



EVALUIERUNG VON MAßNAHMEN ZUR ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL

Portfolio- und Allokationsanalyse

Zusammenfassung

2019

Impressum

Verfasst von

Dr. Martin Noltze
Dr. Mascha Rauschenbach

Verantwortlich

Dr. Sven Harten

Gestaltung Umschlag

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin
www.mediamondi.de

Bildnachweis

Titelseite: Tony Skerl, Shutterstock.

Bibliografische Angabe

Noltze, M., und M. Rauschenbach (2019),
Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an
den Klima-wandel. Portfolio- und
Allokationsanalyse. Deutsches
Evaluierungsinstitut der Entwicklungszu-
sammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2019

ISBN 978-3-96126-093-5 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-094-2 (PDF)

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klima-wandel. Portfolio- und Allokationsanalyse."

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäfer-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 der Ergebnisse zu erhöhen.

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

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

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Evaluierungsgegenstand

Entwicklungspolitik ist ein Baustein der deutschen Klimapolitik. Im Zeitraum 2011–2017 entfielen bereits rund ein Viertel aller offiziellen Entwicklungsgelder Deutschlands auf das internationale klimapolitische Engagement der Bundesregierung. Für das Jahr 2020 hat die Bundesregierung den Zielwert von vier Milliarden Euro jährlicher Neuzusagen aus Haushaltsmitteln ausgegeben.

Klimaschutz und Klimaanpassung genießen politische Parität. Die gleichrangige Bedeutung dieser beiden Säulen der internationalen Klimapolitik ist durch die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen festgelegt und wird von der deutschen Bundesregierung geteilt. Diese Positionierung basiert auf dem wachsenden Bewusstsein, dass sich einige Folgen des Klimawandels trotz (oder wegen zu geringem) Klimaschutz bereits heute zeigen oder in Zukunft eintreten werden und somit Anpassungsmaßnahmen unerlässlich sind. Gemäß dem Verständnis des Weltklimarats beziehen sich Klimaschutzmaßnahmen auf die Minderung von Treibhausgasemissionen, während Anpassungsmaßnahmen den Umgang mit tatsächlichen und erwarteten klimatischen Bedingungen und deren Auswirkungen bedeuten. Dabei geht es darum, mögliche Schäden abzumildern und vorteilhafte Möglichkeiten zu nutzen.

Die deutsche Bundesregierung spricht Maßnahmen zu Anpassung an den Klimawandel seit einigen Jahren eine wachsende Bedeutung zu. Im Kreis der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist Deutschland heute einer der größten Geber im Bereich Anpassungsfinanzierung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) fördert Anpassungsmaßnahmen in einer Vielzahl unterschiedlicher Regionen und Sektoren. Durch überwiegend bilaterale, projektbasierte Ansätze werden Herausforderungen angegangen, die von schleichender Klimaveränderung bis zur Zunahme extremer Wetterereignisse reichen. Zu den Anpassungsinstrumenten der deutschen technischen (TZ) und der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zählen naturbasierte Ansätze, Infrastrukturmaßnahmen, die Förderung institutioneller und regulatorischer Rahmenbedingungen, die Finanzmarktentwicklung und auch Informationstechnologien. In den vergangenen Jahren wurde der Großteil der internationalen Klimafinanzierung Deutschlands über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt. Zum gesamten internationalen klimapolitischen Engagement der Bundesregierung gehören weiterhin verschiedene Programme und Projekte anderer Ministerien, beispielsweise im Rahmen der Internationalen Klimainitiative (IKI) des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Die wesentlichen staatlichen Durchführungsorganisationen sind die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW Entwicklungsbank (KfW). Weiterhin setzt auch eine Reihe multilateraler und nichtstaatlicher Organisationen von Deutschland geförderte Anpassungsmaßnahmen um.

Einhergehend mit der zunehmenden Bedeutung von Klimaanpassung im Rahmen des internationalen und deutschen klimapolitischen Engagements beschäftigt sich eine stetig wachsende Anzahl von Studien und Evaluierungen mit Fragen rund um die Bedeutung und den Erfolg von Anpassungsmaßnahmen. Gleichzeitig lassen sich für diesen vergleichsweise jungen Bereich der EZ erhebliche Evidenzlücken feststellen, und wesentliche Fragen rund um die Relevanz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und politische Kohärenz des deutschen Anpassungsportfolios bleiben bis heute unbeantwortet. Entlang von mehreren Evaluierungsmodulen möchte das DEval dazu beitragen, die bestehenden Evidenzlücken zu schließen. Die vorliegende Portfolio- und Allokationsanalyse bildet das erste Evaluierungsmodul der Gesamtevaluierung.

Mit der Studie trägt das DEval zur Unterstützung der strategischen Weiterentwicklung des Klimaanpassungsportfolios der deutschen EZ bei. Zu den Zielen der Studie gehören die Analyse und Bewertung der Allokationsmuster des deutschen Portfolios im Abgleich mit (inter-)nationalen Strategien und Vereinbarungen sowie die Überprüfung der Einflussfaktoren hinter den tatsächlichen Allokationsentscheidungen. Den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet die Gesamtheit der offiziellen Entwicklungsmittel für Anpassungsmaßnahmen. Aufgrund des hohen Anteils an den Gesamtzusagen liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf dem Portfolio des BMZ. Den Zeitraum der Untersuchung bilden die Jahre 2011 bis 2017.

Die übergeordnete Evaluierungsfrage (EF) der Portfolio- und Allokationsanalyse lautet:

Inwieweit ist das deutsche Anpassungsportfolio relevant und kohärent im Hinblick auf globale Entwicklungsagenden und die Prioritäten der Beteiligten und Betroffenen?

Die übergeordnete Frage besteht aus den folgenden Unterfragen:

- EF1 Inwieweit ist das Portfolio konsistent mit internationalen Entwicklungsagenden und deutschen Prioritäten?
- EF2 Inwieweit entspricht das Portfolio den Prioritäten der Entwicklungspartner und wissenschaftlichen Erkenntnissen?
- EF3 Inwieweit ist die Allokation von Anpassungsmitteln auf die Klimavulnerabilität der Partnerländer hin ausgerichtet?
- EF4 Inwieweit sind die Ansätze und Instrumente unterschiedlicher Akteure der deutschen EZ komplementär und kohärent?
- EF5 Inwieweit sind die Ansätze der deutschen EZ komplementär und kohärent mit den Politiken anderer bi- und multilateraler Geber?

Methodisches Vorgehen

Der methodische Ansatz der Evaluierung basiert auf theoriebildenden und -testenden Verfahren im Rahmen einer makro-quantitativen Portfolio- und Allokationsanalyse. Die Evaluierung kombiniert dabei Verfahren der statistischen Datenanalyse mit Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews. Ein solches Vorgehen eignet sich für die Evaluierung von Querschnittsthemen, die in der Regel mit verschiedenen thematischen oder auch sektoralen Strategien in Verbindung stehen und sich daher selten durch rein deduktiv-testende Evaluierungsansätze bearbeiten lassen. Der theoriebildende Teil dient der Operationalisierung des Erkenntnisinteresses durch empirisch überprüfbare Erwartungen bzw. Annahmen. Der therietestende Teil verifiziert bzw. falsifiziert die identifizierten Erwartungen und bildet die Grundlage für die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des vorliegenden Evaluierungsmoduls. Die zentrale Datengrundlage dieser Studie bildet das Berichtssystem des Entwicklungsausschusses der OECD. Diese wird durch statistische Daten anderer Organisationen, öffentlich zugängliche Strategiedokumente, wissenschaftliche Literatur sowie semistrukturierte Interviews mit Schlüsselinformantinnen und -informanten ergänzt.

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Bewertung der entwicklungspolitischen Relevanz des Anpassungsportfolios

Übereinstimmung mit relevanten strategischen Bezugsrahmenwerken und (globalen) Agenden

In Anbetracht der Ziele der deutschen Bundesregierung ging die vorliegende Untersuchung davon aus, dass die Haushaltsmittel im Bereich des internationalen klimapolitischen Engagements der Bundesregierung über die Zeit steigen und sich bis 2020 dem Zielwert von vier Milliarden Euro nähern. Mit diesen Zielsetzungen entspricht die Bundesrepublik den eigenen Ansprüchen und bekennt sich zu den Zielen der internationalen Klimafinanzierung. Auf der Grundlage der Daten der OECD lässt sich für den Zeitraum von 2011–2017 eine Steigerung der Haushaltsmittel feststellen: 2017 lagen die Zusagen bereits bei drei Milliarden Euro. Das „Vier-Milliarden-Ziel“ wird aller Voraussicht nach bis zum Jahr 2020 erfüllt. Allerdings ist bislang nicht absehbar, ob Deutschland sich auch über 2020 hinaus zu vergleichbaren Zielen im Bereich der eigenen internationalen Klimapolitik verpflichtet.

In der internationalen und deutschen Klimapolitik genießen beide Säulen der internationalen Klimapolitik – Klimaschutz und Klimaanpassung – eine gleichrangige politische Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ging die vorliegende Untersuchung davon aus, dass sich diese politische Parität auch in den Allokationsmustern widerspiegelt. Diese Erwartung lässt sich auf Basis der OECD-Daten für den Anteil der Haushaltsmittel bestätigen und zusätzlich auch anhand der Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber den Vereinten

Nationen nachvollziehen. Bei den Gesamtzusagen im Bereich der internationalen Klimafinanzierung Deutschlands entfielen in den vergangenen Jahren etwa ebenso viele Haushaltsmittel auf Klimaanpassung wie auf Klimaschutz. Allerdings werden bei Anpassungsmaßnahmen – im Vergleich zu Klimaschutz – deutlich mehr Mittel über Klimanebenziele umgesetzt. Des Weiteren basieren Anpassungsmaßnahmen vornehmlich auf öffentlichen Zuschüssen und werden in deutlich geringerem Maße durch Marktmittel über die deutsche FZ unterstützt. Eine mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmende weltweite Nachfrage nach Anpassungsmaßnahmen stellt die aktuelle Finanzierungsstruktur deutscher Anpassungsmaßnahmen somit potenziell vor neue Herausforderungen. Die Erwartung, dass sich die politische Parität zwischen Minderung und Anpassung auch in den Allokationsmustern widerspiegelt, wird in der Gesamtschau (Haushalts- und Marktmittel) somit nur teilweise bestätigt.

Mit Blick auf die Diskussion um eine „Finanzierungslücke“ in der internationalen Klimafinanzierung und die entsprechenden deutschen Strategien ging die vorliegende Untersuchung davon aus, dass die deutsche EZ Haushaltsmittel zunehmend durch private Finanzierungsquellen ergänzt. Für die Überprüfung dieser Erwartung standen ausschließlich Daten aus der deutschen FZ zur Verfügung. Dabei zeigte sich, dass im Anpassungsbereich bislang kaum private Mittel mobilisiert werden konnten. Eine abschließende Bewertung konnte aufgrund der geringen Datenverfügbarkeit jedoch nicht erfolgen. Hier ist im Verlauf der Gesamtevaluierung weitere Analysearbeit geplant.

Neben der Einbeziehung privater Mittel wurde ferner erwartet, dass der Anteil der Anpassungsmittel, die über die Zivilgesellschaft umgesetzt werden, über die Jahre überproportional zunimmt. Auch diese Erwartung lässt sich auf Basis der OECD-Daten bislang nicht bestätigen. Vielmehr liegt der Anteil der Mittel, die über die Zivilgesellschaft umgesetzt werden, konstant bei etwa 10 Prozent der Gesamtzusagen. Da viele der zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht darlehensfähig sind, wurde die Trendanalyse auch noch einmal für den Teilbereich der Zuschussmittel vorgenommen. Auch dort lässt sich für den Untersuchungszeitraum keine Steigerung feststellen. Der Anteil der Zivilgesellschaft an der Vergabe der Zuschussmittel liegt konstant bei etwa 16 Prozent. Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Zivilgesellschaft haben kontroverse Einschätzungen zu der Frage ergeben, welcher Anteil der Mittel aus der anpassungsbezogenen EZ, die über den Kanal der Zivilgesellschaft verausgabt werden, angemessen wäre. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die folgende Empfehlung:

Empfehlung 1:

Das BMZ sollte die Ursachen der stagnierenden Entwicklung des Portfolios im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements untersuchen und in Konsultation mit der Zivilgesellschaft Maßnahmen entwickeln, mit denen eine entwicklungspolitisch angemessenen Steigerung des Anteils der Mittel, die über zivilgesellschaftliche Akteure umgesetzt werden, erreicht wird.

Die internationale Klimapolitik Deutschlands unterliegt einer Vielzahl internationaler Vereinbarungen. Der Grad der Übereinstimmung mit den einschlägigen Rahmenwerken bildet einen weiteren Teil der Relevanzbewertung. Konkret ging die vorliegende Untersuchung von einer Übereinstimmung der deutschen Strategien mit den internationalen Vereinbarungen des Pariser Klimaabkommens, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, dem Sendai-Rahmenwerk zur Reduzierung von Katastrophenrisiken und der Neuen Urbanen Agenda aus. Die Bewertungsgrundlage für diese Annahme bildeten neben den einschlägigen Strategiedokumenten und Agenden die statistischen Daten der OECD sowie Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Durchführung. Im Ergebnis lässt sich eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Schwerpunkten der deutschen EZ und den genannten internationalen Vereinbarungen feststellen. Die Höhe der finanziellen Zusagen, die Ziele zur Etablierung neuer Partnerschaften oder auch die Unterstützung eines umfassenden Ansatzes zum Umgang mit Klimarisiken stehen im politischen Einklang mit internationalen Anpassungszielen. Weiterhin setzt die deutsche EZ auf anpassungsrelevante Instrumente und erhöht über eine globale Partnerschaft beispielsweise die Sichtbarkeit der Förderung von Klimarisikoversicherungen.

Die deutsche EZ verfügt jedoch über keine für sich stehende Klima- bzw. Anpassungsstrategie. Das BMZ verortet seine klimapolitischen Schwerpunkte derzeit in einer Vielzahl sektoraler und regionaler Strategien. Zudem ist sie Bestandteil eines allgemeinen Risikomanagements, wozu auch die Bereiche Katastrophenrisikomanagement und Übergangshilfe/Wiederaufbau zählen. Die klimapolitischen Schwerpunkte des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sind in den einzelnen Förderlinien der IKI enthalten. Vor diesem Hintergrund kann die Übereinstimmung mit strategischen Bezugsrahmenwerken und (globalen) Agenden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur eingeschränkt bewertet werden. Weitere Evaluierungsarbeit im Rahmen der Gesamtevaluierung ist vonnöten.

Übereinstimmung des Portfolios mit den Bedürfnissen der Zielgruppen, den Zielsetzungen der Partner und wissenschaftlichen Erkenntnissen

Die deutsche EZ stellt die Partnerorientierung als Leitprinzip für die Ausgestaltung des Anpassungsportfolios heraus. Vor diesem Hintergrund ging die vorliegende Untersuchung davon aus, dass sich die Prioritäten der Partnerländer in den tatsächlichen Allokationsmustern widerspiegeln. Die Überprüfung dieser Annahme basiert auf dem Abgleich von Informationen zu den Nationalen Klimabeiträgen (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) der jeweiligen Partnerländer mit den Allokationsstatistiken der OECD. Die Ergebnisse der Analyse lassen eine Partnerorientierung erkennen. Allerdings haben die sektoralen Prioritäten der Partnerländer bislang nur einen eingeschränkten Einfluss auf die tatsächliche Verteilung von Anpassungsmitteln. Da es sich bei den NDCs um ein noch junges Instrument der internationalen Klimarahmenkonvention handelt und sich dadurch eine Reihe methodischer Einschränkungen ergeben, lassen die Befunde keine Schlussfolgerungen zu kausalen Zusammenhängen zu. Aufgrund der hohen internationalen Relevanz dieses Instruments, welches auch von der deutschen EZ aktiv unterstützt wird, ergibt sich jedoch der deutliche Hinweis auf Spielräume, die Partnerorientierung im Rahmen sektoraler Schwerpunktsetzungen weiter zu erhöhen. So lässt sich im Vergleich aller Anpassungsmittel für den Sektor Landwirtschaft und Ernährungssicherung bereits eine hohe Partnerorientierung konstatieren; deutlich weniger ausgeprägt ist diese jedoch im Bereich Biodiversität. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die folgende Empfehlung:

Empfehlung 2:

Das BMZ sollte die Partnerländer bei der Umsetzung der NDCs weiter unterstützen und dieses Instrument bei der Ausgestaltung der Prioritäten in den einzelnen Partnerländern im Bereich Klimaanpassung noch stärker als bislang berücksichtigen.

Weiterhin ging die Portfolio- und Allokationsanalyse von der Annahme aus, dass sich Zusagen im Anpassungsbereich auf Sektoren und Instrumente mit starker Evidenz bezüglich der Wirksamkeit von Maßnahmen konzentrieren. Diese Erwartung fußt auf der Grundannahme, dass wissenschaftliche Erkenntnisse über die Effektivität und Effizienz von EZ-Instrumenten eine potenzielle Rolle in der Allokation begrenzter Mittel spielen. Um diesen möglichen Zusammenhang zu untersuchen, greift die Evaluierung auf Ergebnisse einer „Karte der Evidenz und Evidenzlücken“ (*Evidence Gap Map*, EGM) zurück, die das DEval gemeinsam mit dem Green Climate Fund erstellt hat. In der Untersuchung wurde kein klarer Zusammenhang zwischen der Allokation von Anpassungsmitteln und rigoroser wissenschaftlicher Evidenz zur Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen gefunden. Sektoren, die über eine hohe Evidenzbasis verfügen, profitieren ebenso von Anpassungsmitteln wie Sektoren, in denen sich bislang nur geringe wissenschaftliche Evidenz für die Wirksamkeit findet. Auch der Einsatz von Mitteln für bestimmte Instrumente steht in keinem statistischen Zusammenhang mit verfügbarer Evidenz. Die Ausgangserwartung evidenzbasierter Politikentscheidungen lässt sich mit Blick auf das Anpassungsportfolio daher nicht bestätigen.

Die Unterstützung der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Länder und Menschen gehört zu den zentralen Zielen der deutschen EZ im Anpassungsbereich. Die vorliegende Allokationsstudie ging in diesem Zusammenhang von zwei Erwartungen aus: Erstens wurde angenommen, dass zunehmende Klimavulnerabilität die Wahrscheinlichkeit eines Landes, Anpassungszusagen zu erhalten, sowie die Höhe der zugesagten Mittel positiv beeinflusst. Zweitens wurde erwartet, dass die ärmsten Partnerländer und die kleinen Inselstaaten überproportional hohe Pro-Kopf-Mittel für Anpassungsmaßnahmen erhalten. In der Untersuchung

wurde der Einfluss verschiedener Vulnerabilitätsmaße auf die Zusagen – unter Kontrolle wichtiger landesspezifischer Charakteristika – mit Hilfe multivariater Regressionsanalysen überprüft. Die Analyse belegt, dass Klimavulnerabilität die Wahrscheinlichkeit eines Landes, deutsche Anpassungsfinanzierung zu erhalten, deutlich erhöht. Je vulnerabler ein Land ist, desto eher bekommt es Zusagen für Anpassungsmaßnahmen. Zudem vergibt Deutschland eher Zusagen an Länder mit niedriger Anpassungskapazität. Allerdings weisen gerade die kleinen Inselstaaten, die oftmals stark von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, eine geringe Wahrscheinlichkeit auf, deutsche Anpassungszusagen zu erhalten. Auch bekommen klimavulnerable Länder nicht durchweg höhere Zusagen. Die Gruppe der kleinen Inselstaaten profitiert sogar unterdurchschnittlich von deutschen Anpassungsmitteln. Aus der Gesamtschau der Befunde zum Zusammenhang von Klimavulnerabilität und der Allokation deutscher Zusagen lässt sich schlussfolgern, dass Länder mit hoher Exposition und Sensitivität gegenüber negativen Folgen des Klimawandels und mit niedrigen Anpassungskapazitäten eher Empfängerländer deutscher Anpassungsmittel sind. Allerdings bestimmt das Klimarisiko nicht die Höhe der Mittel. Die Ergebnisse entsprechen somit insgesamt nur teilweise den Ansprüchen und zeugen von einer eingeschränkten Relevanz im Hinblick auf die Bedürfnisse risikorexponierter Zielgruppen. Daraus ergibt sich folgende Empfehlung:

Empfehlung 3:

Vor dem Hintergrund der internationalen Vereinbarungen zur Unterstützung besonders klimavulnerabler Länder und kleiner Inselstaaten sollte sich das BMZ bei der Allokation von Anpassungsmitteln mit der Klimavulnerabilität der Partnerländer auseinandersetzen, um Klimavulnerabilität in Zukunft eine noch stärkere Rolle bei den Allokationsentscheidungen im Anpassungsbereich beizumessen.

Komplementarität und Koordination

Im Rahmen der EZ ist die Klimapolitik der Bundesregierung in mehreren Bundesressorts verortet. Der Großteil der Mittel wird durch das BMZ verantwortet. Durch die IKI fördert zudem auch das BMU eine Reihe einschlägiger Anpassungsvorhaben. Gemäß den Ansprüchen der deutschen Bundesregierung zu Komplementarität und Koordination zwischen den einzelnen Bundesministerien ging die Evaluierung davon aus, dass die Bundesministerien jeweils eigene Förderschwerpunkte setzen, die sich gegenseitig ergänzen und miteinander verzahnt sind. Für die Überprüfung dieser Erwartung wurde die statistische Datenanalyse durch Interviews mit Schlüsselinformantinnen und -informanten ergänzt. Dabei zeigte sich auf der politischen Ebene des deutschen Anpassungsportfolios eine Komplementarität zwischen den Schwerpunkten von BMZ und BMU. Allerdings gibt es derzeit weder einen gemeinsamen strategischen Rahmen noch eine systematische, aktive Koordination des gemeinsamen Engagements im Bereich Klimaanpassung. Die unterschiedlichen Verfahren, Ansätze und regionalen Schwerpunkte lassen ressortübergreifende Synergiepotenziale daher lediglich vermuten. Hier sind tiefergehende Untersuchungen im Rahmen der noch ausstehenden Evaluierungsmodule nötig.

Neben der Komplementaritäts- und Koordinationserwartung auf der politischen Ebene ging die Untersuchung von der arbeitsteiligen Umsetzung von Maßnahmen auf Ebene der Durchführung aus. Hierfür wurde beispielhaft die sektorale Arbeitsteilung zwischen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der KfW Entwicklungsbank (KfW) betrachtet. Auch hier ergänzten Interviews die statistische Datenanalyse. Für die Ebene der Durchführung ergaben sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung keine Anhaltspunkte für spezifische Faktoren, die den Koordinationsanstrengungen der deutschen TZ und FZ im Anpassungsbereich entgegenstehen. GIZ und KfW setzten den Großteil der Anpassungsmittel in den Schwerpunktsektoren Wasser, Landwirtschaft und Umweltschutz um. In diesen Sektoren lassen Maßnahmen zur Klimaanpassung das größte Synergiepotenzial erwarten. Ob die beiden Durchführungsorganisationen jedoch arbeitsteilig und koordiniert arbeiten, lässt sich auch hier nicht abschließend bewerten.

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Bewertung der entwicklungspolitischen Kohärenz des Anpassungsportfolios

Kohärenz mit anderen Gebern und entwicklungspolitischen Partnern

Die deutsche EZ hat sich die Umsetzung der Prinzipien der internationalen Wirksamkeitsagenda zum Ziel gesetzt. Mit der Förderung von Komplementarität und Kohärenz von Entwicklungsmaßnahmen einzelner Geber gehört auch die Verringerung von Fragmentierung zu den Zielen der deutschen Bundesregierung. Die unter Fragmentierung verstandene Konzentration von parallel und nicht (oder nur geringfügig) abgestimmten Entwicklungsmaßnahmen verschiedener Entwicklungsakteure in einem Land kann, etwa durch das Aufkommen gegensätzlicher Prioritäten oder steigende Transaktionskosten, Entwicklungserfolge gefährden. Im Sinne des Prinzips der internationalen Arbeitsteilung ging die vorliegende Studie davon aus, dass sich die deutsche EZ vor allem in den Ländern einbringt, in denen vergleichsweise wenige andere Geber in der Anpassungsfinanzierung engagiert sind. Diese vorliegende Untersuchung blickt auf das Gesamtportfolio und dabei allein auf den Aspekt der Geberkonzentration. Die Berücksichtigung einer möglicherweise gegebenen Komplementarität unterschiedlicher Geber in dem Anpassungsbereich eines Landes erfolgt an dieser Stelle nicht. Auf der Grundlage der Regressionsanalysen kommt die Allokationsstudie zu dem Ergebnis, dass sich Deutschland vor allem in den Ländern engagiert, in denen auch viele weitere Geber im Anpassungsbereich aktiv sind. Eine höhere Anzahl anderer Geber erhöht also die Wahrscheinlichkeit, dass Deutschland einem Land gegenüber Zusagen im Bereich Anpassung ausspricht. Die Analyse von Interaktionseffekten zeigt, dass sich Geber in einigen bevölkerungsreichen und strategisch wichtigen Empfängerländern konzentrieren. Je mehr Geber in einem Land Anpassungsmittel zusagen, desto höhere Mittel bewilligt auch Deutschland. Die Erwartung, dass Deutschland seine Anpassungsgelder auf Länder konzentriert, in denen nur wenige andere Geber im Anpassungsbereich aktiv sind, lässt sich somit nicht bestätigen. Das Ergebnis widerspricht dem erwarteten Anspruchsniveau. Im Hinblick auf den Aspekt der Geberkonzentration wird die Kohärenzerwartung somit nur teilweise erfüllt. In Anbetracht des vorherigen Befunds, dass kleinere Inselstaaten deutlich unterdurchschnittlich von Anpassungszusagen profitieren, besteht die Gefahr, dass einzelne, durchaus bedürftige Länder von der internationalen EZ „vergessen“ werden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgende Empfehlung:

Empfehlung 4:

Das BMZ sollte sich im Rahmen der Strategie „Entwicklungspolitik 2030“ mit dem Aspekt der Geberkonzentration im Klimaanpassungsbereich auseinandersetzen um – unter Berücksichtigung von Fragen der Geberkomplementarität – eine angemessene internationale Arbeitsteilung zu erreichen.

Kohärenz unterschiedlicher Politikfelder der Bundesrepublik Deutschland

Neben Komplementarität und Koordination stellt sich auch die Frage, inwieweit die Arbeit der Bundesressorts entwicklungspolitische Kohärenz aufweist. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung konnte dies zunächst nur für die internationale Klimapolitik von BMZ und BMU überprüft werden. Dabei wurde die statistische Datenanalyse durch Informationen von Schlüsselinformantinnen und -informanten ergänzt. Auch unter Kohärenzgesichtspunkten lassen sich im Rahmen der Portfolio- und Allokationsanalyse keine Widersprüche zwischen dem Portfolio des BMZ und dem des BMU erkennen. Inwieweit die Ziele und Wirkungsweisen der Ressorts im Bereich Klimaanpassung tatsächlich übereinstimmen, lässt sich aufgrund eines fehlenden gemeinsamen strategischen Rahmens jedoch nicht abschließend beurteilen. Die Beantwortung dieser Frage sollte Gegenstand zukünftiger Untersuchungen sein.