

## **Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zum Entwurf vom 25.8.06 für ein BMZ- Sektorkonzept**

### **„Nachhaltige Energie für Entwicklung“**

#### **Forum Umwelt & Entwicklung, Evangelischer Entwicklungsdienst, MISEREOR, Germanwatch**

Wir begrüßen es, dass das BMZ ein Sektorkonzept zu Energie erstellt und damit einen konzeptioneller Rahmen schaffen will, der die zentrale Funktion von Energiedienstleitungen für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und menschliche Entwicklung und die Armutsbekämpfung thematisiert.

Wir unterstützen den Ansatz des Konzeptes, sich sowohl auf Energieerzeugung- und –nutzung zu beziehen. Auch die Orientierung des Konzeptes am überwältigenden Ziel der Armutsminderung, am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und die Berücksichtigung ökologischer Leitplanken findet unsere Zustimmung. Der Zugang zu Energie für arme Bevölkerungsgruppen trägt entscheidend zur Armutsbekämpfung bei und ist auch aus unserer Sicht ein unverzichtbarer Schlüssel für Entwicklung.

Seit dem Vorbereitungsprozess auf die »Renewables 2004« haben viele deutsche Nichtregierungsorganisationen verstärkt sich dem Thema Energie in der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, u.a. in zwei Promotionssymposien für erneuerbare Energien und zahlreichen Publikationen, die das Forum Umwelt & Entwicklung gemeinsam mit in der EZ tätigen NRO veranstaltet bzw. herausgegeben hat. Eine MISEREOR Projektgruppe hat 2004 ein Positionspapier zum Thema „Energie für die Armen“ erarbeitet, das seinerzeit auch dem BMZ zur Kenntnis gegeben wurde. Es freut uns daher, dass sich eine Reihe unserer Erwartungen an politische Entscheidungsträger in dem Entwurf für das Sektorkonzept Energie wiederfinden.

Positiv finden wir den Fokus auf die Gestaltung förderlicher Rahmenbedingungen zur Entwicklung von Märkten für nachhaltige Energie in Entwicklungsländern, was eindeutig eine Aufgabe staatlicher EZ ist. Die Arbeit unserer Partner kann nur dann erfolgreich sein, wenn der gesetzliche Rahmen förderlich ist. Leider gibt es immer noch Hemmnisse, wie z.B. Importzölle auf Photovoltaikgerät oder fehlende gesetzliche Grundlagen für Wasserrechte bei Kleinwasserkraftnutzung. Auch ist eine Weiterentwicklung der internationalen und nationalen Rahmensetzung für Exportkreditagenturen im Sinne der Kohärenz der Wirtschaftsförderung mit entwicklungs-, klima- und umweltpolitischen Zielen sinnvoll.

Wichtig finden wir auch die Bevorzugung der jeweils gesamtwirtschaftlich kostengünstigsten Optionen (S.12). Wir halten dies für ein wichtiges Kriterium, da es die einseitige Festlegung auf bestimmte regenerative Energien ohne vorherige Abwägung von Alternativen verhindert. Es scheint uns sehr wichtig, dass die verfügbare Energie kostengünstig bleibt, damit Arme diese bezahlen und nutzen können. Wir gehen daher davon aus, dass die kleine, mittlere und große Wasserkraft (unter Berücksichtigung der WCD-Kriterien) und ein Ausbau von Stromverteilungsnetzen in dicht besiedelten Regionen eine wichtige Option sind.

Wir begrüßen auch die Abgrenzung zu „unerprobten Technologien“ und „Erfindungen“ ohne Serienreife, mit denen nicht nur das BMZ, sondern auch nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen immer wieder konfrontiert werden. Allerdings ist zentral, dass eine solche Abgrenzung zeitnah dynamisiert wird, sobald neue Technologien, absehbar etwa die solarthermische Stromerzeugung, erprobt sind.

Insgesamt halten wir den Entwurf für eine gute Grundlage, schlagen jedoch in einer Reihe von Punkten Konkretisierungen vor.

#### • **Begrifflichkeiten**

Begriffe wie nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Energiewirtschaft (S. 8, 19, 20 u.a.) oder »geeignete Rahmenbedingungen« (S.19/20) werden zwar verwendet, aber nicht näher definiert oder eingegrenzt. Da diese als ein Leitbild fungieren, halten wir es wichtig, diese annäherungsweise inhaltlich zu konkretisieren, da sonst die Gefahr besteht, dass sie beliebig verstanden oder nur als Worthülse verwendet werden. Für eine Konkretisierung eignet sich das Kapitel 2.2.3. „Wege zu einer nachhaltigen Energiewirtschaft“. Es ist allerdings u.E. im Abschnitt 2.2. „Ausgangslage in Entwicklungsländern“ falsch plaziert und sollte als einführendes Kapitel in Abschnitt 3 „Ziele und Grundsätze“ verschoben werden. Aus unserer Sicht bedeutet eine nachhaltige Energiewirtschaft, dass erneuerbare Energien und Energieeffizienz dabei eine zentrale Rolle spielen, die Erzeugung von Energie sich in erster Linie auf heimische erneuerbare Energieträger stützt und somit Arbeitsplätze und Einkommen in der Region schafft und im Falle der Biomassenutzung kein Raubbau an den natürlichen Ressourcen und Lebensgrundlagen (z.B. Wälder) betrieben wird.

#### • **Zielländer**

Einige Formulierungen lassen eine „Schwellenländer-Lastigkeit“ des Sektorpapiers vermuten. Die Ministerin Wiezcorek-Zeul hat in der Öffentlichkeit stets die besondere Beachtung der ärmsten Länder und derjenigen Menschen die überhaupt noch keinen Zugang zu modernen Energien haben, betont. In dem Zusammenhang ist uns unverständlich, dass es derzeit keine afrikanischen Kooperationsländer mit dem Schwerpunkt Energie gibt (S.12). Welchen Beitrag will das BMZ dann zur Verbesserung der Energieversorgung zur Entwicklung der ärmsten Länder Afrikas leisten? Als Kriterium sollte formuliert werden: „Bei der Festlegung der Zielländer sollten solche mit vergleichsweise hohen Defiziten in der Energieversorgung Vorrang erhalten.“

#### • **Zielgruppe**

Die Zielgruppe „Vorrangige Förderung armer Bevölkerungsgruppen“ (Kap 5.1.1) wird nicht ausreichend im Papier herausgestellt. Wir halten diesen Punkt für sehr wichtig. Die Zielgruppe ländliche und städtische arme Bevölkerungsgruppen sowie Menschen in benachteiligten Regionen sollte an viel prominenterer Stelle stehen. Wir schlagen vor, Punkt 5.1.1 vorzuziehen und unter Kap.3 „Ziele, Zielgruppen und Grundsätze“ aufzunehmen, so dass dann das derzeitige Kap.5.1.1. nach 3.1. (Ziele) stehen könnte. Uns ist dabei bewusst, dass die Zielgruppe Arme direkt und indirekt gefördert werden kann. Gerade bei Maßnahmen der Marktentwicklung, Forschung und Wirtschaftsförderung halten wir es aber für besonders wichtig, die eigentliche Zielgruppe „Arme“ nicht aus dem Auge zu verlieren.

#### • **Biomassenutzung:**

Biomasse wird auch in absehbarer Zukunft der wichtigste Energielieferant der Armen sein. Daher werden nachhaltige Landnutzungssysteme, nachhaltige Waldbewirtschaftung und verbesserter Brennstoffausnutzung auch in Zukunft wichtige Förderfelder sein müssen, um den Armen eine nachhaltige Nutzung traditioneller Energieträger zu ermöglichen. Die Ausrichtung auf sog. moderne Energieträger birgt die Gefahr einer „Mittelschicht- und Schwellenländerorientierung“.

Weiterhin werden die Chancen und Risiken der Biotreibstoffe in dem Entwurf nicht ausreichend beachtet. Einerseits bieten Biotreibstoffe interessante Perspektiven insbesondere zur Sicherung der lokalen und nationalen Energieversorgung, andererseits bestehen auch große Gefahren bei einer überwiegend auf Export ausgerichteten Plantagenwirtschaft zu Lasten von Kleinbauern und Ökosystemen. Hier gilt es über Zertifizierungssysteme mit sozialen und ökologischen Kriterien nachzudenken und ihre Verankerung durch einen internationalen Dialog voranzutreiben (vgl. Kriterien des Forum Umwelt und Entwicklung, S.12 in: Weltmarkt für Bioenergie zwischen Klimaschutz und Entwicklungspolitik, November 2005).

Biotreibstoffe können eine wichtige Einkommens- und Energiequelle für ländliche Regionen sein, wenn sie vorwiegend für den lokalen Markt und den regionalen Verbrauch produziert werden. Wir halten dies für ein potenzielles Arbeitsgebiet für die EZ.

#### • **BMZ-Politik in multilateralen Institutionen**

Wir halten es für sehr wichtig, dass das Sektorkonzept auch Aussagen über die Politik des BMZ in multilateralen Institutionen (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken usw.) enthält, die meist anderen Grundsätzen folgen und durchaus andere Schwerpunktsetzungen vornehmen. Wir erwarten daher, dass das BMZ die Grundlagen des Sektorkonzepts auch als Richtschnur für sein Abstimmungsverhalten in diesen multilateralen Institutionen festschreibt. Energieprojekte, die zur Armutsbekämpfung nicht oder kaum beitragen und fossile Energie-Infrastrukturen auf Jahrzehnte schaffen, sollten von den deutschen Vertretern in diesen Institutionen abgelehnt werden. Die Aussagen auf S.13 und 18 sind dazu viel zu vage.

#### • **Subventionen differenzierter diskutieren**

Subventionen werden im Konzept tendenziell als problematisch angesehen, da sie falsche Anreizmechanismen setzen (S. 7 unten). Die Vor- und Nachteile verschiedener Gestaltungsoptionen werden nicht systematisch analysiert. Die mögliche Funktion von zielgruppenorientierte Subventionen für die Armutsbekämpfung wird kaum vertieft. Auf Seite 15 wird auf smart subsidies als Instrument zur Markteinführung bestimmter Produkte eingegangen. Ihre Möglichkeiten für die Armutsbekämpfung werden nicht behandelt. Wir sehen es daher als erforderlich an, die Praxis der Subventionierung unter dem Aspekt Armutsbekämpfung eingehender zu beleuchten und danach zu fragen, welche sozialen und ökologischen Auswirkungen makroökonomische Entscheidungen (z.B. Erhöhung der Steuern, Kürzung der Subvention für Benzin) auf der Mikroebene haben. Darüber hinaus sollte deutlicher werden, dass sich smart subsidies nicht nur auf die Einführung netzgebundener Energieträger, sondern auch auf die dezentrale Versorgung ländlicher Regionen bezieht.

#### **Konkrete Änderungsvorschläge:**

- S.2 (Kriterienkatalog): Es fehlt ein Abschnitt zu Zielgruppen. Die vorrangige Förderung armer Zielgruppen (Kap.5.1.1) wäre hier als wichtiges Kriterium zu nennen.
- S.3 (1.2), Abgrenzung und Verweis auf andere Sektorpapiere (z.B. Wasser, ländliche Entwicklung) ist noch unzureichend. Wo wird Groß-Wasserkraft, energetische Biomassennutzung, nachhaltige Land- und Waldnutzung behandelt ?
- S.5 (2.1.2, Ende erster Abschnitt): Der Satz zu Schwellenländern gehört gestrichen und ist nicht stichhaltig. Mit dem gleichen Argument könnte man auch ärmste Länder hier nennen, denn auch diese benötigen Energiedienstleistungen für ihre Wirtschaftsentwicklung.
- S.5 (letzter Absatz). Es fehlt der Blick auf ölexportierende Entwicklungsländer. Formulierungsvorschlag: „Für ölexportierende Entwicklungsländer führt die Preissteigerung zu unvorhergesehenen Einnahmen, deren Verwendung oft nicht transparent ist. Die dadurch geschürten Konflikte belasten ebenso die politische Stabilität und die Mehreinnahmen führen nicht automatisch zu Entwicklungsfortschritten, im Gegenteil oft sogar zu einem ‚Fluch der Ressourcen‘“.
- S.6 (2.1.4, letzter Absatz): Das ist zu einseitig und verkürzt. Die Verschmutzung und Zerstörung von Ökosystemen kann nicht nur durch fossile Energieträger, sondern auch durch die Nutzung bestimmter erneuerbarer Energieträger erfolgen (Staudämme, Monokulturen von Bio-Treibstoffen). Diese Risiken sollten hier auch benannt werden und auf die Notwendigkeit von Nachhaltigkeitskriterien auch für Erneuerbare Energieträger wie die große Wasserkraft (World Commission on Dams) und Bioenergie hingewiesen werden.
- S.6: Die Beschreibung der Ausgangslage in den EL im Kapitel 2.2. erläutert die Situation nur unvollständig und sollte ergänzt werden: Die unterschiedlichen Strukturbedingungen

in armen Entwicklungsländern und Schwellenländern werden nicht behandelt. Es gibt keine systematische Übersicht über die Nutzung von Energie, die Art der Energiebereitstellung und den Zugang der Armen zu Energie. Die unterschiedliche Situation zwischen städtischer und ländlicher Energieversorgung wird nicht erläutert. Die Struktur der Energiemärkte und die politischen Rahmenbedingungen (Eigentumsstruktur, Preisbildung, rechtlicher Rahmen, u.a.) werden nicht dargestellt. Im gesamten Abschnitt kommt es häufig zur Vermischung zwischen Aspekten der Mikro- und der Makroebene. Punkte werden nacheinander aufgezählt, sind aber kaum aufeinander bezogen (z.B. S. 7 Punkt 2 und 3). Außerdem werden im gesamten Kapitel 2 immer wieder Sachaussagen, Wertungen und Zielsetzungen durcheinander gebracht. Es wäre daher zu empfehlen, sich im Kapitel 2.2. auf eine differenzierte Zustandsbeschreibung zu beschränken. In einem anschließenden Kapitel könnten dann Ansätze dargestellt werden, wie die Energieeffizienz und das Energiemanagement verbessert und wie der Zugang der Armen zu Energiedienstleistungen erhöht werden kann.

- S. 7 (2.2.1, zweiter Abschnitt): Die letzten beiden Sätze halten wir für falsch. Die traditionelle Biomassenutzung für Koch- und Heizzwecke wird auch in Zukunft insbesondere für Arme hohe Bedeutung haben. Diese durch moderne Energiequellen zu ersetzen ist allein schon vom Umfang her auf absehbare Zeit nicht möglich, aber sie kann effizienter und mit weniger Nebenfolgen erzeugt und eingesetzt werden. Viel wichtiger ist deshalb die Förderung nachhaltiger Landnutzungssysteme, nachhaltiger Waldbewirtschaftung, verbesserter Herde und Rauchableitung um gerade den Armen eine nachhaltige Nutzung der traditionellen Energieträger zu ermöglichen. Der Zugang zu sog. moderner Energie birgt die Gefahr einer „Mittelschicht- und Schwellenländerorientierung“ der Förderung unter Ausschluss der wirklich Armen.

- S.7 (2.2.2, Ende zweiter Abschnitt): Mikrofinanzsysteme, Ratenzahlung und Energiecontracting sind nur einige der Möglichkeiten. Viel wichtiger ist dort, wo es um netzgebundene Energie geht, zunächst die Entwicklung von „modernen Abrechnungs- und Zahlungssystemen, die den Bedürfnissen und Möglichkeiten armer Zielgruppen entsprechen“. So gibt es in vielen städtischen Armenvierteln keine befriedigende Stromversorgung, weil die Abrechnungssysteme für die Mittel- und Oberschicht zugeschnitten sind und Arme aufgrund von Zahlungsrückständen oft nicht ausreichend an das Stromnetz angeschlossen sind. Gerade dies wäre aber zur Verbesserung von Gesundheit, Bildung und Wirtschaftsaktivität dringend nötig. (vgl. MISEREOR-Positionspapier „Energie für die Armen“ S.7f).

- Auf Seite 8 oben (2.2.2) findet sich der Satz: „... muss der Staat realistische und damit höhere Preise durchsetzen, die den langfristigen Grenzkosten entsprechen“. Dies muss allerdings differenziert und u.a. geklärt werden, welche Grenzkosten als Grundlage genommen werden sollen, ob ökologische Aspekte in die Grenzkosten einfließen sollen, und wie sich diese Forderung auf den Zugang der Armen zu Energie auswirkt?

- S.10 (Kap.3 erster Satz): Hier fehlt unbedingt der Aspekt der Armutsbekämpfung bei der Zielformulierung. Es reicht u.E. nicht, wenn das „Ziel der deutschen Entwicklungspolitik besonders auch im Energiebereich ....einen Beitrag zur globalen Zukunftssicherung“ leistet. Unser Formulierungsvorschlag wäre: „Ziel der deutschen Entwicklungspolitik besonders auch im Energiebereich ist es, zur Schaffung dauerhafter menschenwürdiger Lebensverhältnisse insbesondere für arme Menschen in den Kooperationsländern beizutragen und damit einen Beitrag zur globalen Zukunftssicherung zu leisten.“

- S.10 (Kap 3.1, Zugang zu Energie, letzter Satz): In diesem wichtigen Abschnitt halten wir jedoch den letzten Satz für falsch: In städtischen Armenvierteln geht es oftmals um den Zugang zu elektrischer Energie. Wir schlagen als Formulierung vor: „Es geht dabei nicht nur um elektrische Formen von Energie wie z.B. der Anschluss von Armenvierteln an Stromverteilungsnetze, sondern auch um effiziente Biomasseverwendung für Kochherde oder den Antrieb von landwirtschaftlichen Maschinen durch Wasser- oder Windkraft“.

- S.11 (3.1 Wachstum durch Energie, letzter Satz): Das klingt nach „Brosamen für die Armen“ und „trickle-down-Effekt“. Es reicht unseres Erachtens nicht, wenn die ärmeren Bevölkerungsschichten (ein wenig) am Wachstumsprozess teilhaben. Dies kann die Schere zwischen Arm und Reich sogar verschärfen. Wir schlagen als Formulierung vor: „Die Inter-

ventionen wirken dann armutsmindernd, wenn die ärmeren Bevölkerungsschichten am Wachstumsprozess überproportional teilhaben und dadurch insbesondere Zugang zu modernen Energieformen erhalten um durch produktive Nutzung marktfähige Güter und Dienstleistungen zu erzeugen und so ihr Einkommen zu steigern.“

- S.15 (4.3, Markteinführung nachhaltiger Technologien): Hier könnte die Aufhebung von Importzöllen z.B. auf Solar Home Systems eine marktkonforme Fördermöglichkeit sein, die den Markt nachweislich (z.B. Kenia) und nachhaltig stimuliert.

- S.15 (4.3, Vernetzung mit anderen Sektoren): Wir halten diese Ausführungen für falsch und irreführend und „Schwellenländer-lastig“. Gerade die Elektrifizierung im ländlichen Raum (netzgebunden oder dezentral) kann für Bildung, Wasserversorgung, Gesundheit und Wirtschaft enorme Impulse geben. Sehr wichtig ist aber, dass bei der ländlichen Elektrifizierung auf die Ausbildung von qualifiziertem Fachpersonal geachtet wird, um den Unterhalt und die Reparatur von Energieversorgungsanlagen sicherzustellen. Unsere Erfahrung zeigen, dass ländliche Elektrifizierung durchaus erfolgreich sein kann, wenn der Unterhalt der Anlagen gewährleistet ist.

- S.16 (4.3., Voraussetzung für Technologiekooperation): Hier sollte zusätzlich das Problem der Importzölle benannt werden.

- S. 17: (5.1.1) Wir halten diesen Punkt für sehr wichtig. Leider wird dies im Sektorpapier viel zu spät aufgegriffen. Die Zielgruppe sollte an viel prominenterer Stelle stehen. Wir schlagen vor, Punkt 5.1.1 vorzuziehen und unter Kap.3 „Ziele, Zielgruppen und Grundsätze“ aufzunehmen, so dass dann das derzeitige Kap.5.1.1. nach 3.1. (Ziele) stehen könnte.

- S.18 (5.1.2, Partizipation, letzter Satz): Zu ergänzen ist hier neben der Nennung der Wasserkraft und der Erdöl- und Kohlegewinnung auch die Produktion von Bio-Treibstoffen. Beispiele in Kolumbien, Indonesien, Brasilien und anderen Ländern zeigen, dass es neben der großflächigen Vernichtung von Ökosystemen inzwischen auch zu gewaltsamer und illegaler Vertreibung von Kleinbauern zur Anlage von Großplantagen von Energiepflanzen (z.B.Zuckerrohr, Ölpalmen) kommt.