

Zusammenfassung

IKI-Zwischenevaluation des Projekts

Integrierte städtische Klimaschutzmaßnahmen für kohlenstoffarme und resiliente Städte (Urban-Act)

22_I_416_Asia_G_Urban-Act Integrierte Klimaschutzmaßnahmen

Gutachter*innen

Andrea Queiroz de Souza
Mario Donga
Sriparna Sanyal Iyer

FAKT GmbH
Hackländerstraße 33
70184 Stuttgart Deutschland
info@fakt-consult.de

03. März 2026

Auftragnehmer:
Zukunft – Umwelt – Gesellschaft
(ZUG) gGmbH

1 Zusammenfassung

1.1 Hintergrund des Projekts und der Zwischenevaluation

Projektkontext und Hauptziel

Gegenstand dieser Zwischenevaluation (*Mid-term Evaluation*, MTE) der Internationalen Klimainitiative (IKI) ist das Projekt **„Integrierte städtische Klimaschutzmaßnahmen für kohlenstoffarme und resiliente Städte (Urban-Act)“**, das von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) und ihren Partnern in fünf Ländern (Indien, Thailand, Philippinen, China und Indonesien) durchgeführt wird. Das Projekt wird durchgeführt vor dem Hintergrund schnell wachsender Städte in Asien, die mit zunehmenden Klimarisiken, steigenden Schäden durch extreme Wetterereignisse sowie wachsendem Druck auf die städtische Infrastruktur und die Ökosysteme konfrontiert sind. Vor diesem Hintergrund zielt das Projekt darauf ab, eine klimasensible Stadtentwicklung zu stärken, indem insbesondere mittelgroße Städte und nationale Institutionen dabei unterstützt werden, Ansätze der Klimaresilienz (Anpassung an den Klimawandel), der kohlenstoffarmen Entwicklung (Klimaschutz) und der Kreislaufwirtschaft (*Circular Economy*, CE) in Stadtplanungs- und Investitionsprozesse zu integrieren.

Eine zentrale Innovation des Projekts liegt in seinem kombinierten Fokus auf verbesserte politische Instrumente, mehrstufige Klimagovernance (vertikale Integration) und Zugang zu Klimafinanzierung, umgesetzt durch einen regionalen Ansatz unter Einbeziehung mehrerer Partnerländer und Interessengruppen. Das Projekt wird von einem Konsortium unter der Leitung der GIZ gemeinsam mit der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, ESCAP), der Organisation „Vereinte Städte und Kommunalverwaltungen Asien-Pazifik“ (*United Cities and Local Governments Asia-Pacific*, UCLG ASPAC), der Universität Stuttgart (USTUTT) und der Technischen Universität Dortmund (TUD) durchgeführt. Das Gesamtbudget des Projekts beläuft sich auf 34.625.000 EUR, einschließlich 12.000.000 EUR an Kofinanzierung durch die Europäische Union (EU) für die CE-Länderkomponente auf den Philippinen. Der Projektzeitraum für den kofinanzierten Teil auf den Philippinen erstreckt sich von April 2022 bis Dezember 2027. Die anderen Komponenten werden bereits im September 2026 auslaufen.

Das Hauptziel des Urban-Act-Projekts besteht darin, die Rahmenbedingungen für die Planung und Umsetzung evidenzbasierter und inklusiver städtischer Klimaschutzmaßnahmen in den Urban-Act-Partnerländern zu verbessern. Dies umfasst insbesondere die Etablierung und Stärkung wirksamer Rahmenwerke und Instrumente für Klimagovernance. Das Projekt strebt die Erreichung dieses Ziels durch die Arbeit auf drei miteinander verknüpften Ebenen an: Pilotstädte, nationale und subnationale Regierungen sowie die regionale Ebene. Auf städtischer Ebene konzentriert sich das Projekt auf die Einbeziehung von Klimaschutzaspekten in die Raum- und Entwicklungsplanung sowie auf die Vorbereitung klimabezogener Investitionsprojekte. Die in den Pilotanwendungen gewonnenen Erkenntnisse werden auf nationaler Ebene genutzt, wo politische Instrumente, Leitlinien, Dienstleistungen und Koordinierungsmechanismen verbessert werden, um Städte bei der Umsetzung einer kohlenstoffarmen und resilienten Stadtentwicklung wirksam zu unterstützen. Auf regionaler Ebene fördert das Projekt den Wissensaustausch, das gegenseitige Lernen und die Verbreitung bewährter Praktiken zwischen den Partnerländern und -städten sowie in der gesamten asiatisch-pazifischen Region.

Der Zweck dieses MTE besteht darin, **Lernprozesse anzustoßen, die Rechenschaftspflicht zu stärken und eine fundierte Entscheidungsfindung aller beteiligten Akteure zu unterstützen**, indem steuerungsrelevante Informationen über den Stand der Umsetzung, die Erreichung der Ziele und mögliche Herausforderungen bereitgestellt werden. Die Hauptnutzer*innen der MTE-Ergebnisse sind das Projekt selbst und seine Partner, die die Ergebnisse für die Projektsteuerung und die Weiterentwicklung des Projekts verwenden. Die deutschen Ministerien und die Zukunft-Umwelt-Gesellschaft gGmbH (ZUG) nutzen die MTE-Ergebnisse für das Wissensmanagement, die Programmgestaltung und die politische Steuerung. Die Zusammenfassung des Berichts wird veröffentlicht und dem Deutschen Bundestag sowie der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Der Evaluierungsprozess begann im Juni 2025 und wurde mit diesem Bericht im März 2026 abgeschlossen. Die MTE bewertete die Evaluierungskriterien 1) Relevanz, 2) Planung, Steuerung und Kohärenz, 3) Wirksamkeit, 4) transformative Wirkung und Nachhaltigkeit, 5) *Safeguards* sowie 6) die IKI-Standardindikatoren. Dies umfasste eine Bewertung der Evaluierungsfragen (EQ), der den Kriterien zugeordneten Evaluierungsindikatoren sowie zusätzlicher spezifischer Lernfragen (LQs), die von den Evaluierungsakteuren während der MTE-Startphase formuliert wurden.

Es wurde ein theoriegeleiteter *Mixed-Methods*-Ansatz unter Verwendung der Beitragsanalyse (*Contribution Analysis*) angewendet. Die Evaluierung umfasste eine systematische Bewertung der „*Theory of Change*“ (ToC) des Projekts, um die Beiträge der Maßnahmen zu analysieren. Zu den wichtigsten Methoden zählten Dokumentenanalyse, Überarbeitung der ToC, partizipative Reflexionsworkshops, halbstrukturierte Interviews und Fokusgruppendifkussionen (FGDs) mit allen relevanten Interessengruppen. Mitglieder des MTE-Teams führten Feldbesuche in Indien, auf den Philippinen und in Thailand durch, während China und Indonesien durch virtuelle Interviews abgedeckt wurden. Vor-Ort-Besuche in den Pilotstädten lieferten direkte Einblicke in die Projektumsetzung. Dieser Ansatz stellte eine umfassende Datenerhebung und -analyse sicher, förderte die Einbindung der Akteure und ermöglichte eine glaubwürdige Bewertung der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge im komplexen Kontext des Projekts.

1.2 Zentrale Ergebnisse nach Evaluierungskriterien

Relevanz: Das Projekt ist in seinem thematischen Fokus **von hoher Relevanz**, insbesondere im Hinblick auf die Klimaresilienz von Städten angesichts zunehmender Risiken und Schäden in schnell wachsenden asiatischen Städten. Die behandelten Themen, Ansätze und Instrumente - wie klimarisikobewusste Planung, naturbasierte Lösungen (*Nature-based Solutions*, NbS) und Zugang zu Finanzmitteln - **gehen direkt auf die zentralen Herausforderungen ein**, denen Städte und nationale Regierungen gegenüberstehen, und tragen ihren Bedürfnissen Rechnung. Das Projekt ist gut auf nationale Strategien und Planungszyklen, regionale Agenden und internationale Rahmenwerke abgestimmt, darunter das Pariser Abkommen, das Sendai-Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge und die Neue Urbane Agenda (*New Urban Agenda*, NUA). Der besondere Mehrwert des Projekts liegt in seiner Unterstützung für **vertikale Integration** und **Klimagovernance auf mehreren Ebenen**, wobei es bestehende Initiativen durch einen umsetzungsorientierten Ansatz ergänzt. In der Praxis bedeutet vertikale Integration die Schaffung von Rückkopplungsschleifen zwischen den Ebenen: Die Erfahrungen und bestehenden Herausforderungen der Pilotstädte fließen in die Gestaltung der nationalen Politik ein, während nationale Akteure Rahmenbedingungen, Standards und Finanzierungsmechanismen anpassen, um die lokale Umsetzung besser zu ermöglichen. Ziel ist es, die häufig bestehende Diskrepanz zwischen ehrgeizigen nationalen Strategien und den Realitäten der lokalen Umsetzung zu

verringern und dadurch eine kohlenstoffarme und resiliente Stadtentwicklung praktikabler und skalierbarer zu machen. Klimagovernance auf mehreren Ebenen bezieht sich auf die Art und Weise, wie Klimaschutzmaßnahmen in Städten über mehrere Ebenen und Akteursgruppen hinweg gestaltet, koordiniert und umgesetzt werden – nicht nur vertikal zwischen nationaler, regionaler und lokaler Regierung, sondern auch horizontal über Sektoren und Institutionen hinweg. Klimagovernance auf mehreren Ebenen erkennt an, dass städtischer Klimaschutz nicht in der Hand eines einzigen Akteurs liegt, sondern von nationalen und städtischen Regierungen, regionalen Behörden sowie sektoralen Akteuren, z.B. aus den Bereichen Verkehr, Wohnungswesen, Umwelt und Finanzen, abhängt. Dazu gehört die Abstimmung von Strategien, Plänen und Instrumenten über die Ebenen hinweg, die Verbesserung der Koordination zwischen Institutionen und Sektoren sowie die Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten. Dieser Ansatz wird von verschiedenen Interessengruppen als relevant angesehen. Das Engagement auf regionaler Ebene, das hauptsächlich von den Konsortialpartnern ESCAP und UCLG ASPAC vorangetrieben wird, wird als relevant für die regionale Reichweite wahrgenommen.

Projektplanung, -steuerung und -kohärenz: Die Projektplanung, -steuerung und -kohärenz werden **insgesamt** als **gut** bewertet. Zu den Stärken der Planung zählen ein breit angelegtes und flexibles Konzept, das eine Anpassung an länderspezifische Bedürfnisse und Kontexte ermöglicht, sowie ein innovativer Fokus auf den Zugang zu Finanzmitteln. In allen teilnehmenden Ländern ist die Urban-Act-Planung gut auf nationale Rahmenbedingungen und Planungszyklen auf Stadtebene abgestimmt, was die Koordination erleichtert, und sicherstellt, dass das Projekt auf tatsächliche politische Zeitfenster reagiert. Zu den Einschränkungen des Konzepts gehört eine unzureichende Vorausschau darauf, wie eine breitere Nutzung verbesserter nationaler Rahmenbedingungen und der Erfahrungen der Pilotstädte gefördert werden kann. Insbesondere wurde die Bedeutung eines systematischen Kapazitätsaufbaus zur Unterstützung der lokalen Umsetzung und dessen Verankerung in nationalen Behörden unterschätzt. Zudem scheint das Projektdesign den Zeitaufwand für die Umsetzung und das regionale Lernen in einem derart komplexen Kooperationsumfeld und Projektdesign unterschätzt zu haben. Die Projektsteuerung ist im Allgemeinen gut. Ein wirkungsorientiertes Monitoring-System ist vorhanden, und die internen Steuerungsstrukturen funktionieren. Die Steuerung mit Partnern auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene wird jedoch durch das Fehlen institutionalisierter Steuerungsstrukturen eingeschränkt, was die vertikale und horizontale Koordination begrenzt. Insgesamt funktioniert das Kooperationsmanagement gut, auch wenn das Kooperationsumfeld stark fragmentiert und komplex ist. Die Interessengruppen schätzen die Fähigkeit des Projekts, Akteure zusammenzubringen und „die sektoralen Silos aufzubrechen“ – eine zentrale Voraussetzung für Klimagovernance. Das Projekt kümmert sich aktiv und erfolgreich um Synergien mit verschiedenen Interessengruppen, einschließlich nationaler und internationaler Initiativen.

Die Wirksamkeit (Effektivität) wird ebenfalls als gut bewertet. Das Projekt basiert auf einer insgesamt soliden Wirkungslogik. Obwohl die Umsetzung vor allem aufgrund von Verzögerungen bei verschiedenen Genehmigungsverfahren verspätet begann, sind nun alle wesentlichen Aktivitäten angelaufen, und die Umsetzung hat sich deutlich beschleunigt. Erste Ergebnisse zeichnen sich ab. Da die Erreichung der Outputs weitgehend planmäßig verläuft, erscheint die künftige Erreichung der Outcomes insgesamt plausibel. Der Schwerpunkt von Output 1 liegt derzeit auf der Entwicklung oder Überarbeitung länderspezifischer Leitlinien zu

verschiedenen planungsbezogenen Themen. Unter Output 2 entwickeln Pilotstädte wichtige Planungsdokumente, und unter Output 3 erarbeiten Städte Projektkonzepte, um Fördermittel für Vor-Machbarkeitsstudien für Investitionen in städtische Klimaschutzmaßnahmen zu beantragen. Zwar wurden bereits mehrere Vorschläge eingereicht, doch sind die Ergebnisse gemischt: Es gab einige Ablehnungen, aber auch bemerkenswerte Erfolge. Zu letzteren gehören beispielsweise ein Projektvorschlag zur Abfallwirtschaft aus Bacolod/Philippinen, der von der *C40 Cities Finance Facility* (CFF) in die engere Auswahl genommen wurde, sowie der Vorschlag zur Abfallwirtschaft in sechs Städten des *Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle* (IMT-GT), der vom *City Climate Finance Gap Fund* (Gap Fund) für die Vor-Machbarkeitsstudie angenommen wurde. Unter Output 4 ist eine regionale Schulungsreihe fast abgeschlossen, während der regionale Städteaustausch im August 2025 begonnen hat, nachdem die Prioritäten der Städte bekannt waren, sodass die Partnerschaften strategisch geplant werden konnten. Auch wenn die Ergebnisindikatoren bis zum Projektende erreicht werden können, bleibt ungewiss, inwieweit die Outputs zu den beabsichtigten Outcomes führen werden, insbesondere angesichts von Kapazitätsengpässen auf städtischer Ebene und begrenzten nationalen Outreach-Strategien in den Partnerländern. Insbesondere ist unklar, inwieweit verbesserte politische Instrumente und institutionalisierte Schulungsangebote auf nationaler Ebene umgesetzt und von den Städten angenommen sowie effektiv verinnerlicht werden.

Transformative Wirkung und Nachhaltigkeit: Dieses Kriterium wird als akzeptabel bewertet, da erhebliche Unsicherheiten und Risiken in Bezug auf Wirkungen und Nachhaltigkeit bestehen. Der derzeitige Umsetzungsstand lässt nur Plausibilitätsüberlegungen zu, da sich die Wirkungen noch nicht abzeichnen. Das Evaluierungs-Team hält es für wahrscheinlich, dass klimabezogene Wirkungen und sozioökonomische Co-Benefits auf Ebene der Pilotstädte erzielt werden, sofern die Finanzierung gesichert und die Pläne umgesetzt werden. Auf nationaler Ebene bleiben die Auswirkungen ungewiss, da nicht sicher ist, ob die im Rahmen des Projekts entwickelten politischen Instrumente von den Partnerinstitutionen formell validiert, angewendet und als politische Instrumente übernommen werden. Es besteht das Risiko, dass Stadtpläne und politische Instrumente in der Schublade enden und aufgrund fehlender Outreach-Strategien und begrenzter Kapazitäten für eine systematische Anwendung nicht in der Praxis umgesetzt werden. Es gibt einige Einschränkungen hinsichtlich der Art und Weise, wie das Projekt die strukturellen, institutionellen und verhaltensbezogenen Veränderungen angeht, die für eine Wirkung in größerem Maßstab erforderlich sind. Zwar trägt das Projekt durch institutionelle Kooperationsvereinbarungen, initiierte Investitionspipelines, Folgeinitiativen und gestärkte regionale Plattformen zur Nachhaltigkeit bei, doch stellen begrenzte Ressourcen und Kapazitäten – insbesondere in kleinen und mittelgroßen Städten – Risiken für die langfristige Nachhaltigkeit dar.

Safeguards und Standardindikatoren: Soziale und ökologische *Safeguards* wurden weitgehend angemessen angewendet. Aspekte der Geschlechtergleichstellung, der Behindertengleichstellung und der sozialen Inklusion sind in die Projektkonzeption und -durchführung integriert und werden durch eine Studie, Ansprechpersonen und Schulungsmodule unterstützt. Partizipative Elemente bleiben jedoch begrenzt, da betroffene Gruppen hauptsächlich informiert, aber nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, was die Wirksamkeit und die Wirkung einschränkt. Standardindikatoren zur Anzahl der durch Schulungen unterstützten Personen und zur mobilisierten Finanzierung sind angemessen und innerhalb der Projektlaufzeit realistisch

messbar. Beiträge zu anderen Standardindikatoren sind wahrscheinlich erst langfristig zu erwarten.

1.3 Zentrale Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen: Die Ergebnisse werden insgesamt positiv bewertet, trotz einiger Schwächen. Sie entsprechen größtenteils den Erwartungen. Die Ergebnisse heben die Relevanz des Projekts hervor. Die MTE hält ein Erreichen der Outputs für wahrscheinlich. Insgesamt ist die Zufriedenheit mit dem Projekt auf nationaler und städtischer Ebene hoch. Zu den wahrgenommenen Stärken zählen:

- Chancen und geeignete Ansatzpunkte wurden identifiziert und werden bearbeitet.
- Es besteht ein hohes Maß an Eigenverantwortung bei den Projektakteuren, und der Ansatz ist sehr partnerorientiert.
- Es herrscht ein hohes Maß an Vertrauen zwischen dem Projekt und den Partnern auf nationaler und lokaler Ebene.
- Das Team wird als engagiert, flexibel, sensibel und professionell wahrgenommen (GIZ und Durchführungspartner).
- Kompetenzentwicklung und der Zugang zu neuem Wissen werden sehr geschätzt. In den verschiedenen Formaten finden intensive Lernprozesse statt.

Hinsichtlich des Ansatzes und der Umsetzung gibt es einige Herausforderungen. Zu den wesentlichen Begrenzungen zählen:

- Mängel in der Projektkonzeption, insbesondere hinsichtlich der Strategie zur Ausweitung von Piloten und der Strategie zur Verbreitung politischer Instrumente
- Verpasste Chancen hinsichtlich des gegenseitigen Austauschs und des gemeinsamen Lernens zwischen den Pilotstädten und den Umsetzungspartnern
- Die verschiedenen Verzögerungen führten dazu, dass sich die meisten Ergebnisse noch in einem frühen Stadium befinden und nur wenig Zeit für die Konsolidierung bleibt
- Bislang wurde einer Nachhaltigkeits-/Exit-Strategie nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt

Mit Blick auf die Zukunft sollte das Projekt die verbleibende Projektlaufzeit nutzen, um sich auf die Konsolidierung der Ergebnisse und die Sicherung der Nutzung der Outputs bzw. der Erreichung der Outcomes zu konzentrieren, wobei der Schwerpunkt auf der Nachhaltigkeit der Ergebnisse liegt. Zu den entscheidenden Aufgaben gehört die Etablierung der Leitlinien als politische Instrumente, die von den Partnersystemen aufgegriffen und aktiv erweitert sowie in der Praxis angewandt werden.

Zentrale Empfehlungen an Urban-Act

- **Weitere Unterstützung der Pilotstädte mit klarem Fokus auf Umsetzungsreife:** Das Projektmanagement sollte die praktische Unterstützung der Pilotstädte bei der Fertigstellung von Raum- und Entwicklungsplänen sowie bei der Weiterentwicklung von Projektkonzepten zu förderfähigen Anträgen intensivieren. Diese Unterstützung sollte den Kompetenzaufbau des lokalen Fachpersonals priorisieren, damit dieses in der Lage ist, Instrumente, Leitlinien und Planungsansätze selbstständig anzuwenden.

- **Nationale Leitlinien als praktische, bedarfsorientierte Instrumente weiterentwickeln:** Nationale Leitlinien sollten weiter verfeinert werden, um sicherzustellen, dass sie umsetzbar, bedarfsorientiert und für Städte direkt nutzbar sind. Anstatt Leitlinien als Endprodukte zu betrachten, sollte ihre Entwicklung als iterativer Prozess gestaltet werden, der die vertikale Zusammenarbeit zwischen nationaler und kommunaler Ebene aktiv stärkt.
- **Stärkung der vertikalen und horizontalen Integration durch den Leitlinienentwicklungsprozess:** Der Leitlinienentwicklungsprozess sollte strategisch genutzt werden, um die vertikale Integration (Zusammenarbeit zwischen nationaler und lokaler Ebene) und die horizontale Koordination zwischen Ministerien und Abteilungen zu verbessern.
- **Förderung der praktischen Anwendung durch institutionalisierte Schulungen und Sensibilisierung:** Um eine nachhaltige Nutzung der Projektergebnisse (wie Leitlinien, Ansätze und Instrumente) sicherzustellen, sollten praktische Schulungsmodulare entwickelt und als klare Nachhaltigkeits- (Exit-) und Skalierungsstrategie in nationale Institutionen eingebettet werden.

an IKI/ZUG/BMUKN

Zum Urban-Act-Projekt:

- **Erwägung einer Verlängerung der Projektlaufzeit um etwa ein weiteres Jahr bis Dezember 2027:** Angesichts des späten Beginns der vollständigen Umsetzung und der Komplexität der verfolgten Ziele würde eine solche Verlängerung entscheidende Zeit bieten, um die derzeit noch im Entstehen begriffenen Ergebnisse zu konsolidieren. Dies würde die Fertigstellung, Genehmigung und institutionelle Verankerung nationaler Leitlinien, Methoden und Instrumente sowie die Einbettung von Schulungsmodulen und Ansätzen zum Training von Trainer*innen in nationale Institutionen ermöglichen.

Zu zukünftigen Ausschreibungen und zur Konzeption ähnlicher regionaler Initiativen:

- Solche Initiativen sollten mit deutlich **längeren Zeithorizonten**, idealerweise etwa acht Jahren, konzipiert und in zwei Phasen strukturiert werden. Eine erste Phase kann sich auf Pilotprojekte, Kapazitätsaufbau und das Erproben von Ansätzen konzentrieren, während eine zweite Phase die Konsolidierung, Institutionalisierung und Skalierung ermöglicht.
- Um das regionale Lernen zu stärken, **sollten bestehende regionale Organisationen und Plattformen** systematisch als institutionelle Anker **genutzt werden**. Die Verankerung von Austausch und Wissensverbreitung in solchen Strukturen fördert Eigenverantwortung, Kontinuität und Nachhaltigkeit über einzelne Projektzyklen hinaus.
- Die **Auswahl der teilnehmenden Länder** sollte nicht nur von Relevanz und Bedarf bestimmt werden, sondern auch von Komplementarität und der klaren Bereitschaft, trotz möglicher politischer Spannungen voneinander zu lernen. Der regionale Austausch ist am wirksamsten, wenn die Partnerländer unterschiedliche Stärken und Erfahrungen einbringen und entschlossen sind, diese miteinander zu teilen und voneinander zu lernen.