

Anpassung an den Klimawandel:

Antworten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Folgen des Klimawandels treffen arme Länder besonders stark und gefährden ihre weitere Entwicklung. Das Klimathema ist daher von zentraler Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit. Während es in der Bekämpfung der Ursachen in zahlreichen Ländern Ansätze und Erfahrungen gibt, hat «Anpassung» an den Klimawandel besonders in den ärmsten Ländern – sowohl auf internationaler politischer Ebene als auch in der praktischen Umsetzung – in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen.

Dr. Lorenz Petersen
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Lorenz.Petersen@gtz.de

Matthias von Bechtolsheim
KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Matthias.Bechtolsheim@kfw.de



Foto: GTZ/Unke

Durch den Klimawandel ist das Erreichen der Millenniumsziele der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem Fokus auf die Armutsbekämpfung akut gefährdet. Dabei verstärkt der Klimawandel in erster Linie bereits existierende Probleme, wenn zum Beispiel durch erhöhte Klimavariabilität Häufigkeit und Länge von Dürren zunehmen und andererseits Niederschläge immer konzentrierter auftreten und zu Überflutungen führen. Laut Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) lassen sich die wesentlichen Risiken so zusammenfassen:

- Die Häufigkeit und Schadenshöhe von klimabedingten Naturkatastrophen wie Stürmen, Fluten und Hitzewellen nehmen zu;
- Die Verfügbarkeit von Wasser – insbesondere in Afrika und am südlichen Mittelmeer – nimmt ab;
- Infektionskrankheiten wie Malaria breiten sich aus;
- Landwirtschaftliche Erträge sinken;
- Das Artensterben wird beschleunigt.

Das «Aktionsprogramm Klima und Entwicklung» des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sieht die Industriestaaten in der «historischen Verantwortung gegenüber der Mehrheit der Menschheit, die in Armut lebt». Als Hauptverursacher des Klimawandels müssen sie die Klimagefahr abwehren und darüber hinaus durch Um-

Der Klimawandel verstärkt bereits bestehende Probleme wie die Desertifikation im westlichen Afrika.

stellung von Energiesystemen sowie durch nachhaltige Produktions- und Konsummuster demonstrieren, dass ein Leben in Wohlstand und Sicherheit möglich ist, ohne Umwelt und Erdklima zu gefährden.

Was heißt hier «Anpassung»?

Die Entwicklungszusammenarbeit ist beim Thema «Anpassung» besonders aus zwei Gründen gefordert: einerseits wegen der Verursacherrolle der Industriestaaten, andererseits aufgrund der fehlenden Ressourcen und Kapazitäten in Entwicklungsländern, mit diesen zusätzlichen Herausforderungen umzugehen und sie in ohnehin schwierige Entwicklungsprozesse zu integrieren. In der politischen Auseinandersetzung um Anpassung und bei den sich daraus ergebenden konkreten Maßnahmen sind darüber hinaus folgende Punkte für die Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung:

- «Anpassung» heißt, mithilfe unseres Wissens über Klimawirkungen und ihre Effekte Politiken, Programme, Investitionen und letztlich Verhalten zu überprüfen und gegebenenfalls zu verändern. Das wird in vielen Fällen zumindest kurz- und mittelfristig zusätzliche



In Nicaragua wurde bereits vor über zehn Jahren mit Hilfe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein Frühwarnsystem gegen Überflutungsrisiken eingerichtet.

Kosten verursachen, birgt aber auch Chancen. Dieses «Mainstreaming» von Klimawandel in die Praxis ist zentraler Bestandteil europäischer Klimapolitik und betrifft sowohl die Maßnahmen in den Geberländern selbst als auch die in den Partnerländern. Mainstreaming heißt, dafür zu sorgen, dass diese Anpassung nicht ein Umweltthema bleibt, sondern in allen Politikbereichen und ihren Entscheidungen mitgedacht und mit umgesetzt wird.

- Mainstreaming darf dabei nicht bedeuten, sich der Verantwortung für die konkrete Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen durch das Delegieren der Verantwortung an andere zu entziehen. Ein wichtiger Bereich praktischer Entwicklungszusammenarbeit wird sich damit beschäftigen, wie die Anpassung an den Klimawandel auf allen Ebenen in die Praxis zu übersetzen ist.
- Über das Mainstreaming hinaus wird sich die technische und finanzielle Zusammenarbeit also auch in besonders wichtigen Sektoren ganz unmittelbar mit den technischen Herausforderungen, welche die Anpassung an den Klimawandel stellt, befassen müssen, etwa im Wasserbereich, beim Küstenschutz, in der Landwirtschaft und insbesondere bei der Risikovorsorge für die armen, besonders betroffenen Teile der Bevölkerung in Entwicklungsländern.

- Die Dimension der Herausforderung, im Stern-Report (*Stern Review on the Economics of Climate Change*) und durch die Weltbank grob auf 40 Milliarden US-Dollar jährlich beziffert, zeigt deutlich, dass Entwicklungszusammenarbeit beim Anpassungsprozess eine katalytische Rolle spielen kann; keinesfalls kann sie aber auch nur annähernd die Gesamtkosten der Anpassung schultern.
- Für eine umfassende Herangehensweise an das Thema Anpassung ist auf politischer Ebene eine klare Rollenverteilung zwischen internationalen Gebern, nationalen Programmen, dem Privatsektor und individueller Anpassung nötig.
- Auf eine solche umfassende politische Einigung kann und darf die Entwicklungszusammenarbeit nicht warten. Vielmehr muss sie konkrete Fortschritte in der Praxis erreichen und im internationalen klimapolitischen Prozess nutzbar machen.

Anpassungsstrategien

Wenn es richtig ist, dass – gemessen an der Dimension des Problems – die Entwicklungszusammenarbeit nur einen Teil der erforderlichen Ressourcen selbst bereitstellen kann, so ist die Frage nach deren «richtigem» Einsatz von besonderer Bedeutung. Welche Maßnahmen vorrangig

sind, wird häufig voreilig aus sektoralem Blickwinkel beantwortet. Eine nachvollziehbare Auswahl von Prioritäten über sektorale Grenzen hinweg muss deswegen am Anfang jeder Anpassungsstrategie stehen und sollte folgende Schritte umfassen:

- **Klimawirkungen** («Impacts») sind auf globaler Ebene ausführlich beschrieben – aber nur selten auf regionale, nationale oder gar lokale Ebenen heruntergebrochen. Das Wissen um längerfristige Wirkungen des Klimawandels als Grundlage für politische und ökonomische Entscheidungen ist oft nicht eindeutig. Daraus allerdings die Rechtfertigung für Nichthandeln abzuleiten, wäre fahrlässig. Wie in allen in die Zukunft gerichteten Planungen kommt es darauf an, die existierenden Informationen in entscheidungsrelevante Risikoszenarien zu übersetzen.
- Erst wenn Klimawirkungen auf soziale und/oder ökonomische **Verwundbarkeit** («vulnerability») einer Bevölkerung oder von Ökosystemen treffen, kann daraus ein Fall für Intervention im Sinne der Anpassung an den Klimawandel entstehen. Verwundbarkeitsstudien gibt es in großer Zahl und Vielfalt. Belastbare Aussagen durch Übereinanderlegen von «impact» und «vulnerability» sind Voraussetzung jeden sinnvollen Handelns bei der Anpassung an den Klimawandel.
- Die Auswahl der **Prioritäten** ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht im Sinne von Kosten und Nutzen – nicht nur in monetärer Hinsicht – zu treffen. Hierzu bedarf es nicht allein der Einschätzung der jeweiligen Fachinstitution, zum Beispiel von Umweltministerien, sondern der aktiven Mitarbeit anderer Stellen wie Finanz-, Planungs- und Innenressorts, um Aussicht auf Wirkung zu haben.
- Damit ist die Frage der richtigen **Ansatzpunkte sozialer Steuerung** («governance») schon angesprochen: Wer soll an welcher Stelle mit welcher Maßnahme zum Risikomanagement ansetzen – ist es die Regierung, der Privatsektor, sind es die Verbände oder ist es ein Fall «autonomer Anpassung», das heißt im Wesentlichen ohne gemeinsame Planung?

«Strategisch» an die Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel heranzugehen heißt, mit Hilfe der vier beschriebenen Schritte Prioritäten für bestimmte Regionen oder Länder oder auf lokaler Ebene anhand eindeutiger Kriterien herauszuarbeiten, bevor Anpassungsmaßnahmen im Wettbewerb der Sektorinteressen im Wesentlichen allein zu Machtfragen werden. Es kommt also darauf an, wo die größten Risiken stecken und nicht darauf, welche Behörde den größten Einfluss hat.

Konkrete Maßnahmen

Das beschriebene analytische Vorgehen zur Auswahl von Prioritäten bei der Anpassung an den Klimawandel ist im Rahmen bereits bestehender Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit als Komponente erprobt worden. Dazu gehören unter anderem folgende Maßnahmen:

- Studien und Analysen sowie Stärkung öffentlicher Aufmerksamkeit für eine **effiziente Wassernutzung** im Rahmen von Vorhaben des Wassereinzugsgebietsmanagements in Indien, Tunesien und Benin;
- Aufbau von **Frühwarnsystemen gegen Überflutungsrisiken** – gemeinsam mit Vorhaben der Katastrophenvorsorge – in Mozambique und Nicaragua;
- Förderung von **Zyklenschutzbauten** in Indien und Bangladesch;
- Unterstützung bei der Entwicklung einer **nationalen Anpassungsstrategie** mit dem Umweltministerium in Indonesien;
- **Lokale Anpassungsmaßnahmen** an schmelzende Gletscher in Peru – in Kooperation mit Vorhaben der Katastrophenvorsorge;
- Entwicklung von Finanzinstrumenten des Risikomanagements, beispielsweise als **Wettersicherung gegen Dürre** in Mali;
- Unterstützung bei der **Anpassung an den Klimawandel** für bäuerliche Kaffeeproduzenten als Public Private Partnership mit der weltweit operierenden Fair-Trade-Organisation Café Direct.

Als erste eigenständige bilaterale Vorhaben mit deutlich höherer Mittelausstattung sind zu nennen:

- Unterstützung einer nationalen **Anpassungsstrategie in Tunesien**, Kooperation mit dem Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium;
- Ein **Anpassungsprogramm in Indien**, welches die Förderung prioritärer, staatlicher Anpassungsmaßnahmen in drei Bundesstaaten, die Förderung von Mikroversicherungen sowie Klima-Mainstreaming in großen staatlichen Entwicklungsprogrammen im ländlichen Raum zum Ziel hat.

Wie weiter in der Entwicklungszusammenarbeit?

Klimawandel ist eine Gefahr für Entwicklung, deswegen wird die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Anpassung an den Klimawandel durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit weiter verstärkt werden. Dies betrifft die Bereitstellung finanzieller Ressourcen durch die Bundesregierung, wie bereits im Aktionsplan Klima und Entwicklung des BMZ angekündigt. Über das verstärkte Engagement in Form von eigenen Vorhaben zur Anpassung an den Klimawandel hinaus wird zukünftig sehr viel genauer auf das EZ-Portfolio insgesamt im Hinblick auf seine Klimaverträglichkeit geschaut werden. Eine Arbeitsgruppe des Donor Assistance Committee der OECD unter aktiver deutscher Beteiligung erarbeitet dafür derzeit gemeinsame Standards.

Entscheidend wird sein, wie viel Wirkung die Entwicklungszusammenarbeit bei der Integration von Klimaaspekten in alle anderen Politik- und Programmbereiche entfalten wird. Denn die Wirkungen des Klimawandels zeigen sich, wie beschrieben, vor allem in der Verstärkung existierender Probleme. Klimawandel produziert aber nicht nur Verlierer, auch wenn insbesondere arme Entwicklungsländer zum großen Teil negativ betroffen sind. Sich bietende Chancen müssen genutzt werden. Vor allem für Risiken, aber auch für die Chancen werden die Effektivität von Strategieberatung und die ersten konkreten

ABSTRACT

The effects of climate change are already unmistakable. Poor countries are particularly hard-hit and their further development is at jeopardy. Climate change is therefore a topic of central importance for development cooperation. Whereas many countries have approaches to and experience with fighting the causes of climate change, «adapting» to climate change has recently gained significance especially in the poorest nations, both in terms of international policy and practical implementation.

Maßnahmen von großer Bedeutung sein. Die zu erwartende Dimension des Problems erfordert es, weit über die Quellen internationaler Entwicklungszusammenarbeit (ODA, Official Development Assistance) hinauszudenken, etwa durch Entwicklung und Anwendung von Mikrofinanzinstrumenten des Risikomanagements und eine gemeinsame Umsetzung solcher Instrumente mit dem privaten Finanzsektor.

Insbesondere die technische Zusammenarbeit wird sich bei der Schaffung belastbarer Entscheidungsszenarien im Hinblick auf Wirkungen, Verwundbarkeit sowie Kosten und Nutzen und Regierungsführung im Sinne gezielter Anpassungsmaßnahmen einbringen. Im Kontext internationaler Klimapolitik konzentriert sich das Interesse beim Thema Anpassung derzeit zu sehr auf das «Wieviel» der Mobilisierung finanzieller Ressourcen, statt auch nach dem «Wie» der praktischen Umsetzung zu fragen, wie es aus den Partnerländern vor allem auf der Umsetzungsebene immer wieder geschieht. Diese praktische Unterstützung beim Umgang mit den Folgen des Klimawandels sollte insbesondere für die ärmsten Entwicklungsländer an zentraler Stelle stehen. Gleichzeitig bietet die Zusammenarbeit zum Thema Anpassung mit einem Ankerland wie Indien die Möglichkeit, in der Umsetzung auf diesem Gebiet wichtige, übertragbare Erfahrungen zu sammeln.

Glaubwürdigkeit und Gewicht deutscher Klimapolitik werden stark davon profitieren, dass solche praktischen Erfahrungen und konkreten Ergebnisse der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den internationalen Verhandlungsprozess eingebracht werden – im Sinne eines fairen Ausgleichs der Interessen zwischen Norden und Süden bei der Weiterentwicklung eines wirksamen internationalen Klimaregimes.

Die in diesem Artikel von den Autoren vertretenen Meinungen und Sichtweisen sind nicht notwendigerweise die Positionen der GTZ oder KfW Entwicklungsbank.

Die Bevölkerung muss für die Folgen, die der Klimawandel mit sich bringt, sensibilisiert werden, wie hier in einem EZ-Programm in Mali.

