



Mid-term Evaluation of IKI project „NDC Transport Initiative for Asia”

Final Report – deutsche Zusammenfassung

info@arepo-consult.com
www.arepo-consult.com

8. September 2022

Zusammenfassung

Das Projekt "Nationally Determined Contributions - Transport Initiative Asia (NDC-TIA)" wurde im Rahmen des Themencalls der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) 2018 gefördert. Das Projektkonsortium wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) geleitet und umfasst sechs weitere Organisationen (in alphabetischer Reihenfolge): Agora Verkehrswende, das International Council on Clean Transportation (ICCT), das International Transport Forum (ITF) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport (SLOCAT) Foundation, das Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21) e.V. und das World Resources Institute (WRI). Das Projekt besteht aus drei Länderkomponenten - China, Indien und Vietnam - und einer regionalen Komponente. Es hat eine Laufzeit von etwa vier Jahren - von 11/2019 bis 02/2024 - und ein Budget von 19.750.000 Euro. Es wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUV) finanziert und gemeinsam koordiniert. Diese Mid-Term Evaluation ist Teil einer Reihe von Pilotstudien, die von der ZUG in Auftrag gegeben wurden, um die Eignung der Modalität „Mid-Term Evaluation“ zu testen.

Die beabsichtigte Wirkung des Projekts wurde im Projektdokument wie folgt beschrieben: "Die THG-Emissionen aus dem Verkehr in Asien erreichen ihren Höhepunkt früher und auf einem niedrigeren Niveau als in einem BAU-Szenario, und in Übereinstimmung mit einem Pfad, der deutlich unter dem 2-Grad-Szenario liegt. (...) Das Projekt zielt darauf ab, dieses Wachstum zu verlangsamen und zu zeigen, dass eine Begrenzung der THG-Emissionen im asiatischen Kontext machbar ist (...)." Das Projekt will die Länder bei der Dekarbonisierung ihres Verkehrssektors unterstützen, indem es Studien und Analysen bereitstellt und Dialogprozesse mit Stakeholdergruppen bei der Entwicklung von Ansätzen zur Dekarbonisierung des Verkehrs erleichtert. Diese Aktivitäten sollen die Partnerinstitutionen in die Lage versetzen, "einen sektoralen Beitrag zur Erreichung ihrer national festgelegten Beiträge (NDC) zu leisten und die Ambitionen in den Verkehrsabschnitten der langfristigen Strategien und der NDCs für 2025 zu erhöhen."

Die drei Länderkomponenten unterstützen Regierungsorganisationen auf nationaler und subnationaler Ebene in den Ländern bei der Entwicklung von Optionen zur Dekarbonisierung des Verkehrs. Diese Aktivitäten werden von GIZ, WRI und ICCT und in Indien zusätzlich von ITF durchgeführt. Die vierte Komponente zielt auf Agenda Setting und Outreach für verkehrspolitische Veränderungen in anderen asiatischen Ländern ab. Die wichtigsten Produkte dieser Komponente sind ein Rat für die Dekarbonisierung des Verkehrs in Asien, sowie ein Flagship-report, der nicht nur eine Bestandsaufnahme darstellt, sondern auch eine Dekarbonisierungsagenda beschreibt. Zudem werden im Internet und auf Veranstaltungen Daten und Informationen über mögliche Maßnahmen verbreitet. Optionen, die für diese Komponente in Betracht gezogen aber verworfen wurden, sind Schulungen, ein "Helpdesk" und ein Wettbewerb zwischen den Ländern.

Die Evaluierung wurde zwischen Februar und Juni 2022 durchgeführt. Sie orientiert sich an den Standard-Evaluierungsfragen der IKI und den Evaluierungskriterien Relevanz, Planung, Steuerung und Kohärenz, Effektivität sowie transformative Wirkung und Nachhaltigkeit, und ob Safeguards und IKI-Standardindikatoren gemäß den IKI-Regeln zum Einsatz kommen. Darüber hinaus waren fünf projektspezifische Lernfragen formuliert worden. Neben der Dokumentenanalyse führte das Evaluationsteam insgesamt 48 Interviews, einschließlich vor Ort in den Projektländern durch. Die internationalen Evaluatoren nahmen an den Interviews in Vietnam und Indien teil. Mit einer Umfrage unter den Mitgliedern des Konsortiums wurde Feedback zur Konsortialpartnervereinbarung gesammelt.

Das Projekt ist von hoher Relevanz und geht auf die Bedürfnisse und Prioritäten der politischen Partnerinstitutionen sowie der anderen Projektpartner gut ein, auch wenn das Thema extrem breit gefächert ist. Daher wird das Projekt im Endeffekt nicht in der Lage sein, das „Kernproblem vollständig anzugehen“. Das Projekt sah verschiedene Multistakeholder-Plattformen vor, um Interessens- und Betroffenengruppen, z. B. andere politische Entscheidungsträger*innen, die Fahrzeugindustrie, Verkehrsanbieter, Nichtregierungsorganisationen und andere einzubeziehen. Ein impliziter Grundsatz des Projekts ist, dass der Nutzen von Mobilität im Vergleich zu einem Business-as-usual-Szenario gleichbleiben oder verbessert werden sollte.

Das Projekt wurde während der COVID-Pandemie durchgeführt, die jedes der Projektländer auf unterschiedliche Weise sehr hart traf. Darunter litten alle Projektkomponenten. In Indien und China konnten die Mitglieder des Konsortiums ihre Arbeit dennoch durch verstärkte Online-Zusammenarbeit aufnehmen, während die Arbeit in Vietnam durch die Ausgangssperren sehr stark beeinträchtigt wurde. Das Konsortium arbeitet aber in allen Arbeitsgruppen und im Steuerkreis gut zusammen. Synergien werden in angemessenem Umfang innerhalb und außerhalb der Konsortialpartnerorganisationen angestrebt. Das Projekt profitierte in China von einer sehr gründlichen Planung im Vorfeld, die die Umsetzung erleichterte, und in Vietnam von klaren Mandaten, die durch den NDC und die nationale Klimapolitik vorgegeben wurden. In Indien ließ der Vorschlag mehr Flexibilität zu, was bedeutet, dass während der Durchführung mehr Koordination und Abstimmung, sowie thematisch-inhaltliche Führung erforderlich ist. Die Koordinierung durch die Projektpartnerinstitutionen muss durch die interne Koordinierung des Konsortiums ergänzt werden.

In Bezug auf die Wirksamkeit lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt festhalten, dass das Projekt seine Outputs und Ergebnisse formal erreichen kann, die unter diesem Blickwinkel sorgfältig formuliert wurden. Einige der ambitionierten qualitativen Ziele werden jedoch möglicherweise nicht vollständig erreicht werden. So könnten beispielsweise die angestrebte Anhebung der Ambitionsniveaus in den nationalen langfristigen Politiken und Strategien sowie in den NDCs eher von anderen Faktoren als von den Aktivitäten des Projekts abhängen. Speziell in Indien sind die NDCs ein anderes Politikfeld als die Dekarbonisierung des Verkehrs. Der Mehrebenencharakter des Projekts - mit Umsetzung auf regionaler, nationaler und subnationaler Ebene von Provinzen (China), Städten (Vietnam) bzw. Bundesstaaten (Indien) - basiert auf den Erfahrungen früherer Projekte in China. Er übt jedoch starken Druck auf die finanziellen und

personellen Ressourcen aus, die möglicherweise unterschätzt wurden. Daher sollte er gegen den Nutzen abgewogen werden. Diese Abwägung sollte in den drei Ländern unterschiedlich ausfallen. Speziell in Indien wurde die von der Programmlogik erwartete Synergie zwischen subnationalen Maßnahmen und nationaler politischer Ambition durch die Evaluierung nicht bestätigt.

Der Projektvorschlag berechnet sehr hohe Zahlen für die Treibhausgaswirkung der durch das Projekt "ausgelösten" politischen Maßnahmen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch schwer zu erkennen, wie die bisher angestoßenen Maßnahmen zu diesen Politiken und dieser hohen Wirkung führen könnten. Die wichtigsten „politikauslösenden“ Aktivitäten des Projektes beziehen sich auf Fahrzeugeffizienzstandards, die wohl nicht ausreichen werden, um diese Wirkung zu erzielen. Maßnahmen wie EV-Quoten, Investitionszuschüsse oder Kraftstoffquoten stehen nicht im Vordergrund. Stattdessen zielt das Projekt eher auf die Schaffung von grundlegenden Voraussetzungen ab, zum Beispiel Datenbanken, Szenarien und internationale Best-Practice-Studien. Deren Auswirkungen sind sehr indirekt und nur selten als kausal für eine ausgelöste Politik anrechenbar, da sie normalerweise allenfalls einen kleinen Faktor im Politikprozess der jeweiligen Ländersektoren darstellen.

Der transformatorische Gehalt des Projekts wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet. Einer davon ist seine Einbettung in eine breitere Theorie der Transformation, die umfassende, systemische und nachhaltige Veränderungen einschließt. Der starke Fokus auf Fahrzeugeffizienzstandards in Vietnam und China ist weniger systemisch und transformativ, sondern eher inkrementell. Im Gegensatz dazu konzentriert sich das Projekt in Indien ausschließlich auf Elektrofahrzeuge und arbeitet auf einen systemischen Wandel hin. Positiv zu vermerken ist, dass das Projekt eine Reihe von Fähigkeiten verstärkt, die nach dem IKI-Analyserahmen für eine Transformation notwendig sind. In Bezug auf die Skalierung unterscheiden die IKI-Evaluierungsfragen zwischen funktionaler Skalierung ("Mainstreaming"), horizontaler Skalierung (Übertragung des Ansatzes auf andere Regionen innerhalb der Länder) und vertikaler Skalierung. Der Ansatz des Projekts ist die vertikale Skalierung, was als angemessen angesehen wird. Allerdings sind zum jetzigen Zeitpunkt viele Auswirkungen des Projekts noch leicht umkehrbar sind, die Projektwirkung ist also noch nicht unbedingt verstetigt. Die Partnerinstitutionen verfügen jedoch in allen Ländern über die Kapazitäten und Ressourcen, um die positiven Ergebnisse des Projekts über den Projektzyklus hinaus zu erhalten. Projektprodukte, die wahrscheinlich institutionalisiert werden, sind das MRV-System in Vietnam und einige der in Indien geschaffenen Strukturen (Digital Library on Green Mobility, Multistakeholder Forum).

Die Überprüfung der Anwendung der Safeguards hat keinen Handlungsbedarf ergeben. Das Projekt berichtet nicht zu IKI-Standardindikatoren, da gemäß der IKI-Richtlinie beim Wechsel der Standardindikatoren die Berichterstattung eingestellt werden durfte. Auch wenn es formell nicht gefordert ist, wäre es wünschenswert, wenn das Projekt Indikatoren entsprechend den neuen Definitionen neu definieren und die Berichterstattung fortsetzen würde.

Das Skalierungspotenzial dieses Projekts, z.B. in anderen Regionen oder Länder ist sehr hoch. Die regionale Komponente zielt bereits auf eine solche Skalierung ab. Darüber hinaus könnte das Projekt auch in anderen Regionen der Welt repliziert werden.

Jüngere IKI-Projekte müssen 50 % ihrer Mittel in den Ländern ausgeben. Diese Anforderung war bei der Genehmigung dieses Projekts noch nicht gegeben. Aktuell ist zu erwarten, dass das Projekt ohne besondere Berücksichtigung dieser Regel an seinem Ende 35 – 40% für lokale Wissensanbieter wie Forschungseinrichtungen oder Berater ausgegeben haben wird. Die Frage, inwieweit dieser Indikator die tatsächlichen Auswirkungen auf die lokalen Kapazitäten widerspiegelt, erfordert weitere Untersuchungen, aber die Partner*innen sind mit der Lokalisierung des Projekts zufrieden.

Die politischen Partner*innen zeigen sich sehr zufrieden mit dem Projekt. Das Thema ist hochrelevant und die Dynamik der Dekarbonisierung des Verkehrs nimmt in allen Ländern zu. Die Konsortialstruktur wird von den politischen Partner*innen geschätzt, die sowohl die komplementären Fähigkeiten der Konsortialpartner als auch den Wert des Konsortiums anerkennen. Die Anbindung an eine globale Expert*innengemeinschaft, die das Projekt bietet, wird von den politischen Partnerorganisationen als sehr wichtig eingeschätzt. Die Wahl der politischen Partnerorganisationen ist entscheidend für die letztendliche politische Verankerung. Während in China und Vietnam die politischen Partnerorganisationen für die Verkehrsemissionen zuständig sind, ist die Partnerorganisation in Indien eine Behörde auf Kabinettssebene, die sektorübergreifende Zuständigkeiten hat, und sich für Elektrofahrzeuge einsetzt. Hier hängt die Verankerung von einer erfolgreichen Einbindung des Projekts durch diese Organisation in die neuen Initiativen anderer Teile der indischen Regierung zur Dekarbonisierung des Verkehrs ab.

Die Pandemie beeinträchtigte die Möglichkeiten der direkten regionalen Zusammenarbeit und generell die Arbeit der regionalen Komponente. In der nächsten Projektphase wird die Aufhebung der Reisebeschränkungen den Beitrag des Projekts zum Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen zwischen den drei Ländern sowie mit den anderen Ländern der Region erweitern. Viele Länderpartner*innen würden gerne andere Länder besuchen, um direkte Einblicke zu gewinnen. Der Beitrag zum Wissenstransfer wird dann sichtbar werden. Die Konsortialorganisationen profitieren zwar von der Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Komponenten, aber ihre Länderteams sind bisher noch nicht vollständig miteinander oder mit der regionalen Komponente vernetzt. Auch dies wird in der zweiten Hälfte besser werden.

Das Kooperationspartnerabkommen (CPA), das die rechtliche Grundlage für das Konsortium bildet, stellte für die Partnerorganisationen kein Problem dar und ist generell geeignet, die Zusammenarbeit zu regeln. Die Umfrage bestätigte, dass die Klauseln des CPA von allen ernst genommen und umgesetzt wurden. Arbeitsgruppen werden als wirksames Instrument für die Koordinierung der Umsetzung von Projektkomponenten sowie für Ad-hoc-Fragen, wie der Zusammenarbeit der Konsortialpartner bei Veranstaltungen, gesehen. Die CPA bietet also geeignete Instrumente für das Projektmanagement, auch bei Personalwechseln.

Insgesamt läuft dieses komplexe und große Projekt sehr gut, wenn man die Vielzahl komplizierender Faktoren und Herausforderungen bedenkt, mit denen es konfrontiert war - eines der ersten seiner Art, mit einem extrem großen Konsortium aus starken und profilierten Partnern aus Europa und Nordamerika, die in drei großen asiatischen Volkswirtschaften in einem der dynamischsten Sektoren der Klimaschutzpolitik tätig sind - und als ob das nicht genug gewesen wäre, wurde es auch noch von COVID und einer hohen Personalfuktuation betroffen.

Das Konsortium besteht aus den richtigen Organisationen mit kompetenten und engagierten Mitarbeiter*innen und dem nötigen Einfluss. Die Mischung aus großen globalen umsetzungsorientierten Organisationen (GIZ, WRI, ICCT) und kleinen spezialisierten internationalen Wissensträgern (SLOCAT, Agora Verkehrswende, REN21) funktioniert sehr gut und birgt erhebliches Potenzial, das noch nicht voll ausgeschöpft wird. Insgesamt ist das Projekt aber natürlich viel zu klein, um das Kernproblem anzugehen. Zudem ist es auch zu klein für seine eigene ehrgeizige Theory of Change, wie sie im Projektdokument formuliert wurde. Dieses Dokument stellt zwar elegant den allgemeinen Zusammenhang zwischen lokaler und internationaler Politik her und vermittelt eine allgemeine Vorstellung davon, was ein solches Projekt erreichen könnte und wie, aber die Praxis kann dieses Versprechen mit den vorhandenen Mitteln und im vorhandenen Zeitrahmen nicht erreichen.

Die größte Herausforderung für das Projekt besteht in den Fliehkräften, die sich einstellen, da das Themenspektrums „Dekarbonisierung“ sehr breit ist und von verschiedenen Stakeholdern verschieden verstanden wird. Das Spektrum reicht von der Umsetzung auf der detailliertesten subnationalen Ebene (z.B. Schulungskurse für Autofahrer in Indien), über nationale Politiken (wie in der Treibhausgasbewertung des Projektvorschlags versprochen) bis zur Beeinflussung langfristiger Treibhausgasziele (in den NDCs). Hier – so die Einschätzung der Evaluatorin – stellt sich das Projekt zu breit auf. Zwar konnte es bisher eine gemeinsame Marke und Kohärenz nach außen aufrechterhalten, doch die unterschiedlichen Zielsetzungen strapazieren seine Ressourcen und gefährden die interne Kohärenz. Um seine Wirkung zu maximieren, wird dem Projekt dringend empfohlen, die zentrifugalen Kräfte in jedem Land zu zügeln und stärker auf die Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern zu fokussieren.

Die ursprüngliche Idee der IKI-Verbundprojekte bestand darin, dass die parallele Durchführung in mehreren Ländern durch ein länderübergreifendes Dach unterstützt wird, das das gemeinsame Lernen, die Skalierung und die Replikation erleichtern kann. Die Fragen, deren Beantwortung sich die globale Gemeinschaft von diesem Projekt erhofft, lauten: Welches sind die politischen Mechanismen, die uns helfen, die Dekarbonisierung der nationalen Verkehrssektoren zu stärken? Welches sind die Informationsbedürfnisse und politischen Ziele, die die Politik dazu bringen, höhere Ambitionen zu fördern? Es wird empfohlen, alle Produkte des Projekts auf ihren Beitrag zu diesen Fragen und deren Übertragbarkeit auf andere Kontexte zu prüfen.

Die Anzahl der Themen und Ebenen, die in den einzelnen Komponenten behandelt werden, ist sehr breit, was die Knappheit der Ressourcen Geld, Zeit und Personal deutlich verschärft. Die indische Komponente konzentriert sich zum Beispiel ausschließlich auf Elektromobilität,

und es lohnt sich, eine solche Fokussierung auch für die anderen Komponenten in Betracht zu ziehen, oder die Themenfelder anderweitig einzugrenzen. Elektromobilität ist aus der Skalierungsperspektive tatsächlich ein sinnvoller Fokus, da es sich um ein vergleichsweise neues Feld handelt - in dem auch die anderen Länder lernen wollen -, das ein erhebliches Transformationspotenzial bietet. Zudem sollten die subnationalen Komponenten - insbesondere in Indien - auf ihren Mehrwert für die nationale Politikgestaltung überprüft und verkleinert oder (in Indien) gestrichen werden.

Die Evaluierung formuliert auch Empfehlungen für BMWK/BMUV und ZUG. Sie hat festgestellt, dass das Mandat dieses Projekts zwar extrem breit und umfassend war, das IKI-Mobilitätsportfolio jedoch recht klein ist. Die anderen Mobilitätsprojekte scheinen zwar überschaubarer zu sein als das hier evaluierte, aber die Kohärenz des Portfolios ist auf den ersten Blick nicht erkennbar. Möglicherweise wäre eine Verkehrsstrategie für die IKI hilfreich - unter anderem, um deutlich zu machen, dass Überambition keine Voraussetzung für eine Förderung ist.

Die ZUG sollte gemeinsam mit dem Projekt an einer Exit-Strategie arbeiten. Aus Sicht der Gutachterin könnte dies eine Verlängerung des Projekts oder eine Reihe von Folgeaktivitäten beinhalten. Ohne Ressourcen zur Aufrechterhaltung der Dynamik wird die Skalierung aber möglicherweise langsamer erfolgen.

Zu den administrativen Aspekten ist anzumerken, dass das neue gestraffte Format des Jahresberichtes für die Evaluation oder Bewertung der Projekte kaum nutzbar ist. Außerdem wird eine Evaluierung des Formates „Mid-Term-Evaluierung“ empfohlen.