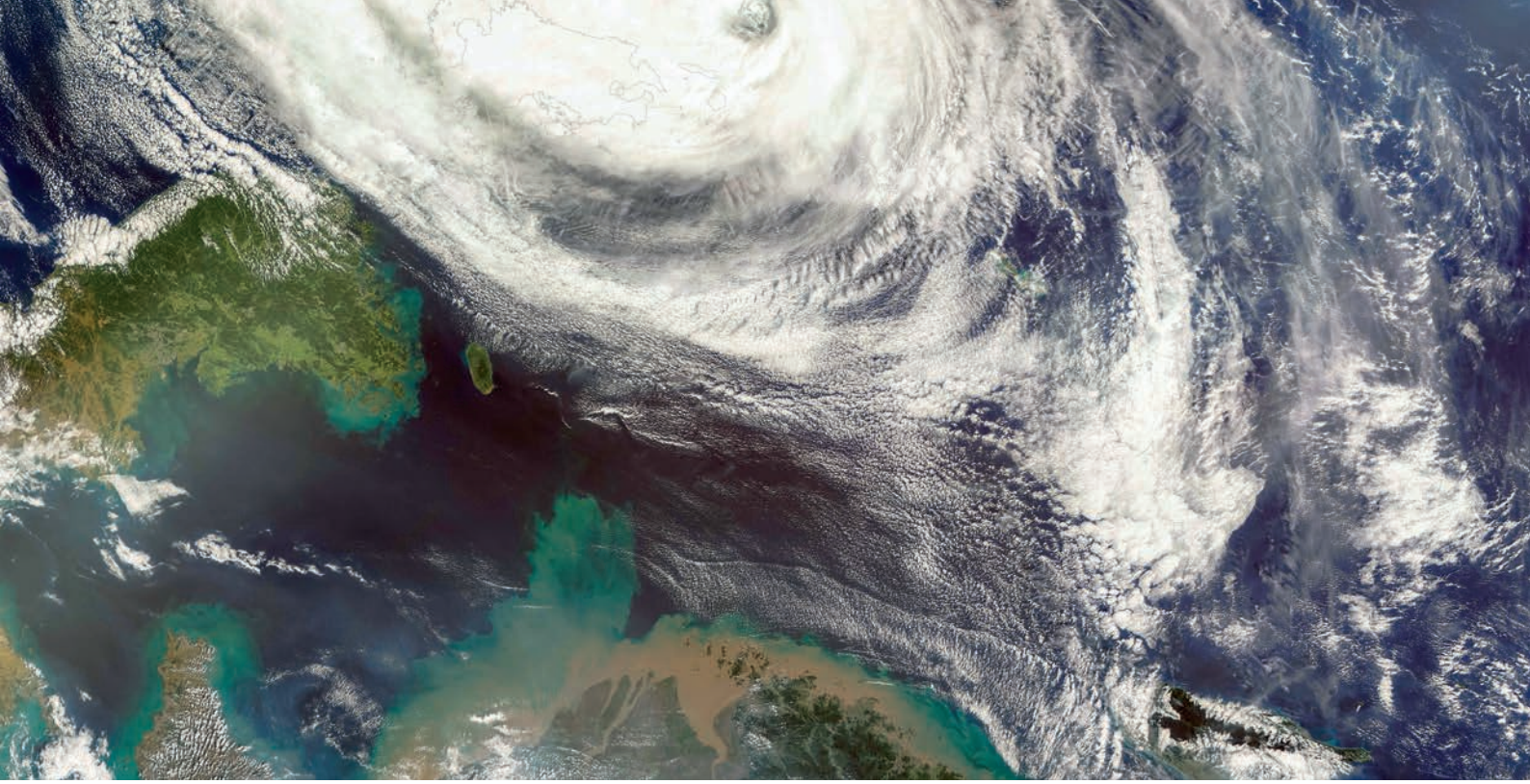

EVALUIERUNG VON MASSNAHMEN ZUR ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL

Synthesebericht

Zusammenfassung

2023

DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Martin Noltze
Alexandra Köngeter
Dr. Isabel Mank
Kevin Moull
Dr. Mascha Rauschenbach

Verantwortliche Teamleitung

Dr. Martin Noltze

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Sven Harten

Gestaltung, Umschlag und Grafiken

Katharina Mayer

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin
www.mediamondi.de

Bildnachweis

Titelseite: Elena11, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Noltze, M., A. Köngeter, I. Mank, K. Moull und M. Rauschenbach (2023), *Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesebericht,* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2023

ISBN 978-3-96126-179-6 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-180-2 (PDF)

Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: *info@DEval.org*
www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:
https://www.deval.org/de/publikationen

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: *info@DEval.org*

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:
https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesebericht". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/evaluierung-von-massnahmen-zur-anpassung-an-den-klimawandel-synthesebericht

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Der Klimawandel gehört zu den größten Herausforderungen der Menschheitsgeschichte. Die globalen Folgen des Klimawandels bedrohen den Erhalt und die Entwicklung der natürlichen und menschlichen Systeme und verursachen bereits heute hohe ökologische, soziale und ökonomische Kosten. Insbesondere die ärmsten Länder sind von den negativen Folgen des Klimawandels stark betroffen. Gleichzeitig bestehen weiterhin Möglichkeiten, Menschen und Umwelt in einen zukunfts- und widerstandsfähigen Zustand zu bringen. Im Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels kommt der Anpassung an den Klimawandel eine Schlüsselrolle zu.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat sich die Stärkung der Klimaresilienz durch Anpassung an den Klimawandel zum Ziel gesetzt. Diesem Ziel verleiht die Bundesregierung auch finanziell Ausdruck. Zwischen 2011 und 2020 belief sich die an die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) berichtete klimarelevante öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) Deutschlands mit insgesamt 45,4 Milliarden US-Dollar auf rund ein Viertel aller deutschen ODA-Mittel. Davon flossen über 17,5 Milliarden US-Dollar in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.

Doch inwieweit setzt die deutsche Bundesregierung bei der anpassungsrelevanten ODA relevante Schwerpunkte? Inwieweit erreichen Anpassungsmaßnahmen ihre Ziele? Und inwieweit leistet die deutsche EZ damit Beiträge zur Stärkung der Klimaresilienz in Entwicklungs- und Schwellenländern? Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat sich im Rahmen einer modularen Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel mit der Beantwortung dieser Fragen befasst.

Die Portfolio- und Allokationsanalyse der Evaluierung („Evaluierungsmodul 1“) zeigt, dass die deutsche EZ ihre Finanzierungsziele überwiegend erreicht und mit der Zusage von Anpassungsmitteln an klimavulnerable Länder relevante Schwerpunkte setzt (Noltze und Rauschenbach, 2019). Mit Blick auf die Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen wird im Rahmen eines weiteren Moduls („Evaluierungsmodul 2“) jedoch deutlich, dass sich die erheblichen finanziellen Mittel in den großen anpassungsrelevanten Sektoren Landwirtschaft und Wasser und im Küstenschutz – als Teilbereich des Sektors Umweltschutz – kaum in der Zielerreichung von Anpassungsmaßnamen niederschlagen (Noltze et al., 2023). „Evaluierungsmodul 3“ hat eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch des umfassenden Umgangs mit Klimarisiken und der eingeschränkten Relevanz einzelner Instrumente festgestellt (Leppert et al., 2021).

Ziel des vorliegenden Syntheseberichts („Abschlussbericht“) ist die Zusammenführung der Befunde aus den Evaluierungsmodulen 1-3 und die Beantwortung von vier modulübergreifenden Evaluierungsfragen.

Erstens befasst sich die Evaluierung mit der systematischen Berücksichtigung von Klimarisiken – im Sinne des Mainstreamings von Anpassung – in der deutschen EZ. Geprüft wird dabei der langjährige Eigenanspruch der deutschen EZ zum Umgang mit Klimarisiken. Dies beinhaltet die Vermeidung nachteiliger Anpassungswirkungen, die Erhöhung von Anpassungskapazitäten und die Nutzung von Potenzialen durch die Integration von Anpassung in die Ausgestaltung des Portfolios der deutschen EZ (über Anpassungsmaßnahmen hinaus).

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit werden Klimarisiken in der deutschen EZ systematisch berücksichtigt?

Zweitens erfolgt eine modulübergreifende Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit deutscher Anpassungsmaßnahmen. Dabei überprüft die Evaluierung verschiedene Typen von Anpassungsmaßnahmen auf deren Beiträge zur Stärkung der Klimaresilienz über deren Ziele zum besseren Umgang mit Schocks und Stressoren und residualen Klimarisiken, die Erhöhung von Anpassungskapazitäten und die Stärkung förderlicher Rahmenbedingungen. Bei den Maßnahmen unterscheidet die Evaluierung zwischen naturbasierten Ansätzen, Infrastrukturmaßnahmen, technologischen Optionen, Informations- und Wissensvermittlung, institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen, Finanz- und Marktmechanismen sowie Verhaltensansätzen und Maßnahmen zur Förderung des gesellschaftlichen Wandels.

Evaluierungsfrage 2: Inwieweit leistet die deutsche EZ wirksame Beiträge zur Anpassung an den Klimawandel?

Drittens widmet sich die Evaluierung dem Thema transformativer Anpassungsmaßnahmen. Der nachhaltige Umgang mit der Klimakrise erfordert zunehmend einen transformativen und gerechten Wandel hin zu einer klimaneutralen, sozialen und inklusiven Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ohne jemanden zurückzulassen. Die Evaluierung untersucht, inwieweit die deutsche EZ das Ziel einer transformativen Anpassungspolitik verfolgt, über ein international anschlussfähiges konzeptionelles Verständnis zur Ausgestaltung transformativer Anpassungsmaßnahmen verfügt und angemessene Maßnahmen nutzt.

Evaluierungsfrage 3: Inwieweit fördert die deutsche EZ transformative Anpassungsmaßnahmen?

Viertens blickt die Evaluierung auf das Ziel der deutschen EZ, das Querschnittsthema Konfliktsensibilität in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu integrieren. Viele Entwicklungs- und auch Schwellenländer unterliegen multiplen Vulnerabilitäten. Dazu gehören neben der Klimavulnerabilität auch Konflikte. Hier bestehen mit Blick auf die Anpassung an den Klimawandel komplexe Wechselwirkungen. So gibt es zunehmend Hinweise darauf, dass der Klimawandel konfliktverstärkend wirkt. Gleichzeitig beeinträchtigen Konflikte die Anpassungswirksamkeit von Maßnahmen. Andererseits bergen Anpassungsmaßnahmen friedensförderndes beziehungsweise konfliktreduzierendes Potenzial, das dazu beiträgt, Wohlstandsverluste durch den Klimawandel abzuschwächen und Lebensgrundlagen zu erhalten.

Evaluierungsfrage 4: Inwieweit verzahnt die deutsche EZ Anpassungsmaßnahmen mit dem Querschnittsthema Konfliktsensibilität?

Zweck der Evaluierung ist es, die zukünftige Ausrichtung und wirkungsorientierte Weiterentwicklung des Anpassungsportfolios der deutschen EZ zu unterstützen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung richten sich an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Förderprogramm der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI), die seit dem Jahr 2022 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und dem Auswärtigen Amt (AA) umgesetzt wird. Zudem richten sie sich an die staatlichen Durchführungsorganisationen KfW Entwicklungsbank (KfW) und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Methodik

In der vorliegenden Evaluierung kommen verschiedene methodische Komponenten zur Anwendung. Grundlage für die Beantwortung der Evaluierungsfrage zur systematischen Berücksichtigung von Klimarisiken bilden eine Fallanalyse zum Mainstreaming von Anpassung in Maßnahmen der deutschen EZ sowie eine Studie zur Qualität von Anpassungsindikatoren in Monitoring und Evaluierung. Bei der Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit des deutschen Anpassungsportfolios kommt eine Evaluierungssynthese zu den Wirkungsbefunden von Leppert et al. (2021) und Noltze et al. (2023) zum Einsatz. Für die Bearbeitung der Evaluierungsfragen zu transformativen und konfliktsensiblen Anpassungsmaßnahmen nutzt die Evaluierung Schreibtischstudien und Workshops. Die entwicklungspolitische Einordnung wird durch eine Portfolioanalyse unterstützt.

Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anpassungsfinanzierung

Die anpassungsbezogene ODA der Bundesregierung trägt dazu bei, die internationalen Klimafinanzierungsziele zu erreichen. Mit jährlichen Neuzusagen in Höhe von rund 2,15 Milliarden Euro aus Haushaltsmitteln (bi- und multilateral) ist Deutschland auf Basis der an die OECD berichteten ODA-Mittel einer der weltweit größten bilateralen Anpassungsgeber und leistet signifikante finanzielle Beiträge an die relevanten multilateralen Organisationen. Ihre Zielsetzung zur besonderen Förderung kleiner, sich entwickelnder Inselstaaten erfüllt die deutsche EZ allerdings nur teilweise. Dies zeigt sich sowohl für den bilateralen (siehe Noltze und Rauschenbach, 2019) als auch für den multilateralen Teil (vorliegende Evaluierung) des deutschen Anpassungsportfolios.

Berücksichtigung von Klimarisiken

Bezüglich der systematischen Berücksichtigung von Klimarisiken zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem langjährigen Eigenanspruch der deutschen EZ zum Mainstreaming von Anpassung im breiteren Portfolio der deutschen EZ und der Umsetzungspraxis. Einerseits verfügt die deutsche EZ hier über relevante und international anschlussfähige Vorgaben und Maßnahmen. Anderseits findet die Fallanalyse zum Anpassungsmainstreaming von 23 anpassungsnahen Maßnahmen in besonders klimavulnerablen Kontexten kaum Hinweise auf einen systematischen Umgang mit Klimarisiken in der Praxis. Weder in den Prüfungen noch in der Konzeption und Umsetzung der evaluierten Maßnahmen wurden die seit 2014 verbindlichen Vorgaben zum Vermeiden negativer Auswirkungen der Maßnahmen auf das Klima, zur Nutzung von Potenzialen, die sich aus dem Klimawandel ergeben, oder zur Erhöhung von Anpassungskapazitäten effektiv angewendet. Der Anspruch des Anpassungsmainstreamings ist damit kaum erfüllt. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung kommt die Evaluierung zu folgender Empfehlung:

Empfehlung 1: GIZ und KfW sollten das Mainstreaming von Anpassung effektiv umsetzen, um

- über 1) die Vermeidung nachteiliger Wirkungen, 2) den besseren Umgang mit residualen Klimarisiken, 3) die Erhöhung von Anpassungskapazitäten und 4) die Nutzung von Potenzialen
- die Wirkung des deutschen EZ-Portfolios auf die Klimaresilienz in den Partnerländern zu erhöhen.

Bei der Umsetzung der „Empfehlung 1“ könnte das BMZ 1) das Mainstreaming nachhalten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen unterstützen, 2) die Qualitätssicherung im Qualitätsmerkmal der Umwelt- und Klimaprüfung anlegen und 3) für Maßnahmen in besonders klimavulnerablen Kontexten die Anpassungsrelevanz als Grundannahme („*default*“) im Sinne des Vorsorgeprinzips festlegen.

Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen

Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese zeigen, dass die deutsche EZ Anpassungsmaßnahmen einsetzt, die in klimavulnerablen Kontexten zum besseren Umgang mit Schocks und Stressoren und in Ländern mit geringen Anpassungskapazitäten zur Erhöhung dieser Kapazitäten effektiv beitragen. Die eindeutigsten Beiträge zur Zielerreichung und Stärkung der Klimaresilienz leisten naturbasierte Ansätze und Infrastrukturmaßnahmen. Weiterhin zeigt sich, dass Maßnahmen in Kombination mit Informations- und Wissensvermittlung ein erhöhtes Wirkungspotenzial aufweisen. Allerdings fördert die deutsche EZ auch eine Reihe von Maßnahmen, zu denen keine oder sogar negative anpassungsbezogene Wirkungsbefunde vorliegen. Mit der Stärkung förderlicher Rahmenbedingungen und dem besseren Umgang mit residualen Klimarisiken verfolgt sie weitere Ziele, zu denen die eingesetzten Maßnahmen nachweisbar kaum oder nur sehr unsicher beitragen. Dazu gehören Interventionen der Informations- und Wissensvermittlung, die Förderung institutioneller und regulatorischer Rahmenbedingungen sowie Finanz- und Marktmechanismen. Konfligierende und auch teilweise negative Wirkungsbefunde zeigen sich überwiegend für technologische Optionen und Maßnahmen zu Verhaltensansätzen und gesellschaftlichem Wandel. Letztere machen 25 Prozent der von der deutschen EZ geförderten Maßnahmen aus. Allerdings liegen insbesondere zu nicht intendierten (negativen) Wirkungen und zu Beiträgen, die Fehlanpassung bedingen, insgesamt kaum belastbare Wirkungsbefunde vor; die Aussagen unterliegen daher im Vergleich zu den nachgewiesenen beziehungsweise nicht nachgewiesenen positiven Wirkungen entsprechend einer höheren Unsicherheit. Insgesamt erfüllen die deutschen Anpassungsmaßnahmen den Anspruch, zur Anpassung an den Klimawandel beizutragen, teilweise. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung kommt die Evaluierung zu folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 2: Das BMZ und das Förderprogramm der IKI sollten die Finanzierung für naturbasierte Ansätze und Infrastrukturmaßnahmen ausweiten, um

- in besonders klimavulnerablen Kontexten zum besseren Umgang mit Schocks und Stressoren
- und in Ländern mit niedrigen Anpassungskapazitäten zur Erhöhung dieser Kapazitäten beizutragen.

Bei der Umsetzung von „Empfehlung 2“ bestünde zusätzliches Wirkungspotenzial in der Kombination von verschiedenen Maßnahmen, wenn diese auch Informations- und Wissensvermittlung beinhalten. Insbesondere Maßnahmen mit dem Ziel, förderliche Rahmenbedingungen zu stärken, könnten über konkrete

Wirkungslogiken und Indikatoren auf ihre Anpassungswirksamkeit hin überprüft werden. Die Ausweitung der Finanzierung könnte insbesondere auch in Zusammenarbeit mit anderen Gebern und (multilateralen) Organisationen ausgeweitet werden.

Empfehlung 3: Das BMZ und das Förderprogramm der IKI sollten die evidenzbasierte Gestaltung des Anpassungsportfolios stärken, um

- die Effektivität des deutschen Anpassungsportfolios zu erhöhen
- und damit zur Stärkung der Klimaresilienz in den Partnerländern beizutragen.

Bei der Umsetzung von „Empfehlung 3“ könnten BMZ und das Förderprogramm der IKI die Durchführungsorganisationen dazu verpflichten, die Evaluierbarkeit und die Qualität der Evaluierung von Anpassungsmaßnahmen über die systematische Einbeziehung des Vulnerabilitätskontextes und die Nutzung anpassungsbezogener Wirkungslogiken, Ziele und Indikatoren zu erhöhen. In Ergänzung von Evidenz aus Projektevaluierungen könnten rigorose (Begleit-)Evaluierungen, insbesondere in „evidenzarmen“ Bereichen des Portfolios, gefördert werden. Auch könnten sich Evaluierungen der Durchführungsorganisationen besser als bislang mit nicht intendierten Wirkungen und dem Risiko von Fehlanpassung auseinandersetzen. Gemeinsam mit den Durchführungsorganisationen könnten das BMZ und das Förderprogramm der IKI die Rahmenbedingungen für ein systematisches Lernen – auch über Querschnittsauswertungen – verbessern.

Transformative Anpassungsmaßnahmen

Die Ergebnisse der theoriebildenden Schreibtischstudien und Workshops zeigen, dass die deutsche EZ generell eine transformative Klimapolitik verfolgt. Zudem konzeptualisiert sie Transformation auf der Basis international anerkannter Dimensionen und verfügt damit auf operativer Ebene über ein international anschlussfähiges konzeptionelles Verständnis. Was fehlt, ist eine hinreichend anpassungsspezifische Zielsetzung zu Transformation sowie ein strategischer Rahmen für transformative Anpassung. Das Verständnis des Transformations-Konzepts unterscheidet sich zudem zwischen einzelnen Ministerien und Organisationen. Die deutsche EZ verfügt über eine Reihe transformativer Maßnahmen, die anpassungsrelevant und konzeptionell angemessen sind und auch umgesetzt werden. Inwieweit diese Maßnahmen jedoch in der Praxis zu einem grundlegenden Wandel beitragen, ist offen. Der Anspruch, über ein international anschlussfähiges Verständnis transformativer, angemessener Anpassungsmaßnahmen zu verfügen, ist somit teilweise erfüllt. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung kommt die Evaluierung zu folgender Empfehlung:

Empfehlung 4: Das BMZ und das Förderprogramm der IKI sollten Innovationsräume für transformative Anpassungsmaßnahmen schaffen und Finanzierung bereitstellen, um

- bestehende Ansätze weiterzuentwickeln und zu integrieren
- und neue Ansätze auszuarbeiten.

Bei der Umsetzung von „Empfehlung 4“ könnten GIZ und KfW 1) innovative Konzepte, Ziele und Indikatoren entwickeln, 2) angemessene Monitoring-, Evaluierungs- und Lern-Ansätze gestalten sowie ressortübergreifende Austauschformate und Wissensmanagement unterstützen, 3) transformative Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft/Begleitforschung pilotieren, 4) durch mehr Transparenz und Offenheit zu einer Fehlertoleranz-Kultur beitragen und 5) Grundsätze wie Partnerschaftlichkeit und Zielgruppenorientierung konsequenter anwenden.

Konfliktsensible Anpassungsmaßnahmen

Mit Blick auf die Verzahnung der Anpassungsmaßnahmen mit dem Querschnittsthema Konfliktsensibilität zeigen die Ergebnisse der theoriebildenden Schreibtischstudien und Workshops, dass die deutsche EZ hier vor allem einem „*Do-no-harm*-Ansatz“ folgt. Die Freisetzung von Synergiepotenzialen zur breiten Stärkung von Resilienz spielt bislang nur eine untergeordnete Rolle. Vor dem Hintergrund der möglichen Wirkungszusammenhänge ist dies unzureichend. Einerseits sind Anpassungsmaßnahmen geeignet, gewalttätigen Konflikten vorzubeugen und die Lebensgrundlage der Menschen in fragilen Ländern zu stabilisieren, wobei sie auch Risiken der Konfliktverschärfung bergen. Andererseits stehen

Anpassungswirkungen in Abhängigkeit zu gewalttätigen Konflikten. Die Evaluierung zeigt, dass die Anpassungswirksamkeit in Konfliktkontexten eingeschränkt ist. Für die Konzeption und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen gewinnen konfliktsensible Ansätze daher zunehmend an Bedeutung. Der Anspruch der deutschen EZ, Anpassungsmaßnahmen konfliktsensibel zu gestalten, wird bislang kaum erfüllt. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung kommt die Evaluierung zu folgender Empfehlung:

Empfehlung 5: In Ländern mit hohem Eskalationspotenzial und ausgeprägtem Klimarisiko sollten GIZ und KfW konfliktsensible Anpassungsmaßnahmen ausgestalten, um

- Anpassungswirkungen in Konfliktkontexten sicherzustellen,
- konfliktfördernde Wirkungen zu vermeiden
- und zur Friedensförderung beizutragen.

Bei der Umsetzung von „Empfehlung 5“ könnte das BMZ die Ausgestaltung konfliktsensibler Anpassungsmaßnahmen in Ländern mit hohem Eskalationspotenzial und ausgeprägtem Klimarisiko verbindlich machen. GIZ und KfW könnten die Konfliktsensibilitätsprüfung in die Abwägungsprozesse zu Optionen in Anpassungsmaßnahmen (KLA-Maßnahmen) und die Klimaprüfung in die Abwägung von Handlungsoptionen in Frieden- und Sicherheitsmaßnahmen (FS-Maßnahmen) einbeziehen.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesebericht". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: *https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/evaluierung-von-massnahmen-zur-anpassung-an-den-klimawandel-synthesebericht*