ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

von Lüpke, Heiner; Aebischer, Charlotte; Bolaños, Martha

Article

Internationale Partnerschaften für eine gerechte Energiewende: Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit Südafrika

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: von Lüpke, Heiner; Aebischer, Charlotte; Bolaños, Martha (2023) : Internationale Partnerschaften für eine gerechte Energiewende: Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit Südafrika, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 90, Iss. 5, pp. 47-54, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2023-5-1

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/268707

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DIW Wochenbericht 5 2023

AUF EINEN BLICK

Internationale Partnerschaften für eine gerechte Energiewende: Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit Südafrika

Von Heiner von Lüpke, Charlotte Aebischer und Martha Bolaños

- Gerechte Energiewenden im globalen Süden werden seit kurzem mittels eines Partnerschaftsansatzes verfolgt
- Rahmenvereinbarung für erste Partnerschaft (JETP) 2021 zwischen der G7 und Südafrika geschlossen
- Partnerschaft auf Augenhöhe und auf Gegenseitigkeit ist dabei Alternative zum üblichen Knüpfen der Finanzierung an Bedingungen
- Einigkeit über politische Ziele, Normen und legitimierte Teilnahme internationaler Partner an nationalen Politikprozessen erleichtern Zusammenarbeit und klimapolitische Wende
- In jedem Fall erfordert Zusammenwirken internationaler Akteure Schaffung eines institutionellen Rahmens

Partnerschaftliche Zusammenarbeit statt Verpflichtung: Vielversprechender Weg, die Energiewende zu erreichen

Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2023

ZITAT

„Partnerschaften für gerechte Energiewenden sind ein neuer Ansatz für eine globale Klimawende. Um die Länder des globalen Südens ins Boot zu holen und um die Kosten sozial gerecht zu verteilen, sollte auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Dialogformat gesetzt werden, anstatt nur auf einseitigen Transfer von Hilfeleistungen.“
— Heiner von Lüpke —

MEDIATHEK

Audio-Interview mit Heiner von Lüpke
www.diw.de/mediathek

Internationale Partnerschaften für eine gerechte Energiewende: Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit Südafrika

Von Heiner von Lüpke, Charlotte Aebischer und Martha Bolaños

ABSTRACT

Im Jahr 2021 vereinbarte die G7 mit Südafrika eine Partnerschaft für eine gerechte Energiewende (JETP). Dieses – neue – Instrument der internationalen Zusammenarbeit soll Schwellen- und Entwicklungsländer bei einer sozialgerechten Energiewende und beim Kohleausstieg unterstützen. Mit diesem Instrument sollen Partnerschaften auf Augenhöhe zwischen Gebern und Nehmern ermöglicht und so der Umbau des Energiesektors erleichtert werden. Eine Evaluierung der südafrikanischen JETP zeigt, dass es sich dabei de facto um einen internationalen Politikprozess zur Richtungsbestimmung handelt, dem aber noch die nötige Legitimation und der institutionelle Rahmen fehlen. Auch zeigt sich, dass die gegenwärtigen Finanzierungsinstrumente, die Transferleistungen meist an Konditionen knüpfen, nur bedingt effektiv sind; ihnen mangelt es im politischen Prozess häufig an der notwendigen Flexibilität. Durch eine gemeinsame Vereinbarung von Gebern und Nehmern, die auf politischen Zielen, Normen und Gegenseitigkeit beruht, kann die notwendige Zusammenarbeit und anschließende Förderung einer gerechten Energiewende hingegen erleichtert werden. Die Intensivierung politischer Dialoge, die Durchführung gegenseitiger Politikevaluationen und die Verbesserung des Regelwerks wie der Legitimität einer Zusammenarbeit können dabei probate Mittel für eine effektive Partnerschaft sein.

Für eine wirkungsvolle Klimapolitik braucht es ein weltweites Zusammenarbeiten. Zwar emittieren die Industrieländer gegenwärtig mehr Treibhausgase je Einwohner*in, Entwicklungs- und Schwellenländer verwenden aber häufig ältere Technologien. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung werden ihre Emissionen daher überproportional zunehmen. Es ist also wenig überraschend, dass Klimapolitik ein wichtiger Bereich der Entwicklungshilfe geworden ist. Ein neues und mit vielen Hoffnungen versehenes Instrument sind Vereinbarungen über eine Partnerschaft für eine sozialgerechte Energiewende (JETP). Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft können diese Vereinbarungen als neue Kooperationswege gesehen werden, um die Klima- und Entwicklungsziele weltweit häufiger zu erreichen.[1]

Die Transformation des Energiesektors ist ein komplexer Prozess. Die JETPs tragen dem Rechnung, indem sie nationale und internationale Interessenvertreter*innen zusammenbringen. Zum einen zielen sie auf eine gerechte Energiewende. Diese muss innerhalb der nationalen Energiesektoren erfolgen, wobei die Transformation insbesondere durch politische und sektorspezifische Faktoren vorangetrieben wird.[2] Zum anderen setzen die JETPs auf internationale Unterstützung und Kooperation. Hier spielen Interaktionen zwischen den internationalen Gebern beziehungsweise ihren jeweiligen Agenturen und den inländischen Beteiligten der Empfängerländer eine wichtige Rolle.

Die erste Partnerschaft dieser Art wurde mit Südafrika während der 26. UN-Klimakonferenz im Jahr 2021 geschlossen. Die mit diesem Abkommen zugesagten Finanzierungsbeträge, aber auch der angestrebte Zielerreichungsgrad werden dabei häufig als „neue Dimension" bezeichnet.[3] Seither sind weltweit JETPs mit vier weiteren Schwellenländern in Vorbereitung (Tabelle 1).

1 Heiner von Lüpke, Karsten Neuhoff und Catherine Marchewitz (2022): Bridges over troubled waters: Climate clubs, alliances, and partnerships as safeguards for effective international cooperation? (online verfügbar, abgerufen am 18. Januar 2023. Dies gilt auch für allen anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

2 Perter Newell und Harriet Bulkeley (2016): Landscape for change? International climate policy and energy transitions: evidence from sub-Saharan Africa (online verfügbar).

3 Zu solchen möglichen Kooperationsformen gehören Klimaklubs, sektorale Allianzen oder Partnerschaften und damit verbundene Ausgestaltungen der Klimafinanzierung.

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2023-5-1

Kasten

Untersuchungsmethode

Methodisch wurde der JETP- Prozess in Südafrika als singuläre Fallstudie gewählt. In den Monaten Juli bis August 2022 wurden 21 semi-strukturierte Expert*inneninterviews durchgeführt, inklusive acht mit Think Tanks und Forschungseinrichtungen, acht mit internationalen Gebern und fünf mit Vertreter*innen des öffentlichen Sektors Südafrikas. Ziel der Interviews war es, zu verstehen, welche Faktoren für internationale Kooperation im Rahmen der JETP wichtig sind und wie deren Effektivität derzeit eingeschätzt wird. Kooperationsfaktoren wurden vor der Fallstudie aus Theorien zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit und zur Zusammenarbeit im Rahmen einer gemeinsamen Verantwortung für den Klimawandel gebildet. Für die Operationalisierung wurden Kooperationsfaktoren und entsprechende Leitfragen für die Interviews entwickelt (Tabelle). Die Kooperationsfaktoren wurden abschließend durch die Interviewergebnisse weiterentwickelt.

Tabelle

Kooperationsfaktoren und Leitfragen für Expert*innenbefragungen

Kooperationsfaktor	Leitfragen für Expert*innenbefragungen
Gegenseitiges Vertrauen	Existiert Vertrauen, dass Partner*innen agieren wie vereinbart? Haben JETP-Partner*innen Vertrauen in die jeweilig andere Agenda?
Legitimität eines transnationalen Politikprozesses	Wird anerkannt, dass Geber-Empfänger-Verhandlungen politischen Charakter haben? Sind solche transnationalen Politikprozesse auch politisch legitimiert?
Institutionalisierung	Gibt es Abmachungen über die Spielregeln der Kooperation zwischen Gebern und Empfängern? Sind solche Abmachungen genügend institutionalisiert?
Geteilte Normen und Verständnis	Teilen die Akteure der JETP Normen zu Klima und Entwicklung des Energiesektors? Gibt es ein geteiltes Verständnis zu den Zielen und Inhalten der Kooperation?

Quelle: Befragung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2023

Auf Grundlage einer Analyse des JETP-Verhandlungs-und-Planungsprozesses mit Südafrika lassen sich erste Empfehlungen ableiten, wie solche Partnerschaften in Zukunft effektiver durchgeführt werden können (Kasten).

Fallbeispiel Südafrika: JETP zur Energiewende

Mithilfe der JETPs werden vor allem drei Ziele verfolgt. Erstens sollen Treibhausgasemissionen gesenkt werden. Zweitens soll die Energiewende durch den Kohleausstieg und den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien und durch die Entwicklung von grünem Wasserstoff und E-Mobilität vorangetrieben werden. Drittens soll eine „gerechte und integrative Transformation für Arbeitnehmer*innen und betroffene Regionen“ erfolgen, „damit alle vor den Risiken geschützt sind und von den Chancen profitieren, die diese Transformation bietet“.[4]

Die JETP-Finanzierung für Südafrika, die zunächst über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren zugesagt wurde, beläuft sich auf 8,5 Milliarden US-Dollar. Der größte Teil davon soll über Kredite, ein kleinerer Teil über Zuschüsse bereitgestellt werden. Es wurde eine Gruppe der internationalen Partner (International Partners Group, IPG) gebildet, die sich aus den beteiligten Gebern (Frankreich, Deutschland, Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union) zusammensetzt. Auf südafrikanischer Seite wurde eine Ansprechperson benannt mit dem Mandat, die Verhandlungen mit Gebern zu führen, Regierungsstellen zu koordinieren und Regierungsinstitutionen zur Machbarkeit des JETP-Angebots zu beraten.[5]

Der Kohleausstieg Südafrikas: International vereinbart, aber im Land umstritten

Der politische Prozess der gerechten Energiewende in Südafrika ist hochdynamisch und umfasst unterschiedliche, teils konträre Positionen (Abbildung 1). Auf nationaler Ebene gibt es zwei Strömungen: Eine, die für die Entwicklung erneuerbarer Energien und den Kohleausstieg steht, und eine andere, die für die Fortsetzung der Kohlenutzung ist. Im Fall Südafrikas von besonderer Bedeutung sind die hohe Verschuldung des staatlichen Elektrizitätserzeugers Eskom und dessen Probleme, zuverlässig Strom bereitzustellen. Soziale Bedenken hinsichtlich der Erschwinglichkeit von Strom und der Staatsverschuldung erhöhen die prinzipielle Reformbereitschaft, welche aber nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit dem Ausstieg aus der Kohle sein muss. Hinzu kommt nun die internationale Ebene in Form der IPG und der Verhandlungen über die JETP (Abbildung 2).

Diese Gespaltenheit spiegelt sich auch in dem nationalen Diskurs um die JETP-Verhandlungen. Auf der einen Seite wird der Kohleausstieg, der massive Ausbau erneuerbarer Energien und die Verringerung der Nutzung von Gas und Öl in den Vordergrund gestellt. Dieser Sichtweise liegen vor allem Überlegungen zur wirtschaftlichen Effizienz zugrunde und es wird eine stärkere Beteiligung des Privatsektors an der Energieerzeugung gefordert. Befragte aus dem öffentlichen Sektor geben an, dass die meisten südafrikanischen Unternehmen diese Ansicht teilen – mit Ausnahme der Kohleindustrie.

Auf der anderen Seite wird Kohle als wichtige nationale Ressource charakterisiert, die Einkommen, Beschäftigung und Staatseinnahmen sicherstellt. Hierbei mischen sich Fakten mit eher emotional geprägten Aussagen, einschließlich des Vorwurfs, dass die internationalen Geber zwar ihre eigenen

4 Klimakonferenz (2021): Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa. UN Climate Change Conference (COP26) at the SEC – Glasgow 2021 (online verfügbar).

5 Pressemitteilung der südafrikanischen Regierung (2022): President Cyril Ramaphosa appoints Mr Daniel Mminele as Head of the Presidential Climate Finance Task Team (online verfügbar).

Tabelle 1

Übersicht und verfügbare Kerninformationen über geplante JETPs

	Geplante Aktivitäten	Schwerpunkte und Ziele	Finanzmittel	Erwartete Emissionsauswirkungen
Südafrika	· Stilllegung von Steinkohlekraftwerken · Finanzierung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten in Kohlebergbaugebieten · Investitionen zur Beschleunigung des Einsatzes erneuerbarer Energien · Investitionen in neue Sektoren der grünen Wirtschaft	· Dekarbonisierung der Wirtschaft, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Energiesektor, Elektrofahrzeugen und grünem Wasserstoff	· Zugesagte Mittel: 8,5 Milliarden US-Dollar · Geschätzter Bedarf für die Energiewende: 98 Milliarden US-Dollar von 2023 bis 2027	1 000 bis 1 500 Megatonnen an eingesparten Treibhausgasemissionen in den nächsten 20 Jahren (2021 bis 2041)
Vietnam	· Entwicklung von Wind- und Solarenergie · Umschulungen und berufliche Unterstützung für Mitarbeiter*innen im (erneuerbaren) Energiesektor	· Verringerung der Emissionen im Stromsektor · 47 Prozent der Energie aus erneuerbaren Quellen bis 2030	· Zugesagte Mittel: 15,5 Milliarden US-Dollar öffentliche und private Finanzierung · Geschätzter Bedarf für die Energiewende: 60 Milliarden US-Dollar jährlich bis 2050	Rund 500 Megatonnen Treibhausgasemissionen bis 2035 eingespart
Indonesien	· Kohlekraftwerke vorzeitig stilllegen · Investitionen in erneuerbare Energieprojekte	· Verringerung der Emissionen im Stromsektor ab spätestens 2030 · Vorziehen des Netto-Null-Ziels im Energiesektor von 2060 auf 2050 · 34 Prozent der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien ab spätestens 2030	· Zugesagte Mittel: 20 Milliarden US-Dollar · Geschätzter Bedarf für die Energiewende: 1,2 Billionen US-Dollar	Kumulative Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 2 300 Megatonnen bis 2060 (im Vergleich zum derzeitigen Emissionspfad Indonesiens)
Indien	Keine Details bekannt			
Senegal	Keine Details bekannt			

Quelle: Europäische Kommission, Die Präsidentschaftsrepublik Südafrika, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lo (2022).

© DIW Berlin 2023

klima- und energiepolitischen Ziele nicht erreichen, zugleich aber Südafrika belehren, wie dessen Ziele klimapolitisch ambitionierter sein können.[6] Auch wird argumentiert, dass die Energiewende hohe Kosten verursachen und der südafrikanischen Wirtschaft schaden würde. Eine Rolle spielen dabei auch die kolonialen Erfahrungen und die Angst davor, dass mit den Privatisierungen im Energiesektor lediglich die Schaffung von Märkten für westliche Unternehmen verbunden ist und die südafrikanische Wirtschaft erneut ausgebeutet werden könnte.[7]

Rolle der internationalen Partner in der Energiewende Südafrikas umstritten

Ein gemeinsames Verständnis der Ziele und Inhalte wie auch eine politische Legitimation sind wesentlich für eine erfolgreiche JETP-Umsetzung. Derzeit bestehen allerdings sowohl auf nationaler Ebene als auch zwischen Südafrika und der IPG unterschiedliche Ansichten über die konkrete Richtung, die Geschwindigkeit und den gewünschten Zielerreichungsgrad der Energiewende.

Den Interviewpartner*innen zufolge besteht in den Verhandlungen ein breiter Konsens darüber, dass die Energiewende stattfinden sollte. Weniger einig ist man sich allerdings, wie dies erreicht werden soll. Es gibt Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Zeitpunkts des Kohleausstiegs und der Reihenfolge, in der einzelne Kohlekraftwerke abgeschaltet werden sollen. Dasselbe gilt für die Art und Weise, wie erneuerbare Energien eingeführt werden. Umstritten ist auch, ob der Stromsektor privatisiert werden sollte und wenn ja, in welchem Umfang und zu welchen Bedingungen.

Eine Verwendung der Gebermittel für die Netzinfrastruktur dezentraler erneuerbarer Energien hat beispielsweise Einfluss auf den Grad und die Form der Privatisierung des Energiesektors. Damit fällt der IPG allerdings eine öffentliche, also eine politische Rolle zu. Dies ist in Südafrika umstritten. Das Energieministerium ist generell gegen die Teilnahme von internationalen Teilnehmer*innen an nationalen politischen Prozessen. Das Umweltministerium und die Klimakommission des Präsidenten sind demgegenüber aufgeschlossener. Auch sie erkennen allerdings mögliche Nachteile: gebergetriebene politische Ideen, zum Beispiel bei der Wahl politischer Instrumente, paradigmatische Ideen wie die Privatisierung statt der öffentlichen Steuerung des Energiesektors oder erstickende Berichtspflichten.

Hinzu kommt, dass Einigungen auf zwischenstaatlicher Ebene auf der Umsetzungsebene nicht unbedingt mitgetragen werden. Im Fall Südafrikas ist es auf der politischen Ebene aufgrund der Betonung von klima- und entwicklungsrelevanten Motiven gelungen, zwischenstaatliche Vereinbarungen zur Unterstützung einer Energiewende zu treffen (Tabelle 1). Auf der Arbeitsebene sowohl der Durchführungsorganisationen als auch ihrer südafrikanischen Pendants sind die Ziele und Inhalte der vereinbarten Zusammenarbeit jedoch noch stark umstritten.

6 Jacob Maroga (2022): Twitter vom 7. Oktober (online verfügbar).

7 Alex Patrick (2022): Decolonising energy: Why SA must follow 2050 CO_2 plans despite its low carbon emissions. TimesLIVE vom 15. Juli 2022 (online verfügbar).

Gegenseitiges Vertrauen der JETP-Vertragsparteien notwendig, aber in Südafrika noch nicht vorhanden

Ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche entwicklungspolitische Zusammenarbeit ist gegenseitiges Vertrauen. Im JETP-Prozess mit Südafrika zeigt sich allerdings, dass es daran noch mangelt. So fordert die südafrikanische Seite von den Gebern, zunächst die Finanzierungsarten, Modalitäten und Instrumente offenzulegen und erst danach über den Investitionsplan zu verhandeln. Dahinter verbirgt sich Unsicherheit darüber, welche Bedingungen an die Finanzierung geknüpft werden: Wird eine Finanzierung ohne Vorzugsbedingungen zu einer neuen Verschuldung führen? Wird es neue und zusätzliche Finanzierungsmittel geben, oder werden schon existierende Mittel lediglich umgewidmet werden? Darüber hinaus besteht Unsicherheit bezüglich der „wahren Agenda" der Geber: Versuchen diese durch Privatisierung in die heimischen (Strom-)Märkte einzudringen, um ausländische Direktinvestitionen voranzutreiben?

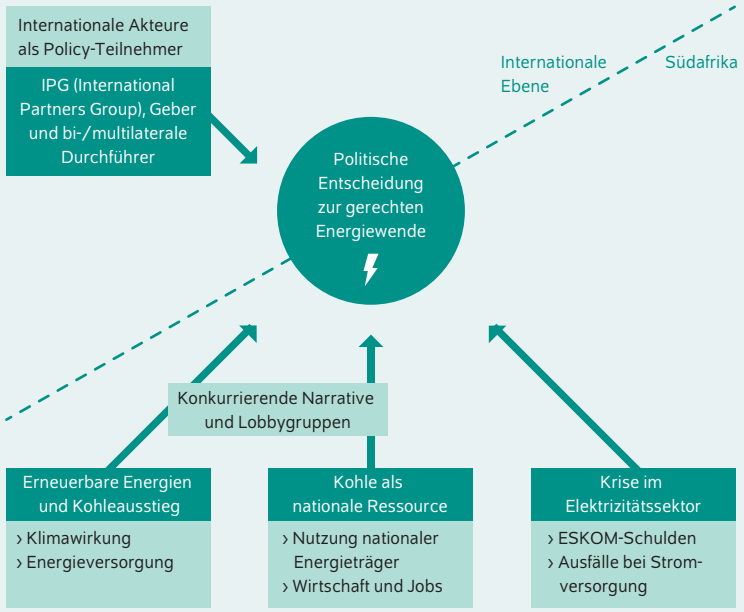
Im Gegensatz dazu drängen die Geber darauf, zuerst den Investitions- und politischen Reformplan vorzulegen, und danach über die Finanzierung zu verhandeln. Dahinter stehen Zweifel, ob die südafrikanische Seite die politische JETP-Erklärung von 2021 umsetzen wird. Zum Beispiel befürchtet man, dass eine gerechte Energiewende durch gesellschaftliche Umbrüche gefährdet sein könnte. Auch besteht Angst vor dem Missbrauch der überwiesenen Gelder, denn die Geber haben ihrerseits Rechenschaftspflichten – unter anderem in Form von Berichterstattungspflichten oder innerstaatlichen Prüfungen.

Auffällig ist, dass sich die Wahrnehmungen zum Verhandlungsprozess auf südafrikanischer und internationaler Seite unterscheiden. Meinungsverschiedenheiten bestehen unter anderem darin, dass die Geber weniger Interesse an der Finanzierung der sozial gerechten Aspekte der JETP hätten, sondern hauptsächlich an Investitionsprojekten wie zum Beispiel Stromerzeugungsprojekten. Des Weiteren wünschen sich die Geber eine ambitionierte und transformative Energiewende, die bis weit in die politischen Entscheidungsebenen reicht. Aus der Perspektive der Geber wiederum greift der Entwurf des Investitionsplans zu sehr auf bestehende Pläne und Programme zurück.

Die Ursachen der Vertrauensprobleme liegen dabei nicht auf der persönlichen, sondern auf der institutionellen Ebene und sind beispielsweise Arbeitsweisen oder einem unterschiedlichen Verständnis zur Kooperation der jeweiligen Organisationen geschuldet. Lösungsansätze wurden zum einen in einer höheren Transparenz darüber, was und unter welchen Bedingungen die Geber leisten können, gesehen. Zum anderen dürfte es zur Vertrauensbildung beitragen, wenn die südafrikanischen Partner häufiger und klarer die Risiken, Bedrohungen und Chancen der JETP gegenüber den internationalen Gebern benennen würden. Als wichtiges Hilfsmittel wurden dabei regelmäßige und kontinuierliche Kommunikationsanstrengungen zwischen den Parteien angesehen.

Abbildung 1

Partnerschaft (JETP) als transnationaler politischer Prozess in Südafrika



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2023

Komplexer politischer Prozess beeinflusst sowohl Partnerschaft als auch daraus resultierende Entscheidung zur gerechten Energiewende.

Finanzierungsmodalitäten haben grundlegenden Einfluss auf den Erfolg von JETPs

Auf Geber- und Empfängerseite gibt es unterschiedliche Meinungen über Wirksamkeit, Nutzen und mögliche Nebenwirkungen von Konditionalität finanzieller Mittel. „Südafrikanische Stakeholder wollen so wenig Konditionalitäten wie möglich und so viel Zuschussfinanzierung wie möglich. Die Geber wollen es umgekehrt, einschließlich eines möglichst ambitionierten JETP"[8]; war eine Aussage im Rahmen der Befragung des DIW Berlin. Die Bedingungen, an die die internationale Finanzierung geknüpft ist, betreffen dabei beispielsweise die Arten von Aktivitäten, für die die Gelder ausgegeben werden können, deren Ziele oder die Indikatoren, auf die sie abzielen sollen.[9]

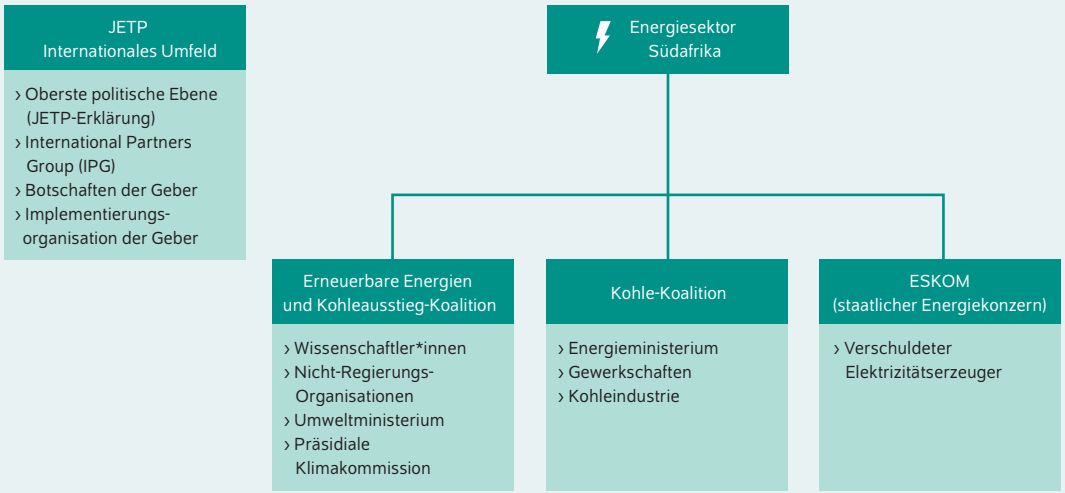
Auch unter den Gebern selbst bestehen allerdings Meinungsunterschiede. Zwar sind sie sich hinsichtlich der Konditionalität bei der Mittelvergabe einig, aber nicht hinsichtlich deren Strenge. So wird einer stärkeren Konditionalität häufig eine höhere Hebelwirkung für eine effektive Transformation zugesprochen. Andererseits bestehen an dieser Hebelwirkung vor allem wegen der Höhe der bereitgestellten Finanzmittel Zweifel: Die Summe von 8,5 Milliarden US-Dollar sei

8 Befragung des DIW Berlin.

9 Weltbank (2005): Review of World Bank conditionality (online verfügbar).

Abbildung 2

Die Teilnehmer*innen an der JETP in Südafrika



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2023

An der JETP in Südafrika nehmen nicht nur nationale, sondern auch internationale Akteure teil.

einfach zu klein, um solche Effekte zu erzielen, insbesondere da der Betrag im Vergleich zu dem geschätzten Bedarf viel zu niedrig sei (Tabelle 2).

Erfahrungen zeigen, dass die Konditionalität von Finanzmitteln vor allem dann erfolgreich ist, wenn die Verantwortung auf beide Seiten verteilt ist.[10] Die Konditionalität der Klimafinanzierung unterscheidet sich von früheren Kreditgeschäften wie beispielsweise Strukturanpassungsprogrammen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Internationale Finanzinstitutionen stülpen Entwicklungsländern prinzipiell keine außenwirtschaftlichen Paradigmen mehr über und die Empfängerländer können die Klimapolitik nach eigenem Ermessen wählen.

In Südafrika stellt die prekäre Verschuldungssituation des Energiekonzerns Eskom dieses Prinzip allerdings in Frage. Die Interviews deuten darauf hin, dass angesichts des hohen Finanzierungsbedarfs die Befürchtung besteht, die IPG könnte die Situation ausnutzen und mit Direktinvestitionen in den Energiesektor Südafrikas eindringen.

Zwar spiegeln die Interviews „nur“ subjektive Meinungen wider, den politischen Prozess werden sie nichtsdestotrotz beeinflussen. Problematisch ist, dass die Geber diese Argumente bisher nicht klar entkräftet haben, sondern eher darauf verweisen, dass jeder seine Interessen habe.

Ein gerechter Transformationsprozess dürfte weder linear noch vollständig planbar sein, da Entscheidungen aus dem politischen Diskurs, Verhandlungen und Beratungen erwachsen. Die allgemeine Frage lautet: Kann Konditionalität, wenn sie vor Beginn eines gerechten Energiewendeprozesses vereinbart wird, künftige Entscheidungen über die Vorgehensweise vorwegnehmen? Da die politischen Entscheidungen über das Vorgehen im Energiebereich noch nicht gefallen sind, sollten Alternativen zur Konditionalität in Betracht gezogen werden. Diese sollten flexibel sein, um sich an der politischen Handlung zu orientieren. Zum Beispiel könnten sie entlang eines politischen Aushandlungsprozesses definiert werden, in dem Oberziele und Meilensteine der Energiewende vereinbart werden. Doch vor allem erfordert ein solches Vorgehen, dass Geber und internationale Organisationen als Akteure im politischen Prozess anerkannt werden.

In einem äußerst volatilen und dynamischen politischen Prozess mit ungewissen Ergebnissen ist die Konditionalität von Finanzierungsinstrumenten kein sehr effektiver Ansatz, da sie voraussetzt, dass finanzielle Beiträge die politische Entscheidungsfindung beeinflussen. Das soll nicht heißen, dass Konditionalität niemals funktionieren kann, wie beispielsweise der Beitritt der osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union zeigt. Hier haben ein gemeinsames politisches Ziel und eine Reihe gemeinsamer Normen und Werte dazu geführt, dass gegenseitig eingegangene Verpflichtungen eingehalten wurden.[11] Voraussetzung dafür ist

10 Weltbank (2005), a. a. O.; Maike Sippel und Karsten Neuhoff (2009): A history of conditionality: lessons for international cooperation on climate policy. Climate Policy 9(5), 481–494 (online verfügbar).

11 Aleksandra Novikova (2020): Lessons learned for international climate policy from the programming, implementation, and monitoring of the European Structural and Investment Funds in EU Member States – IKEM (online verfügbar).

allerdings ein gewisses Maß an internationalem institutionellem Rahmen, der für die JETP noch nicht entwickelt ist.

Um Vereinbarungen über Kooperationsregeln zu treffen, die bei Entscheidungsprozessen wie dem JETP-Prozess angewandt werden können, sollten die beabsichtigte Zusammenarbeit politisch institutionalisiert werden,[12] also „Spielregeln" für das Verhalten aller Akteure entwickelt und kodifiziert werden.[13]

Die bisher existierenden Institutionen, die sich gleichermaßen über den globalen Norden und Süden erstrecken, sind sehr schwach, wenn es darum geht, Rahmenbedingungen für Regeln zur gemeinsamen Entscheidungsfindung von verschiedenen Ländern bereitzustellen.[14] Multilaterale Abkommen wie das Pariser Klimaschutzabkommen beruhen auf freiwilligen Beiträgen und sind stark dezentralisiert. Andere Institutionen wie die Welthandelsorganisation haben zwar anerkannte Mandate zur Konfliktlösung, sind aber dafür sehr spezifisch auf ihrem Gebiet.

Gleichberechtigte Partnerschaft statt Konditionalität: der bessere Weg

Eine Stärkung des partnerschaftlichen Verhältnisses bei der Energiesektortransformation in den JETPs könnte erfolgversprechend sein. Das hat zwei wesentliche Gründe. Zum einen war in den Experten*innenbefragungen der Zusammenhang zwischen internationalem Engagement und nationaler Durchführung bei der Transformation des Energiesektors ein durchgehendes Thema. Zum anderen wird die Gegenseitigkeit den internationalen Dimensionen einer solcher Transformation eher gerecht. Es geht nicht nur um die global wirksamen Treibhausgasemissionen, die ein Land produziert, sondern auch um den Handel mit Energieträgern wie Kohle und grünem Wasserstoff. Immer wieder hinterfragten südafrikanische Interessensvertreter*innen in den Interviews, wie ein Geberland von einem Schwellenland eine ambitionierte Energie- und Klimapolitik im Gegenzug für finanzielle Unterstützung verlangen kann, wenn es eigene Ziele in diesen Bereichen verfehlt? Teils wurde die EU-Politik sogar als zunehmend weniger ambitioniert wahrgenommen, etwa die Entscheidung, Gas in der EU-Taxonomie als nachhaltig einzustufen oder Einkäufe fossiler Energieträger auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Einseitigkeit könnte durch einen gegenseitigen Evaluierungsprozess, beispielsweise in Anlehnung an den OECD-Policy-Peer-Review-Prozess überwunden werden.[15]

Tabelle 2

Interpretationen von Konditionalität internationaler Finanzierungsinstrumente im Kontext der JETP Südafrika

Interpretation von Konditionalität von Finanzinstrumenten	Erläuterung
1. „Durch die Hintertür wird eine neue Form des Kolonialismus eingeführt"	Konditionalität als Werkzeug, um dem globalen Süden ausländische (Klima-)Agenden aufzuzwingen.
2. „Wir leben nicht mehr in den Achtzigern"	Im Gegensatz zu vergangenen Jahrzehnten setzt Südafrika selbst die Art der Konditionalitäten fest, da das Land mittlerweile aus einer Position der Stärke heraus verhandelt.
3. „Konditionalität funktioniert einfach nicht"	Konditionalität produziert kaum unerwünschte Nebenwirkungen, ist aber im Grunde ebenfalls wirkungslos, was die positiven Wirkungen betrifft.

Quelle: Expert*innenbefragung des DIW Berlin..

© DIW Berlin 2023

Fazit: JETP – Internationale Partnerschaft mit hohem Institutionalisierungsbedarf

Tatsächlich wird die JETP Auswirkungen auf den Energiesektor Südafrikas haben, aber auch soziale und klimatische Folgen für das gesamte Land nach sich ziehen. Für eine solche Transformation ist ein marginaler Veränderungsprozess nicht ausreichend. Eher braucht es einen grundlegenden Veränderungsprozess, in dem Umfang und Geschwindigkeit der Energiewende, prinzipielle Entscheidungen zur Rolle des Privatsektors und Verschiebungen in der Einkommensstruktur und Beschäftigung der betroffenen Bevölkerung mitgedacht werden. Dazu sollten internationale Kooperationsansätze neu gedacht werden.

Das Fallbeispiel Südafrika zeigt, dass eine solche Transformation ein komplexer, öffentlicher Prozess ist, an dem eine Reihe von Teilnehmenden beteiligt ist. Außerdem ist der Prozess wegen der Ungewissheit politischer Ergebnisse nicht vorherbestimmt. Der stark polarisierte und fragmentierte politische Prozess einer gerechten Energiewende stellt zwei Kernprinzipien der Entwicklungshilfe in Frage, nämlich die Selbstbestimmung der Länder und die Abstimmung der Gebermechanismen mit denen der Empfängerländer. Denn im Rahmen der JETP liegt die Selbstbestimmung derzeit nur bei einem Bruchteil der am politischen Prozess Beteiligten.

Mit Blick auf historische Gegebenheiten muss in jedem Fall die Frage geklärt werden, welche Rolle internationale Teilnehmer*innen in nationalen politischen Prozessen spielen. Je wichtiger diese Rolle ist, desto wichtiger ist auch die Schaffung eines institutionellen Rahmens für die Zusammenarbeit. Regeln für die Entscheidungsfindung innerhalb der JETP sollten dabei nicht als einzelnes Geberprojekt, sondern im größeren Kontext der gerechten Energiewende von Empfängerländern wie Südafrika aufgestellt werden.

Dafür sollten unter anderem Alternativen zu konditionalitätsbasierten Finanzierungsinstrumenten erkundet werden. Diese erweisen sich angesichts des politischen Charakters der JETP und der unvollendeten und ungewissen Entscheidungsprozesse zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der

12 Elinor Ostrom (2011): Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Policy Studies Journal 39(1), 7–27 (online verfügbar).

13 Mehran Kamrava (2008): Understanding comparative politics: a framework for analysis. Routledge.

14 Sippel und Neuhoff (2009), a. a. O.

15 Fabricio Pagani (2002): Peer review as a tool for co-operation and change – an analysis of an OECD working method. African Security Review 11(4), 15–24 (online verfügbar).

JETP als wenig effektiv. Neben finanzieller Unterstützung können flexiblere Ansätze zur Unterstützung von staatlicher oder nichtstaatlicher Politikberatung, Medienkampagnen und der Wissenschaft sinnvoll sein. Eine mögliche Entkopplung zwischen finanziellen Beiträgen (sobald politische Entscheidungen die Zuweisung solcher Mittel zulassen) und der Unterstützung politischer Prozesse kann einer wirksamen JETP-Unterstützung förderlich sein. Änderungen am geltenden Handlungsrahmen dürften allerdings durch die weit verbreitete Angst vor ausländischer Einflussnahme und Neokolonialismus erschwert werden. Wichtig ist es in jedem Fall, eine allgemeine Vereinbarung über politische Ziele, Normen und Werte zwischen Gebern und Empfängern der Zuweisung von Finanzhilfen zu erreichen und diese als Rahmen für eine effektive Umsetzung zu nutzen.

Heiner von Lüpke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Klimapolitik im DIW Berlin | hvonluepke@diw.de

Charlotte Aebischer ist studentische Hilfskraft der Abteilung Klimapolitik im DIW Berlin | caebischer@diw.de

Martha Bolaños ist studentische Hilfskraft der Abteilung Klimapolitik im DIW Berlin | mbolanos@diw.de

JEL: O13, O19, Q54, H87

Keywords: Just energy transition partnerships, international climate finance, development assistance, South Africa

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 5/2023:

www.diw.de/diw_weekly

IMPRESSUM

DIW BERLIN

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
90. Jahrgang 1. Februar 2023

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Tomaso Duso; Sabine Fiedler; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion
Prof. Dr. Pio Baake; Claudia Cohnen-Beck; Sebastian Kollmann; Kristina van Deuverden

Lektorat
Prof. Dr. Franziska Holz

Redaktion
Rebecca Buhner; Dr. Hella Engerer; Ulrike Fokken; Petra Jasper; Kevin Kunze; Sandra Tubik

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung
Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, DIW Berlin

Umschlagmotiv
© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter **www.diw.de/newsletter**