

## **Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit: “Financing for Adaptation”**

Dokumentation des dritten Fachgesprächs der hbs-Veranstaltungsreihe:

„Die Zukunft der Entwicklungspolitik – eine Reformdebatte“

in der Heinrich-Böll-Stiftung, am 21. 01. 2008 in Berlin

(in Zusammenarbeit mit der BAG Nord-Süd von Bündnis 90/Die Grünen)

Anknüpfend an die beiden vorhergehenden Fachgespräche a) zu den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie b) den institutionellen und instrumentellen Anforderungen an diese, befasste sich der dritte Teil der Workshopreihe zur Zukunft der Entwicklungspolitik schwerpunktmäßig mit der Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit und darin besonders mit der Finanzierung für Anpassung an den Klimawandel (*Financing for Adaptation*). Dieses bislang wenig diskutierte Thema ist eine mögliche Antwort auf die globale Herausforderung des Klimawandels und dringend erforderliche Gegen- oder Schutzmaßnahmen. Im Fachgespräch wurde der Themenkomplex „Finanzierung von EZ“ (Aufkommen neuer Mittel, Umwidmung/Nutzung privater bestehender Kapitalflüsse, Erhöhung des ODA-Aufkommens u.a. Fragen) mit der Debatte um das „Woher“, „Wie viel“ und „Wohin“ der Mittel für die Klimaanpassung verknüpft.

Zu Beginn des Fachgesprächs wurden in einer offenen, synoptischen Diskussionsrunde die voraussichtlich gescheiterte Reform der deutschen EZ-Vorfeldinstitutionen kommentiert sowie aktuelle Herausforderungen an die deutsche und internationale EZ debattiert.

### **Rückblick:**

#### **Die Reformdebatte des deutschen EZ-Vorfelds**

Die Einschätzung war einhellig bezüglich des Status Quo der langjährigen Reformdebatte für die deutschen Durchführungsorganisationen (DO): Trotz gegenteiliger Verlautbarungen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist die **EZ-Reform gescheitert**, und in dieser Legislaturperiode werden die beiden großen Vorfeldinstitutionen, GTZ und KfW, nicht mehr aufeinander zugehen.

Das Thema einer EZ-Reform muss als „tot“ angesehen werden und wird – wenn überhaupt – erst wieder unter dem Druck internationalen Wettbewerbs aufkommen. Unter den Bündnis-

Grünen BefürworterInnen der Reform ist man insbesondere von der strategischen Fehlleistung der Hausspitze enttäuscht. Diese hatte die Chance vertan, den politischen Reformprozess durch klare politische Zieldefinitionen vorzubereiten, durch Allianzenbildung einzubetten und mittels kontinuierlicher Vorgaben zu steuern. Konkret wurde versäumt, rechtzeitig eine politische Absicherung in Richtung CDU vorzunehmen, die – Interessen der GTZ vertretend – von Anfang an kein Interesse an einer Vorfeldreform hatte. Außerdem hätten vorher sowohl bankrechtliche Fragen geklärt, als auch das Finanzministerium einbezogen werden müssen. Nur so hätten formal-rechtliche Widersprüche vermieden und politische Widerstände in der KfW überwunden werden können.

Darüber hinaus teilt die entwicklungspolitische Community die kritische Einschätzung einer erneut sichtbar gewordenen mangelnden Führungs- und Integrationskraft sowie einer äußerst **schwachen Steuerungsfähigkeit des BMZ** in einem fehlerhaft vorbereiteten politischen Prozess. Der dadurch entstandene Schaden fällt sowohl auf das Ministerium als auch auf das gesamte deutsche EZ-Feld zurück, da Entwicklungspolitik unter den Ressorts an Bedeutsamkeit zu verlieren droht.

In einzelnen Kritiken wurde der gewählte Ansatz der Reform hinterfragt, die zu technokratisch und zu sehr als Top-down-Verfahren begonnen wurde. So scheiterte das BMZ letztendlich am Parlament und an starken Durchführungsorganisationen (DO).

So unstrittig jedoch die Steuerungsschwäche des BMZ im ganzen Verfahren ist, welches letztendlich aus der Sicht der BefürworterInnen auch durch die EZ-Reform hätte gestärkt werden sollen, so umstritten ist die Gewichtung der unterschiedlichen strukturellen Schwächen der deutschen EZ, die den Hintergrund der Reformbestrebungen darstellen: Für die einen ist die Vorfeldreform nicht der strategisch zentrale Punkt, da viele der grundsätzlichen Schwächen des BMZ und der deutschen EZ nicht am zersplitterten (oder positiv formuliert: vielfältigen) Vorfeld, sondern an materiellen und personellen Engpässen sowie an strukturellen Steuerungsschwächen liegen.<sup>1</sup> Auch die Qualität des Portfolios einzelner oder aller DO – so es denn kritisiert würde – wird bereits im BMZ entschieden und kann nicht dem Vorfeld angelastet werden.

In der Frage, was aus dem Scheitern der Reform folgt und was zu tun sei, wurde in einer Position eine größere Öffnung der deutschen EZ für den Markt und für mehr **Marktwettbewerb** plädiert. Dabei gehe es nicht vorrangig um eine Reaktion auf die geforderte stärkere Verzahnung von EZ mit Außenwirtschaftsförderung und nicht um einen Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Akteuren. Vielmehr sollte ein Teil der Aufträge zunächst national, später international ausgeschrieben werden, um eine höhere Leistungsfähigkeit und Reaktionsschnelligkeit der Institutionen zu fördern. Demgegenüber wird befürchtet, dass die freie Marktsituation erhebliche Mehrbelastung mit sich bringt. Da die Allokation der Mittel in der jetzigen, für die DO durchaus komfortablen Struktur im BMZ-Haushalt entschieden wird, wäre der Eintritt in eine Wettbewerbssituation nicht von Vorteil, wenn diese über die Titelnutzung formalisiert und Ressourcen und Personal binden würde. Wünschenswert wären stattdessen eine Vereinfachung der bisher umständlichen Bewilligungsverfahren von Vorhaben und damit ein größerer Handlungsspielraum für die DO.

Aus der kritischen, reformfreundigen Perspektive stellt sich bei der Wettbewerbssituation eher die Frage, inwieweit dies mit den gegebenen Strukturen umgesetzt und – weitaus fraglicher

---

<sup>1</sup> Diese werden beispielsweise in der schwachen Außenvertretung in Regierungsverhandlungen mit Partnerländern sichtbar, wo die deutsche EZ durch einzelne, zuweilen unerfahrene WZ-ReferentInnen (WZ = wirtschaftliche Zusammenarbeit) vertreten werde.

– wie die Strukturschwächen damit überwunden werden sollen? Für die Ausschreibung der Vorhaben wäre wieder das BMZ in seiner Steuerungsfunktion gefragt. Im Bewerbungsverfahren treffen dann jedoch **ungleiche Mitbewerber** aufeinander, denn de facto besteht weiterhin qua Finanzen, Personal und Kapazitäten eine Vormachtstellung der GTZ.

Als weitere Konsequenz aus der offenbar gescheiterten großen Reform ist noch eine „**kleine Reform**“ im Gespräch: die Zusammenlegung von InWEnt und dem DED mit anderen, größeren Vorfeldorganisationen. Doch wird vor weiteren Flurschäden gewarnt, die durch zwangsweise durchgeführte Fusionen entstehen können, nur um eine gewisse politische Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen zu wollen. Stattdessen solle die nunmehr unfruchtbare Diskussion beendet und unter politisch neuen Vorzeichen und Vorgaben aufgerollt werden.

Auch der Bundesrechnungshof hat Verfahrensfehler bemängelt und prüft diese derzeit. Vom Haushaltsausschuss aufgefordert, sich zu den Gutachten zu positionieren, werden vor allem die nicht definierten Ziele und der fehlende politische Prozess moniert. Mit dem Prüfverfahren wurde allerdings die Zuständigkeit für den Reformprozess aus dem AWZ zum **Haushaltsausschuss** transferiert, der eine zunehmend wichtigere, wenngleich nicht progressive Rolle in der EZ-Debatte einnimmt. Hierzu zählen seine restriktiven Entscheidungen zur Förderung multilateraler EZ und Budgethilfe. Das Scheitern der Reform hat nun die Positionen, die eine Dominanz der bi- vor der multilateralen EZ befürworten, gestärkt. Darüber hinaus sind qua Entscheidungen des Haushaltsausschusses neue EZ-Akteure im Inland aufgetaucht: Mit der Bewilligung von 120 Mio. Euro zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern für das Bundesumweltministerium (BMU) und mit der Bewilligung von Fördergeldern an das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) für den Bau der Stadtbahn in Ho-Chi-Minh-Stadt, betreten das BMU und das BMW das entwicklungspolitische Parkett mit mehr Gewicht als je zuvor. Somit wird zukünftig eine stärkere Koordinierung bzw. Verzahnung politischer Debatten zwischen dem Haushaltsausschuss und dem AWZ nötig sein, wie auch selbstverständlich zwischen den Ressorts.

### **Ausblick: Die Herausforderungen an die deutsche EZ durch Veränderungen globaler Machtverhältnisse**

Was in den ersten beiden Fachgesprächen teilweise noch als nahes Zukunftsszenario analysiert wurde, hat sich im Jahr 2007 bereits als deutliche Schwerpunktverschiebung der **EZ-Großthemen** herauskristallisiert: die Bedeutung und Rolle neuer Geber aus dem Süden, insbesondere Chinas und Indiens, internationale Handelsfragen, in der eine zunehmende Verzahnung von Entwicklungspolitik mit wirtschaftlichen Eigeninteressen in den Vordergrund tritt sowie die notwendige Verknüpfung von Klimaschutz mit der EZ. Aber diese Entwicklung scheint sowohl im BMZ, als auch in Brüssel nicht hinreichend wahrgenommen zu werden.

Vielmehr hat die internationale Gemeinschaft, insbesondere aber die EU, in der Reaktion auf die neue Multipolarität drei schwerwiegende Fehlreaktionen zu verantworten, die langfristig auch zu einem Bedeutungs- und Glaubwürdigkeitsverlust der europäischen Entwicklungspolitik führen können:

- Die Weltbank, der IWF und die EU-Entwicklungsbank bezichtigten China des so genannten „Free Ridings“, d.h. der willkürlichen Vergabe von Krediten zu unterschiedlichen Konditionen an afrikanische Partnerländer (PL). Das wiederum

stürze die ohnehin mit Schuldendienst belasteten LDCs in neue Verschuldungen. Wissenschaftliche Studien haben diese Vorwürfe widerlegt. Auch für die EU und westliche Gebergemeinschaft gilt es, ihre **Überheblichkeit gegenüber China** abzubauen, denn die chinesische Entwicklungshilfe ist davon gekennzeichnet, dass sie schnell, preiswert und sichtbar ist. Die so genannten „Steinzeitmerkmale“, wie der hohe Einsatz eigener Arbeitskräfte oder ein geringes Umweltbewusstsein, werden jedoch relativ schnell abgebaut. Komparative Vorteile beispielsweise der deutschen EZ werden hier also zusehends verschwinden.

- In der handelspolitischen Debatte um die **Economic Partnership Agreements** (EPAs) hat die EU trotz internationaler Kritik unbelehrbar an einer **Fehlagenda** festgehalten, die den Handlungsspielraum afrikanischer PL sehr stark eingeschränkt hätte. Das BMZ ist Brüssel gegenüber nicht deutlich genug für seine kritische Position eingetreten.
- In der Debatte um **Konditionalitäten** verharrt die Gebergemeinschaft des Nordens auf einer **kontraproduktiven Position**. Insbesondere WB und IWF schaffen es nicht, politische Ex-ante Konditionen in der EZ zu reduzieren. Hinter der rhetorischen Abwehr, Good Governance fördern zu wollen, verbirgt sich tatsächlich jedoch der Unwille der westlichen Gebergemeinschaft, sich auf den multipolaren Wettbewerb mit neuen Gebern, die kaum Konditionalitäten stellen, einzulassen.

In der Diskussion um diese drei Fehlreaktionen wurden ebenfalls drei wesentliche Leerstellen identifiziert, die eine weitergehende Auseinandersetzung um Rolle und Bedeutsamkeit der deutschen EZ dringend erforderlich machen:

- **EU-EZ:** Da in der EPA-Debatte deutlich wurde, dass sowohl das BMZ als auch die Generaldirektion Entwicklung (DG Development) mit ihren EntwicklungsexpertInnen eher BeobachterInnen der Verhandlungen waren, jedoch nicht zu Rate gezogen wurden, stellt sich die Frage, wie beide Akteursebenen, die deutsche und die europäische EZ, zukünftig gestärkt werden können, um über ihre Expertise auch inhaltlich Einfluss nehmen zu können. Wie kann und muss eine zukünftige Koordination deutscher und europäischer EZ aussehen? Dabei rücken erneut die Strukturschwächen des BMZ auf nationaler Ebene und im Besonderen gegenüber dem Auswärtigen Amt (AA) in den Blick: Bereits jetzt wird ein Großteil der deutschen EU-EZ über das Auswärtige Amt abgewickelt; mit dem im Entstehen befindlichen Europäischen Auswärtigen Dienst wird ein noch größerer Anteil in die Steuerung des AA fallen. Damit sind weitere Mängel an Politikkohärenz vorgezeichnet. Es wird immer wieder ersichtlich, dass das BMZ zu lange braucht, um eine Führungskompetenz zu entwickeln. Eine starke deutsche EZ wird international sichtbar eher vom AA getragen. Hier hat die interne Reformdebatte ebenfalls zu einer Schwächung des BMZ beigetragen.
- **Konditionalitäten:** In Reaktion auf die allgemeine Budgethilfe von 40 Mio. Euro, die der Europäische Entwicklungsfonds noch im Januar an Kenia leistete, wird vor dem Hintergrund der vergangenen Diskussionen mit dem Haushaltsausschuss in Deutschland mit einer Verschärfung der Konditionalitäten bei Budgethilfe zu rechnen

sein.<sup>2</sup> Im multilateralen Kontext wird der Spielraum, in dem allgemeine Budgethilfe angewendet werden kann, eher zurückgehen, Konditionalitäten werden verschärft und Transaktionskosten steigen. Im multilateralen Wettbewerb wird das dazu führen, dass sich viele Partnerländer anderen Gebern zuwenden. Doch wo die internationale EZ eigentlich rhetorisch abrüsten müsste, rüstet sie auf, z.B. über die Paris Deklaration der OECD: Das Problem des eigenen Mittelabflussdrucks außer Acht lassend, verspricht sich die Gebergemeinschaft vom Pooling der Ressourcen auch einen größeren Hebel für Konditionalität. Sinnvoller wäre jedoch eine nüchterne Beurteilung, ob mit EZ politische Konditionen verhängt werden sollen oder ob EZ nicht vielmehr eine Zusammenarbeit mit denjenigen ist, die diese wünschen und darin unterstützt werden wollen, ihre Defizite abzubauen.

- Der **Wettbewerb** mit neuen Anbietern wird sich für die etablierten Geberländer verstärken. Alle Partnerländer können – wenn sie dies nicht bereits tun – in Zukunft unter staatlichen, nicht-staatlichen und privaten Akteuren und Kapitalgebern auswählen. Für das BMZ stellt sich die – offen gebliebene – Frage, ob es sich nicht von dem Anspruch, globale Strukturpolitik zu betreiben, verabschieden sollte. Sieht man von der WB ab, hat es diesbezüglich in multilateralen Foren de facto keine Vormachtsstellung. Der vorrangige Aufgabenbereich könnte auf dieser Ebene vielmehr darin liegen, afrikanische und andere Partner zu stärken, z.B. gegenüber der EU-Kommission.

Die Debatte zur Reform der EZ hat letztendlich die Frage aufgeworfen, ob das vorhandene Instrumentarium für die neuen Herausforderungen überhaupt ausreicht. Die deutsche EZ muss innovativer werden und Reaktionsschnelligkeit ist gefordert – dies jedoch nicht nur operativ, sondern vor allem auch in der Bereitschaft zur Auseinandersetzung um diese Themen.

### **Von Monterrey nach Doha<sup>3</sup>: Die internationale Debatte zur Entwicklungsfinanzierung**

Die Ergebnisse der Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung (*Financing for Development*, FfD), die 2002 in Monterrey stattfand, waren von NRO kritisiert worden, da sie die Hauptverantwortung für die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen sowie für strukturelle Veränderungen in erster Linie den Entwicklungsländern zuwies (‚Washington Konsens unter einem Sombrero‘). Gleichwohl hat es seitdem in Bezug auf den Diskurs und die internationalen Vereinbarungen zur Finanzierung und Architektur von EZ dynamische Veränderungen gegeben: Der ODA-Stufenplan wurde vereinbart, die Pariser Deklaration zur Harmonisierung der Geberpolitiken verabschiedet (2005); neue gewichtige Geber spielen eine zunehmende Rolle – allen voran die Bill und Melinda Gates Stiftung, die mit bald drei Mrd. US-Dollar Entwicklungshilfe ein größerer Geber als Deutschland mit seiner bilateralen EZ sein wird. Die ‚*Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development*‘ hat sich gegründet und streitet erfolgreich für eine Verallgemeinerung der Debatte um die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente. Auch Steuerflucht ist zunehmend ein Thema (Tax Justice Network).

---

<sup>2</sup> Für Ende Februar ist eine Studie des Bundesrechnungshofs angekündigt, in der das Bewilligungsverfahren für Budgethilfe geprüft wird. Bereits jetzt hat der Haushaltsausschuss ein Sperrvermerk verhängt; demnach benötigt jedes Engagement des BMZ bei Budgethilfe eine Einzelbewilligung.

<sup>3</sup> Die Ausführungen beruhen auf einem Vortrag von Jens Martens, Global Policy Forum, Bonn.

Die zweite UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die vom 29.11. – 02.12. 2008 in Doha/Katar stattfinden wird, hat erneut sechs Themenkomplexe auf die Agenda gesetzt: Ausländische Direktinvestitionen (FDI), Schulden, Handel, internationale finanzielle und technische Zusammenarbeit sowie systemische Fragen der Kohärenz der internationalen Geld-, Finanz- und Handelssysteme.

Die zentrale, weiterhin ungelöste Frage ist jedoch die quantitative Erhöhung bzw. eine **Mobilisierung heimischer Ressourcen** in den Entwicklungsländern.

Hintergrund dieser Frage sind die hohen Kosten, die für die Verwirklichung der Millenniumsziele (MDGs) allein in Ländern mit niedrigem Einkommen anfallen. Laut Schätzungen des Jeffrey-Sachs-Reports betragen sie im Jahr 2015 rund 530 Mrd. US-Dollar. Davon müssen ca. 400 Mrd. USD – dreimal soviel wie derzeit aufgebracht wird – in den Ländern selbst mobilisiert werden. Faktoren wie Kapitalflucht, ineffektive Steuersysteme, Handelsliberalisierung, Druck transnationaler Investoren, hohe Militärausgaben, Schuldendienst und Korruption beeinträchtigen die Mobilisierung einheimischer Ressourcen jedoch erheblich. Sinnvolle Ansatzpunkte zur Erhöhung der Mobilisierung sind vielmehr die Stärkung von Steuerbehörden und Finanzverwaltungen; wichtig sind aber auch Verbesserungen auf der Ausgabenseite, d.h.: verbindliche Regeln zur Transparenz von Zahlungsflüssen herzustellen, den Abbau von schädlichen Subventionen gerade auch im Süden (sie kosten rund 400 Mrd. US\$ im Jahr) voranzubringen, die Förderung transparenter Haushalte und Gender Budgeting-Ansätze sowie den Ausbau von Budgethilfe zu fördern. NRO fordern vor allem auch den Aufbau leistungsfähiger und **gerechter Steuersysteme**, um das Ziel einer globalen Steuergerechtigkeit zu erreichen.

Hintergrund dieser Frage ist ein weltweiter Steuerwettbewerb nach unten sowie eine zunehmende Kapitalflucht in Steueroasen. Sowohl die effektivere Besteuerung Transnationaler Konzerne als auch die Bekämpfung der Bestechung und die Rückführung veruntreuter Gelder brauchen ein koordiniertes Vorgehen aller Regierungen.<sup>4</sup> Doch bislang gibt es keine multilateral gesteuerte, supervidierende Einheit. Existierende Vorschläge seitens der Gebergemeinschaften, schließen meist die Länder des Südens nicht ebenbürtig ein. Hier besteht eine eklatante Global Governance-Lücke; doch ist es fraglich, inwieweit in Doha zu ihrer Schließung beigetragen wird.

Zukünftig muss die **Rolle privater Kapitalgeber** verstärkt diskutiert werden. Denn privates Kapital ist zweifellos ein wichtiger Bestandteil der Nettoressourcenflüsse in den Süden. Diese erreichten 2006 ein Rekordniveau von nahezu 650 Mrd. US-Dollar; den größten Anteil machten ausländische Direktinvestitionen (FDI) mit 325 Mrd. USD aus. Zuschüsse von entwicklungspolitischen NRO und Stiftungen aus dem Norden sind 2006 auf 14 Mrd. USD gestiegen. Wenngleich es in der internationalen Diskussion unstrittig ist, dass private Gelder einen positiven Beitrag zur Finanzierung von Entwicklung leisten können, müssen dessen Ziele und die ungleiche regionale Verteilung kritischer bewertet werden. So fließt ein Großteil des Geldes derzeit nach China, während in Ländern mit geringem Einkommen (LDCs) nur ein sehr geringer Teil ankommt. Dort fließen Gelder häufig in Sonderwirtschaftszonen und werden nicht für produktive und entwicklungsfördernde Zwecke verwendet.

Es mangelt auch hier an einem multilateral gesteuerten Regelwerk für transnationale

---

<sup>4</sup> Um die Rückführung gestohlenen Vermögens zu unterstützen, haben WB und UN die „Stolen Assets Recovery Initiative“ gestartet, die u.a. zur Verbreitung einer internationalen Konvention gegen Korruption beitragen will. 140 Länder haben diese unterschrieben, 107 Länder haben sie ratifiziert. Deutschland ist nicht dabei und rückt dabei zusehends ins politische Abseits.

Investoren, um den entwicklungspolitischen Schaden durch privates Kapital zu begrenzen. Zudem ist es äußerst schwierig, dafür zu sorgen, dass Kapital in wirtschaftliche Sektoren bzw. in Regionen der Erde strömt, in denen Anlagen riskant oder wenig profitabel sind.

Vor der weiterführenden Debatte um die Anpassungsfinanzierung zum Klimawandel wurde zunächst eine Bestandsaufnahme zu den existenten und in der Diskussion befindlichen **innovativen Finanzierungsinstrumenten** geleistet: Die Debatte wird seit 2004 von der *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development* angeführt, die sich für die Einführung international koordinierter Steuern und Abgaben („*solidarity levies*“) einsetzt. Der Gruppe gehören mittlerweile etwa 50 Länder an, darunter auch Deutschland.

Das bis dato wichtigste Instrument ist die **Flugticketabgabe**, an der sich nun 34 Länder beteiligen. Der Erlös fließt überwiegend an UNITAID für den Kauf von Medikamenten gegen HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria. Trotz Fürsprache des BMZ und einer „links-grünen“ Mehrheit im Parlament, konnte in Deutschland noch kein Durchbruch zur Einführung der Flugticketabgabe erzielt werden.

Beschlossen wurde in Deutschland jedoch, dass ab 2008 ca. 30 Prozent der Erlöse aus der **Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten** für internationale Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden (Einnahmeanteil ca. 120 Mio. €). Diese sinnvolle Maßnahme ist jedoch kein Ersatz für die Einführung international koordinierter Abgaben zur Finanzierung entwicklungspolitischer Aufgaben.

Die **Internationale Finanzfazilität für Impfprogramme (IFFIm)** ist eine Vorfinanzierung geplanter Zusagen der ODA, um mit diesen Mitteln umfangreiche Impfprogramme und Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitssektors zu unterstützen. Vorrangig zielt die Maßnahme darauf ab, Kindersterblichkeit in EL zu reduzieren (MDG 4). Die Einrichtung finanziert sich vorwiegend über Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten. Das Programm ist umstritten, da es den längerfristigen entwicklungspolitischen Gestaltungsspielraum der Entwicklungsländer einschränkt, jedoch zur Subvention von Pharmakonzernen beizutragen scheint.

Die Einführung einer Solidaritätsabgabe auf **Devisentransaktionen** und die Bekämpfung von **Kapitalflucht und Steueroasen** sowie innovative Finanzierungsinstrumente im Umweltbereich werden von der Leading Group weiterhin diskutiert. Diese prüft auch, wie sie diese Punkte auf die Doha Agenda setzen kann.

Die Diskussion nahm von diesem Themenkomplex im Wesentlichen die beiden Aspekte a) private Kapitalgeber sowie b) Stellenwert der FfD-Konferenz in Doha als Global Governance-Thema auf.

Zu a) Private Kapitalgeber: Viele Länderbeispiele zeigen, dass der Mittelzufluss privaten Kapitals auch nach Afrika zugenommen hat. Bevorzugte Länder sind u.a. Ghana, Kenia, Mozambique, obgleich der Effekt auf die Volkswirtschaften nicht nur positiv ist. Die bisherigen Geberinstitutionen verlieren derweil an Bedeutung. Weltbank und IWF müssten mit einem Rückfluss von rund 75 Mrd. USD (2006) eher als „Nehmer“ denn als Geber kategorisiert werden. In der Debatte um Entwicklungsfinanzierung werde zudem die Möglichkeit, politische Konditionierung über öffentliche Gelder auszuüben, überschätzt, denn Entwicklungs- und Ankerländer lassen sich ihre Staatshaushalte zunehmend auf internationalen Kapitalmärkten über Staatsanleihen refinanzieren.

Ohne Privatkapital – so das Votum der Befürworter – ist jedoch kein Quantensprung in der

Entwicklung zu erreichen. Man müsse sich von der Vorstellung verabschieden, dass Privatkapitalflüsse nur einen „reinen Kapitaltransfer“ bedeuten. Vielmehr fließt bereits heute privates Kapital in *Institution* und *Capacity Building*. **Mischfinanzierung** ist heute Realität: Public Private Partnerships; private Spenden und die Gelder der Gates Foundation, die mit öffentlichen Mitteln gepaart werden, gehören bereits zum entwicklungspolitischen Alltagsgeschäft. Die Erfolgsbilanz ist allerdings durchwachsen.

Die Rückmeldung aus dem AWZ zu dieser Frage machte deutlich, dass eine Notwendigkeit besteht, sich in naher Zukunft verstärkt mit dem Verhältnis zwischen den Akteuren öffentlicher EZ und den NRO einerseits und dem Akteur „Privatwirtschaft“ andererseits auseinanderzusetzen. Denn, die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung festgehaltene „**stärkere Verknüpfung von EZ mit Außenwirtschaftsförderung**“ wird vermehrt als Anspruch an ParlamentarierInnen und EZ-Akteure formuliert. Neben vorliegenden Parteianträgen zur Wirtschaftsförderung hat der Bund deutscher Industrieller (BDI) u.a. den Stopp der Budgethilfe sowie eine politische und wirtschaftliche Absicherung für seine Investitionstätigkeit in EL gefordert. Vor diesem Hintergrund sollten zwei Debattenstränge verfolgt und aus bündnisgrüner Sicht vertieft werden:

Zum einen sollte die kritisch-negative Einstellung des Haushaltsausschusses im Bundestag zur allgemeinen **Budgethilfe** aus dem bisherigen engen Diskussionsfeld herausgeführt werden. Budgethilfe ist voraussetzungsvoll, sie braucht transparente Governance-Standards, gleichsam muss sie als Hebel für politische Konditionalitäten problematisiert werden.

Zum anderen sollte der **Umgang mit öffentlichen (Steuer-)Geldern** diskutiert werden: wenn Unternehmenstätigkeit im Ausland mit öffentlichen Geldern (durch BMZ und/oder AA) abgesichert wird, wo fängt die „Staatskorruption“ an, wo hört die Entwicklungspartnerschaft, die „Arbeitsplätze schafft und damit Lebensunterhalte sichert“, auf? Wann tritt die Gefahr auf, dass Investitionsrisiken auf den öffentlichen Haushalt übertragen werden?

Zu b) Der hohe Stellenwert der Finanzierungsdebatte und der FfD-Konferenz 2008 wurde grundsätzlich in Frage gestellt, denn zum einen gehe der Trend entwicklungspolitischer Debatten von der Finanzierung (Quantität) zur Qualität der EZ. Zum anderen stellt sich angesichts zunehmender Mischfinanzierung und Außenwirtschaftsförderung die Frage, ob sich Bündnis-Grüne EntwicklungspolitikerInnen und nicht-staatliche Akteure nicht eher defensiv aufstellen sollten, anstatt visionäre Debatten zu führen? Im Diskussionsforum wurde diesbezüglich vor eindimensionalem Denken gewarnt. Quantität sollte nicht gegen Qualität ausgespielt werden; vielmehr ist die Auseinandersetzung pro-aktiv und auf beiden Ebenen zu führen. Einmal bewilligte Mittel bleiben nicht automatisch erhalten, sondern werden bei einer Konzentration auf die Qualität der Entwicklungshilfe und EZ auch wieder zurück genommen, so dass wieder fehlende Mittel eingeklagt werden müssen.

Auch die Frage, ob Doha 2008 überhaupt ein Ort für visionäre Debatten sein kann; ein Ort, der Raum für Zukunftsfragen und die globalen Herausforderungen mit besonderer Auswirkung auf den Süden lässt, ist nicht mit einem Ja oder Nein zu beantworten. Vielmehr wird die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha nicht die „big-push-Agenda“ hervorbringen. Gleichwohl kann sie sehr wohl ein internationales Forum für Fragen um neue Geber, innovative Finanzierungsinstrumente und deren Wirkungen sein. Immerhin ist die FfD in Doha 2008 ein Kulminationspunkt am Ende einer ganzen Reihe internationaler und hochrangiger Diskussionsforen, auf denen multilateral gesteuerte Regelwerke, Geberpolitiken und

Governance-Fragen – auch kritisch – überprüft werden.<sup>5</sup>

Für NRO bringt dieses Jahr folgende Aspekte, die prioritär diskutiert werden sollten: Langfristig müssen die paternalistischen Geber-Nehmer-Muster überwunden werden; die Mobilisierung heimischer Ressourcen ist ein zentraler Hebel dafür. Ein weiterer Fokus sollte die Bekämpfung der Kapitalflucht durch Governance und Institution Building sein. Dabei sollte die Nutzung multilateraler Kanäle stärker in den Vordergrund gerückt werden – anders als dies derzeit im Bundestag debattiert wird. Schlussendlich sollten auch die Themen beleuchtet werden, die nicht (oben) auf der internationalen Agenda stehen, wie die Finanzierung globaler öffentlicher Güter und die Finanzierung von Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel.

### **Finanztransfer zur Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel (Financing for Adaptation)<sup>6</sup>**

Der Klimawandel ist bereits in vollem Gange. Selbst intensive Bemühungen der internationalen Klimapolitik werden die vom Menschen verursachten Änderungen des Weltklimas nicht mehr gänzlich aufhalten, sondern lediglich abmildern. Die Länder des Südens sind in wesentlich geringerem Maße als die Industrieländer Verursacher des Klimawandels; sie sind jedoch viel stärker vom Klimawandel betroffen als die Länder des Nordens. An die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der EZ stellt sich deshalb die drängende Frage, wie ambitionierter Klimaschutz sowohl mit effektiver Armutsbekämpfung, als auch mit dem Recht auf Entwicklung verbunden werden kann. In naher Zukunft wird ein gewaltiger Transfer für die Anpassung an den Klimawandel (*adaptation*) zu erwarten sein. Für die Grüne Partei und Stiftung stellt sich mit Blick auf die besonders verwundbaren Länder des Südens die Frage, wie sie sich zu *Financing for adaptation* verhalten wollen.

Eine Definition der „Anpassung an den Klimawandel“ muss zweierlei Perspektiven einschließen: a) die globale klimapolitische Perspektive (eindimensionale Sichtweise) und b) die sozial-ökologische Perspektive (integrierte/ mehrdimensionale Perspektive).

Zu a) **Anpassung an den Klimawandel aus klimapolitischer Perspektive** beschreibt die Maßnahmen, Verhaltensänderungen, Managementpraktiken und politischen Regulierungen, die dazu beitragen, die negativen Auswirkungen des Klimawandels so zu reduzieren, dass die individuellen oder kollektiven Lebensgrundlagen nicht gefährdet sind. In der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) wird Anpassung als zentrale Strategie zur Verringerung von Klimarisiken genannt. Aus dieser Sicht wird Anpassung zu einem Veränderungs- und Modifizierungsprozess, durch den sich ein Organismus oder System an veränderte Umweltbedingungen anpasst (Ökologie). Klimawandel wird zum natürlichen externen Stressor und Betroffenheit oder Verletzlichkeit wird zum Ausdruck von Klimaveränderungen. Anpassungen werden zu einem „technischen“ Prozess, in dem es darum geht, die Folgen des Klimawandels durch in aller Regel infrastrukturelle und technische Maßnahmen zu korrigieren.

Maßnahmen in diesem Sinne sind: Interventionen in den Sektoren Land-, Forstwirtschaft,

---

<sup>5</sup> UNCTAD XII (Accra, 20.-25.4.2008); die erste Sitzung des Development Cooperation Forum der UN (New York, Juni/Juli 2008); das 3. High Level Forum der OECD „Aid effectiveness“ in Accra (2.-4.9.; NGO-Forum: 30.8.-1.9.) sowie die MDG-Konferenz unter Gordon Brown, September).

<sup>6</sup> Inputs von Kristina Dietz/FU Berlin; Imme Scholz/DIE; Sven Harmeling/Germanwatch

Gesundheit, Wasser, Industrie, Tourismus, Energie. Z.B. Ausbau der Bewässerungsinfrastruktur, alternative Landwirtschaft, Förderung eines nachhaltigen Tourismus, Umsiedlung vulnerabler Bevölkerungsgruppen, Bau von Dämmen und Mauern zum Küstenschutz. Governance- und Machtfragen bleiben jedoch ungeklärt: wer zieht welchen Gewinn aus den Maßnahmen und inwieweit können vor allem die betroffenen Bevölkerungsgruppen Einfluss nehmen und mitentscheiden?

Zu b) **Anpassung aus sozial-ökologischer, kontextspezifischer Perspektive** sieht Klimaerwärmung und deren Folgen auch als Potenzierung bereits bestehender Herausforderungen an. Denn arme Menschen im Süden haben schon heute Probleme, aufgrund mangelnder Verfügbarkeit über sauberes Wasser, fehlenden Zugangs zu landwirtschaftlich nutzbaren Anbau- und Weideflächen, prekärer Siedlungsmöglichkeiten sowie mangelnder gesundheitlicher Versorgung ihr Überleben nachhaltig zu sichern. Diese Probleme resultieren jedoch aus ungleichen sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen – nicht allein oder vorrangig aus ökologischen Problemen. D.h., neben den externen Klimafaktoren sind vor allem sozio-ökonomische Faktoren entscheidend, wie Zugang zu Produktionsmitteln oder zu sozialen Sicherungs- und Infrastruktursystemen (Gesundheit, Bildung und Altersversorgung), aber auch die Auswirkungen globaler Wirtschaftspolitiken (markt- und exportorientierte Handels- und Agrarpolitik), die wiederum auf die lokalen (auch ökologischen) Überlebensbedingungen zurückwirken (z.B. durch Erosion, Auslaugen der Böden, Verwüstung). Aus der mehrdimensionalen Perspektive sind also nicht ganze Staaten besonders verwundbar, sondern vielmehr unterschiedliche soziale Gruppen.

Wechselwirkungen wie diese, so wurde in der Diskussion verstärkt, führen zu einem **Kohärenzdruck** innerhalb der Entwicklungspolitik, aber v.a auch zum Kohärenzdruck zwischen den politischen Ressorts. Der Klimawandel verschärft bestehende Konflikte und vergrößert auch die Schere innerhalb eines (betroffenen) Landes zwischen arm und reich. Offen ist, inwiefern die in der Diskussion befindlichen Finanzierungsinstrumente diese Machtungleichgewichte reflektieren.

Vor der Einführung neuer Fonds und Maßnahmen zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels ist ebenfalls zu klären, ob und inwieweit man Klimaanpassungsstrategien sinnvoll von anderen Maßnahmen nachhaltiger Entwicklung abgrenzen kann.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass der globale Klimawandel in der internationalen Debatte zu wenig als entwicklungspolitische Herausforderung gesehen wird und Klimafolgen zu eng mit ökologischen Fragen verknüpft werden. Auch in den Entwicklungsländern herrscht eine gewisse „Kirchturm-Mentalität“ vor, da Klimafolgenfragen grundsätzlich an das Umweltressort verwiesen werden. Doch aus einer armutsorientierten entwicklungspolitischen Perspektive mit Zielvorstellungen von politischer Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit macht diese eindeutige Zuordnung wenig Sinn. Klimaanpassungsstrategien sollten nicht von Maßnahmen nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung getrennt, sondern vielmehr die Wechselwirkungen zwischen beiden in den Blick genommen werden; so wie dies in der Debatte um nachhaltige und angepasste Entwicklung (*adaptive development*) zu Fragen der *livelihood* und Diversifizierung von Wirtschaftsformen bereits geschieht. Für die bisherigen Finanzierungsinstrumente stellt sich die Frage, ob diese überhaupt eine notwendige kontextspezifische, armutsorientierte Politik fördern können?

## Financing for Adaptation konkret: Wie viel, woher, wohin und wer soll zahlen?

Anpassungskosten entstehen auf unterschiedlichen Ebenen, auf der Makroebene in der ODA und auf lokaler Ebene; sie entstehen in verschiedenen Bereichen, als neue Investitionen, die aufgrund des Klimawandels notwendig sind, ebenso wie für die Stabilisierung von Ökosystemen, insbesondere dem Waldschutz. Auf diesen Kategorien<sup>7</sup> beruhen die neueren veröffentlichten Bedarfsschätzungen für die Entwicklungsländer, die derzeit bei einer durchschnittlichen Größenordnung von rund 50 Mrd. US-Dollar jährlich liegen; das entspricht dem aktuellen ODA-Aufkommen.<sup>8</sup>

In der Diskussion um die Finanzierungsquellen des zusätzlichen Geldes werden im Wesentlichen vier Fonds bzw. Ressourcen diskutiert:

1) Investitionen durch „Mainstreaming“ von Adaptation in der offiziellen bilateralen EZ (ca. 100 Mio. USD); 2) diverse Fonds der Klimarahmenkonvention (durch freiwillige Beiträge der Industrieländer, in der Regel ODA); 3) „Strategic Priority for Adaptation“ der Global Environmental Facility (GEF) mit rund 50 Mio. USD in drei Jahren sowie 4) der Adaptation-Fonds, der durch eine Zwei-Prozent-Abgabe auf Emissions-Zertifikate (CDM) gespeist werden soll (160-950 Mio. USD im Jahr 2012). Insgesamt belaufen sich die gegenwärtig in den klimapolitischen Finanztöpfen vorhandenen Mittel zur Anpassungsförderung auf insgesamt rund 200 Mio. US-Dollar.

Die bestehenden Instrumente reichen also bei Weitem nicht aus, den steigenden Bedarf zu decken; es be- und entsteht eine signifikante Kluft in der Anpassungsfinanzierung.

In der Frage, ob es sich um **zusätzliche freiwillige Gelder oder um Kompensationen handeln** soll, wird zunächst auf die im Kyoto-Protokoll festgehaltene und im Bali Action Plan erneuerte Verpflichtung der Industrieländer hingewiesen, „new and additional financial resources“ zur Unterstützung der Entwicklungsländer bereitzustellen. Ungeklärt ist jedoch, was „zusätzlich“ bedeutet. Sind finanzielle Ressourcen a) zusätzlich zu existierenden Ausgaben für Adaptation oder b) zusätzlich zu existierenden Ausgaben für ODA oder c) zusätzlich zur 0,7% der ODA-Verpflichtung gemeint?

Auch wenn hierzu im Bundestag keine Debatte geführt wurde, gibt es einen Konsens dahingehend, dass alle Klimafolgenausgaben als ODA angerechnet werden sollten, solange die 0,7%-Quote noch nicht erfüllt ist. NRO fordern überwiegend, dass Financing for Adaptation **zusätzlich zum 0,7%-Ziel** aufgebracht wird, da die ODA dringend für unabhängig vom Klimawandel existierende Probleme gebraucht wird. Zudem kritisieren sie, dass Anpassungsfinanzierung keine *Hilfe*, sondern Kompensation für durch Verursacher zugefügte Schäden ist. Eine Erhöhung des 0,7%-Ziel oder die Nicht-Anrechnung der Anpassungsfinanzierung als ODA wären praktische Konsequenzen aus dieser Position.

---

<sup>7</sup> Insgesamt erfolgt die Bedarfsschätzung auf der Grundlage von sechs Kategorien: 1) auf Makroebene in der ODA, 2) über „climate-proofing“ existierender Infrastruktur, 3) als neue Investitionen, die aufgrund des Klimawandels notwendig sind, 4) auf lokaler Ebene (*community based adaptation*, Capacity Building durch NRO), 5) als Anpassung der Armutsbekämpfung an den Klimawandel sowie 6) für die Stabilisierung von Ökosystemen, insbesondere dem Waldschutz.

<sup>8</sup> Der Weltbank zufolge sind 2006 allein für 1) die Anpassungskosten auf Makroebene der ODA 9-40 Mrd. USD entstanden. Demgegenüber sah Oxfam für 2007 Anpassungskosten in den Kategorien 1-4 in Höhe von mindestens 50 Mrd. USD entstehen, während UNDP im Weltentwicklungsbericht 2007 von über 86 Mrd. USD Bedarf in 2015 ausgeht; darin wären jedoch auch 5) Anpassungskosten für Armutsbekämpfung durch Klimawandel eingeschlossen.

Ein Problem ist dabei, dass die Anpassung in Entwicklungsaktivitäten integriert ablaufen soll („adaptive development“), die Kosten dafür aber nur mit großem Aufwand oder gar nicht von Entwicklungsarbeit zu trennen sind. Fraglich ist also, ob zusätzliche Mittel politisch realistisch sind, solange das 0,7%-Ziel nicht erreicht ist? Und: müssen nicht mehr Gelder für Adaptation als für eigentliche EZ durch neue Instrumente gefordert werden? NRO wie Germanwatch sehen deshalb den Kyoto-Plus-Prozess und seine internationalen Foren gefordert, sich diesem Problem zu stellen und über die Forderung nach freiwilligen Zahlungen hinaus zu gehen. Verpflichtende Ziele müssen ebenso diskutiert werden wie Indikatoren für Zahlungen der Industrieländer und Sanktionsmechanismen.

Auch die Fragen, durch wen das Geld verteilt und wie es verausgabt werden soll, ziehen weitere offene Fragen nach sich.

Als zentrale Institution, die Verteilungsschlüssel festlegt, bietet sich der laut Kyoto-Protokoll eingerichtete **Adaptation Fund** an. Seine Entscheidungsstruktur weicht von den gängigen Geber-Nehmer-Staaten-Beziehungen ab, die Entwicklungs- und Schwellenländer haben insgesamt eine Mehrheit in dem 16köpfigen Entscheidungsgremium. Viele Industrieländer hingegen zeigen sich in der Unterstützung des globalen Fonds zurückhaltend; sie bevorzugen in der Regel die Kanäle ihrer bilateralen EZ.

Mit Blick auf die regionalen Zuwendungen wäre es denkbar, dass die EU zukünftig Afrika eine spezielle Aufmerksamkeit widmet so wie Australien den pazifischen Inselstaaten mehr Unterstützung zusprechen wird.

Aus Sicht der NRO sollten besonders Betroffene im Vordergrund stehen. Auf Länderebene sind dies LDCs und die kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States), die insbesondere wegen des Meeresspiegelanstiegs in ihrer Existenz bedroht sind, sowie afrikanische Länder, die mit dem Rückgang von Niederschlägen zu kämpfen haben. Verletzlich sind jedoch nicht nur Ländergruppen, sondern auch ärmsten Bevölkerungsgruppen eines Landes, die häufig in klimatischen Hochrisikogebieten leben. Diese müssen auch durch Armutsbekämpfung in die Strategie eingebunden werden (*scaling-up community based adaptation*). Allerdings ist noch unklar, wie dieses in einem Post-Kyoto-Abkommen verankert werden kann, und auch, inwieweit die Regierungen der Nationalstaaten dies zulassen. Als viel versprechender Ansatzpunkt wurden die „**Nationalen Aktionsprogramme der Anpassung**“ (National Action Programmes for Adaptation; NAPAs) eingeführt, die von bislang 26 Ländern mit Unterstützung der UN-Klimakonvention erarbeitet werden und kurzfristig die prioritären Anpassungsbedürfnisse und –projekte identifizieren sollen. Ähnlich den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) sollen auch NAPAs partizipativ sein, was jedoch eher dem Leitbild als der Realität entspricht. In der Diskussion wurde zudem die Mehrfachbelastung der Partnerländer problematisiert, die durch eine Proliferation von parallel zu erledigenden Berichtspflichten und Aufgabenplänen entsteht (MDG-Umsetzungsberichte, PRSPs, Biodiversitätspläne usw.). Nicht zuletzt aus diesem Grund ist ein umfassendes **Mainstreaming der Anpassungsmaßnahmen in alle EZ-Vorhaben** und in nationale Entwicklungspläne sinnvoll. Denn Klimawandel muss als übergreifende Herausforderung begriffen werden, der die Wirksamkeit jeder Maßnahme in Frage stellen kann.

In Hinblick auf die staatlichen Institutionen Deutschlands wurde abschließend zur Frage einer sinnvollen, **effektiven Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Politikressorts** referiert: Klimawandel war bislang als klassisches Querschnittsthema sowohl im BMZ als auch im BMU verankert. Sie stehen auch bei der folgenden Betrachtung im Vordergrund. Da der Klimawandel jedoch einen neuen Entwicklungsparameter darstellt, sollten zukünftig auch andere Ressorts in die Debatte und das geforderte „Mainstreaming“ einbezogen werden. Das Bundeswirtschaftsministerium, beispielsweise, agiert eher als „negativer Akteur“, da es sich in bi- und multilateralen Verhandlungen (z.B. mit der WTO) durchaus für Ziele einsetzt, die einer Anpassung zuwider laufen. Das Bundesforschungsministerium fördert vor allem die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschaft; hingegen sind der Klimawandel und dessen Folgen in den EL nicht auf dessen Agenda.

Das **BMZ** behandelt bislang vor allem *mitigation* als Mainstreaming-Thema, nicht jedoch *adaptation*. So gehen auch 90% der Mittel in die Abmilderung der Auswirkungen; nur ein kleiner Teil fließt in Maßnahmen zur Anpassung. Dieses quantitative Ungleichgewicht sollte dringend verändert werden. Inhaltlich ist problematisch, dass Anpassung an den Klimawandel vornehmlich als technische Herausforderung und weniger als komplexes soziales Problem wahrgenommen wird. Zudem wird die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs unterschätzt, da fälschlicherweise angenommen wird, Klimafolgen seien erst in 20, 30 Jahren relevant.

Doch die Klimaproblematik wirft grundsätzliche Fragen an Entwicklungsstrategien und Konzepte auf. *Sustainable Development*-Ansätze wurden in den vergangenen Jahren auch im BMZ vernachlässigt. Es wird nicht hinterfragt, welche Entwicklungsstrategien dem Anpassungsziel zuwider laufen und eigentlich reformiert oder gestoppt werden müssten, wie z.B. Investitionen in export- und marktorientierte ländliche Entwicklung. Die Wege der neuen Geberländer wie China und Indien, die mit nachholender Entwicklung die extreme Armut im Land erfolgreich reduziert haben, werfen für alle Ressorts alte Grundsatzfragen auf, welche Art von Entwicklung gewünscht, welche sinnvoll ist. Wie können auf der Ebene bilateraler Verhandlungen Klimafragen z.B. bei afrikanischen Partnerländern eingebracht werden, die das „Recht auf moderne Entwicklung“ für sich reklamieren? Wie kann die notwendige Anpassungsdebatte in der UN-Politik gestärkt werden?

Vor dem Hintergrund der starken und starren Eigenständigkeit der Ressorts, für deren Aufrechterhaltung auch Ineffizienz und mangelnde Kohärenz in Kauf genommen werden, erscheint angesichts der Dringlichkeit der Klimafolgenanpassung eine bessere Zusammenarbeit höchst notwendig. Zumindest die umwelt- und entwicklungspolitisch federführenden Ressorts, BMZ und BMU, sollten sich gemeinsam mit dem BMWF auf strategische Ansatzpunkte einigen und darin koordinieren. Bislang besteht nicht einmal auf Arbeitsebene ein Austausch. In der Frage der Zuweisung von finanziellen Mitteln wurden die Eigenmittel des BMU für Klimaanpassungsmaßnahmen in EL für gerechtfertigt angesehen. Gleichwohl sollte diesbezüglich keine Fragmentierung befördert werden.

Ebenso wie auf der nationalen Ebene war die Frage, ob Anpassungsmaßnahmen auf die ODA angerechnet werden sollten, auch in diesem Forum umstritten. Auch wenn es politisch berechtigt ist, Financing for Adaptation als zusätzliches Geld zu fordern, steht zu befürchten, dass keine Maßnahmen durchgeführt werden, sollte sie nicht ODA-anrechnungsfähig sein. Das wiederum wirkt einem Mainstreaming entgegen.

In der Diskussion wurde zunächst darauf hingewiesen, dass sich der Klimawandel bereits lokal und regional verheerend auswirkt, was bislang von der internationalen Gemeinschaft in viel zu geringem Maße wahr- und Ernst genommen wurde. **Kriegerische Konflikte** verschärfen die Klimaproblematik und die Auswirkungen auf einzelne Länder, wie das Beispiel Somalia zeigt. Zudem bestehe ein Zusammenhang zwischen Vulnerabilität eines Landes und der Problematik einer wachsenden Bevölkerung (Bsp. Osttimor). Offen blieb jedoch, wie sich die deutsche EZ auf die Problematik der Klimafolgenanpassung einstellt.

Getragen wurde die Abschlussdebatte jedoch von zweierlei grundlegenden kritischen Fragen: a) Verdeckt die Debatte um Anpassung die Ursachen des Klimaproblems? und b) Wie sinnvoll und realistisch sind neue Finanzierungsinstrumente?

Zu a) Die Ursache des Klimaproblems ist die **Krise des fossilen Energiesystems**. Die internationale EZ investiert jedoch weiterhin in diese Verursacherpolitik, anstatt den elementar bedeutsamen Aufbau eines globalen post-fossilen Energiesystems und die Bereitstellung von Alternativen zu Ölimporten zu fördern. Doch die Debatte um Adaptation ist sinnlos, solange der Großteil der EZ-Gelder in die Verschärfung des Problems fließt.<sup>9</sup> Demgegenüber wird am Beispiel des BMZ deutlich, dass programmatische „Ursachenbekämpfung“ nicht ausreicht. Es konzentriert sich in seinem Umweltprogramm zwar auf erneuerbare Energien, hält Anpassung jedoch für ein kleineres Alltagsgeschäft, das nebenbei läuft. Es brauche jedoch vielmehr eine Entwicklungsstrategie, die Anpassung an den Klimawandel einschließt, da dies bereits heute erforderlich ist.

In diesem Zusammenhang wurde die Revitalisierung der Pro-AKW-Bewegung, die Atomkraft als sauber(st)e Technologie hinstellt, als weitere Herausforderung in der europäischen und internationalen Debatte benannt.

Zu b) Grundsätzlich muss geprüft werden, wie langwierig und wirkungsvoll die Schaffung und Durchsetzung neuer Fonds und Finanzinstrumente zur Bewältigung der Klimafolgen sind. **Führen neue Einrichtungen tatsächlich zu neuem Geld** oder schaffen sie nur „Renten“ für die Industrieländer und bedienen – wie möglicherweise auch die Emissionszertifikate – die Eigeninteressen auch von Unternehmen? Braucht es nicht vielmehr neue internationale Besteuerungs- anstelle gefährlicher Kreditmodelle? Internationale Abgaben auf die Nutzung des Weltraums, des Luftraums und der Weltmeere sind unbequeme Forderungen und kommen auch in der Anpassungsdebatte zu kurz. Wie groß ist der politische Wille der Geber- und Industrieländer überhaupt, grundlegend etwas zu ändern und wesentlich mehr Geld zur Verfügung zu stellen?

Demgegenüber werden die positiven Impulse für das Global Governance-System begrüßt, die z.B. vom Adaptation Fund ausgehen (können). Trotz ihrer geringen Reduktionspotentiale bringen die Abgaben auf den Clean Development Mechanism (CDM) frisches Geld, und durch Emissionshandel wird eine wirkungsvolle Verknappung geschaffen.

Der Klimawandel, der Ausstieg aus dem fossilen Energiesystem und Umstieg auf erneuerbare Energien sind Themen mit hoher Dringlichkeit. Das Fachgespräch hat den großen Bedarf an einer Vertiefung der Anpassungsdiskussion deutlich gemacht, die unter Vorzeichen sozialer Ungleichheit geführt werden muss. Zukünftige Entwicklungsstrategien müssen daran gemessen werden, inwieweit sie die Vulnerabilität betroffener Länder und

---

<sup>9</sup> „Die Weltbankgruppe hat ihre Projektausgaben im fossilen Energiebereich im Geschäftsjahr 2006 um 93% zum Vorjahr auf 869 Mio. US-Dollar gesteigert. Für 2007 lagen die Neuzusagen bei ca. 600 Mio. USD“ (Brunnengräber/ Dietz, in: Informationsbrief W+E, Januar 2008, S. 1f.).

Menschen berücksichtigen. Dabei wurde bereits deutlich, dass Verletzlichkeit nicht nur als klassisches Nord-Süd-Problem, sondern als sozio-ökonomisches Ungleichgewicht aller Gesellschaften erfasst werden muss.

Um die Debatte voranzubringen, ist eine stärkere Vernetzung von der Entwicklungs- und der Umweltagenda nötig; diese strategische „Verschwisterung“ gilt aber ebenso für die deutschen NRO, das Parlament und den AWZ sowie die Ressorts. Die Wissens- und Abstimmungskluft, die auf allen Ebenen zwischen den Entwicklungs- und UmweltakteurInnen deutlich wird, ist letztendlich dem Ziel, den Ursachen und Folgen des Klimawandels global zu begegnen, nicht zuträglich.

Berlin, Februar 08

Birte Rodenberg