

Internationale Adaptationspolitik

Vom Bottom-up in der Theorie zum Top-down in der Praxis

Bei den internationalen Verhandlungen spielt neben Klimaschutz zunehmend auch die Anpassung an unvermeidlich gewordene Klimaveränderungen eine wichtige Rolle. Zentrale Themen sind hierbei die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen und Institutionen zur Umsetzung von Adaptationspolitik.

Von Rebecca Stecker und Klaus Eisenack

Auf internationaler Ebene geben die Vereinbarungen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) den institutionellen Rahmen für Klimaschutz- und Adaptationspolitik vor. Formell wurde bereits in der 1994 in Kraft getretenen Klimarahmenkonvention in Art. 4.1 (b) festgelegt, dass die Unterzeichnerstaaten Maßnahmen zur „Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen“ erarbeiten und umsetzen sollen. De facto dauerte es aber einige Jahre bis das Thema, abgesehen von kleineren Vorstößen in den Vorverhandlungen zum Kyoto-Protokoll, an Aufmerksamkeit gewann.

Als ein Meilenstein in der Entwicklung des Themas gilt der dritte Sachstandsbericht des Weltklimarats IPCC aus dem Jahr 2001, der die Notwendigkeit von Anpassung, mit einer zentralen Aussage zu den heute schon bemerkbaren Auswirkungen der Klimaveränderungen verdeutlichte. Die Veröffentlichung des vierten Sachstandsberichts des IPCC im Vorfeld der Vertragsstaatenkonferenz in Bali im Jahr 2007 brachte das Thema Adaptation noch einmal deutlich voran, legt der veröffentlichte „Bali Action Plan“ doch fest, dass Adaptation explizit in einem Post-Kyoto Abkommen ab 2012 eingebracht werden soll.

Top-down versus Bottom-up

Aus theoretischer Sicht verblüfft es zunächst, dass Adaptation international verhandelt wird. Während es sich beim Klimaschutz um ein Paradebeispiel für ein globales öffentliches Gut handelt, ist dies für Adaptation äußerst fraglich. Während die Kosten des Klimaschutzes bei denjenigen Akteuren anfallen, die ihn betreiben, kann von den Vorteilen eines stabilisierten Klimas niemand ausgeschlossen werden. Diese Problemstruktur führt bekanntermaßen zum Trittbrettfahrerproblem. Daher ist es plausibel, dass international über den Umfang und die Verteilung der Kosten des Klimaschutzes gestritten wird. Bei der Adaptation liegen die Verhältnisse dagegen grundsätz-

lich einfacher. Auch hier werden die Kosten von einzelnen getragen, doch die Vorteile, das heißt der Schutz vor Klimafolgen, kommt in der Regel nur denjenigen zugute, die die Adaptation betreiben. Es ist daher anzunehmen, dass jeder Staat versucht, sich möglichst gut auf die jeweils erwarteten Klimaveränderungen einzustellen. Aus diesem Grund wird Adaptation von vielen Autoren als ein Prozess verstanden, der Bottom-up vonstatten gehen muss, wohingegen Klimaschutz eines globalen Top-down-Prozesses zur internationalen Koordinierung bedarf (Eisenack 2010).

Die institutionelle Umsetzung von Adaptation läuft innerhalb der Klimarahmenkonvention dennoch als ein Top-down-Prozess ab. So müssen die verschiedenen Länder regelmäßig in sogenannten National Communications (NC) Berichte über den Fortschritt der Implementierung der Klimarahmenkonvention abgeben. Entwicklungsländer berichten in „National Adaptation Programmes of Action“ (NAPA) über ihre Erfordernisse und Maßnahmen der Anpassung.

Die Berichterstattung über Adaptationspolitik verhält sich in den NCs ähnlich wie die Thematisierung in den Verhandlungsrunden insgesamt. In den ersten drei NCs dominierten Klimaschutzaspekte und in zahlreichen Berichten der Annex-I-Länder nahmen Adaptationsziele weniger als ein Fünftel der Berichte ein (Gagnon-Lebrun/Agrawala 2007). Dies ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass Ziele und Erfolge von Adaptation ungleich schwieriger zu bewerten und zu messen sind. Emissionsreduktionsziele lassen sich öffentlichkeitswirksam in Zahlen ausdrücken, konkrete Anpassungsmaßnahmen sind eher schwierig zu bewerten und international zu vergleichen.

Finanzierung der Anpassung

Dennoch ist insbesondere die Finanzierung von Adaptation ein zentrales internationales Thema geworden, von dem viele Beobachter das Zustandekommen eines möglichen Kyoto-Nachfolgeabkommens abhängig machen. Dem Volumen nach handelt es sich dabei nicht um eine Kleinigkeit. Obwohl die Unsicherheiten beträchtlich sind, erwartet beispielsweise die Weltbank allein für Adaptation in den Entwicklungsländern einen Finanzierungsbedarf von bis zu 40 Milliarden US-Dollar jährlich (Flam/Skaereth 2009). Im Stern Report wurde über schlagen, dass die Adaptation von Infrastruktur in den OECD-Ländern 15 bis 150 Milliarden US-Dollar jährlich benötigen könnte. Bei den Verhandlungen in Cancún verdichteten sich die Überlegungen zur Etablierung eines „Green Climate Fund“, der, so wurde in den offiziellen Beschlüssen zur Kenntnis genom-

men, den Entwicklungsländern bis zu 100 Milliarden US-Dollar jährlich zur Verfügung stellen soll. Dies ist insofern indikativ für die internationalen Verhandlungen zur Adaptation, als dort schwerpunktmäßig die Unterstützung der Länder des Südens thematisiert wird.

Zur internationalen Adaptationsfinanzierung gibt es inzwischen eine Reihe von Kanälen, die überwiegend mit freiwilligen Zahlungen bestritten, und projektbasiert durch die Global Environmental Facility (GEF) verwaltet werden. Dagegen hat der sogenannte „Adaptation Levy“ einen verbindlichen Charakter. Seit 2009 wird diese Steuer von zwei Prozent auf Emissionszertifikate (CERs) erhoben, die im Rahmen des Mechanismus für Saubere Entwicklung (CDM) in Entwicklungsländern generiert werden. Die Erlöse aus dem Verkauf dieser Zertifikate, rund 130 Millionen US-Dollar bis Oktober 2010, fließen dem Adaptation Fund zu, der sie nach einem noch nicht abschließend festgelegten Verfahren für Adaptationsprojekte in Entwicklungsländern verausgaben kann. Dieser Mechanismus liefert jedoch bei Weitem nicht das angestrebte Volumen und hat negative Anreizwirkungen für den Klimaschutz (Eisenack 2011). Daher werden für die Zukunft verschiedene Alternativen diskutiert, etwa eine internationale Flugverkehrsabgabe oder die Versteigerung von Emissionsrechten (UN 2010).

Doch warum wird die internationale Gemeinschaft auf diesem Gebiet überhaupt aktiv? Verschiedene Gründe für dieses Top-down-Schema werden angeführt, über weitere lässt sich spekulieren. Die meistgenannte Trias umfasst erstens, die Verursachung des Klimawandels durch die Länder des Nordens, zweitens die vermutlich stärkere Betroffenheit des Südens, und drittens deren geringere Adaptationsfähigkeit, beispielsweise aufgrund beschränkter Budgets. Abgezielt wird hier also weniger auf ein globales Koordinationsproblem, sondern auf ein Solidaritätsgebot und gegebenenfalls sogar auf ein Verschulden. Um jedoch der Haftungsfrage aus dem Weg zu gehen, ist es für die OECD-Länder stattdessen attraktiv, den Entwicklungsländern Anreize zu bieten, einem internationalen Klimaschutzabkommen beizutreten. Dies kann in der Form von Seitenzahlungen erfolgen, die jedoch einer geeigneten Rahmung bedürfen, zum Beispiel als Adaptationsfinanzierung.

Politikintegration auch bei Adaptation

Die Ausgestaltung von Adaptationspolitik folgt in den OECD-Ländern selbst überwiegend einer Kombination aus Top-down-Schema mit integrativen Ansätzen. Es lassen sich hierbei vier Charakteristika herausarbeiten, die sich in ähnlicher Form auch in bekannten Politikintegrationsdebatten, wie beispielsweise der Umweltpolitikintegration, wiederfinden. Diese Charakteristika sind horizontale Integration, vertikale Integration, insbesondere in Staaten mit einem ausgeprägten föderalen System, eine Zusammenarbeit zwischen der horizontalen und vertikalen Ebene sowie die Integration von Anspruchsgruppen. In der Europäischen Union gibt es bereits vergleichende Studien über den Umfang und die Unterschiede der Integration von Adaptations-

politik (Swart et. al. 2009). Umfangreichere, über diese Region hinausgehende Studien stehen aber noch aus. Adaptation an den Klimawandel ist immer noch ein eher neues Thema auf der Agenda.

Literatur

- Eisenack, K.: Adaptation financing as part of a global climate agreement: is the adaptation levy appropriate? Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere V - 334 - 11, Universität Oldenburg 2011.
- Eisenack, K.: Die ökonomische Rahmung der Adaptation an den Klimawandel. In: Voss, M. (Hrsg.): Der Klimawandel: Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden 2010, S. 155-170.
- Flam, K. H. / Skaereth, J. B.: Does adequate financing exist for adaptation in developing countries? In: Climate Policy 9, 1/2009, S. 109-114.
- Gagnon-Lebrun, F. / Agrawala, S.: Implementing adaptation in developed countries: analysis of progress and trends. In: Climate Policy 7, 5/2007, S. 392-408.
- Swart, R.J. / Biesbroek, G.R. / Binnerup, S. / Carter, T.R. / Cowan, C. / Heinrichs, T. / Loquen, S. / Mela, H. / Morecroft, M.D. / Reese, M. / Rey, D.: Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies. PEER-Report No 1. Helsinki 2009.
- UN (United Nations): Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing. New York 2010.

AUTOREN + KONTAKT

Rebecca Stecker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Chamäleon am Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.



Dr. Klaus Eisenack ist Juniorprofessor für Umwelt- und Entwicklungsökonomie an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und Leiter der Forschungsgruppe Chamäleon.



Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Umwelt- und Entwicklungsökonomie, Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, 26211 Oldenburg.

Tel.: +49 441 798 4512, +49 441 798 4104,

Fax: +49 441 798 4116,

E-Mail: rebecca.stecker@uni-oldenburg.de,

klaus.eisenack@uni-oldenburg.de,

Internet: www.envdev.uni-oldenburg.de

Lizenzhinweis

Die Beiträge in *Ökologisches* Wirtschaften werden unter der Creative-Commons-Lizenz "CC 4.0 Attribution Non-Commercial No Derivatives" veröffentlicht. Im Rahmen dieser Lizenz muss der Autor/Urheber stets genannt werden, das Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert und außerdem nicht kommerziell genutzt werden.

Die digitale Version des Artikels bleibt für zwei Jahre Abonnent/innen vorbehalten und ist danach im Open Access verfügbar.