



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Die Erfolge der Globalen Allianz gegen den
Klimawandel(+)
blieben hinter den Erwartungen zurück

Inhaltsverzeichnis

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	3
1. Gesamtwirkung der GCCA(+)-Initiative.....	3
2. Fokus der geografischen Abdeckung der GCCA(+)-Initiative.....	5
3. Bekanntheitsgrad der GCCA(+)-Initiative.....	6
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH	9
1. Empfehlung 1: Den Schwerpunkt auf die am stärksten vom Klimawandel Betroffenen legen	9
2. Empfehlung 2: Die gewonnenen Erkenntnisse in künftige Initiativen für die globale Entwicklung einfließen lassen	10

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Die „Globale Allianz gegen den Klimawandel+“ (GCCA(+)) ist eine Leitinitiative der Europäischen Union, mit der den weltweit am stärksten schutzbedürftigen Ländern dabei geholfen werden soll, die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu bewältigen.

Die Verabschiedung des Klimaschutzübereinkommens von Paris im Rahmen der 21. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC-COP) im Jahr 2015 war von entscheidender Bedeutung, um die Rolle der GCCA(+)-Initiative als Instrument zu stärken, mit dem die Bemühungen der Partnerländer um die Umsetzung des Übereinkommens unterstützt werden.

Was den Nachweis der **Gesamtwirkung** der GCCA(+)-Initiative anbelangt, trugen die einzelnen Projekte den Bewertungen zufolge zwar positiv zur Klimapolitik bei, jedoch müsste ihre endgültige Auswirkung auf die Fähigkeit der Empfängerländer, eine größere Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel zu entwickeln, gemeinsam mit anderen EU-finanzierten Maßnahmen und Maßnahmen sonstiger Geber, einschließlich der Maßnahmen der Mitgliedstaaten der EU, betrachtet werden.

Was die **geografische Abdeckung** anbelangt, wurden das Spektrum der Maßnahmen und die Arten von Zielländern der GCCA(+) nach der Verabschiedung des Klimaschutzübereinkommens von Paris auf sowohl Klimaanpassungs- als auch Klimaschutzmaßnahmen in schutzbedürftigen Ländern ausgeweitet, um den Übergang zu einer klimaresilienten, CO₂-armen Zukunft zu erleichtern. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die GCCA(+) nicht die einzige Finanzierungsquelle für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (SIDS) war, die den Auswirkungen des Klimawandels besonders stark ausgesetzt sind. Während des Lebenszyklus der GCCA(+)-Initiative wurden andere EU-finanzierte klimabezogene Maßnahmen sowie klimabezogene Maßnahmen sonstiger Geber umgesetzt. Angesichts der Tatsache, dass grundsätzlich nur begrenzte Mittel für die GCCA(+) verfügbar waren, galt es zu entscheiden, an welche Länder diese fließen sollten. In diesem Zusammenhang spielten die politische und institutionelle Instabilität in einigen Ländern und/oder schlechte Sicherheitsbedingungen vor Ort sowie die Notwendigkeit, die während der ersten Phase der Initiative in einigen Ländern erreichten Ergebnisse auszuweiten, eine Rolle für die Auswahl von Projekten in bestimmten Ländern.

Bezüglich des **Bekanntheitsgrads** der Initiative weist die Kommission auf die verschiedenen Kanäle hin, die im Rahmen der Initiative zur Kommunikation über die Tätigkeiten verwendet wurden (Veröffentlichungen, Beiträge auf der Plattform „Capacity4dev“, Websites, YouTube-Kanäle, Maßnahmen in einer Vielzahl von regionalen und internationalen Foren usw.). Der dezentrale Charakter der Initiative impliziert, dass neben mehreren Vorhaben der zentralen Kommissionsdienststellen einige andere auf lokaler Ebene durchgeführt wurden, wodurch die Gesamtreichweite vermutlich unterschätzt wird.

Im Zuge des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 wird die internationale Zusammenarbeit der EU im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI-GE) finanziert. Das NDICI-GE folgt einem geografischen Ansatz, gemäß dem die überwiegende Mehrheit der Mittel über länderspezifische und regionale Budgets zugewiesen wird (68 Milliarden Euro von 79,5 Milliarden Euro), wobei nur begrenzte Mittel für globale thematische Initiativen zur Verfügung

gestellt werden. Was die Finanzierung der Klimapolitik anbelangt, geht die EU im gegenwärtigen MFR ehrgeiziger vor: 30 % der Mittel im Rahmen des NDICI-GE sind für den Beitrag zur Klimapolitik vorgesehen, während es im letzten MFR nur 20 % waren. Darüber hinaus wurde die Vorgabe infolge einer neuen Zusage von Präsidentin von der Leyen in der Rede zur Lage der Europäischen Union im Jahr 2021 um weitere 4 Milliarden Euro erhöht, womit sich der Klimabeitrag insgesamt auf 35 % beläuft.

In diesem Zusammenhang war das thematische Programm „Globale Herausforderungen“ des NDICI-GE nicht ausreichend, um die GCCA(+)-Initiative auch 2021–2027 fortsetzen zu können. Deshalb ist die große Mehrheit der Klimaprogramme jetzt in die nationalen und regionalen Mehrjahresrichtprogramme integriert. Jeder nationale und regionale Finanzrahmen ist an die Bedürfnisse und strategischen Prioritäten der EU im Land bzw. in der Region angepasst, auch in Bezug auf den Klimawandel. Die mit Blick auf bewährte Verfahren der GCCA+ gewonnenen Erkenntnisse, einschließlich einer Kapitalisierungsstudie zur Anpassung aus der Unterstützungsfazilität der GCCA+ (*GCCA+ Support Facility*), werden bei der Gestaltung und Umsetzung neuer wirkungsvoller Maßnahmen im Bereich der Klimapolitik eine zentrale Rolle spielen. Die Unterstützungsfazilität der GCCA+ wird in die neue Fazilität für national festgelegte Beiträge (*NDC (Nationally Determined Contributions) Facility*) übernommen und die neue Fazilität wird gemeinsam mit anderen Fazilitäten für technische Hilfe als Teil des Wissenszentrums für den Grünen Deal (*Green Deal Knowledge Hub*) für die Partnerländer und EU-Delegationen Unterstützung bei der Gestaltung und Umsetzung EU-finanzierter Maßnahmen für Schutz, Anpassung und Katastrophenvorsorge bieten.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Gesamtwirkung der GCCA(+)-Initiative

Die Globale Allianz gegen den Klimawandel (GCCA) wurde 2007 von der EU mit der Vision eingerichtet, mit den am stärksten schutzbedürftigen Gemeinschaften einen Dialog darüber aufzubauen, wie diese im Hinblick auf die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels am besten unterstützt werden können. 2014 nahm sich die GCCA(+) zum Ziel, auf die neue internationale Landschaft der Klimawandel-Governance für die Zeit nach 2015 zu reagieren. Seitdem hat sie sich auf zwei Säulen konzentriert: den politischen Dialog sowie die technische und finanzielle Unterstützung für die Umsetzung nationaler Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen. Die Initiative unterstützte weiterhin schutzbedürftige Länder, hauptsächlich die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (SIDS), indem ihre Widerstandsfähigkeit mit Blick auf die Anpassung an den Klimawandel gestärkt wurde und die positiven Nebeneffekte des Klimaschutzes ausgebaut wurden.¹

Was die Möglichkeit eines Nachweises angeht, dass die GCCA(+)-Initiative die Widerstandsfähigkeit der Partnerländer gegenüber den negativen Auswirkungen des Klimawandels gestärkt hat², weist die Kommission auf die bestehende Literatur im Bereich der Klimapolitik hin. Aus dieser geht hervor, dass die finanziellen Ressourcen, die notwendig sind, um den Anpassungserfordernissen der Entwicklungsländer angemessen Rechnung zu tragen, die Höhe der Mittel, die die Industrieländer

¹ The plus of GCCA+.

² Siehe folgende Bemerkungen des EurH: III, 41, 43 und 44.

derzeit im Rahmen der internationalen öffentlichen Finanzierung der Klimapolitik bereitstellen, deutlich übersteigen.³ Hierbei wird auch berücksichtigt, dass die Anpassungsfinanzierung einen relativ geringen Anteil des Portfolios der Geber für die Finanzierung der Klimapolitik ausmacht, das in erster Linie auf den Klimaschutz ausgerichtet ist. Der Anteil der Anpassungsfinanzierung, die von den Industrieländern bereitgestellt und mobilisiert wurde, steigt erst seit 2017 nach und nach, und zwar von 22 % auf 37 % der Gesamtfinanzierung im Jahr 2020.⁴ Im Rahmen dieses Prozesses stellt die Kommission eine relativ ausgewogene Finanzierung für Klimaanpassung und -schutz zur Verfügung. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission betonen, dass die einzelnen Projekte der GCCA(+) zwar positiv zur Klimapolitik beitragen, ihre endgültige Auswirkung auf die Fähigkeit der Empfängerländer, eine größere Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel zu entwickeln, jedoch gemeinsam mit anderen EU-finanzierten Maßnahmen und Maßnahmen sonstiger Geber betrachtet werden müsste. Es ist unwahrscheinlich, dass die Projekte der GCCA(+) allein für landesweite Veränderungen in Bezug auf eine stärkere Widerstandsfähigkeit gesorgt haben könnten, allerdings haben sie möglicherweise einige der Vulnerabilitätsindikatoren positiv beeinflusst, aus denen sich der multidimensionale ND-GAIN-Index zusammensetzt (z. B. die Qualität der Rechtsvorschriften). Darüber hinaus können die Gründe für ein mögliches Zurückfallen eines Landes in der ND-GAIN-Rangliste vielfältig und auf umweltbezogene, politische und sozioökonomische Faktoren zurückführbar sein, die außerhalb des Einflussbereichs von GCCA(+)-Maßnahmen liegen.

Die Fähigkeit eines Landes, auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren, hängt auch davon ab, ob es in der Lage ist, geeignete Maßnahmen zu planen, durchzuführen und zu bewerten. Die durchgehende Berücksichtigung der Anpassung in der staatlichen Politik ist für die erfolgreiche Erstellung und Umsetzung nationaler, subnationaler und sektoraler Anpassungspläne von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus kann sie dabei helfen, die allgemeine Anpassungsfähigkeit eines Landes zu stärken, und gleichzeitig Möglichkeiten für klimaresilientere Investitionsentscheidungen bieten. Die GCCA(+)-Initiative hat in hohem Maße dazu beigetragen, die Fähigkeiten der Partnerländer in Bezug auf die Ermittlung von Auswirkungen, das Verständnis von Vulnerabilitäten und dadurch die Vorbereitung nationaler, subnationaler und sektoraler Anpassungsstrategien auszuweiten, die wiederum in nationale und subnationale Anpassungsplanung hätten umgesetzt werden können. Indem Länder bei der Gestaltung von Strategien und Maßnahmen zur Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels auf nationaler und lokaler Ebene unterstützt und ein stärkeres globales Engagement und ein stärkerer globaler Austausch unmittelbar gefördert wurden, trug die GCCA(+) dazu dabei, in einer Reihe von LDC und SIDS, die in dieser Hinsicht über begrenzte Ressourcen verfügten, die Grundlage für eine Klimapolitik zu schaffen (etwa die ersten nationalen Klimaschutzstrategien und die erste Generation national festgelegter Beiträge). Im Rahmen von Evaluierungen einzelner Projekte wurde diese Rolle der GCCA(+) anerkannt und positiv bewertet, jedoch kann die Gesamtwirkung einer solchen Unterstützung nicht vollständig gemessen werden.

Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist schließlich die Tatsache, dass in vielen Ländern die richtigen Mechanismen für die Bewertung ihrer Anpassungsziele fehlten. Im *Adaptation Gap Report 2022*⁵ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen wird auf Seite 12 darauf hingewiesen, dass das Vorhandensein solcher Mechanismen von zentraler Bedeutung ist, um im Laufe der Zeit

³ Es ist zu erwähnen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten und die EIB im Hinblick auf die internationale öffentliche Finanzierung der Klimapolitik die weltweit größten Geber sind. Im Jahr 2020 beteiligten sie sich mit mehr als 27 Milliarden US-Dollar, womit sie ein Drittel der 83 Milliarden US-Dollar beitrugen, die die Geberländer in diesem Jahr insgesamt bereitstellten.

⁴ OECD, 2022. Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020. Abrufbar unter: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis | en | OECD.

⁵ <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>

immer wirksamere Anpassungsmaßnahmen zu fördern. Dieser Aspekt sollte berücksichtigt werden, wenn es um die Bewertung der Fähigkeit der GCCA(+) geht, die Widerstandsfähigkeit der Länder gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels zu stärken, da Entwicklungsprogramme auch auf dem Vorhandensein nationaler Monitoring- und Berichterstattungsmechanismen beruhen.

Der EuRH ist der Auffassung, dass der Kapazitätsaufbau in beiden Phasen der Initiative aufgrund des Ausscheidens geschulter Mitarbeiter ein wichtiger Bestandteil der Unterstützung der betroffenen Länder blieb, wodurch wiederum weniger Ressourcen für die systematische Ausweitung erfolgreicher, konkreter Maßnahmen zur Verfügung standen.⁶ Diesbezüglich möchte die Kommission hinzufügen, dass der Kapazitätsaufbau äußerst wichtig blieb, da er eine der drei Formen der Unterstützung für Entwicklungsländer darstellt, die im Klimaschutzübereinkommen von Paris vorgesehen sind (Finanzierung, Aufbau von Kapazitäten und Weitergabe von Technologie). Die hohe Personalfuktuation – die außerhalb des Einflussbereichs der GCCA(+)-Projekte lag – erforderte Abhilfemaßnahmen, wie etwa den kontinuierlichen Kapazitätsaufbau, um das Kompetenzniveau der Empfängerländer für die weitere Umsetzung der Klimapolitik ausreichend hoch zu halten. Da die Regierungen der Partnerländer regelmäßig an der Projektkonzeption beteiligt wurden, hatten sie außerdem die Möglichkeit, ihre eigenen Bedürfnisse in die Projekte einzubringen. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass mit der Einbeziehung des Kapazitätsaufbaus in die Projektkonzeption den Erfordernissen der Partner Rechnung getragen wird.

2. Fokus der geografischen Abdeckung der GCCA(+)-Initiative

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Schwerpunkt der Initiative in der zweiten Phase (2014–2020) ausgeweitet wurde.⁷ Der breitere geografische Fokus der GCCA(+) war aufgrund der Veränderungen im internationalen klimapolitischen Umfeld gerechtfertigt. Durch die Fortschritte in der internationalen Klimapolitik hatte die Kommission auch die Möglichkeit, ihre Art der Unterstützung über die GCCA(+) neu auszurichten.

Erstens hat die GCCA(+)-Initiative ihr Spektrum an Maßnahmen nach der 2015 erfolgten Verabschiedung des Klimaschutzübereinkommens von Paris als weitreichendes multilaterales Übereinkommen, zu dessen Einhaltung sich die EU und die Partnerländer verpflichtet hatten, schrittweise ausgeweitet. Zusammen mit dem zugehörigen Ziel der GCCA aus dem Programm „Globale öffentliche Güter und Herausforderungen“ (*Global Public Goods and Challenges* – GPGC), wonach der Übergang zu einer klimaresilienten, CO₂-armen Zukunft erleichtert werden muss, bedeutete dies, dass die GCCA(+) ihr Handeln auf sowohl Klimaanpassungs- als auch Klimaschutzmaßnahmen in schutzbedürftigen Ländern, die keine SIDS und LDC sind, ausweitete und die Einhaltung von nationalen Klimaverpflichtungen wie national festgelegten Beiträgen oder nationalen Anpassungsplänen unterstützte. Beispielsweise war dies in Brasilien der Fall, da das Land von den Programmen für nachhaltige Agrar- und Lebensmittelsysteme und nachhaltige Landschaftspflege profitierte, die sich durch starke positive Nebeneffekte im Zusammenhang mit Klimaanpassung und -schutz auszeichnen. Die Einbeziehung des Klimaschutzes in die förderfähigen Tätigkeiten war auf der Grundlage zunehmender wissenschaftlicher Nachweise gerechtfertigt, nach denen die Treibhausgasemission schnellstmöglich verringert werden müssen, um zukünftige Anpassungskosten zu begrenzen und Verluste und Schäden zu verhindern.

⁶ Siehe folgende Bemerkungen des EuRH: V, 21, 22, 23 und 70.

⁷ Siehe folgende Bemerkungen des EuRH: V, 46 bis 49 und 71.

Zweitens stellt die Kommission bezüglich der Tatsache, dass mit den Fördermitteln der GCCA(+) nicht alle LDC erreicht werden konnten, die den Auswirkungen des Klimawandels besonders stark ausgesetzt sind, klar, dass dies unter anderem auf vier spezifische Gründe zurückzuführen ist:

- a. Da für die GCCA+ begrenzte Mittel zur Verfügung standen, mussten bezüglich der Länderauswahl Entscheidungen getroffen werden, auch im Hinblick auf die Möglichkeit und Effizienz der Finanzierung von Klimamaßnahmen in spezifischen Ländern im Rahmen anderer Instrumente oder Programme.
- b. Die Tatsache, dass die Klimapolitik in den Mehrjahresrichtprogrammen solcher Länder nicht oft als Priorität festgelegt wurde, schränkte die Möglichkeit ein, über diesen Kanal Mittel für Klimamaßnahmen zuzuweisen. Die Prioritäten der Zusammenarbeit der EU mit den Partnerländern finden sich in den Mehrjahresrichtprogrammen. Solche Prioritäten werden auf der Grundlage des Grundsatzes der Eigenverantwortung von den Partnerländern festgelegt und infolge umfassender Konsultationen und politischer Dialoge mit allen Interessenträgern ausgearbeitet, einschließlich der nationalen und lokalen Behörden, der Zivilgesellschaft und sonstiger Geber.
- c. Aufgrund der anhaltenden Förderung durch sonstige Geber oder im Rahmen von Regionalprogrammen, einschließlich der Intra-AKP-Komponente der GCCA(+), wäre es nicht gerechtfertigt gewesen, zusätzliche bilaterale GCCA(+)-Mittel bereitzustellen.
- d. In bestimmten Fällen musste die Zusammenarbeit der EU aufgrund politischer und institutioneller Instabilität und/oder aus Sicherheitsgründen auf andere Prioritäten ausgerichtet werden. Dies ist insbesondere der Fall bei fragilen oder (Post-)Konfliktländern wie Afghanistan, dem Jemen, Somalia und der Zentralafrikanischen Republik, deren Entwicklungsprioritäten sich eher auf den Bedarf an kurzfristiger Hilfe konzentrierten, etwa im Zusammenhang mit Wiederaufbau, wirtschaftlicher Erholung, Friedensaufbau und humanitärer Hilfe.

Drittens erhielten einige weniger schutzbedürftige Länder (hauptsächlich SIDS) in der zweiten Phase zusätzliche Mittel, um auf vorherigen oder laufenden Tätigkeiten aufzubauen und so dazu beizutragen, die in der ersten Phase erreichten Ergebnisse auszuweiten. Die Kommission beabsichtigte auf diese Weise, die Ziele der beiden GCCA(+)-Säulen⁸ zu verfolgen. Darüber hinaus möchte die Kommission betonen, dass die Auswahl der zu fördernden Länder nicht ausschließlich auf der Grundlage von Vulnerabilitätsindizes getroffen wurde, sondern dass weitere Kriterien einbezogen wurden, etwa die Qualität des gestellten Antrags und die Bewilligungen der zuständigen Landesbehörden und/oder der EU-Delegation, der Status des Dialogs über den Klimawandel zwischen dem Land und der EU, politische Faktoren wie eine strategische und/oder verstärkte Zusammenarbeit mit bestimmten Ländern, die Rolle des Landes bei den Verhandlungen im Zusammenhang mit dem UNFCCC und das Engagement für seine Prozesse sowie die Bemühungen im Rahmen der Umsetzung entsprechender Verpflichtungen.

3. Bekanntheitsgrad der GCCA(+)-Initiative

In der ersten Phase der GCCA(+)-Initiative waren die Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen größtenteils webbasiert. In der zweiten Phase der GCCA(+) lag der Schwerpunkt verstärkt auf der verbindlichen Rolle des Wissensmanagements und der Kommunikation. Das Ziel bestand darin, eine solide Wissensgrundlage mit Erfahrungen und praktischen Instrumenten zur Unterstützung und Stärkung der nationalen Klimastrategien und -

⁸ Säule 1: Förderung des Dialogs und des Wissensaustauschs. Säule 2: Bereitstellung von technischer und finanzieller Unterstützung für Anpassungs- und Schutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge.

programme der Partnerländer zu schaffen sowie die Bekanntheit, den Informationsaustausch, die Vernetzung und die Sichtbarkeit auf allen Ebenen zu verbessern.

Was den Bekanntheitsgrad der GCCA(+)-Initiative bei den Partnerländern betrifft,⁹ möchte die Kommission die Komplexität und die Kosten einer breit angelegten, längeren Kommunikationskampagne in mehreren Ländern zur Steigerung der Bekanntheit eines bestimmten Programms betonen sowie die möglicherweise begrenzte Kostenwirksamkeit eines solchen Unterfangens hervorheben. Dennoch hatte die Kommunikation der GCCA+ eine große Reichweite. Die GCCA(+) veröffentlichte viele Berichte und andere regelmäßige Veröffentlichungen, um die Tätigkeiten bekannter zu machen. Beispielsweise sind 380 Veröffentlichungen im Capacity4dev-Archiv¹⁰ gespeichert und es wurden über 100 Newsletter in regelmäßigen Abständen an 5000 Abonnenten versendet. Die Website www.gcca.eu stellt – ebenso wie der entsprechende YouTube-Kanal¹¹ – ein umfangreiches Archiv der bisherigen Arbeit dar. Die gleiche Funktion erfüllt die Website der Intra-AKP-Komponente der GCCA(+) (www.intraacpgccaplus.org), die einen speziellen Bereich zum Wissensmanagement enthält.

Die GCCA(+) organisierte ferner globale und regionale Konferenzen für den Austausch von Erfahrungen und den Wissensaufbau, insbesondere Veranstaltungen am Rande der Tagungen der UNFCCC-COP¹². Maßnahmen der Initiative zur Steigerung der Bekanntheit wurden auch in einer Vielzahl von Foren durchgeführt, darunter Intra-AKP-Konferenzen regionaler Wirtschaftsorganisationen oder regionale Konferenzen wie die in Ruanda im Jahr 2019, bei der die Zusammenarbeit mit der Weltnaturschutzunion (IUCN) zu einer hohen regionalen Sichtbarkeit der Initiative führte. Seit dem Beginn der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 ist dieser Trend rückläufig gewesen.

Die Steigerung der Bekanntheit war Bestandteil mehrerer GCCA(+)-Programme, wobei während des Lebenszyklus der Initiative mehr als 20 Kampagnen zur Steigerung der Bekanntheit in über 50 Ländern initiiert wurden. In den Partnerländern, in denen GCCA(+)-Programme durchgeführt werden, ist die Initiative daher bekannt, und die GCCA(+) wurde genutzt, um den politischen Dialog mit den Partnerländern und regionalen Organisationen zu intensivieren. Die Unterstützungsfazilitäten der GCCA(+) kooperierten zudem bei der Organisation von Veranstaltungen, und die Globale Unterstützungsfazilität der GCCA(+) verweist auf die Intra-AKP-Komponente¹³.

In Ländern mit begrenztem Kommunikations- und Sichtbarkeitsbudget für einzelne GCCA(+)-Maßnahmen arbeiteten die EU-Delegationen, die zentralen Kommissionsdienststellen und die GCCA(+)-Fazilitäten ebenfalls zusammen, um die Bekanntheit der Initiative zu steigern. Beispielsweise wurden mit der Unterstützungsfazilität der GCCA(+) Interessenträger in Myanmar beim Aufbau einer nationalen Kommunikationsstrategie unterstützt, die die Einbeziehung von Klimabelangen in die nationale Politik positiv beeinflusste. Die Reichweite solcher Maßnahmen wäre größer gewesen, wenn Synergien mit nationalen/subnationalen Regierungen und Interessenträgern, die mit den GCCA(+)-Projekten assoziiert waren, geschaffen worden wären, was nicht immer der Fall war.

⁹ Siehe die Bemerkungen VIII, 45, 54–56 und 73 des EuRH.

¹⁰ <https://europa.eu/capacity4dev/gcca-community/documents>

¹¹ <https://www.youtube.com/@GCCACommunity>

¹² Siehe beispielsweise: <https://www.gcca.eu/multimedia/why-nature-based-solutions-are-crucial-climate-and-resilience-eu-gccacop26-side-event>.

¹³ <https://www.gcca.eu/services/gcca-intra-acp>

Nach Auffassung der Kommission könnte die Personalfuktuation in den EU-Delegationen, den betreffenden Regierungsstellen der Partnerländer und den Organisationen von Interessenträgern zum Verlust von institutionellem Wissen und somit zu einer geringeren Bekanntheit der GCCA(+) geführt haben, insbesondere in Ländern, in denen nur eine Maßnahme im frühen Stadium der ersten Phase der GCCA durchgeführt wurde. Darüber hinaus verfügen die Fachleute der Entwicklungshilfeagenturen der Mitgliedstaaten vor Ort über bessere Kenntnisse der Initiative als diejenigen in den Ständigen Vertretungen in Brüssel.

Zusammenfassend betrachtet ist die Bewertung des allgemeinen Bekanntheitsgrads der GCCA(+)-Initiative eine komplexe Angelegenheit, die mit mindestens zwei Faktoren verbunden ist. Zum einen bringt der Charakter dieses dezentralen, auf mehrere Länder verteilten Programms Herausforderungen in Bezug auf das konsistente und einheitliche Verständnis der Maßnahmen seitens der Begünstigten mit sich. Zum anderen werden viele Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Bekanntheitsgrad nicht einheitlich erfasst oder gemessen, wofür es mehrere Gründe gibt (nicht quantifizierbare persönliche Kontakte und Interaktionen, keine uneingeschränkte Kontrolle über die Öffentlichkeitsarbeit auf den offiziellen Kanälen der Partnerländer, begrenzte Nutzung der sozialen Medien durch viele Begünstigte, begrenztes Budget/Personal für die Kommunikation, hohe Personalfuktuation, teilweise fehlende Nennung der Geber durch die Umsetzer usw.).

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

1. Empfehlung 1: Den Schwerpunkt auf die am stärksten vom Klimawandel Betroffenen legen

(Zieldatum für die Umsetzung: ab Januar 2024 finanzierte Maßnahmen)

Bei der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern sollte die Kommission

a) Indikatoren, Ausgangswerte und Zielvorgaben zur Messung der Wirkungen der Tätigkeiten auswählen.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird sie im Rahmen des Systems zur Leistungsüberwachung des Instruments „Europa in der Welt“ (*Global Europe Monitoring Performance System* – GEPMS) umsetzen. Das GEPMS ist ein Leistungsüberwachungssystem, das auf einer Reihe methodischer Elemente beruht, darunter i) die Festlegung einer Reihe gemeinsamer Indikatoren, die im Rahmen aller Programme bei der Berichterstattung verwendet werden sollten (Ergebnisrahmen des Instruments „Europa in der Welt“: Global Europe Results Framework – GERF) und die jährlich veröffentlicht werden, auch zur Berichterstattung über die Fortschritte des NDICI – Europa in der Welt, ii) die Nutzung logischer Rahmen, deren Indikatoren das wichtigste Instrument für die Berichterstattung über die Ergebnisse sind, und iii) die Festlegung sektorbezogener und thematischer Kernindikatoren, die ausgewählt und in logische Rahmen einbezogen werden können (siehe auch SWD(2022) 22 final). In der Praxis wird dieses System derzeit mittels eines neuen IT-Systems (OPSYS) in der Organisation eingeführt und soll im Januar 2023 erstmals zur Anwendung kommen.

b) ehrgeizige Zielvorgaben festlegen, bei denen bezüglich des Anteils von Frauen, denen diese Maßnahmen direkt zugutekommen, der Kontext des jeweiligen Landes berücksichtigt wird, und den Schwerpunkt stärker auf die ärmsten Haushalte legen.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Was die geschlechtsspezifische Zielvorgabe betrifft, wird die Kommission diese im Rahmen des EU-Aktionsplans für die Gleichstellung (GAP) 2021–2025 umsetzen. Im GAP für den Zeitraum 2021–2025 wird verlangt, dass 85 % aller neuen Maßnahmen im Außenbereich bis 2025 als wesentliches Ziel oder Hauptziel (G1- und G2-Marker gemäß dem Gleichstellungsmarker des OECD-DAC) die Gleichstellung der Geschlechter beinhalten, davon mindestens 5 % als Hauptziel (G2-Marker). Dies geht über die Sicherstellung, dass die Maßnahmen einem bestimmten Prozentsatz von Frauen direkt zugutekommen, hinaus. Im Fall von Maßnahmen, bei denen die Gleichstellung der Geschlechter als wesentliches Ziel (mit G1-Marker) aufgenommen wurde, muss Folgendes sichergestellt werden:

- Eine Gleichstellungsanalyse des Projekts/Programms wird durchgeführt und die Feststellungen dieser Analyse werden bei der Programmgestaltung berücksichtigt.
- Es gibt mindestens ein Ergebnis oder einen Indikator, das bzw. der speziell mit der Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter zusammenhängt.
- Die Ergebnisse/Indikatoren werden, soweit relevant, nach Geschlechtern aufgeschlüsselt.

- Es gibt eine Verpflichtung, die Ergebnisse im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter, die im Rahmen des Programms erreicht werden, zu überwachen und bei der Evaluierung des Programms über sie zu berichten.

Die Zahl der Maßnahmen, bei denen die Gleichstellung der Geschlechter ein wesentliches Ziel ist, hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre seit der Verabschiedung des ersten EU-Aktionsplans für die Gleichstellung stetig erhöht. Im Jahresbericht 2022 über die Anwendung der Instrumente der EU für das auswärtige Handeln¹⁴ zeigt sich, dass bei 70 % aller 2021 angenommenen Programme die Gleichstellung der Geschlechter ein wesentliches Ziel oder Hauptziel war.

Im Rahmen des Aktionsplans für die Gleichstellung bzw. unter Verwendung des Gleichstellungsmarkers wird abhängig von den verfügbaren Daten auf Landesebene ein stärkerer Schwerpunkt auf die ärmsten Haushalte gelegt.

c) im Fall von aufeinanderfolgenden Maßnahmen das Gleichgewicht zwischen dem Kapazitätsaufbau und anderen Tätigkeiten verbessern, um konkrete Anpassungsmaßnahmen auszuweiten und mehr Menschen zu erreichen, die von den Auswirkungen des Klimawandels unmittelbar betroffen sind.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Nicht alle Entwicklungsländer verfügen über ausreichende Kapazitäten, um viele der Herausforderungen zu bewältigen, die der Klimawandel mit sich bringt, insbesondere im Bereich der Anpassung. Daher ist eine ausreichende institutionelle Kapazität in den Partnerländern eine Voraussetzung für die Umsetzung konkreter Anpassungsmaßnahmen. Dieses Problem wird durch die Bewertungen des technischen Bedarfs (*Technical Needs Assessments – TNA*)¹⁵, die national festgelegten Beiträge und die nationalen Anpassungspläne der LDC und SIDS zusätzlich unterstrichen und zeigt sich auch durch die häufigen Ersuchen um Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung im Rahmen des UNFCCC-Technologiemechanismus¹⁶. Um dieser Realität Rechnung zu tragen, wird im Klimaschutzübereinkommen von Paris der klimabezogene Kapazitätsaufbau für Entwicklungsländer stark hervorgehoben und von den Industrieländern verlangt, die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern stärker zu fördern. Der Kapazitätsaufbau wird daher ein wichtiger Teil der zukünftigen Unterstützung der EU im Bereich der Klimapolitik bleiben. Gleichzeitig kann der Teil der Unterstützung, der im Rahmen einer Maßnahme für den Kapazitätsaufbau vorgesehen wird, mit Blick auf die Ausweitung von Anpassungsmaßnahmen verändert werden, wobei die Art der Maßnahme selbst sowie ihr geografischer Anwendungsbereich, die Bedürfnisse der Begünstigten und die gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen sind.

2. Empfehlung 2: Die gewonnenen Erkenntnisse in künftige Initiativen für die globale Entwicklung einfließen lassen

(Zieldatum für die Umsetzung: sonstige ab Januar 2024 finanzierte Maßnahmen)

¹⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Jahresbericht 2022 über die Anwendung der Instrumente der Europäischen Union für das auswärtige Handeln im Jahr 2021, COM(2022) 578 final.

¹⁵ <https://unfccc.int/ttclear/tna>

¹⁶ <https://unfccc.int/ttclear/support/technology-mechanism.html>

Die Kommission sollte Erkenntnisse, die aus der Globalen Allianz gegen den Klimawandel gewonnen wurden, in die Ausarbeitung künftiger Initiativen für globale Entwicklung einfließen lassen. Insbesondere sollte sie

a) die Ziele überarbeiten, wenn es während der Umsetzung erkennbar ist, dass nicht genügend Fördermittel verfügbar sind.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird diese Überlegung, soweit sie für globale Team-Europa-Initiativen relevant ist, in den aktualisierten methodischen Leitfaden für die Team-Europa-Initiativen aufnehmen.

b) Mittel strategisch zuweisen, indem sie objektive Kriterien anwendet, die auch die finanziellen Fördermittel für den gleichen Bereich berücksichtigen, die Partnerländer aus anderen Quellen erhalten.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird sie so weit wie möglich im Rahmen des geografischen Ansatzes des Instruments „NDICI/Europa in der Welt“ umsetzen. Die Kommission möchte ferner hervorheben, dass die Möglichkeiten zur Nutzung von Synergien, auch mit anderen Gebern, so weit es geht berücksichtigt werden.

c) die Angemessenheit der veranschlagten Kosten von Maßnahmen systematisch analysieren und dokumentieren.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Es besteht bereits ein System für die Analyse der veranschlagten Kosten von Maßnahmen. Die Kommission wird die geltenden Leitlinien und Anweisungen dennoch verbessern, insbesondere hinsichtlich der Dokumentation der entsprechenden Bewertung.

Allerdings betont die Kommission, dass gemäß dem Rechtsrahmen die Kosten im Sinne der Förderfähigkeit zwar angemessen sein und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entsprechen müssen, der Anteil der Personalkosten oder die für eine Tätigkeit zugewiesenen Mittel jedoch unter Berücksichtigung der Ziele einer Maßnahme und der Umstände, unter denen sie umgesetzt wird, zu beurteilen sind.

d) den allgemeinen Bekanntheitsgrad der Initiative durch Kommunikationsmaßnahmen, die sich an Empfängerländer und potenzielle Geber richten, fördern.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Gemäß den neuen Leitlinien für die Kommunikation und die Sichtbarkeit im Bereich der Außenhilfe 2022 sind projekt- bzw. programmspezifische Kommunikationskanäle – Websites, Social-Media-Konten, Newsletter usw. – grundsätzlich nicht zulässig, sofern es keinen spezifischen und stichhaltigen Grund gibt, diese zu erstellen oder zu betreiben. Kommunikationsmaßnahmen zu künftigen Leitinitiativen für globale Entwicklung werden im Zusammenhang mit einem strategischeren und zielgerichteteren Ansatz im Rahmen des Instruments „NDICI/Europa in der Welt“ durchgeführt. Bei diesem Ansatz, der die von den Partnern durchgeführte Kommunikation zu einzelnen Projekten aufgibt und einen besser konsolidierten und von den EU-Delegationen und zentralen Kommissionsdienststellen getriebenen Ansatz darstellt, wird der Schwerpunkt auf wichtigen Prioritäten der EU liegen, insbesondere denen, die in der Strategie „Global Gateway“ aus dem Jahr 2021 dargelegt sind. Dieser Ansatz, der für Bekanntheit, Verständnis und Wahrnehmung der EU sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Partnerländern sorgen soll, trägt dem Umfang und der Tragweite unserer nachhaltigen Investitionen Rechnung, indem er sich auf wirksame datengestützte, politische und öffentliche Kommunikationsmaßnahmen konzentriert. Die Kommunikation zu globalen Leitinitiativen, die auf diese wichtigen Prioritäten abgestimmt sind, wird daher auf globaler, regionaler und nationaler

Ebene in die breitere Kommunikationsstrategie einbezogen, indem beispielsweise anerkannte institutionelle Kommunikationskanäle (Websites, Social Media usw.) genutzt und einschlägige Partnerschaften mit wichtigen Meinungsführern und Influencern aufgebaut werden.