



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Bericht des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit: *„Förderung der Kreislaufwirtschaft in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“*

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden formativen, nach vorne blickenden und gestaltenden Evaluierung „Förderung der Kreislaufwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit“ des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) liegt erstmals eine Analyse und Bewertung dieses vergleichsweise jungen und für nachhaltige Entwicklung zentralen Querschnittsthemas vor. Die Evaluierung kann daher für die weitere Ausgestaltung des Themas Kreislaufwirtschaft für die Auslandsvorhaben von BMZ und BMUKN in Schwellen- und Entwicklungsländern hilfreiche Impulse geben.

Kreislaufwirtschaft ist ein wichtiges Zukunftsthema in der Transformation von linearen zu zirkulären Wirtschaftssystemen und leistet wichtige Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, des Pariser Klimaabkommens, des Globalen Biodiversitätsrahmens, des angestrebten VN-Plastikabkommens sowie zahlreicher Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Daher begrüßen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und

Verbraucherschutz (BMUKN) die Evaluierung und den vorliegenden Bericht.

Ziel der ressortübergreifenden Evaluierung war es, Erkenntnisse zu Relevanz und Kohärenz der bisherigen Förderung sowie der möglichen zukünftigen Ausgestaltung der Kreislaufwirtschaft in entwicklungswirksamen Auslandsvorhaben der Bundesregierung zu gewinnen.

Untersucht wurden hierfür Vorhaben in Schwellen- und Entwicklungsländern mit Bezug zur Kreislaufwirtschaft, die aus Haushaltsmitteln des BMZ bzw. BMUKN gefördert wurden. Da es – anders als für andere Themen – bisher für das Thema Kreislaufwirtschaft keinen Marker bzw. keine Kennung gibt, kam dabei – insbesondere für die Portfolio-Analyse – auch Künstliche Intelligenz (KI) zum Einsatz.

Eine Herausforderung für die Evaluierung bestand darin, dass es sich beim Thema Kreislaufwirtschaft im Verständnis eines zirkulären Wirtschaftens um ein vergleichsweise neues und sektorübergreifendes Querschnittsthema handelt.

Ergebnisse der Evaluierung

DEval kommt im vorliegenden Evaluierungsbericht zum Schluss, dass BMZ und BMUKN bereits

über eine größtenteils präzise, kompatible und international anschlussfähige Konzeption von Kreislaufwirtschaft für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verfügen, die allerdings noch offenlassen, wie Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft zugeordnet werden oder wie sie die Transformation von Wirtschaftssystemen in Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützen könnten.

DEval empfiehlt zudem, Kreislaufwirtschaft thematisch deutlicher zu definieren und von anderen Themen abzugrenzen und Maßnahmen sowohl ressortintern als auch zwischen den Ressorts besser zu verzahnen. Dies kann laut DEval insbesondere dadurch gelingen, dass eine ressortübergreifende Konzeption für alle ODA¹-relevanten Aktivitäten der Bundesregierung zum Thema Kreislaufwirtschaft erarbeitet wird. Diese solle unter anderem das gemeinsame Verständnis des Themas und der Begrifflichkeiten stärken.

BMZ und BMUV halten die Entwicklung einer ressortübergreifenden Konzeption für Kreislaufwirtschaft grundsätzlich für sinnvoll. Sie kann einen geeigneten Rahmen für Vorhaben der Ressorts in Schwellen- und Entwicklungsländern bilden, auch wenn Vorhaben des BMUV in ihrer Zielsetzung primär die ökologische Dimension von Kreislaufwirtschaft berücksichtigen.

Methodische Herangehensweise

BMZ und weitere am Evaluierungsprozess beteiligten Akteure haben mit großem Interesse den Einsatz von KI für die Identifizierung des Gesamtportfolios verfolgt. Sie wurde eingesetzt, um möglichst alle betreffenden Vorhaben, die Kreislaufwirtschaft zum Thema haben, zu erfassen, da eine entsprechende Kennung nicht zur Verfügung stand.

Das Ergebnis des KI-Einsatzes hätte jedoch aus Sicht der Referenzgruppe zusätzlicher nachfolgender Differenzierung und unterschiedlicher Gewichtung der Ergebnisse bedurft, die unter an-

derem aufgrund zeitlicher Vorgaben nicht möglich war. Durch die fehlende Differenzierung konnte nicht zwischen Einzelmaßnahmen innerhalb kleinvolumiger Projekte und mehrjährigen großvolumigen Vorhaben unterschieden und eine entsprechende Gewichtung vorgenommen werden, so dass die daraus resultierende Gleichsetzung sehr unterschiedlicher Dimensionen die Aussagekraft der Ergebnisse entsprechend beeinträchtigt.

Des Weiteren litt – insbesondere aus Sicht von BMZ und GIZ - die Betrachtung vulnerabler Gruppen und die Untersuchung der Kohärenz an zu geringer bzw. fehlender Differenzierung. Dies wirkt sich auf die betreffenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowie deren Umsetzbarkeit aus. Die Berücksichtigung der Belange und Bedarfe vulnerabler Gruppen ist für Entwicklungszusammenarbeit von grundlegender und entscheidender Bedeutung und damit ein Kernanliegen oberster Priorität aller Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Darstellung, dass in den mithilfe von KI ausgewerteten Vorhaben bisher nur die Gruppe der informell im Abfallsektor Arbeitenden berücksichtigt würden, andere vulnerable Gruppen jedoch nicht adressiert würden, kann daher nicht geteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die diesbezügliche Analyse vor allem auf die direkten Zielgruppen und Wirkungen der untersuchten Vorhaben, jedoch nicht auf deren indirekte Zielgruppen bezieht.

Für die Bewertung der Kohärenz der Vorhaben zog DEval insbesondere die Kommunikationshäufigkeit zwischen den beteiligten Akteuren heran. Es wurde jedoch nicht differenziert betrachtet, welche Kommunikationsstrukturen bestehen und sich als zielführend bewährt haben bzw. vorgegeben sind. Diese beruhen jedoch auf einem arbeitsteiligen Ansatz mit dem Ziel größtmöglicher Effizienz in der Zusammenarbeit, so

¹ ODA: *Official Development Assistance*. Öffentliche Entwicklungsleistungen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern.

dass die reine Häufigkeit von Austausch auf verschiedenen Ebenen nicht aussagekräftig ist.

Empfehlungen der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung kommt für die künftige Ausgestaltung des entwicklungspolitischen Kreislaufwirtschaftsportfolios zu folgenden drei Empfehlungen:

- (a) Erarbeitung eines handlungsleitenden Konzepts für Kreislaufwirtschaft durch das BMZ inkl. Festlegung prioritärer Bereiche und Empfehlungen für den Umgang mit linearen Wirtschaftsaktivitäten;
- (b) Steuerung und Weiterentwicklung des Portfolios, um den Anteil von Maßnahmen, die ihren Fokus auf den gesamten Produktlebenszyklus legen, zu erhöhen;
- (c) Ressortübergreifende Zusammenarbeit und stärkere Abstimmung sowohl auf strategischer Ebene als auch auf sektoraler und Länderebene sowie Übertragung der Vorgaben der kürzlich verabschiedeten Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) der Bundesregierung auf die Ziele und Maßnahmengestaltung der EZ.

Einschätzung der Empfehlungen und ihrer Umsetzung

Zu Empfehlung a:

BMZ und BMUKN teilen insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Themas die Empfehlung, ein umfassendes Konzept für Kreislaufwirtschaft in der EZ zu erar-

beiten. Sie sollte aus ihrer Sicht genug Handlungsspielraum für die unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkte der beiden Ressorts bieten. Das Konzept soll darüber hinaus u.a. eine Definition des Begriffs beinhalten und für Vorhaben anderer Ressorts Orientierung bieten. Es erscheint insbesondere erforderlich, da die Transformation in Richtung des zirkulären Wirtschaftens politisch, methodisch und instrumentell wesentlich anspruchsvoller als beispielsweise die Weiterentwicklung einer linearen Abfallwirtschaft ist.

Auf globaler Ebene kann die Identifizierung prioritärer Arbeitsbereiche - insbesondere aus Sicht des BMZ - einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Umsetzung des Konzepts bilden. Zudem könnten unter anderem über eine intensiviertere Inwertsetzung der Arbeit und akteursübergreifend erarbeiteter Schwerpunktthemen von Multi-Akteurs-Partnerschaften, wie der PREVENT², entsprechende Impulse gegeben werden.

Die Festlegung prioritärer Arbeitsbereiche in den Partnerländern ist hingegen von den jeweiligen Rahmenbedingungen, Gegebenheiten, Herausforderungen und Möglichkeiten vor Ort abhängig. Sie wird daher je nach Bedarf und Handlungsnotwendigkeiten in den Partnerländern unterschiedlich ausgestaltet werden müssen.

Aus Sicht des BMZ und des BMUKN ist es daher wesentlich, mit dem Konzept einen Orientierungsrahmen zu bieten, der sich an den sogenannten R-Strategien³ ausrichtet. Diese beziehen sich auf

² *PREVENT Waste Alliance*: Eine von BMZ gegründete zentrale Initiative für eine globale nachhaltige Kreislaufwirtschaft, die Akteure aus dem globalen Süden und Norden vernetzt und sich durch hohe fachliche Expertise, erfolgreiche gemeinsame Projekte und gezielte Unterstützungsleistungen zu einem international anerkannten Netzwerk entwickelt hat.

³ Die sogenannten „R-Strategien“ (nach den Anfangsbuchstaben der englischen Begriffe) dienen zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Handlungsfelder von Kreislaufwirtschaft. Sie benennen Strategien für zirkuläres Wirtschaften in den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus von Produkten und Materialien von

Produktion, Konsum/Verwendung sowie Reststoffe. Die weltweit etablierten R-Strategien bilden daher bereits jetzt die Theorie des Wandels für die Vorhaben der Bundesregierung im Bereich Kreislaufwirtschaft ab. BMZ und BMUKN raten daher von einer zusätzlichen Theorie des Wandels ab.

Zu Empfehlung b:

Eine Erhöhung des Anteils von Maßnahmen, die den gesamten Produktlebenszyklus berücksichtigen ist auch aus Sicht von BMZ und BMUKN sinnvoll. Je nach den Bedingungen vor Ort wird dies bereits umgesetzt, wo es möglich ist.

Zu Empfehlung c:

BMZ und BMUKN haben unter anderem im Bereich Kreislaufwirtschaft ein gemeinsames Interesse. Dies wird auch in der unter Federführung des BMUKN und Mitwirkung u.a. des BMZ erstellten und Ende 2024 verabschiedeten Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) der Bundesregierung deutlich, auch wenn diese die Entwicklungszusammenarbeit naturgemäß nicht vertiefend betrachtet. Das gemeinsame Verständnis von Kreislaufwirtschaft wird auch für die Entwicklung der unter Federführung des BMZ zu entwickelnden Konzeption für Kreislaufwirtschaft in Auslandsvorhaben von BMZ und BMUV in Schwellen- und Entwicklungsländern hilfreich sein und so zu einem noch kohärenteren Außenauftritt der Bundesregierung in diesem Bereich beitragen. Beide Ressorts erachten eine unmittelbare Anwendung der Vorgaben der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) auf ihre Arbeit in Schwellen- und Entwicklungsländern jedoch aus den oben genannten Gründen als nicht zielführend.

Übergreifende Würdigung der Empfehlungen

BMZ und BMUKN sehen den grundlegenden Nutzen einer von BMZ entwickelten und mit BMUKN

und ggf. weiteren Ressorts abgestimmten Konzeption für Kreislaufwirtschaft in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine solche Konzeption kann einen wichtigen Orientierungsrahmen für Auslandsprojekte der Bundesregierung in Schwellen- und Entwicklungsländern bieten, auch wenn die Auslandsprojekte der einzelnen Ressorts in Schwellen- und Entwicklungsländern eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung in ihren Zielen verfolgen (BMUKN insbesondere umweltbezogene ökologische Nachhaltigkeitsaspekte, BMZ einen holistischen Ansatz im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung). Darüber hinaus kann sie zu einem kohärenten Außenauftritt der Bundesregierung beitragen. Dies wiederum erleichtert den Partnern in Schwellen- und Entwicklungsländern die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren und trägt zur übergeordneten Zielerreichung und Wirksamkeit bei. Dabei kann die in einem partizipativen Prozess unter Einbeziehung von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft entwickelte und im Dezember 2024 im Bundeskabinett verabschiedete Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) als Grundlage und Ausgangspunkt für ein gemeinsames Verständnis von Kreislaufwirtschaft dienen.

der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung (sog. *Upstream*-Aktivitäten oder Produktionsphase) über die Verwendung (sog. *Midstream*-Aktivitäten bis hin zur Entsorgung oder Weiterverarbeitung bzw. -verwendung (sog. *Downstream*-Aktivitäten). So stehen z.B.

„*Reduce*“ für Reduzieren, „*Repair*“ für Reparieren und „*Recycle*“ für Wiederverwerten. Aktuelle Quellen benennen bis zu 12 verschiedene R-Strategien.