Analyse 77

STUDIE

Anpassung an den Klimawandel

Wie gut unterstützt Deutschland die Entwicklungsländer?

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
OXFAM Deutschland
GERMANWATCH
care
Brot für die Welt

Impressum
Herausgeber
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Telefon +49 30 65211 0
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Autorin Christine Lottje
Redaktion David Eckstein, Lili Fuhr, Sven Harmeling, Thorsten Herdickerhoff, Jan Kowalzig, Sabine Minninger
V. i. S. d. P. Klaus Seitz
Fotos Helge Bendl (S. 5, 6), Jörg Böthling (S. 1, 8, 25), Jens Grossmann (S. 9), Florian Kopp (S. 7), Christof Krackhardt (S. 14), Thomas Lohnes (S. 15)
Layout János Theil
Druck dieUmweltDruckerei, Hannover
Art. Nr. 129 502 690

Spenden
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
IBAN DE10 1006 1006 0500 5005 00
Bank für Kirche und Diakonie
BIC GENODED1KD

September 2017

Mitglied der
actalliance

STUDIE

Anpassung an den Klimawandel

Wie gut unterstützt Deutschland die Entwicklungsländer?

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	5
1	**Was ist Klima-Anpassung?**	6
2	**Von Rio bis Paris: der internationale Rahmen für Anpassungsfinanzierung**	7
3	**Der Analyserahmen**	8
4	**Wie viele Mittel fließen in die Anpassung der Entwicklungsländer?**	9
	4.1 Internationale Maßstäbe für die Anrechnung von Anpassungsfinanzierung	9
	4.2 Die deutsche Anpassungsfinanzierung wird überbewertet	11
	4.3 Die Anrechnung der Anpassungsfinanzierung nach Sektoren	13
5	**Was wird finanziert? Kriterien für eine gute Anpassungspraxis**	15
	5.1 Die internationale Debatte um Kriterien für Anpassung	15
	5.2 Verbesserungsbedarf bei der deutschen Anpassungsfinanzierung	17
6	**Schlussfolgerungen**	24
7	**Empfehlungen**	25
	Quellen	26

Einleitung

Der Klimawandel ist schon lange spürbar, worunter besonders Entwicklungsländer leiden. Eine Anpassung an die Veränderungen kann den betroffenen Ländern helfen, doch sie brauchen dafür finanzielle Unterstützung. Deutschland hat als einer der größten internationalen Geber hier eine besondere Verantwortung – und deutlichen Verbesserungsbedarf, wie die folgende Analyse zeigt.

Starkregen, Überschwemmungen, Dürren und Stürme werden heftiger und häufiger, und der steigende Meeresspiegel droht ganze Inselstaaten im Pazifik auszulöschen. Wo auch immer die Wetterextreme zuschlagen, sie treffen die ärmsten Bevölkerungsschichten besonders hart. Der Klimawandel schadet damit denjenigen am meisten, die am wenigsten für ihn verantwortlich sind.

Deshalb haben die UN-Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen die Finanzierung der Klima-Anpassung zur zentralen Aufgabe erklärt. Jetzt gilt es kritisch zu prüfen, in welchem Umfang Deutschland solche Anpassungsmaßnahmen tatsächlich fördert und inwieweit die finanzierten Projekte internationalen Maßstäben für eine gute Anpassungspraxis genügen.

Bibata Kindo und ihr Mann Rasmané Ronga können wieder regelmäßig Zwiebeln, Kartoffeln, Mais und Tomaten ernten. Brot für die Welt und sein Partner in Burkina Faso, ARFA, haben zusammen mit den Bauern Regenwassertanks, Rückhaltebecken und Brunnen gebaut.

Klima-Anpassung: Das Beispiel Burkina Faso

In Burkina Faso lebt ein Großteil der Bevölkerung auf dem Land und baut Hirse, Mais und andere Feldfrüchte an. Früher haben die Regenfälle ausgereicht, um den Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Doch inzwischen gibt es immer häufiger Dürreperioden, und Niederschläge fallen oft als Starkregen, der zu Überschwemmungen führt und so mehr zerstört als er hilft.

Die Wetterextreme machen den kleinbäuerlichen Familien zu schaffen, denn sie bringen dadurch nur noch eine Ernte im Jahr ein und haben zu wenig zum Leben. Viele Männer müssen daher als Wanderarbeiter in die Elfenbeinküste, um auf Plantagen Geld zu verdienen. Die Situation zu Hause könnte besser werden, wenn die Familien die Niederschläge effektiver nutzen. Dafür brauchen sie etwa Rückhaltebecken und Brunnen. Doch diese Anpassungsmaßnahmen können sie nicht allein finanzieren und umsetzen (Brot für die Welt 2015).

Kapitel 1
Was ist Klima-Anpassung?

Es gibt eine Vielzahl von Definitionen für Anpassung an den Klimawandel. Die bekannteste stammt vom Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*). Sie beschreibt die Anpassung an den Klimawandel als „**Anpassung ökologischer, sozialer oder ökonomischer Systeme** an aktuelle oder künftige klimatische Stimuli und deren Folgen und Auswirkungen". Anpassung umfasst damit Veränderungen in Prozessen, Handlungsweisen oder der Infrastruktur, um mögliche Schäden zu minimieren oder ganz zu vermeiden (IPCC 2007).

Daher ist eine viel diskutierte Frage, was ein Anpassungsprojekt von einem eher „traditionellen" Entwicklungsprojekt unterscheidet. Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen Anpassung und nachhaltiger Entwicklung ist die Frage in der Praxis oft nicht so einfach zu beantworten. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist aber, dass Anpassungsprojekte gezielt die **Verwundbarkeit** (Vulnerabilität) von Menschen und sozioökonomischen Systemen gegenüber klimawandelbedingten Gefahren reduzieren oder die **Widerstandsfähigkeit** (Resilienz) gegenüber diesen Gefahren erhöhen. Dazu müssen die Risiken für die Zielgruppen und -regionen identifiziert und die Projekte entsprechend gestaltet werden.

Was es braucht, um die Widerstandsfähigkeit gegenüber den Klimawandelfolgen zu stärken, deckt sich in großen Teilen mit den bisherigen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit. Denn es sind nicht nur direkte Anpassungsmaßnahmen nötig wie der Bau von Deichen oder Bewässerungssystemen. Parallel dazu müssen auch strukturelle Maßnahmen gefördert werden, die die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Bevölkerung, der Regionen und der Ökosysteme steigern.

Das können Veränderungen der landwirtschaftlichen Anbau-Methoden sein, Bildungsprogramme oder Maßnahmen, die Einkommen schaffen oder sichern. All das macht die Menschen widerstandsfähiger, womit sie besser gewappnet sind gegen Risiken, die die natürlichen Ressourcen bedrohen, von denen ihr Lebensunterhalt abhängt. Allerdings gibt es in vielen Bereichen auch Maßnahmen, die zu einer Fehlanpassung führen, also das Gegenteil von Anpassung bewirken und die Folgen des Klimawandels für Bevölkerung oder Ökosysteme sogar verschlimmern. Ein **erfolgreiches Anpassungsprojekt** muss deshalb bei der Planung folgende Fragen beantworten:

- Wie hoch ist das **Risiko** einer Störung grundlegender Funktionen durch negative Veränderungen aufgrund des Klimawandels?
- Soll das Projekt direkt die **Verwundbarkeit** einer Gesellschaft, einer Region oder einer besonders benachteiligten Gesellschaftsgruppe gegenüber den identifizierten Gefahren verringern?
- Wird die **Resilienz** bzw. Anpassungsfähigkeit der Zielgruppe signifikant gesteigert? Sind alle (oder zumindest alle wesentlichen) Projektkomponenten auf die Verringerung von klimawandelbedingten Risiken ausgerichtet? (Weischer/Wetzel 2017)

Regenwassertanks sichern die Trinkwasser-Versorgung und schützen die Menschen vor den negativen Folgen langer Trockenzeiten wie hier in der Sahel-Zone.

Kapitel 2

Von Rio bis Paris: der internationale Rahmen für Anpassungsfinanzierung

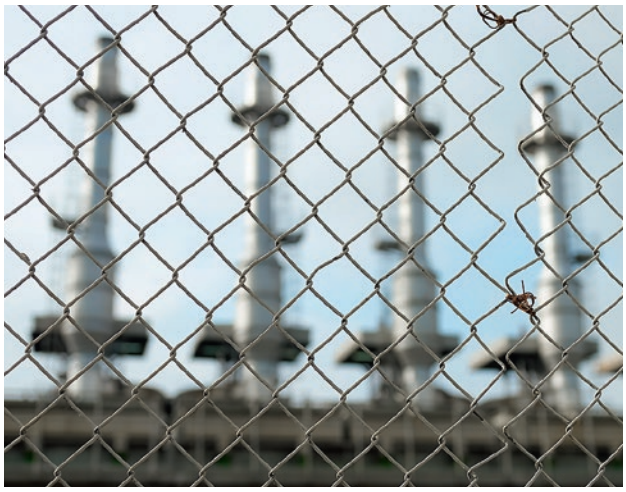
Seit dem Umweltgipfel in Rio 1992 versuchen die Staaten in den UN-Klimaverhandlungen den internationalen Klimaschutz voranzutreiben. Auf dem Klimagipfel in Paris 2015 wurde nochmals bestätigt, dass die globale **Erderwärmung auf unter 2° Celsius begrenzt** werden soll, nach Möglichkeit sogar auf unter 1,5° Celsius. Um das zu schaffen, muss die Welt ab 2050 auf Energieträger wie Kohle, Öl und Gas verzichten und CO_2-neutral wirtschaften. Hierfür braucht es eine Transformation hin zu einem emissionsarmen Entwicklungspfad. Die dafür erforderlichen Klimaschutzziele sollen sich in den nationalen Klimaschutzplänen der einzelnen Länder wiederfinden, aber bereits jetzt ist klar, dass hier umfassend nachgesteuert werden muss, um die Emissionen weltweit im erforderlichen Maß abzusenken.

Denn derzeit sieht es nicht danach aus, dass die Erderwärmung noch unter 1,5 Grad gehalten werden kann. Aktuell steuern wir eher auf eine globale Erwärmung zwischen 3 und 4° Celsius zu, was weitreichende Folgen für die Lebensbedingungen der Menschen, Tiere und Pflanzen auf der ganzen Welt haben wird (IPCC 2014). Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels und die diesbezügliche Unterstützung für Entwicklungsländer, also die Anpassungsfinanzierung, ist dementsprechend immer wichtiger geworden – nicht nur für die betroffenen Länder, sondern auch in den internationalen Klimaverhandlungen. Bereits die **UN-Klimarahmenkonvention** (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) legte 1992 fest, dass die Industrieländer ärmere Länder unterstützen sollen bei der Finanzierung einer klimafreundlichen Entwicklung und der Anpassung an den Klimawandel. Sie begründet das mit der Verantwortung der Industrieländer für den Klimawandel und ihrer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (UNFCCC 1992, Art. 4).

Was ist Anpassungsfinanzierung?

Die finanzielle Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern. Sie ist ein Teil der Klimafinanzierung, zu der andererseits die Mittel für Emissionsminderungen gehören.

Im Jahr 2001 wurde auf dem Klimagipfel in Marrakesch ein wichtiger Grundstein für die Anpassungsfinanzierung gelegt mit der Schaffung multilateraler Fonds, die besonders verwundbare Entwicklungsländer



Erdöl-Raffinerien zu bauen wie diese im Amazonasgebiet widerspricht dem Beschluss von Paris.

unterstützen sollen. Auch die Zusage der Industrieländer 2009 in Kopenhagen, ab dem Jahr 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen, soll unter anderem der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern dienen. Auf dem Klimagipfel in Cancún im Jahr 2011 wurde dann der **Cancún Adaptation Framework (CAF)** verabschiedet, der Anpassung erstmals einen umfassenden Rahmen und damit mehr Bedeutung gegeben hat. Außerdem bestätigt der CAF die „gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung und jeweilige Leistungsfähigkeit“ aus der Klimarahmenkonvention für Anpassung und enthält eine Reihe von Aktivitäten, mit denen die Länder Anpassungsmaßnahmen vorantreiben können (UNFCCC 2011, CAF 1/CP.16 para 14).

Das 2015 verabschiedete **Pariser Abkommen** stärkt Anpassung weiter. Artikel 2 bekräftigt mit den Globalzielen zur Dekarbonisierung und Klimaresilienz die gleichwertige Bedeutung beider Aspekte. Anpassung hat außerdem einen eigenen Artikel erhalten (Artikel 7), der unter anderem alle Länder auffordert, einen von nationalen Prioritäten bestimmten Prozess zur besseren Anpassung an den Klimawandel in Gang zu setzen. Daneben bestätigt und ergänzt das Pariser Abkommen die im CAF genannten Prinzipien, die bei Anpassungsmaßnahmen berücksichtigt werden sollen. Insbesondere aber bekräftigt es die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Industrieländer zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei Klimaschutz und Anpassung.

Kapitel 3
Der Analyse-Rahmen

Wer die Wasser-Infrastruktur ausbaut, muss auch bedenken, ob es dort in Zukunft noch genug Wasser gibt.

Diese Analyse der deutschen Klimafinanzierung stellt zwei Kernfragen, die sich aus der internationalen Debatte und dem Pariser Abkommen ergeben:

1. **Wie hoch fällt die Unterstützung aus?** Der Finanzierungsumfang für die Anpassung an den Klimawandel sollte ebenso groß sein wie der von Klimaschutzmaßnahmen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wann ein Projekt oder ein Teil davon tatsächlich gezielt Anpassung unterstützt, und welcher Teil entsprechend auf die internationale Klimafinanzierung angerechnet werden kann.
2. **Was wird finanziert?** Auch die Ausgestaltung der finanzierten Projekte und Maßnahmen muss betrachtet werden. Fließen die Mittel in die besonders verletzlichen Länder und finanzieren sie Maßnahmen, die den im Pariser Abkommen und im CAF verankerten Prinzipien folgen?

Die Analyse betrachtet dazu die bilateralen Projekte beziehungsweise Maßnahmen, die die Bundesministerien für die Jahre 2013 bis 2015 **als Klimafinanzierung im Bereich Anpassung gemeldet** haben.[1] Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellt mit der allgemeinen bilateralen finanziellen und technischen Zusammenarbeit (FZ/TZ) den größten Anteil der Klimafinanzierung zur Verfügung. Daneben ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) der zweite wichtige Akteur in der deutschen Klimafinanzierung. Hinzu kommen Mittel (v. a. des BMZ) für multilaterale Klimafonds, die in dieser Analyse aber ausgeklammert wurden, da Deutschland die inhaltlichen Prioritäten der geförderten Projekte nicht direkt beeinflussen kann.

Die Analyse fußt auf den **öffentlich verfügbaren Informationen** über die finanzierten Projekte. Das sind Projektbeschreibungen, die sich auf den Internetseiten der IKI, der durchführenden Organisationen (vor allem der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) sowie eigenen Internet-Auftritten einzelner Projekte finden. Nicht untersucht wurden in dieser Analyse die tatsächliche Umsetzung der Projekte und Maßnahmen vor Ort. Dazu bräuchte es Untersuchungen in den Projektgebieten selbst, öffentlich zugängliche Evaluierungen oder zusätzliche Berichte der Bundesministerien, der durchführenden Organisationen oder anderer unabhängiger Akteure, die es bisher nicht ausreichend gibt. Eine Outcome- oder Impact-Analyse der durchgeführten Projekte würde zudem den Rahmen dieser Analyse sprengen.

1 — Für 2013-2014 gibt es Listen über Projektzusagen im zweiten *Biennial Report* der Bundesregierung an die UNFCCC (http://bit.ly/2hYUbBP). Für 2015 gibt es eine formatgleiche Liste, die die Bundesregierung zur Berichterstattung an die Europäische Kommission eingereicht hat (http://bit.ly/2z1grGh). Die Projekte finden sich vollständig in der Projektdatenbank zur deutschen Klimafinanzierung (www.datenbank.deutscheklimafinanzierung.de).

Kapitel 4

Wie viele Mittel fließen in die Anpassung der Entwicklungsländer?

Der Taifun Haiyan hat auf den Philippinen mehrere Tausend Menschen getötet und Millionen obdachlos gemacht. Um sich vor so schweren Wirbelstürmen besser zu schützen, brauchen die betroffenen Länder mehr Unterstützung.

4.1 Internationale Maßstäbe für die Anrechnung von Anpassungsfinanzierung

Es gibt keine einheitlichen Regeln dafür, was Geberländer als Anpassungsfinanzierung unter der UN-Klimarahmenkonvention anrechnen können und was nicht. Daher sind die Unterschiede zwischen den Ländern groß, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang sie einzelne Maßnahmen anrechnen. Eine gängige Methode, die auch Deutschland nutzt, ist die **Anrechnung auf Basis des Rio-Markers.** Der Marker wurde ursprünglich von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eingeführt, um die Verankerung der Rio-Konventionen[2] in der Entwicklungszusammenarbeit nachzuvollziehen.

Seine drei Werte zeigen an, ob eine Maßnahme das Kernanliegen der jeweiligen Rio-Konvention gar nicht (0), als Teilziel (1) oder als Hauptziel (2) verfolgt. Ursprünglich war der Rio-Marker für die UN-Klimarahmenkonvention auf den Aspekt der Emissionsminderung beschränkt. Doch seit 2010 wird auch mit einem separaten Rio-Marker für den zweiten Bereich der Klimafinanzierung gearbeitet, der Anpassung an den Klimawandel. Die Vergabe der Rio-Marker und die Anrechnung einzelner Maßnahmen auf die Klimafinanzierung insgesamt setzen die Bundesministerien gemäß der Tabelle 1 um.

Die Bundesregierung vergibt die Rio-Marker für Anpassung und für Emissionsminderung dabei so, dass sie addiert niemals mehr als zwei ergeben. Projekte, die sowohl Anpassung als auch Emissionsminderung zum Ziel haben, erhalten jeweils eine Kennung von eins bei beiden Markern. Wird einer der Rio-Marker mit 2 angegeben, bekommt der andere Rio-Marker automatisch eine 0.

Aber **der Rio-Marker ist umstritten** bei der Berechnung der Klimafinanzierung. Eine Kritik ist, dass die Definition der Rio-Marker viel Spielraum lässt für

2 — Die Rio-Konventionen sind die UN-Rahmenkonvention für Klimawandel (UNFCCC), die UN-Rahmenkonvention zur Biodiversität (CBD) und die UN-Rahmenkonvention zur Bekämpfung der Desertifikation (UNCCD).

Rio-Marker Anpassung	2	1	0
Definition	Anpassung ist Hauptziel des Vorhabens, d. h. ohne das Ziel der Anpassung würde das Vorhaben nicht umgesetzt	Anpassung ist Nebenziel des Vorhabens, d. h. es ist ein wichtiges Thema, aber nicht Hauptgrund für die Umsetzung des Vorhabens	Anpassung ist kein Ziel des Vorhabens
Anrechnung auf die Klimafinanzierung	Die Finanzierungszusage wird mit 100 % auf die Klimafinanzierung angerechnet	Die Finanzierungszusage wird mit 50 % auf die Klimafinanzierung angerechnet	Die Finanzierungszusage wird mit 0 % auf die Klimafinanzierung angerechnet

Tabelle 1: Übersicht über den Rio-Marker Anpassung
(eigene Darstellung nach OECD 2016 und BMZ 2015)

Interpretationen, die von dem Verständnis der Personen abhängen, welche die Marker vergeben. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Rio-Marker als *Mainstreaming*-Maßstab entwickelt wurden, also um die Frage zu beantworten, wie die Ziele der Rio-Konventionen als Querschnittsaufgabe in der bilateralen Entwicklungsfinanzierung der Geberländer verankert sind. Daher sind sie nicht geeignet, um den konkreten Umfang der geleisteten Finanzierung zu messen.

Kritisiert wird auch, dass die Bundesministerien bei Maßnahmen, die Anpassung als eines von mehreren Zielen verfolgen, die geförderten Maßnahmen pauschal zur Hälfte auf die Klimafinanzierung anrechnen. Das gilt als zu hoch. **Andere Länder verwenden präzisere Methoden.** Großbritannien zum Beispiel rechnet für jedes finanzierte Projekt nur den Anteil einer Maßnahme an, der im Hauptzweck der Anpassung dient. Diese Methode ist aber auch nicht vor einer Überbewertung der Anpassungsfinanzierung gefeit, da die Kriterien, die diese Länder bei der Anrechnung als Anpassungskomponente anlegen, unterschiedlich streng sind (Adaptation Watch 2015). Ein weiteres Problem ist, dass im Grunde nur eine einseitige Klassifizierung stattfindet, nämlich von Seiten der Geber, während die Empfängerländer ausgeschlossen sind.

Die multilateralen Entwicklungsbanken[3] haben 2015 einen **alternativen Ansatz** für die Klassifizierung von Anpassungsprojekten entwickelt – den sogenannten ***3 step approach*** (Weltbank 2015). Demnach muss ein Anpassungsprojekt die folgenden drei Aspekte beinhalten und sie auch ausdrücklich in den Projektbeschreibungen nennen:

- den **Zusammenhang** des Projekts mit Risiken, Verwundbarkeiten und Auswirkungen klimatischer Schwankungen deutlich machen
- auf die **Verringerung** der identifizierten Risiken, Verletzlichkeiten und Auswirkungen abzielen
- die direkte **Ausrichtung** der finanzierten Maßnahmen auf die identifizierten Bereiche sicherstellen

Erst wenn ein Projekt oder eine Projektkomponente diese drei Schritte vollzieht, ordnen die Entwicklungsbanken es der Klimafinanzierung zur Anpassung zu. Dabei sind die Banken darum bemüht, nur die „Klima-Komponenten" anzurechnen. Die Bundesministerien hingegen betrachten pauschal 100 oder 50 Prozent einer Zusage als Klimafinanzierung, selbst wenn nur ein recht kleiner Teil tatsächlich auf Anpassung abzielt.

Das DAC-Komitee der OECD arbeitet ebenfalls an **besseren Vergabe-Kriterien des Rio-Markers** für die Berichterstattung der Geberländer an die OECD zur Entwicklungsfinanzierung. Bei einem Anpassungsprojekt muss in der Projektdokumentation folgerichtig Anpassung in der Zielsetzung und den Projektmaßnahmen erkennbar sein. Als „gute Praxis" empfiehlt die OECD für die Vergabe der Anpassungsmarker ebenfalls den *3 step approach*, insbesondere bei Projekten, die Anpassung als Hauptziel definieren und den Rio-Marker 2 bekommen. Aber auch bei Projekten mit Anpassung als Nebenziel sollte der *3 step approach* zu erkennen sein, allerdings nicht für das gesamte Projekt (OECD 2016).

Da die OECD diese Empfehlung erst 2016 gegeben hat und damit nach dem Planungszeitraum der hier untersuchten Projekte, hat die Analyse sich bei der

3 — Das sind die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Europäische Investitionsbank (EIB), die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB) und die Weltbank.

Chronische Überbewertung der Anpassungsfinanzierung

Bei der **unabhängigen Überprüfung der deutschen Anpassungsfinanzierung** hat sich bereits mehrmals gezeigt, dass die Bundesministerien bei der Verwendung der Rio-Marker auch Projekte als Anpassungsfinanzierung bewerten, die wenig bis gar nichts mit Anpassung an den Klimawandel zu tun haben. So kommt eine Untersuchung von Projekten, die vor 2012 bewilligt wurden, zu dem Schluss, dass **nur 37 Prozent der Projekte** anhand der bei der OECD eingereichten Projektbeschreibung auch als Anpassungsprojekte identifiziert werden konnten (Junghans/Harmeling 2012).

Eine ähnliche Untersuchung durch *Adaptation Watch* aus dem Jahr 2015 bestätigt die **erhebliche Überbewertung der Anpassungsfinanzierung**. Dieser Analyse zufolge lässt sich nur bei etwa einem Fünftel der von Deutschland gemeldeten Anpassungsprojekte die Anpassung auch wirklich als Haupt- oder Nebenziel ausmachen, während über zwei Drittel der Projekte keinen Bezug zu Anpassung erkennen lassen. Die wenigen übrigen Projekte sind aufgrund fehlender Projektbeschreibungen nicht klassifiziert (Adaptation Watch 2015).

Beide Studien verdeutlichen **die Probleme**: Einerseits fehlen klare Kriterien, die Projekte erfüllen müssen, um als Anpassungsprojekt zu gelten. Andererseits gibt es weder einheitliche und verbindliche Regeln noch angemessene Instrumente für die Anrechnung der Anpassungsprojekte im Sinne der UN-Klimarahmenkonvention.

Überprüfung der drei Schritte einen gewissen Spielraum gelassen, zum Vorteil der Projekte. Wenn zum Beispiel bei einem Projekt die Anpassung beim Zusammenhang und den Maßnahmen eindeutig als Hauptziel genannt wird, bei der Zielsetzung aber nicht auftaucht, hat das Projekt trotzdem den Rio-Marker 2 bekommen.

4.2 Die deutsche Anpassungsfinanzierung wird überbewertet

Die vorliegende Analyse untersucht die Bewertung der Anpassungsfinanzierung in der Berichterstattung der Bundesministerien. Dazu wurden die für die Jahre 2013 bis 2015 von den Bundesministerien aufgeführten Einzelmaßnahmen auf den von der OECD empfohlenen *3 step approach* hin überprüft. Auf dieser Grundlage wurde der Rio-Marker für Anpassung für jedes Projekt neu vergeben. Hierfür wurden nicht die bei der OECD eingereichten – meist sehr kurzen – Projektbeschreibungen zugrunde gelegt wie in früheren Analysen (siehe Kasten oben), sondern die öffentlich verfügbaren Projektbeschreibungen der durchführenden Organisationen. Das Ergebnis zeigt, dass nur ein Teil der Projektbeschreibungen den Kriterien des *3 step approach* genügt. Die **Neukodierung des Rio-Markers für Anpassung** ergibt folgendes Bild:

Unserer Analyse zufolge ist für die große Mehrheit der als Anpassungsfinanzierung gemeldeten Projekte die Anpassung weder als Hauptziel noch als Nebenziel in ihren Projektbeschreibungen erkennbar. Für den Teil der Projekte, die nach der Rio-Kennzeichnung der Ministerien Anpassung als Hauptziel verfolgen, ist in den Projektbeschreibungen Anpassung mehrheitlich nur als Nebenziel erkennbar. Und die meisten Nebenziel-Projekte haben in ihrer Beschreibung gar keinen erkennbaren Anpassungsbezug.

Die Analyse unterliegt dabei der **Einschränkung,** dass nur für etwa die Hälfte der Projekte eine Beschreibung veröffentlich wurde.[4] Da es sehr wahrscheinlich ist, dass die Ergebnisse auf die übrigen Projekte übertragbar

4 — Dieses Problem ist uns schon früher begegnet, etwa bei der Analyse der Klimafinanzierung der Jahre 2010 bis 2012 (Lottje 2015). Für die Projekte der IKI gibt es deutlich mehr Projektbeschreibungen als bei den BMZ-finanzierten Projekten, da die IKI auf ihrer Internetseite Kurzbeschreibungen zu allen Klimafinanzierungsprojekten, zum Stand der Umsetzung und teilweise weiteres Material zur Verfügung stellt. Das BMZ hingegen veröffentlicht selbst keine Informationen zu den geförderten Projekten, aber die durchführenden Organisationen GIZ und KfW. Für die in den Jahren 2013 und 2014 bewilligten Projekte gibt es bei beiden Organisationen für etwa die Hälfte der Projekte öffentliche Beschreibungen. 2015 hat die GIZ für 75 Prozent aller zugesagten Projekte Beschreibungen online, die KfW für 25 Prozent.

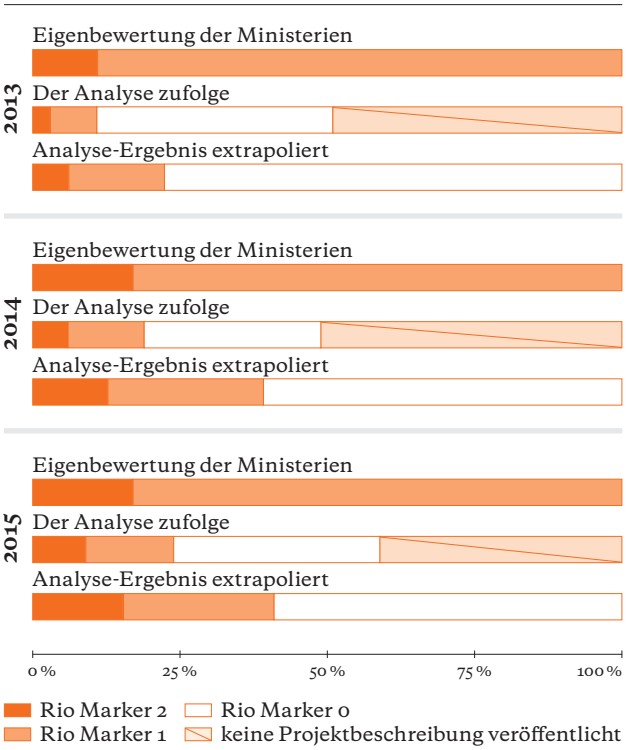


Abbildung 1: Verteilung der Rio-Marker auf die Anzahl der Projekte (2013-2015)

sind, zeigt die Abbildung 1 sowohl die Ergebnisse der neu vorgenommenen Bewertung als auch deren Hochrechnung (Extrapolation) auf alle Projekte, aus Gründen der Anschaulichkeit. Im weiteren Verlauf bezieht sich die Analyse zumeist auf die tatsächlich untersuchte Hälfte der Projekte.

Die Analyse zeigt vor allem, dass in den Jahren 2013 bis 2015 bei rund zwei Dritteln (extrapoliert) der Projekte, die die Bundesministerien auf die Klimafinanzierung für Anpassung anrechnen, keine relevante Anpassungskomponente in der Projektbeschreibung erkennbar ist. Der Untersuchung zufolge kann nur rund **ein Drittel der Projekte als Anpassungsfinanzierung gezählt** werden.

Positiv anzumerken ist, dass sich der Anteil der Projekte mit Anpassung als Haupt- oder Nebenziel über die drei Jahre kontinuierlich erhöht hat (der Neukodierung zufolge). Dabei fällt auf, dass die Nebenziel-Projekte den weitaus größeren Teil ausmachen. Das zeigt, dass Anpassung eng mit anderen Entwicklungsfragen verknüpft ist und in vielen Kontexten das eine nicht verbessert werden kann ohne das andere.

Insgesamt setzen die Bundesministerien aber ihren Beitrag zur Anpassungsfinanzierung zu hoch an. Die Analyse bestätigt damit ältere Untersuchungen (siehe auch Kasten „Chronische Überbewertung“).

Die Analyse der Projektbeschreibungen anhand des *3 step approach* verdeutlicht, dass diese drei Schritte bisher nicht konsequent in den Projektbeschreibungen auftauchen. Zwei Drittel der Projekte, die vom BMZ und BMUB als Anpassungsfinanzierung angerechnet werden, enthalten so wenig Bezüge zum Klimawandel in den Beschreibungen, dass sie nicht als Anpassung gezählt werden können. Von diesen zwei Dritteln erwähnen zwölf Prozent den Klimawandel lediglich bei der Beschreibung des nationalen und regionalen Kontextes, in dem das Projekt durchgeführt wird. Dem folgt aber keine Reflexion, wie Anpassung in die geplanten Maßnahmen integriert werden kann.

Bei den Projekten, die nach der Neukodierung Anpassung zum Nebenziel haben, enthalten viele Projektbeschreibungen vor allem Schilderungen konkreter Maßnahmen innerhalb einer Komponente (85 Prozent). Aber auch die Projekte, die Anpassung eindeutig als Hauptziel verfolgen, setzen nicht alle den *3 step approach* konsequent um (siehe Abbildung 2). Die Beschreibungen

Beispiele für Projekte ohne Anpassungsbezug

Diese Beispiele illustrieren, wie stark die Einordnung als Anpassungsprojekt durch die Ministerien abweichen kann von den öffentlichen Projektbeschreibungen:

- Das Projekt „**Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den ASEAN-Staaten**“ hat als Projektziel, die Zusammenarbeit der Rechnungskontrollbehörden von Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam technisch und institutionell zu stärken durch Wissensaustausch und Kompetenzentwicklung. (www.giz.de/de/weltweit/24224.html)

- Das Projekt „**Nachhaltige Rückkehr und Reintegration afghanischer Flüchtlinge**“ unterstützt die Identifizierung und den Zugang zu Unterkunft und sozialen Basisdienstleistungen sowie Existenzförderung für Afghanen, die freiwillig aus Pakistan und dem Iran zurück nach Afghanistan kommen. (http://bit.ly/2leGzaK)

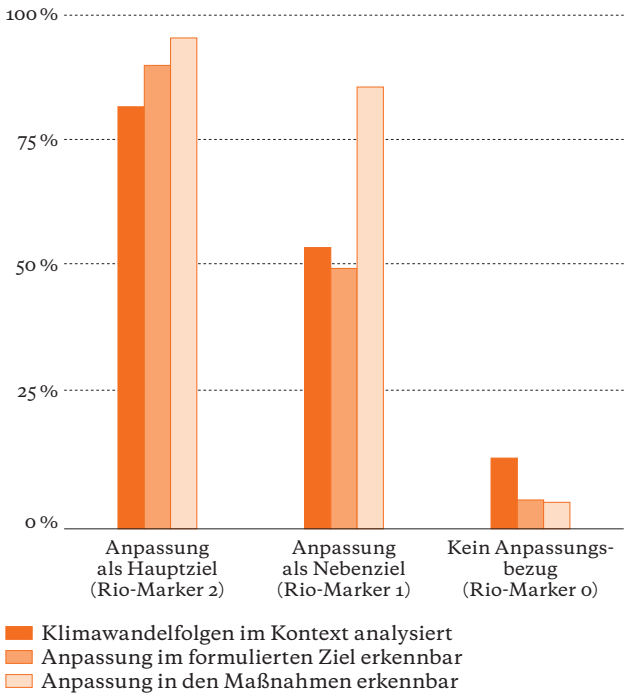


Abbildung 2: Anwendung des *3 step approach* bei den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

von Projekten der IKI beispielsweise enthalten keine Hintergrundinformationen, die auf die speziellen Risiken des Klimawandels hinweisen. Bei Projekten des BMZ wiederum fehlt es an Klarheit, wie die geplanten Projektmaßnahmen die Klimawandelfolgen und die daraus entstehenden Risiken einbeziehen.

4.3 Die Anrechnung der Anpassungsfinanzierung nach Sektoren

Die Bundesministerien scheinen bisher unklare oder wenig ausdifferenzierte Kriterien zu nutzen, um Projekte der Anpassungsfinanzierung zuzuschlagen. Insbesondere bei Vorhaben in den Sektoren Wasser, Landwirtschaft und Biodiversität gibt es viele Projekte, die von den Bundesministerien mindestens zum Teil als Anpassungsmaßnahmen gezählt werden, ohne dass die Projektbeschreibungen dafür Gründe liefern. Offenbar geben Projekte aus diesen Sektoren Anpassung grundsätzlich als Nebenziel an, womit sie teilweise ungerechtfertigt zur Hälfte auf die deutsche Anpassungsfinanzierung angerechnet werden. Ein Blick in verschiedene Publikationen und Sektorkonzepte des BMZ stützt diesen Eindruck.

- Im **Sektorkonzept Wasser** kommt der Klimawandel nur in der Hintergrundbeschreibung vor. Es findet sich keine Verknüpfung der Themen in der weiteren Ausarbeitung des Konzepts (BMZ 2006). Es wird zwar ergänzt durch eine Aufarbeitung der Zusammenhänge zwischen Wassersektor und Anpassung an den Klimawandel auf der BMZ-Website. Das reicht allerdings nicht als Grundlage für eine generelle Anrechnung von Anpassung als Nebenziel für Wasserprojekte.

- Im entwicklungspolitischen Konzept für die Förderung der **nachhaltigen Landwirtschaft** wird klimaverträgliche Landwirtschaft als eines von zwei Zielen der Strategie für nachhaltige Landwirtschaft genannt, die in sechs Handlungsfeldern umgesetzt wird. Anpassung an den Klimawandel kommt in zwei Handlungsfeldern vor: im Handlungsfeld zu kleinbäuerlichen Betrieben und im Querschnittshandlungsfeld zu Ressourcenmanagement, Umweltschutz und Bewässerungslandschaft (BMZ 2013). Das deckt sich mit den Projektbeschreibungen, bei denen vor allem bei der Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft konkrete Verweise auf die Klimawandelfolgen und die Ausrichtung der Maßnahmen auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Bauernfamilien zu finden sind. Bei Projekten aus den anderen Handlungsfeldern wird der konkrete Bezug zur Anpassung an die Klimawandelfolgen allerdings wenig deutlich, sodass auch hier keine generelle Anrechnung als Anpassungsprojekt gerechtfertigt ist.

- In einer gemeinsamen Publikation von BMZ und BMUB zu den Prioritäten und Strategien im Bereich **Biodiversität** finden sich in den sogenannten Aichi-Zielen[5] Verweise auf die Verknüpfung von Biodiversität mit der Anpassung an den Klimawandel. Die enge Verbindung zwischen Schutz der Biodiversität und Anpassung an den Klimawandel wird nicht zuletzt durch das Konzept der ökosystembasierten Anpassung hervorgehoben (BMZ/BMUB 2014).

5 — Die 20 Aichi-Ziele wurden im Oktober 2010 zur Umsetzung des Strategischen Plans 2011-2020 für die Erhaltung biologischer Vielfalt vereinbart.

Projekte für den Erhalt der Biodiversität sind wichtig, erhöhen aber nicht automatisch die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel.

Alle drei Themen sind ohne Zweifel von großer Bedeutung für den Schutz verwundbarer Bevölkerungsgruppen gegenüber den Folgen des Klimawandels. Daraus folgt allerdings nicht zwangsläufig, dass jedes Wasser-, Landwirtschafts- und Biodiversitäts-Projekt ein Anpassungsprojekt ist, wie die Verteilung der Rio-Marker durch die Ministerien unterstellt. Hierfür müssen die Projekte die **konkreten Folgen des Klimawandels bei Projektdesign und Ausführung berücksichtigen**. Denn sonst könnten auch Praktiken gefördert werden, die nicht zur Anpassung an zukünftige Klimawandelfolgen führen oder sogar die Verwundbarkeit der Bevölkerung erhöhen. Es gibt in allen Sektoren Beispiele für Ansätze, die der Anpassung abträglich sind. In der Landwirtschaft ist das zum Beispiel die Förderung von Monokulturen für den Export, wodurch die Bauern und Bäuerinnen anfälliger für Ernte-Ausfälle werden und abhängig vom Zukauf von Dünger und Saatgut. Ein weiteres Beispiel ist der Ausbau der Wasser-Infrastruktur ohne die Berücksichtigung der zukünftigen Verfügbarkeit von Wasser.

Eine solche Differenzierung lässt sich in der Vergabe der Rio-Marker allerdings bisher nicht erkennen und eine allgemeine Verankerung auf Policy-Ebene reicht nicht aus. Stattdessen müsste jedes Projekt den *3 step approach* anwenden, wenn es die Anpassung an den Klimawandel fördern soll.

Kapitel 5
Was wird finanziert? Kriterien für eine gute Anpassungspraxis

Genau so wichtig wie die oben diskutierte Frage, wie viel Geld in die Unterstützung von Anpassung in Entwicklungsländer fließt, ist die Frage, was genau die Bundesministerien damit finanzieren – und was sie finanzieren sollten. Welche Kriterien zeichnen also ein gutes Anpassungsprojekt aus? Wie kann sichergestellt werden, dass die Mittel auch dort ankommen, wo sie am nötigsten gebraucht werden? Und wie sollte die Anpassung an den Klimawandel mit anderen Entwicklungsfeldern verknüpft sein?

5.1 Die internationale Debatte um Kriterien für Anpassung

In Bezug auf die Ausgestaltung von Anpassungsmaßnahmen gibt es einen **internationalen Rahmen**, der Orientierung bietet: den Cancún Adaptation Framework (CAF). Er ist zwar nicht bindend, wird aber durch das Paris-Abkommen gestärkt. Der CAF nennt wichtige Themen wie nationale Anpassungspläne, Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen, Resilienz von sozialen Systemen und Ökosystemen und die Verknüpfung der Anpassungsmaßnahmen mit Katastrophenvorsorge. Er fordert außerdem den Aufbau von Institutionen, Strukturen und Prozessen in den Entwicklungsländern. Das können Arbeitsbereiche in den relevanten Ministerien sein, Verwaltungsstrukturen auf regionaler und lokaler Ebene oder neue Arbeitsabläufe, die deren Kooperation verbessern (UNFCCC 2011).

Das Pariser Abkommen bestärkt und ergänzt in Artikel 7.5 die bereits im CAF vereinbarten **Prinzipien für gute Anpassungspraxis** und fordert:

- einen Teil der Förderung für Geschlechtergerechtigkeit zu verwenden *(gender responsiveness)*
- transparent und partizipativ zu sein
- verwundbare Bevölkerungsgruppen und Ökosysteme zu berücksichtigen
- aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse sowie traditionelles und indigenes Wissen einzubeziehen (UNFCCC 2016)

Zudem beinhaltet die Präambel des Paris-Abkommens die politische Verpflichtung zur Förderung der Menschenrechte, der Geschlechtergerechtigkeit und der

Traditionelle Sorten sind oft anpassungsfähiger als hochgezüchtetes Hybrid-Saatgut und schützen so vor Ernte-Ausfällen durch Wetterextreme. Die Saatgutbank von Vandana Shiva bietet unter anderem 3000 Sorten Reis.

Ernährungssicherheit im Kontext von Klimamaßnahmen. Sie stellen eine wichtige politische Leitlinie dar, an der sich die internationale Anpassungsfinanzierung und die von den Entwicklungsländern erarbeiteten Anpassungspläne orientieren sollen.

Das zivilgesellschaftliche Netzwerk Southern Voices hat 2015 ebenfalls Kriterien entwickelt, die für die Bewertung von nationaler Anpassungspolitik genutzt werden können. Die ***Joint Principles for Adaptation*** enthalten sieben grundlegende Kriterien:

- Die Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung der Anpassungspolitik erfolgt partizipativ und inklusiv.
- Die Anpassungsfinanzierung erfolgt effizient und die eingesetzten Mittel werden transparent und integer verwaltet.
- Alle beteiligten Regierungsstellen und Verwaltungsbehörden haben klar definierte Aufgaben und die erforderlichen Mittel, sie zu erfüllen.
- Lokale Anpassungspläne basieren auf Ansätzen, die die Resilienz der lokalen Gemeinschaften und der Ökosysteme stärken.
- Die Resilienz der verwundbarsten Gruppen wird besonders gefördert.
- Was besonders wichtig ist für die Anpassung, wird auch besonders gefördert wie Infrastruktur und Anpassungsfähigkeiten.
- Anpassungspläne und -maßnahmen reagieren auf die aktuellen und prognostizierten Folgen und Auswirkungen des Klimawandels. (Southern Voices 2015)

Die *Joint Principles for Adaptation* entsprechen in großen Teilen den **menschenrechtsbasierten Prinzipien**, wie sie von zivilgesellschaftlicher Seite als Leitlinien für die Klimafinanzierung gefordert werden. Auch wenn sie den Bezug zu den Menschenrechten nicht explizit herstellen, erfüllen sie doch zwei zentrale Forderungen: Einerseits müssen Anpassungsmaßnahmen konsequent auf die verwundbarsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein. Andererseits braucht es eine substanzielle Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppen an den Projekten. Partizipation muss für den gesamten Planungsprozess gelten und darüber hinaus sicherstellen, dass potenziell benachteiligte Gruppen wie Indigene, Minderheiten und Frauen hiervon nicht ausgeschlossen sind. Deren Partizipation wird in der Regel am besten über die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sichergestellt (Carbon Market Watch 2015 und Hirsch/Lottje 2016).

Kriterium	Leitfragen
Fokus auf besonders verwundbare Länder	Befindet sich das Anpassungsprojekt in einem der am wenigsten entwickelten Länder (LDC), den kleinen Inselstaaten (SIDS) oder Afrika?
Fokus auf schutzbedürftige Gruppen	Richten sich Anpassungsmaßnahmen explizit an besonders verwundbare Gruppen? (vor allem kleinbäuerliche Familien, Slum-Bewohner, benachteiligte Minderheiten, Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderung)
Risiko- und Vulnerabilitäts-Analyse	Zielen die Maßnahmen darauf ab, die in Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen identifizierten Risiken gezielt anzugehen und bestehende Resilienz-Lücken zu schließen?
Zivilgesellschaftliche Beteiligung/ Partizipation	Werden die von den Maßnahmen betroffenen Menschen oder lokale/nationale zivilgesellschaftliche Organisationen an Planung, Umsetzung und Evaluierung nachweislich beteiligt?
Beitrag zur Integration von Anpassung in nationale Politik und Entwicklungspläne	Sind die Projektmaßnahmen in nationale, regionale oder lokale Politik, Pläne etc. zur Anpassung an den Klimawandel integriert oder ist die Integration ein Ziel des Projekts?
Beitrag zum Kapazitätsaufbau	Führt das Projekt Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau durch bzw. zielen die geplanten Maßnahmen darauf ab?
Gender	Hat das Projekt eine Strategie für *Gender Mainstreaming* oder *Gender Responsiveness*? Differenziert das Projekt seine Zielgruppen und deren Rollen im Projekt nachweislich nach Frauen und Männern? Werden Maßnahmen zur Stärkung von Frauen durchgeführt?
Menschenrechtlicher Bezugsrahmen	Sind Schutz und Förderung der Menschenrechte explizite Anliegen des Projekts?
Einbezug lokalen/indigenen Wissens	Zielt das Projekt auf den Einbezug lokalen, indigenen oder traditionellen Wissens in die Anpassungsmaßnahmen ab?

Tabelle 2: Übersicht über die Kriterien der Analyse für gute Anpassungspraxis

5.2 Verbesserungsbedarf bei der deutschen Anpassungsfinanzierung

Für die Untersuchung guter Anpassungspraxis bei den durch Deutschland finanzierten Projekten und Maßnahmen nutzt diese Analyse neun Kriterien (siehe Tabelle 2). Sie sind angelehnt an den CAF, das Pariser Abkommen und die *Joint Principles for Adaptation*.

Im Ergebnis berücksichtigen die untersuchten Projekte im Mittel mehrere der Kriterien für eine gute Anpassungspraxis, aber noch zu wenige, um von einer breiten Verankerung zu sprechen.

5.2.1 Fokus auf besonders verwundbare Länder

Es gibt keine eindeutige, internationale und politisch vereinbarte Definition, welche Länder besonders verwundbar sind durch den Klimawandel. Im Kontext der UN-Klimarahmenkonvention gelten aber drei Ländergruppen als besonders verwundbar: Die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs), die kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States, SIDS) und die afrikanischen Länder. Diese Festlegung hat einige Unschärfen. Einerseits gibt es äußerst verwundbare Länder, die in dieser Liste nicht enthalten sind und die dringend Unterstützung brauchen bei der Anpassung an die schon jetzt verheerenden Folgen des Klimawandels. Vietnam, die Philippinen und einige Länder Zentralamerikas sind Beispiele dafür. Andererseits gibt es innerhalb der Gruppen der als besonders verwundbar eingestuften Länder solche, die sehr wohl über Kapazitäten verfügen wie Singapur oder Südafrika. In Ermangelung einer anderen, international gültigen Definition, bezieht sich die vorliegende Analyse aber auf die im UNFCCC-Kontext oft verwendete Definition und prüft, welche Anteile der Anpassungsfinanzierung an die LDCs, SIDS und die afrikanischen Länder gehen.

Von 2,1 Milliarden Euro fließen nach Eigenbewertung der Bundesministerien 760 Millionen Euro in besonders verwundbare Länder. Aber die Neukodierung offenbart, dass es de facto nur 143 Millionen Euro sind, und extrapoliert schätzungsweise 280 Millionen Euro. Das ist **nur ein Bruchteil** der von den Ministerien angesetzten Summe (siehe Abbildung 3).

Die Berücksichtigung weiterer verwundbarer Ländern ergibt auch kein grundsätzlich anderes Bild. So sind zwar in den Jahren 2013 bis 2015 zusätzliche Mittel beispielsweise für Vietnam (etwa 40 Millionen Euro) oder die Philippinen (etwa 13 Millionen Euro) zugesagt und auf die Anpassungsfinanzierung angerechnet worden. Aber

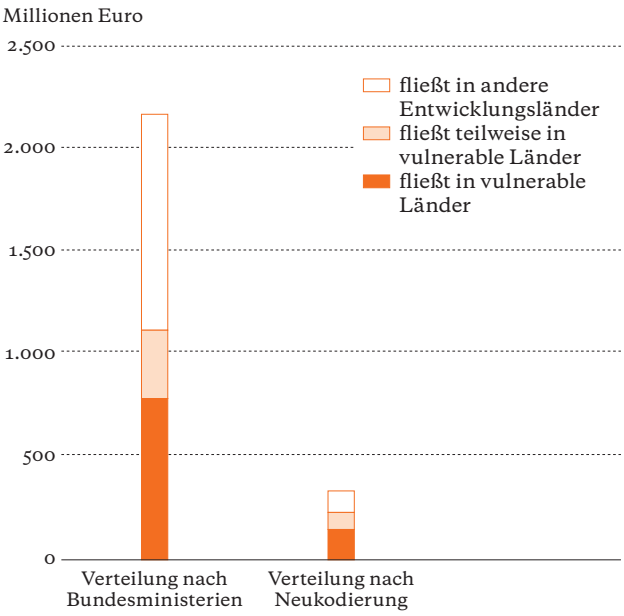


Abbildung 3: Anpassungsfinanzierung für vulnerable Länder (2013-2015)
Anmerkung: Die Kategorie „fließt teilweise in vulnerable Länder" umfasst globale und länderübergreifende Vorhaben, bei denen nicht abgegrenzt werden kann, ob etwas und wenn ja, wie viel in vulnerable Länder fließt.

nur für einen kleinen Teil der Projekte konnte in der Analyse ein Anpassungsbezug bestätigt werden (Förderumfang etwa fünf Millionen Euro). Bei den anderen ging aus den Projektbeschreibungen kein expliziter Anpassungsbezug hervor oder es lag keine Projektbeschreibung vor.

Auffällig ist noch, dass von den 143 Millionen Euro nur rund 43 Millionen in Projekte mit Anpassung als Hauptziel fließen, aber rund 100 Millionen in Projekte mit Anpassung als Nebenziel. Ein Grund dafür ist sicher, dass in vielen der besonders verwundbaren Länder die zugrundeliegende Vulnerabilität der Bevölkerung unabhängig vom Klimawandel besonders hoch ist, nämlich durch Armut, Krisen oder schlechte Regierungsführung. Dieser Tatsache tragen die Projekte Rechnung und gehen mehrere Probleme gleichzeitig an. Ein solcher integrierter Ansatz ist sicherlich zielführender, als auf „isolierte" Anpassungsprojekte zu fokussieren. Um allerdings der Forderung nachzukommen, Anpassung vor allem in besonders verwundbaren Regionen und Ländern zu unterstützen, muss die **deutsche Anpassungsfinanzierung verwundbare Länder viel stärker unterstützen**. Dafür sollte einerseits der Anteil der Anpassungsprojekte

Titel	Fördersumme (in Mio €)	Land	Fokus auf besonders schutzbedürftige Gruppen
Regionalfonds zur Stärkung der Dürreresilienz am Horn von Afrika (KfW, 2013)	12	Afrika länderübergreifend	nein
Sektorprogramm „Nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung“(GIZ, 2013)	10	Bolivien	ja
Ländliche Entwicklung und Anpassung an den Klimawandel (GIZ, 2014)	6,5	Guatemala	nein
Nachhaltige und klimasensible Landnutzung für die wirtschaftliche Entwicklung in Zentralasien (GIZ, 2015)	5,6	Zentralasien (nur EL)	nein
Städtisches Management klimawandelbedingter Migration (GIZ, 2014)	5	überregional	ja
Stärkung der Kapazitäten von sieben IGAD-Staaten zur Erhöhung der Dürreresilienz am Horn von Afrika (GIZ, 2015)	5	Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda	nein
Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in der Mekong-Region (GIZ, 2014)	3	Asien länderübergreifend	nein
Integrierter Küsten- und Mangrovenwaldschutz in Mekong-Provinzen zur Anpassung an den Klimawandel (GIZ, 2015)	3	Vietnam	nein
Anpassung an den Klimawandel (GIZ, 2014)	2,5	Mosambik	ja
Anpassung an den Klimawandel im Wassersektor in der MENA-Region (GIZ, 2015)	2,5	Naher und Mittlerer Osten (nur EL)	nein

Tabelle 3: Die zehn größten Anpassungsprojekte nach Neukodierung
(Quelle: eigene Analysen auf Basis der Daten des BMZ)

in diesen Ländern erhöht werden, andererseits sollte die Anpassung Teil aller Projekte sein.

5.2.2 Die Ausrichtung auf besonders schutzbedürftige Gruppen

Als zweites Kriterium wurde analysiert, ob die Anpassungsprojekte explizit auf besonders verwundbare Gruppen ausgerichtet sind. Denn es gibt auch in Ländern, die nicht als besonders verwundbar eingestuft sind, Bevölkerungsgruppen, die der Klimawandel besonders trifft und die kaum über Kapazitäten verfügen sich daran anzupassen. Das können kleinbäuerliche Familien sein, indigene Völker, Slumbewohner, benachteiligte Minderheiten, Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderung.

Eine 2016 durchgeführte Analyse der Unterstützung Deutschlands für die nationalen Anpassungspläne (NAP) hat bereits **erhebliche Mängel** bei diesem Punkt festgestellt. Die Konzepte und Instrumente, mit denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die nationalen Prozesse in Entwicklungsländern unterstützt, haben weder eine klare Ausrichtung auf verwundbare Gruppen noch beziehen sie diese aktiv ein (Hirsch/Lottje 2016). Deutschland verfehlt damit den internationalen Anspruch, Entwicklungsländer bei der Anpassung zu unterstützten.

Die vorliegende Analyse kommt zu demselben Ergebnis. Nur rund 20 Prozent der untersuchten Projekte geben die oben genannten, besonders schutzbedürftigen Gruppen als ihre Zielgruppen an. Einen ähnlichen Befund liefern die zehn größten Projekte, die nach unserer Analyse als Anpassungsprojekte gezählt werden können: Kläglich drei arbeiten laut öffentlichen Projektbeschreibungen explizit mit besonders schutzbedürftigen Gruppen zusammen (siehe Tabelle 3). Die **deutsche Anpassungsfinanzierung hat also Nachholbedarf** bei der Unterstützung von besonders verwundbaren Gruppen.

5.2.3 Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen fehlen meist

Um spezifische Risiken infolge des Klimawandels und besonders verwundbare Gruppen oder Regionen zu identifizieren, bedarf es Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen. Sie stellen fest, welche Auswirkungen der Klimawandel

hat und für wen sie gefährlich sind: für einzelne Bevölkerungsgruppen, Wirtschaftsbereiche oder Ökosysteme. In den letzten Jahren sind vielfältige Instrumente für solche Risiko-Analysen entwickelt worden, darunter auch von der GIZ (GIZ 2014). Sie werden zunehmend für die Konzeption von Anpassungsprojekten eingesetzt oder für die Absicherung von Entwicklungsprojekten gegenüber klimawandelbedingten Risiken. Allerdings fokussieren die Instrumente der staatlichen und internationalen Organisationen bei den Auswirkungen des Klimawandels vor allem auf bestimmte Sektoren oder Ökosysteme, nicht aber auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (Hirsch/Lottje 2016). Andere Akteure hingegen, etwa zivilgesellschaftliche Organisationen wie Brot für die Welt, CARE oder Oxfam, richten ihre Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen explizit auf die Folgen für besonders vom Klimawandel betroffene Bevölkerungsgruppen aus (Brot für die Welt/Brot für alle/HEKS 2014, CARE 2009, Oxfam 2012).

Die vorliegende Analyse hat die untersuchten Anpassungsprojekte auf Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen überprüft. **Nur bei elf Prozent der Projekte** finden sich Hinweise darauf. Bei den Projekten, die laut der Neukodierung Anpassungsprojekte sind, war der Anteil deutlich höher (siehe Abbildung 4). Von den Hauptziel-Projekten

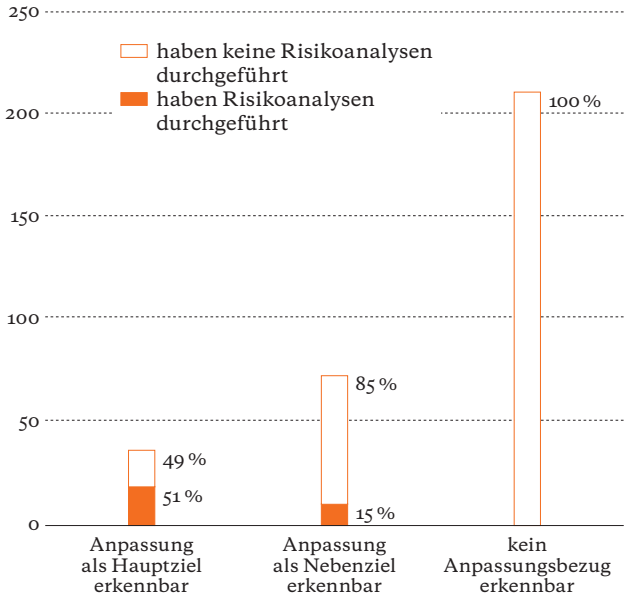


Abbildung 4: Die Durchführung von Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen in den von der Analyse untersuchten Projekten (2013-2015)

haben mehr als die Hälfte Risiko- und Verwundbarkeits-Analysen thematisiert. Zumeist ging es entweder um die Identifizierung besonders anfälliger Sektoren und Regionen oder um die Entwicklung neuer Instrumente für Risikoanalysen, wie sie beispielweise die IKI fördert. Dementsprechend weist die IKI mit 70 Prozent einen deutlich höheren Anteil an Projekten auf, die Risiko- und Verwundbarkeits-Analysen als Teil ihrer Projekt-Aktivitäten dokumentiert haben.

Insgesamt enthalten die Projektbeschreibungen zu wenig Informationen zu den Analysen von klimabedingten Risiken und der Ausrichtung der Klimaprojekte darauf – geschweige denn konkrete Ergebnisse solcher Analysen für einzelne Bevölkerungsgruppen, Regionen oder Sektoren. Hier gibt es in der Praxis mit Sicherheit mehr Projekte, die Risikoanalysen durchführen, ohne dass es in den Projektbeschreibungen dokumentiert ist. Mehr Informationen über die Ergebnisse von Risikoanalysen könnten zum einen zeigen, wie gut die Projekte auf konkrete Risiken durch den Klimawandel achten, und zum anderen vielen weiteren Akteuren dabei helfen, bessere Anpassungsstrategien zu entwickeln.

5.2.4 Schwächen bei der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist ein zentrales Element für einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der die Anpassungsfinanzierung leiten sollte (siehe Kapitel 5.1.). Außerdem stärkt Partizipation die Effektivität der Umsetzung, fördert die Beteiligung benachteiligter Gruppen sowie die nachhaltige Verankerung vor Ort. Auch die GIZ hat in verschiedenen Dokumenten zu den Nationalen Anpassungsplänen (NAPs) hervorgehoben, wie wichtig zivilgesellschaftliche Akteure sind für eine erfolgreiche Anpassungsplanung und eine bessere Verzahnung der nationalen und lokalen Ebene (Hirsch/Lottje 2016). Die Gruppen bringen viele unterschiedliche Interessen in den Prozess mit ein, die sich auch teilweise widersprechen. Hier gilt es aufzupassen, da nicht alle Akteure das Wohl der benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Blick haben, die aber durch Anpassungsmaßnahmen besonders gestärkt werden sollen (Germanwatch 2015).

Die Analyse der von den Bundesministerien der Anpassungsfinanzierung zugeschlagenen Projekte zeigt ein gemischtes Bild. Einerseits wird in vielen Projektbeschreibungen die Bedeutung der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und lokalen NROs als

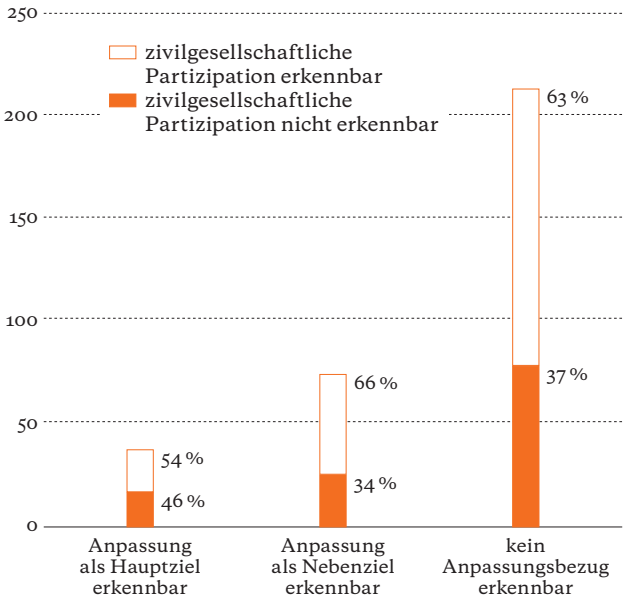


Abbildung 5: Zivilgesellschaftliche Beteiligung in den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

ein wichtiges Anliegen hervorgehoben. NROs werden dort als strategische Partner genannt oder die Projekte wollen die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft verbessern.

Andererseits lässt sich eine Beteiligung der Zivilgesellschaft und lokalen Bevölkerung an Planung, Umsetzung und Monitoring der Projekte **nur in knapp 40 Prozent der Projektbeschreibungen** erkennen (siehe Abbildung 5). Ein Vergleich mit einer älteren Analyse der deutschen Anpassungsprojekte, die mit derselben Methode und nach denselben Kriterien durchgeführt wurde, zeigt, dass im Zeitraum 2010 bis 2012 dieser Anteil bei 63 Prozent lag (Lottje 2015). Die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der lokalen Bevölkerung hat in der Anpassungsfinanzierung demnach abgenommen.

Die Beschreibungen lassen außerdem keine Rückschlüsse darauf zu, ob es sich um echte Partizipation handelt – also ob zivilgesellschaftliche Akteure und die lokale Bevölkerung frühzeitig einbezogen werden und die Prozesse mitgestalten können, ob Projekte nicht ohne ihre Zustimmung geplant und umgesetzt werden, und ob sie für all das auch die nötigen Informationen zur Verfügung gestellt bekommen. Hier zeigt die Praxis-Erfahrung, dass es immer wieder zu Problemen kommt und eine Partizipation auf dem Papier oft nicht durch die Erfahrung vor Ort bestätigt werden kann (Schinke/Klawitter 2015). Ebenso wenig lassen die meisten Projektbeschreibungen erkennen, welche der unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteure einbezogen werden. Es bleibt also insgesamt fraglich, wie gut zivilgesellschaftliche Partizipation in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit verankert ist.

5.2.5 Klima-Anpassung in nationale Politik integrieren

Weiterhin sollte die Anpassungsfinanzierung auch mit der nationalen Politik verknüpft werden und die beteiligten Regierungsstellen und Verwaltungsbehörden sollten klar definierte Verantwortlichkeiten haben. Das ist einer der Schwerpunkte der deutschen Unterstützung bei den Nationalen Anpassungsplänen (NAPs), die Anpassung in die staatliche Entwicklungs- und Budgetplanung einbetten wollen, um Synergien zu nutzen und Redundanzen zu vermeiden (Mainstreaming) (Hirsch/Lottje 2016).

Die vorliegende Analyse der Anpassungsfinanzierung bestätigt diese Schwerpunktsetzung für die wenigen tatsächlichen Anpassungsprojekte. **Davon führen 84 Prozent Maßnahmen durch**, die auf die bessere Integration von Anpassung in die nationale Politik abzielen. Das gilt vor allem für die GIZ-Projekte, die mit Regierungsstellen zusammenarbeiten. KfW-Projekte hingegen fokussieren überwiegend auf die Finanzierung von Infrastruktur und Training, ohne eine erkennbare Verbindung zur nationalen Politik (diese Verbindung soll zum Teil durch die Kooperation mit GIZ-Projekten erreicht werden). Das Kriterium der Integration der Maßnahmen in die nationale Politik wird also weitgehend erfüllt.

5.2.6 Kapazitätsaufbau als Querschnittsaufgabe

Alle Entwicklungsprojekte, die eine nachhaltige Wirkung erzielen wollen, sollten auch einen Beitrag zu Aufbau und Stärkung von Kapazitäten leisten *(capacity building)*. Dies erfolgt durch verschiedene Instrumente wie Ausbildung, Weiterbildung, die Förderung von Erfahrungsaustausch oder Vernetzung. *Capacity building* ist die Basis für die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Zielgruppen. Dazu gehören ein besseres Verständnis von Klimarisiken und mehr Kenntnisse über Möglichkeiten und Methoden zur Anpassung an den Klimawandel. Ebenso kann der Aufbau von Kapazitäten durch Aus- und Weiterbildung zur Erhöhung der Resilienz besonders benachteiligter Gruppen beitragen.

Einige multilaterale Klimafonds wie der Anpassungsfonds oder der Grüne Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) widmen sich intensiv der Frage, wie sich der

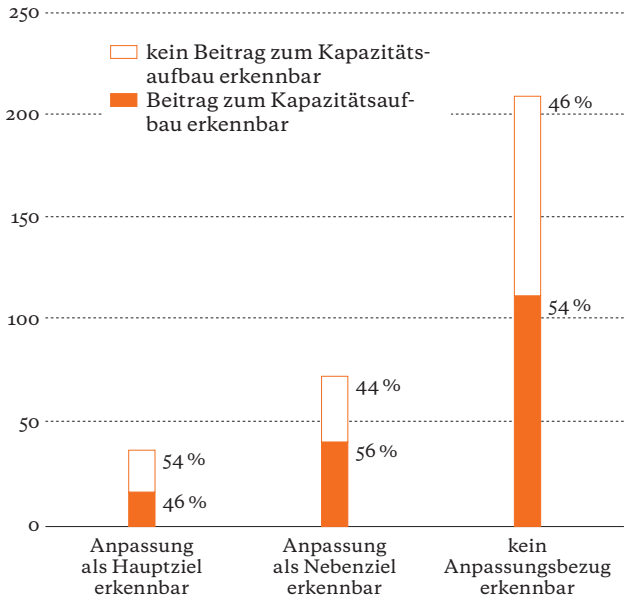


Abbildung 6: Beitrag zum Kapazitätsaufbau in den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

Aufbau von Kapazitäten gezielt fördern lässt. Sie wollen Entwicklungsländer unter anderem in die Lage versetzen, die künftigen Mittel der internationalen Klimafinanzierung sinnvoller einsetzen zu können. Auch die GIZ hat die Schlüsselrolle klar erkannt, die dem Aufbau und der Stärkung von Kapazitäten im Rahmen der Unterstützung der NAPs zukommt. Dementsprechend legt sie einen Schwerpunkt darauf (Hirsch/Lottje 2016).

Die Analyse konnte allerdings anhand der Projektbeschreibungen nur **bei etwas mehr als 50 Prozent der untersuchten Projekte** Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau feststellen (siehe Abbildung 6). Dieser Anteil ist noch deutlich zu niedrig, wenn Deutschland einen Beitrag leisten will sowohl zum Aufbau von Kapazitäten bei den vom Klimawandel besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen als auch bei den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen für die nationale Anpassungsplanung. Denn *capacity building* sollte als Querschnittsaufgabe in allen Projekten fest verankert sein.

5.2.7 Gender-Mainstreaming für mehr Nachhaltigkeit

In vielen Regionen der Welt trifft der Klimawandel Frauen härter als Männer und verschärft die bestehenden Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern. Das hat unter anderem der Weltklimarat (IPCC) in seinem fünften Sachstandsbericht bestätigt. Frauen hängen viel stärker von den natürlichen Ressourcen ab, die der Klimawandel bedroht, und sie verfügen über weniger Bildung, finanzielle Ressourcen, Entscheidungsmacht und politische Mitsprache, um sich vor den Folgen zu schützen. Gleichzeitig ist ihr Wissen über die lokalen Gegebenheiten und die traditionellen Strategien im Umgang mit klimatischen Veränderungen sehr wertvoll, um Anpassungsmaßnahmen zu konzipieren. Außerdem müssen Frauen einbezogen werden, um Anpassungsmaßnahmen nachhaltig zu verankern. Daher haben der CAF und das Pariser Abkommen die bessere Verankerung von Gender-Strategien und eine Budgetierung dafür als ein Prinzip für gute Anpassungspraxis definiert. Ebenso versuchen internationale Klimafonds wie der Anpassungsfonds und der GCF, die Gender-Perspektive besser in ihrer Vergabepraxis zu verankern (Schalatek/Nakhooda 2015). In der internationalen Diskussion über die Klimafinanzierung spielt Gender-Mainstreaming also eine wichtige Rolle, in der deutschen Anpassungsfinanzierung hingegen nicht.

Nur ein Viertel der untersuchten Projekte zeigen eine explizite Berücksichtigung von Gender-Belangen, indem sie gender-differenzierte Strategien entwickeln, die spezifischen Interessen von Frauen in den Projekten berücksichtigen oder Frauen als Akteurinnen stärken.

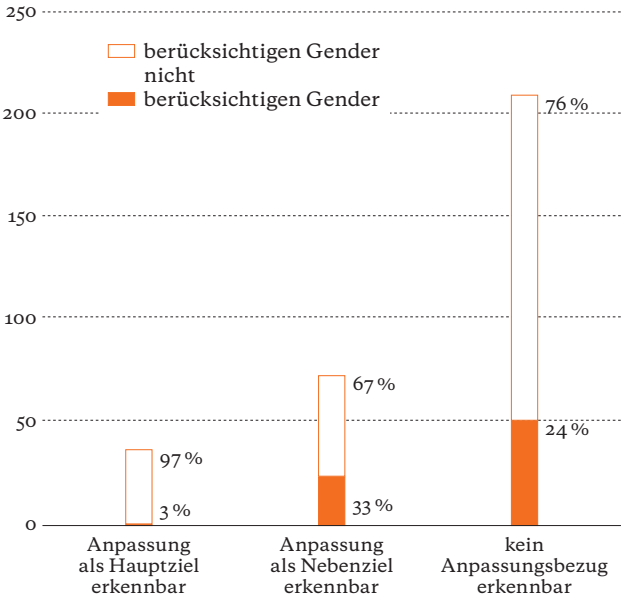


Abbildung 7: Integration von Gender-Belangen in den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

Besonders gering ist der Anteil bei den Projekten, die laut Neukodierung Anpassung als Hauptziel verfolgen: Nur ein einziges Projekt, das 2014 von der IKI bewilligt wurde, dokumentiert einen Genderbezug in der Projektbeschreibung (siehe Abbildung 7). Bei den Projekten mit Anpassung als Nebenziel liegt beim BMZ der Anteil bei etwas über einem Drittel der Projekte, während bei der IKI kein weiteres Projekt Bezüge zu Gender enthält. Eine explizite Budgetierung im Sinne von *gender responsiveness* ist ebenfalls nicht dokumentiert. Hier besteht noch deutlicher Nachholbedarf in der deutschen Anpassungsfinanzierung.

5.2.8 Ein menschenrechtlicher Bezugsrahmen für Anpassungsprojekte

Menschenrechte stellen einen wichtigen Bezugsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dar und damit für die Anpassung an den Klimawandel. So formuliert es auch der menschenrechtliche Leitfaden des BMZ (BMZ 2013b). Das Pariser Abkommen hat den menschenrechtsbasierten Ansatz ebenfalls aufgenommen und gestärkt. In seiner Präambel fordert das Abkommen, dass alle Staaten ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen in allen klimabezogenen Aktivitäten respektieren sollen (UNFCCC 2016). Das muss entsprechend auch in der Anpassungsfinanzierung implementiert werden.

Die vorliegende Analyse hat in Kapitel 5.2.2 und 5.2.4 bereits einige zentrale menschenrechtliche Kriterien beleuchtet wie die Ausrichtung der Maßnahmen auf die Stärkung besonders schutzbedürftiger Gruppen oder die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Darüber hinaus bieten die internationalen menschenrechtlichen Rahmenwerke Orientierung für Anpassungsprojekte. Dazu zählen einerseits die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*ICESCR*) festgeschriebenen Menschenrechte wie das Recht auf Wasser und Nahrung. Andererseits gehören dazu international anerkannte menschenrechtliche Leitlinien für die Projektplanung wie das Recht auf die freie, in Kenntnis der Sachlage und vorab gegebene Zustimmung bei Projekten in Territorien indigener Völker, das besonders im Bereich Biodiversität genutzt werden sollte (*free, prior and informed consent, FPIC*).

Einen solchen menschenrechtlichen Bezugsrahmen benennen in der vorliegenden Analyse **nur zwölf Prozent der untersuchten Projekte.** Ähnlich wie bei Gender fällt der Anteil bei den Projekten mit Anpassung als Hauptziel besonders gering aus (siehe Abbildung 8). Hier

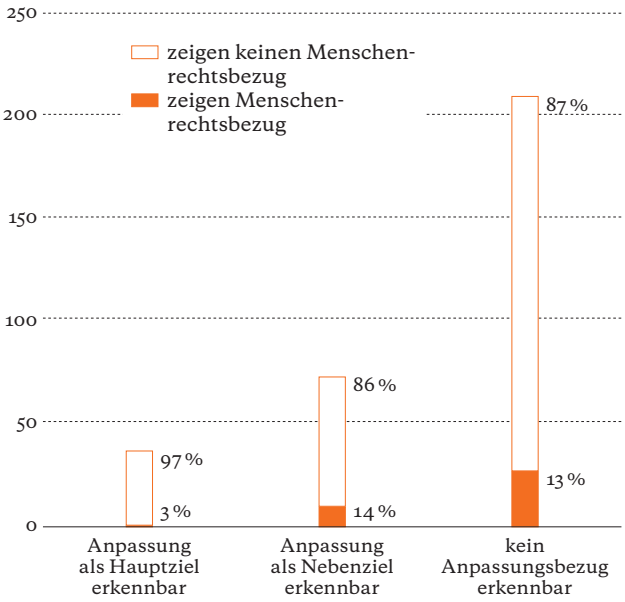


Abbildung 8: Menschenrechtlicher Bezugsrahmen in den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

findet sich nur ein menschenrechtlicher Bezug, bei einem Projekt der IKI aus dem Jahr 2015. Bei den Projekten mit Anpassung als Nebenziel und ohne Anpassungsbezug liegt der Anteil bei 14 und 13 Prozent.

5.2.9 Indigenes und traditionelles Wissen einbeziehen

Das Pariser Abkommen und das CAF nennen als weiteres Kriterium für gute Anpassungsmaßnahmen, indigenes Wissen explizit einzubeziehen neben wissenschaftlichen Erkenntnissen. Das bedeutet nicht nur, die Bevölkerung einzubeziehen in die Umsetzung der vom Projekt bereits definierten Maßnahmen und Strategien, sondern die Projekte sollten aktiv traditionelles oder indigenes Wissen in die Projektplanung und Entwicklung der Strategien mit aufnehmen. Denn die lokale und indigene Bevölkerung verfügt oft über die genauesten Kenntnisse der Probleme und lokalen Besonderheiten und sie hat viel Erfahrung im Umgang mit klimatischen Veränderungen. Mit diesem Wissen können Projekte besser an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden.

Die lokale Bevölkerung zu beteiligen (siehe Kapitel 5.2.4) ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Menschen ihr angestammtes Wissen einbringen können. Aber Partizipation bedeutet in vielen Projekten lediglich die Beteiligung an der Umsetzung eines fertigen Projektplans. **Nur bei weniger als einem Fünftel der**

analysierten Projekte (18 Prozent) finden sich Hinweise darauf, dass die Bevölkerung ihr lokales, angestammtes Wissen in die Ausgestaltung der Anpassungsstrategien einbringen kann. Die Mehrzahl der Projekte trägt die Lösungen eher an die lokale Bevölkerung heran, anstatt sie mit ihr gemeinsam zu entwickeln und wissenschaftliche Erkenntnisse mit dem lokalen oder traditionellen Wissen zu kombinieren. Projekte mit Anpassung als Hauptziel entsprechen der Forderung zu knapp einem Viertel, was deutlich zu wenig ist (siehe Abbildung 9).

5.2.10 Die Verankerung guter Anpassungspraxis in der deutschen Anpassungsfinanzierung

Dem Pariser Abkommen und dem CAF folgend sollten Anpassungsprojekte möglichst viele Elemente guter Anpassungspraxis umsetzen. Auf dieser Basis hat die Analyse in diesem Kapitel **neun Kriterien für gute Anpassungspraxis** definiert:

- auf besonders verwundbare Länder konzentrieren
- vor allem schutzbedürftigen Gruppen helfen
- Risiko- und Vulnerabilitäts-Analysen durchführen
- zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Bevölkerung beteiligen

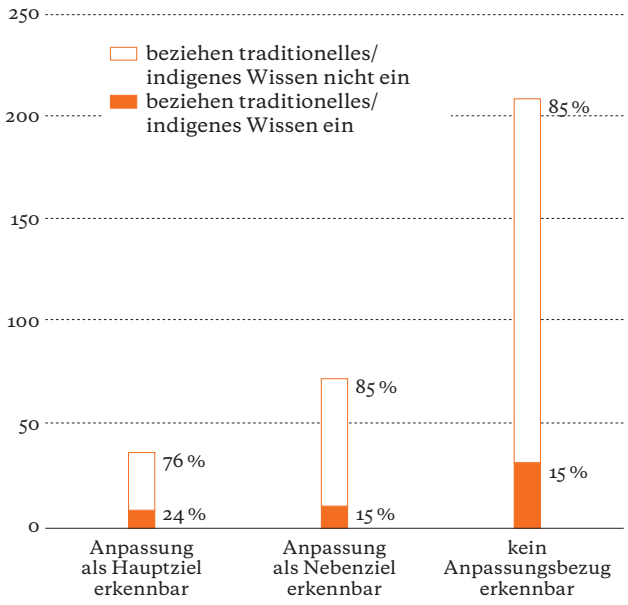


Abbildung 9: Der Einbezug von indigenem oder traditionellem Wissen in den von der Analyse neukodierten Projekten (2013-2015)

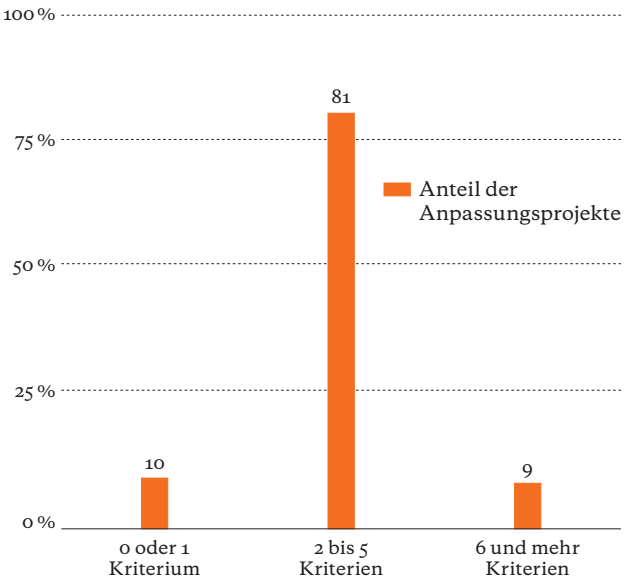


Abbildung 10: Anzahl der erfüllten Kriterien guter fachlicher Praxis bei Anpassungsprojekten nach Neukodierung

- Anpassung in nationale Politik und Entwicklungspläne integrieren
- *capacity building*
- die Gender-Perspektive verankern
- einen menschenrechtlichen Bezugsrahmen nutzen
- lokales und indigenes Wissen einbeziehen

Die **Zusammenfassung** der Untersuchungs-Ergebnisse für die Kriterien guter Anpassungspraxis zeigt, dass die deutschen Anpassungsprojekte die international empfohlenen **Richtlinien noch nicht umfassend berücksichtigen**.

Die von der Analyse als Anpassung gewerteten Projekte erfüllen meist zwischen zwei und fünf Kriterien, und nur neun Prozent erfüllen sechs und mehr Kriterien (siehe Abbildung 10). Dieses Verhältnis müsste sich annähernd umkehren, um von einer breiten Verankerung dieser wichtigen Kriterien sprechen zu können.

Kapitel 6
Schlussfolgerungen

Die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern ist eine zentrale Aufgabe nach der UN-Klimarahmenkonvention und dem Pariser Abkommen. Sie wird mit zunehmenden Klimawandelfolgen weiter an Bedeutung gewinnen. Daher ist es wichtig, kritisch zu überprüfen, in welchem Umfang tatsächlich Anpassung in Entwicklungsländern gefördert wird, und inwieweit die finanzierten Projekte internationalen Maßstäben für eine gute Anpassungspraxis genügen. Deutschland als eines der größten Geberländer hat hier eine besondere Verantwortung und **deutlichen Verbesserungsbedarf** in vier Bereichen:

1. **Es findet eine Überbewertung der Anpassungsfinanzierung durch die Bundesministerien statt**. Auf Basis der Rio-Marker werden auch Projekte angerechnet, die anhand der öffentlich verfügbaren Projektbeschreibungen keinen Anpassungsbezug erkennen lassen. Daneben werden Projekte mit einem Rio-Marker 2 versehen (also Anpassung als Hauptziel deklariert), bei denen anhand der öffentlichen Projektbeschreibungen Anpassung lediglich als Nebenziel erkennbar ist. Dieses Ergebnis bestätigt ähnliche Untersuchungen (Junghans/Harmeling 2012, Adaptation Watch 2015). Außerdem ist die sehr pauschale Nutzung der Rio-Marker für die Berechnung des Umfangs der deutschen Klimafinanzierung problematisch (Hauptziel = 100 Prozent Anrechnung, Nebenziel = 50 Prozent). Präziser ist es, nur die jeweilige Projektkomponente als Anpassungsfinanzierung anzurechnen.

2. **Die Anrechnung scheint vor allem beim BMZ an Sektoren ausgerichtet zu sein.** Die Ergebnisse der Analyse legen nahe, dass Anpassung generell als Nebenziel deklariert wird, wenn die Projekte Sektoren betreffen, die relevant für die Anpassung an den Klimawandel sind. Die Zuordnung gilt auch dann, wenn kein konkreter Bezug zu den Risiken des Klimawandels erkennbar ist. Das kann auf eine Verankerung der Anpassung an den Klimawandel als Querschnittsthema in der Entwicklungszusammenarbeit hinweisen (Mainstreaming). Nichtsdestotrotz muss die Anpassungsleistung auch für die einzelnen Projekte geprüft werden und nachvollziehbar sein. Eine saubere Benutzung der Rio-Marker erfordert die Ausrichtung am *3 step approach*, wie von der OECD empfohlen. Allerdings behebt diese Methode nicht das grundsätzliche Problem, dass sich die Rio-Marker besser als Zeichen für das Mainstreaming der Anpassung an die Klimawandelfolgen in den geförderten Projekten eignen als für eine konkrete Berechnung des deutschen Beitrags zur Klimafinanzierung.

3. **Besonders verletzliche Länder und Bevölkerungsgruppen erhalten zu wenig Hilfe**. Der Umfang der Anpassungsfinanzierung, die besonders verletzlichen Ländern und Gruppen zugute kommt, reicht bei Weitem nicht, um sie nachhaltig zu schützen. Das aber fordern internationale Rahmenwerke wie das Pariser Abkommen und der menschenrechtsbasierte Ansatz, den die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgen will.

4. **Keine klare Ausrichtung auf gute Anpassungspraxis erkennbar.** Die deutsche Anpassungsfinanzierung berücksichtigt noch zu wenige Elemente einer guten Anpassungspraxis, die CAF und Pariser Abkommen formuliert haben. Die meisten Projekte streben immerhin eine Verankerung der Anpassung in der nationalen Politik an und die Mehrzahl beinhaltet Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau (beides bezogen auf die wenigen Projekte, die nach der Neukodierung tatsächlich als Anpassung gezählt werden können). Aber es braucht mehr Beteiligung der Zivilgesellschaft und der lokalen Bevölkerung, die ein wesentliches Element eines menschenrechtsbasierten Ansatzes und der Verbesserung der Nachhaltigkeit von Projekten darstellen. Weitere Kriterien für eine gute Anpassungspraxis wie die Verankerung der Gender-Perspektive oder der Einbezug von indigenem Wissen tauchen noch seltener auf, sie scheinen keine wichtige Rolle zu spielen.

Kapitel 7
Empfehlungen

Auf Grundlage der vorliegenden Untersuchung empfiehlt die Autorin folgende Maßnahmen:

- Wenn die Bundesministerien weiterhin auf Basis der Rio-Marker die Anpassungsfinanzierung berechnen möchten, sollten sie den von der OECD empfohlenen ***3 step approach*** nutzen. Dieser Ansatz wirkt auch der bisherigen Praxis entgegen, für Projekte Anpassung als Nebenziel anzugeben, nur weil sie Sektoren betreffen, die eng mit der Anpassung an den Klimawandel verknüpft sind. Stattdessen muss ein Projekt auf die Integration der Risiken durch den Klimawandel angelegt sein, sei es durch die Verankerung der Klima-Anpassung als Querschnittsthema oder durch konkrete einzelne Projektkomponenten. Außerdem wäre es besser, nicht die Rio-Marker als Basis für eine pauschale Anrechnung zu nehmen, sondern nur die einzelnen Projektkomponenten anzurechnen, die explizit der Anpassung an den Klimawandel dienen.

- Die deutsche Anpassungsfinanzierung sollte konsequent **auf die Menschenrechte achten** und den Prinzipien des Pariser Abkommens sowie des Cancún Adaptation Framework (CAF) folgen. Insbesondere sollte sie sich stärker auf Länder und Bevölkerungsgruppen konzentrieren, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind. Das sollte sich in der Länderverteilung ebenso wie in den Zielgruppen der Vorhaben widerspiegeln. Gleichzeitig muss die konsequente Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen weiter gestärkt werden. Nur so kann Deutschland eine menschenrechtsbasierte Ausrichtung der Anpassungsmaßnahmen erreichen.

- Die Bundesministerien sollten für die Anpassungsfinanzierung eine **kohärente Strategie entwickeln,** die die jeweiligen Besonderheiten der Finanzierungsinstrumente berücksichtigt. Innerhalb des BMZ ist Anpassung eins von vielen Entwicklungsthemen und mit einer solchen Strategie kann es die geförderten Maßnahmen gezielt darauf ausrichten, die aktuellen und zukünftigen Gefahren durch den Klimawandel abzuwehren. Die IKI des BMUB hingegen ist ein spezialisiertes Förderinstrument, mit dem weiterhin Innovationen gefördert werden sollten.

Erfolgreiche Anpassungsprojekte erkennen die Klimagefahren, erhöhen die Widerstandskraft dagegen, stellen die Teilhabe der Menschen sicher und stärken die besonders Verletzlichen.

Quellen

Adaptation Watch 2015: Toward Mutual Accountability: The 2015 Adaptation Finance Transparency Gap Report, November 2015

Brot für die Welt, Brot für alle, HEKS 2014: Participatory Assessment of Climate and Disaster Risks (PACDR), Integrating Climate and Disaster Risks into Community-level Development Projects, Working Paper, Version 6, April 2014

Brot für die Welt 2015: Kostbares Nass, Projektinformation Burkina Faso, August 2015

BMZ 2006: Sektorkonzept Wasser, BMZ Konzepte 143

BMZ 2013a: Förderung einer nachhaltigen Ladwirtschaft: Entwicklungspolitisches Konzept, BMZ Strategiepapier 3/2013

BMZ 2013b: Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit, BMZ Referat 204, Februar 2013

BMZ 2015: Bilaterale Projekte (KfW und GIZ) des BMZ zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung, sowie zum Wald- und Biodiversitätsschutz inklusive REDD+ in 2015, Projektliste A

BMZ/BMUB 2014: Biologische Vielfalt – unsere gemeinsame Verantwortung: Die Internationale Zusammenarbeit zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention für eine nachhaltige Entwicklung, September 2014

CARE 2009: Climate Vulnerability and Capacity Analysis, Handbook, Mai 2009

Carbon Market Watch 2015: Social and Environmental Accountability of Climate Finance Instruments, Policy Brief, September 2015

GIZ 2014: The Vulnerability Sourcebook: Concept and guidelines for standardized vulnerability assessments, August 2014

Hirsch, Thomas /Lottje, Christine 2016: Klimapolitik im Faktencheck: Armutsorientierung und Bürgerbeteiligung in der Nationalen Anpassungsplanung (NAP), Brot für die Welt, Analyse 62, Oktober 2016

IPCC 2007: Climate Change 2007: Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Glossary, (www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/annexessglossary-a-d.html)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2014: Climate Change 2014, Synthesis Report, Summary for Policymakers

Junghans, Lisa/Harmeling, Sven 2012: Different tales from different countries: A first assessment of the OECD "Adaptation Marker", Briefing Paper, Germanwatch

Lottje, Christine 2015: Deutschlands Klimafinanzierung – ein Beitrag zu Armutsminderung und nachhaltiger Entwicklung? Qualitative Analysen belegen eklatante Schwächen, Aktuell 52, Brot für die Welt, Heinrich-Böll-Stiftung, Germanwatch, Oxfam Deutschland, Juli 2015

OECD 2016: Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire, Annexes – Module D and E, DCD/DAC(2016)3/ADD2/FINAL, August 2016

Oxfam 2012: Participatory Capacity and Vulnerability Analysis: A Practitioner's Guide, Juni 2012

Schalatek, Liane/Nakhooda, Smita 2015: Gender and Climate Finance, Climate Finance Fundamentals 10, Heinrich-Böll-Stiftung North America/Overseas Development Institute (ODI), Dezember 2015

Schinke, Boris/Klawitter, Jens 2015: Good neighbours: A development policy perspective on community acceptance and procedural justice in the context of utility-scale renewable energy, Briefing Paper, Germanwatch

Southern Voices 2015: Joint Principles for Adaptation: A civil society initiative to promote effective and equitable adaptation to climate change

UNFCCC 1992: United Nations Framework Convention on Climate Change; FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705

UNFCCC 2011: Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, März 2011

UNFCCC 2016: Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Januar 2016

Weischer, Lutz/Wetzel, Mario 2017: Klima- oder Entwicklungsprojekt: Eine Geschichte von Definitionsschwierigkeiten und Doppelmoral, März 2017, (http://tinyurl.com/yad9jdmh)

Weltbank 2015: Joint report of Multilateral Development Banks' Climate Finance 2014, Juni 2015

Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de