



Finanzierung von Anpassung an den Klimawandel durch Budgetfinanzierung

Anpassung an den Klimawandel ist insbesondere für Entwicklungsländer eine große und unausweichliche Herausforderung. Neuere Berechnungen zeigen, dass die Kosten der Anpassung und damit der Bedarf an finanzieller Unterstützung sehr hoch sind. Die internationale Staatengemeinschaft muss sich damit dringenden Fragen stellen: Wie kann diesem Unterstützungsbedarf begegnet werden? Wie sollen die Mittel an Entwicklungsländer und an vulnerable Bevölkerungsgruppen verteilt werden? In der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit besteht ein starker Trend hin zu programmorientierten Ansätzen und allgemeiner Budgetfinanzierung, um multisektorale Strategien der Armutsbekämpfung zu finanzieren. Diese Instrumente können auch für die Finanzierung von Anpassungs-

maßnahmen relevant sein, insbesondere, wenn damit die Integration von Anpassung in nationale Politiken auf Grundlage nationaler Initiativen und Strategien gefördert werden kann. Um allgemeine Budgetfinanzierung oder programmorientierte Ansätze für die Anpassungsfinanzierung zu nutzen, müssen jedoch folgende Anforderungen erfüllt werden: (i) Anpassungspolitikern müssen in Strategien der Armutsbekämpfung und in die Entwicklungsplanung integriert werden, und zwar auf Grundlage nationaler Initiativen und Strategien, (ii) der Politikdialog dazu muss partizipativ gestaltet werden und (iii) ein verbindlicher Bewertungsrahmen für die Kontrolle und Evaluierung muss vorliegen. Ein unabhängiger Expertenausschuss kann die Umsetzung dieser Anforderungen unterstützen.

Relevanz der Anpassung an den Klimawandel

Der vierte Sachstandsbericht des Weltklimarats IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) hat gezeigt, dass der Klimawandel eine ernste Bedrohung für die Bekämpfung der Armut und für das Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern darstellt. Dem IPCC zufolge muss davon ausgegangen werden, dass die Treibhausgasemissionen in den kommenden Jahrzehnten bei gleichbleibenden Klimaschutzpolitiken und Entwicklungsansätzen weiter steigen werden. Bleiben die Emissionen auf dem gegenwärtigen Niveau oder steigen sie, wird es im Laufe des 21. Jahrhunderts zu einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Temperaturen und zu signifikanten Veränderungen im globalen Klimasystem kommen. So wird geschätzt, dass Ende unseres Jahrhunderts die globale bodennahe Temperatur um durchschnittlich bis zu 6,4° C über dem Durchschnitt der letzten beiden Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts liegen könnte.

Neben einer drastischen Minderung der Treibhausgasemissionen ist daher die Anpassung an die Folgen des Klimawandels eine unausweichliche Herausforderung. Dies trifft vor allem auf die Entwicklungsländer zu, die für die Auswirkungen des Klimawandels besonders vulnerabel sind. Neuere Schätzungen haben gezeigt, dass die Kosten der Anpassung und der damit zusammenhängende Bedarf an finanzieller Unterstützung sehr hoch sind. Die internationale Staatengemeinschaft muss sich damit dringenden Fragen stellen: Wie kann diesem Unterstützungsbedarf begegnet werden? Wie sollen die Mittel am besten an Entwicklungsländer und an vulnerable Bevölkerungsgruppen verteilt werden?

Die Erfahrungen mit den bestehenden Finanzierungsmechanismen für Anpassung der Klimarahmenkonvention (*United Nations Framework Convention on Climate*

Change – UNFCCC) haben gezeigt, dass sie unzureichend sind. Die Anpassung ist unterfinanziert. Die Reform der langwierigen bürokratischen Verfahren, mit denen Mittel aus den von der Globalen Umweltfazilität (*Global Environmental Facility* – GEF) verwalteten Fonds beantragt werden können, hat noch keine praktische Wirkung gezeigt. Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) spielt daher nach wie vor eine wichtige Rolle, um Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu unterstützen. In vielen Ländern ist darüber hinaus EZ eine wichtige zusätzliche Quelle für öffentliche Finanzen.

In den letzten Jahren gab es in der EZ einen starken Trend hin zu programmorientierten Ansätzen und allgemeiner Budget- sowie Sektorbudgetfinanzierung. Damit sollten vor allem die Transaktionskosten gesenkt und die EZ besser in nationale Entwicklungspolitikern integriert werden.

Bei der externen Unterstützung von Anpassungsmaßnahmen muss ebenfalls auf die effiziente Nutzung vorhandener Mittel und auf die Integration in nationale Entwicklungsplanung und –politik geachtet werden. Es ist dringend notwendig, über die Vulnerabilitätsanalysen und Einzelmaßnahmen hinauszugehen, die gegenwärtig vor allem international finanziert werden. Die vorliegende Kurzanalyse konzentriert sich auf die Frage, inwiefern Budgetfinanzierung als spezifische Form programmorientierter Ansätze, die bereits in die EZ eingeführt sind, auch für die Finanzierung von Anpassung an den Klimawandel genutzt werden kann.

Anpassungsfinanzierung erfordert große Summen

Für die Finanzierung von Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern werden große Summen erforderlich sein. Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention schätzt, dass sich die erforderlichen zusätzlichen Investi-

tions- und Finanzierungsströme bis 2030 auf bis zu mehrere hundert Milliarden USD jährlich belaufen können. Diese Berechnungen beruhen auf Szenarien in fünf Sektoren. So wird bspw. in der Wasserversorgungsinfrastruktur der zusätzliche Investitionsbedarf im Jahr 2030 auf 11 Mrd. USD geschätzt, 85 % davon in Entwicklungsländern. In einer Analyse der Anfälligkeit ihres Portfolios für die Folgen des Klimawandels geht die Weltbank davon aus, dass die EZ 5–20 % mehr ausgeben muss, um ihre Maßnahmen gegen Klimarisiken abzusichern. Sie schätzt, dass die Kosten der EZ jährlich um 10–40 Mrd. USD zunehmen werden. Rechnet man die Kostenkalkulationen zusammen, die in den Nationalen Aktionsplänen für Anpassung (*National Adaptation Programmes of Action* – NAPAs) im Rahmen der UNFCCC von Entwicklungsländern vorgelegt wurden, kommt man auf über 800 Mio. USD. Diese Summe umfasst 38 NAPAs und 385 Projekte, die sich allerdings nur auf dringende und prioritäre Maßnahmen in den ärmsten Entwicklungsländern beziehen. Diese Zahl ist daher nicht repräsentativ, sondern muss – wie andere Anpassungskostenschätzungen auch – als grobes Indiz für das Ausmaß des wahrscheinlichen, zusätzlichen Kosten- und Finanzierungsbedarfs gelten.

Um diese zusätzlichen Mittel zu generieren, werden gegenwärtig auf internationaler Ebene verschiedene Optionen diskutiert. Eine Option ist eine Abgabe auf den Handel mit Emissionsrechten. Damit könnten zwischen 2008 und 2012 zwischen 10–50 Mio. USD generiert werden. Die Einführung handelbarer Nutzungsrechte für den internationalen Luft- und Seefrachtverkehr könnte 10–25 Mrd. USD generieren. Weitere 10–15 Mrd. USD könnten durch Abgaben auf Flugtickets aufgebracht werden.

Die Kostenschätzungen wie die Berechnungen über das mögliche Aufkommen neuer Finanzierungsquellen zeigen, dass es um erhebliche Summen gehen wird. Der Transfer solch großer Summen kann nicht durch einen projektbasierten Ansatz bewältigt werden, wie er noch in der internationalen Anpassungsfinanzierung vorherrscht. Eine Alternative bieten programmisierte Ansätze wie die Budgetfinanzierung, die auch im Rahmen des Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls diskutiert werden. Dieser Fonds wird voraussichtlich 2009 anfangen, Mittel einzusetzen.

Neben möglichen neuen Finanzierungsquellen wird die traditionelle bi- und multilaterale EZ eingesetzt, um Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen. Gegenwärtig liegen keine klaren Daten über die bereits jenseits der GEF für Anpassung eingesetzten bi- und multilateralen Mittel vor. Das *Development Assistance Committee* der *Organisation of Economic Cooperation and Development* (OECD) entwickelt gegenwärtig Richtlinien für die Integration der Anpassung an den Klimawandel in die EZ-Statistiken. Auf dieser Basis soll es möglich werden, den Anteil der EZ zu beziffern, der für Anpassungszwecke eingesetzt wird.

Die Schwierigkeiten, Entwicklungs- und Anpassungsausgaben zu unterscheiden, gehen vor allem auf den großen Überschneidungsbereich zwischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Maßnahmen zur Verringerung der

Vulnerabilität für den Klimawandel zurück. Dies trifft insbesondere auf Maßnahmen zu, die auf *capacity development* und die Ursachen der Vulnerabilität abzielen. Einzelmaßnahmen und die Absicherung gegen Klimarisiken hingegen können leichter abgegrenzt werden. Die beträchtliche Überschneidung zwischen den beiden Bereichen unterstreicht jedoch die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes für Anpassung in der EZ. Sie zeigt auch, dass die EZ eine wichtige Finanzierungsquelle für Anpassungsmaßnahmen bleiben wird. Die Frage ist, in welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen EZ-Ausgaben für Anpassung politisch als Anpassungsbeitrag im Rahmen der UNFCCC akzeptiert werden? Welche Kriterien gelten unter der Klimarahmenkonvention und welche Kriterien und Erfahrungswerte gibt es im Rahmen der EZ mit programmisierten Ansätzen?

Kriterien für die Anpassungsfinanzierung

Mit der Klimarahmenkonvention verpflichten sich die Industrieländer, Entwicklungsländer, die besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels sind, finanziell bei Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen (Artikel 4.4). Diese Mittel sollen neu und zusätzlich zu Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit sein. Im Bali-Aktionsplan von 2007 verpflichten sich die Industrieländer zudem, den Zugang zu angemessenen, vorhersehbaren und nachhaltigen Finanzmitteln bereitzustellen.

Die Klimarahmenkonvention sieht nicht die Umsetzung einer vorgegebenen Anpassungspolitik vor. Die Definition dessen, was Anpassungsmaßnahmen beinhalten sollen und was als adäquat gelten kann, ist jedem Land vorbehalten. Das Souveränitätsprinzip und die länderbasierte, eigenverantwortliche Planung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen sind zentrale Kriterien, die auch unter dem neuen Anpassungsfonds des Kyoto Protokolls gelten werden.

Ein weiteres zentrales Kriterium der Anpassungsfinanzierung ist Kosteneffizienz. Die Klimarahmenkonvention betont die katalytische und synergetische Rolle der Konvention und ihrer Finanzierungsmechanismen. Sie fordert multilaterale Organisationen, den öffentlichen wie privaten Sektor und die Zivilgesellschaft dazu auf, Synergieeffekte im Hinblick auf Maßnahmen und Prozesse zu nutzen, um Anpassungsmaßnahmen möglichst kohärent und integriert zu unterstützen.

Die Umsetzung eines integrierten Ansatzes in der EZ wird allerdings im Kontext der internationalen Klimaverhandlungen von einigen Vertragsstaaten kritisiert. Sie befürchten, dass EZ-Mittel lediglich umgewidmet werden. Die durch die Finanzmechanismen der Konvention zur Verfügung gestellten Mittel werden derzeit als EZ-Ausgaben deklariert, ohne dass deren Zusätzlichkeit nachgewiesen werden muss.

Budgethilfe – eine gangbare Option?

Die von der Klimarahmenkonvention festgelegten Kriterien für Finanztransfers sind den Prinzipien der im März 2005

Kasten 1: Prinzipien der Paris Declaration on Aid Effectiveness

1. **Eigenverantwortung:** Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.
2. **Partnerausrichtung:** Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.
3. **Harmonisierung:** Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.
4. **Ergebnisorientiertes Management:** Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.
5. **Gegenseitige Rechenschaftspflicht:** Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Quelle: High Level Forum (2005)

verabschiedeten *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, die zuletzt im September 2008 auf dem *Third High Level Forum* in Accra nochmals bestätigt wurden, sehr ähnlich.

In Folge der Pariser Erklärung hat sich eine intensive Debatte in der internationalen EZ dazu entwickelt, wie diese Prinzipien für eine wirksamere Hilfe am sinnvollsten umgesetzt werden können. Über die letzten Jahre hat sich dabei eine breite – jedoch keineswegs unumstrittene – Überzeugung herausgebildet, dass sogenannte programm-basierte Ansätze (*Programme-based Approaches* – PBAs) und insbesondere allgemeine und sektorale Budgethilfen zu den vielversprechendsten Ansätzen gehören, um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen.

Hauptmerkmal von PBAs ist die Verwendung der eigenen Systeme der Partnerländer für das Management von EZ-Ressourcen, insbesondere für Planung, Haushaltsführung, Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung. Indem EZ-Ressourcen über die eigenen administrativen Systeme der Partner abgewickelt werden, sollen Transaktionskosten reduziert, parallele Verwaltungsprozesse vermieden und nationale Institutionen sowie die allgemeine Regierungsführung gestärkt werden.

Es lassen sich verschiedene Formen von PBAs unterscheiden, von individuellen Beiträgen zu Programmen und Politiken der Partner über das *Pooling* der Ressourcen mehrerer Geber zur Unterstützung mehr oder minder klar abgegrenzter Reform- und Aktionspläne der Partner (Korbfinanzierung) bis hin zur direkten finanziellen Unterstützung ganzer Sektoren oder sogar des allgemeinen nationalen Haushalts des Partnerlandes. Sektor- und allgemeine Budgethilfe (*general budget support* – GBS) dienen primär der Unterstützung von Sektorpolitiken und nationalen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien (*poverty reduction strategies* – PRS) der Empfängerländer. Der Hauptunterschied zwischen diesen beiden Ansätzen (abgesehen davon, dass Sektorbudgethilfe dem jeweiligen Ministerium zur Verfügung gestellt wird, während GBS in das allgemeine Budget gezahlt wird) besteht in der Reichweite des begleitenden Politikdialogs zwischen Gebern und Partnerregierung und der an die Budgethilfe geknüpften Konditionen. Im Falle der allgemeinen Bud-

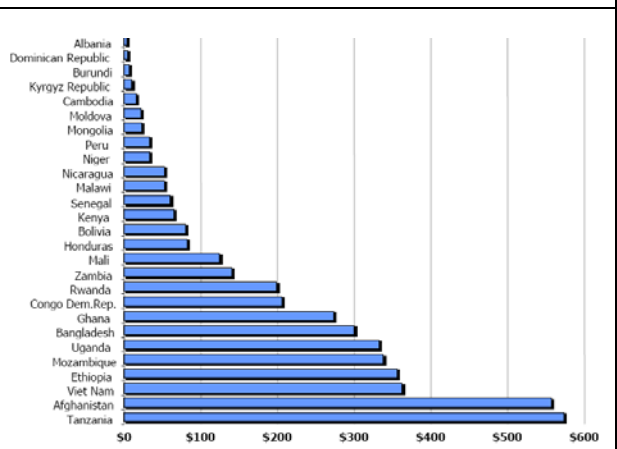
gethilfe erstreckt sich dieser Dialog in der Regel auf die Gesamtheit der Regierungspolitiken und berücksichtigt explizit Sachverhalte, die mehrere Sektoren gleichzeitig betreffen und die nur unzureichend mit anderen EZ-Modalitäten bearbeitet werden können.

PBAs und insbesondere Sektor- und allgemeine Budgethilfen sind mittlerweile fest etablierte Instrumente, mit denen westliche Geber nationale Armutsbekämpfungsstrategien unterstützen, vor allem in *Last Developed Countries* (LDCs) in Subsahara-Afrika. Allerdings unterscheidet sich der Einsatz des Instruments durch die einzelnen Geber teilweise erheblich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und der Länderauswahl. Dies ist zum einen unterschiedlichen Prioritäten der Geber beim Einsatz des Instruments geschuldet. Manche nutzen es v. a. für die Stärkung guter Regierungsführung, andere setzen primär auf die Finanzierungsfunktion. Zum anderen wird aber auch das treuhänderische Risiko, dass die Mittel nicht oder nicht effizient für die intendierten Zwecke verwendet werden, unterschiedlich eingeschätzt.

Ungeachtet dieser Unterschiede weist jedoch die große Mehrzahl von Budgethilfepvorhaben Gemeinsamkeiten auf, die gewissermaßen das „Standardmodell“ für Budgethilfe in LDCs darstellen. In nahezu allen Fällen, in denen mehrere Geber allgemeine Budgethilfe leisten, koordinieren diese in speziellen Budgethilfe-Gebergruppen den Politikdialog mit der Partnerregierung, ihre Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Regierung und (allerdings nicht immer in ausreichendem Maße) die Bedingungen für die Auszahlung der individuellen Budgethilfebeiträge. Ein oder mehrere Geber übernehmen im Rotationsverfahren den Vorsitz dieser Gruppe, um die entsprechenden Prozesse zu unterstützen. Die Umsetzung der vereinbarten Politiken und Konditionen durch die Partnerregierung wird anhand eines vorab verhandelten *Performance Assessment Framework* (PAF) bewertet, das auf Indikatoren basiert, die aus der nationalen PRS oder entsprechenden Strategien abgeleitet wurden.

Die Geber sind aufgefordert – zeitlich abgestimmt auf die nationalen Planungs- und Haushaltsprozesse des Empfängerlandes – verlässliche Zusagen (zunehmend auf einer

Kasten 2: Budgethilfe für Entwicklungsländer in 2004



Quelle: Manning (2006)

Mehrjahresbasis) zu machen und ihre Beiträge entsprechend rechtzeitig auszuzahlen, um eine planbare und kontinuierliche Finanzierung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sicherzustellen.

In der Vergangenheit war der mit Budgethilfen verknüpfte Politikdialog stark auf die sozialen Sektoren konzentriert. Mit der Auflage sogenannter "PRS der zweiten Generation" weitet sich der Fokus allerdings zunehmend auch auf andere Politikfelder aus, insbesondere auf die produktiven Sektoren und Wirtschaftspolitiken. Der Politikdialog umfasst daher zunehmend multisektorale Themen, die auch unmittelbar relevant für die Anpassung an den Klimawandel sein können.

Angesichts der Überschneidungen zwischen den Kriterien zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen unter der Klimarahmenkonvention einerseits und der Debatte zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ andererseits liegt die Frage, ob Budgethilfe auch eine Option für Anpassungsfinanzierung sein kann, auf der Hand.

Die Übertragung der Budgethilfe aus dem Kontext der EZ auf die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention ist allerdings mit Hindernissen verbunden. Drei sind hiervon besonders relevant: die Konditionierung im Blick auf den Politikdialog und die Auszahlungsbedingungen, Fragen zur institutionellen Gestaltung des Politikdialogs sowie die Entwicklung eines Bewertungsrahmens für die Kontrolle und Evaluierung.

PBAs sind zur Zeit an einen intensiven Politikdialog und an Auszahlungsbedingungen gekoppelt. Diese Praxis widerspricht dem Verständnis der Entwicklungsländer, die die Mittel zur Anpassungsfinanzierung im Rahmen der Klimakonvention nicht als „Solidaritätsbeitrag“ verstehen. Dementsprechend gibt es politische Vorbehalte gegenüber den Bedingungen und Begrifflichkeiten der EZ. Aus diesem Grund war und ist auch die GEF als Finanzierungsmechanismus der Konvention anhaltender Kritik ausgesetzt, da deren Organisation und Verfahren die Geber begünstigen. Diesbezüglich stellt der neue Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls eine grundsätzliche Kehrtwende in der internationalen Architektur der Zusammenarbeit dar. Entwicklungsländer haben hier erstmalig eine Mehrheit im Vorstand. Wie kann sich dies im Umgang mit programmorientierten Ansätzen widerspiegeln? Wie kann sichergestellt bzw. gefördert werden, dass der Politikdialog zu Anpassung die Interessen des Landes widerspiegelt?

Die Förderung von Anpassungsmaßnahmen und die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen muss auf die vielfältigen spezifischen Bedarfe in den jeweiligen Ländern abgestimmt sein. Es ist nicht möglich, auf der Basis rein wissenschaftlicher Informationen über angemessene Anpassungsmaßnahmen zu entscheiden. Vielmehr handelt es sich in der Regel um politische Entscheidungen, die im besten Falle zwischen Interessen abwägen und ausgleichen. Vor diesem Hintergrund spielt die Frage, wer auf seiten des Empfängerlandes am Politikdialog teilnimmt, eine entscheidende Rolle. Entscheidungen über Anpassungspolitik sollten immer möglichst breit gesell-

schaftlich verankert sein. Dementsprechend müssten auch der Politikdialog sowie der Bewertungsrahmen in partizipativer Weise gestaltet werden. Ein repräsentativer, unabhängiger Expertenausschuss könnte beide Prozesse begleiten.

Darüber hinaus ist die Entwicklung von Kontroll- und Evaluierungsindikatoren für Anpassungspolitik eine zentrale Herausforderung, um die Effizienz und Effektivität geförderter Anpassungsmaßnahmen zu überprüfen. Dies ist auch in der Klimarahmenkonvention von Relevanz, auch wenn die Zahlungen nicht als „Solidaritätszahlungen“ gewertet würden.

Schlussfolgerungen

Budgethilfe ist ein Instrument, das den unter der Klimarahmenkonvention gegebenen Kriterien zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen durchaus entspricht. Für dieses Instrument spricht: (1) es zielt auf die Reduktion von Transaktionskosten und einen effizienten Mitteleinsatz durch Koordinierung, (2) es bietet die Möglichkeit, Anpassung in die allgemeine Entwicklungsplanung eines Landes zu integrieren, (3) es kann auf einem bestehenden Bewertungsrahmen aufbauen und (4) es bietet die Möglichkeit, große Geldsummen zu transferieren.

Dennoch bleiben eine Reihe von Herausforderungen bestehen, um programmorientierte Ansätze und Budgethilfe an den internationalen Kriterien der Anpassungsfinanzierung zu orientieren. Nötig ist die Entwicklung eines für Anpassung geeigneten Bewertungsrahmens. Anpassungspolitik muss in die allgemeine Entwicklungsplanung integriert werden und dabei die besonderen naturräumlichen und sozioökonomischen Bedingungen des Landes berücksichtigen. Bei der Geberkoordinierung sollten mögliche Synergieeffekte mit der Klimarahmenkonvention und dem Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls genutzt werden.



Imme Scholz
Leiterin der Abteilung
„Umweltpolitik und
Ressourcenmanagement“



Britta Horstmann
Wiss. Mitarbeiterin
am DIE



Stefan Leiderer
Wiss. Mitarbeiter
am DIE

Literatur:

High Level Forum (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris

Manning, R. (2006): The "Big Picture" on Aid and the Paris Declaration, Presentation at the 2006 ODI CAPE Conference, London