die Verantwortungsübernahme und aktive Beteiligung dieser.
- * Für ein erfolgreiches Projekt brauchen alle Projektpartner ein gemeinsames Verständnis der avisierten Ergebnisse (Outcomes, Outputs) und sollte in einer gemeinsam definierten und akzeptierten Strategie festgelegt sein.

Des Weiteren ergeben sich die folgenden Empfehlungen für die IKI/das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU):

- * Bei Eingang eines PVs sollte nicht ohne Absprache mit den einreichenden Organisationen ein weiterer/anderer Projektpartner hinzugezogen werden. Besonders Änderungen zur DO sollten einstimmig und klar begründet mit allen beteiligten Organisationen abgestimmt werden.
- * Es sollte genauer geprüft werden, ob ein Projekt in das IKI-Portfolio passt. Besonders die folgenden drei Fragestellungen sollten hierbei berücksichtigt werden: (1) Inwieweit trägt das Projekt zur Erreichung der Ziele der IKI bei, (2) inwieweit tragen sich die Projektergebnisse nach einer Anschubfinanzierung selbst oder können institutionell/personell/finanziell über die Partnerorganisationen getragen werden (siehe LF5.3) oder ist eine langfristige Finanzierung und inhaltliche Begleitung nötig und (3) inwieweit trägt das Projekt zu messbaren Ergebnissen/Wirkungen in der Projektlaufzeit bei und unterstützt somit die Sichtbarkeit der IKI auf internationaler Ebene?

Für die DO ergeben sich folgende Empfehlungen:

- * Outcomes sollten realistisch in der geplanten Zeit erreichbar sein. Hierfür sollten auf Outcome- und Output-Ebene Indikatoren SMART formuliert sein.
- * Die Projektstrategie sollte nicht nur fachlich richtig, sondern auch mit dem Partner abgestimmt sein. Hierbei ist ein gemeinsames Verständnis des Ziels sowie der Rollen wichtig, um Akzeptanz und Verantwortungsübernahme bei allen Partnerorganisationen zu ermöglichen.
- * Die Strategie sollte auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. Die Entwicklung neuer Standards ist komplex und langwierig. Neben dem Aufbau der Angebotsseite ist der Aufbau der Nachfrageseite genauso wichtig. Ist dies im Projektrahmen nicht möglich, sollte geprüft werden, welche Akteure diesbezüglich projektbegleitend tätig werden können.

5 ANNEXE

5.1 Abkürzungen

10 YFP	10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns
ÄA	Änderungsangebot
AEM	African Eco-labelling Mechanism
AMCEN	African Ministerial Conference on the Environment
AOC	African Organisation for Certification
ARSCP	African Roundtable on Sustainable Consumption and Production
ARSO	African Organisation for Standardisation
AU	African Union
AUC	African Union Commission
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
CACO	Conformity Assessment Committee
DAC	Development Assistance Committee
DO	Durchführungsorganisation
EB	Executive Board
EM	Evaluierungsmanagement
EMA	EcoMark Africa
ER	Emissionsreduktion(en)
EU	Europäische Union
EUIPO	European Union Intellectual Property Office
EUR	Euro
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IKI EPE	IKI-Einzelprojektevaluierung
IP	Implementierungspartner
ISO	International Organisation for Standardization
ITC	International Trade Center
M&E	Monitoring and Evaluation
MDG	Millennium Development Goal(s)
NCPC	National Cleaner Production Centres
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PV	Projektvorschlag
SAZ	Standards Association Zimbabwe
SB	Schlussbericht
SDG	Sustainable Development Goal(s)
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound Spezifisch, Messbar, Erreichbar, Relevant, Terminiert
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environment Programme
USD	United States Dollar
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WTO	World Trade Organization
ZN	Zahlenmäßiger Nachweis

5.2 Aufstellung der Outcomes/Outputs

Ziel	Indikator	Erreichungsgrad
Outcome 1: Der African Eco-labelling Mechanism (AEM) ist geschäftsfähig und schafft bessere Vermarktungsmöglichkeiten nachhaltiger Produkte sowie Anreize für klimaschonende und an den Klimawandel angepasste Produktionsweisen.	Der AEM ist in mindestens 10 ARSO-Mitgliedsländern geschäftsfähig und die EcoMark Africa (EMA) ist bei Schlüsselakteuren im Privatsektor bekannt und wird nachgefragt (bis Projektende)	60-79%
	Die Nachfrage nach Produkten / Dienstleistungen, die das EMA-Label führen, ist um 100% höher als nach ähnlichen Produkten / Dienstleistungen (bis Projektende).	Unbekannt
Output 1: Das AEM hat eine funktionierende Organisationsstruktur und ist institutionell und rechtlich abgesichert.	Die Schlüsselakteure haben sich bis 10/2017 hinsichtlich der Verankerung der AEM in eine bestehenden Organisation oder Aufbau einer eigenständigen Organisation geeinigt.	100%
	Eine Governance-Struktur für AEM ist bis 10/2017 beschlossen, funktionsfähig und hat einen Geschäftsplan.	100%
Output 2: Ein Zertifizierungssystem ist entwickelt und die Kapazitäten zur Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards in nationalen Akkreditierungseinrichtungen und nationalen Standardbehörden sind in mindestens fünf Ländern erhöht.	Ein Zertifizierungssystem ist bis 11/2017 entwickelt und vom ARSO AEM Beirat (Advisory Committee) bestätigt worden.	100%
	Bis 06/2018 sind Trainingsbedarfe in fünf ausgewählten Ländern festgestellt und Trainings/ Kompetenzentwicklungs-Maßnahmen entwickelt.	100%
	In fünf ausgewählten Ländern wurde bis 10/2018 mindestens eine Trainings- oder Kompetenzentwicklungs-Maßnahmen durchgeführt.	100%
Output 3: Produkte und / oder Dienstleistungen sind mit dem EMA-Label versehen.	Bis 06/2018 haben Nationale Zentren für saubere Produktion (National Cleaner Production Centres, NCPC) in ausgewählten Ländern Produkte und Dienstleistungen zur Zertifizierung identifiziert und die Unternehmer*innen hinter diesen Produkten bzw. Dienstleistungen für eine Zertifizierung beraten und unterstützt: Zehn Unternehmen in fünf Ländern sind bis 06/2018 über die Vorteile des EMA beraten.	370%

Ziel	Indikator	Erreichungsgrad
	Kooperationspotenziale mit Anbietern von Nachhaltigkeitsstandards und -siegeln sind bis 11/2018 identifiziert und mindestens eine Kooperation ist vereinbart: Ein Memorandum of Understanding mit einem Anbieter von Nachhaltigkeitsstandards und -siegeln bis 11/2018.	100%
	Mindestens drei Produkte oder Dienstleistungen, die sich für eine Vergabe des afrikanischen Umweltzeichens eignen, sind bis 11/2018 mit dem EMA-Umweltzeichen versehen.	200%

5.3 Theory of change

Eine Theory of Change oder ein Logframe liegen nicht vor.