

KLIMASCHUTZ DURCH ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Finanzvolumen, Verteilung und Wirksamkeit klimapolitischer Maßnahmen

Zusammenfassung

Die internationale Gemeinschaft hat sich 2015 mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Übereinkommen von Paris ehrgeizige Klimaschutzziele gesetzt. Am wichtigsten ist die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf deutlich unter 2°C und möglichst unter 1,5°C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) kann durch Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zum Klimaschutz beitragen. Es strebt an,

- Kapazitäten und Institutionen zur Erstellung und Umsetzung von klimarelevanten Politiken zu stärken;
- mit einem transformativen Klimaportfolio einen grundlegenden Systemwechsel zur Klimaneutralität zu unterstützen;
- den steigenden Energiebedarf mit einer klimaneutralen Energieversorgung zu decken;
- Städte nachhaltig und klimaneutral zu gestalten.

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat die Relevanz und die Wirksamkeit minderungsrelevanter EZ des BMZ, Deutschlands und der Gebergemeinschaft der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht sowie Voraussetzungen einer Effizienzbewertung herausgearbeitet. Aus den Befunden der Evaluierung ergeben sich mehrere Konsequenzen für eine relevante, wirksame und wirtschaftliche EZ.

In Anbetracht der extremen Risiken des Klimawandels und der daraus erwachsenden Gefährdung weiterer Entwicklungsziele sollte das BMZ wie bisher jene Maßnahmen substanziell fördern, mit denen Treibhausgasemissionen (THGE) reduziert werden können. Dies trifft, wie in der Evaluierung gezeigt wird, auf nationale wie internationale EZ zu, bei denen Klimaschutz laut Ministerium Hauptziel einer entwicklungspolitischen Maßnahme ist.

Gleichermaßen sollte sich die Mittelverteilung nach Möglichkeit an den Bedarfen der Partnerländer orientieren, um die Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen. Da die öffentliche Klimafinanzierung jedoch auch zukünftig die bestehenden Bedarfe nicht decken wird, ist es außerdem ratsam, Synergien und Zielkonflikte zwischen der Förderung sozioökonomischer Entwicklung und der Minderung von THGE zu bedenken.

Bei dieser Abwägung im Rahmen der Mittelverteilung könnte das länderspezifische Minderungspotenzial eine größere Rolle spielen, und zwar speziell bei Vorhaben mit Klimaschutz als Primärziel, denn diese mindern THGE effektiv. Erhöhtes Minderungspotenzial weisen einerseits Länder mit einem geringen Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung, hohen Pro-Kopf-Emissionen sowie einer niedrigen Effizienz der Energieversorgung auf. Andererseits betreiben demokratischere und besser regierte Länder wirksameren Klimaschutz. Insofern kann die Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung mittel- und langfristig einer Erreichung der Klimaziele zuträglich sein.

Dort, wo die Minderung von THGE nur Nebenziel ist, kann die Verteilung knapper öffentlicher Gelder weiterhin primär an Kriterien der Bedürftigkeit ausgerichtet werden. Hier gilt es in erster Linie, unerwünschte Folgen wirtschaftlicher Entwicklung für den Klimaschutz zu berücksichtigen,

um Gefahren der Erderwärmung für Entwicklungsziele zu begegnen. Umgekehrt sollten die kurzfristigen negativen sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen von Klimaschutz kompensiert werden, sodass dieser sozial gerecht gestaltet wird.

Des Weiteren sollte die Dokumentation von Minderungswirkungen auf Maßnahmenebene gestärkt werden, um Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher entwicklungspolitischer Ansätze oder Instrumente zu gewinnen und so eine effiziente Mittelverteilung zu gewährleisten. Dies würde es auch erlauben, zukünftig neben Klimafinanzierungszielen ebenso nachweisbare Minderungswirkungen strategisch mehr in den Fokus zu rücken. Bis dahin sollte der Klimabezug der als klimarelevant berichteten Maßnahmen transparenter kommuniziert werden.

Methodisches Vorgehen

Bei der Evaluierung handelt es sich um eine makroquantitative, ländervergleichende Untersuchung, bei der vorliegende Daten zu über 144 Ländern im Zeitraum 2002 bis 2023 statistisch ausgewertet wurden. Die Identifikation durchschnittlicher Zusammenhänge und kausaler Beziehungen auf einer vergleichsweise hoch aggregierten Ebene ist besonders aufschlussreich für die strategische Entscheidungsebene und Portfoliosteuerung.

Transparenzprobleme in der Berichterstattung

Deutschland leistet gemäß offizieller Berichterstattung einen fairen Anteil klimarelevanter Entwicklungsfinanzierung und kommt demnach internationalen Vereinbarungen und selbstgesteckten Zielen nach. Mit – laut eigenen Angaben – 10 Milliarden Euro aus Haushaltsmitteln inklusive Schenkungsäquivalenten, mobilisierten Marktmitteln sowie mobilisierter privater Klimafinanzierung ist Deutschland einer der größten Geber öffentlicher klimarelevanter Entwicklungsfinanzierung.

Diese positiven Ergebnisse werden allerdings durch Zweifel an der Berichterstattung relativiert. Im Einklang mit vielen anderen Studien wird in der Evaluierung gezeigt, dass die tatsächliche deutsche (und internationale) Klimafinanzierung geringer ausfällt, als es die Berichterstattung anhand der zur Kennzeichnung klimarelevanter Vorhaben verwendeten Rio-Marker vermuten lässt. Zudem ist zu beachten, wie Zuschüsse und Darlehen angerechnet werden. Das betrifft vor allem die Frage, ob rückzahlungspflichtige Darlehen gänzlich als Finanzierung bewertet werden sollen oder dies nur für den finanziellen Vorteil gelten soll, der sich aus der Zinsvergünstigung gegenüber Marktkonditionen ergibt.

Über die öffentliche Finanzierung hinaus ist das gemeinsame Engagement staatlicher und privater Akteure ein Schlüsselfaktor zur Erreichung der Klimaziele. Allerdings zeigt sich in der Evaluierung, dass Privatkapitalmobilisierung im Bereich „Klimaschutz und saubere Energien“ – trotz des Interesses privater Kapitalgeber an wirkungsorientierten Investitionen auf diesem Gebiet – bislang nicht besser gelingt als außerhalb des Klimabereichs.

Verteilung nach Bedarfen und politischen Rahmenbedingungen

Bei der Verteilung minderungsrelevanter EZ orientiert sich das BMZ an sozioökonomischen Bedarfen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen. Das heißt, ärmere und demokratischere Länder erhalten unter ansonsten gleichen Bedingungen häufiger und höhere Mittelzusagen. Wenig bedeutend für die länderübergreifende Verteilung hingegen ist das Minderungspotenzial, gemessen an geringer Effizienz bei der Energieversorgung oder hohen Pro-Kopf-Emissionen.

Gerade angesichts knapper Ressourcen verlangt die Verteilung von für die THGE-Minderung bedeutsamer EZ eine sorgfältige Abwägung mehrerer miteinander verknüpfter und potenziell auch zueinander in Konflikt stehender Ziele. So kann beispielsweise Klimaschutz kurzfristig zu einer Steigerung von Konsum- und Produktionskosten führen, was überproportional ärmere Bevölkerungsgruppen benachteiligt. Deswegen ist es umso wichtiger, solch negativen Folgen mit Ansätzen zu begegnen, die Aspekte eines sozial gerechten Wandels in den Klimaschutz integrieren.

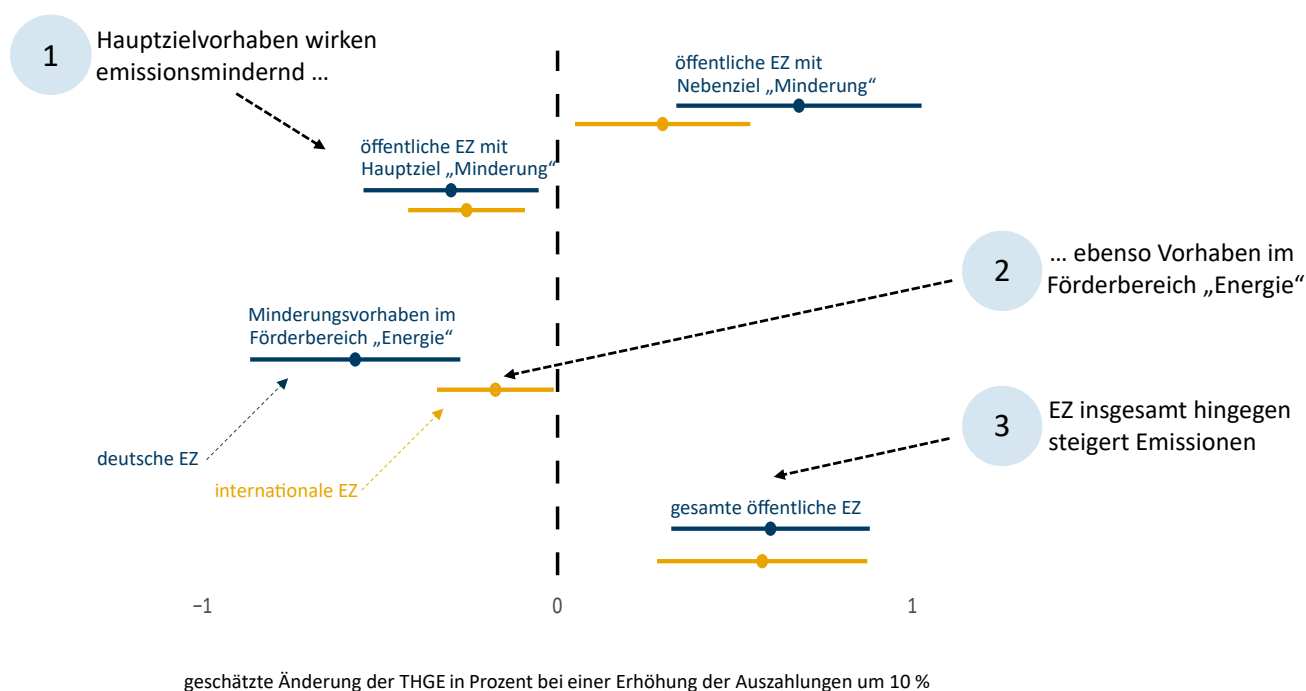
Entwicklungszusammenarbeit leistet einen Beitrag zum Klimaschutz

Zwei Formen internationaler wie deutscher minderungsrelevanter EZ tragen dazu bei, Emissionen zu senken. Dabei handelt es sich um Entwicklungszusammenarbeit, die

- hauptsächlich auf die Minderung von THGE abzielt;
- die Energieerzeugung, -verteilung und -effizienz betrifft (siehe Abbildung 1 auf der nächsten Seite).

Über alle Länder hinweg hängt ein Anstieg internationaler minderungsrelevanter EZ im Förderbereich „Energie“ um 10 Prozent mit um 0,2 Prozent verringerten Emissionen gegenüber Vergleichsfällen zusammen. Für deutsche EZ beträgt der geschätzte Zusammenhang sogar 0,6 Prozent. Dies erklärt sich durch die Minderung von Emissionen, die bei der Erzeugung von Elektrizität und Wärme entstehen.

Abbildung 1 Geschätzte Wirkung öffentlicher EZ auf Treibhausgasemissionen



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkung: Die Punkte zeigen den geschätzten (durchschnittlichen) Effekt unterschiedlicher Formen internationaler und deutscher Entwicklungsfinanzierung auf THGE. Negative Werte entsprechen der Erwartung, dass EZ THGE mindert. Die Präzision der Schätzung wird durch das 90-Prozent-Konfidenzintervall (horizontale Linie) verdeutlicht.

Vergleichbare Effekte finden sich jedoch nicht für die gesamte minderungsrelevante EZ, was gemäß der statistischen Analyse größtenteils darauf zurückzuführen ist, dass Vorhaben, bei denen Klimaschutz zwar angestrebt wird, aber nicht das Primärziel darstellt, zu keiner Minderung von THGE führen. Für die Gesamtheit der (deutschen wie internationalen) EZ zeigen sich in der Evaluierung erwartbar keine Minderungswirkungen, sondern es deutet sich eine Steigerung der Emissionen an.

Effizienz

Die Effizienz minderungsrelevanter EZ kann anhand der gegenwärtigen Datenlage nicht beurteilt werden, da die emissionsmindernde Wirkung auf Ebene einzelner Maßnahmen bislang nicht hinreichend vergleichbar erfasst wird. Dies lässt gegenwärtig auch keine zuverlässigen Aussagen darüber zu, mit welchen Schritten klimaschutzorientierte Reformpolitiken besonders effektiv gefördert werden können. In der Evaluierung werden deshalb konkrete Vorschläge erarbeitet, wie dies zukünftig gelingen kann.

Empfehlungen

Das BMZ sollte erstens – dem Prinzip gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und Kapazitäten entsprechend – an seinen Verpflichtungen festhalten, einen gerechten Beitrag zur Minderung von THGE zu leisten, und seine Zusagen weiterhin an den durch die Vertragsparteien in den nationalen Klimabeiträgen (NDCs) dargelegten Ambitionen ausrichten, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen. Dabei könnte das Ministerium

- neben Klimafinanzierungszielen strategisch mehr Wert auf nachweisbare Minderungswirkungen legen;
- die Transparenz und die Validität der Berichterstattung weiter verbessern;
- auch künftig auf eine stärkere Orientierung der Gebergemeinschaft an den Klimazielen der Partnerländer hinwirken und gleichzeitig deren Selbstbestimmung respektieren und festigen;
- das Potenzial bei der Mobilisierung privater Gelder für die Verringerung von THGE gezielter ausschöpfen.



Das BMZ sollte zweitens sich bei der Verteilung minderungsrelevanter EZ gezielter damit auseinandersetzen, wo die Förderung sozioökonomischer Entwicklung und Klimaschutz in Einklang gebracht werden können und wo Zielkonflikte bestehen. Bei der Umsetzung der Empfehlung könnte das BMZ

- Zielkonflikte und Synergien zwischen wesentlichen Entwicklungsergebnissen besser berücksichtigen, indem es auf aktuelle Übersichtsarbeiten zu diesen Themen zurückgreift;
- im Falle von Zielkonflikten die minderungsrelevante Entwicklungsfinanzierung stärker auf Minderungspotenziale ausrichten und durch Begleitmaßnahmen etwaige negative soziale Folgen von THGE mindernden Maßnahmen abmildern;
- Ansätze mit positiven Beiträgen in Richtung inklusiver, klimaneutraler, gerechter, resilienter und nachhaltiger Entwicklungspfade weiter unterstützen, darunter unter anderem Klima- und Entwicklungspartnerschaften, partnerschaftliche und geberkoordinierte Ansätze wie die NDC-Partnerschaft sowie eine ressortübergreifende Umweltpolitik.

Das BMZ sollte drittens die wirksamen Maßnahmen im Portfolio der minderungsrelevanten Entwicklungsfinanzierung weiterhin substantziell fördern (siehe Abbildung 1 auf der vorigen Seite). Zudem könnte das Ministerium kritisch prüfen, welche Wirkungen minderungsrelevante Maßnahmen des sektorübergreifenden Portfolios haben. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, den – verstärkenden oder abschwächenden – Einfluss politisch-institutioneller Rahmenbedingungen einzubeziehen sowie gegebenenfalls durch geeignete Schritte gezielt Demokratie und staatliche Handlungsfähigkeit zu unterstützen.

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sollten viertens Minderungswirkungen auf Maßnahmenebene zukünftig so dokumentieren, dass belastbare Aussagen über die Wirksamkeit unterschiedlicher entwicklungspolitischer Maßnahmen(gruppen) getroffen werden können. Das würde es erlauben, eine möglichst effiziente Mittelverteilung zu gewährleisten.

Literaturhinweise

Wencker, T., G. Kühntau, I. Mank und K. Moull (2024), Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit. Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Minderung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Die Autoren haben Künstliche Intelligenz (KI) zur Unterstützung eines ersten internen Lektorats verwendet. Alle Änderungen wurden eingehend geprüft und abschließend erfolgte ein professionelles Lektorat.



Dr. Thomas Wencker
Senior-Evaluator -
Teamleiter



Kevin Moull
Evaluator

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.