Optionen und Maßnahmen

UniNEtZ
Verantwortung für nachhaltige Entwicklung

UniNEtZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 für eine lebenswerte Zukunft.

Optionen und Maßnahmen

Monitoring und Wirksamkeitsanalyse der (österreichischen Beiträge zur) internationalen Klimafinanzierung

Autor_innen:
Knittel, Nina (*Universität Graz*)
Marbler, Alexander (*Universität Graz*)

Reviewer_innen:
Melcher, Andreas (*Universität für Bodenkultur Wien*)
Wittmann, Veronika (*Johannes Keppler Universität Linz*)

13_07

Target 13.a, 13.b

Inhalt

3 13_07.1 Ziele der Option
3 13_07.2 Hintergrund der Option
4 13_07.3 Optionenbeschreibung
4 13_07.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
5 13_07.3.2 Erwartete Wirkweise
5 13_07.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
6 13_07.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit
6 13_07.3.5 Interaktion mit anderen SDGs
6 13_07.3.6 Offene Fragestellungen
7 Literatur

13_07.1 Ziele der Option

Ziele der Option sind:

- Monitoring der aktuellen und geplanten österreichischen Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Globalen Südens;
- Erstellung einer Evaluierungsstrategie zur Zielerreichung und Auswirkungen internationaler Klimafinanzierung und insbesondere des *Green Climate Funds;*
- Adäquate Anpassung der österreichischen Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung unter den vereinbarten Vorgaben, insbesondere die Erhöhung des Beitrags zum *Green Climate Fund*.

13_07.2 Hintergrund der Option

Die internationale Klimafinanzierung beinhaltet Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Planung und Umsetzung von Projekten zur (1) Anpassung an den Klimawandel und dessen Folgen, sowie zur (2) Ausschöpfung potenzieller Vorteile und zur (3) Vermeidung von klimaschädlichen Emissionen und anderen fördernden Faktoren für den Klimawandel (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), 2013; Buchner et al., 2019). Die finanziellen Mittel werden meist bilateral vom gebenden Land an Partner_innenländer im Globalen Süden übermittelt. Eine Alternative stellt die Bereitstellung von finanziellen Mitteln an multilaterale Programme wie den *Green Climate Fund* dar. Dies hat den Vorteil, dass die einzelnen finanziellen Ströme der gebenden Länder gemeinsam in größere Projekte zur nachhaltigen und klimaresistenten Entwicklung investiert werden können. Bestehende Programme und abwickelnde Institutionen beinhalten:

- *Green Climate Fund;*
- *Austrian Development Agency* (ADA);
- *Kommunalkredit Public Consulting* (KPC);
- Österreichische Entwicklungsbank.

Aus österreichischer Sicht, sowie auch für diverse andere Länder, gibt es jedoch derzeit kaum eine Möglichkeit, die Zielerreichung der Unterstützungsmaßnahmen zu überprüfen bzw. Einfluss auf diese zu nehmen, da keine adäquaten Indikatoren verfügbar sind (Statistik Austria, 2020). In der *Agenda 2030* werden dementsprechend hauptsächlich Indikatoren auf Ebene der *Vereinten Nationen* genannt. Eine Erfassung geleisteter Zahlungen ist aber notwendig, um Entwicklungen zu beobachten, Fortschritte zu messen und gegebenenfalls lenkend einzugreifen. Daraus ergibt sich ein deutlicher Handlungs- und Forschungsbedarf bezüglich der Möglichkeiten zur Evaluierung der Maßnahmen (Keijzer & Klingebiel, 2015). Laut Bundeskanzleramt bedarf es einer Datengrundlage samt dazugehörender Indikatoren um festzustellen, ob die beabsichtigten Verbesserungen tatsächlich eintreten beziehungsweise wo noch größere Anstrengungen erforderlich sind (Statistik Austria, 2020). Da noch diverse datentechnische und methodische Fragen zu klären sind, sollen Indikatoren auch laufend erweitert und adaptiert werden.

Zudem ist die Wirkungsweise geleisteter Zahlungen derzeit nicht überprüfbar. Die bestehende Literatur bezüglich internationaler Klimafinanzierung legte den Fokus bisher auf die Aufbringung und Verteilung der finanziellen Mittel und nicht auf die damit verbundenen Implikationen (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2019; Olhof, Bee & Puig, 2015). Aufbringung und Verteilung sind jedoch nicht ausreichend aussagekräftig, um die

Wirksamkeit der Klimafinanzierung überprüfen zu können. Die Wirksamkeit und die Effektivität der internationalen Klimafinanzierung sind aktuell noch wenig erforscht und hätten ebenso praktische wie politische Relevanz, da sie einer Evaluierung der bisherigen Struktur der internationalen Klimafinanzierung entsprechen.

Ebenso gilt es, die Wechselwirkungen zwischen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und der Klimafinanzierung – sowohl für Klimawandelanpassung als auch -vermeidung – genauer zu untersuchen. Daraus können sich positive Synergien zur Gestaltung von nachhaltigen Rahmenbedingungen der internationalen Klimafinanzierung ergeben.

13_07.3 Optionenbeschreibung

13_07.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Für den Aufbau eines geeigneten Monitorings zur internationalen Klimafinanzierung ist Handlungsbedarf und grundlegende Forschung in drei Bereichen notwendig:

Maßnahme 1 – **Monitoring internationaler Klimafinanzierung**:

Systematische Erhebung der (durch Österreich geleisteten) Zahlungen zur internationalen Klimafinanzierung in unterschiedlichen Programmen mit dem Ziel eines kontinuierlichen Monitorings sowohl der Zahlungen als auch deren Verwendung im Empfängerland.

Obwohl eine quantitative Erhebung geleisteter Zahlungen in unterschiedlichen Programmen nur einen ersten Schritt zur Bewertung der Zielerreichung darstellen kann, ermöglicht eine systematische Erfassung einerseits ein konstantes Monitoring und andererseits Auswertungen über mehrere Jahre und Vergleiche mit anderen Ländern. Neben der genauen Erhebung der finanziellen Leistungen Österreichs sollte auch die genaue Verwendung der finanziellen Mittel räumlich und zeitlich, d. h. in welcher Region innerhalb eines Landes und in welchem Zeitraum wurde welche Maßnahme finanziert, erhoben werden.

Maßnahme 2 – **Forschung und Entwicklung von Indikatoren in internationaler Klimafinanzierung**:

Forschung zur Verbesserung der Datengrundlage und Entwicklung geeigneter Indikatoren zur (besseren) Messbarkeit/Erhebung internationaler Klimafinanzierung (seitens Österreich).

Es besteht Forschungsbedarf bezüglich der Möglichkeiten zur Evaluierung der Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimafinanzierung. Wie oben beschrieben ist es derzeit kaum möglich, geleistete Zahlungen in systematischer Weise nachzuverfolgen. Um eine geeignete Datengrundlage im Sinne der Maßnahme 1 schaffen zu können, muss erforscht werden, welche Indikatoren für die Messung internationaler Klimafinanzierung am besten geeignet wären bzw. welche es zu entwickeln gilt.

Maßnahme 3 – **Forschung zur Wirksamkeit und Effektivität der** (durch Österreich geleisteten) **internationalen Klimafinanzierung:**

Auch hinsichtlich der Wirksamkeit und der Effektivität der internationalen Klimafinanzierung besteht Forschungsbedarf. Bedingt durch fehlende Indikatoren gibt es aktuell kaum Wirksamkeitsanalysen und daher keine Aussagen über die Treffsicherheit geleisteter finanzieller Unterstützung. Dies be-

deutet, dass relevante Parameter zu identifizieren sind, anhand derer die Wirksamkeit festgemacht werden kann. Bei deren Definition ist darauf zu achten, dass diese auch ohne allzu großen Aufwand und einigermaßen ohne Bias erhoben werden können.

Maßnahme 4 – Forschung zu Wechselwirkung mit der bestehenden Entwicklungszusammenarbeit:
Letztlich gilt es, die Wechselwirkungen zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Klimafinanzierung – sowohl für Klimawandelanpassung als auch -vermeidung – genauer zu untersuchen und daraus potenzielle Konsequenzen für die Gestaltung der Rahmenbedingungen der internationalen Klimafinanzierung abzuleiten (Zou & Ockenden, 2016).

13_07.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Ein genaueres Monitoring der internationalen Klimafinanzierung ermöglicht es zunächst, die Höhe der österreichischen Zahlungen evidenzbasiert und in Relation zu anderen Ländern anzupassen. Das verbesserte Monitoring, welches die Zahlungsströme zeitlich wie auch geographisch genauestens verfolgt, ist Voraussetzung für jede Analyse der Wirksamkeit. Die Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse können Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit liefern. Die bisher aus erfolgreichen Projekten gewonnenen Erfahrungen können zusammen mit einer präzisen Abschätzung zukünftiger Klimarisiken wichtige Beiträge zur Ausgestaltung längerfristiger Anpassungsstrategien und -maßnahmen, wie z. B. den Kampf gegen Bodenverlust und Wüstenbildung (https://www.unccd.int/), liefern. Außerdem können die Informationen zur Evaluierung verschiedener Finanzierungsmechanismen herangezogen werden und somit zu besserer Vernetzung und Synergien beitragen.

Das genaue Monitoring der Finanzströme und die Wirkungsanalyse können zur Identifikation von *Best Practice* Beispielen herangezogen werden. Diese können gemeinsam mit der Information über die Höhe der österreichischen Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung wiederum das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Notwendigkeit der internationalen Klimafinanzierung erhöhen.

13_07.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Internationale Klimafinanzierung stellt eine relativ neue Maßnahme in der Bewältigung der Klimakrise dar, daher sind die bisherigen Erfahrungen beschränkt. Gebende Länder einigten sich erstmals in den Jahren 2009 (Copenhagen) bzw. 2010 (Cancun) im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen darauf, im Zeitraum 2010-2012 insgesamt 30 Milliarden US-Dollar an Klimafinanzierung zu leisten (BMLFUW, 2013). Diese kollektive Verpflichtung ist unter der Bezeichnung *EU-Fast-start Financing* bekannt geworden. Die daraus resultierenden Erfahrungen, welche im Rahmen einer Evaluierung des *EU-Fast-Start Financing* diskutiert wurden, sind folgende (European Commission & Polish Presidency, 2011):

- Klimafinanzierung ist am effektivsten, wenn sie in den Kontext einer nationalen Klimapolitik und -strategie eingebettet ist;
- Koordination unter gebenden Ländern steigert die Effizienz der Klimafinanzierung und Maßnahmen;
- Finanzinstitutionen und privater Sektor könnten Umfang und Wirkung der Klimafinanzierung erhöhen;

– Kohärente Berichterstattung über Maßnahmen und Finanzierung erhöht sowohl die Transparenz als auch die Wirksamkeit.

13_07.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Die vorgeschlagene Option zum Monitoring und der Wirksamkeitsanalyse kann kurzfristig gestartet werden. Somit können unmittelbar erste strategische Schritte für eine Bestandsaufnahme und weitere Erhebungen gesetzt werden. Eine notwendige Grundlage für die Implementierung der Option ist eine Evaluierung der Klimaaktivitäten aller Ministerien und anderer vor- oder nachgelagerter Institutionen (z. B. Umweltbundesamt (UBA), ADA …) und bedarf unbedingt einer Übersicht über alle österreichischen finanziellen Leistungen und Förderungen im internationalen Kontext. Dabei sollen notwendige Forschungskonzepte und -strategien unter Einbindung relevanter Forschungseinrichtungen und der *Statistik Austria* erarbeitet werden. Diese ersten Schritte würden rasch die notwendige Übersicht über jegliche geleisteten und vereinbarten Zahlungen ermöglichen. Daraus soll abgeleitet werden können wie hoch die Effizienz der bisherigen Maßnahmen ist und welche weitere dringend notwendig sind.

In Folge können erste Ergebnisse dann zu einem nachhaltigen Gesamtkonzept des Monitorings und der Evaluierungen führen und Handlungen samt Forschung hinsichtlich systematischer Ursache- Wirkungsanalysen vorantreiben. Diese Analysen sollen mittelfristig Aufklärung über die Wirksamkeit der Finanzströme geben und in einem weiteren Schritt aber ebenso zu einer Re-evaluierung der geleisteten Zahlungen führen und somit langfristig die Wirksamkeit internationaler Klimafinanzierung verbessern.

13_07.3.5 Interaktion mit anderen SDGs

Grundsätzlich kann und muss internationale Klimafinanzierung mit vielen anderen SDGs interagieren und Synergien nützen, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Je nach Zielsetzung von Unterstützungsmaßnahmen ergeben sich hier Synergien mit mehreren SDGs. Die Themen landwirtschaftliche Produktion und Armutsbekämpfung (SDG 1, 2), Wasser- und Energieversorgung (SDG 6, 7), Verbesserung der Infrastruktur und Mobilität (SDG 9, 11) aber auch Fragen zu Frieden und Gleichberechtigung (SDG 5, 10, 16) müssen mit den Zielen der internationalen Klimafinanzierung auch auf der globalen Ebene gemeinsam und aufeinander abgestimmt verfolgt werden. Im Speziellen gibt es weiters einen starken Zusammenhang mit SDG 17, welches explizit Entwicklungstransfergelder und die globale Partnerschaft in seinen Targets thematisiert.

13_07.3.6 Offene Fragestellungen

In dieser Option geht es ganz konkret um Klimafinanzierung, also monetäre Ströme. Zusätzlich ist festzuhalten, dass es auch zahlreiche Projekte gibt, die auf Wissenstransfers oder andere *in-kind* Unterstützung vulnerabler Länder abzielt. Diese Projekte sind nicht Gegenstand der vorliegenden Option, haben aber potenziell einen Überlappungsbereich bzw. ähnliche Zielsetzungen. Daraus ergibt sich auch ein Forschungsbedarf hinsichtlich der Interaktion dieser Bereiche als auch der nötigen Koordination.

Literatur

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Landwirtschaft (BMLFUW). (2013). *Strategie Österreichs zur Internationalen Klimafinanzierung für die Jahre 2013-2020* (Strategischer Leitfaden).

Buchner, B., Clark, A., Falconer, A., Macquarie, R., Meattle, C., Tolentino, R., et al. (2019). *Global Landscape of Climate Finance 2019*. Climate Policy Initiative. https://climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/

European Commission & Polish Presidency. (2011). *European Union fast start funding for developing countries* (2011 progress report). European Union.

Keijzer, N. & Klingebiel, S. (2015). *Finanzierung globaler Entwicklung: Welche Rolle kann öffentliche Entwicklungszusammenarbeit spielen?* (Working Paper No. 4/2015; Analysen und Stellungnahmen). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2019). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17* [OECD Publishing]. OECD. https://doi.org/10.1787/39faf4a7-en

Olhoff, A., Bee, S. & Puig, D. (2015). *The Adaptation Finance Gap Update—With insights from the INDCs*. United Nations Environment Programme (UNEP).

Statistik Austria. (2020). *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich - SDG-Indikatorenbericht: Endbericht, Mai 2020*.

Zou, S. Y. & Ockenden, S. (2016). *What Enables Effective International Climate Finance in the Context of Development Co-operation?* (OECD Development Co-Operation Working Papers Nr. 28). https://doi.org/10.1787/5jlwjg92n48x-en

Zusätzlich sei hier auch auf das Kapitel zur Targetbeschreibung für die Targets 13.a und 13.b verwiesen, auf das diese Optionenbeschreibung aufbaut und weitere Literatur zum Thema enthält.