

Klimapolitik: Wege zu einer wirksameren Anpassung an die Klimakrise

Noltze, Martin; Harten, Sven

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Noltze, M., & Harten, S. (2023). *Klimapolitik: Wege zu einer wirksameren Anpassung an die Klimakrise*. (DEval Policy Brief, 7/2023). Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86923-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

KLIMAPOLITIK: WEGE ZU EINER WIRKSAMEREN ANPASSUNG AN DIE KLIMAKRISE

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützt Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Anpassung an den Klimawandel. Das DEval hat im Rahmen einer modularen Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel deren Erfolg bewertet. In diesem Policy Brief werden die zentralen Ergebnisse der Evaluierung zusammengefasst und Empfehlungen für eine wirksamere Klimapolitik ausgesprochen.

Zusammenfassung

Über die anpassungsbezogene EZ trägt die deutsche Bundesregierung dazu bei, die internationalen Klimafinanzierungsziele zu erreichen. Mit jährlichen Neuzusagen in Höhe von über 2 Milliarden Euro ist Deutschland aktuell einer der weltweit größten Anpassungsgeber. Obwohl die Bundesregierung ihre eigenen Finanzierungsziele überwiegend erreicht, besteht international eine zunehmende Finanzierungslücke und deutliches Potenzial für die Optimierung der deutschen Anpassungsfinanzierung. Dies gilt vor allem bei der Unterstützung von besonders klimavulnerablen Ländern und kleinen Inselstaaten, wie in der Portfolio- und Allokationsanalyse der Evaluierung („Evaluierungsmodul 1“; Noltze und Rauschenbach, 2019) gezeigt wird.

Die zur Verfügung stehende Finanzierung übersetzt sich zudem bislang nur eingeschränkt in die Erreichung anpassungsbezogener Ziele und entwicklungspolitische Veränderungen. Insbesondere Ziele in den Schwerpunkten der deutschen EZ, wie der Stärkung von förderlichen Rahmenbedingungen in den großen anpassungsrelevanten Sektoren Landwirtschaft und Wasser sowie im Bereich Küstenschutz („Evaluierungsmodul 2“; Noltze et al., 2023a), werden kaum erreicht. Als anpassungswirksam stellen sich naturbasierte Ansätze und Infrastrukturmaßnahmen heraus, idealerweise in Kombination mit Informations- und Wissensvermittlung.

Maßnahmen zur Unterstützung nationaler Klimabeiträge und Anpassungspläne sind ebenfalls effektiv.

Dabei muss anerkannt werden, dass selbst hoch effektive Anpassungsmaßnahmen die negativen Auswirkungen des Klimawandels nicht vollumfänglich auffangen können. Eine angemessene Antwort auf den Umgang mit Schäden und Verlusten ist deshalb unumgänglich. Vor diesem Hintergrund fördert die deutsche EZ Maßnahmen zum Umgang mit sogenannten residualen Klimarisiken, wobei jedoch eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Anspruch des umfassenden Umgangs mit Klimarisiken und der eingeschränkten Relevanz von Maßnahmen festzustellen ist („Evaluierungsmodul 3“; Leppert et al., 2021).

Die hohen ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten, die sich aus den negativen Auswirkungen des Klimawandels ergeben, erfordern eine klimapolitische Ausrichtung der gesamten Entwicklungspolitik. Im Synthesebericht („Abschlussbericht“; Noltze et al., 2023b) der Evaluierung wird allerdings gezeigt, dass zwischen dem Anspruch – der systematischen Berücksichtigung von Klimarisiken – und dessen praktischer Umsetzung eine erhebliche Kluft besteht. Weder in den Prüfungen noch in der Konzeption noch in der Umsetzung werden die verbindlichen Vorgaben zum Vermeiden negativer Auswirkungen von deutschen EZ-Maßnahmen auf das Klima, zur Nutzung von aus dem Klimawandel sich ergebenden Potenzialen oder zur Erhöhung von Anpassungskapazitäten angewendet.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde werden in der Evaluierung Empfehlungen zur 1) Neuausrichtung der Anpassungsfinanzierung, 2) Erhöhung der Effektivität des deutschen Anpassungsportfolios, 3) Steigerung der Klimaresilienz in den Partnerländern und 4) Förderung einer gerechten Transformation („Just Transition“) ausgesprochen (vgl. Abbildung 1).

Neuaustrichtung der Anpassungsfinanzierung

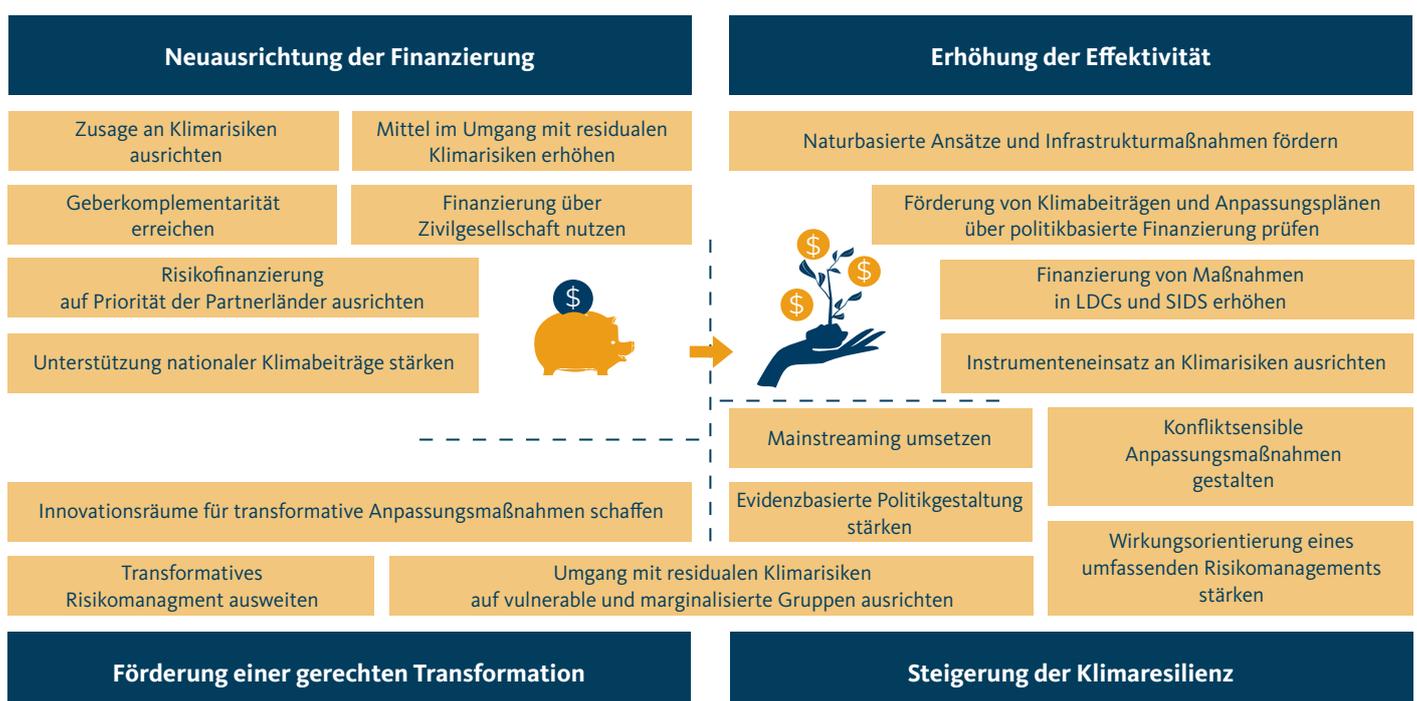
Die deutsche EZ hat sich die Stärkung der Klimaresilienz durch Anpassung an den Klimawandel zum Ziel gesetzt und von der Bundesregierung entsprechend Mittel erhalten. Zwischen 2011 und 2020 belief sich die klimarelevante öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) Deutschlands mit insgesamt 45,4 Milliarden US-Dollar auf rund ein Viertel aller deutschen ODA-Mittel. Mit über 17,5 Milliarden US-Dollar hat Deutschland zwischen 2011 und 2020 die höchsten Anpassungszusagen aller Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) gegeben (Noltze et al., 2023b).

Der Anspruch der Industrieländer, ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern zu mobilisieren, wird jedoch auch mit den Beiträgen der deutschen EZ weiterhin verfehlt. Bereits heute liegt der Finanzierungsbedarf der Entwicklungsländer deutlich über den zur Verfügung stehenden Mitteln. Diese Finanzierungslücke wird sich in den kommenden Jahren aufgrund stark zunehmender Klimarisiken weiter vergrößern. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung der deutschen Bundesregierung konsequent,

die internationale Klimafinanzierung bis spätestens 2025 auf jährliche Neuzusagen in Höhe von 6 Milliarden Euro zu steigern. Auf Basis der Ergebnisse der Evaluierung sollten insbesondere die Mittel für Maßnahmen im Umgang mit residualen Klimarisiken erhöht werden.

Über die Höhe der Mittel allein lassen sich die Ziele von Anpassungsmaßnahmen (vgl. Abbildung 2) allerdings nicht erreichen. Nach den Ergebnissen der Evaluierung braucht es eine Neuaustrichtung der deutschen Anpassungsfinanzierung (vgl. Abbildung 1). Im Hinblick auf die momentan unzureichende Unterstützung besonders klimavulnerabler Länder und kleiner Inselstaaten sollte sich die deutsche EZ bei den Zusagen von Mitteln noch stärker an der Klimavulnerabilität orientieren und – unter Berücksichtigung der Geberkomplementarität und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft – eine angemessene internationale Arbeitsteilung erreichen. Bislang gehen nur 20 Prozent der deutschen Anpassungszusagen an Länder mit hohem bis sehr hohem Klimarisiko, rund 60 Prozent hingegen an Länder mit niedrigem bis sehr niedrigem Risiko. Vor allem im Umgang mit residualen Klimarisiken sollte sich die Finanzierung von Maßnahmen noch systematischer als bisher an Klimarisiken orientieren und die Instrumente der Risikofinanzierung stärker auf die Prioritäten der Partnerländer und die Bedürfnisse der entwicklungspolitisch relevanten Zielgruppen ausrichten.

Abbildung 1 Übersicht über die Evaluierungsempfehlungen



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Anmerkungen: LDCs = Least Development Countries (am wenigsten entwickelte Länder), SIDS = Small Island Developing States (kleine, sich entwickelnde Inselstaaten)

Dabei sollte die deutsche EZ die Partnerländer bei der Umsetzung ihrer nationalen Klimabeiträge weiter unterstützen und Klimaanpassung stärker berücksichtigen, als dies zurzeit geschieht.

Erhöhung der Effektivität

Die erfolgreiche Neuausrichtung der Finanzierung sollte mit einer deutlichen und nachvollziehbaren Erhöhung der Zielerreichung einhergehen. Über die tatsächliche Effektivität deutscher Anpassungsmaßnahmen und somit über das Portfolio eines der weltweit größten Anpassungsgeber ist bis zum Zeitpunkt der Evaluierung des DEval nur wenig bekannt. Auf Basis von Projektelevaluierungen der Durchführungsorganisationen lässt sich für einen nur sehr geringen Anteil der Maßnahmen die Effektivität nachvollziehen. Überwiegend ist demnach nicht erkennbar, inwieweit diese in einem Klimavulnerabilitätskontext umgesetzt werden, anpassungsbezogene Ziele aufweisen und auf den Umgang mit Klimarisiken angelegt sind.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik sind in der Evaluierung die Wirkungsbefunde von internationalen Studien und Evaluierungen internationaler Anpassungsmaßnahmen analysiert und mit den Maßnahmen und Zielen der deutschen EZ in Verbindung gebracht worden. Dabei zeigt sich, dass sie mit naturbasierten Ansätzen und beim Aufbau von Infrastruktur Maßnahmen einsetzt,

die in klimavulnerablen Kontexten zum besseren Umgang mit Schocks und Stressoren und in Ländern mit geringen Anpassungskapazitäten zur Erhöhung dieser Kapazitäten effektiv beitragen.

Um die Effektivität zu erhöhen, wird in der Evaluierung die Ausweitung der Finanzierung dieser beiden Typen von Anpassungsmaßnahmen sowie – in Anbetracht der geringen Nachvollziehbarkeit der Anpassungswirksamkeit – eine verbesserte Evaluierung im Hinblick auf die Stärkung einer evidenzbasierten Politikgestaltung empfohlen. Dabei sollte die deutsche EZ insbesondere den Ansatz des umfassenden Risikomanagements weiterentwickeln, um eine stärkere Wirkungsorientierung in der Maßnahmenwahl und -verzahnung im Umgang mit den an Bedeutung zunehmenden residualen Klimarisiken zu erreichen.

Steigerung der Klimaresilienz

In der Evaluierung zeigen sich eindeutige und überwiegend positive Beiträge des deutschen Anpassungsportfolios zur Stärkung der Klimaresilienz und zur Verringerung von Vulnerabilität über die Ziele „besserer Umgang mit Schocks und Stressoren“ und „Erhöhung von Anpassungskapazitäten“ (vgl. Abbildung 2). Für das Ziel „Stärkung förderlicher Rahmenbedingungen“ bestehen aufgrund geringerer und konfligierender Evidenz hingegen Unsicherheiten

Abbildung 2 Theorie des Wandels zur Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen



bezüglich der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der entsprechenden Beiträge. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Beiträge zum „besseren Umgang mit residualen Klimarisiken“. Aufgrund einer fehlenden systematischen Auseinandersetzung in Projektevaluierungen bestehen jedoch hier ebenfalls Wissenslücken, insbesondere zu nicht intendierten Anpassungswirkungen sowie zu Maßnahmen, die zu Fehlanpassung führen.

Anders verhält es sich mit den Beiträgen zur Stärkung der Klimaresilienz durch die deutsche EZ insgesamt. Das Mainstreaming der systematischen Berücksichtigung von Klimarisiken im breiteren EZ-Portfolio ist zwar konzeptionell in den Prüfungen, der Umsetzung und der Evaluierung von Maßnahmen angelegt, wird in der Praxis aber kaum umgesetzt. Um die Klimaresilienz in den Partnerländern zu stärken, sollte die deutsche EZ das Mainstreaming von Anpassung effektiv umsetzen. In Anbetracht der zunehmenden Fragilität in vielen Partnerländern der deutschen EZ betrifft dies vor allem auch die Ausgestaltung konfliktensibler Anpassungsmaßnahmen in Ländern mit hohem Eskalationspotenzial und ausgeprägtem Klimarisiko.

Förderung einer gerechten Transformation

In der Evaluierung werden umfassende inkrementelle Erfolge von Anpassungsmaßnahmen der deutschen EZ belegt.

Literaturhinweise

Leppert, G. et al. (2021), *Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Instrumente zum Umgang mit residualen Klimarisiken*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Noltze, M. et al. (2023a), *Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Landwirtschaft, Wasser, Umweltschutz, nationale Klimabeiträge und Anpassungspläne*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Noltze, M. et al. (2023b), *Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesebericht*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Noltze, M. und M. Rauschenbach (2019), *Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Portfolio- und Allokationsanalyse*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

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.

Der nachhaltige Umgang mit der Klimakrise erfordert allerdings zunehmend einen grundlegenden Wandel. Entsprechende Anpassungsmaßnahmen fördern substantielle sozioökonomische Veränderungen und leisten signifikante Beiträge in Richtung inklusiver resilienter Entwicklungspfade. Klimarisikoplanungen und auf Veränderung abzielende Länderstrategien können die transformative Relevanz von Maßnahmen erhöhen, Klima- und Entwicklungspartnerschaften zu einem grundlegenden Systemwandel beitragen. Über partnerschaftliche und geberkoordinierte Ansätze können Anpassungsmaßnahmen skaliert werden, der Aufbau einer klimaresilienten Infrastruktur zu einer nachhaltigen Transformation beitragen.

Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche EZ Innovationsräume für transformative Anpassungsmaßnahmen schaffen und Finanzierung bereitstellen, um bestehende Ansätze weiterzuentwickeln und zu integrieren sowie neue auszuarbeiten. Dabei sollte die deutsche EZ das Portfolio zum Umgang mit menschlicher Mobilität im Kontext des Klimawandels als wichtigen Bestandteil des transformativen Risikomanagements ausweiten und auf eine stärkere Wirkungsorientierung von Maßnahmen zum besseren Umgang mit residualen Klimarisiken für besonders vulnerable und marginalisierte Gruppen hinwirken.



Dr. Martin Noltze
Senior-Evaluator
- Teamleitung



Dr. Sven Harten
Leiter Kompetenzzentrum Methoden/
Stellvertretender
Direktor des DEval