

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

Studies



Bestandsaufnahme und Bewertung von *Capacity  
Development*-Maßnahmen im Bereich der internationalen  
Klimapolitik

## Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Stefanie Pfahl, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, Dr. phil., ist seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Adelphi Consult. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den Zusammenhängen zwischen internationaler Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie Umwelt und Handel.

Dennis Tänzler hat ein Diplom in Politikwissenschaften sowie einen Magister in Nordamerikastudien und Kulturwissenschaften. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Adelphi Consult beschäftigt er sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Klima- und Energiepolitik sowie mit den Zusammenhängen zwischen Umwelt und Krisenprävention.

Adelphi Consult GmbH  
Caspar-Theyss-Strasse 14a, 14193 Berlin  
 +49-30-8900068-0  
 +49-30-8900068-10  
E-Mail: [office@adelphi-consult.com](mailto:office@adelphi-consult.com)  
<http://www.adelphi-consult.com>

Bestandsaufnahme und Bewertung von *Capacity Development*-  
Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik

*Stefanie Pfahl*


*Dennis Tänzler*


Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
ISSN 1860-0468

**Pfahl, Stefanie:** Bestandsaufnahme und Bewertung von Capacity Development-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik / Stefanie Pfahl ; Dennis Tänzler. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2005 – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 12)  
ISBN 3-88985-300-5

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH

Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

 +49 (0)228 94927-0

 +49 (0)228 94927-130

E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)

<http://www.die-gdi.de>

## Vorwort

Globale Umweltpolitik mitzugestalten und im eigenen Land umzusetzen ist für jede Gesellschaft eine Herausforderung. Dabei gilt es nicht nur, globale Umweltprobleme wie den Klimawandel als relevant für die eigene Bevölkerung und Wirtschaft zu erkennen. Wichtig ist auch, multilaterale Verhandlungsprozesse in ihrer Komplexität zu durchdringen und kurzfristige von langfristigen Interessenlagen zu unterscheiden. Eine weitere Leistung, die erbracht werden muss, ist die Formulierung nationaler Beiträge für die Lösung oder Abmilderung globaler Umweltprobleme und ihrer Auswirkungen.

Diese drei Aufgaben zu bewältigen erfordert vielfältige Kompetenzen: zur Beschaffung und Interpretation von Informationen über die Umweltlage, Fachkenntnisse aus einer Vielzahl an Disziplinen, politisches Geschick und ein neues Verständnis des Verhältnisses zwischen Politik, Staat und Gesellschaft: Die Kreativität und das Engagement der vielen Menschen und Organisationen, die Teil des Problems sind und deshalb auch Teil der Lösung sein müssen, können nicht per Gesetz und Anordnung erzwungen werden. Dies erfordert Dialog, Verhandlungen und Vereinbarungen über die angestrebten Ziele und darüber, wie die Verantwortung für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen verteilt wird. Dies ist in der Regel ein sehr konflikträchtiger Prozess.

Entwicklungsländer stehen dabei vor besonderen Schwierigkeiten: Die Ressourcen der öffentlichen Verwaltungen sind häufig so begrenzt, dass für ein vorausschauendes Politikfeld wie die Umweltpolitik wenig übrigbleibt. Die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft wird damit immer wichtiger, nicht nur für das Überleben der betroffenen Bevölkerungen selbst, sondern auch als Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme. Weil dies so ist, müsste sich die internationale Umweltkooperation in unser aller Interesse stark auf die Kompetenzentwicklung konzentrieren.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das DIE beauftragt, eine Bestandsaufnahme der Ansätze und Maßnahmen für Kompetenzentwicklung zu erstellen, die im Rahmen der Klimarahmenkonvention für *Capacity Building* vorgesehen sind. Anlass der vorliegenden Studie war die Analyse dieser Maßnahmen seitens des Sekretariats der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), die auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires im Dezember 2004 vorgestellt wurde. Die Ergebnisse dieser Studie wurden

vom BMZ in die Verhandlungen der 10. Vertragsstaatenkonferenz eingebracht.

Die vorliegende Studie hat die entsprechenden Konzepte und Maßnahmen der *Global Environmental Facility* (GEF), von *United Nations Development Programme* (UNDP), *United Nations Environment Programme* (UNEP) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) analysiert und bewertet. Ausschlaggebendes Kriterium für die Bewertung war, inwiefern die Kompetenzentwicklung als Teil eines gesellschaftspolitischen Bildungs- und Mobilisierungsprozesses verstanden wird und welche *best practices* in dieser Hinsicht identifiziert werden können. Die Ergebnisse dieser Analyse können damit auch für die Verbesserung der umweltpolitischen Kompetenzentwicklung in anderen Feldern genutzt werden.

Bonn, im Oktober 2005

Imme Scholz

# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Hintergrund und Zielsetzung des Projektes</b>	<b>15</b>
1.1 Leitfrage und Ziel der Studie	17
1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Studie	18
<b>2 Analytischer Zugang und CD-Konzepte</b>	<b>21</b>
2.1 Grundlagen, Kriterien und Zielvorstellungen der Kompetenzentwicklung	21
2.2 Einflussfaktoren bei der Kompetenzentwicklung	23
<b>3 Capacity Development im Rahmen der UNFCCC</b>	<b>27</b>
3.1 Grundlagen internationaler Klimapolitik	27
3.2 Anforderungen für Kompetenzentwicklung	35
3.2.1 Entwicklung von Verhandlungskapazitäten	35
3.2.2 Erstellung nationaler Klimaberichte	37
3.2.3 Maßnahmen zur Schaffung des öffentlichen Problembewusstseins	39
3.2.4 Aufbau institutioneller Strukturen zur Durchführung von CDM-Projekten	40
3.2.5 Identifizierung von Anpassungserfordernissen	44
3.2.6 Bewertung des Verhandlungsprozesses Kompetenzentwicklung	46
3.3 Fazit: Rolle und Stand der Kompetenzentwicklung in der internationalen Klimapolitik	53
<b>4 Kompetenzentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>54</b>
4.1 OECD	54



4.2	<i>Global Environmental Facility (GEF)</i>	56
4.3	UNDP	59
4.4	UNEP	62
4.5	GTZ	65
4.6	Fazit: Dimensionen der Kompetenzentwicklung	67
<b>5</b>	<b>Klimaschutzpolitik und <i>Capacity Development</i> in Indonesien</b>	<b>68</b>
5.1	Indonesien als Beispiel für <i>Capacity Development</i> in der Klimaschutzpolitik	68
5.2	Eckpunkte und Struktur der indonesischen Klimaschutzpolitik	70
5.2.1	Rahmenbedingungen	70
5.2.2	Frühe klimaschutzrelevante umweltpolitische Maßnahmen	71
5.2.3	Klimaschutzrelevante energiepolitische Maßnahmen in Indonesien	74
5.3	Institutionenentwicklung und CDM in Indonesien	78
5.3.1	Allgemeine institutionelle Aspekte	78
5.3.2	Vorbereitung von CDM-Projekten als Kompetenzentwicklung	81
5.4	Status quo und weiterer Bedarf an <i>Capacity Development</i> in Indonesien	88
5.4.1	Bisher durchgeführte Maßnahmen	88
5.4.2	Weiterer Bedarf	89
5.5	Fazit	93
<b>6</b>	<b>Ansätze der Kompetenzentwicklung in Ländern Afrikas und Lateinamerikas</b>	<b>94</b>
6.1	Ghana	95
6.2	Malawi	97
6.3	Südafrika	99

6.4	Uruguay	102
6.5	Fazit: Kompetenzentwicklung in weiteren Ländern	104
<b>7</b>	<b>Bewertung</b>	<b>104</b>
7.1	Problemstruktur	105
7.2	Situativer Kontext	107
7.3	Systemische Handlungsbedingungen	109
7.4	Akteure und Akteurskonstellationen	111
7.5	Strategien	113
<b>8</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>114</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>123</b>
	<b>Anhang</b>	
	Anhang I	130
	Anhang II	134

## **Abbildungen**

Abbildung 1:	Die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls	31
Abbildung 2:	Indonesia: Institutional Structure of the State Ministry of the Environment	79
Abbildung 3:	Struktur der indonesischen DNA	86

## **Kästen**

Kasten 1:	OECD/DAC-Kriterien für die Gestaltung und Zielsetzung von CD-Maßnahmen	23
Kasten 2:	Der Projektzyklus von CDM-Projekten	41
Kasten 3:	Zusammenfassung der " <i>Capacity-building needs and priorities</i> "	50
Kasten 4:	Ausgewählte CD-Aktivitäten weiterer bi- und multilateraler Organisationen	87

## **Tabellen**

Tabelle 1:	Übersicht über die gegenwärtig bestehenden <i>Designated National Authorities</i> (DNAs)	43
Tabelle 2:	Übersicht angenommener <i>National Adaptation Programmes of Action</i> (NAPAs)	45
Tabelle 3:	UNDP/GEF <i>Capacity Development Indicator Framework</i>	62
Tabelle 4:	Emissionsinventar Indonesiens in Gg CO <sub>2</sub> -Äquivalenten(1994)	72
Tabelle 5:	Klimapolitischer Maßnahmenkatalog Indonesiens	75

## Abkürzungsverzeichnis

AF	Adaptation Fund
AIJ	Activities Implemented Jointly
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBD	Convention on Biodiversity
CCD	Convention to Combat Desertification
CCU	Climate Change Unit
CD	Capacity Development
CDE	Capacity Development in the Environment
CDI	Capacity Development-Initiative
CDM	Clean Development Mechanism
CER	Certified Emission Reduction Unit
CERUPT	Certified Emission Reduction Unit Procurement Tender
COP	Conference of the Parties
DAC	Development Assistance Committee
DME	Department of Minerals and Energy
DNA	Designated National Authority
DOE	Designated Operational Entity
EAD	Environmental Affairs Department (Malawi)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GEF	Global Environment Facility
GERMP	Ghana Environmental Resource Management Project
GHG	Greenhouse Gas
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IDO	Internationale Durchführungsorganisation
IEA	International Energy Agency
IET	International Emission Trading
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IWF	Internationaler Währungsfond
JI	Joint Implementation
KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
LDCs	Least Developed Countries
LDCF	Least Developed Countries Fund
NAPAs	National Adaptation Programmes of Action
NC	National Communication
NCCC	National Committee on Climate Change
NCSA	National Capacity Self Assessment
NEDO	New Energy and Industrial Technology Development Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PRA	Participatory Rural Appraisal
PDD	Project Design Document
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PMEGEMA	Programme of General Measures for Mitigation and Adaptation to Climate Change (Uruguay)
PRONAVEN	National Programme for Voluntary GHG Net Emission Abatement (Uruguay)
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SCCF	Special Climate Change Fund
SIDS	Small Island Developing States
SSN	South-South-North
THG	Treibhausgasemissionen
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
VN	Vereinte Nationen
WWF	World Wildlife Fund

## Zusammenfassung

Für alle Staaten stellt die Teilnahme an Prozessen der globalen Umweltpolitik eine besondere Herausforderung dar: Sie müssen nationale Interessen für den internationalen Diskussions- und Verhandlungsprozess formulieren und ins Verhältnis zu globalen Interessen setzen. Gerade im Bereich der Klimapolitik ist dies aufgrund der vielfältigen Wechselbeziehungen mit anderen Politikfeldern eine große Herausforderung. Einerseits ist es notwendig, den internationalen Diskurs in die Sprache nationaler Werte, Ziele und Interessen zu übersetzen. Andererseits müssen unterschiedliche Wissenspools auf nationaler Ebene mobilisiert bzw. geschaffen werden, um das für eine aktive Teilnahme an internationalen Verhandlungsprozessen notwendige Know-how zu sammeln und in der Folge auch nationale Umsetzungsmaßnahmen konzipieren zu können. In diesem Prozess müssen alle relevanten nationalen Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingebunden werden, damit die Umsetzung dieser Maßnahmen den notwendigen Rückhalt in der Gesellschaft erhält und somit effektiv gestaltet werden kann.

Der Begriff Kompetenzentwicklung steht für den hier im Mittelpunkt stehenden langfristig angelegten Prozess einer kontinuierlichen, dauerhaften und Sektor übergreifenden Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Entwicklungsländern. Dieser Prozesscharakter von institutionell-organisatorischem Lernen wird eher in dem Begriff des *Capacity Development* (CD) widergespiegelt als in dem des im UNFCCC-Kontext üblichen *Capacity Building*. Durch Maßnahmen des *Capacity Development* bzw. der Kompetenzentwicklung sollen Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, diesen Herausforderungen zu begegnen. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass die politischen und gesellschaftlichen Akteure in diesen Ländern ihren Kompetenzbedarf im Wesentlichen selbst ermitteln und entsprechende konkrete Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung formulieren. Da dies häufig neue oder umfassende Prozesse des Meinungsaustausches, der Koordination sowie der Kooperation der unterschiedlichen Akteure beinhaltet, spielt die Kompetenzentwicklung im umweltpolitischen Kontext immer auch eine wichtige gesellschaftspolitische Rolle. Multilaterale und bilaterale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen die Kompetenzentwicklung, indem sie Finanzmittel, technisches und adminis-

tratives Know-how zur Verfügung stellen. Schon seit geraumer Zeit sind CD-Maßnahmen ein integraler Bestandteil ihrer Programme und Maßnahmen.

### *Analytischer Ansatz*

Wegweisend für alle Kompetenzentwicklungsansätze waren die Überlegungen des *Development Assistance Committee* (DAC) der *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) zu "*Capacity Development in the Environment*". Kompetenzentwicklung wird als "*ability of individuals, groups, organisations and institutions in a society to devise and implement solutions to environmental issues as part of a wider effort to achieve sustainable development*" verstanden (OECD/DAC 1995, 12). In diesem Sinne können Kompetenzentwicklungsmaßnahmen auch nicht mehr nur als Einzelprojekte zu ganz spezifischen Umweltproblemen aufgefasst werden, sondern sollten idealerweise systematisch in den Gesamtkontext nationaler Entwicklungs- oder Nachhaltigkeitsstrategien integriert sein. Es kommt demnach insbesondere darauf an, institutionelle Strukturen so zu konzipieren, dass eine Vernetzung der beteiligten Akteure und die Integration von Politikansätzen möglich ist. Aus Sicht der Akteure geht es darum, ihre Handlungskompetenz so zu verbessern, dass sie Umweltprobleme in ihrem jeweiligen Handlungskontext erkennen und – auch in Kooperation mit anderen – lösen können.

Die zentrale Fragestellung der Studie lautet, inwieweit die Fähigkeit von Entwicklungsländern, Klimapolitik zu steuern und umzusetzen, durch Maßnahmen der Kompetenzentwicklung verbessert worden ist. Dafür wurde eine Bestandsaufnahme der CD-Maßnahmen im Rahmen der UNFCCC und des Klimasektorvorhabens der GTZ erstellt. Daran schließt sich die Frage an, welche Kompetenzen schon bestehen und welche Aufgaben in diesem Bereich noch anstehen, um die klimapolitischen Kompetenzen sowie die Steuerungsfähigkeit zu verbessern. Dementsprechend ist der erste Schritt der Bestandsaufnahme eine vorläufige Evaluation bestehender Kompetenzen. Der zweite Schritt besteht aus einer Zusammenfassung bisher gesammelter Erfahrungen und derzeit ungelöster Probleme der Kompetenzentwicklung. So werden zunächst die Aktivitäten ausgewählter bi- und multilateraler Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit (OECD, GEF, UNDP, UNEP, GTZ) genauer betrachtet. Von besonderem Interesse sind in

diesem Zusammenhang jene Programme, die auf den Querschnittscharakter der Kompetenzentwicklung im Bereich der Klimapolitik eingehen und entsprechend unterschiedliche politische und gesellschaftliche Akteure integrieren. Dieser allgemeine Überblick wird durch empirische Erfahrungen im Rahmen einer längeren Fallstudie (Indonesien) sowie kürzeren Länderbeispielen (Ghana, Malawi, Südafrika, Uruguay) ergänzt.

Mit Blick auf die praktische Ausgestaltung der Kompetenzentwicklung bzw. die Bestimmung von erfolgversprechenden Ansatzpunkten und konkreten Maßnahmen reicht die Formulierung von Zielen oder die Bestimmung von Kompetenzdefiziten nicht aus. Vielmehr hängt die Umsetzung – und damit letztlich auch die Durchsetzungsfähigkeit von politischen Zielen – von der Interaktion einer Vielzahl von Faktoren ab. Zur Konzipierung von problemorientierten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen müssen demnach die Interessen der Akteure, ihre Beziehung zueinander, ihre Stellung im administrativen und politischen System sowie ihre spezifischen Handlungszwänge berücksichtigt werden. Jänicke und Weidner (2002) haben dazu ein analytisches Modell entwickelt, das fünf Elemente umfasst, mit deren Hilfe umweltpolitische Prozesse erklärt und auch die vorhandenen Kompetenzen beschrieben werden können. Diese fünf Determinanten sind:

Problemstruktur (Problemwahrnehmung durch Akteure und die Öffentlichkeit, Macht der Verursacher),

Situativer Kontext (kurzfristig veränderliche Ereignisse, die z. B. zu Veränderungen in der Herangehensweise an ein Umweltproblem führen wie Regierungswechsel, Wechselkursschocks oder auch Naturkatastrophen),

Systemische Handlungsbedingungen (Verwaltungsstruktur, Rechtssystem, Partizipationsmöglichkeiten, Wohlstandsniveau, Wirtschaftsleistung, vorhandene Umweltorganisationen und das Umweltbewusstsein in einem Land),

Akteure (beteiligte oder betroffene Akteure und ihre Reaktionen auf Umweltprobleme sowie deren Problemlösungskompetenz, Handlungsressourcen und spezifische Interessen) und

politische Strategien der Akteure (konkrete politische Strategien und Zielsetzungen sowie deren Instrumente im Hinblick auf das im Mittelpunkt stehende Umweltproblem).



### *Ergebnisse*

Die Bestandsaufnahme der Kompetenzentwicklungsansätze und Maßnahmen der bi- und multilateralen Durchführungsorganisationen zeigt, dass deren Konzepte auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Handelns ansetzen. Sie zielen nicht nur auf den Abbau von kurzfristigen Verwaltungsdefiziten, sondern auch auf den langfristig wirksamen Aufbau dauerhafter institutioneller Strukturen und Wissensressourcen. Dies gewährleistet, dass Regierungen und weitere relevante Akteure in Zukunft selbstständiger auf Probleme reagieren können.

Mit Blick auf die Problemstruktur ist es derzeit noch zu früh für eine Evaluation der Wirkungen bisheriger Kompetenzentwicklungsmaßnahmen, soweit es beispielsweise die Integration von Politikfeldern in Entwicklungsländern betrifft. Tatsächlich sind die meisten Länder noch dabei, ihre Kompetenzentwicklungsbedürfnisse zu identifizieren und entsprechende Evaluations-techniken zu entwickeln. Bisher haben sie noch kaum Maßnahmen ergriffen, die auf die Entwicklung integrierter Instrumente der Klimapolitik abzielen. Ebenso wenig konnten sie bisher die internationale Klimapolitik maßgeblich beeinflussen.

Der situative politische Kontext beeinflusst im Allgemeinen die Kompetenzentwicklung im Klimabereich, beispielsweise durch Personalentscheidungen und wirtschaftspolitische Prioritätensetzung. Im Hinblick auf die nun in Entwicklungsländern anstehenden Entscheidungen zur Gestaltung der Klimapolitik auf nationaler Ebene gewinnen, zusätzlich zu der bisher im Vordergrund stehenden Konzipierung von *Clean Development Mechanismen* (CDM)-Projekten, Anpassungsmaßnahmen verstärkt an Bedeutung.

Der Blick auf die systemischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern zeigt ein eindeutiges Defizit bei der Koordination und Kooperation von unterschiedlichen Akteuren. Dieses Manko tritt insbesondere bei der Informationsweitergabe an und Konsultation von relevanten Akteuren durch politische Entscheidungsträger während der Entwicklung politischer Maßnahmen zu Tage. Ein damit zusammenhängendes praktisches Problem ist der notorische Mangel an verwertbaren Daten, auf deren Grundlage politische, rechtliche und ökonomische Instrumente entwickelt werden sollten. Die Entwicklungsländer bedürfen dringend einer detaillierten Datenbasis in Bezug auf klimarelevante Emissionen, die Nutzung natürlicher Ressourcen

und der möglichen sozioökonomischen lokalen und nationalen Auswirkungen des Klimawandels.

Die Analyse bestätigt auch, dass viele verschiedene Akteure und deren Beziehungen untereinander die Umsetzung von klimapolitischen Maßnahmen beeinflussen. Die Ausgestaltung effektiver Kompetenzentwicklungsmaßnahmen und die Wirksamkeit ihrer Umsetzung hängt daher auch davon ab, ob das politische Mandat für die nationale Klimapolitik bei einer starken, durchsetzungsfähigen oder schwachen staatlichen Institution angesiedelt ist. Ein wichtiger Schritt für die Stärkung der nationalen Institutionen war beispielsweise die Einsetzung der *Designated National Authorities* (DNAs), deren Aufgabe in der Begleitung der nationalen CDM-Prozesse sowie der diesbezüglich notwendigen Koordination von Akteursnetzwerken liegt.

Die Analyse politischer Strategien als Bestimmungsfaktor für Kompetenzbedürfnisse hängt mit der Evaluation der Problemstruktur zusammen. Da viele Länder derzeit noch ihre potenziellen Kompetenzentwicklungsbedürfnisse erheben, hat die Frage der politischen Strategie effektiver Kompetenzentwicklung noch keine vorrangige Rolle gespielt. Aber die Gesamtschau der Aktivitäten und praktischen Erfahrungen zeigt, wie wichtig die Auswertung der bisherigen Ergebnisse im Bereich der Kompetenzentwicklung für die Ausgestaltung zukünftiger Maßnahmen in diesem Bereich ist. Denn auf der Politikebene können nationale Kompetenzevaluationen sowie Vorschläge zur Kompetenzentwicklung als strategisches Planungsinstrument für eine effektivere institutionelle Struktur zur Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen genutzt werden.

### *Handlungsempfehlungen*

Aus der Bestandsaufnahme ergibt sich eine ganze Reihe von konkreten Handlungsempfehlungen. Mit einer Ausnahme beziehen sie sich auf die oben genannten analytischen Kategorien. Nicht berücksichtigt wird der situative Kontext, da sich dieser auf kurzfristige, schwer absehbare Veränderungen bezieht, die durch klimapolitische Kompetenzentwicklungsmaßnahmen ohnehin nicht zu beeinflussen sind.

### *Problemstruktur*

**Auswertung von NAPAs und NCSAs:** Die derzeit von den Ländern durchgeführten *National Capacity Self Assessments* (NCSAs) und *National Adaptation Programmes of Action* (NAPAs) sollten mit Blick auf die Konkretisierung eines strategischen Zugangs zu festgestellten CD-Bedürfnissen ausgewertet werden (etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit ein integrativer Ansatz notwendig ist und konzipiert wird, inwieweit der Ausbau bzw. die Nutzung von Netzwerkstrukturen ein adäquates Instrument ist, welche Bedürfnisse im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel formuliert werden). NCSAs und NAPAs sollten als grundlegendes Instrument zur Konzipierung eines integrativen, langfristig angelegten CD-Prozesses betrachtet und als solches auch eingesetzt werden. Somit können diese Programme auch als strategisches Instrument zur Verbesserung der klimapolitischen Steuerungsfähigkeit genutzt werden, nicht zuletzt, indem sie die Bedürfnisse der betroffenen Länder klar formulieren und potenzielle Konflikte über Kompetenzen und Ressourcen ansprechen. Wichtig ist, dass in diesen Berichten CD-Bedürfnisse konkret benannt werden und auf ressort- und sektorübergreifende Kooperations- und Koordinationsbedürfnisse eingehen. NCSAs und NAPAs mit Vorbildcharakter sollten anderen Entwicklungsländern, die diese Prozesse noch nicht begonnen oder abgeschlossen haben, als *best practice*-Beispiele zur Verfügung gestellt werden. Das BMZ sollte in seiner Funktion als Mitglied in den Steuerungsgremien der GEF auf eine entsprechend frühzeitige systematische Auswertung und Begleitung der NCSAs und NAPAs drängen bzw. seine Partnerländer dazu anregen, ihre Erfahrungen bei der Erstellung und Umsetzung dieser Programme in die internationalen Gremien einzubringen. So könnte gewährleistet werden, dass das CD-Potenzial dieser Programme genutzt wird.

**NCs als strategische Chance:** Die Erstellung von *National Communications* (NC) ist an sich schon ein wichtiges Element des CD, da sie häufig die erste Gelegenheit darstellen, bei der sich Regierungen systematisch mit dem klimapolitischen Status quo und zukünftigen Herausforderungen auseinandersetzen müssen. Zudem haben sie eine große potenzielle Multiplikatorfunktion bei der Kommunikation des Klimaproblems in alle politischen und gesellschaftlichen Teilbereiche hinein. Es sollte deshalb sichergestellt werden, dass dieser Prozess verstetigt wird, indem der Zeitabstand zwischen dem ersten und zweiten nationalen Bericht nicht zu groß ist. Ansonsten

nimmt die Gefahr zu, dass die Impulse für die Weiterentwicklung der nationalen Klimaschutzpolitik wirkungslos verpuffen, weil Netzwerke wieder zerfallen und der Handlungsdruck sowie verlässliche konzeptionelle Grundlagen fehlen. So ist die Datengrundlage der meisten nationalen Berichte von Non-Annex-I-Ländern veraltet und unvollständig. Häufig existieren auch keine verlässlichen Daten zu den Emissionen der einzelnen Wirtschaftssektoren oder zu den potenziellen Auswirkungen des Klimawandels. Da sich während der *Conference of the Parties* (COP) zeigte, dass die NCs eher als Pflicht denn als positiv nutzbares Planungsinstrument verstanden werden, sollte das BMZ im Rahmen seines spezifischen Mandats in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und den europäischen Partnern in der UNFCCC und im Rahmen der bi- und multilateralen EZ daraufhin arbeiten, dass die Partnerländer die NCs als strategische Chance verstehen und die nationalen Akteure es als solche nutzen. So könnte der Anreiz für eine regelmäßige Aktualisierung geschaffen werden. Dabei sollte auch darauf hingewiesen werden, dass diese Berichte konkret auf bestehende Kapazitätsdefizite eingehen und, wenn möglich, adäquate Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung vorschlagen sollten. Während COP 10 wurde darauf hingewiesen, dass NCs in Zukunft auch stärker auf Fragen der Anfälligkeit und Anpassung eingehen sollen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, welche Möglichkeiten die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat, um in Kooperation mit UNDP und Weltbank die Erstellung des zweiten nationalen Berichts in den Schwerpunktländern der deutschen EZ zu unterstützen.

### *Systemische Handlungsbedingungen*

**Einbindung nationaler Akteure in den internationalen Prozess:** In vielen Fällen spiegelt sich die Schwäche der nationalen Klimaschutzpolitiken in Entwicklungsländern in der Schwäche der nationalen Umweltbehörden. Schwäche heißt in diesem Fall nicht nur geringe personelle und finanzielle Ressourcen, sondern zielt speziell auf den Mangel an Informationen über aktuelle Fragen und Problematiken im Rahmen der Verhandlungen der UNFCCC und die daraus folgende Hilflosigkeit, diese Themen in einen nationalen politischen Diskurs und Entscheidungsprozess zu überführen. Die zuständigen Behörden müssen zunächst in die Lage versetzt werden, die

politische Agenda zu beeinflussen. Dies kann erreicht werden, indem sie kontinuierlich an den internationalen Verhandlungsprozessen teilnehmen, federführend an der Organisation von Vorbereitungstreffen beteiligt sind und Informations- und Sondierungsgespräche für und mit *Stakeholdern* führen. Dies dient einerseits dem Prozess nationaler Interessenformulierung, damit Interessen besser in die internationalen Verhandlungen eingebracht werden können. Andererseits ist die so erarbeitete Klimaschutzagenda eine Grundvoraussetzung für ihre effektive Umsetzung. Gestärkte Verhandlungskapazität kann gleichzeitig zur Bildung und Stärkung von Netzwerken mit politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren beitragen, die im Idealfall neben einer kooperativeren Problembearbeitung mittelfristig das Entstehen einer neuen politischen Kultur unterstützen. Im Ergebnis kann dies zumindest in diesem Problemfeld zu einer transparenteren und so weit wie möglich partizipativen Entscheidungsfindung beitragen. Das BMZ könnte die positiven Erfahrungen mit dem GTZ-Institutionenprojekt in Indonesien in die UNFCCC-CD-Evaluierung und den hierfür bis Februar 2006 abzuschließenden *stock taking*-Prozess einbringen und überprüfen, inwieweit das indonesische Modell in den anderen Schwerpunktländern der deutschen EZ übernommen werden kann.

**Konkrete CD-Bedürfnisse stärker in Vordergrund rücken:** In zukünftigen nationalen Klimaberichten sollten die CD-Bedürfnisse stärker systematisch und nicht nur im Kontext von öffentlicher Bewusstseinsbildung (Art. 6 UNFCCC) berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere relevant, nachdem, wie auch COP 10 verdeutlicht hat, die Anpassungsanforderungen an den Klimawandel immer größere Bedeutung erlangen. Die Klimaberichte sollten deutlich machen, welche Kapazitäten in den einzelnen politischen Ressorts und Sektoren vorhanden sind, was an zusätzlicher Kompetenzentwicklung benötigt wird und wie dabei vorgegangen werden soll. In manchen Fällen können diese Aspekte aus den NCSAs und NAPAs abgeleitet oder weiterentwickelt werden.

**Kommunikation über Klimawandel intensivieren:** Der empfohlene kooperative Ansatz durch eine verstetigte interministerielle Abstimmung unter Einbeziehung anderer wichtiger Interessengruppen stärkt nicht nur die Position der Umwelt- und Klimaschutzbehörden. Die Etablierung eines dauerhaften Kommunikationsprozesses zwischen den *Stakeholdern* ist auch unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Partizipation und Transparenz auf-

grund der gesamtgesellschaftlichen Dimension der Klimaproblematik wichtig. Außerdem zeigen erste Erfahrungen beim CDM-Prozess, dass die Erfolgsaussichten entsprechender Klimaschutzprojekte ohne die direkte Beteiligung gesellschaftlicher und privater Akteure gering sind. Zudem müssen die Kommunikationsprozesse zur öffentlichen Bewusstseinsbildung über Gefahren und Auswirkungen des Klimawandels auf substaatlicher Ebene ausgebaut werden, um *bottom up*-Prozesse der Interessensbildung in der Klimaschutzpolitik zu fördern. In diesem Zusammenhang sollte das BMZ prüfen, wie derzeit laufende Aktivitäten wie beispielsweise Informationsveranstaltungen und Dialogprozesse sinnvoll ausgebaut und weitere Informationsmedien (z. B. Radio) stärker eingebunden werden können.

**Verbesserung der Kommunikation zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen:** Neben der bereits angesprochenen notwendigen Verbesserung der Datenbasis ist es vor allem erforderlich, den Informationsfluss – und die politische Koordination zwischen den oberen und unteren Verwaltungsebenen, den zentralen und regionalen/kommunalen Regierungsinstanzen sowie zwischen den Ressorts zu verbessern. Eine bessere Verzahnung kann ggf. auch im Zuge der ersten Erfahrungen mit der Durchführung von CDM-Projekten erzielt werden. Durch einen dauerhaften Kommunikationsprozess wird die Umsetzung von Projekten und die Analyse von Erfahrungen erleichtert und beschleunigt. Das BMZ sollte in seiner Funktion als Mitglied der Steuerungsgremien multilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen, dass die geförderten CD-Projekte verstärkt diesen Aspekt berücksichtigen. Ebenso sollte das BMZ prüfen, in welcher Weise die in den Schwerpunktländern der deutschen EZ durchgeführten CD-Maßnahmen diesen Aspekt stärker berücksichtigen könnten.

#### *Akteure und Akteursbeziehungen*

**Sicherung institutioneller Kontinuität und Netzwerkbildung:** Ein wesentlicher Faktor, der direkt mit der Verbesserung der Steuerungsfähigkeit zusammenhängt, ist die Herstellung von personeller und institutioneller Kontinuität in der Klima- und Ressourcenschutzpolitik in Entwicklungsländern. Während personelle Kontinuität unter Umständen stark von übergeordneten Faktoren abhängt, kann zumindest institutionelle Kontinuität durch eine Reihe von Verfahren verstärkt werden. Das Umweltministerium bzw. die für die Klimaschutzpolitik zuständigen Behörden können beispielsweise

regelmäßige Konsultationstreffen mit relevanten *Stakeholdern* und Vertretern anderer Regierungsbehörden veranstalten, bei denen sie ihre Ziele und geplanten Maßnahmen vorstellen und diskutieren. Die so unterstützte Netzwerkbildung unter engagierten Akteuren kann ggf. politischen Druck erzeugen, falls die politische oder personelle Kontinuität in der Klimaschutzpolitik gefährdet ist. Konkret bedeutet dies die Einbeziehung von einheimischen NROs und Wirtschaftsvertretern, die die Ziele der internationalen Klimapolitik unterstützen. Diesbezüglich ist auch die Multiplikatorenfunktion dieser Akteure bei der Informationsverbreitung, Aufklärung über Klimawandel und der Schaffung eines kritischen öffentlichen Bewusstseins zu beachten. Diese Empfehlung stützt sich auf die in Indonesien beobachteten erfolgreichen Entwicklungen, beispielsweise im Zusammenhang der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und des Aufbaus einer DNA. Entsprechend sollte das BMZ prüfen, inwieweit diese Strategien in den anderen Schwerpunktländern der deutschen EZ durch GTZ-Vorhaben unterstützt werden können.

**Konkrete nationale Ziele für CD definieren:** Die *multi stakeholder*-Prozesse auf nationaler Ebene müssen auch zur genaueren Definition bzw. Konzeption von Ansätzen für effektives CD genutzt werden. Zentral ist hierbei die Festlegung konkreter Ziele und Maßnahmen zu deren Erreichung. Im Idealfall sollten dabei auch Kriterien oder Indikatoren zur Bewertung des Erfolgs der nationalen Maßnahmen und Ziele entwickelt werden. Aufgrund der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Non-Annex-I-Ländern erscheint es sinnvoll, die Festlegung allgemeiner oder internationaler Kriterien, wie beispielsweise jene im Rahmen der UNFCCC entwickelten Effektivitätsindikatoren, zurückzustellen. Stattdessen sollten Maßstäbe angelegt werden, bei deren Entwicklung einheimische Akteure mitgewirkt haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Vorgehensweise auch die Verbundenheit der Akteure mit den Zielen sowie ihre Unterstützung für den Gesamtprozess erhöht. Im Sinne eines positiven Impulses oder einer Hilfestellung könnte jedoch eine Fortschrittsanalyse jener Länder durchgeführt werden, die schon in ihren ersten nationalen Berichten relativ ausführlich und differenziert auf CD-Bedürfnisse und -Maßnahmen eingegangen sind. Eine Analyse, inwiefern diese Länder CD-Bedürfnisse und -Maßnahmen in der Zwischenzeit politisch bearbeitet haben und welche Schwierigkeiten sich dabei ergaben, kann als eine Grundlage für die Entwicklung von ziel- und maßnahmenorientierten CD-Entwicklungsansätzen auf nationaler Ebene dienen. Das BMZ sollte prüfen, ob und gegebenenfalls welche Partnerländer eine solche Ana-

lyse durchführen können, nicht zuletzt um ihre Ergebnisse in den 2006 abzuschließenden *stock taking*-Prozess einzuspeisen.

**Kapazitätsaufbau in den internationalen Durchführungsorganisationen:** Da die identifizierten Handlungsempfehlungen unmittelbar auf die Aktivitäten der multi- und bilateralen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit durchschlagen, ist auch zu prüfen, ob die Kapazitäten zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben bei diesen Akteuren ausreichen. Beispielsweise konnten bei der Projektbewilligung und Durchführung von NAPAs und NCSAs erhebliche Verzögerungen festgestellt werden. Deshalb sollte analysiert werden, inwieweit Kapazitätsdefizite auf internationaler Ebene bei der Projektbewilligung und bei der Projektbegleitung vorliegen, da dies in dem einen oder anderen Fall die ergebnisorientierte Durchführung gefährden kann. Das BMZ könnte zu diesem Zweck entweder entsprechende Berichte von den relevanten Organisationen erbitten oder selbst eine Analyse über den Kapazitätsbedarf der multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit erstellen.

**Zentrale Institution für Anpassung auf nationaler Ebene schaffen:** Um den immer bedeutenderen Bereich der Anpassungsmaßnahmen mit seinem stark übergreifenden Charakter im Sinne der CD nutzbar zu machen, kann aus den Erfahrungen der CDM gelernt und ein Ansatz der Bildung von „Anpassungs-DNAs“ verfolgt werden. Die DNAs für CDM zeigen die Beförderung von *multi stakeholder*-Prozessen und können zudem dazu beitragen, verschiedene Ressorts mit dem Klimaschutz vertraut zu machen. Diese Überlegung wäre vor allem für jene Länder relevant, die aufgrund ihrer spezifischen Voraussetzungen nicht im CDM-Bereich aktiv sind. Diese Option könnte im Rahmen eines Pilotprojektes in einem daran interessierten Partnerland getestet werden.

### *Politische Strategien*

**Neue Finanzierungskonzepte für Anpassung entwickeln:** Durch den übergreifenden Charakter von Anpassungsmaßnahmen, die nicht nur rein klimapolitisch bedeutend sind, sondern u. a. auch Fragen der Armutsbekämpfung, der ländlichen Entwicklung und des Katastrophenschutzes betreffen, besteht die große Herausforderung darin, entsprechende Anpassungsprojekte zu konzipieren und Co-Finanzierungskonzepte zu entwerfen,



die auch die Partnerländer überzeugen und dort ggf. bestehende Vorbehalte abbauen. Hierfür könnten etwa die entwickelten NAPAs auf Projektvorschläge hin geprüft werden, die dem Charakter nach stark in andere Sektoren hineinreichen und als Pilotprojekte für einen integrierten Politikansatz dienen können. Die Realisierung könnte belegen, dass für die Empfängerländer ein solches Vorgehen einen deutlichen Mehrwert bringt. Dies steigert die Akzeptanz von CD-Maßnahmen, da dazu beigetragen wird, die in den Ländern bestehenden (hohen) Erwartungen hinsichtlich der NAPA-Umsetzung so weit wie möglich zu bedienen und gleichzeitig den Mehrwert von CD-förderlichen Projekten zu demonstrieren.

**Vermeidung von unproduktiven Parallelaktivitäten:** Auch wenn die Zentralisierung und Beschleunigung der Zusage finanzieller Mittel für CD sowie die zweiten nationalen Berichte durch die GEF zu begrüßen sind, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass parallele Prozesse der Kapazitätsevaluierung zu Synergien führen. Dieser Hinweis bezieht sich in erster Linie auf die Kapazitätsevaluierungen im Kontext der beschleunigten Finanzierung von nationalen Berichten und den NCSAs, deren Ergebnisse – und gegebenenfalls auch deren Konsultationsverfahren – zusammengeführt werden sollten. Falls in einem Land beide Projekte (Kapazitätsevaluierung im Zuge der Erstellung einer nationalen Mitteilung und NCSA) durchgeführt werden, könnte durch eine entsprechende Koordination ein integrativer Ansatz in der Klimapolitik gewährleistet werden. Das BMZ sollte von der GEF und den anderen relevanten Organisationen um Auskunft über den gegenwärtigen Stand der Umsetzung bei den jeweiligen Projekten nachsuchen. Dabei muss speziell auf die Koordination der Verfahren und die Integration der Ergebnisse in die nationalen Berichte und CD-Projekte eingegangen werden. Außerdem sollte darauf geachtet werden, die Kompetenzentwicklungsmaßnahmen der deutschen bilateralen Vorhaben zur Unterstützung der Umsetzung der VN-Konventionen in Entwicklungsländern stärker als bisher zu koordinieren.

**Vertrauensbildung durch stärkere Integration in Evaluierungsprozess:** Für den zukünftigen UNFCCC-getragenen Evaluierungsprozess bedeutet dies, dass er stärker auf die Bedürfnisse und ausdrücklich auf die von den Entwicklungsländern geäußerten Bedenken hinsichtlich der bislang lancierten Evaluierungskriterien eingehen muss. Missverständnisse über die Ziele des Evaluierungsprozesses haben offensichtlich ein gewisses Misstrauen

hervorgerufen. Einige Länder scheinen zu befürchten, dass Ergebnisse einer Evaluierung zu Ländervergleichen herangezogen werden, die dann wiederum zu Auflagen für jene führen könnten, die bestimmte Vorgaben nicht erreicht haben. Die betroffenen Länder sollten demnach stärker in die Indikatoren- oder Zielentwicklung einbezogen werden. D. h. es sollten mit ihnen Verfahren und Prozesse konzipiert werden, die die Gestaltung eines Evaluierungsprozesses ermöglichen, der weniger den Charakter einer „Benotung“ als den einer Feststellung von CD-Bedürfnissen, Ermittlung von *best practices* und notwendigen Unterstützungsmaßnahmen erhält. Das BMZ könnte eine entsprechende Reorientierung des UNFCCC-getragenen Evaluierungsansatzes im Rahmen des *stock taking*-Prozesses und zukünftiger Verhandlungen anregen (in Abstimmung mit den europäischen Partnern). Die Fortschrittsanalyse bereits geäußerter CD-Bedürfnisse einzelner Länder könnte das BMZ in Eigenregie durchführen, um daraus weitere konkrete Anregungen hinsichtlich Maßnahmen und Indikatoren für den Verhandlungsprozess in der UNFCCC sowie die Begleitung der NCSAs und NAPAs zu ziehen.

**Integration und mainstreaming fördern:** Für den zukünftigen UNFCCC-getragenen Evaluierungsprozess können von deutscher Seite – z. B. als Eingabe bis zum Februar 2006, aber auch als Beitrag für die vom Klimasekretariat zu erstellende „*best practice*-Sammlung“ – Erfahrungen aus der klimapolitischen Zusammenarbeit mit Partner- oder Schwerpunktländern eingebracht werden, die dem Beispiel des integrativen und umfassenden CD entsprechen. Dieses Vorgehen bietet sich auch zur besseren Kommunikation der Vorteile eines CD-Ansatzes an, der den Anforderungen der Politikintegration genügen soll. Anhand konkreter Beispiele können die Vorteile herausgestellt und von den Partnerländern selbst in den internationalen Prozess eingebracht werden. Dieses Vorgehen ist langfristig vielversprechender, um dieses Konzept international zu verankern, als die gegenwärtige Aussicht, einzelne Abschnitte in Entscheidungen unterzubringen. Diese Ansätze schließen sich dabei nicht aus, sondern ergänzen sich.

**Öffentliches Bewusstsein in Entwicklungsländern schaffen:** Um die öffentliche Bewusstseinsbildung und den politischen Handlungsdruck durch gesellschaftliche Kräfte zu erhöhen, ist es notwendig, die sozioökonomischen und sozioökologischen Werthaltungen der Bevölkerungen eingehender zu analysieren. Dadurch lassen sich unter Umständen geeignete Ansatzpunkte für die Mobilisierung der Bevölkerung finden und ggf. Hürden bei

Umsetzungsdefiziten identifizieren. Da es sich bei diesem Aspekt um eine relativ neue bzw. noch kaum bearbeitete Problemstellung handelt, kann das BMZ ein Vorhaben konzipieren, das diese Aspekte so aufarbeitet, dass konkrete Projekte entwickelt werden können. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob sich das BMZ bei der Entwicklung und Nutzung des vereinbarten UNFCCC-*information clearinghouse* zu Art. 6 besonders engagiert. Als weitere Möglichkeit bietet sich an, dass das BMZ wiederum über die Steuerungsgremien multilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit versucht, Diskussionen zu diesem Thema dahin gehend anzustoßen, dass mehr Aktivitäten zur Stärkung des Problembewusstseins durchgeführt werden.

## 1 Hintergrund und Zielsetzung des Projektes

Für alle Staaten stellt die Teilnahme an Prozessen der globalen Umweltpolitik eine besondere Herausforderung dar: Sie müssen nationale Interessen für den internationalen Diskussions- und Verhandlungsprozess formulieren und ins Verhältnis zu globalen Interessen setzen. Zudem ist es notwendig, den internationalen Diskurs in die Sprache nationaler Werte, Ziele und Interessen zu übersetzen. Gleichzeitig müssen unterschiedliche Wissenspools auf nationaler Ebene mobilisiert bzw. geschaffen werden, um das für eine aktive Teilnahme an internationalen Verhandlungsprozessen notwendige Know-how zu sammeln und in der Folge auch nationale Umsetzungsmaßnahmen konzipieren zu können. In diesem Prozess müssen alle relevanten nationalen Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingebunden werden, damit die Umsetzung dieser Maßnahmen den notwendigen Rückhalt in der Gesellschaft aufweist und somit effektiv gestaltet werden kann. Die generelle Vorgabe, das Wirtschaftswachstum voranzutreiben, ohne die natürliche Ressourcenbasis, auf der das Wachstum aufbaut, unwiederbringlich zu zerstören, stellt jedoch die meisten Entwicklungsländer vor erhebliche Probleme. Gleichzeitig geben diese internationalen Politikprozesse aber wichtige Impulse zum Aufbau von institutionellen Strukturen und Prozessen, die in vielen Ländern auch gesamtgesellschaftlich wichtige Vorgänge des *nation building* unterstützen. Vielfach sind die für die Umsetzung von globaler Umweltpolitik essenziellen institutionellen Prozesse und Strukturen der politischen Koordination in Entwicklungsländern noch unterentwickelt (Weltbank 2003a).

Gerade im Rahmen der internationalen Klimaschutzpolitik zeigt sich, welche hohen Anforderungen komplexe Umweltprobleme an Regierungen stellen, deren Lösung bzw. Verringerung nur durch eine Kombination von teilweise technologisch anspruchsvollen und administrativ aufwändigen Prozessen vorangetrieben werden können. Die Umsetzung internationaler Klimaschutzmaßnahmen erfordert zudem ein intersektorales und ressortübergreifendes Vorgehen. Viele Entwicklungsländer stehen demnach vor einer mehrfachen Herausforderung: Erstens müssen sie detailliert analysieren, welche nationalen Klimapolitiken und zusätzlichen Verwaltungsstrukturen für deren Umsetzung benötigt werden. Zweitens sollen sie gleichzeitig bereits Maßnahmen mit internationalen Dimensionen (z. B. CDM, Bildung von Verhandlungsallianzen) initiieren, die auf diesen (noch) nicht verfügbaren nationalen Strukturen aufbauen.

In dieser Studie wird im Allgemeinen der Begriff *Capacity Development* (Kompetenzentwicklung) im Gegensatz zu dem häufig gebrauchten *Capacity Building* gebraucht. Der Begriff Kompetenzentwicklung steht für den hier im Mittelpunkt stehenden langfristig angelegten Prozess einer kontinuierlichen, dauerhaften und Sektor übergreifenden Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Entwicklungsländern.<sup>1</sup> Dieser Prozesscharakter von institutionell-organisatorischem Lernen wird eher in dem Begriff des *Capacity Development* widergespiegelt als in dem des *Capacity Building*. Häufig werden diese Begriffe wechselseitig gebraucht, obwohl *Capacity Building* gegenüber *Capacity Development* einen engeren Fokus verfolgt. Inzwischen wird in der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt der Begriff des *Capacity Development* verwandt, weil er nach Meinung der Experten eher auf einen dynamischen und endogenen Lernprozess auf der Grundlage bestehender Strukturen abzielt, während Kapazitätsaufbau vielmehr für die Schaffung von etwas Neuem steht, das von externen Akteuren forciert wird (UNDP / GEF 2003a, 11). In der Realität sind die Grenzen zwischen diesen Konzepten jedoch fließend. Mittlerweile orientieren sich dennoch fast alle multi- und bilateralen Durchführungsorganisationen an dem Konzept des *Capacity Development*.<sup>2</sup> Insbesondere für den Bereich der Klimapolitik ist dies sinnvoll, denn dem Klimawandel kann aufgrund seiner vielfältigen Ursachen und Wirkungen nur mit ausdifferenzierten Konzepten begegnet werden, die auf den bestehenden Strukturen aufbauen und von allen beteiligten Akteuren mitgestaltet werden. Schließlich geht es nicht nur um den Aufbau von technischen, finanziellen, administrativen und personellen Kapazitäten, sondern um die dauerhafte Verankerung von institutionalisierten Prozessen und kooperativen Strukturen in nationalen politischen Systemen.

Durch Maßnahmen des *Capacity Development* (CD) bzw. der Kompetenzentwicklung, sollen Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, diesen Herausforderungen zu begegnen. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass die politischen und gesellschaftlichen Akteure in diesen Ländern ihren Kompetenzbedarf im Wesentlichen selbst ermitteln und entsprechende konkrete Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung formulieren. Da dies häufig neue oder umfassende Prozesse des Meinungsaustausches, der Koordination sowie der

---

1 Siehe auch Kapitel 2.

2 Wenn jedoch im Kontext der betrachteten Maßnahmen explizit von *Capacity Building* gesprochen wird, beispielsweise im Zusammenhang der UNFCCC-Evaluierung des Kapazitätsaufbaus, dann wird in diesem Bericht dieser Begriff beibehalten.

Kooperation der unterschiedlichen Akteure beinhaltet, spielt die Kompetenzentwicklung im umweltpolitischen Kontext immer auch eine wichtige gesellschaftspolitische Rolle. Multilaterale und bilaterale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen sie dabei, indem sie Finanzmittel und technisches Know-how zur Verfügung stellen. Schon seit geraumer Zeit sind CD-Maßnahmen ein integraler Bestandteil ihrer Programme und Maßnahmen. Im Rahmen der globalen Umweltfazilität (GEF) und der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) wurden für die Umsetzung solcher Aufgaben in Entwicklungsländern Förderschwerpunkte und Fonds zur Kompetenzentwicklung geschaffen, um die aktive Teilnahme dieser Länder an Prozessen der internationalen Klimapolitik zu ermöglichen. Darüber hinaus hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Rahmen von GTZ-Programmen gezielt zum Aufbau klimapolitischer Kompetenzen in Entwicklungsländern beigetragen.

## 1.1 Leitfrage und Ziel der Studie

Die zentrale Fragestellung der Studie lautet, inwieweit die Fähigkeit von Entwicklungsländern, Klimapolitik zu steuern und umzusetzen, durch Maßnahmen der Kompetenzentwicklung verbessert worden ist. Dafür wurde eine Bestandsaufnahme der CD-Maßnahmen im Rahmen der UNFCCC und des Klimasektorvorhabens der GTZ erstellt. Daran schließt sich die Frage an, welche Kompetenzen schon bestehen und welche Aufgaben in diesem Bereich noch anstehen, um die klimapolitischen Kompetenzen sowie die Steuerungsfähigkeit zu verbessern.

Ziel der Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Kompetenzentwicklungsansätze im Rahmen der UNFCCC ist, zu prüfen, inwiefern diese Ansätze die eingangs skizzierte strategische Dimension der umweltpolitischen Kompetenzentwicklung widerspiegeln. Diese Gesamtschau entspricht einem allgemeinen – wenn auch nicht einem allumfassenden - Statusreport, der auch die Ergebnisse der Evaluation von *Capacity Building*-Maßnahmen der UNFCCC (UNFCCC 2004a) berücksichtigt.<sup>3</sup> Sie steht aber nicht in direktem Zusammenhang mit der internen UNFCCC-Evaluation, die Ende 2004 während der 10. Vertragsstaatenkonferenz abgeschlossen werden soll, wenngleich dieser

---

3 Im offiziellen Sprachgebrauch der UNFCCC wird im Allgemeinen der Begriff *Capacity Building* anstatt *Capacity Development* gebraucht.

Prozess auch im Rahmen der Untersuchung aufgegriffen wird. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme werden für das BMZ konkrete Empfehlungen dahin gehend formuliert, wie die vorhandenen Ansätze und Instrumente verbessert werden können, um größere Fortschritte bei der strategischen klimapolitischen Kompetenzentwicklung in Entwicklungsländern zu erzielen. Diese Empfehlungen beziehen sich auf die zukünftige Schwerpunktsetzung bei Kompetenzentwicklungsmaßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik. Gleichzeitig gehen sie aber auch darauf ein, wie die UNFCCC-interne Diskussion über Kompetenzentwicklung in Zukunft zielorientierter gestaltet werden kann.

## 1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Studie

Um einschätzen zu können, ob und inwieweit bestehende Kompetenzentwicklungs-Konzepte und bisherige Maßnahmen die klimapolitische Steuerungsfähigkeit verbessert haben, wird im Folgenden eine vorläufige Bestandsaufnahme der verschiedenen Ansätze, Maßnahmen und Erfahrungen im Bereich der Kompetenzentwicklung vorgestellt. Die vorliegende Studie folgt keiner engen Definition von Kompetenzentwicklung, da letztlich alle Maßnahmen, die die Entwicklungsländer beim Klimaschutz und bei der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels unterstützen, zumindest als Beitrag zu Kompetenzentwicklung gewertet werden können.

Die Bestandsaufnahme der Kompetenzentwicklungsansätze und Maßnahmen der bi- und multilateralen Geberorganisationen beruht auf einer *desk study* (Kapitel 4). Diese Organisationen entwickelten detaillierte Konzepte zur Kompetenzentwicklung, die auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Handelns ansetzen. Sie zielen nicht nur auf den Abbau von kurzfristigen Verwaltungsdefiziten, sondern auf den langfristig wirksamen Aufbau dauerhafter institutioneller Strukturen und Wissensressourcen, um sicher zu stellen, dass Regierungen und weitere relevante Akteure in Zukunft selbstständiger auf Probleme reagieren können. Bei der Ausarbeitung dieser Konzepte hat sich herausgestellt, dass die Berücksichtigung von kulturellen und politischen Werten sowie spezifischen Traditionen politischer und gesellschaftlicher Entscheidungsstrukturen in den betreffenden Ländern ein wesentliches Element effektiver Kompetenzentwicklungsmaßnahmen darstellt.

Den Ausgangspunkt und Gradmesser für die Bestandsaufnahme bildet das in Kapitel 2 vorgestellte Konzept des *Capacity Development in the Environment*

(CDE) der OECD, das Mitte der 1990er Jahre den ersten allgemeinen systematischen Ansatz zur umweltpolitischen Kompetenzentwicklung in Entwicklungsländern lieferte. Das OECD-Modell dient aufgrund seiner idealtypischen Art gleichzeitig als Bewertungsmaßstab für die Konzepte und Maßnahmen von UNDP, GEF, UNEP und GTZ.<sup>4</sup> Die unterschiedlichen politischen Dimensionen und Erfolgsbedingungen der Kompetenzentwicklung werden mit Hilfe des von Jänicke und Weidner (2002) entwickelten Ansatzes zur Bestimmung der umweltpolitischen Handlungsbedingungen beleuchtet. Dieses Analysemodell ermöglicht es, die unterschiedlichen Einflussfaktoren (u. a. Komplexität des umweltpolitischen Problems, politische Rahmenbedingungen, Interessen unterschiedlicher Akteure) systematisch zu beschreiben und daraus das Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Handlungsbedingungen abzuleiten. Die Kompetenzentwicklungs-Konzepte werden dann entsprechend anhand konkreter Erfahrungen mit Kompetenzentwicklung auf Länder- und Projektebene überprüft. Das heißt, den konzeptionellen Modellen werden erste empirische Erfahrungen mit Kompetenzentwicklung im klimapolitischen Kontext gegenübergestellt, um besser einschätzen zu können, welche Maßnahmen bisher in diesem Bereich durchgeführt wurden.

In Kapitel 3 werden zunächst die Kompetenzentwicklungsaktivitäten im Rahmen der UNFCCC dargestellt. Die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll sowie die laufenden Verhandlungen geben den politischen Rahmen für alle klimarelevanten CD-Maßnahmen vor. Teilweise gehen auch die Berichte der Vertragsparteien zu ihren Treibhausgas (THG)-Emissionen und den Ursachen und voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels (*National Communications*) auf den Bedarf an kompetenzentwickelnden Maßnahmen ein bzw. stellen dar, was in diesem Bereich bereits unternommen wurde. Parallel lief von 2003 bis Ende 2004 ein interner Evaluierungsprozess der Kompetenzentwicklungsaktivitäten, der im Rahmen der UNFCCC initiiert wurde und bis Ende 2004 abgeschlossen werden sollte. Der Hintergrund und die Ergebnisse dieses Berichtes und seine Stellung in den Verhandlungen werden in Kapitel 3 ebenso dargestellt wie Grundtendenzen der Kompetenzentwicklung in einzelnen einschlägigen Bereichen der internationalen Klimapolitik.

Das vierte Kapitel fasst kurz die konkreten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen und Erfahrungen der internationalen Durchführungsorganisationen zu-

---

4 Entsprechend dem Auftrag des BMZ in Bezug auf bilaterale Organisationen wird im Rahmen dieser Untersuchung nur der GTZ-Ansatz berücksichtigt.



sammen. Dabei werden insbesondere die unterschiedlichen Instrumente zur Kompetenzentwicklung im Kontext der Klimapolitik dargestellt sowie, soweit vorhanden, die Ergebnisse länderübergreifender Evaluationen zu den bisherigen Erfahrungen mit Kompetenzentwicklung vorgestellt.

Die empirisch orientierte Bestandsaufnahme wird im fünften Kapitel durch eine Fallstudie über die Kompetenzentwicklungsaktivitäten in Indonesien komplettiert. Dieses Land ist als Beispiel interessant, weil es sich um ein großes, wirtschaftlich dynamisches Entwicklungsland handelt, das aufgrund seines Potenzials für Emissionsreduktionen einen thematisch breit gefächerten Bedarf an Kompetenzentwicklung hat. Dieser reicht von der Anpassung an den Klimawandel über die Teilnahme an den internationalen Instrumenten zur Emissionsreduktion bis hin zum Ausbau erneuerbarer Energien als festem Bestandteil der indonesischen Energiepolitik. Auch wenn Indonesien aufgrund der zunehmenden Differenzierung zwischen den einzelnen Entwicklungsländern nicht als ein „typisches“ Beispiel für alle Länder gelten kann, lassen sich aus dieser Fallstudie trotzdem wertvolle Erkenntnisse über Probleme, Lücken und Vorgehensweisen für ein sehr breites Spektrum an notwendigen Kompetenzentwicklungsmaßnahmen ziehen. Die in Kapitel 6 dargestellten kürzeren Länderbeispiele (Ghana, Malawi, Südafrika, Uruguay) tragen dazu bei, diese Erkenntnisse zu ergänzen und die Bandbreite der Fortschritte und Ansätze des CD zu dokumentieren.

Die Bewertung des derzeitigen Stands der Kompetenzentwicklungsaktivitäten wird dann in Kapitel 7 auf der Grundlage der Kriterien vorgenommen, die sich einerseits aus der Zielsetzung des CDE-Ansatzes und den Kontextfaktoren für erfolgreiche umweltpolitische Kompetenzentwicklung und andererseits aus den empirischen Erfahrungen ableiten lassen. Aus dieser differenzierten Darstellung des Status quo in der klimarelevanten Kompetenzentwicklung werden in einem letzten Schritt auch Handlungsempfehlungen zu einer zukünftig notwendig erscheinenden Schwerpunktsetzung bzw. zusätzlichen Maßnahmen zur Behebung wesentlicher Defizite bisheriger Maßnahmen entwickelt (Kapitel 8). Diese *policy*-orientierten Handlungsempfehlungen beziehen sich zum einen auf die Zielsetzung und Schwerpunktsetzung des Kompetenzentwicklungs-Evaluationsprozesses im UNFCCC-Rahmen und zum anderen auf die konzeptionellen Ansätze und die Notwendigkeit bzw. Möglichkeit, diesen stärker mit den aktuellen Bedürfnissen zu verzahnen bzw. zu einer Flexibilisierung zu gelangen.

## 2 Analytischer Zugang und CD-Konzepte

### 2.1 Grundlagen, Kriterien und Zielvorstellungen der Kompetenzentwicklung

Die Notwendigkeit von Kompetenzentwicklung ergibt sich für viele Länder aus den wachsenden Leistungsanforderungen durch die Integration in internationale bzw. globale Wirtschaftskreisläufe und Übereinkommen zur Regelung einer Vielzahl daraus erwachsender unterschiedlicher Kooperationserfordernisse (Neyer 2004). Ein Ausdruck der Bandbreite der zu regelnden Interaktionsbereiche im Kontext nachhaltiger Entwicklung ist die Agenda 21 (UN 1992). Eine Analyse der Handlungsfelder der Agenda 21 zeigt, dass die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen durch Regierungen eng mit den Fähigkeiten von Menschen und Institutionen sowie den jeweiligen landesspezifischen ökologischen, ökonomischen, sozialen und geographischen Bedingungen zusammenhängt. Die personelle und institutionelle Kompetenzentwicklung muss zudem die unterschiedlichen Dimensionen von Fähigkeiten, also das personelle, wissenschaftliche, technologische, organisatorische, institutionelle und finanzielle Potenzial eines Landes, berücksichtigen (ebd. Kapitel 37.1).

Wegweisend für alle Kompetenzentwicklungsansätze waren die Überlegungen des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD zu "*Capacity Development in the Environment*". CD wird als "*ability of individuals, groups, organisations and institutions in a society to devise and implement solutions to environmental issues as part of a wider effort to achieve sustainable development*" verstanden (OECD/DAC 1995, 12). Diese Definition ist sehr breit und umfasst jede Art von Aktivitäten des aktiven Umweltschutzes, die von der Analyse bis hin zur Durchführung komplexer, ressortübergreifender Maßnahmen des Umweltschutzes und des Ressourcenmanagements reichen. Aufgrund der vorliegenden Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit kam das DAC zu der Ansicht, dass die Konzentration auf den Kapazitätsaufbau bei einzelnen Trägerorganisationen des Umweltschutzes, i. d. R. der öffentlichen Umweltverwaltung, nicht zu dauerhaften und effizienten Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen beitrug. Ohne die Beteiligung weiterer Akteure aus anderen Ressorts, der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und der Wissenschaft sowie der betroffenen Bevölkerungsgruppen bei der Problemdefinition und -lösung, d. h. der Stärkung ihrer Fähigkeit, gemeinsam faire Problemlösungen auszuhandeln, hatten diese Maßnahmen keinen bleibenden Erfolg. Außerdem stellte sich heraus, dass das politische und sozioökonomische Umfeld der han-

delnden Akteure viel systematischer in die Gestaltung der Maßnahmen einbezogen werden muss. So verschob sich der politische Bezugspunkt spezifischer Kompetenzentwicklungsmaßnahmen immer mehr von einer im engeren Sinne umweltorientierten Problemdefinition zu einer auf das Leitbild nachhaltige Entwicklung bezogenen Systematisierung notwendiger Maßnahmen, d. h. soziale, ökonomische und politische Aspekte werden nun stärker mit einbezogen. In diesem Sinne können Kompetenzentwicklungsmaßnahmen auch nicht mehr nur als Einzelprojekte zu ganz spezifischen Umweltproblemen gedacht werden, sondern sollten idealerweise systematisch in den Gesamtkontext nationaler Entwicklungs- oder Nachhaltigkeitsstrategien integriert sein. Es kommt demnach insbesondere darauf an, institutionelle Strukturen so zu konzipieren, dass eine Vernetzung der beteiligten Akteure und die Integration von Politikansätzen möglich sind. Aus Sicht der Akteure geht es darum, ihre Handlungskompetenz so zu verbessern, dass sie Umweltprobleme in ihrem jeweiligen Handlungskontext erkennen und – auch in Kooperation mit anderen – lösen können.

Da Kompetenzentwicklung gerade im Querschnittsbereich Klimaschutz nicht nur unterschiedliche Politikfelder wie Energie, Landwirtschaft, Ressourcenschutz, Verkehr und Ernährungssicherheit anspricht, sondern auch die unterschiedlichen Kompetenzdimensionen und beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, ist die Kompetenzentwicklung letztlich eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Das Leitbild bzw. die Anforderung, dass politische Institutionen in die Lage versetzt werden müssen, sich selbst zu verbessern, um optimale Ergebnisse zu erreichen, wurde insbesondere im Rahmen des *New Public Management* entwickelt (Jänicke et al. 1999, 68 ff.). Das Ziel ist, Organisationen zu befähigen, eigenständig Problemlösungsverfahren und Abläufe zu optimieren. Elemente dieses Ansatzes umfassen etwa:

- Steuerung über konkrete Organisationstätigkeiten,
- Betonung der Zielbildung und Ergebniskontrolle,
- Konkretisierung der Ziele bei flexibler Umsetzung (strategischer Ansatz),
- dezentrale Ressourcenverantwortung,
- Legitimation durch Konsens und
- Erschließung dezentraler Handlungsmotive.

Im umweltpolitischen Kontext bedeutet dies, dass unterschiedliche Akteure an der Entscheidungsfindung zu beteiligen sind und Politik partizipativ gestaltet

**Kasten 1: OECD/DAC-Kriterien für die Gestaltung und Zielsetzung von CD-Maßnahmen**

- CD soll angemessene Umweltprinzipien und Umweltschutzkriterien in die Entwicklungsstrategie integrieren.
- CD ist ein integrativer Ansatz, der menschliche Bedürfnisse und ökonomische Ziele bei der Erreichung langfristiger Umweltqualitätsziele und Produktivität berücksichtigt.
- CD ist ein facettenreicher Prozess, der ethische und kulturelle Normen und Werte berücksichtigt.
- CD ist prozess- und nicht nur produktorientiert.
- CD ist ein systematischer Ansatz, der die Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Akteuren in einem spezifischen sozioökonomischen System berücksichtigt.
- Der CD-Prozess wird im Wesentlichen von den Adressaten bestimmt.
- CD soll den institutionellen Pluralismus in der Zivilgesellschaft stärken.
- CD muss die Geschlechterbeziehungen bei der Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigen.
- CD muss versuchen, bisher benachteiligte Gruppen besser in gesellschaftliche Prozesse zu integrieren.
- CD umfasst eine Vielzahl von Management- und Projektumsetzungstechniken.

Quelle: OECD/DAC 1995

werden muss, wenn Nachhaltigkeit als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe verstanden wird.

## 2.2 Einflussfaktoren bei der Kompetenzentwicklung

Mit Blick auf die praktische Ausgestaltung der Kompetenzentwicklung bzw. die Bestimmung von erfolgversprechenden Ansatzpunkten und konkreten Maßnahmen reicht die Formulierung von Zielen oder die Bestimmung von Kompetenzdefiziten nicht aus. Vielmehr hängt die Umsetzung – und damit letztlich auch die Durchsetzungsfähigkeit von politischen Zielen – von der

Interaktion einer Vielzahl von Faktoren ab. Beispielsweise verlangt die dezentrale Ressourcenverantwortung in hohem Maße die Koordination von politischen Akteuren auf unterschiedlichen politischen Ebenen, um Ressourcendegradation zu verhindern. Ebenso ist die Legitimation durch Konsens in den meisten Fällen nur durch einen aufwändigen und breit angelegten Diskussions- und Verhandlungsprozess zu erreichen. Zur Konzipierung von problemorientierten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen müssen demnach die Interessen der Akteure, ihre Beziehung zueinander, ihre Stellung im administrativen und politischen System sowie ihre spezifischen Handlungszwänge berücksichtigt werden. Jänicke und Weidner (2002) haben dazu ein analytisches Modell entwickelt, das fünf Elemente umfasst, mit deren Hilfe umweltpolitische Prozesse erklärt und auch die vorhandenen Kompetenzen beschrieben werden können<sup>5</sup> Diese fünf Determinanten sind:

### *1. Problemstruktur:*

Die Problemstruktur setzt sich aus mehreren Elementen zusammen, die sich auf die Problemlösung auswirken. Zunächst ist es für die politische Bearbeitung von Umweltproblemen entscheidend, ob und wie ein Problem von politischen Akteuren und der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Des Weiteren wird die Problembearbeitung von der Macht der Verursacher mitbestimmt, die durch Lobbying entweder versuchen können, die Bedeutung des Problems herunterzuspielen oder auf weit reichende negative Konsequenzen der Gegenmaßnahmen verweisen können. Ein typisches Beispiel sind Konflikte über den Abbau umweltschädigender Subventionen, die mit dem Argument des dann drohenden Verlustes von Arbeitsplätzen verhindert werden sollen. Große Verursachermacht besteht auch bei Problemen mit diffusen Verursacherstrukturen, wie z. B. dem Individualverkehr als Verursacher von CO<sub>2</sub>-Emissionen, bei denen keine einfachen zentralen Instrumente zur Umsteuerung von Verhalten denkbar sind. Und schließlich spielen die technisch tatsächlich verfügbaren Lösungsoptionen eine wichtige Rolle bei der Problemlösung.

### *2. Situativer Kontext:*

Der situative Kontext beschreibt Ereignisse, die kurzfristig veränderlich sind bzw. die beispielsweise zu Veränderungen in der Herangehensweise an ein

---

5 Der Interviewleitfaden für die Hintergrundgespräche (s. Anhang) basiert auf diesen fünf Determinanten.

Umweltproblem führen können. Zu solchen Ereignissen zählen Regierungswechsel, plötzliche Veränderungen der makroökonomischen Rahmenbedingungen (bspw. durch Wechselkursschocks oder regulative Veränderungen in Exportmärkten) oder der politischen Bedingungen für die Arbeit von Umwelt- oder Wirtschaftsverbänden. Auch Veränderungen auf internationaler Ebene spielen eine wichtige Rolle; so ist beispielsweise davon auszugehen, dass die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Russland den situativen Kontext Klimaschutz bezogener Politiken entscheidend beeinflusst, da nun beispielsweise die internationalen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von CDM-Projekte gegeben sind.

### 3. Systemische Handlungsbedingungen:

Die systemischen Handlungsbedingungen umfassen naturgemäß eine Vielzahl von Bestimmungsfaktoren, da sie sich auf die politisch-institutionellen (z. B. Verwaltungsstruktur, Rechtssystem, Partizipationsmöglichkeiten), ökonomischen (z. B. Wohlstandsniveau, Wirtschaftsleistung) und zivilgesellschaftlichen (z. B. Umweltorganisationen, Umweltbewusstsein) Rahmenbedingungen eines Landes beziehen. Im Gegensatz zum situativen Kontext sind die systemischen Handlungsbedingungen relativ stabil und nur längerfristig veränderbar. Sie bilden auch die Grundlage für die „kognitiv-informationelle Dimension systemischer Handlungsbedingungen“ (Scholz et al. 2003, 11), d. h. sie beeinflussen auch die Art und Weise, wie Akteure Umweltprobleme wahrnehmen und wie sie diese bearbeiten. Eine zweite wichtige Komponente dieser kognitiven Dimension ist die Fähigkeit, Informationen zu generieren und/oder zu nutzen, um sie für politische Aktivitäten nutzbar zu machen. Das beinhaltet auch, dass man Erfahrungen oder Daten im Sinne von *policy*-orientiertem Lernen auswerten und für die politische Argumentation und Mobilisierung einsetzen kann.

### 4. Akteure:

Neben den genannten strukturellen Faktoren spielen natürlich auch die jeweils beteiligten oder betroffenen Akteure und ihre Reaktionen auf Umweltprobleme zu deren Bearbeitung eine entscheidende Rolle bei der Planung und Umsetzung kompetenzentwickelnder Maßnahmen. Neben der Frage, welche Akteure (politische Parteien, Regierung, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Experten etc.) es gibt, hängt deren Kompetenz in der Klimapolitik auch von deren Ressourcen (Personal, Finanzen, Information, Integration in politische

Netzwerke etc.) ab. Für die Entwicklung und Umsetzung von kompetenzentwickelnden Maßnahmen ist es auch wichtig zu wissen, wie die Akteure zueinander stehen. Dabei geht es nicht nur um die spezifischen Interessen der einzelnen Gruppen, sondern auch darum, inwieweit Kooperationspotenzial zur Zusammenarbeit besteht und ob sie untereinander dialogfähig sind.

##### 5. Politische Strategien der Akteure:

Neben der allgemeinen Interessenlage müssen auch die konkreten politischen Strategien und Zielsetzungen der unterschiedlichen Akteure sowie deren Instrumente im Hinblick auf das im Mittelpunkt stehende Umweltproblem berücksichtigt werden.

In diesem Analyseschema deutet sich auch an, dass umweltpolitische Lösungsansätze nicht für sich allein stehen können, sondern in andere Politikbereiche integriert werden müssen. Folglich dürfen auch CD-Maßnahmen nicht (nur) als technokratische Planung, sondern müssen auch als mittel- bis langfristiger gesellschaftlicher Lern- und Gestaltungsprozess verstanden werden. Dieser Prozess muss außerdem Raum für die Überprüfung der Umsetzung und eventuelle Anpassungen in der Vorgehensweise einräumen.

Neben diesen auf die nationale bzw. substaatliche Ebene bezogenen Einflussfaktoren müssen auch internationale Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Entwicklungsländer bedürfen zudem aufgrund der vielfältigen Globalisierungsanforderungen auch in ihren Außenbeziehungen der Kompetenzentwicklung, nicht zuletzt um, wie eingangs bereits erwähnt, ihre nationalen Interessen gegenüber globalen Interessen einordnen und vertreten zu können (z. B. Messner 2002). Hier sind etwa Aspekte wie die Multiplikation von Außenbeziehungen, die zunehmende Erosion der Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik sowie die veränderten Machtverhältnisse zwischen Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt zu nennen, die neue Wege des staatlichen Handelns erfordern. Diese Anforderungen, die gleichermaßen auch als Chancen begriffen werden können, werden unter dem Oberbegriff der *Global Governance* zusammengefasst. Gerade damit sich auch Entwicklungsländer die Spielräume der Mitgestaltung in einem internationalen Raum erschließen können, ist ein mehrdimensionaler Kompetenzbildungsprozess notwendig, der sowohl auf der Mikro- wie auch der Meso-, Makro- und Metaebene vollzogen werden muss (Messner 2002, 27 ff.). Kernelemente dieser neuen Anforderungen, wie Schnittstellen- und Kommunikationskompetenz, institutionelle Flexibilität, Verlagerung von Zuständigkeits- zur Problemlösungsorientierung,

vernetztes Regieren oder auch die grundsätzliche Strategiebildung für den Bereich der *Global Governance* finden sich in unterschiedlichem Maße bereits in den Anforderungen an CD im Umweltbereich wieder. Hier sind etwa die Bereiche der Politikintegration oder die Ausbildung partizipativer Entscheidungsfindungsprozesse zu nennen, die aus der Perspektive der *Global Governance* und der globalen Umweltpolitik auch auf den internationalen Rahmen übertragen werden müssten.

### **3 Capacity Development im Rahmen der UNFCCC**

Im Folgenden werden die Rolle der Kompetenzentwicklung im Rahmen des internationalen Klimaschutzprozesses konkretisiert, und die aktuellen Fortschritte in diesem Bereich zusammengefasst und bewertet. Dem muss vorausgeschickt werden, dass im Sprachgebrauch der UNFCCC üblicherweise von *Capacity Building* (Kapazitätsaufbau) gesprochen wird, obwohl damit durchaus Maßnahmen für *Capacity Development* (Kompetenzentwicklung) gemeint sind. Im Folgenden wird deshalb der Begriff Kompetenzentwicklung benutzt, auch wenn in den UNFCCC-Dokumenten von *Capacity Building* die Rede ist. Zunächst werden in Kapitel 3.1 die Strukturmerkmale des Klimaregimes aufgezeigt und die Hauptanforderungen internationaler Klimapolitik an die Entwicklungsländer kurz umrissen (Kapitel 3.2). Dazu werden verschiedene Tätigkeitsfelder unterschieden und der gegenwärtige Stand der Fortschritte abgeschätzt. Dieser Überblick, der auch eine Betrachtung des Evaluierungsprozesses von CD-Bemühungen im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen einschließt, unterstreicht, welche umfassenden Herausforderungen sich für die Kompetenzentwicklung im Bereich Klimaschutz stellen.

#### **3.1 Grundlagen internationaler Klimapolitik**

Seit Ende der 1980er Jahre hat das Problem des globalen Klimawandels in der internationalen Politik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die frühen Meilensteine des internationalen Prozesses schließen die Einrichtung des Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klimaänderungen (IPCC) im Jahr 1988, die Zweite Weltklimakonferenz 1990 und die Annahme des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) im Jahr 1992 ein (zur UNFCCC: Bodansky 1993; Ott 1996). 1997 wurden weitere Maßnahmen im Rahmen des Kyoto-Protokolls vereinbart, das aufgrund der Ratifi-



zierung durch Russland zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft treten wird. Die UNFCCC stellt den internationalen rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die weitere Entwicklung des Regimes bereit. Die Konferenz der Vertragsstaaten (*Conference of the Parties / COP*), die gewöhnlich ein Mal im Jahr tagt, ist das oberste Entscheidungsorgan, unterstützt von zwei ständigen Nebenorganen, dem Nebenorgan für wissenschaftliche und technische Beratung (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice / SBSTA*) und dem Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens (*Subsidiary Body for Implementation / SBI*). Da es bisher nicht möglich gewesen ist, eine Geschäftsordnung zu verabschieden, müssen alle Entscheidungen im Rahmen der UNFCCC durch Zustimmung aller Unterzeichnerstaaten erfolgen.

Die Verbesserung der klimarelevanten Kompetenzen in Entwicklungsländern ist in beiden Abkommen, UNFCCC und Kyoto-Protokoll, verankert. So wird in Artikel 9 UNFCCC festgehalten, dass die Vertragsstaaten durch das Nebenorgan des Klimasekretariats SBSTA den Entwicklungsländern Wege und Mittel bereitstellen, um internen Kapazitätsaufbau zu befördern. In Artikel 10e des Kyoto-Protokolls wird die Kompetenzentwicklung als Kapazitätsaufbau in den Kontext von Aus- und Fortbildungsprogrammen gestellt und betont, dass dieser Aufbau sich sowohl auf institutionelle wie auf personelle Ressourcen bezieht. Im Zuge der 5. Vertragsstaatenkonferenz wurde dieser Bereich konkret von den Vertragsstaaten aufgegriffen und sein Querschnittscharakter betont. Um hier zu weiteren Entscheidungen zu kommen, sollte eine Bewertung der bisherigen Ansätze des *Capacity Building* vorgenommen werden. Ferner wurde die enge Abstimmung mit der *Capacity Development*-Initiative (CDI) der GEF gesucht. In dem Übereinkommen von Marrakesch (COP 7) konnten Entscheidungen über einen Rahmen für GEF- und andere Geberaktivitäten getroffen werden. Dieser sieht u. a. vor, "*capacity-building should be country-driven, involve learning by doing, and build on existing activities.*" Ferner sollten prioritäre Bereiche für Maßnahmen in den Ländern identifiziert werden, um auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz eine Evaluierung vorzulegen.

Das übergeordnete Ziel der UNFCCC besteht darin, „*die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird*“ (Artikel 2 FCCC). Hierfür tragen die Vertragsparteien eine gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung, wobei sich der spezifische Lösungsbeitrag auch nach den vorhandenen Kompetenzen richtet (Artikel 3.1 FCCC). Entsprechend sollen die Industrieländer, auf die der höchste Anteil an

den ausgestoßenen Treibhausgasen (THG) entfällt, bei der Bearbeitung des Klimaproblems die Führung übernehmen. Zum einen erfordert dies, dass sie Maßnahmen zur Minderung von THG durchführen (*mitigation*). Dies gilt in erster Linie für Aktivitäten im eigenen Land, aber auch mittels Hilfestellungen zur Kompetenzentwicklung in Entwicklungsländern. Für diese wie für alle Vertragsparteien gelten verschiedene grundlegende Verpflichtungen, die in Artikel 4 UNFCCC festgehalten sind. Diese betreffen u. a. den bedeutenden Bereich der nationalen Berichterstattung, die in Artikel 12 UNFCCC konkretisiert wird. Die Erstellung von so genannten *National Communications* über die Quellen von THG-Emissionen und die Maßnahmen, um diese zu vermindern, bilden die Voraussetzung, um Fortschritte bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen bewerten zu können. Ein weiterer zentraler Bestandteil zur Erfüllung dieser Verpflichtung umfasst den in Artikel 6 festgehaltene Bereich der „Aus- und Fortbildung sowie die Schaffung eines öffentlichen Problembewusstseins“. Diese Fragen werden in der Praxis zumeist aus den Augen verloren, wenn es darum geht, die Klimaproblematik zu bearbeiten, stellen aber einen zentralen Aspekt nationaler wie lokaler Klimapolitik dar, um die notwendige Basis für die Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen und gleichzeitig *bottom-up*-Prozesse gesellschaftlichen Klimaschutzengagements in die Wege zu leiten und zu unterstützen.

Um den ohnehin drohenden Klimawandel in seinen Ausmaßen nicht noch weiter zu verstärken, wurde im Laufe der 1990er Jahre in den Klimaverhandlungen versucht, einen rechtlich verbindlichen Rahmen für die Erzielung von Emissionsminderungen zu erreichen. Das Kyoto-Protokoll von 1997 sieht auch entsprechend die Verpflichtung vor, dass die so genannten Annex-B-Länder, also die industrialisierten Staaten, die gemäß Artikel 3 des Protokolls ihre Emissionen gemeinsam um etwa 5 % gegenüber dem Niveau von 1990 zurückführen.<sup>6</sup> Viele offene Fragen konnten allerdings erst 2001 durch weitere Abkommen in Gestalt der „Bonner Beschlüsse“ und der „Übereinkommen von Marrakesch“ geklärt werden, u. a. deswegen, weil zur Erreichung der Reduktionsverpflichtungen verschiedene so genannte flexible Mechanismen vorgesehen sind (Sach / Reese 2002; Bail et al. 2003). Durch diese Mechanismen – *Clean Development Mechanism* (CDM) und *Joint Implementation* (JI) – sollen Emissionen vor allem dort reduziert werden, wo dies am kostengünstigsten

---

6 Die Gruppe der Annex-B-Staaten des Kyoto-Protokolls umfasst im Gegensatz zu der Gruppe der Annex-I-Staaten der Klimarahmenkonvention nicht die Länder Türkei und Weißrussland. Vgl. für eine Auflistung Tabelle IV im Anhang zu diesem Bericht.

möglich ist (vgl. auch Abbildung 1). Zu diesem Zweck soll ein Markt mit Emissionsgutschriften entstehen, der auch für Wirtschaftsunternehmen Anreize schafft, um in den Klimaschutz zu investieren.

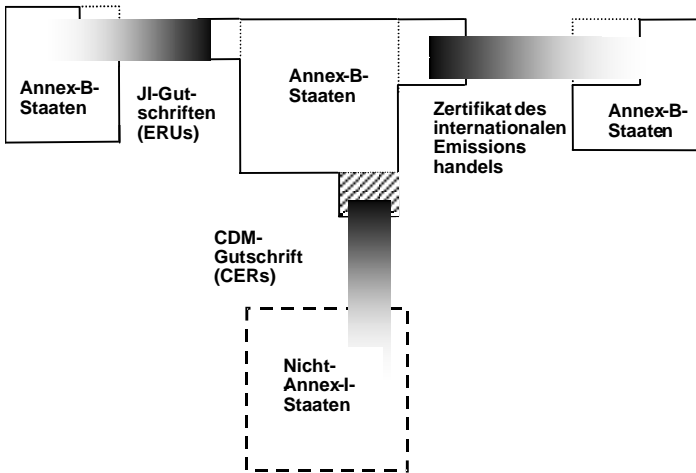
Für die Frage der Kompetenzentwicklung in Entwicklungsländern ist der CDM von erheblicher Relevanz, da er zukünftig einen zentralen Pfad für den Transfer von Klimaschutztechnologien darstellen dürfte. CDM-Projekte werden von Industriestaaten mit und in Non-Annex-I-Staaten, also größtenteils in Entwicklungsländern, durchgeführt. Diese unterliegen als Gastland keinen Emissionsbeschränkungen. Die durch das Projekt generierten Emissionsgutschriften, *Certified Emissions Reductions* (CER), werden dem entsprechenden Unternehmen in Höhe der gegenüber dem „Normalfall“ eingesparten Menge gutgeschrieben. Eine Voraussetzung für die Durchführung dieser Projekte besteht in der Bestätigung seitens der Entwicklungsländer, dass das durchzuführende Projekt zum Erreichen des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Hierfür wird ein *Letter of Approval* vom Gastland aufgesetzt. Um ein solches Projekt durchführen zu können, muss ein Land gemäß den Marrakesch-Vereinbarungen das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben. Die Erklärung wird durch die nationale CDM-Behörde (*Designated National Authority / DNA*) des Gastlandes ausgestellt, deren Einrichtung damit zwangsläufig eine weitere Voraussetzung für die Durchführung eines Projektes darstellt. Die Nutzung des CDM erfordert folglich auch von Entwicklungsländern die Bereitstellung verschiedener institutioneller Kapazitäten sowie ein Wissen darüber, in welchen Sektoren Potenziale zur Minderung von THG bestehen, will man diese Option des Technologietransfers ausnutzen, und wie der CDM gezielt für eigene Entwicklungsprogramme genutzt werden kann.

Nicht nur die Verhandlungen zu den konkreten Bestimmungen für CDM-Projekte, sondern die Verhandlungsfortschritte insgesamt haben sich als äußerst langwierig erwiesen. Da ein gewisser Grad an Klimawandel mittlerweile kaum noch zu vermeiden ist, gewinnt gegenwärtig ein weiteres Thema in den Verhandlungen zunehmend an Bedeutung: Schon in der UNFCCC wurden Maßnahmen als notwendig angesehen, um die Länder, die durch ihre geographische oder aber sozioökonomische Situation die höchste Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel aufweisen, bei Anpassungsmaßnahmen (*adaptation*) zu unterstützen. Der IPCC hat das Thema „Anpassung“ im Zweiten und Dritten

**Abbildung 1: Die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls**

*Joint Implementation (JI)*

Laut Artikel 6 des Kyoto-Protokolls können Annex-B-Länder, also Industrieländer, gemeinsam Klimaschutz-Projekte durchführen. Das Projekt wird zwar in einem Land durchgeführt, aber von einem anderen Land finanziert. Letzteres darf sich die vermiedenen Emissionen in der Verpflichtungsperiode (2008–2012) als Emissionsguthaben gutschreiben lassen, während dem Land, in dem das Projekt durchgeführt wurde, eine entsprechende Menge an Emissionsrechten abgezogen wird.



*Clean Development Mechanism (CDM)*

Laut Artikel 12 des Kyoto-Protokolls ermöglicht es der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) Industrie- und Entwicklungsländern, gemeinsam Klimaschutz-Projekte in Entwicklungsländern durchzuführen. Das Projekt wird vom Industrieland finanziert, die im Entwicklungsland vermiedenen Emissionen darf sich das Industrieland in der Verpflichtungsperiode als Emissionsguthaben anrechnen lassen. Ein Teil der Finanztransfers im Rahmen der CDM-Projekte ist für einen Fonds zugunsten der am meisten vom Klimawandel betroffenen Staaten reserviert.

Sachstandsbericht von Arbeitsgruppe II explizit aufgegriffen (IPCC 1996 und 2001) und Anpassungsstrategien auch in seinen Technischen Richtlinien von 1994 behandelt (IPCC 1994).

Obwohl die Frage der Anpassung bislang weniger Aufmerksamkeit erfahren hat, so ist dieser Bereich dennoch als ein wesentliches Element des Klimaschutzregimes fest etabliert (auch Müller 2002). So verpflichtet beispielsweise Artikel 4 der UNFCCC:

- alle Vertragsparteien, „*Maßnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen*“ zu erarbeiten und umzusetzen sowie „*bei der Vorbereitung auf die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaänderungen zusammenzuarbeiten*“ (Artikel 4.1 UNFCCC);
- alle Vertragsparteien, zu prüfen, welche Maßnahmen notwendig sind (auch hinsichtlich der Finanzierung und der Weitergabe von Technologien), um „*den speziellen Bedürfnissen und Anliegen der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, zu entsprechen, die sich aus den nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen oder der Durchführung von Gegenmaßnahmen ergeben*“ (Artikel 4.8 UNFCCC);
- die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, und die anderen in Anlage II aufgeführten entwickelten Vertragsparteien dazu, „*die für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen besonders anfälligen Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind*“, dabei zu unterstützen, „*die durch die Anpassung an diese Auswirkungen entstehenden Kosten zu tragen*“ (Artikel 4.4 UNFCCC);
- alle Vertragsparteien dazu, „*bei ihren Maßnahmen hinsichtlich der Finanzierung und der Weitergabe von Technologie den speziellen Bedürfnissen und der besonderen Lage der am wenigsten entwickelten Länder voll Rechnung*“ zu tragen (Artikel 4.9 UNFCCC).

Darüber hinaus listet Artikel 4.8 der UNFCCC eine Anzahl von Kategorien von Ländern auf, die für die negativen Auswirkungen von Klimaänderungen besonders anfällig sind. Auf dieser Grundlage wurden spezifische Anpassungsmaßnahmen eingeleitet, die dem so genannten Drei-Stufen-Ansatz folgen, wie er in Beschluss 11/CP.1 festgelegt wurde. Insbesondere im Rahmen des Finanzierungsmechanismus der UNFCCC haben vorbereitende Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern Unterstützung erfahren, die von der GEF durchgeführt wurden. Der Rahmen förderungsfähiger kommender Maßnahmen ist im Laufe der Jahre langsam erweitert worden (Oberthür / Ott 1999, 41–42, 290; FCCC/2001/13/Add.1). In Artikel 10 des Kyoto-Protokolls wer-

den die Parteien erneut darauf verpflichtet, die Anpassung an Klimaänderungen zu fördern. Das System der Unterstützung für Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern wurde mit der Verabschiedung der Übereinkommen von Marrakesch 2001 weiterentwickelt. Insbesondere wurden drei neue Fonds eingerichtet (Sach / Reese 2002; UN doc. FCCC/2001/13/Add.1):

- *Anpassungsfonds* (AF): Dieser wurde im Rahmen des Kyoto-Protokolls zur Finanzierung konkreter Anpassungsprojekte und -programme in Entwicklungsländern eingerichtet. Er wird aus 2 % des Anteils an Einnahmen aus CDM-Projekten gespeist;
- *Sonderfonds Klimawandel* (SCCF): Gemäß dem Übereinkommen fließen in diesen Fonds Beiträge von Annex-I-Vertragsparteien (im Rahmen der UNFCCC) zur Finanzierung von Maßnahmen, die durch die GEF finanziert werden. Neben Anpassungsmaßnahmen unterstützt dieser Fonds auch den Technologietransfer, Kapazitätsaufbau, Programme und Maßnahmen in THG-ausstoßenden Sektoren und Diversifikation von Volkswirtschaften, die durch eine THG-Minderung negativ betroffen wären;
- *Least Developed Countries Fund* (LDCF): Dieser wurde im Rahmen der UNFCCC zur Unterstützung eines Arbeitsprogramms für die am wenigsten entwickelten Länder eingerichtet, u. a. um Nationale Anpassungsprogramme vorzubereiten (NAPAs).

Diese drei Fonds werden durch die GEF unterhalten und ergänzen einander ebenso wie die relevanten Maßnahmen gemäß dem ebenfalls von der GEF unterhaltenen normalen Finanzierungsmechanismus des Regimes (vgl. Dec. 5/CP.7 in FCCC/2001/13/Add.1). Die beiden ersten Fonds sind für Non-Annex-I-Länder zugänglich, die die Konvention ratifiziert haben, der AF ist nur für jene Non-Annex-I-Länder offen, die auch das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben. Während der 9. Vertragsstaatenkonferenz in Mailand im Dezember 2003 wurden weitere Richtlinien für den SCCF und den LDCF verabschiedet (Dec. 5/CP. 9; Dec. 6/CP. 9 in UNFCCC 2003b).

Mit Blick auf den SCCF wurde u. a. entschieden, dass dieser Fonds als Katalysator für zusätzliche Zahlungen aus bi- und multilateralen Quellen dienen soll und dass die Kohärenz mit den jeweiligen nationalen Nachhaltigkeits- und Armutsbekämpfungsstrategien gewährleistet sein muss. Die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen hat Priorität, diesbezüglich wird die Wichtigkeit der institutionellen Kapazitätsentwicklung im Bereich der Katastrophenvorsorge und beim Aufbau von Frühwarnsystemen betont. Die GEF wurde aufgefordert, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um den Fonds möglichst zügig mit

Ressourcen auszustatten und seine Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden im Jahr 2004 drei Treffen bei der Weltbank abgehalten. Die GEF hat die vorläufigen Ergebnisse auf COP 10 in Buenos Aires vorgestellt, derzeit wird davon ausgegangen, dass der Fonds in 2005 erste Projekte finanziert (GEF 2004, 11). Bislang wurden demnach nur Maßnahmen aus dem LDCF finanziert, vornehmlich für die NAPAs (vgl. Kapitel 3.2). Von November 2002 bis Juni 2004 flossen in den LDCF freiwillige Beiträge in Höhe von 16,5 Mio. US \$, die von Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden und der Schweiz getragen wurden. Diese Länder erfüllten damit ihre im Jahre 2001 geleisteten finanziellen Zusagen, die über verschiedene Kanäle in die drei Fonds und weitere Maßnahmen fließen sollen.

Das System der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen wird zukünftig innerhalb der GEF noch weiter ausarbeiten sein. Allgemein besteht die Notwendigkeit, Richtlinien und Methodologien zur Beurteilung von Verwundbarkeiten zu etablieren und Anpassungsstrategien zu entwickeln (z. B. GEF / STAP 2002; Klein / Downing 2002). Nicht nur für Maßnahmen der Anpassung, sondern auch allgemein für die der Kapazitätsbildung und Kompetenzentwicklung sowie der Unterstützung zur Bekämpfung des Klimawandels wurde weiterer finanzieller Bedarf angemeldet. Durch die Übereinkommen von Marrakesch wurden die Industrieländer allgemein aufgefordert, für diese Zwecke und mittels der zuvor genannten Fonds, aufgestockter GEF-Mittel sowie bilateraler und multilateraler Kanäle zusätzliche finanzielle Mittel für Entwicklungsländer bereitzustellen. Einige Länder haben sich verpflichtet, für Entwicklungsländer bis 2005 410 Mio. US \$ bereitzustellen (Sach / Reese 2002). Zusätzlich richtete COP 7 eine Expertengruppe zu Technologietransfer ein, die das SBSTA in relevanten Fragen berät (Beschluss 4/CP.7 in UN doc. FCCC/2001/ 13/Add.1).

Aus den hier dargestellten Grundlagen der internationalen Klimapolitik ergibt sich, dass in folgenden Bereichen die Kompetenzen der Entwicklungsländer gestärkt werden müssen:

- Entwicklung von Verhandlungskapazitäten, und zwar sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene,
- Erstellung von nationalen Klimaberichten,
- Schaffung eines öffentlichen Problembewusstseins hinsichtlich der Ursachen und Wirkungen des Klimawandels,

- Aufbau institutioneller Strukturen für die Durchführung von CDM-Projekten und
- Identifikation der Anpassungserfordernisse, die der Klimawandel stellt.

## 3.2 Anforderungen für Kompetenzentwicklung

Im Folgenden wird der Stand der Fortschritte in den fünf oben genannten Anforderungsbereichen an die Kompetenzentwicklung bewertet. Hierfür ist, mangels entsprechender systematischer Analysen, zum einen auf Einschätzungen zurückzugreifen, wie sie oftmals von Entwicklungsländerseite in Hintergrundgesprächen, aber auch während der offiziellen Verhandlungsrunden geäußert wurden. Darüber hinaus lassen sich verschiedentlich aber auch erste sichtbare Manifestierungen der Kompetenzentwicklung, wie im Bereich des CDM, an institutionellen Entwicklungen ablesen. Die folgenden Einschätzungen sind demnach als Grundtendenzen zu verstehen und werden durch die Fallstudie Indonesien (Kapitel 5) sowie die kürzeren Länderdarstellungen (Kapitel 6) ergänzt.

### 3.2.1 Entwicklung von Verhandlungskapazitäten

Mit der Aushandlung der Klimarahmenkonvention ist ein Prozess der Klimadiplomatie in Gang gesetzt worden, der sich in hohem Maße in Bezug auf die zu bearbeitenden methodischen, technischen und vor allem politischen Fragen ausdifferenziert hat. Dies gilt nicht nur für die Vielzahl von Themenbereichen, die sich schon in der UNFCCC spiegeln und die sich durch die Einführung der flexiblen Mechanismen sowie der Senkenfrage<sup>7</sup> im Kyoto-Protokoll in ihrer Anzahl noch erhöht haben. Verstärkt treten auch Überschneidungen zu anderen Regelungssystemen auf, im Umweltbereich vor allem zu den anderen Rio-Konventionen (Biodiversität und Desertifikation), aber auch zu anderen Politikfeldern wie bspw. der internationalen Handelspolitik.

---

7 Als Senken werden Kohlenstoffreservoirs bezeichnet, die Kohlendioxid aus der Atmosphäre aufnehmen und speichern können. Die Festlegung der Senkenkapazitäten von Wäldern aber ist eine wissenschaftlich komplexe Frage. Wälder sind zudem keine „Dauerspeicher“ für CO<sub>2</sub>, so dass Senken bezüglich ihrer nachhaltigen Klimaschutzwirkung umstritten sind, ferner sind umfangreiche Beobachtungssysteme von Nöten, um etwaige Landnutzungsänderungen überprüfen zu können.



Die einzelnen Länder sind deswegen zur Vertretung ihrer spezifischen Interessen darauf angewiesen, umfangreiche Verhandlungskapazitäten aufzubauen. Die Verhandlungsdelegationen nehmen zwei Mal im Jahr, also während der Vertragsstaatenkonferenz sowie den Nebenorgansitzungen, an den internationalen Verhandlungen teil. Hier werden die einzelnen Themen in Kontaktgruppen oder informell vorverhandelt und schließlich im Plenum abgestimmt. Grundsätzlich besteht zudem das ganze Jahr über Abstimmungsbedarf mit anderen Delegationen, wofür weitere Ressourcen notwendig sind. Gleichzeitig müssen Mitglieder der Verhandlungsdelegationen in die nationalen Klimaschutzprozesse eingebunden werden und ggf. die interministerielle Koordination begleiten (Yiu / Saner 2001).

Die Delegationen von Industrie- und Entwicklungsländern zu den Vertragsstaatenkonferenzen sind nicht nur zahlenmäßig sehr unterschiedlich ausgestattet, sondern auch hinsichtlich der dort vertretenen Fachkompetenz.<sup>8</sup> Die Entwicklung der Delegationsstärke der Entwicklungsländer über die letzten Jahre kann nur als Indiz dafür dienen, ob hier im Laufe der Jahre sukzessive Kapazitäten aufgebaut oder stabilisiert werden konnten. Die Mehrheit der Länder hat mittlerweile eine größere Delegation als noch 1997, allerdings sind starke Schwankungen zu verzeichnen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Teilnehmerstärke auch von der unterschiedlichen Wichtigkeit einzelner Vertragsstaatenkonferenzen oder von Veränderungen in der politischen Landschaft einzelner Länder abhängt.

Um diesem Ungleichgewicht in der Verhandlungsmacht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern entgegenzuwirken, kam es schon früh zur Bildung von Länderblöcken, auf Entwicklungsländerseite der Block „G-77 und China“. Damit sind aber äußerst unterschiedliche Länder in einer Gruppe vereint, die mitunter sogar gegensätzliche Interessen vertreten (die kleinen Inselstaaten der AOSIS-Gruppe vs. OPEC-Mitglieder; große Emittenten wie China, Indien und Brasilien vs. kleine Emittenten, die zur Vermeidung wenig beitragen können, aber viel in Anpassung investieren müssen).

---

8 Vgl. auch Anhang II dieses Berichtes für eine Übersicht der Delegationsstärken der Schwerpunktländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die COPs 1997, 1999, 2001 und 2003.

### 3.2.2 Erstellung nationaler Klimaberichte

Für Non-Annex-I-Staaten sind die Vorgaben für die Einreichung der nationalen Klimaberichte (*National Communications*) flexibler als für Annex-I-Länder; ihr erster Bericht sollte erst innerhalb von drei Jahren nach dem Beitritt zur UNFCCC fertiggestellt werden. Bis Ende Dezember 2004 hatten 120 Staaten einen ersten nationalen Klimabericht eingereicht, drei Staaten (Mexiko, Südkorea und Uruguay) einen zweiten (UNFCCC/SBI/2004/INF.12). Lediglich 19 der 120 ersten Berichte wurden dabei vor dem Jahr 2000 eingereicht. 28 Non-Annex-I-Staaten haben bisher ihren ersten Bericht noch nicht übermittelt, allerdings haben fünf (Bahrain, Gabun, Guinea-Bissau, Katar, Saudi-Arabien) den Bericht bereits fertiggestellt und beabsichtigen, ihn in nächster Zeit vorzustellen. Zu den jüngst fertiggestellten und in Buenos Aires während COP 10 präsentierten Berichten gehören die von China und Brasilien.

*In depth reviews* durch Expertenteams aus mehreren Ländern wie bei den Berichten der Annex-I-Länder sind bisher nicht vorgesehen, allerdings hat die GEF 2000 selbst einen Sachstandsbericht zu Inhalten und Qualität der nationalen Berichte vorgelegt (der allerdings nur auf einer kleinen Stichprobe beruht). Die Erstellung der Berichte wird durch die GEF gefördert, weitere Hilfe wurde zusätzlich von anderen Geberinstitutionen geleistet. Auf der 5. Vertragsstaatenkonferenz in Bonn 1999 wurde zusätzlich beschlossen, eine *Consultative Group of Experts* einzusetzen, die insbesondere den Entwicklungsländern bei der Anfertigung der Berichte beratend zur Seite steht. Gleichzeitig werden von dieser Gruppe, in der Vertreter aus Industrie- und Entwicklungsländern sowie internationalen Organisationen zusammenarbeiten, die Vorgaben zur Berichterstellung fortlaufend überprüft.

Die Erstellung der Berichte stellt hohe Anforderungen an die einzelnen Staaten und erfordert eine vielfältige Expertise, um methodisch korrekte Inventare der nationalen Treibhausgasemissionen einzureichen. Die vorliegenden Berichte enthalten überwiegend Angaben über die Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 1994, dem Jahr des Inkrafttretens der Klimarahmenkonvention. Nur auf der Grundlage der Berichte können die bestehenden Lücken in der Daten- und Informationserhebung in einem Land angemessen beurteilt und der Steuerungsprozess in der nationalen Klimapolitik verbessert werden. In dem Vorwort zu dem im Juni 2004 veröffentlichten ersten Bericht Indiens betont der indische Umwelt- und Forstminister A. Raja daher auch: *"This national effort has built up human and institutional capacities in the different disciplines*

*related to the preparation of this Initial National Communication"* (Indien / Ministry of Environment and Forests 2004).

Gegenwärtig drehen sich die Diskussionen in den internationalen Verhandlungen um die Frage, wie zukünftig die notwendigen finanziellen Ressourcen auch für die nächsten, also zweiten respektive dritten Berichte bereitgestellt werden sollen. Damit wird zugleich die Frage berührt, in welcher Form die Verstärkung der durch die Erstellung des ersten Berichtes geschaffenen Kompetenzen erreicht werden kann. Die Erwartung der Geber, dass die Entwicklungsländer nach einer Anlaufzeit in der Lage sein würden, die laufenden Kosten der Berichterstattung selbst zu tragen, scheint nicht erfüllt zu werden. Während der Verhandlungen von COP 9 in Mailand 2003 wurde diesbezüglich festgestellt, dass hierfür weiterhin finanzielle wie technische Unterstützung zur Kompetenzentwicklung notwendig sein wird. Mit dieser Frage hat sich u. a. ein UNFCCC-Workshop Ende April 2004 in Manila (Philippinen) beschäftigt, auf dem bisherige Erfahrungen, zukünftige Bedürfnisse sowie die finanzielle Unterstützung für die nächsten Klimaberichte diskutiert wurden (vgl. UNFCCC/SBI/2004/Inf.6; IISD 2004a). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere der seit 2003 veränderte Förderungsmodus für die Erstellung der Klimaberichte von Non-Annex-I-Ländern, wie er durch das *"National Communication Support Programme"* von GEF, UNDP und UNEP bereitgestellt wird. Diese Änderung ist Teil des GEF/UNDP/UNEP-Programmes 2004–2009 mit einem Budget von rund 60,2 Mio US \$. Hauptintention dieser neuen Möglichkeiten der Antragsstellung ist eine Straffung und damit Beschleunigung des Antragsprozesses sowie eine Dezentralisierung der Aufgaben hin zu den Durchführungsorganisationen UNDP und UNEP. Gleichzeitig sollen die einzelnen Länder in die Lage versetzt werden, über die erzielten Fortschritte in der Kompetenzentwicklung zu berichten.

Die Mittel für die Erstellung oder Fertigstellung von Klimaberichten sind Teil der *"GEF-Climate Change Enabling Activities"*. Es bestehen drei mögliche Wege der Förderung:<sup>9</sup>

- 1) Der erste Klimabericht ist vollendet und eine Zwischenfinanzierung für Aktivitäten in Prioritätsbereichen wird notwendig (bis zu 100.000 US \$).
- 2) Es soll eine „beschleunigte“ Förderung für die Erstellung des zweiten oder dritten Berichtes beantragt werden, die Kosten übersteigen dabei

---

9 Vgl. unter <http://www.undp.org/cc/ccea.htm>.

405.000 US \$ nicht. In diesem Fall soll als erster Schritt eine Finanzierung von bis zu 15.000 US \$ für eine Bestandsaufnahme, *stakeholder*-Konsultation und Erstellung eines Gesamtantrages bei UNDP oder UNEP beantragt werden, die zügig bewilligt wird. Diese Selbstevaluierung der spezifischen Bedürfnisse und Kapazitäten in Bezug auf den nationalen Klimabericht ist Teil der neuen GEF-Richtlinien. An ihrem Ende steht ein Antragsentwurf für eine "*Climate Change Enabling Activity*".

- 3) Es soll eine Förderung für die Erstellung eines nationalen Klimaberichts beantragt werden, die den Umfang von 405.000 US \$ übersteigt. Hierfür ist das herkömmliche Bewilligungsverfahren über den *GEF-Council* vorgesehen.

Somit ergeben sich für die Länder verschiedene Möglichkeiten, Unterstützung für die Erstellung weiterer Klimaberichte zu erhalten. Bislang wurde die Möglichkeit der Finanzierung einer Bestandsaufnahme bzw. eines *self assessment* 47-mal angefragt, von diesen Anträgen wurden bislang 35 angenommen und von diesen wiederum neun bereits beendet. Dieses Angebot wird offensichtlich angenommen, die ersten Erfahrungen sind allerdings noch auszuwerten.

Umstritten und weiterhin ungeklärt ist in den internationalen Klimaverhandlungen bislang, in welchen zeitlichen Intervallen die nationalen Klimaberichte durch Non-Annex-I-Staaten vorgelegt werden sollen. Die Vertragsstaatenkonferenz von Buenos Aires konnte sich diesbezüglich nicht auf einen Zeitraum von vier Jahren einigen.

### 3.2.3 Maßnahmen zur Schaffung des öffentlichen Problembewusstseins

Ein öffentliches Problembewusstsein in den Entwicklungsländern zu erreichen, stellt eine Schlüsselherausforderung für die Kompetenzentwicklung im Klimabereich dar, da nur mittels eines breiten Rückhalts in der Bevölkerung die klimapolitische Steuerungsfähigkeit vollends realisiert werden kann. Diesbezüglich stehen die Industrieländer selbst oftmals noch am Anfang. Der internationale Klimaprozess hat sich erst seit 1998 intensiver dieser Frage angenommen und schließlich während COP 8 in Neu Delhi einen 5-Jahres-Aktionsplan beschlossen (Dec. 11/CP.8). Teil dieses Plans ist eine Liste von Aktivitäten, die unternommen werden können, um etwa die Aus- und Fortbildung auf nationaler Ebene zu verbessern. Ferner soll die Bildung von Partnerschaft-

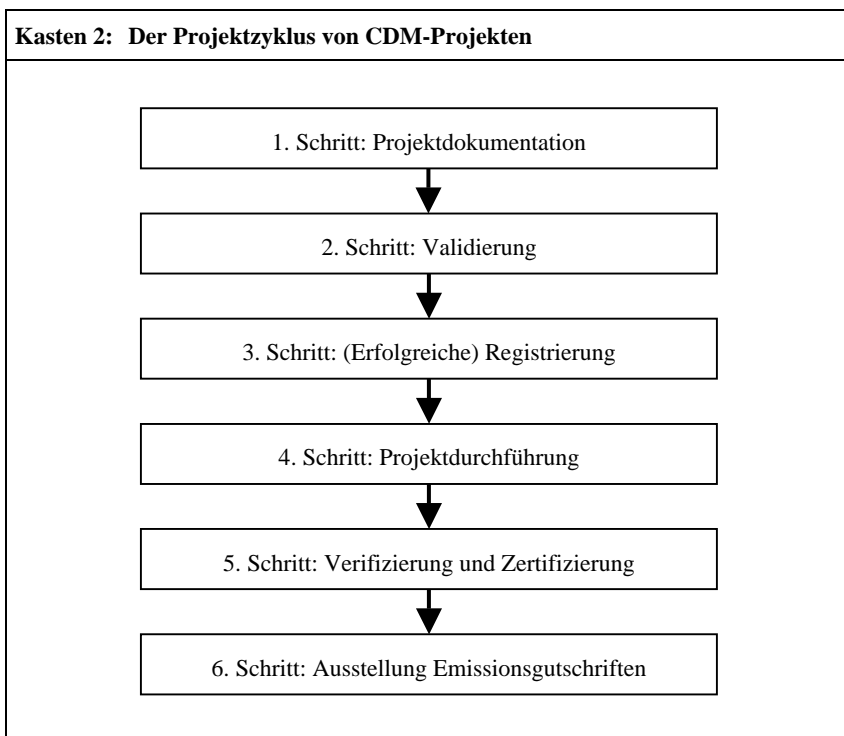
ten und Netzwerken auf regionaler Ebene erleichtert und die Verfügbarkeit von Informationen vor allem für die Bevölkerung verbessert werden. Neben einer Reihe von regionalen Workshops wird derzeit eine erste Bewertung der bisher erreichten Fortschritte anvisiert, die 2007 mit einem *review* abgeschlossen werden soll. Um die Fortschritte der verschiedenen Länder in diesem Bereich zu unterstützen, wurde während COP 10 die Einrichtung eines *information clearing house* beschlossen (FCCC/SBI/2004/ L.16/Add.1). Gleichzeitig wurden in Buenos Aires die bislang existierenden Bemühungen vorgestellt, die in einer Reihe von Entwicklungsländern bestehen. Als Herausforderung wurde etwa die Übersetzung des Kyoto-Protokolls oder der nationalen Klimaberichte in verschiedene regionale Sprachen identifiziert. Ferner wurde auf Schwierigkeiten bei der Etablierung von Studiengängen zum Klimawandel oder der Vervielfältigung von Informationsmaterial verwiesen. Als Informationsmedium spielt insbesondere das Radio oftmals eine große Rolle bei der öffentlichen Bewusstseinsbildung.

### 3.2.4 Aufbau institutioneller Strukturen zur Durchführung von CDM-Projekten

Die Durchführung von CDM-Projekten stellt vielfältige Anforderungen an die Entwicklungsländer. Hierbei ist es hilfreich zu rekapitulieren, welche Schritte mit der Projektabwicklung einhergehen und welches Know-how damit bei den an dem Projekt beteiligten Stellen erforderlich ist. Die Bestimmungen zur Durchführung eines CDM-Projektes sehen bis zur abschließenden Ausstellung der Emissionsgutschriften für die erzielten Emissionsminderungen sechs Schritte vor (vgl. auch Kasten 2). Zuerst wird ein Projekt von der Projektidee bis zur Dokumentation des Projektes in Form eines *Project Design Document* (PDD), also einer präzisen Projektbeschreibung, entwickelt (Schritt 1). Das PDD muss durch eine unabhängige akkreditierte Instanz, die *Designated Operational Entity* (DOE) validiert und beim CDM-Exekutivkomitee, der entsprechenden unabhängigen Einrichtung des internationalen Klimaregimes, registriert werden (Schritt 2). Das CDM-Exekutivkomitee umfasst zehn Mitglieder, die für zwei Jahre durch die Vertragsparteien ernannt werden. Erfolgt von dieser Seite grünes Licht (Schritt 3), so kann das Projekt durchgeführt werden (Schritt 4). Nachdem die Emissionsminderungen durch die DOE verifiziert und zertifiziert worden sind (Schritt 5), werden abschließend die Emissionsgutschriften durch den Exekutivrat ausgestellt (Schritt 6).

Für den ersten Schritt der Erstellung der Projektdokumentation sind bereits wesentliche Leistungen zu erbringen, so ist eine *stakeholder*-Beteiligung in den Entwicklungsländern vorgesehen und ferner eine Analyse der Umweltauswirkungen zu erstellen, um bedenkliche ökologische Folgen des Projektes zu vermeiden. Selbst wenn vielfach die Projektentwickler aus den investierenden Ländern kommen sollten, werden hier an die administrative wie zivilgesellschaftliche Ebene des Gastlandes bedeutende Anforderungen gestellt. Die ökologische Qualitätssicherung der CDM-Projekte und damit die Wahrung der ökologischen Integrität des Kyoto-Protokolls war und ist ein wesentlicher Diskussionspunkt bei den internationalen Verhandlungen. So bedurfte es etwa umfangreicher Verhandlungen, um die Nutzung von Atomkraft als mögliches CDM-Projekt auszuschließen. Von internationalen Umweltorganisationen unter Führung des World Wildlife Fund (WWF) wurde für Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern unter dem Kyoto-Protokoll ein „*Gold Standard*“ ent-

**Kasten 2: Der Projektzyklus von CDM-Projekten**



wickelt, der hohe Anforderungen an die Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Projekte formuliert (WWF 2003). Für die Gastländer kann solch ein nicht bindender Standard als Hilfestellung dienen, um zu einer vergleichenden Einschätzung der Qualität unterschiedlicher CDM-Projekte, insbesondere mit Blick auf ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, zu gelangen.

Abgesehen von der Versicherung der ökologischen Nachhaltigkeit des Projektes durch das Gastgeberland stellt der Nachweis der *Zusätzlichkeit* der durch dieses Projekt erzielten Emissionsminderungen gemäß Art. 12 Absatz 5c des Kyoto-Protokolls einen bedeutenden Aufwand für Projektentwickler dar. Dieser Nachweis soll garantieren, dass das umzusetzende Klimaschutzprojekt nicht auch ohne den CDM-Rahmen durchgeführt worden wäre. Andernfalls wäre das Projekt nicht berechtigt, Emissionsgutschriften im Rahmen des CDM zu erwerben.<sup>10</sup>

Hauptanforderung an die Entwicklungsländer ist indes die Einrichtung einer nationalen CDM-Behörde (*Designated National Authority / DNA*), die etwa die Einverständniserklärung des Gastlandes für ein Projekt ausstellt. Hierbei sind die Entwicklungsländer bislang in hohem Maße von Seiten der Industrieländer unterstützt worden. Bis Ende Dezember 2004 wurde auf der CDM-Webseite des Klimasekretariats für 53 Non-Annex-1-Staaten die Einrichtung von CDM-Behörden bekannt gegeben (vgl. Tabelle 1). Weitere Einrichtungen, etwa in Indonesien, werden derzeit vorbereitet (vgl. Kapitel 5).

Idealerweise erfolgt die Schaffung dieser institutionellen Kapazitäten in enger Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Unternehmen, da die Informationen über die Möglichkeiten und Anforderungen der CDM-Projekte breit gestreut werden müssen. Gleichzeitig muss in Abstimmung mit den relevanten gesellschaftlichen Akteuren ein Konsens über die Art der an die Projekte anzulegenden Nachhaltigkeitsindikatoren erzeugt werden. Der komplexe Projektzyklus und die hohen technisch-administrativen Anforderungen erschweren diesen Kommunikationsprozess zusätzlich. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Tatsache, dass die Vermittlung der Klimaproblematik als solche in die Gesellschaften bisher wenig erfolgreich war, mutet die hohe

---

10 Vgl. zur Frage der Zusätzlichkeit ausführlich Michaelowa et al. (2003).

**Tabelle 1: Übersicht über die gegenwärtig bestehenden *Designated National Authorities* (DNAs)**

Südamerika	Mittel-amerika & Karibik	Südostasien	Mittlerer & Naher Osten	Afrika	Sonstige
Argentinien	Antigua & Barbuda	Bangladesch	Armenien	Ägypten	Georgien
Bolivien	Costa Rica	Bhutan	Aserbaid-schan	Madagaskar	Moldawien
Brasilien	El Salvador	China	Israel	Mali	Serbien & Montenegro
Chile	Honduras	Fidschi	Jordanien	Mauritius	Slowenien
Ekuador	Jamaika	Indien	Jemen	Marokko	
Kolumbien	Kuba	Laos	Libanon**	Niger	
Paraguay	Mexiko	Kambodscha	Pakistan**	Sambia	
Peru	Nikaragua	Malaysia	Syrien**	Simbabwe	
Uruguay	Panama	Malediven			
	Saint Lucia	Nepal			
	Trinidad & Tobago	Philippinen			
		Sri Lanka			
		Süd Korea			
		Thailand			
		Vietnam			
** Kyoto-Protokoll noch nicht ratifiziert					
Quelle: UN Klimasekretariat [1. Dezember 2004], abrufbar unter <a href="http://cdm.unfccc.int/DNA">http://cdm.unfccc.int/DNA</a>					



Anzahl bereits eingerichteter Behörden fast paradox an. Zu erklären ist dies durch ein hohes Maß an Interessenüberschneidungen vor allem bei wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren in dem betreffenden Entwicklungsland wie auch in Industriestaaten. Allerdings ist zu beachten, dass die Planung und Umsetzung von CDM-Projekten sehr viel Spezialwissen erfordert und diese somit häufig nicht ohne weiteres an die Lebenswelten auf lokaler und regionaler Ebene anschlussfähig sind. Hier besteht die Gefahr, dass die Diskussion über die Notwendigkeit von Klimaschutz(projekten) an der Bevölkerung vorbei geführt wird.

### 3.2.5 Identifizierung von Anpassungserfordernissen

In Abschnitt 3.1 wurde der Stand der Diskussion zur Frage der Anpassungsmaßnahmen und der diesbezüglich existierenden finanziellen Instrumente zur Unterstützung der Kompetenzentwicklung bereits eingehend behandelt. Erste Schritte wurden bislang mit Blick auf die Identifizierung spezifischer Anpassungserfordernisse unternommen. Um die *Least Developed Countries* (LDCs) bei der Kompetenzentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen, ist die Erstellung von *National Adaptation Programmes of Action* (NAPAs) vorgesehen; bis Oktober 2004 wurden 43 NAPAs bewilligt. Von Seiten der LDCs wird dieses Angebot offenkundig stark nachgefragt. Bislang wurden für die 43 NAPAs und zwei globale Unterstützungsprojekte rund 9,4 Mio. US \$ bereitgestellt. Es wird erwartet, dass innerhalb der ersten drei Monate des Jahres 2005 die ersten NAPAs fertiggestellt werden. Auch in den nationalen Klimaberichten werden die Verwundbarkeit eines Landes und die daraus resultierenden Anpassungsbedürfnisse systematisch dokumentiert. Dies soll in noch stärkerem Maße in den zukünftigen Klimaberichten der Fall sein.

Trotz dieser ersten Ansätze im Anpassungsbereich verweist eine Reihe von Beiträgen darauf, dass der politische Rahmen für Anpassungspolitiken derzeit noch ungenügend entwickelt ist.<sup>11</sup> Hier fehlt es etwa an der Verklammerung von Risikoabschätzungen und Handlungsalternativen. Vielfach sind die Abschätzungen selbst auf naturwissenschaftliche Analysen von biophysischen Prozessen verengt und beziehen nicht systematisch die sozioökonomischen und politischen Bedingungen in den einzelnen Ländern und Regionen in die

---

11 Vgl. u. a. Burton et al. (2002); Klein / Downing (2002); Oberthür et al. (2002).

**Tabelle 2: Übersicht angenommener *National Adaptation Programmes of Action* (NAPAs)**

Mittelamerika & Karibik	Asien, Pazifik & Naher Osten	Afrika	
Haiti (01/2003, UNEP)	Afghanistan (05/2004, UNDP)	Benin (03/2004, UNDP)	Madagaskar (5/2004, IBRD)
	Bangladesch (05/2004, UNDP)	Burkina Faso (07/2003, UNDP)	Malati (05/2003, UNDP)
	Bhutan (10/2003, UNDP)	Burundi (05/2004, UNDP)	Mali (12/2003, UNDP)
	Kambodscha (12/2002, UNDP)	Kapverde (10/2003, UNDP)	Mauretanien (01/2003, UNEP)
	Kiribati (10/2003, UNDP)	Zentralafrikanische Republik (01/2004, UNEP)	Mosambik (04/2003, UNDP)
	VR Laos (07/2003, UNDP)	Tschad (03/2004, UNDP)	Niger (03/2004, UNDP)
	Malediven (10/2003, UNDP)	Komoren (06/2003, UNEP)	Ruanda 06/2004, UNEP)
	Samoa (12/2002, UNDP)	DR Kongo (12/2003, UNDP)	Sao Tome & Principe (03/2004, IBRD)
	Tuvalu (02/2003, UNDP)	Dschibuti (08/2003, UNEP)	Senegal (10/2003, UNEP)
	Vanuatu (04/2003, UNDP)	Eritrea (12/2002, UNDP)	Sierra Leone (04/2004, UNDP)
	Jemen (01/2003, UNDP)	Äthiopien (04/2003, UNDP)	Sudan (04/2003, UNDP)
		Gambia (07/2003, UNEP)	Tansania (03/2003, UNEP)
		Guinea (11/2003, UNDP)	Togo (03/2004, UNDP)
		Guinea-Bissau (05/2004, UNDP)	Uganda (07/2003, UNEP)
		Lesotho (02/2003, UNEP)	Sambia (12/2003, UNDP)
		Liberia (12/2003, UNEP)	

Quelle: GEF 2004 (Stand Oktober 2004)

Betrachtung mit ein. Hier wird es darauf ankommen, die Klimaberichte und NAPAs unter diesen Gesichtspunkten auszuwerten und ggf. in ihrer Struktur in Zukunft anzupassen, um ein genaueres Bild von den Anforderungen an die für die Anpassung an den Klimawandel notwendige Kompetenzentwicklung zu erhalten.

### 3.2.6 Bewertung des Verhandlungsprozesses Kompetenzentwicklung<sup>12</sup>

Die vorhergehende Diskussion hat verdeutlicht, dass die Kompetenzentwicklung ein ganz wesentlicher Bestandteil bzw. eine Querschnittsdimension der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls ist, um vor allem die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, angemessen auf die Herausforderungen des Klimawandels reagieren zu können. Dies bezieht sich unmittelbar auf die Erhebung der notwendigen Daten über die Produktion und Vermeidung von Treibhausgasen wie auch auf die Analyse der möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf ein Land. Es gilt ferner auch für die Durchführung von Projekten im Rahmen des CDM.

Der Prozess der Kompetenzentwicklung steckt in der Regel noch in den Anfängen. Dies zeigt sich vor allem, wenn über die einzelnen konkreten Bereiche hinaus der explizite Verhandlungsprozess zum Bereich *Capacity Building* mit in die Betrachtung einbezogen wird. Mit der Entscheidung 2/CP.7 des Übereinkommens von Marrakesch wurde ein Rahmen für den Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern beschlossen (UNFCCC/CP/2001/13/Add.1, 5–14). Dieser Rahmen soll die Bemühungen für die Kompetenzentwicklung systematisieren und als Handreichung für die Arbeit der GEF und weiterer multi- und bilateraler Organisationen dienen. In diesem Zusammenhang wird aber auch betont: *"There is no one size fits all formula for Capacity Building. Capacity Building must be country driven, addressing the specific needs and conditions of developing countries and reflecting their national sustainable development strategies, priorities and initiatives."* (§ 5). Zusätzlich sollen Synergien mit anderen globalen Umweltabkommen genutzt und die speziellen Bedürfnisse der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Staaten berücksichtigt werden. Um eine effektive Koordination der Aktivitäten zur Kompetenzentwicklung zu gewährleisten, wird zudem die Bedeutung nationaler Institutionen und Akteure

---

12 Im UNFCCC-Kontext wird der Begriff *Capacity Building* benutzt.

unterstrichen, deren Mobilisierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene eine zentrale Erfolgsbedingung darstellt. Die Aufnahme von 15 originären Aktivitätsbereichen der Kompetenzentwicklung in den Katalog der zu fördernden Maßnahmen spiegeln im Wesentlichen die in Abschnitt 3.2 diskutierten Felder wider:

- a) Institutionelle Kompetenzentwicklung, Etablierung oder Stärkung der nationalen Klimaschutzbehörden,
- b) Schaffung oder Stärkung von förderlichen Rahmenbedingungen,
- c) Erstellung von nationalen Klimaberichten,
- d) Verabschiedung von nationalen Klimaschutzprogrammen,
- e) Einrichtung von Treibhausgas-Inventaren und dem notwendigen Datenbanksystem,
- f) Abschätzung der Verwundbarkeit und der Anpassungserfordernisse,
- g) Kapazitätsaufbau für Umsetzungs- und Anpassungsmaßnahmen,
- h) Abschätzung der Umsetzbarkeit von Potenzialen für die Minderung von Treibhausgasemissionen,
- i) Etablierung von Forschungs- und Beobachtungseinrichtungen,
- j) Entwicklung und Transfer von Technologien,
- k) Verbesserte Entscheidungsfindung, einschließlich der Förderung von Verhandlungskapazitäten,
- l) Nutzung des *Clean Development Mechanism*,
- m) Berücksichtigung von Bedürfnissen, die durch die Umsetzung von Art. 4.8 und 4.9 der Klimarahmenkonvention entstehen,<sup>13</sup>
- n) Aus- und Fortbildung, öffentliche Bewusstseinsbildung und
- o) Informationsbeschaffung und Netzwerkbildung.

---

<sup>13</sup> Durch Artikel 4.8 und 4.9 der Klimarahmenkonvention werden alle Vertragsparteien dazu aufgefordert zu prüfen, welche Maßnahmen auch im Bereich des Technologietransfers notwendig sind, um den speziellen Bedürfnissen der Entwicklungsländer zu entsprechen. Hierbei wird die spezifische Situation der LDCs besonders hervorgehoben.

Schließlich soll dieser Rahmen durch regelmäßige Fortschrittsbewertung ggf. angeglichen und optimiert werden. Die Vertragsparteien einigten sich diesbezüglich während COP 9 in Mailand 2003 darauf, zur Umsetzung der Vereinbarungen von Marrakesch eine umfassende Bestandsaufnahme der CB-Maßnahmen durchzuführen (Dec. 9/CP.9 in FCCC/CP/2003/6/Add.1). Diese wurde auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 2004 vorgelegt. Alle fünf Jahre werden weitere Überprüfungen folgen. Im Mai 2004 hat das Sekretariat der Klimarahmenkonvention hierfür ein Papier veröffentlicht, das zum ersten Mal den Umfang, die Effektivität und den noch bestehenden Bedarf der CB-Maßnahmen im Kontext der Klimarahmenkonvention darstellt (UNFCCC 2004). Als Grundlage diente zum einen die Auswertung von Dokumenten und Berichten. Dies betraf Papiere aus den internationalen Klimaschutzverhandlungen, die nationalen Berichte, verschiedene vorliegende NAPAs, NCSAs, *Poverty Reductions Strategy Papers* (PRSPs) und nationale Nachhaltigkeitsstrategien sowie Dokumente der GEF und verschiedener Geberinstitutionen. Zum anderen wurden Interviews und Umfragen durchgeführt und Ergebnisse von relevanten Workshops hinzugezogen.

Für die Zusammenfassung des bestehenden Bedarfs bzw. der Prioritäten der Kompetenzentwicklung wird von dem Sekretariat eine Unterteilung in drei Ebenen vorgenommen: eine systemische, eine institutionelle und eine individuelle Ebene (UNFCCC 2004, 9 ff.). Die *systemische Ebene* umfasst die Maßnahmen, die zu „förderlichen Rahmenbedingungen“ beitragen; dabei handelt es sich um die wirtschaftlichen und regulativen Rahmenbedingungen sowie um den Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche der Institutionen. Ferner zählt hierzu auch die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen Akteuren. Auf der *institutionellen Ebene* geht es um den Aufbau und die Stärkung von relevanten Institutionen und Organisationen, hierbei geht es um das Mandat, die Strukturen, die Kompetenzen, die menschlichen und finanziellen Ressourcen und Informationsressourcen. Auf der *individuellen Ebene* schließlich umfasst die Kompetenzentwicklung die Entwicklung persönlicher Fähigkeiten und Expertise, die Etablierung persönlicher Netzwerke und die Steigerung des Engagements aller Akteure, die im Klimabereich aktiv sind.

Als Ergebnis hält das Papier u. a. fest, dass auf allen drei Ebenen bestimmte Erfordernisse immer wieder angesprochen werden, etwa eine bessere Koordination zwischen verschiedenen Abteilungen und Ressorts, der Bedarf an ausgebildetem Personal in der Klimaforschung oder die Notwendigkeit, Handlungsprioritäten zu formulieren (vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse in

Kasten 3). Auch mit Blick auf die GEF wurden verschiedene Bedürfnisse konkretisiert. So wird darauf hingewiesen, dass mehr mit dem Bereich des CD vertrautes Personal verfügbar sein sollte.

Für die Bewertung des Berichtes ist anzumerken, dass Dokumente wie die NCSAs und NAPAs kaum in die Analyse eingegangen sind bzw. eingehen konnten, obwohl dies für eine länderspezifische Analyse des Bedarfs und der Prioritäten dringend erforderlich ist.

Das Sekretariat hatte vorgeschlagen, dass die Vertragsstaaten während COP 10 im Dezember 2004 eine Entscheidung annehmen sollten, die auf der Grundlage dieser ersten Evaluation und ihrer Erkenntnisse den weiteren Kompetenzentwicklungsprozess anleitet. In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, dass die Umsetzung der Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung vielfach noch am Anfang befindet und es für eine umfassende Evaluierung ihrer Wirkungen noch zu früh ist.

Schon während der Nebenorgansverhandlungen im Juni 2004 in Bonn hatte der Bericht an sich bzw. die Art und Weise seiner Erstellung zu Unmut auf Seiten der G-77 und China geführt. Die Entwicklungsländer fühlten sich und ihre konkreten Erfahrungen vielfach nicht ausreichend in den Evaluierungsprozess mit einbezogen. Dies galt vor allem für die Festlegung eines Sets von Bewertungsindikatoren, deren Herleitung auf Unverständnis stieß, die aber für eine zukünftige Evaluierung von Fortschritten eine große Bedeutung haben sollte (UNFCCC 2004, 44–46). Von Seiten der Entwicklungsländer wurde befürchtet, dass diese Bewertungsindikatoren eine Vergleichbarkeit der Fortschritte der einzelnen Länder bei der Kompetenzentwicklung ermöglichen sollen, auf deren Grundlage im nächsten Schritt denjenigen Ländern, deren Fortschritte als nicht ausreichend angesehen werden, ggf. die Mittel gekürzt bekommen. Deswegen wurde von dieser Gruppe weitere Arbeit an dem Evaluierungsbericht gefordert; dies hätte jedoch die angestrebte Fertigstellung zu COP 10 in Frage gestellt. Schließlich wurde als Kompromiss vereinbart, in die abschließende Bewertung der Fortschritte in der Kompetenzentwicklung zusätzlich die Ergebnisse eines Expertentreffens (*Meeting of Practitioners*) einzubeziehen, das unmittelbar vor COP 10 in Buenos Aires abgehalten wurde.

**Kasten 3: Zusammenfassung der "Capacity-building needs and priorities"**

Systemic level:

*Strengthening of policy framework (conflicting mandates, functions of responsible agencies).*

*Mainstreaming climate change into countries' environmental programming in all sectors.*

*Need for stronger political commitment.*

*Need for long-term financial resources for climate change activities.*

*Information about benefits from the implementation of the UNFCCC at all levels.*

*Enhancing capacity for policy formulation, planning and integration of climate change.*

*A regional clearing house for information-sharing and networking on climate change.*

*Government institutions need to consolidate priorities between departments to place climate change as a priority in their sustainable development plans.*

*Participation of key Stakeholders, such as public and private sector, non-governmental organizations, academia and scientific and technical personnel, as well as local communities.*

*Capacity to enforce policy instruments at the national level.*

*Raising public awareness, incorporating climate change into national education systems.*

*Establishment of regional centres of excellence.*

Institutional level:

*Need for country-specific secretariats or climate change departments with enough human resources and political power, and well-defined functions in climate change.*

*Need to strengthen the management and administrative institutional capacity for the collection of data for further research in local emission factors for national Greenhouse Gas (GHG) inventories, management and operation of national GHG inventory systems, establishment of research centres, database development, and development and implementation of adaptation strategies and plans.*

*Institutional capacity enhancement in preparation of projects and programmes; better data collection and monitoring; establishing and upgrading stations for systematic observation.*

*Further technical and financial support for inventory preparation, climate change impact assessment and adaptation, institutional strengthening, and disaster mitigation.*

Individual level:

*Need for trained personnel in management and operation of national GHG inventory systems, development of climate change scenarios, database development, and development and implementation of adaptation and mitigation responses and strategies.*

*Need for improvement of negotiation skills, and an increase in the number of representatives at international meetings to address the main topics discussed.*

*Capacity in technology transfer, negotiation and management, specifically referring to the CDM.*

*Enhancing the analytical capacity of experts, policy makers and decision makers.*

*Need to enhance capacity to prepare projects and programmes in the climate change area.*

*Need to build capacity of a wide range of Stakeholders from governments, non-governmental organizations, private sector, academia, and local communities.*

Quelle: UNFCCC 2004

COP 10 zeigte schließlich deutlich die Schwierigkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern, eine gemeinsame Position in Bezug auf die bislang erreichten Fortschritte bei der klimapolitischen Kompetenzentwicklung zu finden. Allerdings konnte über eine Reihe verschiedener Punkte grundsätzlich eine Einigung hergestellt werden, die in der Entscheidung FCCC/CP/2004/L.11 festgehalten wurden:

- Die institutionelle Kompetenzentwicklung soll Priorität genießen und auf nationaler Ebene dazu beitragen, durch eine stärkere Koordinationsfähigkeit Klimaschutzgesichtspunkte bei nationalen Planungsprozessen zu berücksichtigen.
- CD ist das Ergebnis der Zusammenarbeit verschiedenster politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Akteure.
- Die Erstellung von Klimaberichten und von NAPAs in LDCs trägt zur individuellen CD bei. Dies gilt nicht nur für Mitglieder der jeweiligen Administration, sondern auch für nichtstaatliche Akteure.
- Die durchzuführenden CD-Maßnahmen müssen einer Zieldefinition folgen, die Ergebnisse ausgewertet und entsprechende Informationen bereitgestellt werden.
- Es konnte weiter Einigkeit darüber hergestellt werden, dass der in 2004 vorgelegte umstrittene Evaluierungsbericht nicht als Grundlage für den weiteren Bewertungsprozess dienen kann. Die Staaten sollen deswegen



selbst über die Effektivität und Nachhaltigkeit ihrer CD-Programme in ihren NC und anderen Dokumenten berichten. Ferner werden sie dazu aufgefordert, bis zum 15. Februar 2006 eine Position darüber zu entwickeln, welche Schritte SBI unternehmen soll, um kontinuierlich CD-Aktivitäten einzuschätzen.

Ferner enthält die Entscheidung weitere Aufforderungen an unterschiedliche Akteure:

- Auf der Grundlage der oben genannten Eingaben und der GEF-Arbeiten zur Entwicklung von Performance-Indikatoren soll das Sekretariat einen Synthesebericht der CD-Ansätze erstellen und dem 24. SBI-Treffen im Mai 2006 vorlegen.
- Die GEF als Durchführungsorgan des Finanzierungsmechanismus soll die in der Entscheidung aufgeführten Faktoren bei ihrer Unterstützung von CD-Maßnahmen berücksichtigen und in ihrem jährlichen Bericht an die COP darlegen, in welcher Weise sie diese Entscheidung umsetzt.
- Die Koordination unter den Gebern hinsichtlich der Finanzierung ist weiter zu verbessern und diese Unterstützung mit den nationalen Prioritäten abzustimmen.
- Das Sekretariat wird u. a. dazu aufgefordert, mit den Sekretariaten anderer Konventionen [*Convention on Biodiversity* (CBD), *United Nations Convention to Combat Desertification* (UNCCD)] zu kooperieren, um Synergien bei der CD zu nutzen.
- In fünf Jahren ist eine zweite umfassende Bestandsaufnahme von CD-Ansätzen vorzulegen. Dieser Prozess muss zum 28. SBI-Meeting (2008) initiiert werden.
- In Zusammenarbeit mit der GEF und den *Implementing Agencies* soll das Sekretariat schließlich Informationen zu *best practices* und *lessons learned* verteilen.

Zu den umstrittenen Punkten zählten im Wesentlichen folgende Aspekte:

- das Ausmaß, in dem bislang zentrale Bereiche der CD durch die Maßnahmen der GEF und andere Geberinstitutionen adressiert wurden und wie groß die noch zu schließenden Lücken sind; hierbei spielt vor allem die Frage der weiteren Finanzierung eine Rolle;
- die Frage, ob die Integration von Klimaschutzaspekten in andere Politikbereiche, explizit in verschiedene Wirtschaftssektoren, in Armuts-

bekämpfungs- und Nachhaltigkeitsstrategien hilfreich für die weitere CD ist und wenn ja, unter welchen Umständen;

- ob für die Erzielung einer nachhaltigen CD die Integration von Klimaschutzaspekten in Planungsprozesse ausreicht oder ob nicht ein umfassendes *mainstreaming* notwendig ist.

Der Verweis auf das Ausmaß der noch bestehenden Defizite – hier lagen eine Reihe von unterschiedlichen Einschätzungen vor – wurde schließlich ebenso aus dem letzten Entscheidungsentwurf gestrichen, wie die Aufforderung, Klimaschutzbelange in andere Wirtschaftssektoren, in Armutsbekämpfungstrategien und -programme sowie in Nachhaltigkeitsstrategien zu integrieren. Die Aufnahme scheiterte an Vorbehalten der G-77-Staaten, die darin weniger eine Chance für eine verbesserte klimapolitische Steuerungsfähigkeit sahen, als vielmehr einen möglichen Ansatz, die Bereitstellung oder Verwendung von Mitteln an Auflagen zu binden und damit zu beschränken. Ein weiterer Grund für die Vorbehalte lag offenkundig auch in der Furcht, dass Geberländer und -institutionen Einfluss auf die von den Ländern verfolgte Wirtschaftspolitik nehmen würden. Auch der Verweis auf die Notwendigkeit eines *mainstreaming* von Klimaschutzaspekten in Planungsprozesse fand keinen Eingang in die verabschiedete Entscheidung. Damit wurde eine Chance verpasst, im Rahmen der internationalen Klimaschutzverhandlungen die klimapolitische Kompetenzentwicklung als eine umfassende, gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verorten und den Vertragsstaaten ins Pflichtenheft zu schreiben.

### 3.3 Fazit: Rolle und Stand der Kompetenzentwicklung in der internationalen Klimapolitik

Der in diesem Kapitel geleistete Überblick über die klimapolitischen Anforderungen an die Kompetenzentwicklung in Entwicklungsländern hat verdeutlicht, welche umfassenden Herausforderungen sich im Bereich Klimaschutz stellen. Es hat sich ferner gezeigt, dass es für eine belastbare Antwort auf die Frage, inwieweit die klimapolitische Steuerungsfähigkeit der Entwicklungsländer durch die bisherigen Kompetenzentwicklungsaktivitäten verbessert worden ist, im Grunde zu früh ist, weil sich die Länder überwiegend noch in dem Prozess der Bestandsaufnahme ihrer klimapolitischen Bedürfnisse befinden. Jedoch offenbaren die Ansätze zur Erstellung nationaler Klimaberichte, die Einrichtung institutioneller Strukturen für die Durchführung von CDM-Projekten oder die Identifizierung der eigenen Anpassungsbedürfnisse ein ho-

hes Maß an Aktivitäten in dieser Richtung. Entsprechend bilden sich institutionelle klimapolitische Strukturen und Akteursnetzwerke heraus, deren Stabilisierung aber eines langfristigen Kompetenzentwicklungsprozesses bedarf. Die Diskussionen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über die Fortschritte bei der CD (etwa während COP 10) verdeutlichen ferner: Die in Kapitel 2 formulierten Anforderungen an CD, wie etwa die Integration klimapolitischer Anforderungen in andere Politikbereiche und die Herausbildung von Akteursnetzwerken aus unterschiedlichen Politikfeldern, müssen in ihrer Nützlichkeit weiterhin im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen deutlich gemacht und die Finanzierung weiterer Maßnahmen und Projekte gesichert werden. Hier wird es im Rahmen der weiteren Verhandlungen zu *stock taking*-Prozessen seitens des Sekretariats kommen. Diese werden zum einen auf der Grundlage von Ländereingaben die Entwicklung von Bewertungskriterien von CD-Maßnahmen und -Fortschritten erleichtern, zum anderen die Dokumentation erfolgreicher CD-Ansätze ermöglichen, die ggf. anderen, noch nicht so weit fortgeschrittenen CD-Prozessen als Vorbild dienen können.

## 4 Kompetenzentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit

Im Folgenden werden die *Capacity Development*-Konzepte unterschiedlicher multilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie der GTZ dargestellt. Aus Praktikabilitätsgründen werden im Rahmen des Vorhabens vor allem diejenigen Akteure berücksichtigt, die im Kontext der internationalen Klimapolitik Kompetenzentwicklung unterstützen bzw. diese durch grundlegende konzeptionelle Überlegungen beeinflusst haben.

### 4.1 OECD

Wie erwähnt, hat der entwicklungspolitische Ausschuss der OECD mit dem CDE den grundsätzlichen Ansatz für Kompetenzentwicklung formuliert. Die OECD bzw. das DAC führen jedoch selbst keine operativen entwicklungspolitischen Kompetenzentwicklungsmaßnahmen durch. Sie unterstützen die entwicklungspolitischen Akteure aber weiterhin durch wissenschaftliche Hintergrundanalyse und Weiterentwicklung des CDE-Konzepts. Im Kontext internationaler Klimaschutzpolitik wird diese Analyse, die auch Kompetenzent-

wicklungsaspekte abdeckt, von der Umweltabteilung und häufig in Kooperation mit der Internationalen Energieagentur (*International Energy Agency – IEA*) durchgeführt.<sup>14</sup> Im Hinblick auf Kompetenzentwicklung im Klimabereich konzentriert sich die Analyse auf die Umsetzung der Klimarahmenkonvention und ihrer Instrumente und dabei maßgeblich auf den Emissionshandel und den *Clean Development Mechanism* (s. Kapitel 3). In dieser Schwerpunktsetzung finden sich die im CDE-Ansatz genannten Kriterien der prozessorientierten Kompetenzentwicklung implizit wieder. So befasste sich eine Expertengruppe der OECD bis Mitte 2004 schwerpunktmäßig mit institutioneller Kapazität und Klimapolitik in Entwicklungsländern.<sup>15</sup> Unter ihrer Ägide entstanden beispielsweise Länderfallstudien zu Mexiko, Indien und Bulgarien, die die institutionelle Kapazität dieser Länder in Bezug auf klimapolitische Aktivitäten näher untersuchten. Die Fallstudie zu Mexiko analysiert z. B. unterschiedliche Kapazitätscluster, die sich u. a. auf die Formulierung und Umsetzung von Klimaschutzpolitik, intersektorale Koordination im öffentlichen Sektor, effektive Teilnahme an den internationalen Klimaverhandlungen, Partizipation der Zivilgesellschaft und Forschung und Entwicklung zum Klimawandel bezogen (OECD/IEA 2003 9 ff.).

In einem weiteren Dokument, das die Ergebnisse dieser Studien zusammenfasst, werden einige praktische Schlussfolgerungen hinsichtlich der Prioritätensetzung bei der weiteren Entwicklung institutioneller Kapazitäten abgeleitet. Den Ausgangspunkt bildet die Beobachtung, dass Umsetzungsdefizite größtenteils auf einen Mangel an institutioneller Kapazität zurückzuführen sind (Willems 2004, 6). Als ein Beispiel gelten mangelhafte bzw. lückenhafte Treibhausgasinventare, die aufgrund fehlender Verwaltungsstrukturen nicht adäquat erhoben oder verbessert werden können und folglich auch keine ausreichende Grundlage für problemorientierte umweltpolitische Maßnahmen sein können. Aus der Analyse der Länderbeispiele zieht die OECD den Schluss, dass ein inkrementeller Aufbau von institutionellen Strukturen, der sich an den für ein spezifisches Land passenden politischen Maßnahmen orientiert, den größten Erfolg verspricht. Das klingt zunächst trivial, auf der praktischen Ebene bedeutet dies jedoch, dass sich eine Regierung bzw. eine Verwaltung auf klimapolitische Ziele verständigen muss, die weder zu ehrgeizig noch zu ge-

---

14 Vgl. [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34361\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34361_1_1_1_1_1,00.html) (September 2004).

15 Dieses Projekt wird von der OECD in Kooperation mit der IEA (*International Energy Agency*) durchgeführt, die auch Experten in die Arbeitsgruppe entsendet.

ring und gleichzeitig ausbaufähig sind, und dass die externe Unterstützung beim Aufbau der erforderlichen institutionellen Strukturen sich an diesen Zielen orientieren muss. Um ein Mindestmaß an politischer und verwaltungstechnischer Kapazität und Kooperationsfähigkeit herzustellen und entsprechende Unterstützungsmaßnahmen bedarfsgerecht konzipieren zu können, werden laut OECD verstärkt so genannte *capacity assessments* notwendig sein (ebd. 29 f.). Dies bedeutet gleichzeitig, dass Kompetenzentwicklung als langfristiger dynamischer Prozess gedacht werden muss, dessen Ziele und Ansätze auf der operativen Ebene nach dem Erreichen der „Etappenziele“ immer wieder überprüft und gegebenenfalls neu gesetzt werden müssen.

#### 4.2 *Global Environmental Facility* (GEF)

Nach dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 wurde die GEF als Finanzierungsmechanismus für Maßnahmen zur Umsetzung der UNFCCC und der Biodiversitätskonvention (CBD) gegründet. Mittlerweile verwaltet sie auch Mittel zur Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD). Die GEF ist die zentrale multilaterale Organisation für Kompetenzentwicklung im Bereich der internationalen Klimapolitik, insofern sie einen Großteil der dafür zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel verwaltet. Durchgeführt werden die Projekte nicht von der GEF selbst, sondern von den Durchführungsorganisationen UNEP, UNDP und Weltbank. Die GEF beeinflusst die Kompetenzentwicklungsmaßnahmen jedoch durch ihre Finanzierungsprogramme, die klare Kriterien für die Durchführung, die Schwerpunkte und Zielsetzungen der Kompetenzentwicklung vorgeben.

Ende der 1990er Jahre begann die GEF in Kooperation mit UNDP im Rahmen der *Capacity Development-Initiative* (CDI) eine Reform ihrer CD-Maßnahmen, die auf einer Evaluierung der bisher durchgeführten Projekte in diesem Bereich sowie regionalen Konsultationen mit beteiligten Regierungen und anderen Akteuren basierte (Lafontaine 2000). Daraufhin formulierte die GEF ihren *Strategic Approach to Capacity Building* (GEF 2003), der betont, dass CD-Maßnahmen am effektivsten sind, wenn sie als Teilelement von Projekten konzipiert werden, die im Rahmen der von der GEF unterstützten Umsetzung der drei Umweltkonventionen (Klima, Biodiversität, Desertifikation) durchgeführt werden. Dafür sind vier unterschiedliche Modalitäten vorgesehen:

- 1) Verbesserung von *Capacity Building* als Teilelement von Projekten auf der Grundlage von Fallbeispielen zu guter Praxis der Kompetenzentwicklung,
- 2) *self assessment* bzw. Analyse des Kompetenzentwicklungsbedarfes durch die Empfängerländer (Querschnittsdimension mehrerer *focal areas*, NCSA),<sup>16</sup>
- 3) Gezielte Kompetenzentwicklung in einer *focal area* (z. B. Entwicklung wissenschaftlicher Expertise zum Erstellen von nationalen Klimaszenarien),
- 4) Länderspezifische *Capacity Building*-Programme für *Least Developed Countries* (LDCs) und *Small Island Developing States* (SIDS) mit Hilfe begrenzter finanzieller Mittel, die in einem *multi stakeholder*-Prozess verwaltet werden.

Im Rahmen dieser Modalitäten setzt der Kompetenzentwicklungsbegriff der GEF auf drei verschiedenen Ebenen an: der Ebene des Individuums, der institutionellen und der systemischen Ebene. Die erste Ebene bezieht sich mit Blick auf Einzelpersonen auf den Prozess der Veränderung von Meinungen, Ansichten und Verhaltensweisen hauptsächlich durch Aufklärung, Training und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Die institutionelle Ebene bezieht sich auf die organisatorische Gestaltung sowie die Zielerreichung und Anpassungs- bzw. Reformfähigkeit von Organisationen sowie administrative Prozesse und Strukturen. Kompetenzentwicklung auf der systemischen Ebene zielt vor allem auf die Herstellung eines sozioökonomischen und regulativen Umfeldes, das die Umsetzung beispielsweise von klimapolitisch relevanten Entscheidungen ermöglicht. Neben der Betonung der Konsultation wichtiger gesellschaftlicher Gruppen bei der Feststellung von Kapazitätsdefiziten sowie der Festlegung von Prioritäten und Vorgehensweisen, baut das GEF-Konzept der Kompetenzentwicklung vor allem auf dem Prinzip des *national ownership* auf. Nur Kompetenzentwicklungs-Maßnahmen, die im Rahmen eines entsprechenden Diskussionsprozesses in einem Land konzipiert wurden, werden letztlich als nachhaltig angesehen. Solche Diskussionsprozesse werden nach Auffassung der GEF idealerweise von den internationalen Durchführungsorganisationen (IDO) begleitet, die dann auch die konkrete Ausarbeitung von Finanzierungsanträgen an die GEF übernehmen.

---

16 Unter *focal areas* werden die Arbeitsfelder der drei VN-Konventionen zu Klimawandel, Schutz der Biodiversität und Bekämpfung der Desertifikation verstanden.

Dieser neue strategische Ansatz erlaubt Kompetenzentwicklung in den einzelnen *focal areas* und als Querschnittsdimension. Letzteres erlaubt, auf Verflechtungen und die Notwendigkeit der Politikkoordination einzugehen. Ersteres hingegen erlaubt ein pragmatisches Vorgehen in einem zunächst für sich abgeschlossenen Bereich der Kompetenzentwicklung mit Bezug auf ein Politikfeld, eine Institution oder auch bestimmte ausgewählte Akteure. Mit anderen Worten, man setzt da an, wo konkrete Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Die Koordination der Antragstellung bei den internationalen Durchführungsorganisationen kann das *ownership* auf Seiten der zuständigen Ressorts in den Entwicklungsländern einschränken. Hinzu kommt, dass die Umsetzung des strategischen Ansatzes stark von den inhaltlichen Schwerpunkten bzw. der Expertise der IDO beeinflusst wird, was zusätzlich zu Friktionen führen kann. So konzentrieren sich UNDP und Weltbank beispielsweise auf die aufwändige Datenerhebung für die Treibhausgasemissionsverzeichnisse bzw. die nationalen Kapazitätsevaluierungen, während UNEP verstärkt Trainingsmaßnahmen, beispielsweise zu spezifischen Aspekten des Technologietransfers oder zum CDM, durchführt.

Bereits in Kapitel 3 wurde deutlich, dass die GEF im Bereich der klimapolitischen Kompetenzentwicklung eine zentrale Rolle einnimmt. Die GEF hat zu COP 10 einen Bericht vorgelegt, der die Aktivitäten zu CD als Teilelement von Projekten separat darstellt (GEF 2004). Laut GEF-Projekt Datenbank wurden von der GEF bis zum Sommer 2004 87 Projekte zu *Capacity Building* im Problemfeld Klimawandel mit einem Gesamtvolumen von 44,7 Mio. US \$ finanziert, die größtenteils von UNDP durchgeführt worden sind. In einem Bericht an das UNFCCC-Sekretariat weist die GEF darauf hin, dass fast alle von ihr finanziell unterstützten Projekte Kapazitätsaufbau zum Ziel haben bzw. wichtige kapazitätsbildende Elemente aufweisen. Die GEF selbst schätzt, dass im Zeitraum von 1991 bis 2002 rund 1,46 Mrd. US \$ in die Finanzierung von Kapazitätsaufbau im Klimabereich geflossen sind (UNFCCC 2003a, 12). Zusätzlich zu diesen Mitteln hat die Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im Jahr 2001 die Einrichtung von insgesamt drei unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen – *Special Climate Change Fund* (SCCF), *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und *Adaptation Fund* (AF) – beschlossen, die ebenfalls von der GEF verwaltet werden und ein wichtiges Instrument für die integrierte Kompetenzentwicklung darstellen (vgl. Kapitel 3.1). Bis zum Sommer 2004 wurden lediglich aus dem LDCF Projekte finanziert. Die bisher verfügbaren Mittel reichten laut GEF nicht aus, um die damit

zu finanzierenden Anpassungsprogramme – und damit auch die entsprechenden CD-Maßnahmen – in LDCs zu finanzieren (UNFCCC 2003a, 14).

Aus konzeptioneller Sicht wird die Bestandsaufnahme der GEF-Aktivitäten dadurch erschwert, dass die Arbeitsteilung zwischen Geldgeber (GEF) und den internationalen Durchführungsorganisationen der GEF relativ wenig Sichtbarkeit als Akteur verleiht. Weder in der Sekundärliteratur zu Kompetenzentwicklung noch in den *policy*-Dokumenten einzelner Länder oder Organisationen, die Kompetenzentwicklungsaktivitäten durchführen, wird die GEF als gestaltender Akteur erwähnt. Dies mag auch daran liegen, dass der strategische Ansatz in seinen diversen Dimensionen noch am Anfang der Umsetzung steht und die GEF selbst noch nicht abschätzen kann, ob die von ihr finanzierten Projekte tatsächlich die angestrebten strategischen Kompetenzentwicklungsziele erreichen, d. h. ob die IDOs sich in der Umsetzung tatsächlich an den strategischen und konzeptionellen Vorgaben der GEF für die Kompetenzentwicklung orientieren. Ein weiteres Problem, das sich mittlerweile auf die operative Ebene durchzuschlagen scheint, ist die langwierige Prüfung der Projektanträge und Finanzierungskonzepte, die die Umsetzung von Maßnahmen verzögert.<sup>17</sup>

### 4.3 UNDP

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen ist im Rahmen der klimapolitischen CD-Maßnahmen der zentrale Akteur. Es ist der strategische Partner der GEF, die den Großteil der Kompetenzentwicklungsmaßnahmen in Entwicklungsländern finanziert. UNDP war auch direkt an der *Capacity Development*-Initiative (CDI) und der Ausarbeitung des neuen strategischen CD-Ansatzes der GEF beteiligt. So baut die CDI im Wesentlichen auf der UNDP-Definition von *Capacity Building* auf:

*"In a global context, 'capacity' refers to the ability of individuals and institutions to make and implement decisions and perform functions in an ef-*

---

17 Ein Mitarbeiter einer IDO erwähnte, dass ein von ihm betreuter Projektantrag über vier Jahre der GEF zur Prüfung vorlag, ohne dass eine Entscheidung getroffen wurde. Der Antrag wurde letztlich nicht weiter verfolgt, da sich die Rahmenbedingungen verändert und die Kooperationspartner auf andere Aktivitäten konzentriert hatten. Die GEF hat auf dieses Problem mittlerweile reagiert, indem sie beschleunigte Projektantragsverfahren geschaffen hat, die eine direkte Bearbeitung durch die IDOs und kurzfristig abrufbare Anschubfinanzierungen für die Projektvorbereitung ermöglichen.



*fective, efficient and sustainable manner. At the individual level, Capacity Building refers to the process of changing attitudes and behaviours imparting knowledge and developing skills while maximizing the benefits of participation, knowledge exchange and ownership. At the institutional level it focuses on the overall organizational performance and functioning capabilities, as well as the ability of an organization to adapt to change. It aims to develop the institution as a total system, including individuals, groups and the organization itself. Traditionally, interventions at the systemic level were simply termed "institution strengthening". This reflected a concern with human resource development as well as assisting in the emergence and improvement of organizations. However Capacity Development further emphasizes the overall policy framework in which individuals and organizations operate and interact with the external environment, as well as the formal and informal relationships of institutions" (UNDP 1999).*

UNDP führt auch die im Nachgang der CDI entwickelten Maßnahmen zur Evaluierung der vorhandenen Kapazitäten und Defizite durch, die so genannten *National Capacity Self Assessments* (NCSA). Ein weiteres Instrument ist das schon erwähnte *National Adaptation Programme of Action* (NAPA), das bevorzugt LDCs bei der Kompetenzentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel unterstützen soll (vgl. Kapitel 3.2).

Die NCSAs sollen den Entwicklungsländern helfen, eine umfassende Bestandsaufnahme des Kompetenzbedarfs durchzuführen. Da sie die drei wichtigen VN-Konventionen zu Klimawandel, Biodiversität und Desertifikation abdecken sollen, sind sie besonders dazu geeignet, Querschnittsprobleme aufzuarbeiten sowie Synergien bei den durchzuführenden Aktivitäten herzustellen. Da bei der Durchführung der NCSAs auch auf die Beteiligung und Konsultation betroffener Akteure zu achten ist, kann ein solches Projekt für viele Länder schon eine wichtige Kompetenzentwicklungsmaßnahme darstellen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Konsultations- und Diskussionsprozesse nicht nur formal zur Identifikation von Kapazitätsengpässen und möglichen Gegenmaßnahmen beitragen. Wichtig ist vielmehr auch die eher informelle Komponente der Herstellung des Kontaktes zwischen Vertretern unterschiedlicher Ministerien und Interessengruppen. Auf diesen Netzwerken können auch zu einem späteren Zeitpunkt noch kooperativ durchgeführte Problemlösungsansätze aufbauen (UNDP / GEF 2003a, 37).

Damit die Kompetenzentwicklungsmaßnahmen auf den regionalen und nationalen Strukturen aufbauen können, ohne diese zu ersetzen, unterstützt UNDP die Kompetenzentwicklung in Ländern nicht nur durch die direkte Hilfe bei

NCSAs und NAPAs vor Ort, sondern auch durch die Erstellung und Verbreitung von Publikationen mit allgemeinen Richtlinien zur Durchführung dieser Maßnahmen. Außerdem hat UNDP eine Stelle eingerichtet, die Länder bei der Abfassung ihrer nationalen Berichte an das Sekretariat der VN-Konvention über Klimawandel unterstützt.<sup>18</sup> Laut dem GEF-Bericht an die Vertragsstaaten vom Oktober 2003 hat die GEF bis Juni 2003 48 Ländern Mittel für NCSAs bereitgestellt, fünfzig weitere Länder hatten bis zu diesem Zeitpunkt Mittel beantragt bzw. plant, entsprechende Projektvorschläge einzureichen (UNFCCC 2003a, 13). Desgleichen wurden bis September 2004 43 NAPAs bewilligt (vgl. Kapitel 3.2), somit ist eine nicht unbedeutende Anzahl von Ländern in diese Aktivitäten involviert. Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen kann man jedoch den Status dieser Aktivitäten nicht abschließend beurteilen (Stand November 2004). Denn gleichzeitig deutete sich in den Hintergrundgesprächen mit Vertretern der IDOs an, dass die Prüfung dieser Anträge und auch die Durchführung dieser Projekte sehr viel Zeit in Anspruch zu nehmen scheint und die Umsetzung häufig schon zu Beginn eines Projektes ins Stocken gerät.<sup>19</sup>

UNDP hat im Zuge der Evaluierung seiner Kompetenzentwicklungsmaßnahmen Indikatoren zur Beurteilung der Effektivität und Wirkungen seiner Maßnahmen entwickelt. Dieses Konzept verbindet fünf unterschiedliche strategische Bereiche der Kompetenzentwicklung mit den drei Zielebenen der Kompetenzentwicklung und ermöglicht eine Bewertung des bisher Erreichten, wenn man die tatsächlichen Ergebnisse nach Umsetzung der Maßnahmen den festgelegten Zielen oder Zielvereinbarungen gegenüber stellen kann.

Dieses Konzept kann einerseits bei der Erstellung der NCSAs und NAPAs hilfreich sein, da es wichtige Bereiche der Kompetenzentwicklung und mögliche Ziele anspricht. Andererseits deutet es aber auch schon die inhärenten Probleme eines indikatorenbasierten Evaluierungsansatzes an. Denn häufig ist es in der Praxis nicht unproblematisch, die Bewertungsmaßstäbe für die beobachteten Entwicklungen festzulegen. Deshalb geht es bei diesem Evaluierungsansatz weniger darum, einen absoluten Wert für eine hohe bzw. niedrige

---

18 Diese Informationen sind über folgende Webseite zugänglich: [www.undp.org/gef/](http://www.undp.org/gef/)

19 Aus den Hintergrundgesprächen ergaben sich keine eindeutigen Aussagen hinsichtlich der Gründe für die Verzögerungen. Auch im indonesischen Fall konnte die Mitarbeiterin der UNDP keine eindeutigen Aussagen über den Stand der Dinge machen, da lediglich ein so genannter *"Inception Report"* vorlag und der Auftrag zur Durchführung der NCSA erst im Frühsommer 2004 an einen Berater vergeben wurde.

<b>Tabelle 3: UNDP/GEF Capacity Development Indicator Framework</b>			
<b>Strategic Areas of Support</b>	<b>Target for Capacity Development</b>		
	<b>Systemic</b>	<b>Organizational</b>	<b>Individual</b>
<i>(1) Capacity to conceptualize and formulate policies, legislations, strategies, and programmes.</i>			
<i>(2) Capacity to implement policies, legislations, strategies, and programmes.</i>			
<i>(3) Capacity to engage and build consensus among all Stakeholders.</i>			
<i>(4) Capacity to mobilize information and knowledge.</i>			
<i>(5) Capacity to monitor, evaluate, report and learn.</i>			
Quelle: UNDP/GEF (2003b): Capacity Development Indicators. Resource Kit No. 4			

Kapazität an Mobilisierungsfähigkeit oder Konsensbildungsfähigkeit zu nennen. Die Evaluierung basiert vielmehr auf qualitativen Aussagen darüber, inwieweit beispielsweise staatliche Akteure Adressaten mobilisieren oder zivilgesellschaftliche Akteure Allianzen bilden können.<sup>20</sup>

#### 4.4 UNEP

UNEP nimmt bei der klimapolitischen Kompetenzentwicklung eine Art Doppelrolle ein: Einerseits ist UNEP im operativen Bereich als IDO der GEF aktiv, andererseits verfolgt es mit einer eigenständigen Initiative zu *technology support and Capacity Building* einen zwischenstaatlichen strategischen Ansatz, der die umweltschutzorientierte Kompetenzentwicklung auf einer höheren politischen Ebene verankern soll (IISD 2004a). Und schließlich bilden die Aktivitäten von UNEP im Bereich der allgemeinen Berichterstattung zum

---

20 Im Rahmen des UNFCCC-internen Evaluierungsprozesses zu *Capacity Building*-Aktivitäten wurde dieses Rahmenkonzept weiter entwickelt und präzisiert (s. Kapitel 3).

Zustand der globalen Umwelt und der damit zusammenhängenden Datenerhebung eine wichtige Grundlage für die Kompetenzentwicklung.

In seiner Rolle als IDO der GEF ist UNEP in die Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an die zu erwartenden Auswirkungen involviert. UNEP konzentriert sich dabei auf die eher technischen Aspekte der Unterstützung bei der Datenerhebung (Treibhausgasinventare, Analyse meteorologischer Aspekte und Phänomene) sowie die Stärkung der für Umwelt- und Ressourcenschutz zuständigen Institutionen, insbesondere durch Trainingsmaßnahmen. Während der Ansatz von GEF / UNDP eher auf die Berücksichtigung der entwicklungspolitisch relevanten Aspekte in Klimaschutzmaßnahmen abzielt, betont UNEP die Integration von umweltpolitischen Aspekten in andere Politikbereiche. Ein anderes wichtiges Ziel, das UNEP aufgrund seiner Kompetenz im Bereich der internationalen Umweltschutzpolitik verfolgen möchte, ist die Herstellung von Synergien zwischen NAPAs, multilateralen Umweltschutzabkommen und den von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) geförderten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs). Letztere sollen vor allem den am wenigsten entwickelten und hoch verschuldeten Ländern Entwicklungsperspektiven bieten, ohne dass dabei die natürlichen Ressourcen eines Landes zerstört oder zur Disposition gestellt werden (UNEP 2002).

Die Konzeption und Umsetzung einer Entwicklungsstrategie, die neben den sozioökonomischen Aspekten und der Armutreduzierung gleichzeitig den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen verfolgt, ist eine sehr komplexe Aufgabenstellung. Konkret soll diese vielfältige Aufgabenstruktur durch unterschiedliche Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden:

- Unterstützung beim Aufbau von Institutionen für den Umweltschutz sowie des Umweltrechts auf regionaler, nationaler, substaatlicher und lokaler Ebene;
- Entwicklung und Überprüfung von umweltpolitischen Instrumenten in Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern (andere internationale Organisationen, NROs, lokale Behörden sowie andere wichtigen Gruppen);
- Förderung der öffentlichen Beteiligung am Umweltmanagement und des Zugangs zu Umweltinformationen.

Konkret werden diese Ziele durch folgende Maßnahmen umgesetzt (vgl. UNEP 2002, 13):

- Unterstützung bei der Entwicklung von Umweltpolitik auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene;
- Unterstützung bei der Entwicklung des Umweltrechts;
- Verbesserung der Synergien zwischen Umweltkonventionen und multi-lateralen Umweltschutzübereinkommen;
- Verbesserung der Kompetenzen und Kapazitäten zur Analyse und Bewertung der Umweltsituation und -veränderungen;
- Unterstützung des Umwelttechnologietransfers;
- Verbreitung von Beispielen guter Praxis und erfolgreichen Instrumenten im Bereich der Umweltpolitik.

Auf der Projekt- und Programmebene strebt UNEP die Einbindung aller wichtigen Akteure an, um die Verankerung der Maßnahmen in dem jeweiligen politischen System sicherzustellen. Beispielsweise initiierte UNEP im Bereich der erneuerbaren Energien und Verbesserung der Energieeffizienz Programme, in denen lokale und regionale Behörden zusammen mit Unternehmen (hauptsächlich kleine und mittlere Betriebe) Konzepte zur Diversifizierung der Energieversorgung ausarbeiten und umsetzen. UNEP stellt neben technischem und administrativem Know-how auch kleinere Beträge als Anschubfinanzierung zur Verfügung.

UNEP hat jedoch mit dem Nachteil zu kämpfen, dass es weder ausreichend über eigene operative Mittel verfügt, noch eine institutionelle Struktur besitzt, um mit Hilfe eigener Länderbüros orts- und zeitnah auf die Probleme der umweltpolitischen Brennpunkte in Entwicklungsländern zu reagieren. So kann UNEP kaum ein flächendeckendes Netz an inhaltlich gleichen Projekten aufbauen, wie es beispielsweise bei UNDP zu beobachten ist. Von den 87 Kompetenzentwicklungsprojekten, die bis Sommer 2004 von GEF finanziert wurden, ist UNEP nur für insgesamt 11 verantwortlich.

Die oben angesprochene strategische Initiative zur Stärkung der Rolle von UNEP ist nicht direkt auf seine schwache Rolle im Rahmen der GEF-finanzierten Kompetenzentwicklungsaktivitäten zurückzuführen, sondern zielt auf die allgemeine Stärkung der Rolle von UNEP. Eine solche allgemeine Stärkung von UNEP könnte zweifelsohne positive Auswirkungen auf die Gestaltung von Kompetenzentwicklungsaktivitäten entfalten. Denn, wie die konkreten Maßnahmen zeigen, werden durch die UNEP-Aktivitäten wichtige Funktionen eines ganzheitlichen umweltpolitischen Ansatzes erfüllt, der auch auf die

Förderung weiterer wichtiger entwicklungspolitischer Ziele wie die Armutsreduzierung oder die Verbesserung der Partizipation abzielt. Dies ist besonders in den Querschnittsbereichen wie dem Management von Wäldern und Wassereinzugsgebieten und Feuchtgebieten, der Einführung von Kontroll- und Kooperationsmechanismen und der Generierung und Nutzung wissenschaftlicher Informationen und Daten relevant.

## 4.5 GTZ

Kompetenzentwicklung ist bei der GTZ schon seit über zehn Jahren ein zentrales Querschnittsthema, das in allen Vorhaben berücksichtigt wird. Die GTZ versteht unter Kompetenzentwicklung den Ausbau der Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften, Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen, um eigene Ziele nachhaltig zu verwirklichen. Neben der Verbesserung der technischen Fähigkeiten und Managementkompetenzen von Menschen und Organisationen in Entwicklungsländern rückte seit den 1990er Jahren immer mehr die Veränderung (soweit möglich) der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen und der Institutionenentwicklung in den Vordergrund. Diese Strategie basiert auf den negativen Erfahrungen, die im Kontext der reinen Trägerförderung gemacht worden waren (GTZ 2003, 40 ff.). Im Bereich der institutionellen Rahmenbedingungen konzentrieren sich die Aktivitäten der GTZ auf:

- Unterstützung der Entwicklung demokratischer Institutionen, die auf rechtsstaatlichen Prinzipien basieren und eine umweltverträgliche soziale Marktwirtschaft fördern;
- Unterstützung der Entwicklung rechtlicher und administrativer Rahmenbedingungen für die Aktivitäten von Individuen und Organisationen;
- Verbesserung der entwicklungspolitisch relevanten Ziele von Regierungspolitik und
- Förderung der Kooperation zwischen Staat, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft.

In den Partnerländern unterstützt die GTZ je nach Wunsch der Partner unterschiedliche Maßnahmen. Diese können von Kapazitätsevaluierungen im Rahmen der Projektvorbereitung, dem Aufbau von Kontroll- und Evaluierungssystemen über die technische Ausstattung und Fortbildungsmaßnahmen bis hin zur Förderung der Kooperation zwischen Staat, dem Privatsektor und der Zi-

vilgesellschaft und der Schaffung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen reichen (GTZ 2003). Der Schwerpunkt der Maßnahmen hängt dabei maßgeblich vom Entwicklungsstand eines Landes und seinen entwicklungspolitischen Prioritäten ab. Während beispielsweise in Indonesien der Aufbau der CDM-Kapazitäten und entsprechender institutioneller Strukturen im Vordergrund stand, wurden in Mosambik Katastrophenschutzmaßnahmen im Rahmen der Anpassung an den Klimawandel unterstützt. In einem solchen Fall richtet sich Kompetenzentwicklung speziell auf die Verringerung der Anfälligkeit ärmerer Bevölkerungsschichten für die Auswirkungen extremer Wetterereignisse aufgrund des Klimawandels (Sperling 2004).<sup>21</sup>

Die Verringerung von negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Entwicklungsländer bzw. die Anpassung der Länder an schon zu beobachtende bzw. prognostizierte Auswirkungen des Klimawandels sind ein wachsender Schwerpunkt der Aktivitäten der GTZ. Es wird verstärkt darauf geachtet, dass die Aspekte und Auswirkungen des Klimawandels stärker in die deutsche und internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie in die Strategien und Politiken der Partnerländer integriert werden. Die GTZ hat hierzu auch schon ein Portfolio an möglichen Aktivitäten für unterschiedliche Sektoren zusammengestellt, die von der Prozessberatung bei nationalen Anpassungsstrategien bis zur partizipativen Erstellung von Notfallplänen und Durchführung von Katastrophenschutzübungen reichen.<sup>22</sup>

Bei der Umsetzung der Kompetenzentwicklung im Umweltschutz als Querschnittsaufgabe besteht noch Potenzial für eine intensivere Kooperation zwischen den verschiedenen Konventionsvorhaben, die die GTZ im Auftrag des BMZ für den Klimaschutz, den Schutz der Biodiversität und die Bekämpfung der Wüstenbildung durchführt. Ziel ist, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der VN-Konventionen zu unterstützen. Maßnahmen im Bereich der Klimapolitik sind u. a. die Unterstützung bei der Ausarbeitung einer nationalen CDM-Strategie, der Projektentwicklung im CDM und der Institutionenentwicklung (DNA, rechtliche Rahmenbedingungen) sowie der Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente (s. auch Kapitel 5). Soweit sich Überschneidungen zwischen den Konventionsvorhaben ergeben, achtet die GTZ darauf,

---

21 Die Fallstudie zu Indonesien in Kapitel 5 dokumentiert den Ansatz der GTZ anhand der Förderung des CDM und der dafür notwendigen institutionellen Strukturen.

22 Siehe z. B. die Broschüre „Anpassung an den Klimawandel: Gründe, Folgen, Handlungsoptionen“, herausgegeben von BMZ und GTZ (s. a.).

dass sich keine Dopplungen in den Aktivitäten ergeben. Konkrete Kompetenzentwicklungsmaßnahmen werden jedoch noch größtenteils separat durchgeführt. Potenzial für verstärkte interne Zusammenarbeit bei der Kompetenzentwicklung scheint insbesondere die Nutzung der Erfahrungen bei der Umsetzung der jeweils anderen Konventionen zu haben, z. B. bei der Datenerhebung und -auswertung zur Ermittlung der tatsächlichen Reduktion von Emissionen oder der Bestimmung der *additionality* (s. Kapitel 3).

#### 4.6 Fazit: Dimensionen der Kompetenzentwicklung

An dieser Stelle kann nach der Einführung in das Konzept der Kompetenzentwicklung sowie dessen Handhabung in der UNFCCC und durch die IDOs ein erstes Fazit zu den Elementen und Entwicklung der Kompetenzentwicklung gezogen werden. Wie dargestellt, steht moderne Kompetenzentwicklung für einen ganzheitlichen Prozess, der darauf abzielt, dauerhafte Strukturen und Institutionen zur Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen und Verpflichtungen umzusetzen. Ein zentraler Ansatzpunkt ist nicht nur die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, sondern insbesondere auch die Bildung von Netzwerken zur Verbesserung der Kommunikation und Entwicklung von konkreten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen.

Ein weiteres Ziel ist die stärkere Integration der Politikfelder, beispielsweise indem umweltpolitische Maßnahmen entwicklungspolitische Ziele der Armutsreduktion aufnehmen. Ebenso sollten entwicklungspolitische Maßnahmen auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen abzielen. Dazu müssen die gesellschaftlichen Akteure in die Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen einbezogen werden.

Gleichzeitig fällt auf, dass die Maßnahmen und Diskussionen in der UNFCCC derzeit noch vielfach auf der Ebene der Etablierung der Grundlagen für wirksame Kompetenzentwicklungsmaßnahmen angesiedelt sind. Die Aspekte Partizipation und Netzwerkbildung werden als Zieldimensionen von CD noch nicht angemessen berücksichtigt. Das bezieht sich vor allem auf die nationale Berichterstattung und Datenerhebung sowie auf die Feststellung des konkreten Kompetenzbedarfs. Bei der Umsetzung des CDM sind viele Länder jedoch schon relativ fortgeschritten. So bestehen die notwendigen institutionellen Strukturen schon in über fünfzig Ländern und auch die Zahl der vorbereiteten und durchgeführten CDM-Projekte steigt kontinuierlich.



Die notwendige Integration der Politikfelder wird verstärkt auch durch die Aktivitäten der IDOs vorangetrieben. Der Ansatz, bestimmte Projekttypen von hierauf spezialisierten IDOs durchführen zu lassen, kann sicherstellen, dass die Ziele und Ergebnisse der Kompetenzentwicklung über die Ländergrenzen hinweg eine vergleichbare Qualität erreichen. Außerdem können die Durchführungsorganisationen auf dieser Grundlage ausführliche Evaluationen des Prozesses durchführen, einen reichen Erfahrungsschatz aufbauen und Merkmale bzw. Richtlinien der guten Praxis entwickeln. Solche Evaluationsprozesse sind mittlerweile im Gange (OECD, UNFCCC, GEF) und können wertvolle Hinweise zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der Kompetenzentwicklung liefern.

Auf dieser Grundlage können als Eckpunkte der unterschiedlichen Dimensionen der Kompetenzentwicklung folgende Aspekte festgehalten werden:

- Kompetenzentwicklung ist ein langfristiger Prozess;
- Kompetenzentwicklung muss umweltpolitische Anforderungen an Strukturen, Institutionen und Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern dauerhaft etablieren und die Bildung von Akteursnetzwerken unterstützen;
- die Querschnittsdimension der klimapolitischen Kompetenzentwicklung zeigt sich in der notwendigen Integration weiterer umwelt- und entwicklungspolitischer Ziele (z. B. Armutsreduktion, Schutz der Biodiversität);
- Fortschrittskontrolle bzw. Evaluierung wird als Instrument der Weiterentwicklung des Kompetenzentwicklungsprozesses genutzt.

## **5 Klimaschutzpolitik und *Capacity Development* in Indonesien**

### **5.1 Indonesien als Beispiel für *Capacity Development* in der Klimaschutzpolitik**

Indonesien wurde aus mehreren Gründen als Beispiel für eine detaillierte Darstellung möglicher Maßnahmen und Prozesse des klimapolitischen *Capacity Development* ausgewählt.

Einerseits ist Indonesien aufgrund seiner Größe und seines Entwicklungsstandes ein Land, das ein bedeutendes Potenzial für kapazitätsintensive politische Maßnahmen, wie beispielsweise den CDM, hat. Andererseits ist es aber auch

aufgrund seiner naturräumlichen Gegebenheiten besonders durch den Klimawandel bedroht. Indonesien besteht aus einem Archipel von vielen tausend Inseln, dessen Küsten und wichtigsten Siedlungsgebiete beispielsweise vom Anstieg des Meeresspiegels betroffen sein werden. Die Risiken, die durch die totale Abholzung der indonesischen Wälder entstehen, liegen nicht nur in den zu erwartenden lokalen und regionalen negativen klimatischen Auswirkungen, sondern bestehen auch direkt für die Aufrechterhaltung des regionalen Wasserhaushalts und den Schutz fruchtbarer Böden vor Erosion. Dadurch werden die sozioökonomischen Auswirkungen häufiger auftretender extremer Wetterereignisse noch verstärkt, weil sie gerade die ärmeren Bevölkerungsschichten mehr oder weniger unvorbereitet treffen.

Andererseits bietet Indonesien ein Beispiel für die oftmals langwierigen und komplexen politischen Prozesse in Entwicklungsländern, die den Herausforderungen des Klimaschutzes im Kontext tief greifender wirtschaftlicher Struktur- und fundamentaler politischer Reformen gegenüber stehen. Auch wenn aufgrund unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen kaum Vergleiche zwischen einzelnen Entwicklungsländern gezogen werden können, bietet Indonesien ein anschauliches Beispiel für eine klimapolitisch wichtige Gruppe von Ländern, die durch eine konstruktive Umsetzung von adäquaten Klimaschutzstrategien einen wichtigen Impuls für die erfolgreiche Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls geben können. Indonesien ist ein großes und bevölkerungsreiches Entwicklungsland, das reich an natürlichen Ressourcen ist, große ökonomische Entwicklungsfortschritte erzielt hat und dessen Konsum an Ressourcen und Ausstoß an klimaschädlichen Gasen nicht mehr zu vernachlässigen ist. Solche Länder müssen nicht zuletzt aus sozioökonomischen Gründen zukünftig einer ressourceneffizienteren Entwicklungsstrategie folgen und sich gleichzeitig auch verstärkt an zu erwartende klimatische Veränderungen anpassen. Aber gerade dazu fehlen ihnen gegenwärtig nicht nur die finanziellen und institutionellen, sondern auch die technischen Voraussetzungen bzw. das Wissen über die potenziellen Auswirkungen des Klimawandels im eigenen Land. Obwohl die Industrieländer zweifelsohne die größte Verantwortung für die Vermeidung der Klimaerwärmung haben, kann dieses Ziel nicht erreicht werden, wenn bevölkerungsreiche Schwellen- und Entwicklungsländer nicht dabei unterstützt werden, ihre wirtschaftliche Entwicklung weniger CO<sub>2</sub>-intensiv voran zu treiben.

Dieses Kapitel ist keine klassische Fallstudie sozialwissenschaftlicher Prägung, die „typische“ politische Prozesse darstellt, aus der allgemeinverbindli-

che Lösungsvorschläge generiert werden können. Vielmehr wurde am Beispiel Indonesien analysiert, was *Capacity Development* alles beinhalten kann und wie unterschiedlich die Schwerpunkte sein können, wenn es um die Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls geht. In diesem Sinne ist Indonesien auch ein einzigartiges Beispiel. Denn die Umsetzung dieser internationalen Abkommen findet nicht nur parallel zur Bewältigung einer tiefen ökonomischen Krise, sondern auch parallel zu einem politischen Regimewechsel statt. Hinzu kommt, dass die ökonomische Entwicklungsbasis Indonesiens noch sehr stark auf der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen – der Wälder ebenso wie der Öl- und Gasvorkommen – basiert. Das erschwert die Einführung nachhaltiger Ressourcenpolitiken. Trotz dieser spezifischen Eigenheiten des indonesischen Beispiels können die Erfahrungen dieses Landes zusammen mit den Erkenntnissen aus dem UNFCCC-Evaluierungsprozess eine erste Standortbestimmung hinsichtlich des bisher Erreichten ermöglichen.

## 5.2 Eckpunkte und Struktur der indonesischen Klimaschutzpolitik

### 5.2.1 Rahmenbedingungen

Indonesien ist mit einer Größe von 1.91 Mio. km<sup>2</sup> und rund 17.500 Inseln der weltweit größte Archipel. Es ist eines der bevölkerungsreichsten Länder der Erde (ca. 203 Mio. Einwohner im Jahr 2000, gegenwärtig wird von einer Zahl von 220 Mio. ausgegangen). Zwei Drittel der Bevölkerung leben auf der Insel Java, dem politischen und wirtschaftlichen Zentrum des Landes. Geographisch ist das Land nicht nur durch seine Größe und ausgedehnte Insellandschaft, sondern auch durch seine Vulkangebirge geprägt. Von den rund 500 Vulkanen (112 allein auf Java) sind derzeit 129 aktiv. Im Umfeld der Vulkangebirge finden sich fruchtbare Böden, vor allem auf Java und Bali, was sich in einer Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion auf diese Gegenden niederschlägt. Indonesiens Volkswirtschaft profitiert davon, dass das Land reiche mineralische Rohstoffvorkommen (Rohöl, Erdgas, Kohle, Erze) und dadurch eine relativ diversifizierte Exportstruktur besitzt. Daneben gründet sich die ökonomische Basis des Landes auf die Ausbeutung der tropischen Regenwälder, was dazu geführt hat, dass ein Großteil der tiefer liegenden Urwälder abgeholzt ist. Die Hauptursache der Zerstörung der Wälder ist mittlerweile der illegale Holzeinschlag, der maßgeblich von Polizei und Militär organisiert wird (Schröder-Wildberg / Carius 2003).

Die Finanzkrise von 1997 hatte zur Absetzung des jahrzehntlang währenden, autokratischen Sukarno-Regimes und der Etablierung einer Präsidentialdemokratie geführt. Dieser Regimewechsel brachte auch eine administrative und politische Dezentralisierung mit sich, die einen Großteil der innenpolitisch relevanten politischen Entscheidungsgewalt von der Zentralregierung auf die 27 Provinzen und 243 Distrikte verlagerte.

Von der Finanzkrise der 1990er Jahre erholt sich das Land allmählich. Obwohl die Wachstumsraten der frühen 1990er Jahre von durchschnittlich 7 % nicht mehr erreicht werden, verzeichnet das Land seit 1998 wieder eine durchgehend positive Leistungsbilanz. Die Weltbank geht im Zeitraum 2003–2007 von einem durchschnittlichen Wachstum von 4,6 % aus. Im Jahre 2002 betrug das Wirtschaftswachstum 3,7 % (Weltbank 2003b).

## 5.2.2 Frühe klimaschutzrelevante umweltpolitische Maßnahmen

Indonesien unterschrieb die Klimarahmenkonvention 1992 und ratifizierte sie 1995. Der erste der im Rahmen der Klimarahmenkonvention zu erstellenden nationalen Berichte zur Umsetzung der Konvention wurde 1999 fertiggestellt (Indonesien / Ministry of Environment 1999). Der fällige zweite Bericht befand sich Mitte 2004 noch in der Konzeptionsphase.<sup>23</sup> Das 1997 beschlossene Kyoto-Protokoll wurde 1998 von der Regierung unterschrieben, aber erst im Juni 2004 ratifiziert.

Die Klimaschutzpolitik gehörte aufgrund der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht zu den Prioritäten der indonesischen Regierung. Andere Umweltprobleme, die hauptsächlich auf die rasante industrielle Entwicklung und den erhöhten Ressourcenverbrauch zurückzuführen sind, machten aber umweltrechtliche Regelungen notwendig, die auch klimapolitisch relevante Aspekte betreffen. Beispielsweise führte der Anstieg der

---

23 Vertreter des UNDP-Büros in Jakarta erwähnten im Interview, dass sie seit Frühjahr 2004 bzgl. der Erstellung des zweiten nationalen Berichtes zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention im Gespräch mit dem indonesischen Umweltministerium seien. Im Ministerium selbst hatte man sich im Sommer 2004 jedoch noch nicht über den Umfang dieses Berichtes geeinigt, was wiederum die Beantragung von UNDP-Mitteln für die Erstellung des Berichtes verzögerte.

<b>Tabelle 4: Emissionsinventar Indonesiens in Gg CO<sub>2</sub>-Äquivalenten(1994)</b>					
	<b>CO<sub>2</sub></b>	<b>CH<sub>4</sub></b>	<b>N<sub>2</sub>O</b>	<b>CO</b>	<b>NO<sub>x</sub></b>
Energieindustrie	50,702	0,77	0,28	9	96
Verarbeitende Industrie und Baugewerbe	50,014	2	0,23	21	121
Verkehr	47,047	7	0,44	2,654	456
andere Sektoren (Energieumwandlung)	22,253	347	5	5,738	146
andere (Energieumwandlung)					
<b>GESAMT Energieumwandlung (Sektoraler Ansatz)</b>	<b>170,016</b>	<b>358</b>	<b>6</b>	<b>8,422</b>	<b>818</b>
Feste Brennstoffe		20			
Öl und Erdgas		2,018			
<b>GESAMT Flüchtige Emissionen von Brennstoffen</b>		<b>2,038</b>			
Mineralprodukte					
<b>GESAMT Industrielle Prozesse</b>	<b>19,120</b>	<b>0,51</b>	<b>0,01</b>		
<b>GESAMT Lösemittel und andere Produktverwendung</b>					
Reisanbau		2,281			
Brandrodung landwirtschaftlicher Restflächen		16	0,52		
<b>GESAMT Landwirtschaft</b>		<b>3,244</b>	<b>53</b>	<b>331</b>	<b>19</b>
Änderungen im Wald- oder bei anderen holzartigen Biomassebeständen	- 135,245				
Umwandlung von Wald und Weideland	303,237	367	3	3,214	91
Andere (Flächennutzung und Forstwirtschaft)	57,240				

<b>GESAMT Flächennutzung und Forstwirtschaft</b>	<b>155,624</b>	<b>367</b>	<b>3</b>	<b>3,214</b>	<b>91</b>
<b>GESAMT Abfall</b>		<b>402</b>			
<b>Andere</b>					
<b>NATIONAL Gesamt</b>	<b>189,136</b>	<b>6,409</b>	<b>61</b>	<b>11,966</b>	<b>928</b>
<b>GESAMT Emissionen aus dem internationalen Flug- und Schiffsverkehr (Bunkertreibstoffe)</b>	1,684				
Quelle: GHG-Database des UNFCCC [Stand September 2004]					

Luftverschmutzung in Ballungsräumen seit Anfang der 1990er Jahre zu einer ganzen Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftreinhaltung durch mobile und stationäre Quellen von Luftschadstoffen (Weltbank 2003c, 8 ff.). Auch wurden in dieser Zeit in der Forstpolitik Maßnahmen beschlossen, die die unkontrollierte Abholzung und Zerstörung der Wälder verhindern sollten.<sup>24</sup> Die Effektivität dieser Maßnahmen litt aber an einer unzureichenden Umsetzung, die auf strukturelle Lücken in der Gesetzgebung, ungeklärte Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Zentralregierung, den Regionen und den Kommunen sowie mangelhafte Kontrollen und Sanktionsmaßnahmen zurückzuführen sind (Waddell 2002, xi). Nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung oder effiziente Energieversorgung spielten bis zur Erstellung des ersten Berichtes zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention 1999 noch keine Rolle in der indonesischen Umweltpolitik

Dieser Bericht gab einen Überblick über den Status quo klimapolitisch relevanter Entwicklungen, vor allem der Treibhausgasemissionen und ihrer voraussichtlichen Steigerung. Da sich der Bericht auf Daten aus dem Jahr 1994 stützt, die bis Mitte 2004 noch nicht aktualisiert wurden, macht der Bericht indirekt auch ein großes, noch nicht bewältigtes Problem deutlich, mit dem viele Entwicklungsländer zu kämpfen haben: die Erhebung und Aktualisierung

---

24 Des Weiteren wurden Maßnahmen im Bereich des Abfallmanagements und zur Vermeidung der Meeresverschmutzung ergriffen, die an dieser Stelle jedoch nicht weiter ausgeführt werden, da sie im Rahmen des klimapolitischen *Capacity Development* nicht relevant sind (vgl. Waddell 2002).

von grundlegendem Datenmaterial zur Entwicklung der Emissionen bei Treibhausgasen.<sup>25</sup>

Neben einer ersten Analyse der Daten zu Treibhausgasemissionen enthielt das Dokument auch einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Reduzierung von klimarelevanten Emissionen und zur Anpassung an die Auswirkungen globaler Erwärmung. Die Empfehlungen bezogen sich auf sieben Sektoren sowie Maßnahmen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, die in der nachfolgenden Tabelle in Auszügen zusammengefasst werden.

Diese Maßnahmen wurden bisher nur teilweise umgesetzt bzw. in Angriff genommen. Man kann jedoch feststellen, dass insbesondere in den Ballungsgebieten Anstrengungen unternommen werden, um die Umweltbelastungen zu reduzieren. Die Einführung von bleifreiem Benzin sowie von Emissionsbeschränkungen für Fahrzeuge zeigen durchaus positive Wirkungen bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung. Mittlerweile werden auch verstärkt Anstrengungen unternommen, die Abwasser- und Abfallentsorgung zu verbessern. Neben rechtlichen und politischen Schwierigkeiten, die sich durch die Dezentralisierung ergaben, ist ein Grund für die schleppende Umsetzung auch die Verzögerung bei der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Diese Verzögerung wirkte sich wiederum negativ auf den Aufbau einer effektiven institutionellen Infrastruktur aus. Diese institutionelle Infrastruktur könnte beispielsweise positiv auf die durch die Dezentralisierung hervorgerufenen Probleme wirken, indem sie eine verbesserte, zielorientierte Informationspolitik in den Regionen und Kommunen unterstützt.

### 5.2.3 Klimaschutzrelevante energiepolitische Maßnahmen in Indonesien

Bei der Beschreibung der umweltrechtlichen Grundlagen hat sich schon angedeutet, dass im indonesischen Umweltrecht zunächst nicht systematisch auf eine Integration von Umweltschutz und Energieeffizienz bzw. nachhaltiger Energieerzeugung geachtet wurde. Ordnungspolitische Maßnahmen der Energiepolitik für die Verbesserung der Energieeffizienz, die Nutzung erneuerbarer

---

25 Eine stichprobenhafte Überprüfung des aktuellen Datenbestandes des UNFCCC-Sekretariats zeigt, dass für viele Entwicklungsländer keine aktuelleren Daten als jene von 1994 verfügbar sind.

<b>Tabelle 5: Klimapolitischer Maßnahmenkatalog Indonesiens</b>	
<b>Sektor</b>	<b>Maßnahmen</b>
Energie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau von Marktverzerrungen durch Subventionen</li> <li>• Förderung erneuerbarer Energien</li> <li>• Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen</li> <li>• Restrukturierung von Energiepreissystemen gemessen am Treibhausgaspotenzial</li> </ul>
Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung des öffentlichen Nahverkehrs in Ballungsräumen</li> <li>• Elektrifizierung von bisher mit Dieselmotoren betriebenen Bahnlinien</li> <li>• Einführung von Mautgebühren auf überlasteten Strecken</li> <li>• Steuernachlässe für emissionsarme Fahrzeuge</li> </ul>
Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung von Information und Technologietransfer, um Innovation und Anpassung zu fördern</li> <li>• Verstärkung der Forschung im Bereich nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktion, auch im Hinblick auf die Vermeidung von Emissionen</li> <li>• Diversifizierung der Grundnahrungsmittelproduktion</li> <li>• Regionalisierung der Forschung, um auf regionale Unterschiede besser eingehen zu können</li> </ul>
Forstwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Kontrolle bestehender forstwirtschaftlicher Vorschriften</li> <li>• Verbesserung der Forschung zu nachhaltiger Forstwirtschaft</li> <li>• Reform der Forst- und Bodenverwaltung</li> <li>• Verbesserung der Prävention von Waldbränden</li> <li>• Effektivere Aufforstungsmaßnahmen</li> </ul>



Abfallmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung des integrierten Abfallmanagements, vor allem im städtischen Bereich</li> <li>• Förderung der Abfallvermeidung und sauberer Produktion</li> </ul>
Küstenschutz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluierung der marinen Ressourcen und notwendiger landschaftsplanerischer Maßnahmen unter Einbeziehung der Bevölkerung</li> <li>• Verbesserung des Schutzes und der Regeneration von Korallenriffen</li> <li>• Aufbau eines nationalen Informationssystems zum Küstenschutz, speziell um den Anstieg des Meeresspiegels zu beobachten</li> <li>• Entwicklung einer langfristigen Strategie zur Anpassung an den Anstieg des Meeresspiegels</li> </ul>
Gesundheitsvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung gesundheitsverträglicher Treibstoffe und Transportsysteme</li> <li>• Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentliche Gesundheitsvorsorge</li> <li>• Verbesserung des Katastrophenschutzes im Hinblick auf klimatisch bedingte Katastrophen</li> </ul>
Internationale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung von CDM-Projekten</li> <li>• Verbesserung der Kooperation in Forschung und Entwicklung bei erneuerbaren Energien, gerade auch mit Partnern aus dem Süden</li> <li>• Verbesserung des Technologietransfers</li> </ul>

Energien und die nachhaltigere Nutzung von energiepolitisch relevanten Ressourcen wurden erst nach der Jahrtausendwende in Angriff genommen bzw. verabschiedet. Dazu zählen:

- die neue Energiestrategie (2003–2020), die auf dem Prinzip der sauberen Energiegewinnung aufbaut. Die politischen Prioritäten sind die Befriedigung der heimischen Energienachfrage, die Erhöhung des Wertzuwachses der heimischen Energiequellen, die Verwaltung der Energiequellen in

nachhaltiger und verantwortungsbewusster Weise, die Verbesserung der Energieversorgung unterentwickelter Regionen und die Entwicklung der nationalen Fähigkeiten im Energiebereich. Der Fokus liegt dabei auch auf einer Diversifizierung der Energiequellen, die für die Zukunft einen größeren Anteil der Nutzung von Erdgas vorsieht. Bis 2020 sollen 90 % der Bevölkerung Anschluss an das Energienetz haben, im selben Zeitraum soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch bei 5 % liegen. Die Energieintensität soll jährlich um 1 % zurückgehen;

- das Gesetz zur Nutzung geothermischer Energiequellen (2003), dessen Ziel die nachhaltige Nutzung geothermischer Energiequellen ist;<sup>26</sup>
- die nationale Kohlepolitik (2003), mit der die nachhaltige Nutzung einheimischer Kohlereserven und der Ausbau „sauberer Kohletechnologien“ gefördert werden soll;
- das Ministerdekret zur Entwicklung von erneuerbaren Energien und Energieeinsparung (2004), dessen Ziel die Förderung von Energieeffizienz und regenerativen Energiequellen, auch außerhalb des Elektrizitätssektors ist. Langfristig soll die Nutzung schmutziger Energie (Kohle)<sup>27</sup> eingeschränkt und die Nutzung energieeffizienter Anwendungen intensiviert werden;
- das Ministerdekret zu Nachhaltigkeitskriterien für CDM im Energiebereich, deren Ziel die rationale Energienutzung ist. Gleichzeitig wird ein Programm aufgelegt, das Unternehmen und Privatpersonen bei der Umstellung auf die Nutzung sauberer Technologien unterstützen soll;<sup>28</sup>
- die Gründung einer *Agency for the Assessment and Application of Technology* (2001) im Energiebereich, die die Umsetzung dieser politischen Ansätze wissenschaftlich und technisch unterstützen soll.

Da diese politischen Ansätze noch relativ neu sind, wird sich noch zeigen müssen, inwieweit insbesondere die für die nachhaltige Entwicklung und den

---

26 In diesem Bereich wird ein beachtliches CDM-Potenzial gesehen, bei dessen prozeduraler Ausgestaltung Indonesien eine Vorreiterrolle einnehmen kann, wenn es solche Projekte entwickelt (vgl. Michaelowa 2001, 3).

27 Einheimische indonesische Kohle hat einen relativ hohen Schwefelanteil

28 Diese Kriterien wurden zunächst parallel zu jenen für die DNA und ohne Abstimmung mit dem Umweltministerium entwickelt, was zu erneuten Verzögerungen bei der Einigung auf die Nachhaltigkeitskriterien und -indikatoren im DNA-Planungsprozess führte. Im Laufe des Jahres 2004 einigte man sich bei einer interministeriellen Abstimmung auf gemeinsame Kriterien.

Klimaschutz wichtigen Maßnahmen umgesetzt werden. Zunächst ist davon auszugehen, dass auch in diesem Bereich, ähnlich wie im Umweltbereich, Umsetzungsprobleme durch unklare Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsebenen entstehen. Ein sehr konkretes Problem ist auch der notwendige Abbau von Subventionen für die Energieträger Öl und Gas. Die indonesische Regierung hat erkannt, dass nur mit einem Abbau dieser Subventionen die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität alternativer Energieträger und energieeffizienter Anlagen und Produkte langfristig gestärkt werden kann (Legowo 2004, 109 f).

## 5.3 Institutionenentwicklung und CDM in Indonesien

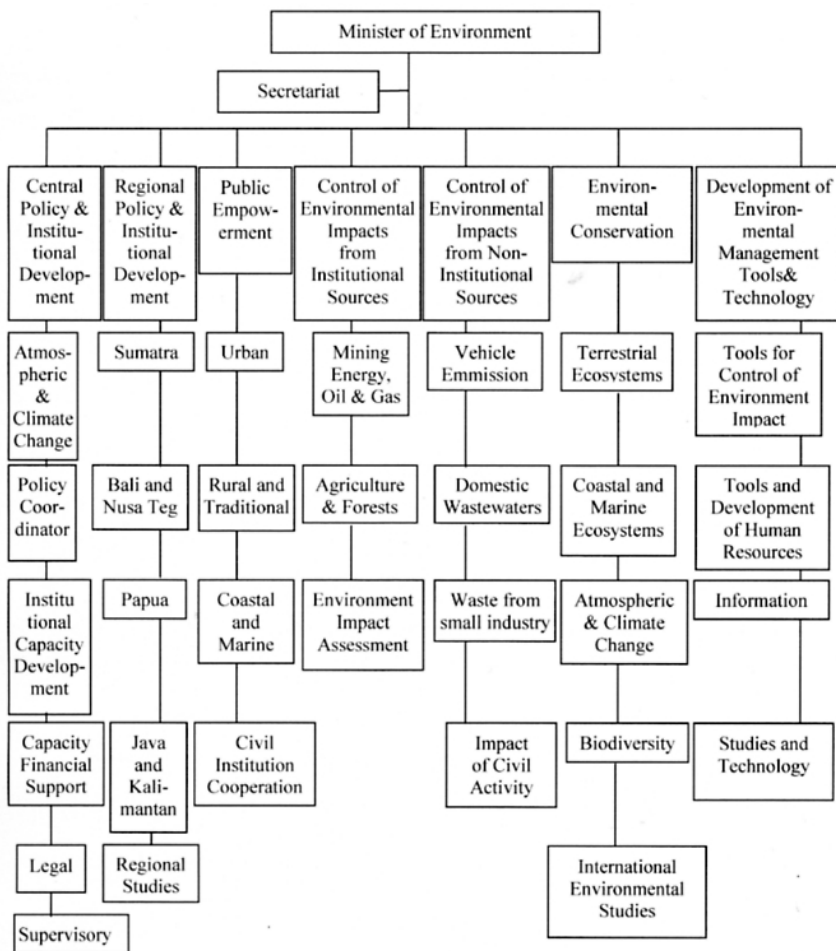
### 5.3.1 Allgemeine institutionelle Aspekte

Das Umweltministerium ist die zentrale Institution des Umweltschutzes in Indonesien. Es ist verantwortlich für die Entwicklung der Umweltschutzstrategie, des Umweltrechts, der politischen Umsetzungsmaßnahmen, Umweltqualitätsstandards, Kontrolle und Sanktionierung der Umweltverschmutzung, öffentliche Aufklärung über Umweltgefahren und Aufbau entsprechender Kapazitäten, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltanalyse und -forschung und Umweltmanagement. Zudem unterstützt und überwacht es die Provinzen beim Umweltmanagement und der Umsetzung nationaler Umweltgesetze und -vorschriften.

Das indonesische Umweltministerium war und ist – wie in vielen anderen Ländern – im Verhältnis zu anderen Ministerien finanziell und personell relativ schlecht ausgestattet. So arbeiteten im Sommer 2004 nur insgesamt vier Personen zum Klimaschutz und zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls. Die zwei Gesprächspartner, die sich auf Referentenebene mit *Capacity Development* sowie der Vermeidung von Emissionen bzw. der Anpassung an den Klimawandel befassen, waren im Übrigen nicht über den Evaluierungsprozess zu *Capacity Building*-Maßnahmen im UNFCCC-Kontext informiert.

Ein spezifisches Problem des indonesischen Falls, das in den Hintergrundgesprächen immer wieder genannt wurde, ist der im Vergleich zu anderen Mi-

**Abbildung 2: Indonesia: Institutional Structure of the State Ministry of the Environment**



Quelle: Weltbank 2003c, 44

nisterien häufigere Personalwechsel auf Positionen mit Entscheidungsbefugnis im Bereich des Klimaschutzes. Das führt zu immer neuen Verzögerungen, weil sich die Neubesetzung der Stellen hinzieht<sup>29</sup> und sich die Stelleninhaber erst einarbeiten und Kontakte zu ihren Kollegen in anderen Ministerien und in Nichtregierungsorganisationen sowie im Wirtschaftsbereich aufbauen müssen, zumal es dafür anscheinend keine eingespielten Verfahren gibt. Die Durchsetzungsfähigkeit der Beamten hängt offenbar stark von persönlichen Netzwerken ab. In mehreren Interviews wurde die Ansicht vertreten, dass durch die fehlende Kontinuität die Klimaschutzpolitik des Umweltministeriums entscheidend geschwächt wird, nicht zuletzt, weil die Mitarbeiter anderer Ministerien mittel- und langfristig einen umfassenderen Wissensstand aufbauen und dadurch schneller und gezielter auf neue politische Entwicklungen auf internationaler oder nationaler Ebene reagieren können.

Zudem wurden wichtige Einrichtungen wie das Nationale Komitee zum Klimawandel, das die Erstellung des ersten Berichtes an die UNFCCC begleitete und das Umweltministerium bei der Formulierung der nationalen Klimapolitik und von Handlungsempfehlungen beriet, nicht dauerhaft institutionalisiert. Dieses Komitee bestand ursprünglich aus Vertretern relevanter Ministerien wie Energie, Forst, Meeres- und Küstenschutz, Industrie und Handel, Auswärtige Angelegenheiten und Landwirtschaft sowie von Nichtregierungsorganisationen aus dem Umwelt-, Unternehmens- und Wissenschaftsbereich. Es sollte das Umweltministerium bei der Formulierung einer aktiven klimapolitischen Position unterstützen. Im Zeitraum von 1999 bis 2002 wurde es als Koordinierungsinstrument zur Vorbereitung der Vertragsstaatenkonferenzen und Nebenorgantreffen der UNFCCC genutzt, um eine stringente und aktive Verhandlungsposition zu formulieren. Nach personellen Veränderungen im Umweltministerium wurde die Zusammensetzung des Komitees zunächst auf Regierungsvertreter beschränkt, gleichzeitig wurde es aber immer seltener einberufen und beispielsweise im Jahr 2004 nicht mehr aktiviert, obwohl es formal weiter besteht. Da die Federführung beim Umweltministerium liegt, kann sich dieses Komitee auch nicht selbständig organisieren. Beim letzten internationalen Vorbereitungstreffen der COP 10 im Juni 2004 in Bonn wurde die indonesische Delegation von einem Botschaftsvertreter geführt, der maßgeblich von Vertretern des Forst- und Landwirtschaftsministeriums unterstützt wurde.

---

29 Im Sommer 2004 waren zwei Stellen im Bereich der Klimaschutzpolitik, die in etwa einem Unterabteilungsleiter und Referatsleiter entsprechen, nicht besetzt.

Ein hochrangiger Vertreter des Umweltministeriums war aufgrund eines Personalwechsels und der Vakanz der Position zu diesem Zeitpunkt nicht anwesend.

### 5.3.2 Vorbereitung von CDM-Projekten als Kompetenzentwicklung

Die Umsetzung der Klimarahmenkonvention und die Unterstützung zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls gewannen durch die Konzentration auf die Vorbereitung von CDM-Projekten neue Impulse. Aktivitäten in diesem Zusammenhang machen auch bis heute den wesentlichen Teil der bisher durchgeführten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau aus. In diesem Zusammenhang muss hinzugefügt werden, dass sich dieser nicht nur auf staatliche Stellen bezog, sondern auch Umweltschutzorganisationen, Unternehmen und wissenschaftliche Institutionen berücksichtigte.

Nachdem das Kyoto-Protokoll beschlossen war, sich die Ratifizierung in Indonesien jedoch hinzog, konzentrierten sich die multi- und bilateralen Geber in besonderem Maße auf Aktivitäten, die auf den CDM ausgerichtet waren. Ein erster Schritt war die Erstellung der nationalen Strategiestudien zum CDM. Dieser Prozess begann 1999. Da aus den in den 1990er Jahren durchgeführten „AIJ-Projekten“ (*Activities Implemented Jointly*) kaum verwertbare Informationen über die Konzeption und Umsetzung von Kooperationsprojekten zur Vermeidung und Verringerung von Treibhausgasemissionen abgeleitet werden konnten, kam diesen Studien eine zentrale Bedeutung zu.<sup>30</sup>

In Indonesien wurden zwei *National Strategy Studies* durchgeführt. Die erste, auf den Energiesektor bezogene Strategiestudie zum CDM-Potenzial wurde mit maßgeblicher finanzieller und wissenschaftlicher Unterstützung der GTZ und in Kooperation mit der Weltbank im Jahr 2001 fertiggestellt (Indonesien / Ministry of Environment 2001a). Diese Studie ist in zweierlei Hinsicht wich-

---

30 AIJ-Projekte waren seit Mitte der 1990er Jahre als eine Art von Demonstrationsprojekten von Regierungen in enger Zusammenarbeit mit Unternehmen durchgeführt worden, um Erfahrungen in der internationalen Projektkooperation bei der Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu sammeln. In Indonesien wurden sieben solcher AIJ-Projekte durchgeführt. Manche Dokumente weisen auch neun Projekte aus. Laut eines Ministeriumsvertreters konnten die dort gesammelten Erfahrungen jedoch aufgrund lückenhafter Dokumentation kaum für die CDM-Konzeptionsphase genutzt werden. Nur ein Projekt zur dezentralen ländlichen Energieversorgung mit Hilfe von Solarenergie wird als erfolgreich abgeschlossen betrachtet.

tig. Einerseits erklärt sie das Konzept des CDM systematisch und bezieht es gleichzeitig auf den wirtschaftlichen und politischen Kontext Indonesiens. Andererseits ermöglicht sie die Identifikation von besonders geeigneten Projekten und jenen, die aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht geeignet sind. Auf dieser Grundlage können die zuständigen Regierungsstellen, ebenso wie interessierte Unternehmen, ihre Förderschwerpunkte setzen. Die besten Möglichkeiten für CDM-Projekte liegen nach dieser ersten Analyse der Energieproduktion bei der Umstellung auf:

- Niedrig-Temperatur-Kraftwärmekopplung,
- kleine Wasserkraftwerke und den
- Einsatz von kombinierten Gas-Zyklen.

Diese Ansätze haben eine hohe Priorität und könnten mit vergleichsweise geringen Kosten realisiert werden. Weiteres Potenzial besteht bei den folgenden Ansätzen, die jedoch größere Investitionen verlangen:

- Abfallverbrennung,
- verbessertes Abfallmanagement bei der Stärkeerzeugung,
- Kraft-Wärme-Kopplung in der Textilproduktion und
- Nutzung des bei der Erdölförderung auftretenden Gases.

Hohe Priorität, aber auch hohe Investitionskosten haben folgende potenzielle CDM-Vorhaben:

- Kraft-Wärme-Kopplung in der Biomassenutzung,
- geothermische Kraftwerke,
- Umstellung auf Gasturbinen und
- Verbesserung der Energieeffizienz der in der Palmölproduktion eingesetzten Boiler.

Die Analyse ergab auch, dass bis zum Jahr 2001 insgesamt schon 21 CDM-Vorhaben konzipiert worden waren. In der Studie wird davon ausgegangen, dass Indonesien ca. 2 % des weltweiten CDM-Marktes bedienen könnte, was ungefähr einem Umsatz von 244 Mio. US \$ in der ersten Verpflichtungsperi-

ode entsprechen könnte.<sup>31</sup> Als Manko, das für den weiteren Kapazitätsaufbau von Bedeutung ist, wurde das Fehlen einer nationalen Institution zur Begleitung und Überwachung der CDM-Projekte sowie ein Mangel an Wissen seitens der Unternehmen und NROs identifiziert (ebd. xxxvi). Im selben Jahr wurde in Kooperation mit UNDP eine Studie zu *"Identification of less Greenhouse Gas Emission Technologies in Indonesia"* (Indonesien / Ministry of Environment 2001b) fertiggestellt, die detailliert analysiert, in welchen Sektoren solche Technologien wirtschaftlich eingesetzt werden können. Die Studie ging auch darauf ein, wie man den Technologietransfer so gestalten kann, dass Indonesien nicht dauerhaft von ausländischen Herstellern oder Technologielieferanten abhängig bleibt.

Nachdem im Jahr 2001 auf internationaler Ebene beschlossen wurde, auch Senken bei CDM-Projekten zuzulassen, wurde in Indonesien eine entsprechende *"National Strategy Study on CDM in Forestry Sector"* initiiert, die 2003 fertiggestellt wurde.<sup>32</sup> Diese Studie hat neben der Darstellung der technischen Komplexität potenzieller CDM-Projekte im Waldbereich vor allem auch Inkonsistenzen zwischen klimapolitischen und forstpolitischen Zielsetzungen in Indonesien aufgezeigt. Mit Blick auf die Prioritätensetzung in der Klimapolitik und bei CDM-Projekten sind dies äußerst relevante Ergebnisse, weil sie auch den zukünftigen Bedarf beim *Capacity Development* aufzeigen. Im Jahr 2000 verfügte Indonesien immer noch über die weltweit drittgrößte Fläche an tropischen Wäldern (95 Mio. ha), was aber nicht über die hohe Entwaldungsrate – jährlich rund 2 Mio. ha, das entspricht einer Entwaldungsrate von 1,5 % bzw. einer Fläche von der Größe Belgiens – hinwegtäuschen darf (WRI 2003, 270–271). Konkret zeigte die Studie, dass das Potenzial von CDM im Waldbereich in Indonesien aufgrund der komplexen Zulassungskriterien und inkonsistenten nationalen Regelung eingeschränkt wird. Es existiert beispielsweise eine Vorschrift, die ausländische Direktinvestitionen bei der Produktion von Nichteisenerzeugnissen im Plantagenbereich untersagt und die CDM-Projekte im Biomassektor verhindern könnte. Hinzu kommen regionale und kommunale Vorschriften, die vor allem lokale Unternehmen unterstützen, was wiederum

---

31 Diese Schätzung wurde unter Annahme der Teilnahme der USA am internationalen Emissionshandel gemacht. Es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage ohne die USA erheblich geringer ist und damit auch der zu erzielende Gewinn erheblich niedriger ausfällt.

32 Diese Studie wurde wesentlich von der australischen Entwicklungsorganisation *Australian Agency for International Development* (AusAID) unterstützt.



die Projekte mit internationalen Partnern behindern kann (Indonesien / Ministry of Environment 2003).

In diesem Zusammenhang muss auf eine weitere Studie der indonesischen NRO Pelangi, die vom britischen *Department for International Development* finanziert wurde, aufmerksam gemacht werden. Sie macht deutlich, dass die Dezentralisierung häufig zu Konflikten über Zuständigkeiten und Weisungskompetenzen zwischen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden führt. Die einschlägigen Vorschriften sind nicht klar formuliert oder werden auf den unteren Verwaltungsebenen nicht umgesetzt. Außerdem besteht häufig noch Unsicherheit bzw. Unklarheit über die tatsächlichen Landnutzungsrechte. Diese Rechtsunsicherheit und Institutionenkonkurrenz führt dazu, dass potenzielle Investoren in CDM-Projekte im Waldbereich ihr Interesse verlieren, weil de facto keine Investitionssicherheit besteht (Abidin et al. 2003). In punkto bestehender *Capacity Development*-Bedürfnisse kann also auch hier konstatiert werden, dass es in erster Linie darauf ankommt, die notwendigen institutionellen Voraussetzungen und die personellen Kapazitäten zu schaffen, um solche Projekte durchzuführen. Im Forstbereich bezieht sich Letzteres vor allem auch darauf, einerseits Verwaltungsbeamte auf regionaler und kommunaler Ebene mit dem CDM und seiner Zielsetzung vertraut zu machen und andererseits Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen in der Projektentwicklung zu schulen.

Das einhellige Ergebnis der Strategiestudien sowie der Analyse unabhängiger NROs ist demnach, dass die fehlende institutionelle Infrastruktur der wesentliche Hemmschuh für eine effektive Klimaschutzpolitik und der Beteiligung an internationalen Prozessen ist (Michaelowa 2003; Murdiyarso 2005). Dieses Ergebnis nahm die GTZ 2003 zum Anlass, ein entsprechendes Projekt zur Institutionenentwicklung im Klimabereich durchzuführen. In enger Kooperation mit dem indonesischen Umweltministerium lancierte die GTZ damit einen Prozess, dessen Ziel die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und der Aufbau der indonesischen DNA (*Designated National Authority*) für den CDM-Prozess ist (Yayasan Pelangi Indonesia / HWWA 2003). Das Projekt umfasst die Begleitung des nationalen und internationalen Politikprozesses sowie die Förderung des nationalen Dialogs und Entscheidungsprozesses zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und der Etablierung der DNA. Dafür wurde eine Steuerungsgruppe gebildet, die von der NRO Pelangi koordiniert wird. Sie entwickelte Modelle für die DNA, die den Vertretern aus den unterschiedlichen Ministerien, Behörden und den nationalen Verbänden zur Diskus-

sion vorgelegt wurde. Zu diesem Zweck wurden Diskussionsveranstaltungen, Lobbygespräche, Workshops und Konferenzen organisiert.<sup>33</sup> Im Hinblick auf die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls wurde auch das direkte Gespräch mit Abgeordneten und Mitgliedern des zuständigen Gesetzgebungsausschusses des Parlaments gesucht.<sup>34</sup> Innerhalb eines Jahres wurde so ein politischer Diskussionsprozess angestoßen, der zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls beitrug – wenn nicht sogar entscheidend für die Ratifizierung verantwortlich war – und den Konsens über die Struktur der DNA sowie eine Einigung über die für CDM-Projekte essentiellen Nachhaltigkeitskriterien und -indikatoren herbeigeführt hat (Indonesien / Ministry for the Environment 2004). Die DNA wurde im September 2004 endgültig etabliert.<sup>35</sup>

Darüber hinaus wurden von Pelangi im Rahmen des Projektes (auch in Kooperation mit anderen Partnern wie beispielsweise dem ASEAN-Sekretariat) folgende Aktivitäten durchgeführt:

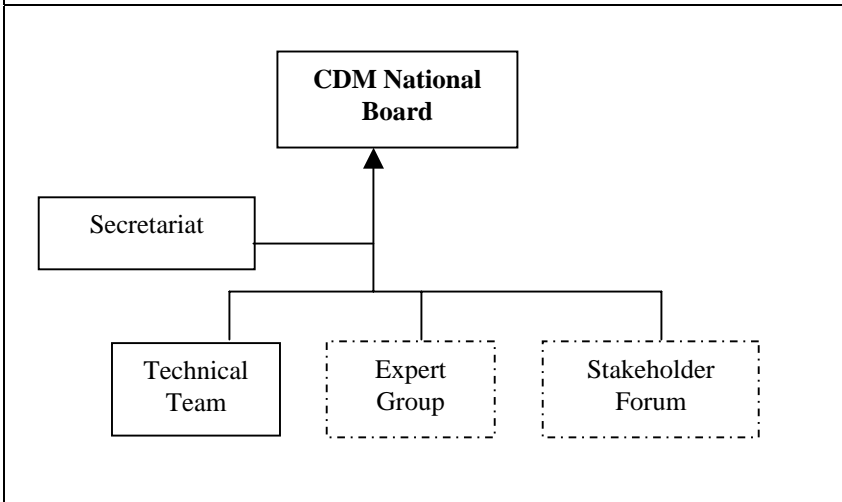
- ein Informations- und Trainings-Workshop zur geplanten indonesischen DNA für CDM-Projektentwickler (Unternehmen, Beratungsunternehmen, Vertreter der Kommunen);
- ein regionaler „*Skillshare-Workshop*“, auf dem Vertreter aus ASEAN-Ländern von ihren Erfahrungen und Vorgehensweisen zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls berichteten;
- ein „*CDM Try Out*“, ein zweitägiges Simulations-Seminar zum CDM, bei dem die Konzeption und Prüfung der Zulässigkeit eines tatsächlichen Projektvorschlages von den Teilnehmern anhand der indonesischen Nachhaltigkeitskriterien und -indikatoren simuliert wurde. Teilnehmer waren auch potenzielle CDM-Projektentwickler;
- „Nationaler Dialog“ am 16. September 2004, eine eintägige Konferenz aus Anlass der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, zu dem Vertreter aller Gruppen (Regierung, Planungsbehörden, Wissenschaft, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen) eingeladen wurden, die an der Umsetzung

---

33 Es wurden monatlich Berichte über Gespräche, Veranstaltungen und zusätzlich notwendige Maßnahmen angefertigt, die den Prozess dokumentieren und auch als Referenz in der Diskussion mit Entscheidungsträgern genutzt wurden. Die Berichte liegen den Autoren vor.

34 In dem Prozess der Beschleunigung der Ratifizierung des Protokolls hat sich auch ein indonesischer Mitarbeiter des Indonesisch-Deutschen Umweltprogramms der GTZ sehr engagiert, in dem er den Gesprächspartnern die Vorteile einer Ratifizierung darlegte.

35 Siehe <http://dna-cdm.menlh.go.id/en/>

**Abbildung 3: Struktur der indonesischen DNA**

des Kyoto-Protokolls und an CDM-Projekten beteiligt sein werden und sollen. Die Konferenz war auch als wesentliches Element der Öffentlichkeitsarbeit gedacht, um Klimaschutz und den CDM landesweit bekannter zu machen.

Neben diesen eher auf die nationale Ebene bzw. an die Zentralregierung gerichteten Aktivitäten engagieren sich die NROs inzwischen auch verstärkt in der Informations- und Aufklärungsarbeit zum CDM auf der regionalen und kommunalen Ebene. Dabei hat sich herausgestellt, dass es dort durchaus schon öffentliche wie private Akteure gibt, die im Rahmen der Modernisierung und Verbesserung der Energieeffizienz Projekte konzipieren, die CDM-tauglich sein können. Häufig fehlen ihnen jedoch wichtige Informationen zu Unterstützungsmöglichkeiten bei der CDM-Projektentwicklung bzw. es findet kein Informationsaustausch zwischen den unteren Verwaltungsebenen mit jenen der Zentralregierung statt. Deshalb ist davon auszugehen, dass das Potenzial für sinnvolle CDM-Projekte noch höher ist, als die geschätzten 25–30 Projekte, die derzeit der DNA zur Prüfung vorgelegt werden könnten.<sup>36</sup> Bezogen auf

36 Diese Zahl qualitativ hochwertiger CDM-Vorschläge beruht auf einer Schätzung des GTZ-Umweltprogrammes.

**Kasten 4: Ausgewählte CD-Aktivitäten weiterer bi- und multilateraler Organisationen<sup>37</sup>**

**Japan**

Die japanische *New Energy and Industrial Technology Development Organization* (NEDO) konzentriert sich auf klassische technische Entwicklungszusammenarbeit und Technologietransfer im Bereich Energie und prüft in diesem Zusammenhang, inwieweit die Projekte, die ohnehin durchgeführt werden, als CDM-Projekt eingereicht werden können. Im Rahmen dieser Tätigkeit ist NEDO als Sponsor, Kooperationspartner und Organisator von Informations- und Trainingsveranstaltungen zu CDM (zwei Veranstaltungen im Jahr 2003) sowie Konferenzen zu spezifischen Technologien wie Solarenergie, Biomasse und saubere Treibstoffe oder auch allgemein zur Technologiediffusion im Energiebereich aufgetreten.

**Niederlande**

Im Rahmen des von den Niederlanden aufgelegten bilateralen Emissionshandelsprogramms CERUPT laufen Projektvorbereitungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in Indonesien.

**UNDP**

2001 unterstützte UNDP das indonesische Umweltministerium beim Erstellen einer Studie zu Emissionen reduzierenden Technologien, die für Indonesien relevant sind.

Im Jahr 2003 veranstaltete UNDP in Kooperation mit NEDO ein Informationsseminar für interessierte Akteure aus Regierung, Unternehmen, Wissenschaft, und NROs zum CDM und seinem Potenzial in Indonesien. Seit dem Jahr 2004 konzentriert sich UNDP auf die Konzeption des zweiten nationalen Berichtes an die UNFCCC, der noch aussteht. Außerdem wurde im Frühjahr 2004 mit dem NCSA-Prozess begonnen, der jedoch noch in der Konzeptionsphase steckt. Mittelfristig will UNDP auch im CDM-Bereich aktiv werden, hat momentan jedoch keine Projektvorschläge vorliegen.

**UNIDO**

*United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO) betreut momentan die Entwicklung eines CDM-Projektvorschlags im Energiebereich.

**Weltbank**

Neben der Organisation von Informations- und Trainingsveranstaltungen zur Reduzierung von Treibhausgasen und CDM-Projekten ist die Weltbank insbesondere im "*Carbon Financing*" aktiv. Dabei handelt es sich nicht um CDM-Projekte, die nach UNFCCC-Kriterien abgewickelt werden, sondern um einen spezifischen Ansatz der Weltbank zur Vergabe von Krediten an Unternehmen zur Umstellung auf Technologien und Prozesse, die ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen reduzieren.

---

37 Die GEF spielt als eigenständiger Akteur in der Wahrnehmung der Akteure keine Rolle.

CDM müssen die unteren Verwaltungsebenen insbesondere ihre Fähigkeit zur Projektentwicklung verbessern (Yayasan Pelangi Indonesia / HWWA 2003, 53). Dazu sollen mit Unterstützung der GTZ entsprechende Trainingsmaterialien entwickelt werden.

## 5.4 Status quo und weiterer Bedarf an *Capacity Development* in Indonesien

### 5.4.1 Bisher durchgeführte Maßnahmen

Die obige Zusammenfassung der klimapolitisch relevanten Aktivitäten unterschiedlicher Akteure in Indonesien hat gezeigt, dass der Schwerpunkt eindeutig beim Aufbau grundlegender institutioneller Strukturen sowie auf der Vorbereitung von CDM-Projekten lag. In diesem Bereich zeigen sich auch Erfolge bzw. es wurden die Voraussetzungen für die Umsetzung der international vereinbarten Ziele des Klimaschutzes geschaffen. In diesem Zusammenhang ist besonders die aktive Unterstützung des Ratifizierungsprozesses des Kyoto-Protokolls durch die GTZ in Kooperation mit der indonesischen NRO Pelangi und dem Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) zu nennen<sup>38</sup> als auch die grundlegenden Analysen zum CDM-Potenzial Indonesiens im Energie- und Forstsektor. Zum CDM wurden oder werden von den meisten berücksichtigten Geberorganisationen Veranstaltungen organisiert sowie Informationsmaterial oder Hilfe beim Projektdesign bereitgestellt. Die technischen Kompetenzen wurden dadurch teilweise schon wesentlich verbessert. Die Stärkung der Problemlösungsfähigkeit leidet aber momentan an der Schwäche des für die Umsetzung der UNFCCC zuständigen Umweltministeriums. Letzteres hat aufgrund von Personalmangel und -wechsel Schwierigkeiten, sein Mandat wahrzunehmen, durchsetzungsfähige Allianzen zu bilden und sich in den internationalen Verhandlungen zu positionieren.

Gleichzeitig ermöglicht die Gesamtschau der bisherigen Aktivitäten und die Einzelanalyse der Erfahrungen im *Capacity Development* auch die genauere Bestimmung von noch bestehenden Engpässen und Problemen bei der Umset-

---

38 In den Interviews wurde von den Befragten auch ohne direkte Nachfrage darauf hingewiesen, dass das Engagement der GTZ und die Gestaltung des Institutionenprojektes einen entscheidenden Impuls für die Fortschritte bei der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und der Konzeption der DNA gegeben haben.

zung klimapolitischer Ziele. Diese noch zu bearbeitenden Kapazitätsdefizite sind vielfältig und beziehen sich einerseits auf institutionelle Aspekte, andererseits aber auch auf politische Bereiche wie die Anpassung an den Klimawandel und die Gestaltung integrierter Politikansätze, die bisher vernachlässigt wurden. Die Etablierung der Klimaschutzpolitik als Querschnittspolitik befindet sich gerade erst am Anfang. Es gibt die politischen Instrumente in den Bereichen der Umwelt-, Energie-, Verkehrs-, und Raumplanungspolitik, die dieses Ziel unterstützen können. Derzeit scheint es aber noch bei der aktiven Koordination und nicht zuletzt bei der Umsetzung dieser Maßnahmen Defizite zu geben.

#### 5.4.2 Weiterer Bedarf

Auf der institutionellen Ebene gibt es mindestens zwei kompetenzrelevante Bereiche, die unterschieden werden können. Zunächst muss die Arbeit der DNA unterstützt werden, indem möglichst bald die so genannten *Operational Entities* geschaffen werden, die für die Verifizierung und Zertifizierung der durch CDM erreichten Treibhausgasreduktionen zuständig sind (Yayasan Pelangi Indonesia / HWWA 2003, 16). Hierfür gibt es schon Bewerber, der Auswahlprozess hat jedoch noch nicht begonnen. Im Hinblick auf die analytischen Kategorien zur Bewertung der Kompetenzentwicklung kann man feststellen, dass der situative Kontext durchaus die Umsetzung der UNFCCC unterstützt.

Ein weitaus schwierigerer und langfristigerer Prozess wird die Verbesserung der Koordination zwischen den einzelnen Ressorts und den Verwaltungsebenen sein, die trotz Dezentralisierung gerade im Bereich des Klimaschutzes und bei CDM-Projekten eng zusammenarbeiten müssen. Ein wichtiger und durchaus dringender Aspekt ist dabei auch die Erhöhung der Rechts- und Investitionssicherheit, um Klimaschutzmaßnahmen und CDM-Projekte nicht zu blockieren. Das grundlegende Problem ist dabei häufig, dass die regionalen und kommunalen Instanzen nicht über Mitarbeiter verfügen, die sich in diesen Bereichen auskennen. Zudem wurde in den Gesprächen auch die latente Konkurrenz zwischen den Ressorts und den Verwaltungsebenen als sehr hinderlich für die Projektentwicklung beschrieben (Elias 2004, 266). Obwohl man diese Art der Konkurrenz nie gänzlich ausschließen können wird, kann sie durch eine klare und eindeutige Kompetenzzuteilung verringert werden. Eine Verbesserung dieser Situation kann aber nicht allein durch erfolgreich durchge-

führte CDM-Projekte oder andere, auf die Verbesserung der klimapolitischen Kapazität gerichtete Maßnahmen, geleistet werden. Stattdessen wären Maßnahmen notwendig, die gezielt auf Verbesserungen in der horizontalen und vertikalen Politikkoordination einwirken können. Das Beispiel Indonesien zeigt somit sehr konkret, wie die systemische Ebene und spezifische politische und institutionelle Strukturen die Umsetzung der Klimapolitik beeinflussen bzw. auch behindern können.

Ein Resultat der bisherigen Aktivitäten zur Institutionenentwicklung und zum CDM ist die Erkenntnis, dass der Privatsektor noch stärker in die Gestaltung von Durchführungsrichtlinien und die Definition von Nachhaltigkeitskriterien involviert werden sollte. Außerdem besteht insbesondere jenseits des politischen und wirtschaftlichen Zentrums Jakarta noch großer allgemeiner Informationsbedarf über die klimapolitischen Ziele als auch über die konkreten Unterstützungsleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen zur Erreichung dieser Ziele. Teilweise hat sich auch gezeigt, dass es in regionalen Wirtschaftszentren durchaus Interesse und erste Vorbereitungen für CDM-Vorhaben seitens der Unternehmen und Verwaltungen gibt. Häufig dringen diese Initiativen aber nicht bis zum nationalen Umweltministerium durch, das unter Umständen Kooperationspartner vermitteln und weitere wichtige Informationen bereitstellen könnte.<sup>39</sup> Das bedeutet, dass der Kommunikations- und Informationsprozess zwischen der Zentralregierung und den verantwortlichen Stellen in den Provinzen verbessert werden muss. Mit Blick auf die analytischen Kategorien zur Bewertung des Standes der Kompetenzentwicklung aus der akteursorientierten Perspektive kann man feststellen, dass es eine kritische Masse an Akteuren gibt, die großes Interesse an der Umsetzung der UNFCCC und der Nutzung des CDM haben, die Informations- und Kooperationsprozesse jedoch noch verbessert werden können.

Ein weiteres Ergebnis des bisher erreichten *Capacity Development* ist die Fähigkeit, aufbauend auf den ersten Analysen, Projekten und neuen Politikansätzen gerade im Energiebereich, weiteren Bedarf an Kompetenzentwicklung im technologischen Bereich formulieren zu können. Solche *technology needs assessments* und der damit zusammenhängende Technologietransfer werden in Zukunft einen Schwerpunkt in der internationalen Kooperation bilden müssen, wenn Indonesien seine ambitionierten energiepolitischen Ziele umsetzen will.

---

39 Diese Einschätzung geht auf die Erfahrung von indonesischen NROs zurück, die in den Provinzen aktiv sind.

Auch dies wird einen Beitrag leisten, die Akteurskonstellationen so zu verändern, dass Synergien zwischen den unterschiedlichen politischen Ansätzen entstehen.

Dieser Schwerpunkt leitet über zu einem weiteren Aspekt, der insbesondere für das indonesische Umweltministerium wichtig ist, aber bisher eher vernachlässigt wurde. Dabei geht es um die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels in Indonesien. Es gibt mittlerweile einige Arbeiten zu dieser Frage, aber noch keine systematische, landesweite Analyse der potenziellen Wirkungen des Klimawandels auf die unterschiedlichen Regionen und Sektoren.<sup>40</sup>

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass in Indonesien bislang kein nennenswerter öffentlicher politischer Druck zu erwarten war, der als Folge von durch Umweltzerstörung hervorgerufenen Katastrophen wie Überschwemmungen oder Erdbeben hätte entstehen können. So wurde beispielsweise nach den verheerenden Erdbeben und Überschwemmungen auf Sumatra 2003, die durch starke Abholzung begünstigt wurden, trotz entsprechender politischer Äußerungen nicht systematisch am Aufbau eines präventiven Katastrophenschutzsystems gearbeitet. Es gab bis Ende 2004 aber auch keine gesellschaftlichen oder politischen Gruppen, die den Aufbau eines Katastrophenschutzsystems im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels einforderten.<sup>41</sup>

Auf die Frage, ob die Indonesier den Verlust des Regenwaldes nicht als Verlust nationaler Identität bzw. als Verlust eines nationalen Kulturerbes empfinden, entgegneten die Vertreter der NRO Pelangi, dass die meisten ihrer Landsleute keinen Bezug zur Natur bzw. zu den Regenwäldern hätten, da die meis-

---

40 Für den Agrarsektor wurde beispielsweise eine Kurzanalyse der Auswirkungen und potenzieller Maßnahmen erstellt, (vgl. Irianto 2003).

41 In diesem Zusammenhang bleibt es abzuwarten, welche Auswirkungen die Tsunami-Katastrophe haben wird. Für eine Einschätzung ist es derzeit noch zu früh. Einerseits kann die Notwendigkeit, eine neue öffentliche Infrastruktur aufbauen zu müssen, auch eine Chance für den Aufbau eines wirksameren Katastrophenschutzes bieten. Hierfür sind aber nachhaltige Forderungen von Seiten unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen notwendig. Für den landesweiten Ausbau des Katastrophenschutzes müsste jedoch deutlich gemacht werden, dass die Folgen des Klimawandels über einen längeren Zeitraum ähnlich extreme Schäden anrichten können. Andererseits könnte sich aber die angespannte Sicherheitslage in Indonesien und damit zusammenhängende Restriktionen der politischen Bewegungsfreiheit einzelner Gruppen als unüberwindbares Hindernis für den Aufbau eines effektiven Katastrophenschutzes erweisen.



ten in einem städtischen Umfeld aufwachsen und leben. Die ländliche Bevölkerung dagegen, die von den natürlichen Ressourcen lebt, wie beispielsweise Bauern und Fischer, bemerken durchaus klimatische und naturräumliche Veränderungen, die sich negativ auf ihre Nahrungsgrundlage auswirken. Sie verfügen jedoch nicht über die Informationen und das Wissen, diese Veränderungen in Beziehung zur Entwaldung und zum (anthropogenen) Klimawandel zu setzen und entsprechende Anpassungs- oder Präventionsmaßnahmen zu fordern.<sup>42</sup>

Insgesamt fehlt es vor allem an grundlegenden Daten und Trendaussagen, die für eine politische Strategiebildung und Problembearbeitung essentiell sind. Dieses Defizit wurde gleichermaßen von Regierungsvertretern und NROs als Problem hervorgehoben, das die zukünftige effektive Gestaltung der Klimapolitik erheblich behindern wird, wenn keine verstärkten Anstrengungen zur Erhebung entsprechender Daten unternommen werden. Das Ziel des Ministeriums ist dabei auch, Möglichkeiten und Inhalte für integrative Politikansätze zu identifizieren. Dabei geht es insbesondere darum, Prozesse für die Umsetzung von Nachhaltigkeits- und Klimaschutzzielen in anderen Politikfeldern einzuführen. Dabei ist es wichtig, die Rolle und Zuständigkeit des Umweltministeriums genau festzulegen. Laut einem Vertreter des Umweltministeriums ist vorgesehen, im Rahmen des zweiten Berichtes an das Sekretariat der UNFCCC die Erstellung einer entsprechenden Datenbasis und Analyse, die für die Formulierung integrativer Ansätze genutzt werden kann, zu berücksichtigen. Im August 2004 war jedoch nicht klar, ob dies aufgrund der zu erwartenden höheren Kosten für die Erstellung eines entsprechenden Berichtes auch umgesetzt werden kann. Diese letztgenannten Aspekte der Defizite geben vor allem einen Hinweis auf die zukünftig notwendigen Strategien zur Umsetzung klimapolitischer Ziele. Demnach muss vor allem von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren daran gearbeitet werden, das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu schärfen und sie entsprechend zu mobilisieren, die Umsetzung der klima- und umweltpolitischen Zielsetzungen auch einzufordern. Das Umweltministerium bzw. die zuständigen Behörden sollten sich auf die Verbesserung der Datenlage und ihrer Analyse konzentrieren, um eine zwingende Argumentationsgrundlage für effektive klimapolitische Maßnahmen zu erhalten. Dies würde auch dabei helfen, die Problemstruktur zu konkretisieren.

---

42 Diese Einschätzung des öffentlichen Bewusstseins kam im Gespräch mit den drei Repräsentanten von Pelangi zur Sprache.

## 5.5 Fazit

Zusammenfassend kann für Indonesien konstatiert werden, dass mit verschiedenen grundlegenden Maßnahmen im *Capacity Development* ein Fundament für weitere Maßnahmen gelegt wurde, das gleichzeitig auch die noch bestehenden Defizite konkretisiert hat. Das bedeutet, dass der situative Kontext für die Umsetzung der UNFCCC durchaus positiv zu beurteilen ist. Weniger vorteilhaft sind dagegen die systemischen Voraussetzungen, die vor allem durch die Schwäche des Umweltministeriums und die Dezentralisierung der umweltpolitischen Kompetenzen geprägt ist. Neben Erfolgen kann man jedoch auch feststellen, dass interne Probleme im Regierungsapparat und Partikularinteressen, die den Aufbau der notwendigen institutionellen Strukturen überlagern, teilweise zu einer Verringerung der Steuerungsfähigkeit beitragen. Diese Hindernisse sind nicht nur auf die Herausforderungen klimapolitischer Maßnahmen zurückzuführen, sondern hängen auch mit spezifischen innenpolitischen Entwicklungen, beispielsweise der Dezentralisierung, der Vernachlässigung effektiver institutioneller Strukturen und der mangelnden personellen Kontinuität im Umweltministerium zusammen. Diese Aspekte spielten insbesondere bei der schleppenden Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und der effektiven Vorbereitung von CDM-Maßnahmen in den Regionen, etwa durch die Etablierung der DNAs, eine Rolle. Gerade Letzteres führt nicht nur zu Verzögerungen bei CDM-Projekten, sondern auch zu Konflikten über Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den Behörden.

Mit Blick auf die Akteure geht es darum, auf den vorhandenen gesellschaftlichen Kräften aufzubauen und Kapazitäten auf der technischen und auf den unteren institutionellen Ebenen weiter zu entwickeln, um die zuletzt entstandene Dynamik im klima- und energiepolitischen Bereich zu erhalten und für weitere Fortschritte zu nutzen. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie lokalen und regionalen Behörden mit den Regierungsinstanzen zu verbessern.

Für eine umfassende Beurteilung, inwieweit die oben beschriebenen klimapolitischen Maßnahmen die klimapolitische Steuerungsfähigkeit der indonesischen Regierung verbessert haben, ist es noch zu früh. Aber die Grundlagen für die notwendigen institutionellen Strukturen sind inzwischen durch aktives *Capacity Development* gelegt worden, so dass ein wesentliches greifbares Ergebnis erreicht wurde. Die Problemstruktur sowie Kompetenzdefizite konnten

relativ klar herausgestellt werden. Nun geht es darum, beispielsweise die vorhandenen CDM-Vorschläge zügig zu bearbeiten und diese bei der UNFCCC einzureichen, wenn sie den Kriterien der indonesischen DNA genügen.

Auch strategische Aspekte kommen bei der Frage nach der klimapolitischen Steuerungsfähigkeit zum Tragen. Es wurde deutlich, dass ein Informationsdefizit hinsichtlich der tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen der Klimaerwärmung in Indonesien die Steuerungsfähigkeit erheblich eingeschränkt. Denn es gibt weder eine systematische Analyse noch Datenmaterial, das die Vorbereitung politischer Maßnahmen zur Anpassung an klimatisch bedingte Veränderungen erlauben würde. Dies ist insbesondere auch deshalb relevant, weil bisher die negativen Auswirkungen des Klimawandels, beispielsweise durch Abholzung und durch starke Überschwemmungen bedingte Erdbeben sowie durch Dürren ausgelöste Waldbrände, nicht zu einer Mobilisierung der Bevölkerung und Forderungen nach präventiven Maßnahmen geführt haben. In gewisser Weise wurde der positive situative Kontext in diesem Fall nicht genutzt. Das bedeutet, dass nicht darauf gebaut werden kann, dass der politische Druck potenziell Betroffener zu effektiven Anpassungsmaßnahmen führen wird. Dieser Druck wird in absehbarer Zeit bestenfalls durch entsprechende sektorale oder geographische Trendanalysen erzielt werden können. Unter Umständen könnte jedoch die Betroffenheit über das vom Tsunami verursachte menschliche Leid sowie die enormen materiellen Schäden auch Forderungen nach effektiven Präventivmaßnahmen mehr Gewicht verleihen.

## **6 Ansätze der Kompetenzentwicklung in Ländern Afrikas und Lateinamerikas**

Die ausführliche Betrachtung des Fallbeispiels Indonesien hat verschiedene Dimensionen und Stadien der Kompetenzentwicklung verdeutlichen können. Im Folgenden soll eine Reihe weiterer Länder überblicksartig mit Blick auf den jeweiligen Stand und noch bestehenden Bedarf an CD dargestellt werden, um zu zeigen, welche unterschiedlichen Voraussetzungen und Fortschritte in der klimapolitischen Kompetenzentwicklung bestehen. Damit kann gleichzeitig die Bandbreite der bestehenden Fortschritte illustriert werden, wobei die Detailtiefe des indonesischen Fallbeispiels nicht erreicht werden konnte, da die Analyse im Wesentlichen auf Informationen aus den nationalen Klimaberichten beruht. Der Fokus der Betrachtung wird auf den afrikanischen Kontinent gelegt und der derzeitige Stand der CD in Ghana, Malawi und Südafrika

skizziert. Da die afrikanischen Länder im Allgemeinen ein sehr geringes CDM-Potenzial besitzen – so existiert nur in acht Ländern bislang eine DNA – sind auch die damit zusammenhängenden CD-Aktivitäten bislang eher vernachlässigt worden. Zusätzlich zu den genannten Ländern wird mit Uruguay ein südamerikanisches Land hinzugezogen, das bereits seinen zweiten nationalen Klimabericht vorgelegt hat.

## 6.1 Ghana

Ghana hat die Klimarahmenkonvention 1995 und das Kyoto-Protokoll 2003 ratifiziert. Für Klimapolitik zuständig ist die *Environment Protection Agency* (EPA) als Teil des *Ministry of Environment, Science and Technology*. Eine DNA besteht bislang noch nicht. Die gesamten Treibhausgasemissionen des Landes beliefen sich 1994 auf rund 14,000 Gg CO<sub>2</sub>equ., dies ist etwas mehr als Luxemburg im selben Jahr verursacht hat. Der Hauptanteil entfiel auf Methanemissionen im Agrarsektor sowie bei der Biomasseverbrennung. Die Landwirtschaft ist der wichtigste Wirtschaftssektor des Landes. Im Energiebereich nützt Ghana zu 80 % Wasserkraft und konnte daher seit Beginn der 1990er Jahre im erheblichen Umfang Öl substituieren und CO<sub>2</sub>-Emissionen zurückführen. Allerdings ist zukünftig eine stärkere Diversifizierung der Energieversorgung durch den Bau thermischer Kraftwerke geplant, in deren Zuge die Emissionen wieder ansteigen dürften. Auch deswegen bestehen grundsätzlich Potenziale, die über CDM-Projekte erschlossen werden könnten.

Die nationale Umweltgesetzgebung Ghanas wurde Mitte der 1990er Jahre verabschiedet, die vor allem über das *Ghana Environmental Resource Management Project* (GERMP) umgesetzt werden soll. GERMP ist vor allem auf die CD in der Regierung wie in der Bevölkerung ausgerichtet. Hierbei soll ein integrierter problemfeldübergreifender Ansatz basierend auf der Beteiligung lokaler Gemeinschaften verfolgt werden, der speziell die dezentrale Struktur Ghanas berücksichtigt.

Ein *National Committee on Climate Change* (NCCC) ist an das Umweltministerium angegliedert, das aus Vertretern verschiedener Ministerien, Universitäten, Forschungsinstituten des Privatsektors und NROs besteht. Dieses Gremium soll Politiken und Maßnahmen begutachten, die den nationalen Entwicklungszielen entsprechen und gleichzeitig THG-Emissionen senken. In der Umweltbehörde wurde zudem eine Projektimplementierungsabteilung eingerichtet, die die Umsetzung der internationalen Klimaabkommen mit anderen

Ressorts koordinieren, als Ansprechpartner für alle Arten von Projekten fungieren und mit nationalen Experten und *Stakeholdern* gemeinsame Arbeitsgruppen organisieren soll. Letztere haben maßgeblich die Erstellung des nationalen Klimaberichtes getragen.

Der erste nationale Klimabericht wurde 2001 eingereicht und zeichnet trotz verbleibender Mängel ein klares Bild der Anfälligkeit des Landes. Dies dürfte u. a. auch auf die Teilnahme am niederländischen *Climate Change Studies Assistance Programme* zurückzuführen sein, in dessen Zuge auch *needs assessments* für die Bereiche Küstenschutz und Wasserversorgung durchgeführt wurden. Diese sind auch als Einzelstudien verfügbar. Laut der Anpassungsbewertung wird erwartet, dass durch sich verändernde Niederschlagsmuster und das vermehrte Auftreten von Dürren die Wasser(kraft)versorgung sowie die landwirtschaftliche Produktion negativ beeinflusst werden. Die Umsetzung verschiedener Maßnahmen zum sparsamen Umgang mit den verfügbaren Wasserressourcen ist damit eine der wichtigsten Anpassungsprioritäten.

Zudem bildet die 565 km lange Küstenlinie einen Gefahrenbereich für Überflutungen; die Küstengebiete sind bereits heute stark von Erosion geprägt. Dies hat Auswirkungen für verschiedene Wirtschaftsbereiche (Fischerei, Salzgewinnung, Öl- und Gasgewinnung) wie auch für die Biodiversität in den Küstengebieten. Um hier die Umsetzung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen realisieren zu können, wird in dem nationalen Klimabericht ein bedeutender CD-Bedarf formuliert, nicht nur um einen kohärenten gesetzgeberischen Rahmen zu setzen, sondern auch um ein überaus fragmentiertes Akteursgeflecht in den Küstenregionen zu koordinieren und damit Zusammenarbeit im Anpassungsbereich zu ermöglichen. Um diesen Bereich zu stärken, hat Ghana als eines von vier Ländern an dem GEF/UNDP Pilotprojekt "*Building Capacity in Sub-Saharan Africa to respond to the UNFCCC*" teilgenommen. Dieses Projekt diente dazu, die nationalen und regionalen Kompetenzen institutionell zu stärken – vor allem mit Blick auf technische Fragen der Inventarerstellung, aber auch zur Realisierung eines koordinierten gesamtgesellschaftlichen Klimaschutzdialogs.

Um weitere Fortschritte bei der nationalen Klimapolitik zu erreichen, wird die Wichtigkeit des Bereichs Bildung, Ausbildung und Bewusstseinsbildung betont. Hier sind Maßnahmen seit der Anfertigung des Klimaberichts deutlich vorangetrieben worden, wie während der 10. Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires im Rahmen einer Veranstaltung von Seiten der Regierung dargestellt wurde. So wurde inzwischen über eine *stakeholder*-Befragung ein Ein-

druck gewonnen, welche spezifischen CD-Bedürfnisse in dieser Hinsicht bestehen. Durch dieses Vorgehen konnten eine Art Inventar der bereits existierenden Maßnahmen erstellt und mögliche Lücken identifiziert werden. Gleichzeitig kann die Umfrage selbst als ein Beitrag gewertet werden, um gesamtgesellschaftlich in einen Dialog über die Klimaproblematik zu treten. Als Resultat wird u. a. darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Sprachen als mögliche Verständnishürde des Klimaproblems wirken können. Als weitere Probleme wurden der Mangel an Vervielfältigungsmöglichkeiten von bestehendem Informationsmaterial und der begrenzte öffentliche Zugang zu Informationen genannt. Vier Schlüsselsektoren werden von den Befragten als besonders verwundbar bezeichnet: Landwirtschaft, Landnutzungsänderungen, Wasserressourcen und Industrie. Positiv hervorgehoben wird als Hauptinformationsquelle das Medium Radio.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Verbesserung der nationalen CD im Klimabereich wurde 2003 durch ein umfangreiches "*Technology Needs Assessment*" erstellt (EPA 2003). Hierbei wurden zwar erhebliche Potenziale zur Anwendung von klimafreundlichen Technologien identifiziert, die institutionellen, technischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen aber als deutlich defizitär beschrieben. Eine institutionelle Stärkung wäre im Bereich der Aufwertung bestehender Institutionen in ein nationales Klimasekretariat möglich, das dann gleichzeitig als *clearinghouse* für Fragen des Technologietransfers dienen könnte.

## 6.2 Malawi

Malawi hat die Klimarahmenkonvention 1994 und das Kyoto-Protokoll 2001 ratifiziert. Für Klimapolitik zuständig ist das *Environmental Affairs Department* im *Ministry of Natural Resources & Environmental Affairs*. Dieses Department bildet gleichzeitig den *focal point* für die Konventionen UNFCCC, CBD und CCD. 2000 wurde zudem das *National Climate Change Committee* (NCCC) konstituiert, das ein Mandat für alle klimabezogenen Aktivitäten hat. Es wird vom *Meteorological Department of the Ministry of Transport and Works* geleitet, während das *Environmental Affairs Department* (EAD) das Sekretariat bildet. Weitere Mitglieder sind das *Ministry of Agriculture and Irrigation*, *Ministry of Water Development*, *Ministry of Economic Planning and Development*, *Department of Energy*, *Department of Forestry*, *Department of National Parks and Wildlife* sowie als gesellschaftliche Gruppen die *Uni-*

versity of Malawi, die NRO CURE, *Malawi Chamber of Commerce and Industry* sowie Vertreter der Stadtparlamente aus Blantyre und Lilongwe. Eine CDM-DNA wurde bislang nicht eingerichtet, der Aufwand rechnet sich aufgrund des geringen Potenzials des Landes kaum und würde vermutlich nur der Umsetzung von Anpassungsaktivitäten notwendige Ressourcen entziehen.

Der nationale Klimabericht wurde 2003 eingereicht. Das hierfür notwendige THG-Inventar wurde zwischen 1999 und 2001 entwickelt. Die Bereiche der Anpassungsabschätzung und der Minderung wurden im Jahr darauf abgeschlossen. Die Veröffentlichung verzögerte sich bis in den Dezember 2003. Diese Verzögerung hängt mit dem fehlenden Verlagswesen des Landes zusammen. Die gesamten Treibhausgasemissionen des Landes beliefen sich 1994 auf rund 21870 Gg CO<sub>2</sub>equ., wobei der Löwenanteil auf Veränderungen der Landnutzung entfällt. Gleichzeitig wird in dem Bericht darauf hingewiesen, dass bei der Erstellung der THG-Inventare noch erhebliche technische Probleme zu lösen sind, das gilt ebenso für die Datenverfügbarkeit in den Sektoren Energie, Industrie, Landwirtschaft und Forst, bezüglich der Landnutzungsänderungen sowie bei dem Format der Energiebilanzen. Für das Land noch schwerwiegender sind die Defizite im Bereich der Ausweisung der eigenen Anpassungsbedürfnisse. Hier mangelt es noch an methodischem Wissen, an einer vollständigen sozioökonomischen Datenbasis und an ausreichenden wissenschaftlichen Kapazitäten. Dennoch konnten erste Aussagen über schwerwiegende Auswirkungen auf die Bereiche Wasserressourcen, Landwirtschaft und Forst erarbeitet werden.

Im Bereich der Bewertung der Anfälligkeit und Anpassung kann zudem mittlerweile auf die Erkenntnisse aus dem erstellten NAPA gesetzt werden, das von Juni 2003 bis Ende 2004 angefertigt wurde (UNITAR 2004). Entsprechend der Vorgaben zur Erstellung von NAPAs wurde zu Beginn ein multidisziplinäres Team gebildet, das bei der Konzipierung von Anpassungspolitiken u. a. gewährleisten soll, dass die Maßnahmen in einem Sektor keine negativen Auswirkungen auf einen anderen Sektor haben. Um einen partizipativen Charakter der NAPA-Erstellung zu gewährleisten, wurden Techniken des *Participatory Rural Appraisal* (PRA) benutzt. Die Kriterien zur Bewertung der Anfälligkeit werden maßgeblich vom NCCC mitbestimmt, das gewährleisten kann, dass die Anforderungen der CBD und CCD mit berücksichtigt werden. Eine erste Projektskizze schlägt ein Fünf-Jahres-Projekt zur Anpassung der Getreideproduktion an veränderte klimatische Bedingungen mittels dürrere-

sistenter Getreidesorten vor, um die Ernährungssicherheit des Landes auch zukünftig gewährleisten zu können.

Wie bei der Erstellung des NAPAs konnte auch der erste nationale Klimabericht auf einen konsultativen Prozess mit politischen wie zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren gestützt werden, wobei auch verschiedene religiöse Gruppen eingebunden werden konnten. Ferner wurde ein *Project Steering Committee* eingerichtet. Als nächster klimapolitischer Schritt des Landes wird die Erarbeitung eines nationalen Klimaaktionsplans anvisiert, erste Ansätze zur Minderung von THG-Emissionen etwa im Energiebereich werden bereits im Klimabericht identifiziert. Auch Verbesserungen bei der klimapolitischen Ausbildung und Bewusstseinsbildung sollen in Angriff genommen werden. Diesbezüglich besteht bereits auf nationaler Ebene eine Reihe von Ansätzen. Allerdings sollen verstärkt auf lokaler Ebene Kompetenzen etwa im Bereich des lokalen Ressourcenschutzmanagements entwickelt werden, um hier Klimaschutzaspekte in die Aktivitäten integrieren zu können. Ähnliches gilt für den Bereich der Armutsbekämpfung. Der Zusammenhang zwischen gravierender Armut, Übernutzung von natürlichen Ressourcen, Abholzung und THG-Emissionen wird im nationalen Klimabericht erkannt, die systematische Kopplung von Lösungsansätzen steht ebenso wie der Aufbau eines Rechtsrahmens und weiteren Mechanismen des Umweltmanagements noch aus.

### 6.3 Südafrika

Südafrika hat die Klimarahmenkonvention 1997 ratifiziert, die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ist noch nicht erfolgt. Im Jahr 2000 wurde der erste nationale Klimabericht fertiggestellt und abschließend 2003 eingereicht, eine nationale Klimastelle ist im *Department of Environmental Affairs and Tourism* angesiedelt. Die gesamten Treibhausgasemissionen des Landes beliefen sich 1994 auf rund 380.000 Gg CO<sub>2</sub>equ., dieser Umfang entspricht etwa den Emissionen Spaniens im Jahre 2000. Hiervon entfielen auf den Energiesektor 78 % aller Emissionen, auf die Landwirtschaft 9,3 %, industrielle Prozesse 8 % und den Abfallbereich 4,3 %. Im Oktober 2004 wurde von der südafrikanischen Regierung ein Klimaaktionsplan veröffentlicht, der eine Verdopplung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den nächsten 15 Jahren prognostiziert. Der Emissionsumfang Südafrikas wird vor allem durch die Rolle des Landes als Kohleexporteur geprägt.



Mit Blick auf die Nennung notwendiger CD-Maßnahmen bietet der nationale Klimabericht eine Reihe von Anknüpfungspunkten, etwa in Form eines expliziten *needs assessment*. Als Bedarf wird demnach etwa die Stärkung und Verstärkung klimapolitischer Institutionen zur Erstellung zukünftiger Klimaberichte formuliert und weiter ausgeführt, dass dies vor allem für den Bereich der Emissionsinventare und der unabhängigen Überprüfung der ermittelten Daten gilt. Mit dem *National Committee on Climate Change* (NCCC) wurde bereits ein Beratungsgremium für das Umwelt- und Tourismusministerium eingerichtet, das Repräsentanten von relevanten Ministerien, aus der Wirtschaft (Bergbau und sonstige Industrie) und der Zivilgesellschaft umfasst. Ansätze zur Ausbildung gesamtgesellschaftlicher Akteursnetzwerke lassen sich demnach ausmachen.

Systematisch wird die klimapolitische Kompetenzentwicklung im Rahmen der Aktivitäten zur Umsetzung von Art. 6 vorangetrieben und die Thematik in Bildung, Ausbildung und Bewusstseinsbildung verankert. Zu diesem Zweck etablierte das Umwelt- und Tourismusministerium eine *Environmental Capacity Building Unit*, die in allen Bereichen der Regierung und Zivilgesellschaft aktiv ist. Auch bei Unternehmen, hier vor allem im Bereich Kleiner und Mittelständischer Unternehmen (KMU) sowie im Arbeitnehmersektor, wurde weiterer Kompetenzbedarf identifiziert. Im NRO-Sektor wurde insbesondere das Erfordernis weiterer finanzieller Mittel unterstrichen, um feste Mitarbeiterstellen zu schaffen und diese angemessen zu schulen. Diese Einschätzungen beruhen im Wesentlichen auf einem mit GEF-Unterstützung 2000 durchgeführten *Capacity Building needs assessment*, dessen Ergebnisse auch in dem nationalen Klimabericht dokumentiert werden. Diese Bedarfsabschätzung hat gezeigt, dass strategisch mit Blick auf die Anpassungsbedürfnisse und CDM-Potenziale noch Entwicklungsbedarf besteht.

Mit Blick auf die Anfälligkeit und Anpassungserfordernisse, die insbesondere als Teil des *South African Country Studies Programme* untersucht wurden, sollen die verschiedenen Regierungsressorts Abschätzungen für die notwendigen technischen und finanziellen Mittel im Anpassungsbereich vornehmen. Auch um hier zu einer umfassenden Strategie zu gelangen, die alle gesellschaftlichen Bedürfnisse abbildet, wird der zusätzliche Aufbau von Kompetenzen in den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren gefordert. Aber bereits im nationalen Klimabericht wird ausführlich auf die möglichen Auswirkungen für Südafrika eingegangen. Als zentral betroffen werden der Gesundheitsbereich, der Bereich der Ernährungssicherung (Maisanbau), die Biodiversität und

eine ausreichende Wasserversorgung genannt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Erfordernisse der problemfeldübergreifenden Koordination und Kooperation verwiesen, etwa im Bereich der Biodiversität. Eine mögliche Anpassungsstrategie liegt hier in der Etablierung eines *biodiversity monitoring network*, das die vom Klimawandel betroffenen Arten besonders berücksichtigt und zu neuen Erkenntnissen über die gegenseitige Beeinflussung der beiden Bereiche beiträgt. Die nächsten Schritte sehen vor, über die Entwicklung einzelner Strategien in den identifizierten Sektoren zu einem integrierten Gesamtanpassungsprogramm zu gelangen. Wird dieses Vorhaben wie beabsichtigt realisiert, so ist auch für den Bereich gesamtgesellschaftlicher klimapolitischer Kompetenzentwicklung ein erheblicher Mehrwert zu erwarten. Allerdings wird auch von Südafrika auf die Notwendigkeit internationaler Unterstützung bei der Konzipierung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen hingewiesen.

Sowohl von Seiten UNIDOs als auch dem *South-South-North (SSN) Project* – eine Zusammenarbeit zwischen Brasilien, Südafrika, Bangladesch, Indonesien und den Niederlanden – wird schließlich ein erhebliches CDM-Potenzial in Südafrika ausgemacht, was nicht zuletzt an der dominanten Rolle des Energiesektors (Kohle) bei den südafrikanischen THG-Emissionen liegt. Hier werden vielfach Optionen für Effizienzsteigerungen gesehen. Die finnische Beratungsfirma Point Carbon etwa beziffert das jährlich Einsparpotenzial auf 130 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>equ. (Point Carbon 2004a). Trotz dieses Potenzials ist die DNA des Landes immer noch nicht etabliert worden, was UNIDO bereits vor einiger Zeit auf einen hohen Nachholbedarf an CD im Verwaltungsbereich aber auch bei der öffentlichen Unterstützung von CDM-Projekten zurückführte (UNIDO 2000). Dieses Defizit wird auf verschiedenen Ebenen inzwischen angegangen. So hat die Regierung angekündigt, zügig eine DNA einrichten zu wollen, die beim *Department of Minerals and Energy (DME)* angesiedelt wird (Point Carbon 2004b). Die Regierung wird dabei von der Beratungsfirma *Palmer Development Group* unterstützt.

SSN wiederum führt derzeit eine Reihe von Pilotprojekten im Deponiebereich, bei der Biomassenutzung und im Gebäudebereich durch, um erste Erfahrungen bei der Umsetzung von CDM-Projekten zu dokumentieren und zu zeigen, dass diese in einer nachhaltigen Art und Weise in Südafrika realisiert werden können (<http://www.southsouthnorth.org>). Als weitere Herausforderung, aber auch Chance wird dabei die relative Eigenständigkeit der einzelnen Gemeinden in Südafrika gesehen, wodurch zusätzlich CD-Maßnahmen auf dezentraler Ebene erforderlich sind.

## 6.4 Uruguay

Uruguay hat die Klimarahmenkonvention 1994 und das Kyoto-Protokoll 2001 ratifiziert. Das Land hat bereits zwei nationale Klimaberichte eingereicht (1997 und 2004). Für Klimapolitik ist das *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* zuständig. Zudem wurde bereits 1994 eine *Climate Change Unit* eingerichtet, die eine zentrale Rolle bei der Kompetenzentwicklung in Uruguay spielt. Ferner wurde zur Betreuung des CDM-Prozesses eine DNA etabliert. Uruguay weist ein hohes Senkenpotenzial aus (9227 ktonnen CO<sub>2</sub>equ), so dass das Land mehr CO<sub>2</sub> bindet als ausstößt. Die Treibhausgasemissionen ohne Senkenpotenzial beliefen sich 1994 auf rund 27,770 ktonnen CO<sub>2</sub>equ, wobei auf den Agrarsektor (hier: insbesondere Viehzucht) der Löwenanteil von etwa 25,000 ktonnen entfällt.

Die Tatsache, dass Uruguay bereits den zweiten nationalen Klimabericht veröffentlicht hat, deutet bereits auf das Vorhandensein eines hohen Problembewusstseins sowie einer Verstetigung der CD hin. Dies spiegelt sich auf verschiedene Weise in der Darstellung der verfolgten Klimapolitik wider. Das Land hat eine Reihe von Politiken und Maßnahmen ergriffen, um sowohl bei der THG-Minderung als auch im Anpassungsbereich Fortschritte zu erzielen, so etwa durch das "*Programme of General Measures for Mitigation and Adaptation to Climate Change*" (PMEGEMA). PMEGEMA ist das Ergebnis vielfältiger Konsultationsprozesse und berücksichtigt die Ergebnisse einer Reihe von extra zu diesem Zweck angefertigter Studien. Federführend für Koordination und Ausarbeitung war hierbei die *Climate Change Unit* (CCU). Zentral einbezogene Sektoren sind Landwirtschaft, Viehzucht, Biodiversität, Abfall, Energie sowie Wasser, Küstenschutz und Fischerei, Gesundheit und Verkehr. Die beschlossenen Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, ein integriertes Vorgehen zu befördern, indem etwa Maßnahmen konzipiert wurden, die in verschiedenen Sektoren umgesetzt werden können. Die Maßnahmen sollen weiterhin durch die institutionelle Stärkung des Klimabereichs und durch Verbesserungen im Bereich Bildung, Ausbildung und Bewusstseinsbildung gestützt werden, für das eigens ein Programm aufgelegt wurde.

Maßgeblich für die umfassende klimapolitische CD ist das "*National Programme for Voluntary GHG Net Emission Abatement*" (PRONAVEN). Dieses Programm ist als Koordinationsmechanismus gedacht, um über breit angelegte Beteiligungsprozesse das Verständnis der Klimaschutzproblematik national wie sektoral zu befördern und Handlungsbarrieren abzubauen. In diese Bemü-

lungen sind auch der Finanz- und der Wissenschaftssektor eingebunden. Die Entwicklung von PRONAVEN und die gemeinsame Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Akteure über einzelne Sektoren hinaus wurden auch durch die Ergebnisse einer nationalen Strategiestudie zur Anwendung des CDM in Uruguay unterstützt. Zentral für die Funktionsfähigkeit dieses Programms ist die Einrichtung eines Organs, das sowohl als klimapolitisches *clearinghouse* als auch als Moderator, Verhandler und Manager fungiert. Gleichzeitig soll es auch die internationalen Entwicklungen, etwa die Aktivitäten und Erfahrungen von IDOs, berücksichtigen und nach innen spiegeln. Dieses Organ ist noch im Entstehen, stützt sich aber auf eine breite politische Unterstützung einer Reihe politischer wie gesellschaftlicher Akteure.

Die CCU hat zudem eine vorläufige Bewertung von *Capacity Building needs* durchgeführt, die auf einem breiten Beteiligungs- und Konsultationsprozess beruht. Ziel war, Aufschluss über die Verfügbarkeit von Ressourcen, Bedürfnisse, Hürden, aber auch mögliche weitere Strategien zur CD zu erhalten. Im nationalen Klimabericht wird auf dieser Grundlage eine Reihe von Schlüssen gezogen. Mit Blick auf die Finanzierung etwa von Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge werden zusätzliche internationale Hilfen (etwa über den SCCF) benötigt, das gleiche gilt für die wirkungsvolle Umsetzung von PRONAVEN. Gerade Letzteres bildet die zentrale zukünftige Säule der CD in dem Land. Zu diesem Zweck ist es auch weiterhin notwendig, die nationale Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu stärken und somit akteursübergreifende Netzwerkstrukturen zu bilden. Ein wichtiger Schritt zu diesem Ziel wird in der Aufrechterhaltung des Expertenkreises gesehen, der die ersten beiden Klimaberichte ermöglicht hat. Dieser ist weiter in die Gesellschaft hinein zu erweitern.

Uruguay dokumentiert in seinem zweiten nationalen Klimabericht ein Verständnis des eigenen klimapolitischen Kompetenzstandes, das deutlich über die Bedarfserhebung etwa im Anpassungsbereich hinausgeht sowie ein erhebliches Maß an klimapolitischer Steuerungsfähigkeit. Entsprechend bedarf das Land kaum der Unterstützung hinsichtlich der Frage, wie die CD im Klimabereich umfassend verbessert werden kann, sondern auf welche Weise die anvisierten Konzepte finanziert werden können.

## 6.5 Fazit: Kompetenzentwicklung in weiteren Ländern

Der Überblick über Stand und Rolle der Kompetenzentwicklung in weiteren Ländern verdeutlicht vor allem mit Blick auf Afrika, dass nicht nur die Einrichtung einer DNA zur Unterstützung des CDM-Prozesses die Bildung von umfassenden Akteursnetzwerken fördert, sondern dass auch die Frage der Anpassungsbedürfnisse in diesem Sinne angegangen wird oder angegangen werden kann. Die Etablierung begleitender institutioneller Arrangements für Anpassungsfragen (etwa im Sinne einer „Anpassungs-DNA“) könnte daher für verschiedene Länder eine Möglichkeit bilden, diese Frage nicht isoliert für einzelne Sektoren oder zuständige Ressorts anzugehen, sondern die Auswirkungen des Klimawandels in einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu verfolgen bzw. zu tragen. Die Entwicklung eines NAPAs in Malawi ist hier nur ein Beispiel, auch Südafrika hat diesbezüglich den Bedarf formuliert, einen alle Sektoren integrierenden Ansatz zu entwickeln. Eine Analyse der tatsächlichen Effizienz bzw. Mobilisierungsfähigkeit dieser Institutionen kann in diesem Rahmen kaum geleistet werden, wäre aber für eine umfassende Bewertung der CD notwendig. Dass entsprechende Prozesse durch eine zügige Fortsetzung nationaler Klimaberichterstattung befördert und eigene Ansätze der CD entwickelt werden, zeigt aber auch Uruguay sehr eindrücklich. Dieses Beispiel verdeutlicht auch, dass die frühzeitige Einrichtung einer nationalen Klimastelle mit der entsprechenden politischen Rückendeckung die Bewältigung der komplexen klimapolitischen Anforderungen erleichtern kann.

## 7 Bewertung

Gegenstand dieses Abschnittes ist die Bewertung der Bestandsaufnahme der in den vorangegangenen Kapiteln erläuterten CD-Maßnahmen. Die Bewertung sowie die Bestandsaufnahme sind jedoch insofern eingeschränkt, als sie auf einer stichprobenartigen empirischen Grundlage beruhen. Dieser Einschränkung wird mit Hilfe der vorangegangenen Übersicht über die Ziele der konzeptionellen CD-Ansätze und über die international geförderten CD-Maßnahmen im Rahmen der UNFCCC sowie einem ausführlichen empirischen Beispiel begegnet. Auch wenn mit diesem Ansatz nicht alle Facetten der empirischen Erfahrungen dargestellt werden können, ermöglicht er doch die Darstellung einiger genereller Trends.

Die Ausgangsfrage, inwieweit Kompetenzentwicklungsmaßnahmen die politische Steuerungsfähigkeit von Regierungen verbesserten bzw. wo Probleme auftauchen, wird auf der Grundlage einer *desk study* zu Ansätzen der Kompetenzentwicklung und einer Fallstudie beantwortet.

Die Bewertung der zur Verfügung stehenden Informationen wird anhand der in Kapitel 2 eingeführten analytischen Kategorien des Weiteren strukturiert.

## 7.1 Problemstruktur

Die generelle Ausgangsfragestellung zur Bestandsaufnahme der klimapolitisch relevanten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen lautete, inwieweit die klimapolitische Steuerungsfähigkeit der Entwicklungsländer durch die bisherigen Kompetenzentwicklungsaktivitäten verbessert wurde. Ausgehend vom bisherigen Stand und der Art der Kompetenzentwicklungsmaßnahmen lässt sich sagen, dass es für eine solche Bewertung noch zu früh ist, weil in den meisten Ländern gegenwärtig noch die Defizite genauer analysiert und die Grundlagen für die Kompetenzentwicklung geschaffen werden. Gegenwärtig bewegen sich die meisten Kompetenzentwicklungsprojekte im Bereich der Klimaschutzpolitik auf der Ebene der grundlegenden Datenerhebung (z. B. der Erstellung der Treibhausgasverzeichnisse und der Erhebung von Kapazitätsdefiziten bei politischen Institutionen und der Entscheidungsfindung) sowie der Einbringung von CDM-orientierten Projektvorschlägen und Durchführung von Einzelprojekten zur Evaluierung des CDM-Potenzials diverser Entwicklungsländer.

Im Hinblick auf die Problemstruktur bedeutet dies nicht, dass die bisherigen Maßnahmen nicht zu einer problemadäquaten Kompetenzentwicklung beigetragen haben. Im Gegenteil, sie waren bzw. sind notwendig, um zunächst einmal die Problemstruktur zu erfassen und das Problem auf der nationalen Ebene zu definieren. Die bisher durchgeführten Maßnahmen waren und sind in diesem Sinne ein essentielles Element, um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, tatsächlich ihre Klimaschutzpolitik zu formulieren und zu steuern, indem sie auf nationaler und internationaler Ebene ihre Interessen formulieren und mit Hilfe integrativer, politikfeldübergreifender Maßnahmen umsetzen. Gerade im Bereich des CDM kann man in manchen Ländern erste Hinweise für solche Fortschritte erkennen, diese lassen aber noch keine robusten Trendaussagen zu.

Denn trotz dieser Hinweise und ausdifferenzierten Konzepte zeigt sich gerade im klimapolitischen Bereich eine gewisse Diskrepanz zwischen den konzeptionellen Ansprüchen und den praktisch durchgeführten Maßnahmen. Aus Sicht einer problemorientierten Perspektive bedeutet dies unter Umständen, dass die Erfassung der Problemstruktur durch ihre Komplexität mehr Zeit in Anspruch nimmt. Da die Kompetenzentwicklungskonzepte der IDOs Wert auf einen langfristig angelegten, integrativen Kapazitäts- und Kompetenzentwicklungsprozess legen, der von den Entwicklungsländern selbst gestaltet und gesteuert werden soll, ist diese Entwicklung jedoch nicht von vornherein als negativ zu bewerten. Vielmehr ist die damit verknüpfte Übertragung der so genannten *ownership*, die explizit auf die Notwendigkeit der Formulierung entsprechender Bedürfnisse durch die Entwicklungsländer selbst verweist, ein weiteres Element der Kompetenzentwicklung.

Wie in Kapitel 2 erläutert, werden an moderne Verwaltungskonzepte Kriterien wie Steuerung durch Organisation, Zielbildung und Ergebniskontrolle, flexible Instrumente, dezentrale Ressourcenverantwortung, Legitimation durch Konsens und Erschließung dezentraler Handlungsmotive für Verwaltungsuntereinheiten angelegt. In Bezug auf Entwicklungsländer heißt dies, dass die multi- oder bilateralen Durchführungsorganisationen die Adressaten bei der Formulierung, Konzipierung und Umsetzung der Kompetenzentwicklungsmaßnahmen unterstützen müssen, diese Prozesse jedoch nicht dominieren dürfen. In der praktischen Umsetzung bedeutet das, dass die Länder nicht nur ihre Kapazitätsbedürfnisse im Hinblick auf die Umsetzung international vereinbarter Klimaschutzmaßnahmen erkennen und formulieren müssen. Gleichzeitig sollten sie diese Bedürfnisse im Falle der Klimaschutzpolitik in unterschiedlichen Politikbereichen wie z. B. der Energiepolitik, dem Umweltschutz und der Förderung der Wirtschaftsentwicklung erkennen und miteinander in Beziehung setzen können. Hinzu kommt, dass diese Reformmaßnahmen in einem aufwändigen gesamtgesellschaftlich transparenten und demokratischen Prozess entwickelt werden müssten, da ihre Legitimität ganz wesentlich von der umfassenden Information und Beteiligung aller betroffenen Akteure abhängt. Die empirischen Erkenntnisse aus Kapitel 3 (UNFCCC), Kapitel 5 (Indonesien) und Kapitel 6 (kurze Länderdarstellungen) sowie den nationalen Mitteilungen und den Hintergrunddokumenten internationaler Organisationen zeigen, dass die wenigsten Länder schon die Grundlagen besitzen, um solche umfassenden, integrativen Kompetenzentwicklungsprozesse selbst zu konzipieren und zu steuern. Diese Beobachtung beschreibt auch einen wesentlichen Aspekt der

Problemstruktur, da deutlich wird, dass viele Länder die genaue Problemstruktur im Bereich der Klimaschutzpolitik noch nicht kennen.

## 7.2 Situativer Kontext

Aufgrund der begrenzten empirischen Grundlage der Studie wird hier anstatt auf die kurzfristig veränderbaren Rahmenbedingungen auf die bisherigen Schwerpunkte bei der Kompetenzentwicklung sowie den Status quo eingegangen. Die Schwerpunkte lagen eindeutig bei der Erstellung der nationalen Berichte (*National Communications*) der UNFCCC-Vertragsstaaten. Auch wenn es sich bei diesen Berichten zunächst um eine Status-quo-Beschreibung der klimapolitisch relevanten Eckdaten der einzelnen Länder (Emissionen, bestehendes nationales Klimaschutzregime etc.) handelt, zeigen sie doch auf, in welchen Politikbereichen kurzfristiges Veränderungspotenzial liegt. Zudem ist für die meisten Länder die Verpflichtung zur Abgabe dieser Berichte der erste zwingende Anlass für eine Analyse der klimapolitischen Rahmenbedingungen, bestehender politischer Strukturen und Instrumente zur Umsetzung der UNFCCC. Häufig enthalten die nationalen Berichte auch Hinweise, wenn auch sehr allgemeiner Natur, zum konkreten Bedarf an Kompetenzentwicklung sowie zu den geplanten politischen Maßnahmen zur Verringerung von Emissionen bzw. zur Anpassung an den Klimawandel.

Ein weiterer Schwerpunkt bisheriger Kompetenzentwicklungsmaßnahmen war die Analyse des CDM-Potenzials in spezifischen Ländern bzw. die Vorbereitung von Ländern mit CDM-Potenzial auf die Durchführung von CDM-Projekten. Wohl nicht zuletzt aufgrund der zu erwartenden oder erhofften ökonomischen Gewinne und Vorteile wurden von fast allen bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit beträchtliche Ressourcen in die Analyse geeigneter Projekttypen sowie den Aufbau personeller, institutioneller und technischer Kapazitäten zur Abwicklung von CDM-Projekten investiert. Nicht nur das indonesische Beispiel, sondern auch der Überblick über die entsprechenden Aktivitäten in anderen UNFCCC-Vertragsstaaten legt die Vermutung nahe, dass in diesem Bereich mittlerweile Kapazitäten geschaffen wurden, die es den Ländern mit CDM-Potenzial erlauben, ihre Interessen an der Durchführung von CDM-Projekten entsprechend im internationalen Kontext zu vertreten. Deshalb ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen nun mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls zügig Früchte tragen werden.



Als großes Defizit in diesem Bereich kristallisiert sich jedoch mittlerweile heraus, dass in vielen Ländern die Aktualisierung der Daten und der nationalen Mitteilungen nicht recht vorankommt. Die grundlegenden Daten sind häufig veraltet, so dass sie nicht mehr als Grundlage für politische Maßnahmen oder konkrete Kompetenzentwicklungsaktivitäten genutzt werden können. Hinzu kommt, dass die meisten Länder nicht über Daten oder Analysen über die potenziellen Auswirkungen des Klimawandels auf bestimmte Regionen oder Branchen verfügen.

Dies hängt unmittelbar mit einem weiteren Defizit zusammen, das vor allem für jene Länder problematisch ist, die über wenig oder kein nennenswertes CDM-Potenzial verfügen: Die Anpassung an den Klimawandel wurde bei den konkreten Kompetenzentwicklungsmaßnahmen gegenüber den CDM-bezogenen Aktivitäten eindeutig vernachlässigt. Dieses Problem könnte relativ schnell angegangen werden, wenn die Länder und IDOs entsprechend ihre Anstrengungen zur Kompetenzentwicklung verstärken würden. Erste Ansätze wie die NAPAs oder auch die NCSAs und NAPAs können genutzt werden, um entsprechende Informationsdefizite genauer zu benennen, um diese dann im Rahmen der nationalen Berichterstattung zu beheben.

In der politischen Diskussion, den Verhandlungen im Rahmen der UNFCCC und den Schwerpunkten mancher Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit deutet sich mittlerweile auch an, dass die Analyse der Auswirkungen des Klimawandels für die genauere Bestimmung des Anpassungsbedarfs einzelner Länder in Zukunft eine wichtigere Rolle bei der Kompetenzentwicklung spielen wird. So treten Anpassungsmaßnahmen stärker ins Zentrum der klimapolitischen Diskussion. Zudem wird die Frage der Anpassung von Entwicklungsländern selbst verstärkt in die internationale Diskussion eingebracht, da sie unmittelbar mit dem Katastrophen- und Ressourcenschutz und der Bewältigung extremer Wetterereignisse wie Dürren, Stürmen oder starken Niederschlägen zusammenhängen. In diesem Zusammenhang zeigt sich deutlich, dass nicht nur konkrete Daten über die Auswirkungen des Klimawandels fehlen, sondern vor allem auch Kapazitäten in den Entwicklungsländern, um diese Daten kontinuierlich zu erheben und mit ihnen zu arbeiten. Es besteht ein ganz offensichtlicher Mangel an technischer und wissenschaftlicher Kapazität zur Analyse und Modellierung möglicher Auswirkungen des Klimawandels. Dies bezieht sich nicht nur auf die meteorologische Analyse und Vorhersage, sondern insbesondere auf die Abschätzung der möglichen Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft und die Fischerei, die in den meisten Entwick-

lungsländern immer noch die zentralen Wirtschaftssektoren mit höchster sozioökonomischer Relevanz sind.

### 7.3 Systemische Handlungsbedingungen

Ebenso wie beim situativen Kontext kann hier nicht konkret auf die systemischen Handlungsbedingungen auf Länderebene eingegangen werden. Auf der Grundlage der vorangegangenen Analyse und nicht zuletzt der Beschreibung des situativen Kontextes ist es aber möglich, jene Aspekte zu benennen, die sich sehr wahrscheinlich nur auf mittel- bis langfristige Sicht verändern lassen. Dazu zählen die offensichtlich notwendige Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren, die Etablierung effektiver Beteiligungsprozesse sowie die Schaffung eines öffentlichen Umweltbewusstseins, das wiederum den notwendigen Druck zur weiteren Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen generiert.

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass es häufig noch an Institutionen und Strukturen der vertikalen (auf Ebene der Regierung und Interessensgruppen) und horizontalen (zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen) Koordination und Kooperation fehlt. Das betrifft konkret die Informationsweitergabe, Kooperation bei der Projektentwicklung und den notwendigen Interessensausgleich zwischen den Akteuren. Beispielsweise lässt sich feststellen, dass trotz der Schaffung der DNAs nicht nur der Informationsfluss und die Positionsabstimmung innerhalb der Regierungen bzw. zwischen den Regierungen und wichtigen Interessensgruppen häufig zu wünschen übrig lassen. Im indonesischen Fall ist dieses Defizit auch auf den häufigen Personalwechsel und die fehlende Kontinuität im Umweltministerium zurückzuführen. Deshalb soll an dieser Stelle noch einmal die besondere Bedeutung der Verlässlichkeit und Kontinuität nationaler klimapolitischer Strukturen hervorgehoben werden. In punkto wichtiger institutioneller Strukturen können die indonesischen Erfahrungen in zweierlei Hinsicht als Beispiel dienen. Die Vernachlässigung des ursprünglichen Koordinationsorgans, des nationalen Klimaschutzkomitees, durch das indonesische Umweltministerium hat auch zu einer teilweisen Verringerung der Steuerungsfähigkeit des Ministeriums auf internationaler und nationaler Ebene geführt. Außerdem fehlt es häufig an vermittelnden Institutionen, die den Kontakt und die Kooperation bei der Umsetzung klimapolitischer Ziele zwischen regionalen Behörden und Akteuren unterstützen. Das führt dazu, dass bestehende Umsetzungsprobleme durch Inkonsistenzen, deren

Ursachen teilweise außerhalb der Klimapolitik liegen, nicht kooperativ bearbeitet und gelöst werden können.

Gerade mit Blick auf die notwendigen Verwaltungs- und Managementkapazitäten muss die zentrale Rolle von Diskussions- und Verhandlungsforen betont werden, die für die Formulierung adäquater und umsetzbarer Klimaschutzpolitiken essentiell sind. Letztendlich geht es für viele Länder darum, eine Verhandlungs- und Kooperationskultur zu schaffen, die die Formulierung nationaler Klimaschutzziele unter Einbeziehung aller relevanten Akteure erlaubt. Der Überblick über die Sekundärliteratur zu den praktischen Erfahrungen mit Kompetenzentwicklung (z. B. OECD, GEF) deutet an, dass jene Länder, die schon über eine institutionalisierte organisatorische Grundstruktur für Klimapolitik verfügten, nicht nur ihre CD-Bedürfnisse formulieren, sondern entsprechende Fördermaßnahmen umsetzen konnten. Die wenigsten Entwicklungsländer besitzen jedoch bereits solche stabilen Strukturen bzw. Strukturen zur Aushandlung solcher politischer Maßnahmen. Insofern geht es nicht nur darum, Klima- oder Umweltschutzziele durch Aushandlung und Kooperation festzulegen, sondern auch um die Schaffung einer neuen politischen Kultur, die auf Netzwerken unterschiedlicher Akteure basiert, die auf nationaler wie internationaler Ebene aktiv sind.

Im Kontext des indonesischen Beispiels zeigte sich, dass der geringe Wissensstand der Bürgerinnen und Bürger über die Zusammenhänge von Klimawandel und Ressourcendegradation bzw. mögliche sozioökonomische Auswirkungen des Klimawandels einer Erhöhung des politischen Handlungsdrucks entgegenstand. Auch in den nationalen Berichten deuten die Abschnitte, die sich mit öffentlicher Bewusstseinsbildung beschäftigen, an, dass sich die Bevölkerungsmehrheit vieler Länder der potenziell dramatischen Auswirkungen des Klimawandels nicht bewusst ist. Es darf also nicht davon ausgegangen werden, dass der politische Druck aus der Bevölkerung in Zukunft die Mehrheit der Regierungen in Entwicklungsländern zu verstärkten klimapolitischen Anstrengungen oder zur konkreten Ausformulierung ihrer Kapazitätsbedürfnisse treibt. Diese Impulse müssten bis auf weiteres durchaus von den Geberländern kommen, da es sonst gerade im Hinblick auf die Anpassung an die Auswirkungen an den Klimawandel zu weiteren, unter Umständen verhängnisvollen Verzögerungen kommen wird.

## 7.4 Akteure und Akteurskonstellationen

Zu den wichtigsten Akteuren für die Konzipierung und Umsetzung von Kompetenzentwicklungsmaßnahmen in der Klimapolitik zählen in vielen Ländern die Umweltministerien bzw. nationalen Umweltbehörden, soweit sie die Kompetenz für die Umsetzung der UNFCCC besitzen.<sup>43</sup> Fast ebenso relevant sind andere Ressorts und Regierungsinstitutionen, die entweder die Aktivitäten der federführenden Umweltbehörde unterstützen oder gegebenenfalls auch erschweren, wenn sie andere Interessen verfolgen bzw. ihre Interessen als nicht genügend berücksichtigt sehen. In vielen Ländern scheinen auch nationale Planungsbehörden, die allgemein für die Umsetzung entwicklungspolitischer Strategien verantwortlich sind, eine zentrale Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung von CD-Maßnahmen zu spielen.

Daneben sind fraglos auch die multi- und bilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wichtige Akteure, da sie durch die Unterstützung bei der Durchführung grundsätzlicher Analysen wie den nationalen Berichten und des Potenzials bestimmter klimapolitischer Instrumente bisher nicht ersetzbar waren. Ohne diese Unterstützung könnten die meisten Entwicklungsländer weder ihre konkreten klimapolitischen CD-Bedürfnisse formulieren noch bestünden institutionelle Strukturen zur Umsetzung ihrer international eingegangenen Verpflichtungen.

Aufgrund der technischen Komplexität des Klimaschutzregimes sowie der vorgesehenen Instrumente, die insbesondere auf die Wirtschaft zielen, sind Unternehmen, Industrieverbände und umweltpolitisch motivierte Nichtregierungsorganisationen ebenso wichtige Akteure, die in der Vergangenheit bereits als Promotoren für den Klimaschutz gewirkt haben. Das Beispiel Indonesiens deutet ebenfalls an, dass eine frühzeitige und bessere Integration von NROs und Unternehmen in den politischen Umsetzungsprozess klimapolitischer Instrumente ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Erreichen klimapolitischer Zielsetzungen sein kann. Diese Akteure haben nicht nur ein offensichtliches Interesse an der Umsetzung solcher Maßnahmen, sondern sie können auch die Ausgestaltung der Maßnahmen durch ihre technischen und wirtschaftlichen

---

43 Im Rahmen der Studie wurde nicht systematisch geprüft, welche Ressorts jeweils die Federführung in der Klimapolitik besitzen, deshalb können in diesem Zusammenhang auch andere Ressorts wie Energie- oder Wirtschaftsministerien oder gar meteorologische Dienste angesprochen sein.

Kenntnisse und Erfahrungen so unterstützen, dass sie mit geringeren Transaktionskosten umgesetzt werden können.

Die empirischen Beispiele haben gezeigt, dass neben den schon genannten Organisationen wie Umweltministerien und Planungsbehörden etc. eine ganze Reihe weiterer Organisationen bzw. institutioneller Strukturen für die Umsetzung wirksamer klimapolitischer Instrumente relevant sind. Im Zusammenhang mit dem CDM sind dies die DNAs, die mit der Abwicklung der Projekte beauftragt sind. Diese mussten von den Entwicklungsländern als Verwaltungseinheiten etabliert werden. Auch wenn die Effektivität und Effizienz dieser Organisationen noch nicht beurteilt werden kann, sollte die Leistung der Etablierung zusätzlicher, Ziel orientierter institutioneller Strukturen nicht unterschätzt werden. Im Hinblick auf die Kompetenzentwicklung ist dies nicht nur im Sinne der Schaffung einer nationalen Organisation, die solche technisch anspruchsvollen Projekte begleiten kann, relevant.

Der Prozess der Etablierung und der Einführung der dafür notwendigen Institutionen (Gesetze, Verordnungen, Verfahren und Instrumente) sollten ebenso als wichtige Kompetenzentwicklungsmaßnahme und Erfahrung gewertet werden. Nicht nur im indonesischen Fall trägt die Schaffung der DNAs, die Entwicklung ihrer organisatorischen Struktur, die Formulierung der Geschäftsordnung und die Festlegung der Nachhaltigkeitskriterien und Indikatoren für CDM-Projekte zu regen Koordinations- und Kooperationsaktivitäten zwischen den Ressorts bei. Fast wichtiger dabei ist, dass die Integration und Beteiligung der Interessengruppen für viele Länder ein Novum ist, das im Kontext der Stärkung demokratischer Strukturen ein ganz wesentlicher Faktor ist. Denn diese Institutionen können als modellhaft gelten und als Vorbild für ähnliche Prozesse in anderen Bereichen oder bei der Weiterentwicklung der politischen Instrumente herangezogen werden. Im indonesischen Fall hat dies durch die zentrale Rolle einer NGO, die durch ihre formellen und informellen Aktivitäten die Entscheidungsträger informiert hat, sehr gut funktioniert.

Mit Blick auf die in Zukunft noch wichtigeren Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel spielen neben den staatlichen Akteuren, die letztlich Entscheidungen in Bezug auf die Prioritäten bei den Anpassungsmaßnahmen setzen müssen, insbesondere die nichtstaatlichen Akteure eine zentrale Rolle. Die Konkretisierung der Anpassungserfordernisse wird letztlich von der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eines Landes abhängen. Um jedoch konkrete Anpassungsbedürfnisse formulieren zu können, müssen gleichzeitig verstärkt Anstrengungen unternommen werden, den nichtstaatlichen Akteuren das Risi-

kopotenzial des Klimawandels auf nationaler und lokaler Ebene deutlich zu machen. Das bedeutet wiederum, dass die Kommunikation zwischen den nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren verbessert werden muss. Eine wichtige Rolle werden dabei auch wissenschaftliche Einrichtungen und Verbände als intermediäre Institutionen spielen, da sie wahrscheinlich am besten geeignet sind, Szenarien für die Auswirkungen des Klimawandels auf regionaler und lokaler Ebene zu entwickeln oder die sozioökonomischen und ökologischen Konsequenzen dieses Prozesses zu benennen. Die Aufgabe der intermediären Institutionen wird es sein, einerseits die wissenschaftlichen Erkenntnisse so aufzubereiten, dass nichtstaatliche Akteure entsprechend ihre Anpassungsbedürfnisse formulieren können. Andererseits müssen sie diese Bedürfnisse bündeln und für die Formulierung konkreter politischer Maßnahmen aufbereiten.

## 7.5 Strategien

Aus diesem strategischen Blickwinkel ist festzustellen, dass vornehmlich die institutionellen Akteure (Regierungen und IDOs) im Rahmen der Instrumente der UNFCCC und ihrer Klimaschutzprogramme Strategien zur Verbesserung des Klimaschutzes entwickelt haben. Kompetenzentwicklung ist im Normalfall ein integraler Bestandteil spezifischer technischer Maßnahmen oder spiegelt sich in der Etablierung von institutionellen Strukturen wider. Die vorläufige Gesamtschau der klimaschutzrelevanten Kompetenzentwicklung zeigt jedoch, dass man bei der Frage nach den Ergebnissen dieser Strategien offensichtlich zwischen dem Anspruch der Kompetenzentwicklungskonzepte und der praktischen Relevanz des bisher Erreichten differenzieren muss. Die große Mehrheit der Entwicklungsländer hat zweifellos beachtliche Fortschritte bei der Umsetzung ihrer klimapolitischen Verpflichtungen erreicht. Es wurden entsprechende *Focal Points* geschaffen und die nationalen Berichte sind auch in ihrer Allgemeinheit wichtige Referenzdokumente, die eine elementare Grundlage für die Weiterentwicklung der klimapolitischen Instrumente in den jeweiligen Ländern bieten. Auch die bisher durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen, die in die technischen und wissenschaftlichen Aspekte der UNFCCC einführen, können als Ausgangspunkt für die Verbreiterung des Wissens und der entsprechenden Kompetenzen in den wissenschaftlichen und politischen Organisationen in diesen Ländern wirken.

Gleichzeitig muss jedoch auch festgestellt werden, dass dies erst die Grundlagen für Maßnahmen und Ergebnisse bildet, die dem Leitbild der umfassenden und integrativen Kompetenzentwicklung entsprechen. Die meisten Länder sind derzeit noch nicht in der Lage, solche Maßnahmen zu konzipieren oder durchzuführen. Die mittlerweile initiierten NCSAs und NAPAs sind wichtige Instrumente, die genau an diesem Punkt ansetzen. Deshalb sollte sichergestellt werden, dass diese Dokumente tatsächlich die strategischen Ziele und Bedürfnisse im Sinne der Kompetenzentwicklung benennen, die aufgrund der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung internationaler Klimaschutzziele gesammelt wurden. Schließlich sollte an dieser Stelle auch noch einmal die Notwendigkeit der Schaffung eines öffentlichen Umweltbewusstseins und der Notwendigkeit entsprechende Strategien zu entwickeln, erwähnt werden. Ein erster Ansatzpunkt hierfür ist die Stärkung bzw. Förderung von NROs, die dieses Thema der Öffentlichkeit nahe bringen können. Das Beispiel Indonesiens zeigt auch, dass NROs mit einem strategischen Ansatz direkten Einfluss auf die Politikentwicklung entfalten können.

## 8 Handlungsempfehlungen

Aus der Bestandsaufnahme ergibt sich eine ganze Reihe von konkreten Handlungsempfehlungen. Mit einer Ausnahme beziehen sie sich auf die oben genannten analytischen Kategorien. Nicht berücksichtigt wird der situative Kontext, da sich dieser auf kurzfristige Veränderungen bezieht, die kaum zu beeinflussen oder absehbar sind.

### *Problemstruktur*

1. **Auswertung von NAPAs und NCSAs:** Die derzeit von den Ländern durchgeführten NCSAs und NAPAs sollten mit Blick auf die Konkretisierung eines strategischen Zugangs zu festgestellten CD-Bedürfnissen ausgewertet werden (etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit ein integrativer Ansatz notwendig ist und konzipiert wird, inwieweit der Ausbau bzw. die Nutzung von Netzwerkstrukturen ein adäquates Instrument ist, welche Bedürfnisse im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel formuliert werden). NCSAs und NAPAs sollten als grundlegendes Instrument zur Konzipierung eines integrativen, langfristig angelegten CD-Prozesses betrachtet und als solches auch eingesetzt werden. Somit können diese Programme auch als strategisches Instrument zur Verbesserung der klimapo-

litischen Steuerungsfähigkeit genutzt werden, nicht zuletzt, indem sie die Bedürfnisse der betroffenen Länder klar formulieren und potenzielle Konflikte über Kompetenzen und Ressourcen ansprechen. Wichtig ist, dass in diesen Berichten CD-Bedürfnisse konkret benannt werden und auf ressort- und sektorübergreifende Kooperations- und Koordinationsbedürfnisse eingehen. NCSAs und NAPAs mit Vorbildcharakter sollten anderen Entwicklungsländern, die diese Prozesse noch nicht begonnen oder abgeschlossen haben, als *best practice*-Beispiele zur Verfügung gestellt werden. Das BMZ sollte in seiner Funktion als Mitglied in den Steuerungsgremien der GEF auf eine entsprechend frühzeitige systematische Auswertung und Begleitung der NCSAs und NAPAs drängen bzw. seine Partnerländer dazu anregen, ihre Erfahrungen bei der Erstellung und Umsetzung dieser Programme in die internationalen Gremien einzubringen. So könnte gewährleistet werden, dass das CD-Potenzial dieser Programme genutzt wird.

2. **NCs als strategische Chance:** Die Erstellung von *National Communications* ist an sich schon ein wichtiges Element des CD, da sie häufig die erste Gelegenheit darstellen, bei der sich Regierungen systematisch mit dem klimapolitischen Status quo und zukünftigen Herausforderungen auseinandersetzen müssen. Zudem haben sie eine große potenzielle Multiplikatorfunktion bei der Kommunikation des Klimaproblems in alle politischen und gesellschaftlichen Teilbereiche hinein. Es sollte deshalb sichergestellt werden, dass dieser Prozess verstetigt wird, indem der Zeitabstand zwischen dem ersten und zweiten nationalen Bericht nicht zu groß ist. Ansonsten nimmt die Gefahr zu, dass die Impulse für die Weiterentwicklung der nationalen Klimaschutzpolitik wirkungslos verpuffen, weil Netzwerke wieder zerfallen und der Handlungszwang sowie verlässliche konzeptionelle Grundlagen fehlen. So ist die Datengrundlage der meisten nationalen Berichte von Non-Annex-I-Ländern veraltet und unvollständig. Häufig existieren auch keine verlässlichen Daten zu den Emissionen der einzelnen Wirtschaftssektoren oder zu den potenziellen Auswirkungen des Klimawandels. Da sich während COP 10 zeigte, dass die NCs eher als Pflicht denn als positiv nutzbares Planungsinstrument verstanden werden, sollte das BMZ im Rahmen seines spezifischen Mandats (und in Abstimmung mit dem BMU und den europäischen Partnern) in der UNFCCC und im Rahmen der bi- und multilateralen EZ daraufhin arbeiten, dass die Partnerländer die NCs als strategische Chance verstehen und die nationalen Akteure es als solche nutzen. So könnte der Anreiz für eine regelmäßige



Aktualisierung geschaffen werden. Dabei sollte auch darauf hingewiesen werden, dass diese Berichte konkret auf bestehende Kapazitätsdefizite eingehen und, wenn möglich, adäquate Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung vorschlagen sollten. Während COP 10 wurde darauf hingewiesen, dass NCs in Zukunft auch stärker auf Fragen der Anfälligkeit und Anpassung eingehen sollen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, welche Möglichkeiten die deutsche EZ hat, um in Kooperation mit UNDP und Weltbank die Erstellung des zweiten nationalen Berichts in den Schwerpunktländern der deutschen EZ zu unterstützen.

### *Systemische Handlungsbedingungen*

1. **Einbindung nationaler Akteure in den internationalen Prozess:** In vielen Fällen spiegelt sich die Schwäche der nationalen Klimaschutzpolitiken in Entwicklungsländern in der Schwäche der nationalen Umweltbehörden. Schwäche heißt in diesem Fall nicht nur geringe personelle und finanzielle Ressourcen, sondern zielt speziell auf den Mangel an Informationen über aktuelle Fragen und Problematiken im Rahmen der Verhandlungen der UNFCCC und die daraus folgende Hilflosigkeit, diese Themen in einen nationalen politischen Diskurs und Entscheidungsprozess zu überführen. Die zuständigen Behörden müssen zunächst in die Lage versetzt werden, die politische Agenda zu beeinflussen. Dies kann erreicht werden, indem sie kontinuierlich an den internationalen Verhandlungsprozessen teilnehmen, federführend an der Organisation von Vorbereitungstreffen beteiligt sind und Informations- und Sondierungsgespräche für und mit *Stakeholdern* führen. Dies dient einerseits dem Prozess nationaler Interessenformulierung, damit Interessen besser in die internationalen Verhandlungen eingebracht werden können. Andererseits ist die so erarbeitete Klimaschutzagenda eine Grundvoraussetzung für ihre effektive Umsetzung. Gestärkte Verhandlungskapazität kann gleichzeitig zur Bildung und Stärkung von Netzwerken mit politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren beitragen, die im Idealfall neben einer kooperativeren Problembearbeitung mittelfristig das Entstehen einer neuen politischen Kultur unterstützen. Im Ergebnis kann dies zumindest in diesem Problemfeld zu einer transparenteren und so weit wie möglich partizipativen Entscheidungsfindung beitragen. Das BMZ könnte die positiven Erfahrungen mit dem GTZ-Institutionenprojekt in Indonesien in die UNFCCC-CD-Evaluierung und den hierfür bis Februar 2006 abzuschließenden *stock taking*-Prozess einbringen und überprüfen, inwieweit das indonesische

Modell in den anderen Schwerpunktländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit übernommen werden kann.

2. **Konkrete CD-Bedürfnisse stärker in Vordergrund rücken:** In zukünftigen nationalen Klimaberichten sollten die CD-Bedürfnisse stärker systematisch und nicht nur im Kontext von öffentlicher Bewusstseinsbildung (Art. 6 UNFCCC) berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere relevant, nachdem, wie auch COP 10 verdeutlicht hat, die Anpassungsanforderungen an den Klimawandel immer größere Bedeutung erlangen. Die Klimaberichte sollten deutlich machen, welche Kapazitäten in den einzelnen politischen Ressorts und Sektoren vorhanden sind, was an zusätzlicher Kompetenzentwicklung benötigt wird und wie dabei vorgegangen werden soll. In manchen Fällen können diese Aspekte aus den NCSAs und NAPAs abgeleitet oder weiterentwickelt werden.
3. **Kommunikation über Klimawandel intensivieren:** Der empfohlene kooperative Ansatz durch eine verstetigte interministerielle Abstimmung unter Einbeziehung anderer wichtiger Interessengruppen stärkt nicht nur die Position der Umwelt- und Klimaschutzbehörden. Die Etablierung eines dauerhaften Kommunikationsprozesses zwischen den *Stakeholdern* ist auch unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Partizipation und Transparenz aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Dimension der Klimaproblematik wichtig. Außerdem zeigen erste Erfahrungen beim CDM-Prozess, dass die Erfolgsaussichten entsprechender Klimaschutzprojekte ohne die direkte Beteiligung gesellschaftlicher und privater Akteure gering sind. Zudem müssen die Kommunikationsprozesse zur öffentlichen Bewusstseinsbildung über Gefahren und Auswirkungen des Klimawandels auf substaatlicher Ebene ausgebaut werden, um *bottom up*-Prozesse der Interessensbildung in der Klimaschutzpolitik zu fördern. In diesem Zusammenhang sollte das BMZ prüfen, wie derzeit laufende Aktivitäten wie beispielsweise Informationsveranstaltungen und Dialogprozesse sinnvoll ausgebaut und weitere Informationsmedien (z. B. Radio) stärker eingebunden werden können.
4. **Verbesserung der Kommunikation zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen:** Neben der bereits angesprochenen notwendigen Verbesserung der Datenbasis ist es vor allem erforderlich, den Informationsfluss – und die politische Koordination zwischen den oberen und unteren Verwaltungsebenen, den zentralen und regionalen/kommunalen Regierungsinstanzen sowie zwischen den Ressorts zu verbessern. Eine bessere Verzahnung

nung kann ggf. auch im Zuge der ersten Erfahrungen mit der Durchführung von CDM-Projekten erzielt werden. Durch einen dauerhaften Kommunikationsprozess wird die Umsetzung von Projekten und die Analyse von Erfahrungen erleichtert und beschleunigt. Das BMZ sollte in seiner Funktion als Mitglied der Steuerungsgremien multilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen, dass die geförderten CD-Projekte verstärkt diesen Aspekt berücksichtigen. Ebenso sollte das BMZ prüfen, in welcher Weise die in den Schwerpunktländern der deutschen EZ durchgeführten CD-Maßnahmen diesen Aspekt stärker berücksichtigen könnten.

### *Akteure und Akteursbeziehungen*

1. **Sicherung institutioneller Kontinuität und Netzwerkbildung:** Ein wesentlicher Faktor, der direkt mit der Verbesserung der Steuerungsfähigkeit zusammenhängt, ist die Herstellung von personeller und institutioneller Kontinuität in der Klima- und Ressourcenschutzpolitik in Entwicklungsländern. Während personelle Kontinuität unter Umständen stark von übergeordneten Faktoren abhängt, kann zumindest institutionelle Kontinuität durch eine Reihe von Verfahren verstärkt werden. Das Umweltministerium bzw. die für die Klimaschutzpolitik zuständigen Behörden können beispielsweise regelmäßige Konsultationstreffen mit relevanten *Stakeholdern* und Vertretern anderer Regierungsbehörden veranstalten, bei denen sie ihre Ziele und geplanten Maßnahmen vorstellen und diskutieren. Die so unterstützte Netzwerkbildung unter engagierten Akteuren kann ggf. politischen Druck erzeugen, falls die politische oder personelle Kontinuität in der Klimaschutzpolitik gefährdet ist. Konkret bedeutet dies die Einbeziehung von einheimischen NROs und Wirtschaftsvertretern, die die Ziele der internationalen Klimapolitik unterstützen. Diesbezüglich ist auch die Multiplikatorenfunktion dieser Akteure bei der Informationsverbreitung, Aufklärung über Klimawandel und der Schaffung eines kritischen öffentlichen Bewusstseins zu beachten. Diese Empfehlung stützt sich auf die in Indonesien beobachteten erfolgreichen Entwicklungen, beispielsweise im Zusammenhang der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und des Aufbaus einer DNA. Entsprechend sollte das BMZ prüfen, inwieweit diese Strategien in den anderen Schwerpunktländern der deutschen EZ durch GTZ-Vorhaben unterstützt werden können.

2. **Konkrete nationale Ziele für CD definieren:** Die *multi stakeholder*-Prozesse auf nationaler Ebene müssen auch zur genaueren Definition bzw. Konzeption von Ansätzen für effektives CD genutzt werden. Zentral ist hierbei die Festlegung konkreter Ziele und Maßnahmen zu deren Erreichung. Im Idealfall sollten dabei auch Kriterien oder Indikatoren zur Bewertung des Erfolgs der nationalen Maßnahmen und Ziele entwickelt werden. Aufgrund der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Non-Annex-I-Ländern erscheint es sinnvoll, die Festlegung allgemeiner oder internationaler Kriterien, wie beispielsweise jene im Rahmen der UNFCCC entwickelten Effektivitätsindikatoren, zurückzustellen. Stattdessen sollten Maßstäbe angelegt werden, bei deren Entwicklung einheimische Akteure mitgewirkt haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Vorgehensweise auch die Verbundenheit der Akteure mit den Zielen sowie ihre Unterstützung für den Gesamtprozess erhöht. Im Sinne eines positiven Impulses oder einer Hilfestellung könnte jedoch eine Fortschrittsanalyse jener Länder durchgeführt werden, die schon in ihren ersten nationalen Berichten relativ ausführlich und differenziert auf CD-Bedürfnisse und -Maßnahmen eingegangen sind. Eine Analyse, inwiefern diese Länder CD-Bedürfnisse und -Maßnahmen in der Zwischenzeit politisch bearbeitet haben und welche Schwierigkeiten sich dabei ergaben, kann als eine Grundlage für die Entwicklung von ziel- und maßnahmenorientierten CD-Entwicklungsansätzen auf nationaler Ebene dienen. Das BMZ sollte prüfen, ob und gegebenenfalls welche Partnerländer eine solche Analyse durchführen können, nicht zuletzt um ihre Ergebniss in den 2006 abzuschließenden *stock taking*-Prozess einzuspeisen.
3. **Kapazitätsaufbau in den internationalen Durchführungsorganisationen:** Da die identifizierten Handlungsempfehlungen unmittelbar auf die Aktivitäten der multi- und bilateralen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit durchschlagen, ist auch zu prüfen, ob die Kapazitäten zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben bei diesen Akteuren ausreichen. Beispielsweise konnten bei der Projektbewilligung und Durchführung von NAPAs und NCSAs erhebliche Verzögerungen festgestellt werden. Deshalb sollte analysiert werden, inwieweit Kapazitätsdefizite auf internationaler Ebene bei der Projektbewilligung und bei der Projektbegleitung vorliegen, da dies in dem einen oder anderen Fall die ergebnisorientierte Durchführung gefährden kann. Das BMZ könnte zu diesem Zweck entweder entsprechende Berichte von den relevanten Organisationen erbitten

oder selbst eine Analyse über den Kapazitätsbedarf der multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit erstellen.

4. **Zentrale Institution für Anpassung auf nationaler Ebene schaffen:** Um den immer bedeutenderen Bereich der Anpassungsmaßnahmen mit seinem stark übergreifenden Charakter im Sinne der CD nutzbar zu machen, kann aus den Erfahrungen der CDM gelernt und ein Ansatz der Bildung von „Anpassungs-DNAs“ verfolgt werden. Die DNAs für CDM zeigen die Beförderung von *multi stakeholder*-Prozessen und können zudem dazu beitragen, verschiedene Ressorts mit dem Klimaschutz vertraut zu machen. Diese Überlegung wäre vor allem für jene Länder relevant, die aufgrund ihrer spezifischen Voraussetzungen nicht im CDM-Bereich aktiv sind. Diese Option könnte im Rahmen eines Pilotprojektes in einem daran interessierten Partnerland getestet werden.

### *Politische Strategien*

1. **Neue Finanzierungskonzepte für Anpassung entwickeln:** Durch den übergreifenden Charakter von Anpassungsmaßnahmen, die nicht nur rein klimapolitisch bedeutend sind, sondern u. a. auch Fragen der Armutsbekämpfung, der ländlichen Entwicklung und des Katastrophenschutzes betreffen, besteht die große Herausforderung darin, entsprechende Anpassungsprojekte zu konzipieren und Co-Finanzierungskonzepte zu entwerfen, die auch die Partnerländer überzeugen und dort ggf. bestehende Vorbehalte abbauen. Hierfür könnten etwa die entwickelten NAPAs auf Projektvorschläge hin geprüft werden, die dem Charakter nach stark in andere Sektoren hineinreichen und als Pilotprojekte für einen integrierten Politikansatz dienen können. Die Realisierung könnte belegen, dass für die Empfängerländer ein solches Vorgehen einen deutlichen Mehrwert bringt. Dies steigert die Akzeptanz von CD-Maßnahmen, da dazu beigetragen wird, die in den Ländern bestehenden (hohen) Erwartungen hinsichtlich der NAPA-Umsetzung so weit wie möglich zu bedienen und gleichzeitig den Mehrwert von CD-förderlichen Projekten zu demonstrieren.
2. **Vermeidung von unproduktiven Parallelaktivitäten:** Auch wenn die Dezentralisierung und Beschleunigung der Zusage finanzieller Mittel für CD sowie die zweiten nationalen Berichte durch die GEF zu begrüßen sind, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass parallele Prozesse der Kapazitätsevaluierung zu Synergien führen. Dieser Hinweis bezieht sich in erster Linie auf die Kapazitätsevaluierungen im Kontext der beschleunig-

ten Finanzierung von nationalen Berichten und den NCSAs, deren Ergebnisse – und gegebenenfalls auch deren Konsultationsverfahren – zusammengeführt werden sollten. Falls in einem Land beide Projekte (Kapazitätsevaluierung im Zuge der Erstellung einer nationalen Mitteilung und NCSA) durchgeführt werden, könnte durch eine entsprechende Koordination ein integrativer Ansatz in der Klimapolitik gewährleistet werden. Das BMZ sollte von der GEF und den anderen relevanten Organisationen um Auskunft über den gegenwärtigen Stand der Umsetzung bei den jeweiligen Projekten nachsuchen. Dabei muss speziell auf die Koordination der Verfahren und die Integration der Ergebnisse in die nationalen Berichte und CD-Projekte eingegangen werden. Außerdem sollte darauf geachtet werden, die Kompetenzentwicklungsmaßnahmen der deutschen bilateralen Vorhaben zur Unterstützung der Umsetzung der VN-Konventionen in Entwicklungsländern stärker als bisher zu koordinieren.

- 3. Vertrauensbildung durch stärkere Integration in Evaluierungsprozess:** Für den zukünftigen UNFCCC-getragenen Evaluierungsprozess bedeutet dies, dass er stärker auf die Bedürfnisse und ausdrücklich auf die von den Entwicklungsländern geäußerten Bedenken hinsichtlich der bislang lancierten Evaluierungskriterien eingehen muss. Missverständnisse über die Ziele des Evaluierungsprozesses haben offensichtlich ein gewisses Misstrauen hervorgerufen. Einige Länder scheinen zu befürchten, dass Ergebnisse einer Evaluierung zu Ländervergleichen herangezogen werden, die dann wiederum zu Auflagen für jene führen könnten, die bestimmte Vorgaben nicht erreicht haben. Die betroffenen Länder sollten demnach stärker in die Indikatoren- oder Zielentwicklung einbezogen werden. D. h. es sollten mit ihnen Verfahren und Prozesse konzipiert werden, die die Gestaltung eines Evaluierungsprozesses ermöglichen, der weniger den Charakter einer „Benotung“ als den einer Feststellung von CD-Bedürfnissen, Ermittlung von *best practices* und notwendigen Unterstützungsmaßnahmen erhält. Das BMZ könnte eine entsprechende Reorientierung des UNFCCC-getragenen Evaluierungsansatzes im Rahmen des *stock taking*-Prozesses und zukünftiger Verhandlungen anregen (in Abstimmung mit den europäischen Partnern). Die Fortschrittsanalyse bereits geäußerter CD-Bedürfnisse einzelner Länder könnte das BMZ in Eigenregie durchführen, um daraus weitere konkrete Anregungen hinsichtlich Maßnahmen und Indikatoren für den Verhandlungsprozess in der UNFCCC sowie die Begleitung der NCSAs und NAPAs zu ziehen.

4. **Integration und *mainstreaming* fördern:** Für den zukünftigen UNFCCC-getragenen Evaluierungsprozess können von deutscher Seite – z. B. als Eingabe bis zum Februar 2006, aber auch als Beitrag für die vom Klimasekretariat zu erstellende „*best practice*-Sammlung“ – Erfahrungen aus der klimapolitischen Zusammenarbeit mit Partner- oder Schwerpunktländern eingebracht werden, die dem Beispiel des integrativen und umfassenden CD entsprechen. Dieses Vorgehen bietet sich auch zur besseren Kommunikation der Vorteile eines CD-Ansatzes an, der den Anforderungen der Politikintegration genügen soll. Anhand konkreter Beispiele können die Vorteile herausgestellt und von den Partnerländern selbst in den internationalen Prozess eingebracht werden. Dieses Vorgehen ist langfristig vielversprechender, um dieses Konzept international zu verankern, als die gegenwärtige Aussicht, einzelne Abschnitte in Entscheidungen unterzubringen. Diese Ansätze schließen sich dabei nicht aus, sondern ergänzen sich.
5. **Öffentliches Bewusstsein in Entwicklungsländern schaffen:** Um die öffentliche Bewusstseinsbildung und den politischen Handlungsdruck durch gesellschaftliche Kräfte zu erhöhen, ist es notwendig, die sozioökonomischen und sozioökologischen Werthaltungen der Bevölkerungen eingehender zu analysieren. Dadurch lassen sich unter Umständen geeignete Ansatzpunkte für die Mobilisierung der Bevölkerung finden und ggf. Hürden bei Umsetzungsdefiziten identifizieren. Da es sich bei diesem Aspekt um eine relativ neue bzw. noch kaum bearbeitete Problemstellung handelt, kann das BMZ ein Vorhaben konzipieren, das diese Aspekte so aufarbeitet, dass konkrete Projekte entwickelt werden können. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob sich das BMZ bei der Entwicklung und Nutzung des vereinbarten UNFCCC-*information clearinghouse* zu Art. 6 besonders engagiert. Als weitere Möglichkeit bietet sich an, dass das BMZ wiederum über die Steuerungsgremien multilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit versucht, Diskussionen zu diesem Thema dahingehend anzustoßen, dass mehr Aktivitäten zur Stärkung des Problembewusstseins durchgeführt werden.

## Literaturverzeichnis

- Abidin, E. et al.* (2003): From Place to Planet: Local Problematique of Clean Development Mechanism in the Forestry Sector, Jakarta: Pelangi
- Bail, C. / S. Marr / S. Oberthür* (2003): Klimaschutz und Recht, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, Köln: Carl Heymanns
- Bodansky, D.* (1993): The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, *Yale Journal of International Law*: Vol. 18, 451–558
- Burton, I. et al.* (2002): From Impacts Assessment to Adaptation Priorities: the Shaping of Adaptation Policy, in: *Climate Policy* 2/2002, 145–159
- BMZ / GTZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (Hrsg.) (s. a.): Anpassung an den Klimawandel. Gründe, Folgen, Handlungsoptionen, Bonn, Eschborn
- Elias, I.* (2004): Panel Discussion to identify Practical Steps to Promote and Facilitate Access to Transfer of Clean Energy Technology, in: CTI (Climate Technology Initiative) (Hrsg.), CTI / Industry Joint Seminar on Technology Diffusion in ASEAN and Small Island States of the Pacific Region, 4–5 February 2004, Jakarta
- EPA* (Environmental Protection Agency) (2003): Ghana's Climate Change Technology Needs and Needs Assessment Report, Accra; online: <http://www.epa.gov/gh/iACTT/Ghana%20CCTNAR.pdf> (Stand: 03.01.2005)
- GEF* (Global Environment Facility) (2003): Strategic approach to enhance Capacity Building, GEF / C.22.8, October 17, 2003, Washington, DC
- (2004): Report of the GEF to the Tenth Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, October 7, 2004, Washington, DC
- GEF / STAP* (Global Environmental Facility / Scientific and Technical Advisory Panel) (2002): STAP Expert Group Workshop on Adaptation and Vulnerability, UNEP Headquarters, Nairobi, 18–20 February 2002, s. 1.
- GTZ* (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) (2003): Capacity Development für nachhaltige Entwicklung: Eine Kernaufgabe der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn
- Hamacher, W. / K. Heidbrink / S. Paulus* (2001): Umweltpolitikberatung: Ein Diskussionsbeitrag zu den Möglichkeiten und Grenzen der TZ, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Indien / Ministry of Environment and Forests* (2004): India's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change, New Delhi



- Indonesien / Ministry of Environment* (1999): Indonesia: First national Communication on Climate Change Convention, Jakarta
- (2001a): National Strategy Study on the Clean Development Mechanism in Indonesia, Jakarta
  - (2001b): Identification of less Greenhouse Gas Emission Technologies in Indonesia, Jakarta
  - (2003): Indonesia's National Strategy Study on the CDM in Forestry Sector, Jakarta
  - (2004): Indonesian DNA's Approval Mechanism, Jakarta
- IPCC* (Intergovernmental Panel on Climate Change) (1994): Technical Guidelines for Assessing Climate Change Impacts and Adaptation (prepared by T. P. Carter / M. L. Parry / H. Harasawa / N. Nishioka), London: University College London
- (2001): Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Summary for Policymakers: A Report of Working Group II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge: Cambridge University Press
- Irianto, G.* (2003): Adaptation to Climate Change in Agricultural Sector, Jakarta: Indonesian-Netherlands Association (Working Paper für CDM-Workshop 2003)
- ISSD* (International Institute for Sustainable Development) (Hrsg.) (2004a): UNEP Working Group on an Intergovernmental Strategic Plan for Technology Support and Capacity Building, in: *Earth Negotiations Bulletin: ENB* 16 (36)
- (2004b): Summary of the UNFCCC Workshop on the Preparation of National Communications from Non-Annex-I Parties, 26–30 April 2004, in: *Earth Negotiations Bulletin: ENB* 12 (232)
  - (2004c): Summary of the Twentieth Sessions of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change, 16–25 June 2004, in: *Earth Negotiations Bulletin: ENB* 12 (242)
- Jänicke, M.* (2002): The Political Systems Capacity for Environmental Policy: The Framework for Comparison, in: H. Weidner / M. Jänicke (Hrsg.), Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries: Berlin–Heidelberg–New York–Barcelona–Hong Kong–London–Milan–Paris–Tokyo, Berlin: Springer, 1–18
- Jänicke, M. / P. Kunig / M. Stitzel* (1999): *Umweltpolitik*, Bonn: Dietz
- Klein, R. J. T. / T. E. Downing* (2002): Towards an International Funding Strategy for Climate Adaptation – A Contribution from Adaptation Science, a Background Paper to the Scientific and Technical Advisory Panel of the Global Environment Facility, presented at STAP Expert Workshop on Adaptation and Vulnerability, 18–20 February 2002, Nairobi, Washington, DC
- Lafontaine, A.* (2000): Capacity Development Initiative: Assessment of Capacity Development Efforts of Other Development Cooperation Agencies, Washington, DC: Global Environment Facility / United Nations Development Programme

- Legowo, E. (2004): Government Strategies on Clean Energy Technologies, in: CTI (Climate Technology Initiative) (Hrsg.), CTI / Industry Joint Seminar on Technology Diffusion in ASEAN and Small Island States of the Pacific Region, 4–5 February 2004, Jakarta
- Malawi / Ministry of Natural Resources and Environmental Affairs (2002): Initial National Communication of Malawi, Lilongwe; online: <http://unfccc.int> (Stand: 22.12. 2004)
- Messner, D. (2002): Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur: Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 66)
- Michaelowa, A. (2003): CDM host country institution building, in: *Mitigation and Adaptation for Global Change* 8 (3), 201–220
- (2001): Potential and obstacles using CDM to promote geothermal energy, in: Sudarmoyo, E. (Hrsg.), *Dedicating geothermal energy to community prosperity*, Proceedings of 5th Indonesian Geothermal Association Scientific conference, Yogyakarta, 211–214
- Murdiyoso, D. (2005): Implication of the Kyoto Protocol: Indonesian Perspectives, in: *International Review for Environmental Strategies* 5 (1), 145-156
- Müller, B. (2002): An FCCC Impact Response Instrument as part of a Balanced Global Climate Change Regime, New Delhi: Paper presented at the Tata Energy Research Institute
- Neyer, J. (2004): Capacity Development und Globales Regieren: Neue Maßnahmen für neue Herausforderungen, Desk Study im Auftrag der GTZ, Berlin: Freie Universität
- Oberthür, S. / H. E. Ott (1999): *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st century*, Berlin: Springer
- Oberthür, S. / D. Tänzler / A. Carius (2002): *Climate Change and Conflict Prevention. The Relevance for the International Process on Climate Change*. Background Paper commissioned by the German Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, and Nuclear Safety and prepared for the Special Event "Climate Change and Conflict Prevention" at the 16th meeting of the Subsidiary Bodies of the UNFCCC, 10 June 2002, Bonn
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) (1995): *Donor Assistance to Capacity Building in Environment*, Paris (Development Cooperation Guidelines Series)
- OECD/IEA (Organisation for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency) (2003): *Institutional Capacity and Climate Actions: Case Studies on Mexico, India, and Bulgaria*, Paris (COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)6)
- Ott, H. (1996): *Völkerrechtliche Aspekte der Klimarahmenkonvention*, in: H. G. Brauch (Hrsg.), *Klimapolitik*, Berlin: Springer, 61–74

- Point Carbon* (2004a): South Africa gears up for CDM market, Oslo; online: <http://www.pointcarbon.com/article.php?articleID=3373&categoryID=147> (Stand: 15.03.2004)
- (2004b): South Africa to set up CDM approval authority, Oslo; online: <http://www.pointcarbon.com/article.php?articleID=4792&categoryID=147> (Stand: 08.10.2004)
- Sach, K. / M. Reese* (2002): Das Kyoto Protokoll nach Bonn und Marrakesch, in *Zeitschrift für Umweltrecht* 13 (2), 65–73
- Scholz, I. et al.* (2003): Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstraße BR-163, in Zusammenarbeit mit NAEA, IPAM, Ministério Público do Pará, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 12/2003)
- Schröder-Wildberg, E. / A. Carius* (2003): Illegal Logging, Conflict and the Business Sector in Indonesia, Berlin: InWEnt
- South Africa* (2000): Initial National Communication under the United Nations Framework: Convention on Climate Change (eingereicht 2003), Pretoria; online: <http://www.unfccc.int> (Stand: 22.12.2004)
- Sperling, F. (Hrsg.)* (2004): Poverty and Climate Change: Reducing the vulnerability of the poor through adaptation, Abidschan: African Development Bank
- UN* (United Nations) (1992): Agenda 21, New York
- UNDP* (United Nations Development Programme) (1999): Capacity Building for Environmental Management: A Best Practices Guide, New York
- UNDP / GEF* (United Nations Development Programme / Global Environmental Facility) (2003a): National Capacity Self-Assessments, New York (Resource Kit Nr. 3)
- (2003b): Capacity Development Indicators, New York (Resource Kit Nr. 4)
- UNITAR* (United Nations Institute for Training and Research) (2004): Project of the Government of Malawi: Project Document, LEG Regional Workshop on NAPA, 25–27 June 2004, Addis Ababa, Ethiopia, Genf; online: <http://www.unitar.org/ccp/Addis/> (Stand: 10.01.2005)
- UNEP* (United Nations Environment Programme) (2002): Capacity Building for Sustainable Development: An overview of UNEP environmental Capacity Development initiatives, Nairobi
- UNFCCC* (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2001): Initial National Communication of Ghana, Accra; online: <http://unfccc.int> (Stand: 22.12.2004)
- (2003a): Review of the implementation of commitments and of other provisions of the Convention: Financial Mechanism of the Convention: Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, Bonn (FCCC/CP/2003/3)

- (2003b): Report of the Conference of the Parties on its Ninth Session, held at Milan from 1 to 12 December 2003, Add. Part Two: Action taken by the Conference of the parties at its Ninth Session, Bonn (FCCC/CP/2003/6/Add.)
- (2004a): Range and effectiveness of capacity-building activities in developing countries aimed at implementing decision 2/CP.7, Bonn (FCCC/SBI/2004/9)
- UNIDO* (United Nations Industrial Development Organization) (2000): South Africa: CDM Investment Guide, Wien; online: [http://www.unido.org/file-storage/download/?file\\_id=12074](http://www.unido.org/file-storage/download/?file_id=12074) (Stand: 07.01.2003)
- UCC* (Unidad de Cambio Climático) (2004): Second National Communication of Uruguay to the Conference of the Parties in the UNFCCC: Executive Summary, Montevideo
- Waddell, S.* (2002): Environmental Law in Indonesia – A Gap Analysis, Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Indonesien)
- Weltbank* (2003a): Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life, World Development Report 2003, Washington, DC
- (2003b): Indonesia at a glance, Washington, DC
- (2003c): Indonesia Environment Monitor, Jakarta
- Willems, S.* (2004): Institutional Capacity and Climate Actions: Summary Paper, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2004)2)
- WRI* (World Resources Institute) (2003): World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth Balance: Voice and Power, Washington, DC
- WWF* (World Wildlife Fund) (2003): The Gold Standard Premium quality carbon credits, Brochure presented at the 9. Conference of the Parties to UNFCCC, 11 December 2003, Milan, mimeo
- Yayasan Pelangi Indonesia/HWWA* (2003): The CDM Institution Building Project: Report to GTZ, Jakarta: Pelangi
- Yiu, L. / R. Saner* (2001): Capacity Building Needs in the Context of Climate Change Negotiations, Genf: Centre for Socio-Economic Development



# Anhang

## Anhang I: Delegationsgrößen

<b>Stärke der Delegationen in den Schwerpunkt- und Partnerländern der deutschen EZ bei den internationalen Klimaverhandlungen von 1997 bis 2003</b>					
		COP 1997	COP 1999	COP 2001	COP 2003
	Deutschland	43	87	57	63
<b>Vertreter aus <i>Schwerpunktländern</i> der deutschen Entwicklungszusammenarbeit<sup>44</sup></b>					
Region					
Mittelmeer, Nah- und Mittelost	Ägypten	6	6	8	6
	Jemen	3	4	2	5
	Marokko	6	8	432	26
	Palästina	-	-	-	-
Europa	Türkei	14	11	9	5
Afrika südlich der Sahara	Äthiopien	2	3	3	-
	Benin	3	6	4	3
	Burkina Faso	3	5	4	4
	Ghana	5	6	2	8
	Kamerun	3	-	5	-
	Kenia	6	4	4	9
	Malawi	6	2	4	10
	Mali	3	6	5	4
	Mosambik	3	2	4	3
	Namibia	-	-	4	7
	Ruanda	-	4	1	3
	Sambia	6	7	4	2
	Senegal	8	5	15	8

44 Für eine aktuelle Übersicht der Schwerpunkt- und Partnerländer Deutscher Entwicklungshilfe vgl.: <http://www.bmz.de/de/laender/laenderkonzentration/tabelle.html>

	Südafrika	2	11	12	19
	Tansania	-	8	4	9
	Uganda	3	7	9	6
Asien	Afghanistan	-	-	-	-
	Bangladesch	6	7	3	11
	China	25	23	30	34
	Indien	10	10	12	26
	Indonesien	24	22	35	18
	Kambodscha	2	5	1	1
	Nepal	1	3	3	1
	Pakistan	4	5	1	2
	Philippinen	14	10	1	15
	Vietnam	4	3	2	3
Latein-amerika	Bolivien	6	9	4	7
	El Salvador	2	10	4	-
	Honduras	3	4	5	2
	Nikaragua	4	5	2	6
	Peru	11	8	10	14
GUS	Georgien	4	6	5	7
	Russland	6	10	32	33
	Weißbrus-land	1	-	2	1
	Ukraine	8	7	11	5



<b>Vertreter aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit</b>					
Region					
Mittelmeer, Nah- und Mittelost	Algerien	5	2	3	14
	Jordanien	6	3	5	2
	Syrien	7	5	1	4
	Tunesien	4	8	9	6
Afrika südlich der Sahara	Burundi	2	2	2	2
	Côte d'Ivoire	4	6	2	6
	Eritrea	2	2	1	-
	Guinea	3	5	3	2
	Lesotho	3	3	3	2
	Madagaskar	-	-	2	2
	Mauretanien	1	3	3	2
	Niger	3	5	3	5
	Nigeria	13	13	20	13
	Tschad	-	2	2	1
Asien und Ozeanien	Laos	-	-	-	-
	Mongolei	4	5	2	-
	Sri Lanka	1	3	1	2
	Thailand (bis 2006)	12	16	15	19
	Timor-Leste	-	-	-	-
Lateinamerika	Brasilien	14	30	36	55
	Chile	7	10	6	13
	Costa Rica	22	3	5	5
	Dom. Republik	-	2	1	2

Latein-amerika	Ecuador	2	7	3	1
	Guatemala	5	6	5	2
	Kolumbien	9	10	4	6
	Kuba	5	4	3	4
	Mexiko	16	17	29	13
	Paraguay	5	10	-	-
Kaukasus und Zentralasien	Armenien	2	1	2	2
	Aserbaid-schan	2	3	1	3
	Kasachstan	4	8	8	7
	Kirgisistan,	-	-	1	3
	Tadschi-kistan	-	-	-	-
	Usbekistan	2	5	1	1
Südosteu-ropäische Länder	Albanien	1	2	1	2
	Bosnien-Herzegowina	-	-	8	5
	Mazedonien	-	4	1	4
	Serbien und Montenegro	-	-	-	7
	Bulgarien	3	4	2	4
	Kroatien	5	4	5	5
	Rumänien	3	4	2	8
	Moldawien	-	2	4	2
Quelle: Teilnehmerlisten der einzelnen Vertragsstaatenkonferenzen					

## Anhang II: Übersicht Annex-I/Annex-B-Staaten

<b>Übersicht über die Annex-I-Staaten zur Klimarahmenkonvention und Annex-B-Staaten zum Kyoto-Protokoll</b>	
Annex I-Staaten	Zugehörigkeit zum Annex-B des Kyoto-Protokolls (Umfang der quantifizierten Emissionsreduktions- oder –begrenzungsverpflichtungen laut Protokoll, Basisjahr = 100 %)
Australien	108
Belgien	92
Bulgarien	92
Dänemark	92
Deutschland	92
Estland	92
Europäische Gemeinschaft	92
Finnland	92
Frankreich	92
Griechenland	92
Irland	92
Island	110
Italien	92
Japan	94
Kanada	94
Kroatien*	95
Lettland	92
Liechtenstein*	92

Litauen	92
Luxemburg	92
Monaco	92
Neuseeland	100
Niederlande	92
Norwegen	101
Österreich	92
Polen	94
Portugal	92
Rumänien	92
Russische Föderation	100
Schweden	92
Schweiz	92
Slowakei*	92
Spanien	92
Tschechien*	92
Türkei	kein Annex B-Staat
Ukraine	100
Ungarn	92
Vereinigte Staaten von Amerika	93
Vereinigtes Königreich	92
Weißrussland	kein Annex B-Staat
* Länder, die nachträglich dem Annex I hinzugefügt wurden	



## Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

### Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

115 *Klingebiel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8

114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3

113 *Wolff, Peter*: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9

[zu beziehen über den Buchhandel]

## Berichte und Gutachten

- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 6/04 *Grävingsholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-266-1 (englische Fassung: 3-88985-273-4 – Studies 1)
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 3/04)
- 4/04 *Rodenberg, Birte*: Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, ISBN 3-88985-264-5 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-257-2 – Berichte und Gutachten 9/04)
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (englische Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 5/04)
- 2/04 *Eldaw, Ahmed Mohamed*: The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt]

## Neue Publikationsreihen ab November 2004

### Studies

- 11 *Ashoff, Guido*: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studies 6)
- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der *Millennium Development Goals* (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 225, S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4
- 7 *Müller, Katharina et al.*: Transforming the Latvian Health System: Accessibility of Health Services from a Pro-poor Perspective, 119 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-289-0
- 6 *Ashoff, Guido*: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege seiner Umsetzung, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-286-6 (englische Fassung: ISBN 3-88985-299-8 – Studies 11)
- 5 *Demtschüick, Elke*: Strategische Allianzen zwischen Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 121 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-285-8
- 4 *Grävingholt, Jörn*: Pseudodemokratie in Russland. Der Fall Baschkortostan, 262 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-284-X
- 3 *Brüntrup, Michael*: Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, 187 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-279-3
- 2 *Herrfahrt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung. Fallbeispiel Usbekistan, 133 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2
- 1 *Grävingholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points für German Development Cooperation, 124 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-273-4 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-266-1 – Berichte und Gutachten 6/04)

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]



## Discussion Paper

- 12/2005 *Loewe, Markus*: Die *Millennium Development Goals*: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, 28 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-301-3
- 11/2005 *Messner, Dirk / Imme Scholz*: Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik, 32 S., Bonn 2005, ISBN 2-88985-298-X
- 10/2005 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert*: Empfehlungen zur strategischen Orientierung der EZ im grenzüberschreitenden Gewässermanagement in Afrika, 21 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-297-1
- 9/2005 *Grossmann, Malte*: Kooperation an Afrikas internationalen Gewässern: die Bedeutung des Informationsaustauschs, 39 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-296-3
- 8/2005 *Mostert, Erik*: How Can International Promote Transboundary Water Management?, 34 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-293-9
- 7/2005 *Wirkus, Lars / Volker Böge*: Afrikas internationale Flüsse und Seen. Stand und Erfahrungen im grenzüberschreitenden Wassermanagement in Afrika an ausgewählten Beispielen, 65 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-292-0
- 6/2005 *Klaphake, Axel*: Kooperation an internationalen Flüssen aus ökonomischer Perspektive: Das Konzept des *Benefit Sharing*, 80 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-291-2
- 5/2005 *Jungnickel, Rolf / Georg Koopmann*: Strengthening the Development Impact of UNCTAD's Investment Policy Reviews, 18 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-288-2
- 4/2005 *Neubert, Susanne / Lena Horlemann*: Empfehlungen zur zukünftigen strategischen Orientierung der deutschen EZ im Wasser- und Bewässerungssektor, 58 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-278-4
- 3/2005 *Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt*: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, 16 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-283-1
- 2/2005 *Klingebiel, Stephan*: How much Weight for Military Capabilities? Africa's New Peace and Security Architecture and the Role of External Actors, 28 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-282-3 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-281-5 – Discussion Paper 1/2005)

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>