



adelphi



Good Financial Governance in der Klimaschutzfinanzierung

Stand und Perspektiven

Endbericht

Dennis Tänzler
Stephan Wolters

Im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
(GIZ)

ENDBERICHT

Good Financial Governance in der Klimaschutzfinanzierung

Stand und Perspektiven

Im Auftrag von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Zitervorschlag:

Dennis Tänzler, Stephan Wolters 2012: Good Financial Governance in der Klimaschutzfinanzierung. Stand und Perspektiven. Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Berlin: adelphi.

Impressum

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Projektbetreuung:

Rutha Abraha

Fach- und Methodenbereich

Sektorprogramm Öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform und Transparenzinitiativen

Abteilung 42 Governance und Menschenrechte

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Postfach 5180

65726 Eschborn

Abbildungen: Titel getty images

Stand: 13.3.2012

© 2012 adelphi



adelphi ist eine der führenden Institutionen für Politikanalyse und Strategieberatung. Wir sind Ideengeber und Dienstleister für Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu globalen umwelt- und entwicklungspolitischen Herausforderungen. Unsere Projekte tragen zur Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen bei und fördern nachhaltiges Wirtschaften. Zu unseren Auftraggebern zählen internationale Organisationen, Regierungen, öffentliche Einrichtungen, Unternehmen und Verbände.

Wir verknüpfen wissenschaftliche und technische Expertise mit analytischer und strategischer Kompetenz, Anwendungsorientierung und konstruktiver Problemlösung. Unser integrativer Ansatz verbindet Forschung, Beratung und Dialog in sechs Themenfeldern. Internationale und interdisziplinäre Projektteams gestalten weltweit in unterschiedlichen Kulturen und Sprachen eine gemeinsame Zukunft.

In zehn Jahren hat adelphi über 400 Projekte für 100 Auftraggeber konzipiert und umgesetzt und wichtige umwelt- und entwicklungspolitische Vorhaben fachlich und strategisch begleitet. Nachhaltigkeit ist Grundlage und Leitmotiv unseres Handelns nach außen und innen. Deshalb haben wir ein validiertes Umweltmanagementsystem eingeführt und stellen sämtliche Aktivitäten klimaneutral.

adelphi
Caspar-Theyss-Strasse 14a
14193 Berlin
T +49 (0)30-89 000 68-0
F +49 (0)30-89 000 68-10
office@adelphi.de
www.adelphi.de

Dennis Tänzler

Head Klima- & Energiepolitik

Dennis Tänzler ist als Head Climate & Energy Policies bei adelphi tätig. Schwerpunkte seiner Arbeit bilden die Bereiche „Klima und Energie“ sowie „Entwicklung und Sicherheit“.

taenzler@adelphi.de

Stephan Wolters

Junior Projektmanager

Stephan Wolters ist als Junior Projektmanager bei adelphi tätig. Er arbeitet zu Vorhaben in der Klimapolitik und der Entwicklungszusammenarbeit.

wolters@adelphi.de

Executive Summary

Die internationale Gemeinschaft hat sich auf umfangreiche Finanzierungszusagen für den Klimaschutz geeinigt. So sollen ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den neu einzurichtenden Green Climate Fund bereitgestellt werden. Bereits heute werden für Bereiche wie die Minderung von Treibhausgasen (THG), Anpassung an den Klimawandel oder den Erhalt von Wäldern deutlich mehr Gelder bereit gestellt als noch vor wenigen Jahren – zwischen 2012 und 2015 sollen es 30 Milliarden US-Dollar sein. Diese Finanzströme stellen auch die nationalen Haushalte vor neue Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus entwicklungspolitischer Sicht die Frage, in welcher Weise in Ländern, die oft nur über unzureichende Kapazitäten der Financial Governance verfügen, diese Mittel verwaltet und umgesetzt werden.

Während die internationale Klimaschutzdiskussion bislang überwiegend die Herausforderung der institutionellen Verankerung von Mittelzugang und -verwendung in den Fokus nimmt, stellt sich mithin zunehmend auch die Frage, in welcher Weise die nationalen Haushalte in der Lage sind, diese in verantwortlicher und effizienter Weise zu nutzen und den Mittelfluss in Klimaschutzprogramme und –projekte sicherzustellen. Nicht nur die „klassischen“ nationalen klimarelevanten Institutionen wie Umweltressorts sind hier gefordert, sondern auch die Finanzministerien bzw. Rechnungshöfe, die sich mit diesen auch in den Größenordnungen zunehmend relevanten Entwicklungen befassen müssen.

Diese Herausforderungen bilden den Rahmen für die vorliegende von adelphi im Auftrag des Sektorprogramms Öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform und Transparenzinitiativen (Abteilung 42 Governance und Menschenrechte) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit erstellte Kurzstudie. Sie diskutiert mögliche Anknüpfungspunkte von Good Financial Governance in der Klimaschutzfinanzierung und sucht inhaltlich-konzeptionell darzulegen, welche Herausforderungen sich hierdurch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ergeben. Für den Aufbau wirksamer Fondsverwaltungsstrukturen im Bereich Klimaschutz stellen sich drei zentrale Aufgabenbereiche, nämlich

- 1) effektive Governance-Strukturen für den Bereich der Klimafinanzierung zu etablieren,
- 2) fundierte Standards treuhänderischen Managements sicherzustellen und
- 3) die Etablierung eines effektiven Überprüfungs-systems - z.B. im Rahmen des in der gegenwärtigen Klimadiskussion zentralen Monitoring, Reporting and Verification (MRV) - zu unterstützen.

Eine Betrachtung ausgewählter Entwicklungen bei der Einrichtung nationaler Klimaschutzfonds sowie des nationalen Zugangs zu Mitteln internationaler Klimaschutzfonds (mit einem Fokus auf Bangladesch und Indonesien) verdeutlicht, dass sich der Aufbau der Strukturen nur langsam entwickelt, mithin Erfahrungen auch im Bereich nationaler Treuhänderschaft und die Ausweisung einer entsprechenden Kontrollfunktion durch Finanzbehörden oder Rechnungshöfe noch kaum vorliegen. Gleichzeitig lässt sich ein Trend ausmachen, dass komplementär – zum Teil auch in Konkurrenz – zu Aktivitäten multilateraler Treuhänderschaft nationale Ansätze entwickelt werden. Mit der Einführung von MRV-Systemen und der Klärung der Zuständigkeit für externe Rechnungs-kontrolle bietet sich hier ein Einstiegspunkt an, um eine systematische Stärkung von GFG zu befördern.

Die vereinbarte Direktzugangs-Option beim Adaptation Fund als Bestandteil des internationalen Klimaregimes bietet grundsätzlich einen viel versprechenden Ausgangspunkt für eine solche Unterstützung des Kapazitätsaufbaus von GFG in nationalen Kontexten, da neben der Teilhabe der Länder auch ein Fokus auf die Bedeutung von Standards nationaler Treuhänderschaft gerichtet wird. Weil die Voraussetzungen für die Akkreditierung bislang

oft nicht gegeben sind, wird die Durchführung weiterhin primär über multilaterale Institutionen abgewickelt. Defizite in Financial Governance sind also ein zentrales Hindernis auf dem Weg hin zu einer eigenverantwortlichen Projektumsetzung. Diese bislang identifizierten Hürden z. B. bei Akkreditierungsbestimmungen legen nahe, dass teilweise eine Anpassung der Prozesse vonnöten sein dürfte, z:B. in dem Verfahren zunächst vereinfacht und entsprechende Institutionen wie Nationale Durchführungsinstitutionen im Anpassungsbereich gezielt unterstützt werden.

Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit systematisch beim Aufbau von Kapazitäten unterstützen, wobei als Optionen grundsätzlich eine Stärkung zentraler Kompetenzen in der Klimafinanzierung bei Finanzministerien als auch in Kernressorts (Umwelt, Energie, Infrastruktur, Landwirtschaft, Forst) möglich sind. Es gilt, eine schnelle Umsetzbarkeit des erforderlichen Kapazitätsaufbaus mit Anforderungen an Rechenschaftspflicht, Transparenz und partizipativen Entscheidungsmechanismen in Einklang zu bringen. Die Entscheidung, ob hier bei den Finanzministerien oder einzelnen Kernministerien angesetzt wird, ist zum einen eine strategische, soweit es die Partnerstrukturen in der bilateralen Zusammenarbeit angeht, zum anderen abhängig von der Rolle, die klimarelevante Ressorts wie Umweltministerien bislang und absehbar zukünftig einnehmen werden oder können.

Eine wesentliche Rolle wird hierbei die Förderung der Möglichkeiten spielen, Klimamittel spezifisch in den Haushalten auszuweisen. Neben den bislang erlangten Erfahrungen mit den Rio-Markern entwickelt sich gerade mit dem durch UNDP unterstützten Ansatz eines Climate Public Expenditure and Institutional Review ein Ansatz, der als Ausgangspunkt für weitere konzeptionelle Überlegungen dienen kann, gerade weil in der Anwendung eine Reihe von Barrieren deutlich werden.

Die Einbeziehung von Eigenbeiträgen seitens der Partnerländer erhöht dabei die Komplexität der institutionellen Ausgestaltung, weil für die Einnahmenseite Optionen wie eine ökologische Steuerreform vielfach noch am Anfang stehen. Auch hier können Reformprogramme zu Financial Governance einen bedeutenden Einstiegspunkt bilden, um eine Querschnittsaufgabe bzw. Schnittstellenfunktion bei der Formulierung und Umsetzung einer ganzheitlichen, klimasensitiven Politik zu unterstützen.

Für GFG in der Klimafinanzierung ergeben sich hieraus verschiedene Herausforderungen:

- Die Konkretisierung der Klimapolitik in Investitionen mit Kostenschätzung und ihre Einarbeitung in Planungs- und Haushaltsprozesse auf nationaler und lokaler Ebene.
- Management und Implementierung klimarelevanter Investitionen werden so durchgeführt, dass die nationalen Kapazitäten des öffentlichen Finanzwesens, des Beschaffungswesens und der Programmverwaltung im Feld der Klimapolitik gestärkt werden.
- Ein Grundgerüst für Rechenschaftspflicht, das über klimarelevante Investitionen und ihre Wirkungen Bericht erstattet, wird operationalisiert.

Die Erfahrungen zeigen, dass dabei die Institutionalisierung von Lernprozessen für die Einrichtung und Umsetzung von Klimafonds und der transparenten und effizienten Nutzung der anwachsenden Mittel zur Klimafinanzierung von zentraler Bedeutung ist. Da viele Strukturen in diesem Bereich noch im Entstehen begriffen sind, können gegenwärtig wichtige Impulse gesetzt werden, um auf Ebene der Länder bei den Finanzressorts vor dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen durch zielgerichtete Beratung den Aufbau entsprechender Strukturen zu unterstützen. Hierbei ist ferner zu prüfen, ob sich die Erkenntnisse grundsätzlich konzeptionell viel versprechender Entwicklungen in Ländern wie Bangladesch und Indonesien in anderen Ländern und Regionen mit Relevanz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit übertragen lassen.

Inhalt

Executive Summary	III
Abkürzungsverzeichnis	VI
Einleitung	1
1 Management von Klimafonds	3
1.1 Trends in der Klimafinanzierung	3
1.2 Der internationale Prozess zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit	4
1.3 Zugangsvoraussetzungen zu Klimafonds	6
1.3.1 Erfahrungen mit Ansätzen des Direktzugangs	9
1.3.2 Direktzugriff und allgemeine Budgethilfe	10
1.4 Nationaler Beitrag zu Klimaschutzfinanzierung	11
1.5 Anforderungen an den Aufbau nationaler Fondsverwaltungsstrukturen	13
1.6 Erfahrungswerte aus einzelnen Ländern	16
1.7 Zwischenbewertung	19
2 Nationaler (Klima-)Haushalt	21
2.1 Klimasensitivität nationaler Haushalte	21
2.1.1 Klimaschutz und ergebnisorientierte Haushaltsführung	21
2.1.2 Die Rio-Marker	24
2.1.3 Climate Public Expenditure and Institutional Review	27
2.2 Schaffung von verantwortlichen nationalen Strukturen in der Klimafinanzierung	30
2.2.1 Zusammenarbeit von Ministerien und Einbindung der Parlamente	30
2.2.2 Allokation der Klimamittel zwischen nationaler und subnationaler Ebene	32
2.2.3 Einbindung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn)	33
2.2.4 Einbeziehung der Zivilgesellschaft	34
3 Empfehlungen	35
4 Literaturverzeichnis	39
5 ANNEX	46
5.1 Fallbeispiel Indonesien	46
5.2 Fallbeispiel Bangladesch	51
5.3 Fallbeispiel Kenia	54

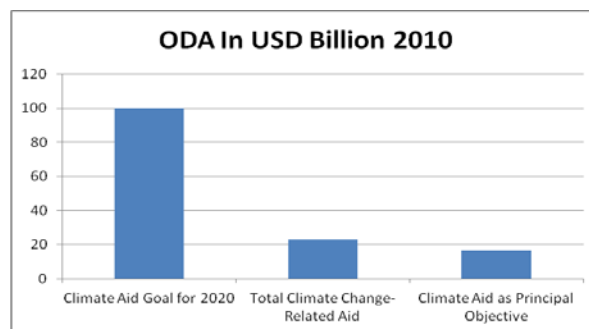
Abkürzungsverzeichnis

AF	Adaptation Fund
AusAid	Australian Government Overseas Aid Program
BCCRF	Bangladesh Climate Change Resilience Fund
BCCSAP	Bangladesh Climate Change Strategy and Action
BCCTF	Bangladesh Climate Change Trust Fund
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPK	Supreme Audit Board
CCM	Country Coordinating Mechanism
CCPL	Climate Change Programme Loan
CDM	Clean Development Mechanism
CIF	Climate Investment Funds
CPEIR	Climate Public Expenditure and Institutional Review
DFID	UK Department For International Development
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FYP	Five Year Plan
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GEF	Global Environment Facility
GF	Global Fund for Tuberculosis, HIV and Malaria
GFG	Good Financial Governannce
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries
ICCTF	Indonesia Climate Change Trust Fund
ICIMOD	International Centre for Integrated Mountain Development
IGIF	Indonesia Green Investment Fund
IKI	Internationalen Klimaschutzinitiative Deutschlands
IWF	Internationale Währungsfond
JI	Joint Implementation
LOI	Norway-Indonesia Letter of Intent
MDTF	Multi-Donor Trust Fund for Climate Change
Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
MoF	Ministry of Forestry

MoFoR	Indonesian Ministry of Forestry
MRV	Monitoring, Reporting and Verification
NAPA	National Adaptation Program of Action
NIEs	National Implementing Agencies
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD-DAC	Development Assistance Committee der OECD
ODA	Offizielle Entwicklungshilfe
ODI	Overseas Development Institute
ORKBn	Obersten Rechnungskontrollbehörden
PEERs	Public Environmental Expenditure Reviews
PERs	Public Expenditure Reviews
PFM	Public Financial Management
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
TAP	Transparency and Accountability Policy
THG	Treibhausgase
UNDP	United Nations Development Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
USD	US-Dollar
VN	Vereinte Nationen

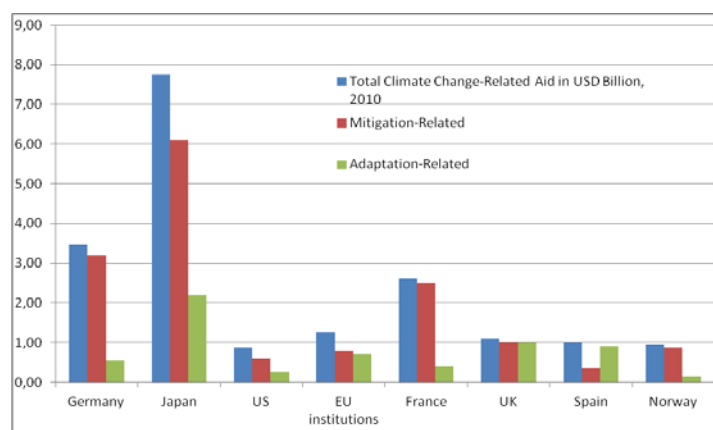
Einleitung

Die globale Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen wurde vielen Erwartungen nicht gerecht. Die großen Emittenten von Treibhausgasen offenbarten mit Blick auf Geschwindigkeit und Ambition große Differenzen, ein verbindliches Folgeabkommen des Kyoto-Protokolls konnte nicht erreicht werden. Eine der Errungenschaften in Kopenhagen aber, die auch im Nachgang weiter ausgestaltet werden konnte, ist die Etablierung eines Green Climate Funds, der ab dem Jahr 2020 jährlich 100 Milliarden US\$ für die Klimafinanzierung bereitstellen soll – Beiträge hierfür sollen sowohl von öffentlicher Seite wie auch aus dem Privatsektor kommen. Einen Vorgeschmack auf deutlich mehr zur Verfügung stehende Mittel gibt auch die ebenfalls beschlossene Fast-Start Finanzierung, die international von 2010 bis 2012 Gelder in Höhe von 10 Milliarden US\$ jährlich bereitstellen soll. Diese Mittel kommen zusätzlich zu sich verstetigenden und ausweitenden Mitteln im Rahmen der multi- und bilateralen Zusammenarbeit, die in Entwicklungs- und Schwellenländern Minderungen von THG-Emissionen ebenso avisieren wie zunehmend auch Anpassungsaktivitäten an den Klimawandel.



Quelle: OECD 2011

Vor diesem Hintergrund stellt sich aus entwicklungspolitischer Sicht die Frage, in welcher Weise in Ländern, die oft nur über unzureichende Kapazitäten der Financial Governance verfügen, diese Mittel verwaltet und umgesetzt werden. Während die internationale Klimaschutzdiskussion bislang überwiegend die Herausforderung der institutionellen Verankerung der Mitteleinwerbung und -vergabe in den Fokus nimmt, stellt sich zunehmend auch die Frage, in welcher Weise die nationalen Haushalte in der Lage sind, die Klimamittel in verantwortlicher und effizienter Weise zu absorbieren und den Mittelfluss in Klimaschutzprogramme und -projekte sicherzustellen. Die hierfür zu betrachtenden Mittel betreffen zudem nicht alleine internationale Zuwendungen, sondern in verstärktem Maße auch die nationalen für den Klimaschutz bereitgestellten Ressourcen. Nicht nur die „klassischen“ nationalen klimarelevanten Institutionen wie Umweltressorts sind hier gefordert, sondern auch die Finanzministerien bzw. Rechnungshöfe oder auch Planungsministerien, wie das indonesische BAPPENAS, die sich mit diesen auch in den Größenordnungen zunehmend relevanten Entwicklungen befassen müssen.



Quelle: OECD 2011

Diese Herausforderungen bilden den Rahmen für die vorliegende von adelphi erstellte Kurzstudie. Sie soll einen Überblick über mögliche Anknüpfungspunkte für Good Financial Governance und Klimaschutzfinanzierung geben, der inhaltlich-konzeptionell darlegt, welche Herausforderungen sich hierdurch für die deutsche Entwicklungsarbeit ergeben.

Ausgehend von dem 2011 erstellten Diskussionspapier der GIZ zu diesem Thema (GIZ 2011a) ist die übergeordnete Gliederung der Studie auf die Beantwortung der Fragen ausgerichtet, welche Erkenntnisse sich für GFG aus dem gegenwärtigen Management der Klimafonds gewinnen lassen, in welcher Weise die Klimasensitivität nationaler Klimaschutzhaushalte ausgewiesen und geprüft wird und in welchem Ausmaß hierbei bereits Strukturen der Accountability (Verantwortlichkeit) im Bereich der Klimafinanzierung existieren oder diskutiert werden.

Die Studie wird hierbei zum einen auf der Grundlage einer Literaturstudie erstellt, die wesentlich eine erste Auswertung von Ansätzen, Erfahrungen und Potentialen der Verknüpfung von GFG mit Klimafinanzierung allgemein und in ausgewählten Partnerländern vornimmt. Die Literatur- und Dokumentenauswertung wird durch einzelne Telefoninterviews mit Regionalexperten flankiert. Zusätzlich sind Beobachtungen aus der Klimakonferenz in Durban im Dezember 2011 in die Betrachtung eingeflossen. Auf dieser Grundlage werden abschließend Empfehlungen für eine weitere konzeptionelle Bearbeitung und für die Positionierung des Themas in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Ergänzend finden sich im Anhang Kurzprofile zu den drei vertieft betrachteten Ländern Indonesien, Bangladesch und Kenia.

1 Management von Klimafonds

Vor der vertieften Diskussion über gegenwärtig existierende bzw. mögliche Ansätze des Managements von Klimafonds ist es hilfreich, sich die Entwicklung der internationalen Klimaschutzdiskussion in wesentlichen Meilensteinen vor Augen zu führen. Dies hilft einzuordnen, warum in vielen Ländern die institutionelle Verankerung der Klimaschutzfinanzierung oft noch am Anfang steht und vielfach durch Treuhänderschaft internationaler Organisationen getragen wird.

1.1 Trends in der Klimafinanzierung

Verglichen mit den vielfältigen politischen Entwicklungen, die die Verabschiedung der UNFCCC 1992 ausgelöst hat (regelmäßige Klimagipfel, Verabschiedung verbindlicher Emissionsminderungsziele im Kyoto Protokoll, flexible Mechanismen zur Umsetzung wie den Emissionshandel, den Clean Development Mechanism (CDM) oder Joint Implementation (JI) etc.), hat sich die Klimafinanzierung erst in jüngerer Vergangenheit in Form von parallel aufgelegten Fondstrukturen manifestiert. Zwar sind schon früh unter UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll entsprechende Arrangements eingerichtet worden (Least Development Countries Fund, Special Climate Change Fund, Adaptation Fund), allerdings wurden diese kaum mit nennenswerten Ressourcen ausgestattet. Wesentliches Mittel eines Ressourcentransfers im Rahmen der Nord-Süd Klimaschutzzusammenarbeit war somit der CDM, in dessen Rahmen bis Ende 2011 durch gemeinsame Klimaschutzprojekte von Industrie- und Entwicklungsländern Mittel in Höhe von etwa 17 Milliarden US-Dollar (knapp über 850 Millionen registrierte Certified Emissions Reductions (CERs)) (UNFCCC 2012) geflossen sind.

Die in der Entwicklung befindlichen Klimafinanzierungsstrukturen unter UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll konkurrieren mit den Mitteln für Klimaschutzmaßnahmen, die im Rahmen weiterer Formen der Zusammenarbeit vergeben werden. Auf globaler Ebene und vor dem Hintergrund offizieller Entwicklungshilfe (ODA) spielen demnach vor allem folgende Kanäle eine maßgebliche Rolle (Porter et al. 2008):

- Finanzierungsmechanismen der Global Environment Facility (GEF)
- Multilaterale Entwicklungsbanken (insbesondere Weltbank)
- Bilaterale Zusammenarbeit (z.B. Internationale Klimaschutzinitiative)

Während in den Empfängerländern vielfach die Stärkung und Zentralisierung der Strukturen unter UNFCCC präferiert wird, sind es gerade die von der Weltbank getragenen Fonds wie der Climate Investment Funds (CIF), die durch den erheblichen Mittelumfang ins Gewicht fallen. Zum Vergleich: Während der Adaptation Fund gegenwärtig über 254,89 Mio. US-Dollar verfügt (inklusive Einnahmen durch Certified Emissions Reductions des CDM, Stand Nov. 2011), werden durch den Pilot Program for Climate Resilience (PPCR) der Weltbank Zuwendungen (618 Mio.) und zinsvergünstigte Kredite (364 Mio.) in Höhe von 982 Mio. US-Dollar (Höhe der Zusagen, davon sind 700 Mio. bereits verfügbar) bereitgestellt (ClimateFundsUpdate 2011). Die Beteiligungsmöglichkeiten der Empfängerländer wie auch der Zivilgesellschaft bei den von der Weltbank getragenen Ansätzen werden häufig als unzureichend bewertet (s. z.B. Ballesteros et al. 2010, 26). Da der CIF über das ursprünglich avisierte Jahr 2012 hinaus eingerichtet bleiben dürfte, werden auch zukünftig für die Empfängerländer auf der internationalen Ebene unterschiedliche Mittelflüsse zu verarbeiten sein, was auch bezüglich der Absorptionsfähigkeit der Akteure Herausforderungen für das System der öffentlichen Finanzen mit sich bringt.

Diese internationale Ebene der Klimafinanzierung hat lange Zeit das Klimaschutzbudget in Entwicklungs- und Schwellenländern weitgehend bestimmt. Auf der Grundlage des Verursacherprinzips sowie dem Art. 6 der UNFCCC über eine „gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit“ ist diese Entwicklung auch nachvollziehbar. In den letzten Jahren vollzieht sich aus mehreren Gründen ein Wandel, u.a. durch:

- ausbleibende internationale Verhandlungsfortschritte bei einer gleichzeitig prominenteren Diskussion der Bereitstellung von Finanzierungsmitteln;
- zunehmende Bewusstseinsbildung über die Folgen des Klimawandels in Entwicklungs- und Schwellenländern;
- stärkeres Heraustreten der Querschnittsfunktion von Klimaschutz und Anpassung, wodurch zum einen die Klimarelevanz von Sektorpolitiken deutlicher wird, zum anderen die Notwendigkeit, die Anforderungen von Politikkohärenz und – koordinierung zu adressieren.

Als Ergebnis dieser Entwicklungen etabliert sich zunehmend eine Diskussion darüber, in welchem Maße sich Klimaschutzfinanzierung auf nationale Haushalte und den Bereich der Financial Governance auswirkt. Damit bewegt sich die Debatte von der internationalen auf die nationale und subnationale Ebene und sucht dort klimapolitische Anliegen stärker mit entwicklungspolitischen zu verzahnen. Die Diskussion der Ausgestaltung der Klimafinanzierung entwickelte sich dabei weitgehend zeitlich parallel zu dem internationalen Prozess über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit.

1.2 Der internationale Prozess zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Die Erfahrungen aus mehreren Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit waren nicht immer zufriedenstellend, blieben doch die Wirkungen oft hinter den Erwartungen zurück. Auf der im Jahr 2002 von den Vereinten Nationen durchgeführten Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung wurde neben konkreten Finanzierungszusagen und anderen Maßnahmen auch ein Prozess zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe angestoßen. Dieser gipfelte in der Verabschiedung diesbezüglicher Leitlinien in der sogenannten Paris Declaration im Jahr 2005. Die dort festgelegten Prinzipien umfassen

- Eigenverantwortung (Ownership),
- Partnerausrichtung (Alignment),
- Harmonisierung (Harmonization),
- Ergebnisorientierung (Managing for Results) sowie
- gegenseitige Rechenschaftspflicht (Mutual Accountability).

Darüber hinaus wurden Kriterien zur Wirkungsmessung beschlossen. In der 2008 verabschiedeten Accra Agenda for Action wurden diese Beschlüsse weiter konkretisiert. Auf dem von Ende November bis Anfang Dezember 2011 in Busan in Südkorea abgehaltenen Treffen der Staats- und Regierungschefs zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe wurden die Prinzipien der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action weiterentwickelt und operationalisiert. Die Accra Agenda for Action vertiefte die Prinzipien der Pariser Erklärung, insbesondere wurden die Bedeutung von Eigenverantwortung der Partnerländer, umfassender Einbeziehung aller Stakeholder, gerade auch der Zivilgesellschaft, sowie die Fokussierung auf messbare Wirkungen hervorgehoben (OECD 2012). Die Staatengemeinschaft bezeichnete diese Prinzipien in Busan als zu prozessorientiert, technisch und zu wenig ergebnisorientiert in Bezug auf Armutsbekämpfung. Deshalb beschloss sie einen veränderten Rahmen für die weltweite Entwicklungszusammenarbeit.

Kern ist die **Formulierung einer neuen, inklusiveren Entwicklungspartnerschaft, die neue Geber, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor explizit mit einbezieht und die Bedeutung nicht-traditioneller Formen der Zusammenarbeit wie Süd-Süd-Partnerschaften** hervorhebt (Hyuk-sang Sohn 2011). Ferner wird konkretisiert, wie sich die Pariser Erklärung auch auf neue Akteure und Kontexte anwenden lässt. Zentrales Element des Ansatzes von Busan ist also die Erweiterung der Wirksamkeitsprinzipien klassischer Entwicklungshilfe auf nachhaltige Entwicklung im Ganzen inklusive aller Anteilseigner (Oxfam International 2011).

Auf dem Treffen ist zudem das Ziel einer **engen Verzahnung der Klimafinanzierung mit Entwicklungszielen beschlossen bzw. bekräftigt worden**. Insbesondere soll Klimapolitik integraler Bestandteil nationaler Entwicklungspläne sein und entsprechende Finanzierung daran ausgerichtet sein. Um ihre Effektivität sicherzustellen, sollen vor **allem ihre Kohärenz, Transparenz und Berechenbarkeit** verbessert werden (Fourth High-level Forum on Aid Effectiveness 2011: Seite 11, Absatz 32). Zum einen wird hieran die zentrale Rolle von Good Financial Governance für die Wirksamkeit der Klimafinanzierung sichtbar. Zum anderen zeigt das Dokument, dass Klimafinanzierung nicht losgelöst von anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen betrachtet werden kann. Gleichzeitig verdeutlichen diese Ziele, dass das oben genannte Prinzip der Partnerausrichtung in der Klimafinanzierung stärker berücksichtigt werden muss. Auch weil die Klimafinanzierung vielerorts noch „Pilot-Charakter“ hat und in ihren Anfängen steckt, werden viele Mittel über die direkte Durchführung von Projekten abgewickelt. Hierbei fließen, wie das weiter unten ausgeführte Beispiel Indonesiens zeigt, die Mittel oft vorbei am öffentlichen Finanzwesen des Partnerlands („off treasury“). Aus Sicht einer verbesserten Kohärenz und der Verzahnung von Politikzielen ist es aber sinnvoll, dass in zunehmendem Maße die Partnersysteme genutzt werden. Anders lassen sich die steigenden Klimamittel nicht effektiv verwalten. Dadurch könnten sich positive Rückkopplungsschleifen ergeben: Zum einen kann die Entwicklungszusammenarbeit Kapazitäten der Partnersysteme gezielt stärken, um beispielsweise Klimafinanzierungs-Anforderungen an Transparenz zu genügen. Andererseits bewirkt die Verwaltung der Klimashutzmittel möglicherweise auch eine Stärkung der Partnersysteme. Diese Effekte sind im Kontext der Defizite im Bereich Financial Governance besonders relevant und sollten gezielt gesucht und genutzt werden.

Zu beachten ist, dass die Kopplung beider Anliegen, Aid Effectiveness und Klimaschutz, nicht bei allen Akteuren als unmittelbar sinnvoll erachtet wird – zumindest im ersten Schritt. So gibt es die Vorschläge, die Klimafinanzierung von den Kanälen der klassischen, offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) getrennt zu halten. Hier spielt die Befürchtung eine Rolle, dass ODA- und Klimamittel doppelt gezählt werden und letztlich das 0,7% ODA/BIP-Ziel plus der vereinbarten Klimamittel schwerer zu erreichen sein könnten. Manchen Seiten fordern daher eine vollständige Trennung der Mittelströme, während andere bspw. eine begrenzte Anrechenbarkeit vorschlagen (Brown et al. 2010). Die Trennung der Mittel würde die Möglichkeiten der Umwidmung von Seite der Geberländer stark einschränken. Sie bringt jedoch zwei Probleme mit sich: Erstens die Schaffung neuer Strukturen, deren angemessene Ausbildung angesichts der erforderlichen schnellen Ausweitung der Mittel schwierig ist; und zweitens die vielfältigen Verschränkungen von Klimamaßnahmen mit Entwicklungszielen. Hier könnten Synergieeffekte entfallen und bestimmte Maßnahmen einander sogar konterkarieren. Gleichzeitig bestehen dadurch in den Partnerländern Anreize und Möglichkeiten, die Grenzen zwischen Klima- und Entwicklungsgeldern gleichwohl zu verwischen. Auch aus dieser Perspektive gibt es also gute Gründe für die Nutzung der Partnersysteme und zur Verzahnung der Klimafinanzierung mit Entwicklungszielen. Voraussetzung ist eine Integration von Klimaschutzzielen bspw. in nationale Entwicklungspläne, was auch die Priorisierung knapper Mittel erleichtert. Angesichts der vielfachen Verschränkungen von Klimamaßnahmen und Armutsbekämpfung ist eine solche Verzahnung ein wichtiger Beitrag zu effektiverem Mitteleinsatz.

1.3 Zugangsvoraussetzungen zu Klimafonds

Die Klimafinanzierung erfolgt also in einem komplexen Geflecht von Institutionen, in dem Finanzierungsformen, private und staatliche Akteure, bi- und multilaterale Fonds und Anpassungs- und Emissionsreduktionsmaßnahmen auf vielfache Weise miteinander verschränkt sind. Im Kontext dieser Studie sind insbesondere solche Mechanismen von Bedeutung, in denen in einzelnen Ländern budgetrelevante Mittel von staatlichen Akteuren verwaltet werden. Um in einzelnen Ländern die Voraussetzungen zu schaffen, Zugang zur internationalen

Klimafinanzierung und den entsprechenden Fonds zu erhalten, bedarf es häufig der entsprechenden institutionellen

Verankerungen. Dies trifft umso mehr zu, wenn die Partnerländer die Treuhandschaft über die Mittel nicht alleine den internationalen Gebern überlassen wollen, sondern eine stärkere Verzahnung mit eigenen Klimaschutzvorhaben erzielen und die eigene Steuerungsfähigkeit im Klimaschutzbereich steigern wollen. Die Weltbank verweist darauf, dass sie sich an nationalen Prioritäten orientiert, soweit dies möglich ist, wie beispielsweise beim Clean Technology Fund mit

nationalen Investitionsplänen geschehen. Der darauf aufbauende Gestaltungsprozess bringt auch Lehren für die Verwaltung der Fonds selbst mit sich. Die Investitionspläne sind vollständig an nationalen Prioritäten und Entwicklungsstrategien ausgerichtet und damit wird auch der Clean Technology Fund wesentlich eigenverantwortlich von den Partnerländern mitgestaltet (World Bank 2010).

Es besteht eine Reihe von Klimafonds, die ihren Mittelabfluss zum Teil deutlich unterschiedlich organisieren. Die begrenzte Aufnahmefähigkeit der Partnersysteme schränkt mitunter den Rahmen ein, innerhalb dessen ein Partnerland die Hauptverantwortung der Mittelverwaltung tragen kann. Da eine solche aber im Rahmen der aid effectiveness agenda erwünscht ist, wird bei der Gestaltung von Klimafonds zunehmend die Möglichkeit des ‚Direktzugriffs‘ (**direct access**) ins Auge gefasst. Die nachfolgende Betrachtung der Zugangsvoraussetzungen muss also vor dem Hintergrund dieser Aufnahmefähigkeit gesehen werden. Eine schnelle, umfassende Ausweitung der Zuwendungen kann die Systeme u.U. überfordern: Makroökonomische Beschränkungen (mögliche Auswirkungen insbesondere auf Inflation oder Wechselkurse), institutionelle Beschränkungen (wie Korruption, Transparenz und Reformanreize), technische Beschränkungen (inklusive der

Der Adaptation Fund stellt folgende Anforderungen (The Adaptation Fund 2009):

Finanzielle Integrität

- Die Fähigkeit, regelmäßige und akkurate Bilanzen vorzulegen, überprüft von einer sachkundigen Instanz
- Die Fähigkeit, Mittel effizient zu schützen, zu verwalten und zeitnah an Empfänger auszuzahlen
- Die Fähigkeit, zukunftsgerichtete Finanzpläne und Haushalte zu erstellen
- Rechtlicher Status, der Verträge mit dem Adaptation Fund und dritten Parteien erlaubt

Institutionelle Kapazitäten

- Standards im Beschaffungswesen, die transparenten Wettbewerb ermöglichen
- Fähigkeit, Monitoring und Evaluation vorzunehmen
- Fähigkeit, Projekte zu identifizieren, zu entwickeln und zu begutachten. Umfasst ex ante und ex post Bewertung technischer, rechtlicher, finanzieller, wirtschaftlicher, sozialer und umweltrelevanter Faktoren
- Fähigkeit, Ausführung des Projekts zu verwalten und zu beaufsichtigen. Umfasst die Steuerung von Unterauftragnehmern, angemessener Infrastruktur und Ressourcen zur Unterstützung der Projektdurchführung

Transparenz und Fähigkeit zur Selbstkritik

- Freiraum zur Aufdeckung von Betrug und inkompetenter Verwaltung
- Objektive Standards für Selbst-Regulierung

Qualifizierung der Angestellten) wie auch Kapazitätsprobleme bei der Erfüllung divergierender Anforderungen einer fragmentierten Geberlandschaft sind hier wichtige Aspekte (De Renzio et al. 2005).

Short-term Constraints	Long-term Constraints
<ul style="list-style-type: none"> • ‘Dutch disease’ effects • Aid volatility • Inadequate Public Expenditure Management systems • Perverse incentives in public officials’ performance • Lack of adequate infrastructure and equipment • Post-conflict and post-emergency constraints • Uncoordinated donor interventions 	<ul style="list-style-type: none"> • Debt sustainability • Major deficiencies in institutions and policy processes • Levels of aid-dependency • Technical and managerial skills of public officials (doctors, teachers, accountants) • Social/Cultural factors determining demand for services • Difficulties in full donor shift to improved practices

Abbildung: Mögliche Klassifizierung absorptiver Kapazitätsbeschränkungen nach Kurz- und Langfristigkeit. Quelle: De Renzio et al. 2005, S.3.

Die Anpassungsdiskussion zeigt, dass hier u.a. Akkreditierungsverfahren eine große Rolle spielen, um Direktzugang zu den Mitteln zu erhalten. Prominentes Beispiel ist der **Adaptation Fund**, bei dem sich Partnerländer in der Regel in Form von nationalen Implementierungsorganisationen (NIEs) für die Mittelverwaltung akkreditieren lassen können. An diese werden hohe Anforderungen für die Akkreditierung gestellt. Die Einhaltung treuhänderischer Standards (fiduciary standards) nimmt hierbei eine wichtige Rolle ein und ist eng mit der Qualität der finanziellen Governance verwoben. Daneben existiert aber auch die Möglichkeit, bei unzureichenden Voraussetzungen für die Akkreditierung Projekte durch multilaterale Durchführungsorganisationen (MIEs) betreuen zu lassen (The Adaptation Fund 2009). Ein solches Schema ist auch bei der Ausgestaltung noch im Entstehen begriffener Fonds denkbar (z.B. REDD+, vgl. Zarin et al. 2009). Dadurch kann sich aber gewissermaßen auch ein Anreizproblem für MIEs ergeben: Wenn sie den Kapazitätsaufbau in Partnerländern unterstützen, damit diese NIEs akkreditieren können, könnten sie hierdurch ihre Aufgabe als MIE überflüssig machen. Diese gegensätzlichen Anreize legen es u.U. nahe, Organisationen mit dem Kapazitätsaufbau zu betrauen, die solchen Anreizproblemen nicht unterliegen, wie es z.B. bei bilateralen Durchführungsorganisationen in der Regel der Fall ist (Brown et al. 2010).

An die Akkreditierung beim Adaptation Fund werden bislang hohe Ansprüche gestellt. Das zeigt sich auch daran, dass es **bislang erst sechs (z.T. nur unter Auflagen) akkreditierte NIEs** gibt. Alle NIEs sind staatlich gestützt und in der Regel dem Umweltministerium unterstellt (Sénégal, Südafrika, Belize, Benin). In Jamaika ist die NIE eine Behörde des Büros des Premierministers; in Uruguay handelt es sich um ein Forschungsinstitut. Die NIEs in Südafrika und Belize hingegen sind relativ kleine Institutionen. Ihre Akkreditierung im Jahr 2011 wird als Zeichen gewertet, dass der Akkreditierungsprozess auch für kleinere Institutionen handhabbar ist (AF NGO Network 2011). Die hohen Anforderungen werden dennoch deutlich dadurch illustriert, dass das Adaptation Fund Board allein in seiner 15. Sitzung im September 2011 vier Akkreditierungsanträge von NIEs sowie zwei von

multilateralen Durchführungsorganisationen und einen einer regionalen Durchführungsorganisation ablehnte. Zur Begründung verwies das Board in den meisten Fällen auf mangelnde Informationen und Dokumentierung. Teilweise zeigten sich Qualitätsmängel, beispielsweise im Bereich des Beschaffungswesens (Adaptation Fund Board 2011). Lücken bei der Rechnungskontrolle werden mitunter auch als ein Zeichen für unzureichendes politisches Engagement bzw. Unterstützung gesehen, was den internen Zugang zu Informationen erschwert (Cameron 2011).

Der Akkreditierungsprozess scheint also wesentlich von staatlicher Unterstützung abhängig zu sein. Eine solche Rückendeckung erfordert eine prinzipielle Übereinstimmung der Ziele der NIE mit den Klimazielen der Nationalregierung und mithin eine grundsätzliche Orientierung an der nationalen Klimastrategie und eine Abstimmung mit der Regierung, auch wenn das keine formelle Vorgabe ist. Eine breitere, etwa interministerielle, Abstimmung ist hierdurch noch nicht garantiert; Fonds und Strukturen können bspw. auf präsidentieller Ebene angesiedelt sein (wie derzeit die REDD-Taskforce in Indonesien) und dadurch Belange anderer Ministerien (wie des Forstministeriums oder des Umweltministeriums) nur unzureichend aufgreifen. Interministerielle Ausschüsse zur Klimastrategie, die auch Stakeholder außerhalb der Regierung mit einbeziehen, können bei der Behebung solcher Abstimmungsprobleme helfen. Ein Beispiel ist die interministerielle Kommission für den Klimawandel (CICC), die Mexiko im Jahr 2005 eingerichtet hat.

National Implementing Entity	Institutional location	Institutional history	Institutional character	Financial Integrity and Management	Transparency
Planning Institute of Jamaica	An Agency of the Office of the Prime Minister	Established under the Planning Institute of Jamaica Act, 1984, but been in existence for over 50 years as the national planning agency	Operates under a Board, providing policy and planning advice to government and external cooperation management	Annual Reports available on the web include audited financial statements	Implements the national Access to Information Act 2002
Centre de Suivi Ecologique, Senegal	A non-profit association under the Ministry of Environment and Nature Protection	Created in 1986 to study desertification, CSE is an ecological monitoring institute that provides IT expertise	The Centre's technical capacity focuses on environmental monitoring	Unknown	Unknown
Agencia Nacional de Investigacion e Innovacion, Uruguay	A national research and innovation institute	Established in 2006 under law 18.084 to promote national innovation in Uruguay	Operates under a Board, the institute supports innovation in the public and private sectors through competitive funding calls	Annual Reports available on the web	Unknown

Beschreibung ausgewählter NIEs. Quelle: Brown et al 2010, S.4

Zum einen bleibt festzuhalten, dass bei Defiziten auf den unteren Ebenen der Direktzugriff zu internationalen Klimafonds wie dem AF auf Grund der stringenten Bedingungen nicht ohne weiteres möglich ist. Zum anderen ist der Adaptation Fund noch so jung, dass sich noch wenige Lehren aus der Praxis ziehen lassen. Vor diesem Hintergrund sind gegenwärtig noch Lehren aus den bislang vorherrschenden Governance-Rahmen der Klimafinanzierung zu ziehen: Der Trust Fund der **Global Environment Facility (GEF)** – als Finanzierungsmechanismus im Rahmen der UNFCCC - hat im Zeitraum 2006-2010 Projekte im Umfang von 3,13 Milliarden USD (davon 1,03 Mrd. im Klimabereich) finanziert und im Zeitraum 2010-2014 Zusagen in Höhe von 3,54 Mrd. USD (davon 1,14 Mrd. im Klimabereich)(ClimateFundsUpdate 2012). Unter dem Dach der GEF werden die ebenfalls klimarelevanten Fonds Least Developed Country Fund (369 Mio. USD Zusagen) und Special Climate Change Fund (206 Mio. USD Zusagen) verwaltet. Die Mittel können sowohl von Regierungsbehörden als auch von Nichtregierungsorganisationen oder dem Privatsektor

beantragt werden. Dabei werden nur die zusätzlichen Gelder bewilligt, die bei einem Projekt tatsächlich zu einem Mehrwert globaler Umweltziele beitragen. Das Evaluierungsbüro der GEF legt Kontroll- und Evaluationskriterien fest und ist in der Qualitätssicherung bei den Durchführungsorganisationen aktiv. Zu den treuhänderischen Standards zählen unabhängige Kontrolle, Überprüfung und Evaluation, Rahmenkriterien der Finanzverwaltung, Beschaffungskriterien und Antikorruptionsmaßnahmen (whistleblower protection). Insgesamt ergeben sich daraus hohe Anforderungen an finanzielle Governance in den Partnerländern. Weil die Voraussetzungen hierfür oft nicht gegeben sind, wird die Durchführung in vielen Fällen über multilaterale Institutionen abgewickelt. Defizite in Financial Governance sind also ein zentrales Hindernis auf dem Weg hin zu einer eigenverantwortlichen Projektumsetzung. Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit den Prozess mit angepasstem, systematischem Kapazitätsaufbau unterstützen und wesentlich voranbringen.

1.3.1 Erfahrungen mit Ansätzen des Direktzugangs

Neben den umweltbezogenen Fonds können auch Erfahrungen im Direktzugriff aus anderen Sektoren herangezogen werden (Ballesteros et al. 2010). Im Gesundheitssektor gibt es bereits zwei etablierte globale Fonds: Den **Global Fund for Tuberculosis, HIV and Malaria (GF)** und die **Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI)**. Der 2002 gegründete GF sieht ausschließlich die Möglichkeit des Direktzugangs durch nationale Implementierungseinheiten (NIEs) vor. Diese können dabei von multilateralen Institutionen unterstützt werden, entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Dazu gehören bspw. Fortbildungen des Personals in Projektmanagement, Beschaffungswesen und ähnliche Maßnahmen. Dabei kann die multilaterale Institution für eine festgesetzte Übergangsperiode auch als Hauptempfänger der Mittel fungieren, bis das Partnerland über ausreichende Kapazitäten zur Verwaltung verfügt (UNDP 2011a). Ultimativ sollten also alle Mittelströme durch Partnersysteme fließen (auch wenn das nicht notwendigerweise die Regierung sein muss). Überall dort, wo eine Regierungsinstitution als Hauptempfänger fungiert, fließen die Mittel durch den ordentlichen Haushalt. In Lesotho bspw. obliegt diese Aufgabe dem Finanz- und Entwicklungsplanungsministerium. Zu diesem Zweck wurde dort ein Referat für die Global Fund Projektkoordination eingerichtet, das unter anderem für die Vergabe von Unteraufträgen zuständig ist (Ministry of Finance and Development Planning Lesotho). Ähnliche Modalitäten bieten sich im Prinzip auch im Bereich der Klimafinanzierung an. Hierbei sollten klare Meilensteine und Zeitrahmen hin zu einer Übergabe der Verantwortung bestehen. Andernfalls könnten sich hier Anreizprobleme für die unterstützenden Organisationen ergeben, weil bspw. beim Adaptation Fund explizit auch die Möglichkeit der Mittelverwaltung durch MIEs vorgesehen ist.

Neben dem Empfänger, der beim Global Fund entweder eine Regierung oder eine zivilgesellschaftliche Organisation sein kann, gibt es stets einen sogenannten **nationalen Koordinierungsmechanismus** (Country Coordinating Mechanism, CCM), der zentrale Kontrollinstanz ist und alle Anteilseigner an einen Tisch bringen soll; lokale Beraterteams sowie externe Rechnungsprüfer (Nilles 2010). Vertreter der Zivilgesellschaft sollen hier besonders prominent vertreten sein. Erfahrungen, die bei der Nutzung dieses Fonds gemacht wurden, können auch für die Ausformungen von Klimafonds berücksichtigt werden. In einer aufwändigen Bewertung der Wirksamkeit von Bestimmungen zu Transparenz- und Rechenschaftspflichten kristallisierten sich einige für die Länderebene relevante Schwachpunkte heraus (vgl. The High-Level Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria 2011). Dazu zählen insbesondere:

- starke Unterschiede in den Durchführungs- und Steuerungskapazitäten in den Empfängerländern;
- unzureichende Aufsicht zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrug und ungenügende Kontrolle von Budgetplänen;

- Verschränkung und gegenseitige Kontrolle der verschiedenen Akteure bzw. Ebenen suggerieren trügerisches Gefühl der Sicherheit. Es zeigt sich z. B., dass die Aufgaben des CCM mitunter ausgehöhlt wurden, weil dem Regelwerk nur formell entsprochen wurde. Dadurch wurde die Wirksamkeit der Aktivitäten unterminiert. Dieser Zusammenhang zeigt auch, dass der Eigenverantwortung der Partnerländer, die solche Bestimmungen ausfüllen und beherzigen, eine wichtige Rolle bei der effektiven Ausgestaltung von Projektmaßnahmen zukommt.

Auch GAVI nutzt NIEs für die Durchführung von Impfprogrammen. Ungefähr 15 Prozent der Ausgaben werden auf direkte finanzielle Unterstützung von Programmen von Partnerländern verwendet. Um Missbrauch zu vermeiden, hat GAVI einen **Leitfaden für Transparenz und Rechenschaftspflicht (Transparency and Accountability Policy, TAP)** beschlossen. GAVI führt eine interne Rechnungsprüfung vor Ort in den Partnerländern durch. GAVIs Evaluation der Qualität finanzieller Governance zur Prüfung einer möglichen Programmdurchführung hat informativen Charakter: Damit soll das Partnerland beim Kapazitätsaufbau unterstützt werden. Als wichtige Anforderung müssen alle Programme in den nationalen Strukturen so angelegt sein, dass sie angemessen im Haushalt des Partnerlandes geführt werden und eine externe Rechnungsprüfung ermöglichen (Adaptation Fund 2009, Abschnitt 2.2.2 und Adaptation Fund Board 2011a). Die externe, unabhängige Rechnungsprüfung wird vom GAVI-Sekretariat ausgewertet (Transitional Committee for the design of the Green Climate Fund 2011). Der Adaptation Fund hat eine Auswertung dieser Financial Governance Strukturen vorgenommen und auch auf dieser Grundlage seine eigenen Finanzierungsmodalitäten entwickelt (Adaptation Fund 2009, Abschnitt 2.2.2 und Adaptation Fund Board 2011a).

1.3.2 Direktzugriff und allgemeine Budgethilfe

Die in der internationalen Zusammenarbeit existierende Debatte um eine verstärkte Zusammenführung von Direktzugriff und allgemeiner Budgethilfe (Nilles 2010, Muller 2011, Horstmann et al. 2009) lässt sich auch für den Bereich der Klimafinanzierung fruchtbar machen. Beide Modalitäten verbindet das Ziel, Eigenverantwortung zu stärken und Partnersysteme vermehrt zu nutzen. Während Direktzugriff sich aber auf die Gestaltung der Projektprozesse bezieht, definiert Budgethilfe, was genau finanziell unterstützt wird. Der Direktzugriff im Sinne des Adaptation Fund oder auch des Global Fund ist direkt mit Projekten oder Programmen verbunden und somit vom allgemeinen Budget losgelöst. Damit verbunden unterscheiden sich auch die Bedingungen hinsichtlich der Financial Governance, die bei der allgemeinen Budgethilfe unklar bzw. stärker länderspezifisch sind als bei projektbezogenem Direktzugriff. Dafür werden bei der Budgethilfe oft in stärkerem Maß leistungsbezogene Zielindikatoren festgelegt.

Grundsätzlich ist eine Zusammenführung denkbar, die so aussehen könnte, dass Direktzugang über die Projektebene hinaus ermöglicht wird und demzufolge stärker den Charakter von Budgethilfe annimmt. Das würde auch die Integration von Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen über nationale, regionale und lokale Entwicklungspläne hinweg erleichtern (Nilles 2010). Auf diese Weise könnten beträchtliche Synergieeffekte erzielt werden, da zum einen der Fokus von der Projektebene hin zur Programmebene wandern würde; zum anderen könnten Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen leichter mit nationalen, regionalen und lokalen Entwicklungsplänen konsolidiert werden (DIE 2009). Die Idee der Budgethilfe schließt dabei eine Reservierung der Mittel für Klimazwecke nicht unbedingt aus, etwa durch ein „earmarking“ der Mittel. Eine solche Weiterentwicklung könnte nicht nur Fortschritte bei den Alignment-, Harmonisierungs- und Ownership-Zielen im Sinne der Paris Declaration bringen, sondern auch die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns befördern. Zur Effektivität dieses Ansatzes ist zentral, dass die **Planung und Durchführung der Partnerländer durch Begleitung des Kapazitätsaufbaus im Bereich der finanziellen Governance** unterstützt werden. Dabei ist die Qualität der Ausgabensteuerung bei der Reformagenda zu berücksichtigen.

Zum Kapazitätsaufbau zählt auch die Stärkung der **Absorptionsfähigkeit des öffentlichen Finanzwesens des Partnerlands**. Die Budgethilfe profitiert in besonderem Maße von umfassenden Qualitätsverbesserungen in Financial Governance und sollte daher i.d.R. durch entsprechende Maßnahmen begleitet werden, soweit Defizite bestehen. Der Direktzugriff durch NIEs sollte und kann zwar in der Regel auch Eingang in den Haushalt finden, doch die Mittelverwaltung ist hierbei der NIE vorbehalten. Ein solcher Ansatz eignet sich zum gezielten Aufbau adäquater finanzieller Governance-Strukturen, um den hohen Anforderungen der internationalen Fonds in einem Umfeld stark defizitärer Kapazitäten zu genügen. Die Möglichkeiten der haushaltsrechtlichen Erfassung der Mittelströme wird in Kapitel 2 exemplarisch an Indonesien dargestellt. Wenn eine zivilgesellschaftliche Institution NIE ist, gehen deren Mittel zwar nicht in den Regierungshaushalt ein. Sie fließen aber wesentlich durch nationale (nichtstaatliche) Strukturen. Alternativ lassen sich zivilgesellschaftliche Institutionen aber natürlich auch einbinden, wenn eine staatliche Institution NIE ist. In diesem Fall fließen alle Mittel durch den staatlichen Haushalt. Dabei würde die zivilgesellschaftliche Institution als Unterauftragnehmer fungieren (Rechenschaftspflichten würden dabei auf sie übertragen und müssten von ihr ebenfalls erfüllt werden). Um die tatsächliche Weitervergabe sicherzustellen, könnte bspw. in den Zugangsvoraussetzungen der Mittel bereits ein Anteil festgeschrieben werden, der zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommen soll.

1.4 Nationaler Beitrag zu Klimaschutzfinanzierung

Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit des Zugangs zur internationalen Klimaschutzfinanzierung liegt in dem eigenen Beitrag zu einzelnen Programmen oder Projekten, mit der auch die Teilhabe und Kohärenz mit eigenen nationalen Entwicklungs- und Planungsprioritäten gewährleistet werden kann, nicht zuletzt auch innerhalb eines Landes. Das kann in Gestalt der Ko-Finanzierung der Mittelzuwendungen geschehen (i.e., Matching-Schema oder Übernahme der vollen inkrementellen Kosten der Emissionsvermeidung, Erläuterungen s.u.); auch zinsvergünstigte Kredite lassen sich so interpretieren (natürlich ist hier der Zuwendungsanteil relativ zum Eigenanteil verhältnismäßig klein). Hier kann an Erfahrungen aus Deutschland angeknüpft werden:

Die Kommunalrichtlinie der nationalen Klimaschutzinitiative der deutschen Bundesregierung sieht eine Förderung kommunaler Maßnahmen im Klimaschutzbereich vor. Dazu zählen insbesondere Energieeffizienz-Maßnahmen zum Beispiel in den Bereichen Beleuchtung und Lüftungssysteme, aber auch Klimaschutzpläne. Bei der Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen müssen die Kommunen (mindestens) 50% der **Kosten selbst tragen („Matching“)** (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011). Eine solche Regelung soll auch verhindern, dass ineffiziente Projekte auf Grund nachlässiger Prüfung durchgeführt bzw. nachlässig umgesetzt werden. Gleichzeitig verändert sie den „Trade-Off“ des Mittelempfängers (hier der Kommune), für den Klimaschutz-Projekte nun – verglichen mit anderen Ausgaben – kostengünstiger werden (McGillivray 2000). Dieses Schema, das u.a. bei der Kommunalrichtlinie praktische Anwendung findet, integriert diese Form der Klimafinanzierung in den Haushalt des Mittelempfängers und überlässt ihm die Abwägung zwischen verschiedenen Prioritäten unter veränderten Anreizbedingungen. Eine Entscheidung für die Durchführung eines Projekts wird in diesem Rahmen eigenverantwortlich getroffen. Eine solche Unterstützungsstruktur adressiert die Vorgaben der Pariser Erklärung: Ownership des Mittelempfängers und Ausrichtung (Alignment) an seinen Prioritäten werden verbessert und sollten damit absehbar auch die Effektivität durchgeführter Projekte steigern.

Gerade im Bereich der **Emissionsminderung** ist eine solche Bezuschussung auch aus einem weiteren Grund zielführend: THG-Emissionen produzieren Externalitäten (hier negative Auswirkungen auf das Klima in anderen Ländern und Regionen), die nicht in den –

ökonomisch ausgedrückt – Nutzen des Entscheidungsträgers (dem Land/der Kommune) mit einfließt (Stern 2006). Das gilt gerade auch im Kontext von Entwicklungsländern, die am Emissionshandel des Kyoto-Protokolls nur als Empfängerländer von Maßnahmen im Rahmen des CDM teilnehmen und bei denen aus diesem Grund die Externalitäten von CO₂-Emissionen nicht eingepreist sind. Demzufolge wurden sie in den Planungen bislang am ehesten dann berücksichtigt, wenn sich Synergieeffekte mit anderen sektoralen Anforderungen, z.B. der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit, ergeben haben. Der Matching-Ansatz muss daher die finanzielle Leistungsfähigkeit von Entwicklungsländern berücksichtigen, um zu vermeiden, dass sie nicht deswegen vor dem Abrufen von Klimafinanzierungsmitteln zurückschrecken, weil sie die erforderliche Eigenbeteiligung nicht aufbringen könnten. Um die Höhe der Eigenbeteiligung zu taxieren, kann wiederum das Vorgehen im Rahmen des Global Fund hilfreiche Hinweise liefern: Die Partnerländer müssen beim Global Fund abhängig von der BIP-Klassifizierung der Weltbank und damit ihrer wirtschaftlichen Stärke einen bestimmten Prozentsatz der Kosten selbst beisteuern. Damit wird ihrer jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen.

Bei der Frage, wie sich dieser Eigenanteil bei Emissionsminderungsmaßnahmen beziffert und in welcher Weise er generiert wird, sind verschiedene, sektorspezifische Optionen denkbar. Aus globaler Sicht ist dies v.a. abhängig von dem spezifischen klimabezogenen Problembetrag eines Landes und welche Ansatzpunkte ein Land hat, die entstehenden externen Kosten zu internalisieren. Durch den hohen Anteil des Energiesektors an klimaschädlichen Gasen bietet sich z. B. eine **Besteuerung des Energieverbrauchs** an. Ein breiterer Ansatz kann verschiedene Ansätze zu einer **ökologischen Fiskalreform** zusammenführen, die durch die Einführung von Steuern und Abgaben auf den Ressourcenverbrauch als ein zentrales Instrument Mittel bereitstellt, um zusammen mit internationalen Finanzressourcen einzelne Vorhaben durchzuführen (OECD 2005).

Im Bereich der **Anpassungsmaßnahmen** weisen die zu ergreifenden Maßnahmen und Vorhaben große Schnittstellen zu ohnehin in der Planung befindlichen Infrastrukturmaßnahmen auf, die an sich einem „Klimacheck“ hinsichtlich ihrer möglichen Verwundbarkeit unterzogen werden müssen. So kann vielfach von einem entwicklungspolitischen Zusatznutzen von Anpassungsmaßnahmen ausgegangen werden, sodass in diesem Bereich ein deutlich höherer Eigenanteil gegenüber den externen Klimamitteln aus ökonomischer Sicht geboten sein kann. Hier wäre auch eine implizite oder explizite Form der Ko-Finanzierung zusammen mit Mitteln der klassischen Entwicklungszusammenarbeit möglich, sodass hierdurch die entwicklungspolitische Komponente eines Projekts gefördert bzw. finanziert wird, während die Klimafinanzierung bestimmte integrierte klimarelevante Anpassungsmaßnahmen übernehmen könnte. Das entspricht dem Verständnis der Klimafinanzierung als Unterstützungsleistungen derjenigen Kosten, die auf Grund des Klimawandels zusätzlich notwendig sind. Im Bereich der Minderungsmaßnahmen wird dieses Konzept der inkrementellen Kosten unter anderem beim Clean Development Mechanism (CDM) und der Global Environment Facility angewandt (Mittendorf 2004, Ahuja 2003).

Für Financial Governance ergeben sich daraus zwei Schlussfolgerungen. Zum einen stellt die Bewertung des zusätzlichen Nutzens und der zusätzlichen Kosten solcher Klimaprojekte erhebliche Kapazitätsanforderungen an die Ländersysteme. Beim CDM bspw. muss der Nachweis erfolgen, dass Emissionsminderungen solcher Projekte nur dank der zusätzlichen Finanzierung zu Stande kommen. Das erfordert u.a. die Erstellung eines Business-As-Usual-Szenarios und Kostenschätzungen alternativer Projektdurchführungsoptionen (z.B. den Bau einer Anlage, die nicht Solarenergie, sondern fossile Energieträger nutzt). Im Fall von Erfahrungen mit dem Clean Development Mechanism kann u.U. auf entsprechendes Wissen im Minderungsbereich zurückgegriffen werden. Zum anderen sollte effektive Klimapolitik immer auch die Einnahmenseite des Haushalts mit berücksichtigen. Das ist bei projektbezogener Förderung nur in wenigen Fällen gegeben. Hier können Reformprogramme zu Financial Governance eine wichtige Querschnittsaufgabe bzw.

Schnittstellenfunktion übernehmen und die Formulierung und Umsetzung einer ganzheitlichen, klimasensitiven Politik unterstützen. So kann die Fiskalpolitik dafür Sorge tragen, dass beispielsweise durch die Abschaffung von Benzinsubventionen Reformen dort ansetzen, wo sie klimapolitisch die größte Wirkung erzielen. Dadurch lassen sich Maßnahmen auf der Ausgabenseite durch Maßnahmen auf der Einnahmenseite komplementieren (OECD 2005). Ein diesbezügliches Beispiel ist die Vergabe von Konzessionen zur Nutzung von Waldgebieten in Indonesien. Hier haben die Provinzregierungen Anreize, Entwaldung zu fördern, weil sie für die Erteilung der Konzessionen lukrative Gebühren erheben. Waldschutzmaßnahmen müssen daher die Einnahmesysteme derart umgestalten, dass die Provinzregierungen bspw. durch Benefit-Sharing-Vereinbarungen oder Fiskaltransfers auch von der Vermeidung von Entwaldung profitieren (Clements 2010; Ring et al. 2010).

Eine Berücksichtigung der Einnahmenseite kann also dabei helfen, Maßnahmen anreizgerechter zu gestalten und so die Effektivität der Klimamittel zu erhöhen. Eine solche Reform sollte aber immer auch die Armutswirkung mit berücksichtigen. Ein Abbau von Treibstoffsubventionen wirkt sich negativ auf die Realeinkommen aus; die eingesparten Mittel sollten an anderer Stelle den betroffenen Bevölkerungsteilen zu Gute kommen. Einsparungen bzw. Steuermehreinnahmen können entweder indirekt in nationale Klimafonds fließen, weil im entlasteten Haushalt mehr Mittel frei werden; sie können aber auch direkt an Ausgaben in einem Klimafonds gekoppelt werden. Dieses ‚earmarking‘ ist umstritten, aber in der Klimafinanzierung weit verbreitet und zudem besser begründet und vermittelbar, wenn umweltbezogene Mehreinnahmen auch für umweltbezogene Maßnahmen verwendet werden (OECD 2005, S.14-15).

Generell zeigen sich Partnerländer zurückhaltend, in Klimamaßnahmen zu investieren. Das liegt einerseits in der Überzeugung der ‚historischen Verantwortung‘ der Industrieländer, zum anderen in der Mittelknappheit begründet. Letzterer kann durch umweltbezogene Fiskalreformen begegnet werden, bei denen dann auch ein ‚earmarking‘ sinnvoll erscheinen mag. Die Frage der historischen Verantwortung hat unter anderem Auswirkungen auf Matching-Schemata. Die indonesische Regierung bspw. zögert, Eigenmittel für den Indonesia Climate Change Trust Fund bereitzustellen, bei dem eine 15-prozentige Eigenbeteiligung der Regierung festgeschrieben ist. Demgegenüber zeigt sie eine größere Bereitschaft, in den Indonesia Green Investment Fund (IGIF) zu investieren. Das liegt wesentlich an der Möglichkeit, via IGIF auch privatwirtschaftliche Maßnahmen zu fördern, die sich durch in der Folge entstehende Einnahmen refinanzieren lassen (ODI 2010).

In Indonesien und anderswo lässt sich die Mittelherkunft (der Eigenbeteiligung) nur schwer zurückverfolgen. Eine Allokation erfolgt generell aus dem allgemeinen Haushalt; eine Verknüpfung mit bestimmten Einnahmen (‚earmarking‘) findet also in der Regel nicht statt. Einnahmereformen und ‚earmarking‘ können also u.U. und abhängig von der politischen Ökonomie eines Landes die Allokation von Klimamitteln befördern, sind aber keinesfalls generelle Voraussetzung. Eine gemeinsame Betrachtung mit Matching und anderen Vereinbarungen zum Eigenbeitrag ist daher nicht in jedem Länderkontext ratsam.

1.5 Anforderungen an den Aufbau nationaler Fondsverwaltungsstrukturen

Die klimapolitisch geführte Diskussion um den Aufbau von Governance-Strukturen hat sich bis vor kurzem vornehmlich auf den Aufbau der internationalen Rahmenbedingungen beschränkt, ohne dass hieraus eine übergeordnete Entscheidung über entsprechende Vorgaben für nationale Verwaltungsstrukturen erfolgt wäre. Konzeptionelle Anforderungen lassen sich für letztere aus verschiedenen Diskussionsbeiträgen ableiten:

Das World Resources Institute hat Anforderungen an die Gestaltung von Mechanismen der Klimafinanzierung in die drei Kategorien *Power*, *Responsibility* und *Accountability* vorgenommen, die auch die Rolle nationaler Einrichtungen benennt (Ballesteros et al. 2009):

Zu *Power* zählen demnach Fragen wie die Aufteilung der Stimmrechte und der Mitspracherechte zwischen Gebern und Empfängern; die Rolle der UNFCCC-Institutionen; das Ausmaß der Prioritätensetzung durch den Geber bspw. durch Konditionalität bei Ressourcenmobilisierung und –allokation; sowie die Rolle von Zivilgesellschaft und lokaler Bevölkerung bei der Ausgestaltung des Mechanismus. Zu *Responsibility* gehört die Ausübung der Befugnisse zu den festgelegten Zielen. Hierzu zählen insbesondere Fragen wie die Verankerung von Programmprioritäten und Auswahlkriterien; die Regeln der Kostenübernahme; sowie die Rolle nationaler Institutionen und der Zivilgesellschaft bei der Sicherstellung der Wirksamkeit. Mit dem Begriff *Accountability* wird hier die Fähigkeit von Standards und Systemen verstanden, einen verantwortungsbewussten Umgang mit Befugnissen sicherzustellen. Hierzu zählen Wirkungsmessung, Evaluation und das Setzen von Anreizen; die Befolgung und Überprüfung der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sowie die Ausübung und Kontrolle treuhänderischer Pflichten (Ballesteros et al. 2009). Bei den NIEs, unabhängig davon, ob sie staatlich oder nichtstaatlich sind, besteht zunächst eine unmittelbare Rechenschaftspflicht gegenüber dem Mittelgeber, also bspw. dem internationalen Klimafonds, da die Einhaltung entsprechender Standards zentrale Zugangsvoraussetzung ist. Bestehen effektive nationale Rückkopplungsschleifen, erhöht das auch die Rechenschaftspflicht gegenüber anderen nationalen Akteuren, insbesondere wenn diese Strukturen nicht nur formell, sondern aus eigenverantwortlicher Überzeugung heraus gebildet sind (The High-Level Review Panel 2011). Bei nichtstaatlichen NIEs besteht gewissermaßen ex ante ein Kontrollmechanismus, weil diese, wie oben ausgeführt, bei der Akkreditierung in der Regel staatliche Unterstützung benötigen. Inwiefern dadurch laufende Rechenschaftspflichten verbessert bzw. institutionalisiert werden können, müsste gesondert analysiert werden.

Die Weltbank hat einen Bewertungsrahmen für die Qualität öffentlichen Finanzmanagements entwickelt, der die Bestandteile von Good Financial Governance in sechs zentrale Indikatoren der Leistungsfähigkeit zusammenfasst (PEFA 2005). Der im Folgenden geleistete Überblick über die Rolle des öffentlichen Beschaffungswesens kann als Illustration für die Bedeutung im Klimabereich dienen und verdeutlichen, wie fehlende Verankerung von Transparenz und Verantwortlichkeit auch der nationalen Verankerung einer eigenverantwortlichen Klimafinanzierung entgegensteht. Das PEFA Rahmenwerk ist nicht klimaspezifisch, gilt aber grundsätzlich auch für die Klimafonds-Verwaltung: So finden sie sich zum Teil auch explizit in einer Auflistung des VN Entwicklungsprogramms UNDP für nationale Klimafonds wieder, deren Kriterien für Financial Governance in der Regel stark mit denen möglicher NIEs verwoben sind.

Qualität des öffentlichen Beschaffungswesens

Die Bedeutung des Beschaffungswesens für die Klimafinanzierung illustriert die Multidimensionalität des Kapazitätsaufbaus in diesem Bereich. Die Weltbank hat eine Methodologie zur Bewertung des nationalen öffentlichen Beschaffungswesens entwickelt (World Bank 2002). Ziel desselben ist demnach der Einkauf von Waren, Dienstleistungen und Rechten unter den Kriterien von Transparenz, Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit und Effizienz, Gerechtigkeit und Rechenschaftspflicht. Folgende Elemente machen ein funktionierendes Beschaffungswesen aus:

- (a) Gesetzesrahmen
- (b) Organisatorischer Rahmen für das Beschaffungswesen
- (c) Institutioneller Rahmen für Kapazitätsaufbau
- (d) Prozeduren und Instrumente für die Beschaffung
- (e) Strukturen für Entscheidungsprozesse und Prüfung
- (f) Antikorruptions-Programme
- (g) Beteiligung des Privatsektors
- (h) Vertragsmanagement
- (i) Strukturen für Umgang mit Beschwerden

Der Gesetzesrahmen muss klar, verständlich und transparent sein und insbesondere dafür sorgen, dass über Möglichkeiten zur Angebotsabgabe umfassend öffentlich informiert wird, dass Akten über den Beschaffungsprozess geführt werden, dass alle Auswahlkriterien zeitig offengelegt werden, dass der günstigste Bieter den Zuschlag bekommt, dass Bieter Zugang zum Beschwerdemechanismus haben und dass die Ergebnisse des Auswahlverfahrens veröffentlicht werden. Wichtig sind auch klare Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten sowie entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen. Verwaltungs- und Kontrollzuständigkeiten sollten deutlich voneinander abgegrenzt sein. In der Regel hat sich die Organisation in zwei getrennten Behörden hierfür als sinnvoll erwiesen. Auch robuste Durchsetzungsmechanismen, zu denen insbesondere Auditing-Vereinbarungen über den Beschaffungsprozess zählen, sind essentiell. Zur Sicherstellung eines gut ausgebildeten Personals müssen angemessene Weiterbildungssysteme vorhanden sein.

Die Weltbank hat eine Bewertung des öffentlichen Beschaffungswesens unter anderem in Bangladesch und Indonesien durchgeführt (Agarwal et al. 2001 und Islam et al. 2002):

In Indonesien gibt es demnach Probleme mit der Veruntreuung öffentlicher Gelder im Beschaffungswesen. Abhilfe erfordert eine Reform der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, erhöhten Wettbewerb, verbesserte Prozeduren, Antworten auf die Dezentralisierungsreformen sowie eine Stärkung der Durchsetzungsmechanismen. Es gibt eine verwirrende Vielzahl an Gesetzen und Regularien im Beschaffungswesen. Durch die Dezentralisierungsreformen ist die Beschaffungslandschaft zusätzlich zersplittert, was sich potenziell negativ auf den Wettbewerb auswirkt. Die verstärkte Verlagerung von Beschaffungsaktivitäten auf die lokale Ebene stellt große Herausforderungen an Kapazitätsaufbau und die Sicherstellung von Qualitätsstandards dar. Zudem gibt es Probleme bei der Durchsetzung bestehender Bestimmungen. Für Bangladesch stellt sie insbesondere große Verzögerungen im Beschaffungsablauf fest, identifiziert aber auch Qualitätsmängel. Das liegt auch an Planungsmängeln, unzureichenden technischen Spezifikationen und Evaluationskriterien sowie fehlenden Kapazitäten. Obwohl die Prozeduren sich an den Leitlinien der Weltbank für internationale Beschaffung orientieren, treten unter anderem folgende Probleme auf:

- Keine ausreichende Bekanntmachung von Ausschreibungen und zu kurze Frist für die Angebotsabgabe
- Nichtbekanntmachung der Auswahlkriterien
- Neuausschreibungen ohne ersichtlichen Grund und andere Irregularitäten.

Als **zentral zur Sicherung effizienter Mittelverwaltung identifiziert UNDP** folgende Maßnahmen (UNDP 2011):

- *Etablierung effektiver Governance-Strukturen*

Verbunden mit Fragen effektiver Steuerung der Klimafinanzierung sind die Ausrichtung an den nationalen Klimaschutz- und –anpassungsplänen wie auch die Einbeziehung relevanter Akteure und Stakeholder. Wirksame Governance-Strukturen erfordern also reaktionsfähige Rückkopplungsschleifen zwischen den verschiedenen Regierungsinstitutionen und darüber hinaus. Hierfür müssen die Entscheidungsprozesse klaren Kriterien folgen. Die Nutzung der Partnersysteme bei der Klimafinanzierung ist dafür de facto eine Voraussetzung.

- *Sicherstellung eines fundierten treuhänderischen Managements*

Die treuhänderischen Standards sollten den Anforderungen verschiedener relevanter Fonds (wie z.B. dem Adaptation Fund, dem Pilot Program for Climate Resilience und anderen Klima-Förderinstrumenten der Weltbank) und Geber genügen, um die Nutzbarkeit des nationalen Klimafonds sicherzustellen. Falls der Treuhänder des Fonds ein externer Partner ist, sollten Kooperationsvereinbarungen getroffen werden, die die Rolle und Beteiligung nationaler Institutionen festlegen. Das könnte insbesondere die Informationsbereitstellung auf Durchführungsebene betreffen. In einem solchen Fall sollten auch Regelungen zur Übertragung der Treuhänderschaft auf nationale Institutionen verabredet werden. Eine solche Übertragung wird üblicherweise von Unterstützung bei der Kapazitätsentwicklung begleitet.

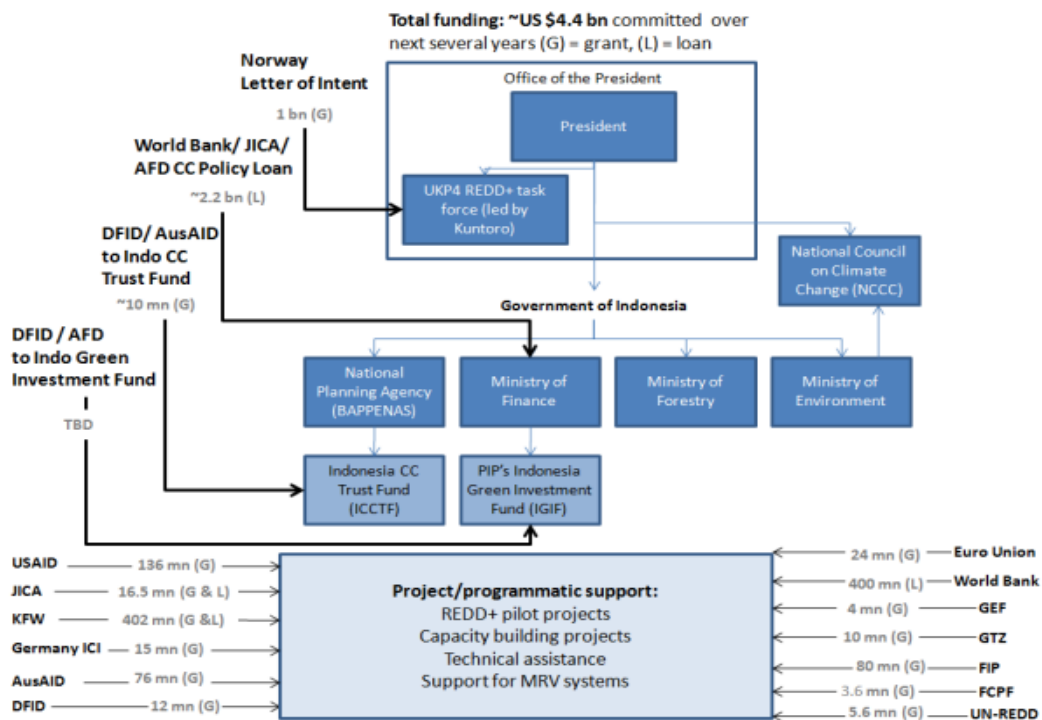
- *Unterstützung von effektivem Monitoring, Reporting and Verification (MRV)*

Das einzurichtende MRV-System sollte an den Kriterien der globalen und nationalen Klimafonds ausgerichtet sein und gleichzeitig Anforderungen, die sich aus nationalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsplänen ergeben können, berücksichtigen. MRV kann auch eine Rolle beim Setzen von Anreizen spielen, zum Beispiel wenn die Ergebnisse in zukünftige Finanzierungsentscheidungen mit einfließen. Ein solches Modell kann zu verbesserter Rechenschaftspflicht beitragen. Wichtig ist, die Zuständigkeiten für MRV eindeutig festzulegen. Zudem muss die Zuständigkeit für externe Rechnungskontrolle klar definiert sein.

1.6 Erfahrungswerte aus einzelnen Ländern

Wie dargestellt, befinden sich nationale klimabezogene Fondsverwaltungsstrukturen vielfach noch im Aufbau. Zum Teil sind sie – implizit oder explizit – Reaktion auf die vielfach international verwalteten Finanzierungsressourcen, um eine stärkere nationale Steuerung zu ermöglichen. Konkrete Erfahrungen gibt es beispielsweise mit nationalen Klimafonds in Bangladesch und Indonesien, die in jüngster Zeit innovative Entwicklungen bei Ansätzen zum Aufbau nationaler Fondsverwaltungsstrukturen eingeleitet haben. Der Multi-Donor Trust Fund for Climate Change (MDTF) in Bangladesch und der Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) stützen sich auf **nationale Klimaschutzstrategien und folgen grundsätzlich einem sektorübergreifenden Ansatz**. Die ersten Umsetzungsschritte zeigen, dass hierbei – nicht zuletzt auch flankiert durch konzeptionelle Geberunterstützung wie im Fall des indonesischen ICCTF – innovative Lösungen gesucht werden, um die Integration der Perspektiven unterschiedlicher Ministerien und Stakeholdergruppen zu gewährleisten. In der Realität legen Befragungen einzelner indonesischer Repräsentanten jedoch nahe, dass der unter Führung des Planungsministeriums eingerichtete Trust Fund die Einbeziehung weiterer Akteure wie des Finanzministeriums noch nicht hinreichend gewährleistet; ähnliches gilt mit Blick auf Vertreter der Zivilbevölkerung. Dies ist aber unter Umständen auch auf noch nicht hinreichende Kapazitäten im Finanzministerium für

Klimafragen zurückzuführen. Hier ist erst im Zuge des Jahres 2011 ein eigener Bereich für Klima eingerichtet worden. Darüber hinaus zeigt die Ausgestaltung der Governance-Struktur des ICCTF, dass die Klärung der Zuständigkeit für Finanzkontrolle erst noch bestimmt werden muss, diese wird aber eine bedeutende Rolle in der Umsetzung des ICCTF spielen. Hierfür könnte dem indonesischen Supreme Audit Board eine Rolle zugewiesen und auf diese Weise eine stärkere Verzahnung der Politikfelder unterstützt werden.



Grafik: Internationale Klimafinanzierung in Indonesien. Quelle: Brown and Peskett 2011.

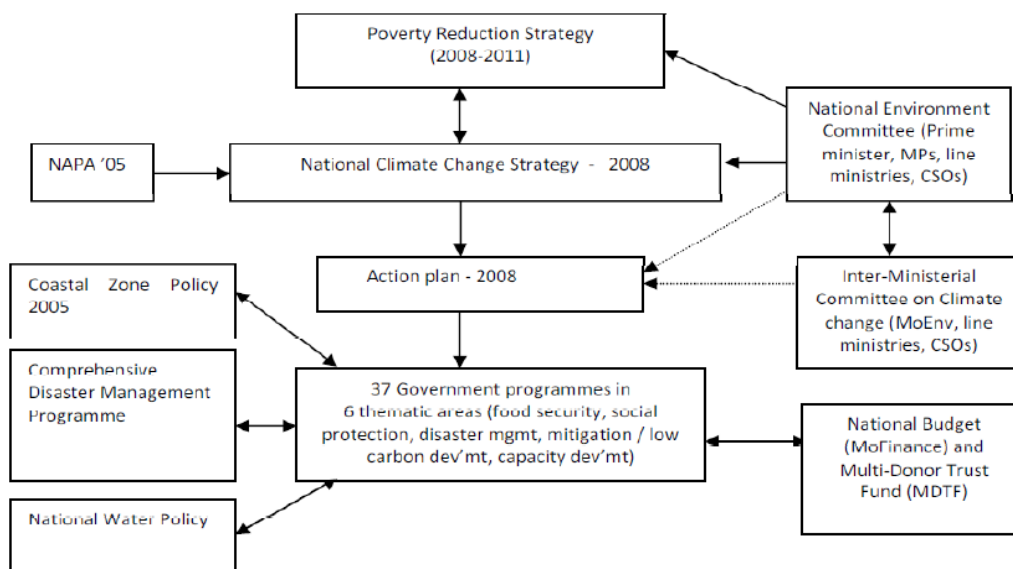
Die Beispiele aus Bangladesch und Indonesien lassen zu einem darauf schließen, dass die **Stärkung der Kohärenz, Koordinierung und der Länder-Ownership in der Klimafinanzierung zentrales Anliegen** ist. Gleichzeitig werden Parallelstrukturen zu den multilateralen Ansätzen errichtet, oder es entstehen, wie im Fall von Indonesien, einzelne Fonds bei einzelnen Regierungsbehörden (Planungsministerium, Finanzministerium etc.) sowie weiterhin bestehende Arrangements zur Umsetzung multi- und bilateraler Klimazusammenarbeit. Das Ergebnis hieraus illustriert eine Übersicht der gegenwärtigen Landschaft für Klimafinanzierung in Indonesien. Hier wird für die – umfassend finanziell ausgestattete - bilaterale Zusammenarbeit zu REDD mit der norwegischen Regierung separat vom ICCTF organisiert. Hiermit verbunden entstehen auch **unterschiedliche finanzielle Abwicklungswege**. Hingegen sollen gemäß der Aussage der indonesischen Regierung in Durban als NIE im Anpassungsbereich auch der ICCTF fungieren.

Mit Blick auf den separaten Kapazitätsaufbau für einzelne sektorale Herausforderungen wie REDD in Indonesien stellt sich die Frage, inwiefern sich die spezifischen Anforderungen des auf diese Weise angestrebten Waldschutzes in die finanziellen Governance-Strukturen der Klima-Fonds einfügen. Wie auch der Practitioner's Guide der GIZ herausstreicht, **muss die Durchführung zu einem großen Teil auf lokaler Ebene erfolgen**. Daher stellt der REDD-Mechanismus hohe Anforderungen an rechtliche, technische und institutionelle Kapazitäten. Gerade auch Financial Governance kommt hierbei eine wichtige Rolle zu (GIZ 2011c).

Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen auf subnationaler Ebene, dass GFG auf dieser Ebene vor erheblichen Herausforderungen steht, da zum einen die institutionellen Kapazitäten nicht hinreichen, zum anderen die Vorgaben zur Rechnungslegung auf nationaler Ebene nicht eindeutig sind.

In Bangladesch erweist sich eine ähnliche Vielfalt der Fonds, wobei hier besonders hervorzuheben ist, dass mittlerweile zwei Klima-Fonds mit multilateraler/nationaler Treuhänderschaft nebeneinander bestehen, ohne dass bislang eine hinreichende programmatische Abgrenzung erkennbar wäre. Der Bangladesh Climate Change Trust Fund (BCCTF) wird von der nationalen Regierung mit 100 Mio. USD jährlich ausgestattet. Von den 66 Projekten werden 38 von der Regierung und 28 von NGOs durchgeführt. Der Bangladesh Climate Change Resilience Fund (BCCRF) hingegen wird von verschiedenen internationalen Gebern finanziell unterstützt (total 110 Mio USD). Dieser zweigeteilte Ansatz ist in erster Linie auf **Differenzen zwischen der Regierung und internationalen Gebern in Hinblick auf Fragen von Financial Governance** zurückzuführen. Das institutionelle Gefüge im Problemfeld Klimapolitik verdeutlicht den Anspruch der Regierung, die Einbettung der

Figure 2: Institutional framework for climate change in Bangladesh



Quelle: Eurodad/ActionAid 2010: [Climate adaptation funding: Lessons from development finance](#).

Klimapolitik in andere Sektorstrategien – und politiken zu gewährleisten und die Mittel der unterschiedlichen klimarelevanten Programmen im Haushalt abzubilden. Einschätzungen der Projektvergabe im Bereich des BCCTF wiederum legen nahe, dass der Governance-Rahmen zur Umsetzung des Programms erhebliche Defizite aufweist (z.B. Nachvollziehbarkeit der Auswahl und Qualitätskontrolle der Projekte).

Der 2008 ins Leben gerufene **brasilianische Amazon Fund weist einige innovative Merkmale** auf, die den besonderen Anforderungen im Waldschutz Rechnung tragen sollen:

- Leistungsorientierte Finanzierung, bei der Investitionen an Emissionsvermeidung gekoppelt werden
- Governance unter Einbeziehung verschiedener Stakeholder, auch der Zivilgesellschaft, bei gleichzeitiger Gewährleistung der Entscheidungsfähigkeit durch ein kleineres Board
- Kostengünstiges, lokales Management durch die Nationale Entwicklungsbank

Der Amazon Fund wurde zügig operativ, wobei er nur mit einem institutionellen Grundgerüst ausgestattet wurde. Deshalb war es zentral, dass die Strukturen eine kontinuierliche Weiterentwicklung ermöglichen. Wichtig hierfür sind Expansionsmöglichkeiten für wirksame Projekte, der Schulterschluss mit den Kräften, die sich für nachhaltige Entwicklung einsetzen, sowie die Nutzbarmachung ökonomischer Anreizsetzungen. Als besondere **Stärke des Amazon Funds gilt die Einbeziehung des Privatsektors, der Zivilgesellschaft und politischer Akteure** gleichermaßen. So wird der Fonds von der nationalen Entwicklungsbank BNDES verwaltet. Ihre Verankerung und ubiquitäre Präsenz im Land ermöglichen dabei eine kostengünstige Verwaltung, kurze Entscheidungswege und unkomplizierte Berichterstattung. Gleichzeitig erhoffen sich Stakeholder durch die Einbindung der Bank auch Rückkopplungseffekte auf deren eigene Geschäfts- und insbesondere Investitionspraktiken, die auf Grund ihres Umfangs und ihrer Ausrichtung direkt für die Abholzung bzw. Walderhaltung relevant sind. Andererseits gab es auch Kritik an intransparenten Verfahren der Bank im Umgang mit Projektanträgen und Durchführungsdetails. Wichtig ist, dass – wie teilweise geschehen – auch die Bank bzw. andere beteiligte private Unternehmen Lernprozesse zu ihrer Klimabeteiligung institutionalisieren und relevante Prozeduren bei Bedarf anpassen. Die Erfahrungen zeigen, dass eine Verankerung des Fonds im breiten (Politik-)Prozess nachhaltiger Entwicklung Voraussetzung für tragenden Erfolg ist. Nur so finden eine Verzahnung mit und eine Unterstützung durch entsprechende politische Weichenstellungen statt, und nur so lassen sich private Mittel in die Finanzierung einbinden. Dadurch ergibt sich eine deutlich erhöhte Wirkungskraft. Die wichtigste Lektion **für andere Klimafonds ist das Schnellstartmodell in Verbindung mit der Institutionalisierung von Lernprozessen**. Dazu muss die Governance-Struktur ausgeprägte Rückkopplungsschleifen aufweisen, um Erfahrungen auszuwerten und reflektieren und Veränderungen gestalten zu können (Zadek et al. 2010).

Für die Klimafinanzierung ferner fruchtbar gemacht werden können Erfahrungen aus anderen Fonds-Ansätzen wie dem Poverty Action Fund aus Uganda, die Schlüsse für den Kapazitätsaufbau auch bei der Klimaschutzfinanzierung zulassen. Wichtig ist, den Berichterstattungsanforderungen der Geberländer zu genügen und gleichzeitig eine Stärkung der nationalen Kapazitäten des öffentlichen Finanzwesens zu operationalisieren. Im Falle Ugandas wurde das **Management des virtuellen Fonds in bestehende Kapazitäten des Finanzministeriums integriert**. Mit zunehmendem Volumen des Fonds und höheren Anforderungen an die Berichterstattung richtete das Finanzministerium ein Sekretariat für den Fonds ein. Dadurch stiegen Qualität, Transparenz, Ergebnisorientierung und interministerielle Koordination der Mittelverwaltung; gleichzeitig löste sich der Fonds von der breiteren Haushaltsführung ab. Berichts- und Bewertungsprozesse liefen separat ab und erschwerten breite Lerneffekte. Im Rahmen von Finanzverwaltungsreformen wurden diese Prozesse dann aber wieder zusammengeführt (Williamson and Canagarajah 2003). Diese Reformen und die damit erreichten höheren Standards bei der Haushaltsführung dürften dabei auch von den Erfahrungen des virtuellen Fonds profitiert haben. Die Erfahrung ist Anhaltspunkt dafür, dass eine **in die nationalen Strukturen integrierte Mittelverwaltung mit zunächst eigenen, höheren Berichterstattungsstandards mittelfristig zu breiteren Lerneffekten führen kann**.

1.7 Zwischenbewertung

Eine Betrachtung ausgewählter Entwicklungen bei der Einrichtung von nationalen Klimaschutzfonds verdeutlicht, dass sich der Aufbau der Strukturen nur langsam entwickelt, mithin Erfahrungen nationaler Treuhänderschaft und die Ausweisung einer entsprechenden Kontrollfunktion durch Finanzbehörden oder Rechnungshöfe noch kaum vorliegen. Dennoch wird die Verlagerung dieser Kompetenzen verstärkt von den Empfängerländern eingefordert,

hierzu zählt auch die Übertragung der Treuhänderschaft auf nationale Institutionen. Mit der Einführung von MRV Systemen und der Klärung der Zuständigkeit für externe Rechnungskontrolle bietet sich hier eine systematische Stärkung von GFG an.

„Country Ownership“ - als eines der zentralen Ergebnisse der Debatte um verbesserte Wirksamkeit von Entwicklungshilfe und wichtiger Bestandteil der Paris Declaration wie auch der Accra Agenda for Action – ist auch in der Diskussion zu Klimafinanzierung zentral. Die nationale Verwaltung von Klimafinanzierung und damit die Nutzung der Partnersysteme für die Klimafinanzierung ist gewünscht, stellt aber auch hohe Anforderungen an die notwendigen Kapazitäten. Dies zeigt sich gegenwärtig beim Adaptation Fund, der den direkten Zugriff auf Fondsmittel durch nationale Regierungen bzw. deren National Implementing Agencies (NIEs) vorsieht. Bislang jedoch gelang es erst wenigen Ländern, eine NIE für einen solchen Zugriff akkreditieren zu lassen.

Die Hürden beim Kapazitätsaufbau legen nahe, für den Aufbau der nationalen Fonds systematisch Synergien mit vorhandenen Kapazitäten zu nutzen. Grundsätzlich besteht diese Möglichkeit auch für die multilateralen Fonds, die einen Direktzugriff vorsehen (diese Option ist zum Beispiel auch für den Green Climate Fund angedacht). Allerdings unterscheiden sich Akkreditierungsbestimmungen und Zielsetzungen mitunter deutlich, sodass teilweise eine Anpassung der Prozesse vonnöten sein dürfte. Zudem zeigen Beispiele wie Indonesien, dass neben dem Fortbestand multi- und bilateraler Strukturen auch sektoral separate Fondsstrukturen von den Regierungen selbst befördert werden. Auch für bilaterale Abkommen bietet es sich an, die bestehenden oder gerade sich entwickelnden Strukturen nationaler Klimaschutzfonds zu nutzen. Auch dabei sollte das Anliegen unterstützt werden, dass nationale Strukturen die bislang durch multilaterale Fonds geleisteten treuhänderischen Aufgaben übernehmen.

Mithin stellt sich zudem die Frage, wo bilaterale Zusammenarbeit in der Klimafinanzierung ansetzen soll, wenn entsprechende akkreditierte Institutionen in den Partnerländern noch nicht bestehen. Hier bedarf es einer Lösung, die eine schnelle Umsetzbarkeit des erforderlichen Kapazitätsaufbaus mit Anforderungen an Rechenschaftspflicht, Transparenz und partizipativen Entscheidungsmechanismen in Einklang bringt. Zwar besteht bei bilateraler Zusammenarbeit die Möglichkeit der Unterstützung bei der Prüfung von Projektanträgen durch eine Durchführungsorganisation. Ein solches Vorgehen sollte jedoch nur als Zwischenschritt in einem Prozess verstanden werden, dessen Ziel die vollständige eigenverantwortliche Prüfung durch die NIE im Sinne der typischen Akkreditierungsanforderungen sein muss. Die unterstützende Prüfung sollte daher von vornherein klare zeitliche Zielvorgaben zur Übertragung enthalten.

2 Nationaler (Klima-)Haushalt

2.1 Klimasensitivität nationaler Haushalte

Die Erfassung klimarelevanter Mittel ist zentrale Voraussetzung sowohl für die Planung von Emissionsreduktions- und Anpassungsmaßnahmen als auch für die Bewertung der Wirksamkeit eingesetzter Mittel. Das ist nicht einfach, denn diese Mittel entspringen einer Vielzahl von Quellen und fließen durch eine Vielzahl von Kanälen, wie auch die Beispiele von Bangladesch und Indonesien verdeutlichen. Gleichzeitig überlappen sie sich gerade im Anpassungsbereich oft mit klassischen entwicklungspolitischen Maßnahmen. Zudem haben viele Ausgaben in verschiedenen Sektoren auch klimarelevante Nebenwirkungen, deren Umfang und Abgrenzung sich als schwierig erweist.

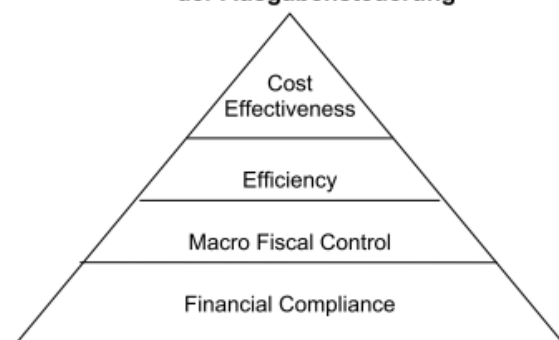
2.1.1 Klimaschutz und ergebnisorientierte Haushaltsführung

Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Minderung, erfordern mit Blick auf ihre Bewertung in besonderer Weise die Möglichkeit, Wirkungen festzustellen. Durch die Ausweisung und Überprüfung von CO₂- oder allgemeiner THG-Einsparung können Projekte und Programme hinsichtlich ihres Erfolges eingeordnet und auch verglichen werden. Hierbei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Projekte und Programme idealerweise auch weiteren Anforderungen - wie der Förderung nachhaltiger Entwicklung - gerecht werden sollten. Zudem ist der Aufbau der notwendigen Überprüfungsstruktur mit erheblichen Kapazitäten verbunden, wie das Beispiel des CDM in der Vergangenheit verdeutlicht hat. Im Vergleich zur Ausweisung von Wirkungen in anderen Politikbereichen stellt sich der Minderungsbereich im Klimaschutz mithin als Sektor dar, der auch für ergebnisorientierte Haushaltsführung interessant sein kann.

Die Ausweisung klimarelevanter Mittel im nationalen Haushalt ist allgemein dennoch grundsätzlich ein komplexes Unterfangen, dies gilt nicht alleine für Entwicklungsländer. Die traditionelle Haushaltsführung, die auf der Kostenrechnung von Aufwendungen basiert, ist dazu nur bedingt geeignet. Ein vielversprechender Ansatz, der insbesondere in OECD-Ländern zunehmend verwendet wird, besteht in ergebnisorientierter Haushaltsführung. Hierbei lassen sich die Erstellung von Programmhäushalten und die leistungsbezogene Haushaltsführung unterscheiden. Der **Programmhalt**

ist an **bestimmten Zielkriterien** ausgerichtet; an Hand dessen werden dann die zur Zielerreichung erforderlichen Mittel ausgewiesen. Bei einer **leistungsbezogenen Haushaltsführung** wird die **Mittelallokation direkt von der Erreichung messbarer Zielkriterien abhängig** gemacht. Insgesamt erfordert die ergebnisorientierte Haushaltsführung ein intaktes und leistungsfähiges öffentliches Finanzwesen und ist daher für Partnerländer nur bedingt geeignet. Bei signifikanten Defiziten ist eine umfassende Umsetzung in der Regel nicht sinnvoll (vgl. IMF 2003; Robinson und Last 2009; OECD 2008). Wie nebenstehende Abbildung illustriert, sind Effizienz- und Effektivitätsreformen des öffentlichen Finanzwesens erst dann sinnvoll, wenn hinreichende Voraussetzungen

Abbildung 4: Eine Zielhierarchie bei Reformen der Ausgabensteuerung



Diamond (2004), IMF, (GTZ – Eschborner Fachtagung 2004, Workshop GFG, Juni 2004)

hinsichtlich der Rechtstaatlichkeit und der makroökonomischen Stabilität erfüllt sind (GTZ 2006, S.14). Erst wenn beispielsweise Wachstums- und Einnahmenschätzungen verlässlich sind und die Ausgabenplanung realistisch ist, lassen sich Programmhaushalte und eine leistungsbezogene Haushaltsführung umfassend einführen und dadurch die Effizienz verbessern. Dabei ist die Einführung eines Programmhaushalts einfacher umzusetzen als ein vollständig leistungsbezogener Haushalt, bei dem Zuwendungen in noch stärkerem Maße an Leistungen gekoppelt sind. Die Vorteile der traditionellen Haushaltsführung hingegen sind ihre relativ einfache Durchführbarkeit und Nachverfolgbarkeit (GIZ 2011a; S.24). Auf Grund ihrer Inputorientierung sind die Leistungsanreize des Programmhaushalts aber nicht gegeben.

Ein solches Reformpaket umfasst also eine anreizgerechte Output- und Leistungsorientierung, die umfassende Bereitstellung von Informationen und damit zusammenhängend verbesserte Transparenz und Rechenschaftspflichten und dezentralisierte Verantwortlichkeiten (GTZ 2006, S.22). Bei fehlenden Voraussetzungen kann es opportun sein, nur **Bausteine des hier skizzierten Reformpakets umzusetzen** und damit zu verbesserter Sichtbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen beizutragen: Im Bereich der Leistungsindikatoren ist auch eine vereinfachte Variante der Umsetzung möglich. **Mittelzuweisungen müssen nicht direkt an Ergebnisse gekoppelt werden.** Es können entweder lediglich Ziele und Ergebnisse zur Information bereitgestellt werden oder es können diese in den Haushaltsprozess einfließen und damit die Aufstellung von Programmzielen beeinflussen. Die beiden letzteren Varianten sind deutlich leichter umsetzbar als eine vollständige Überführung des Haushalts von einem traditionellen System zu einem Programmhaushalt. Trotzdem erhöhen sie Transparenz und den Informationsgehalt der Berichterstattungsprozesse. Diese Informationsbereitstellung kann gleichzeitig die (spätere) Einführung von Programmhaushalten erleichtern. Eine partielle Umsetzung ist durchaus denkbar; damit könnten Klimaschutzmaßnahmen als Pilotprogramm dieser Form der Haushaltsführung angedacht werden. Für den umgekehrten Fall bereits in Umsetzung begriffener Programmhaushalte ergibt sich ein potenzieller Mehrwert für Klimaschutzmaßnahmen. Weil diese besonders stark von Ergebnisorientierung profitieren, sollten die vorhandenen Strukturen und Kapazitäten des Programmhaushalts genutzt werden, um die Klimafinanzierung verstärkt ergebnisorientiert auszurichten und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Auch auf die Machbarkeit des Direktzugriffs auf ergebnisorientierte internationale Klimafonds wirkt sich ein vorhandener Programmhaushalt positiv aus. Er ermöglicht ferner eine zunehmend programmorientierte Form der Zuwendungen (sektorale oder allgemeine Budgethilfe) und eine Reduktion projektbasierter, haushaltsferner Zuwendungen. Das ist in sich ein Beitrag zur Effektivitätssteigerung und zur Bewältigung der anstehenden Ausweitung der Klimamittel (VENRO/Forum Umwelt & Entwicklung 2010).

In vielen Fällen ist zu diskutieren, ob die leistungsorientierte Haushaltsführung einen gangbaren Weg darstellt, wenn im Partnerland **gravierende Mängel bei den Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens bestehen (GTZ 2006, S.24)**. So stellten IWF und Weltbank in einer Studie zur Sichtbarmachung von Ausgaben für die Armutsbekämpfung fest, dass dafür bei der großen Mehrzahl der hochverschuldeten Entwicklungsländer (HIPC) substanzielle Verbesserungen („substantial upgrading“) des öffentlichen Finanzwesens nötig sind (IMF and World Bank 2001). In einem solchen Kontext lässt sich zum Zweck der Sichtbarmachung als mögliche Lösung ein vereinfachter, ‚virtueller‘ Programmhaushalt als Überbrückungsmechanismus verwenden. Im Bereich der Armutsbekämpfung haben multilaterale Geber in der Vergangenheit auf sogenannte „**Virtual Poverty Funds**“ zurückgegriffen. Das Instrument geht auf eine IWF-Initiative zu den hochverschuldeten Entwicklungsländern (HIPC) zurück. Es soll armutsrelevante Ausgaben markieren und so deren Nachverfolgung vereinfachen. Ein solcher virtueller Programmhaushalt lässt sich verhältnismäßig unkompliziert implementieren, weil er keine institutionellen Veränderungen erfordert. Eine verbesserte Transparenz lässt sich also mit relativ geringem Aufwand erreichen. Weitere Vorteile bestehen darin, dass sich die Herkunft der Mittel spezifisch ausweisen lässt und dass die Zusätzlichkeit der Mittel gesondert sichtbar gemacht werden kann. Schließlich lassen sich besondere Berichterstattungspflichten festlegen (Alsop und Rogger 2008). Ein Beispiel aus dem Bereich der Armutsreduktion ist der Poverty Action Fund in Uganda, der 1998 aufgesetzt

Beispiel Indonesien: Haushaltsrechtliche Erfassung von Klimafinanzierung

Mittel, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an Partnerländer fließen, können dort unterschiedlich erfasst und verwaltet werden.

Die Begriffe ‚on budget‘ und ‚off budget‘ unterscheiden, ob externe Finanzierungsmittel im Haushalt der Partnerregierung und den zugehörigen Dokumenten erfasst werden oder nicht. Selbst wenn das der Fall ist, werden die Mittel aber nicht automatisch auch von Regierungsinstitutionen verwaltet. ‚On budget‘ ist damit kein Synonym für Budgethilfe.

Nach indonesischem Recht müssen alle Mittel der internationalen Zusammenarbeit ‚on budget‘ sein.

Mit ‚On treasury‘ und ‚Off treasury‘ wird unterschieden, inwiefern die bereitgestellten Mittel tatsächlich durch die Finanzverwaltung relevanter Regierungsinstitutionen des Partnerlandes fließen.

Im Fall ‚on treasury‘ entstehen besondere Chancen und Risiken bei der Mittelverwaltung. Ein effektiver Einsatz erfordert also ein funktionierendes öffentliches Finanzwesen und unterliegt daher verstärkt dem Risiko der Veruntreuung. Auf der anderen Seite ergeben sich hierdurch Chancen, die Kapazitäten der Partnersysteme zu stärken und mehr ‚Country Ownership‘ zu bewirken. Eine Finanzierung ‚On treasury‘ bedeutet nahezu automatisch auch, dass die Mittel ‚on budget‘ sind. Dieser Fall trifft unter anderem auf die allgemeine Budgethilfe zu. Hier gehen die **Geldmittel an das Finanzministerium**, das diese im Rahmen des **normalen Haushaltsverfahrens** an Ministerien und Behörden weiterreicht. Dieser Ansatz wird im Kontext der Klimafinanzierung **in Indonesien** bei den Mitteln der **Climate Change Policy Loan** gegangen. Alternativ können solche **Mittel** aber auch **für bestimmte Sektoren vorgemerkt** sein und vom externen Partner **direkt an die relevanten Behörden oder Ministerien ausgeschüttet** werden. Genau dieser Weg wird von Gebern **im Fall des Indonesian Climate Change Trust Fund** gegangen.

Viele bilaterale Projekte und Programme der Zusammenarbeit mit Indonesien gestalten den Mittelfluss aber ‚on budget, off treasury‘. Damit erscheinen die Mittel im Haushalt, werden aber vom Projektpartner (der Durchführungsorganisation) verwaltet, der auch Sachleistungen direkt bereitstellt. Das ist zum Beispiel der Fall bei den Zuwendungen an Indonesien durch AusAID, USAID und die Internationale Klimaschutzinitiative Deutschlands (IKI) (Brown and Peskett 2011, CABRI 2009).

wurde. Allerdings konzentriert sich dieser Ansatz auf die Ausgabenverfolgung und lässt damit noch keine Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu. Das Instrument sollte deshalb nur als Überbrückung auf dem Weg hin zu einem umfassend reformierten öffentlichen Finanzwesen dienen. Sonst besteht darüber hinaus die Gefahr, dass dadurch die Allokation öffentlicher Ausgaben verzerrt wird (Williamson and Canagarajah 2003).

2.1.2 Die Rio-Marker

Zur Verfolgung der verschiedenen Mittelströme in der internationalen Klimafinanzierung hat die OECD-DAC sogenannte ‚Rio-Marker‘ entwickelt (OECD 2009). Diese sollen für Emissionsreduktionen relevante Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit erfassen. In einer dreistufigen Skala werden Ausgaben entweder als ‚primär dem Klimaschutz dienend (principal objective)‘, ‚mit bedeutendem Nutzen für den Klimaschutz (significant objective)‘ oder ‚für den Klimaschutz nicht relevant (not targeting the objective)‘ ausgewiesen. Der Rio-Marker wird seit dem Jahr 2010 von einem ‚Klimaanpassungs-Marker‘ ergänzt, der entsprechende Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit auch in diesem Bereich ausweisen soll. Diese Marker können aber nur als ungefähre Richtschnur dienen: Zum einen waren sie bis vor kurzem nicht verpflichtend, zum anderen gibt es keine einheitliche Methodologie zur Bewertung der Klimarelevanz der Projekte. Eine quantitative Studie hat ergeben, dass **die Ausweisung der Klimarelevanz mittels der Marker nicht objektiv abläuft**. So verzerren politische Faktoren wie die öffentliche Wahrnehmung der Klima-Problematik maßgeblich und systematisch, in welchem Umfang Mittel als klimarelevant ausgewiesen werden. Darüber hinaus beeinflussen auch Falschinterpretationen und unzureichende Sorgfalt die Markierungs-Ergebnisse (Michaelowa und Michaelowa 2010). Trotzdem können diese Marker bei der Erfassung klimarelevanter Ausgaben helfen. Obwohl sie von Geberseite aus erstellt werden, lassen sie sich auch nach Partnerländern aufschlüsseln und können so über ODA-bezogene klimarelevante Ausgaben im Haushalt des Partnerlands informieren – und dort als Ansatzpunkt zur Identifizierung klimarelevanter Ausgaben dienen (Vgl. OECD 2011a).

Daher gibt es Überlegungen, das vorhandene Ausweisungssystem zu reformieren (Brown/Bird/Schalatek 2010). Eine Möglichkeit, um die Zusätzlichkeit von Klimaschutzmitteln besser zu kennzeichnen, besteht in der getrennten Ausweisung von EZ- und Klimaschutzmitteln. Letztere könnten dann weiter thematisch unterteilt werden (Energieeffizienz, Anpassungsmaßnahmen im Wasserbereich, Waldschutz etc.). Ein solcher Ansatz stößt allerdings im Zuge der Umsetzung der Paris Declaration auf Probleme: Der Trend hin zu Budgethilfe und weg von projektbasierter Unterstützung macht eine klare Zuordnung schwierig. Alternativ könnte das vorhandene System verbessert werden, indem

- die Verwendung beider Marker verpflichtend gemacht wird;
- der Rio-Marker klarer definiert wird;
- der Rio-Marker nur noch auf primär klimabezogene Mittel angewandt wird; oder
- einheitliche Monitoring- und Berichterstattungsstandards auch für multilaterale Geber und Nicht-DAC-Mitgliedsländer verbindlich festgelegt werden.

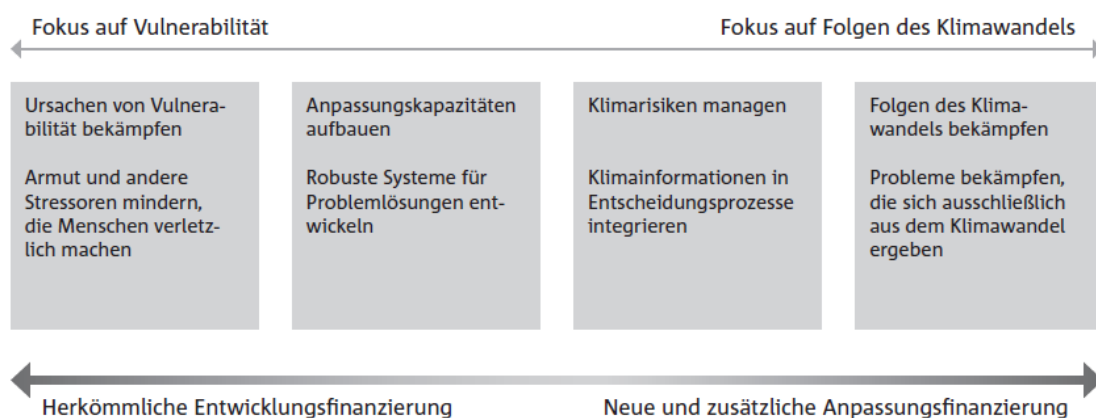
Dadurch lassen sich auch zusätzliche Mittel besser von solchen trennen, die bislang durch andere Kanäle geflossen sind oder mit anderen Primärzielen bereitgestellt wurden. Die Weltbank unterscheidet zwischen neuen und zusätzlichen Klimaschutzmitteln wie folgt (Huhtala et al. 2010):

- New climate finance relates to sources from which they are raised or channels through which they flow
- Additional climate funds are those that exceed existing targets or flows

Diese Zusätzlichkeit hängt jedoch stark von den Annahmen bezüglich existierender Ziele und Mittelströme ab. **Im Anpassungsbereich müsste stets der Anteil von Geldern bestimmt werden, der innerhalb eines Entwicklungsprojekts der Anpassung dient.** Bereits bestehende Projekte dürften nicht hinzugerechnet werden; von mancher Seite wird gar gefordert, nur Mittel jenseits der 0,7 Prozent-Grenze zu werten. Wegen dieser Schwierigkeiten schlagen manche Experten die Einführung einer ‚neuen Währung‘ vor, die Klimamittel jenseits der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit misst (Esch 2011; Stadelmann et al. 2011).

Auch daran zeigt sich, dass **EZ-Mittel und Klimafinanzierung kaum vollständig voneinander zu trennen sind.** Klare Vorgaben bei Rio-Markern helfen bei der Sichtbarmachung von klimarelevanten Mitteln und lassen auch die Rückverfolgung der Geldgeber zu. Dadurch lassen sich strikt projektgebundene Finanzierungszusagen vermeiden. Gleichzeitig können Rio-Marker damit die Grundlage für eine ergebnisorientierte Haushaltsführung bilden und beispielsweise die Erstellung eines (klimabezogenen) Programmhaushalts erleichtern bzw. vorbereiten (s.u.). Ein solcher Programmhaushalt würde auch der Bereitstellung klimagebundener Mittel durch Geber entgegenkommen. Diese Bindung stellt einen Kompromiss dar zwischen dem Ziel allgemeiner Budgethilfe und den Besonderheiten bei Zielsetzung und Nutzenverteilung von Klimamitteln. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine **klare Zuordnung schwierig ist, weil sich Anpassungsmaßnahmen in einem Kontinuum zwischen herkömmlicher Entwicklungsfinanzierung** (Armutssenkung und der damit verbundenen Bekämpfung der Ursachen von Klimavulnerabilität) und **neuen und zusätzlichen Anpassungsmaßnahmen bewegen** (Maßnahmen gegen die Folgen des Klimawandels)(VENRO/Forum Umwelt & Entwicklung 2010).

Die Vielschichtigkeit der Mittelströme führt zu Berichterstattungsproblemen auf allen Ebenen. **Eine Einrichtung eines internationalen ‚Clearinghouse‘, das alle Ströme aufzeichnet, könnte einen wichtigen Beitrag leisten.** Ein solches Clearinghouse dürfte am einfachsten im Rahmen der Bemühungen von OECD-DAC und dem Marker-System aufgebaut werden, erfordert aber eine stringente Anwendung entsprechender Methodologien zur Kategorisierung. Dieses Register könnte dann auch von nationalen Haushalten verwendet werden (Zarin et al. 2009).



Quelle: Klein/Persson 2008: 4

Grafik: Kontinuum Armutsbekämpfung bis Klimaanpassung

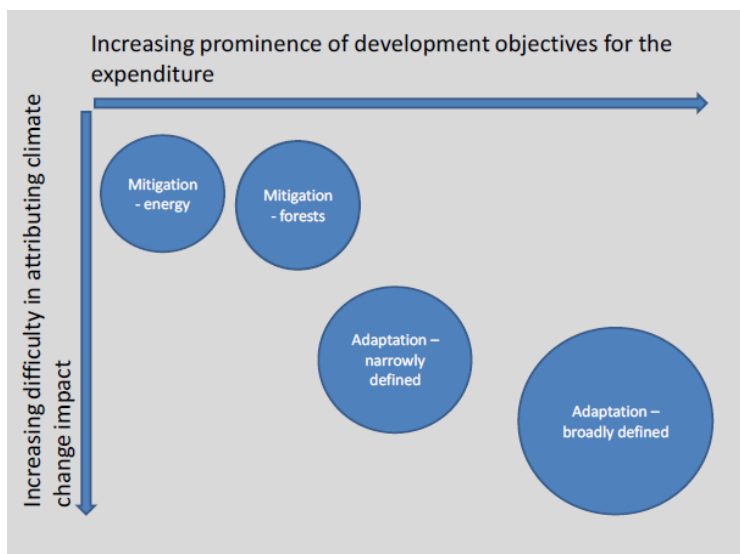
Ein klimasensitiver Haushalt erfordert genaue Kenntnisse darüber, welche Ausgaben klimarelevant sind. Dazu ist eine Überprüfung des gesamten Haushalts ratsam, bei der

klimarelevante Ausgaben identifiziert werden. Der einfachere Weg hierzu ist die Verwendung von Marker-Systemen wie dem Rio-Marker der OECD. Solche Systeme müssen den Haushaltsprozess an sich nicht beeinflussen, geben aber Aufschluss über die klimasensitive Ausgaben des Haushalts und sollten (und können) damit idealerweise auch die Mittelallokation beeinflussen. Ein solches Vorgehen findet derzeit u.a. bei den multilateralen Entwicklungsbanken statt (Huhtala et al. 2010). Der komplexere Weg ist die Identifizierung klimasensitiver Ausgaben mittels eines Programmhaushalts. Das erfordert eine umfassendere Haushaltsreform und bietet sich insbesondere dort an, wo bereits solche Reformbemühungen stattfinden. Wo dieser Weg gangbar ist, ist er vorzuziehen, weil eine stärkere Integration von Klimazielen in den Haushalt stattfindet und langfristig Ownership und Alignment gestärkt werden. Die ODA-Mittel sollte dabei dennoch zumindest anfangs flankierend mit ausgewertet werden, weil weiterhin Klimamittel an den Haushalten vorbei fließen und diese u.U. im nationalen Programmhaushalt gar nicht auftauchen würden. Das Ziel sollte hier eine Einbindung dieser Mittelströme in den (Programm)-Haushalt sein.

Zudem befindet sich eine Methodologie zur Überprüfung klimarelevanter Ausgaben und Institutionen derzeit in Entwicklung (Bird et al. 2011). **Zur Sichtbarmachung der Ausgaben wird empfohlen, diese in vier grobe Kategorien** einzuordnen:

1. Minderungsmaßnahmen im Energiesektor,
2. Minderungsmaßnahmen im Bereich Natürliche Ressourcen, Umwelt und ländliche Entwicklung,
3. Anpassungsmaßnahmen nach der engen Definition des Adaptation Funds des Kyoto-Protokolls in den Bereichen Transport, Infrastruktur, Landwirtschaft und Wasser, sowie
4. Anpassungsmaßnahmen in einer weniger engen Definition, die sich auf alle Sektoren erstreckt.

Die untenstehende Grafik zeigt exemplarisch, wie sich diese Kategorien dahingehend unterscheiden, welche Rolle breitere Entwicklungsziele dabei spielen und wie dementsprechend auch die Zuordnung von klimarelevanten Wirkungen erschwert wird.



Grafik: Vergleich verschiedener Klimaausgaben. Quelle: Bird et al. 2011: 7.

2.1.3 Climate Public Expenditure and Institutional Review

Das Overseas Development Institute (ODI) hat im Auftrag des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) eine Methodologie zur Bewertung und Prüfung der Klimapolitik und relevanter Institutionen und Ausgaben entwickelt (Bird et al. 2011). Die explorative Studie konzentriert sich auf gegenwärtige und zukünftige Finanzierungsmuster und betrachtet nationale und internationale sowie öffentliche und private Finanzierungsquellen.

Public Expenditure Review bezeichnet die Analyse von Allokation, Management und Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Das Konzept geht zurück auf ein Programm der Weltbank (World Bank 2011). In Bezug auf Klimaausgaben sollten demnach

- insbesondere verschiedene Finanzierungsquellen berücksichtigt werden (v.a. internationale und private);
- die Allokation von Mitteln in klimasensitiven Sektoren analysiert werden;
- insbesondere eine Prüfung vorgenommen werden, ob öffentliche Gelder wirklich nur Maßnahmen finanzieren, die aus privaten Mitteln nicht finanziert würden;
- Wirkungsanalysen mit einbezogen werden, z.B. mit Blick auf Gerechtigkeitsaspekte/Armutseffekte;
- der Anteil von Investitionen und (jährlich wiederkehrenden) Konsumausgaben mit einbezogen werden;
- institutionelle Aspekte analysiert werden.

Erste Ergebnisse lassen folgende **Lehren aus Public Environmental Expenditure Reviews** (PEERs) zu:

- Allgemeine Schwächen im öffentlichen Finanzwesen, die Umwelt-Governance mit betreffen und die Implementierung von Prioritäten einschränken
- Unzureichende Rechenschaftspflichten öffentlicher Umweltmaßnahmen
- Unzureichende institutionelle Kapazitäten von Umweltbehörden
- Unklare Zuständigkeiten der verschiedenen relevanten Institutionen
- Begrenzte Nachfrage im Land nach Umweltthemen
- Einfluss von Entwicklungspartnern: off-budget Finanzierung häufig; Harmonisierungsbemühungen tragen Früchte

Da es bislang keinen internationalen Konsens bei der **Definition von Klimaausgaben** gibt, wird eine Aufteilung in vier Maßnahmenbereiche vorgeschlagen (s.o.):

1. Low carbon development/mitigation: Energy;
2. Low carbon development/mitigation: Natural resources, environment, rural development;
3. Adaptation (narrow definition): Transport, infrastructure, agriculture, water;
4. Adaptation (broad definition): all sectors.

Der Anspruch ist, auf dieser Grundlage zu analysieren, wo **Klimapolitik** Eingang in nationales Recht gefunden hat. Dabei sollte insbesondere auch untersucht werden, inwiefern Klimaaspekte in Planungsprozesse (zB Katastrophenmanagement, Energiepolitik und nationale Entwicklungsstrategien) einbezogen werden. Hieran anknüpfend sind bestehende **Klimainstitutionen** zu bewerten. Das umfasst die Analyse institutioneller Arrangements zur Bewältigung klimarelevanter Herausforderungen - auch in Zivilgesellschaft und Privatsektor. Lokale Institutionen sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung und gleichzeitig oft besonders kapazitätsbeschränkt. Schließlich ist ein Augenmerk auf **Haushaltsaspekte** zu legen. Möglichkeiten der Identifizierung und Nachverfolgung von Klimaausgaben sind zu erfassen; die Klimawirkung von Einnahmen und Subventionen sollte bewertet werden; und auch die Befugnisse der lokalen Regierungen sollten herausgearbeitet werden. Schließlich ist auch die haushaltsrechtliche Behandlung externer Mittel von Bedeutung.

Im Fall Nepals wurde konkret eine Überprüfung klimarelevanter Ausgaben nach diesem Schema vorgenommen (Bhattarai et al. 2011). Folgende Ergebnisse lassen sich demnach zusammenfassen:

- Zwischen 2 und 8 Prozent der öffentlichen Ausgaben sind insgesamt klimarelevant, wovon 40 Prozent auf lokaler Ebene ausgegeben werden.
- **Klimaausgaben sind deutlich stärker geberabhängig als öffentliche Ausgaben insgesamt (55 Prozent gegenüber 25 Prozent).** Eine erhebliche Summe der externen Klimafinanzierung fließt dabei an den öffentlichen Haushalten vorbei.
- Drei Viertel der Klimaausgaben sind dem Anpassungsbereich zuzuordnen, ein Viertel dem Minderungsbereich.
- Die Ministerien mit den meisten klimarelevanten Ausgaben sind das Infrastrukturministerium sowie die Ministerien für ländliche Entwicklung und Bewässerung (mit respektive 28,3, 21,2 bzw. 17,4 Prozent aller klimarelevanten Ausgaben). Die Projekte dieser Ressorts dienen aber in der Regel nicht primär Klimazwecken. In einer vierstufigen Skale (keine Klimarelevanz, geringe Klimarelevanz, mittlere Klimarelevanz [mit bedeutenden klimarelevanten Komponenten] und hohe Klimarelevanz [Klimaschutz ist ausdrückliches Ziel und wichtigste Aktivität des Projekts]) sind die meisten Projekte dieser Ministerien der mittleren Kategorie zuzuordnen (24 von 34 Projekten). Die meisten Projekte mit hoher Klimarelevanz werden vom Umwelt- und vom Forstministerium durchgeführt.
- Insgesamt fallen 50 Prozent des klimarelevanten Ausgabevolumens in die Kategorie „mittlere Klimarelevanz“ und 44 Prozent in die Kategorie „hohe Klimarelevanz“.

Auch in Bangladesch wird derzeit eine solche Überprüfung und Erfassung klimarelevanter Ausgaben durchgeführt (Hedger und O'Donnell 2011). Erste Ergebnisse zeigen, dass etwa **450 Projekte oder 30-40 Prozent der im jährlichen Entwicklungsplan veranschlagten Mittel klimarelevant sind**. An den Aktivitäten sind insgesamt 25 Ministerien beteiligt. Es wurden sechs Sektoren für Klimaausgaben identifiziert:

- Ländliche Entwicklung,
- Transport,
- Wasserversorgung und Wohnungsbau,
- Landwirtschaft,
- Wasserressourcen sowie
- Kommunikation.

Darüber hinaus wurde eine große Bandbreite an Projektkategorien außerhalb des Entwicklungssektors identifiziert, die potenziell auch klimarelevant sind. Dieser Ansatz dient also primär der Identifizierung klimasensitiver Ausgaben und der in klimastrategische Beratungen einzubeziehenden Regierungsbehörden. Er greift damit kürzer, ist aber auch leichter umzusetzen als ein Programmhaushalt (falls ein solcher strukturell noch nicht existiert), der allerdings den zusätzlichen Vorteil ergebnisorientierter Haushaltsführung aufweist.

Die beiden Länderstudien zeigten aber auch die Grenzen des CPEIR-Ansatzes auf (persönliches Interview Hedger 2012): Die Identifizierung sämtlicher klimarelevanter Ausgaben, ihre Einteilung in verschiedene Relevanzkategorien sowie die exakte Zuordnung zu den vier vorgeschlagenen Maßnahmenbereichen erwies sich als kaum realisierbar. Schon die Definition der ‚Klimarelevanz‘ ist oft selbst im länderspezifischen Kontext kaum eindeutig möglich, sodass alle quantitativen Ergebnisse nur als Näherungswerte verstanden werden können. Auf Grund der Komplexität des Vorhabens **ist auch die Angabe von**

Bandbreiten ein gangbarer, wenn nicht sogar unumgänglicher Weg. Es empfiehlt sich, auch umfassende qualitative Wertungen vorzunehmen, um Klimarelevanz besser einordnen zu können und über Länder hinweg vergleichbar zu machen. Diese Schwierigkeiten legen es nahe, CPEIR als Arbeitsgrundlage zu verwenden, die mit fortschreitenden Erkenntnissen und zusätzlich gewonnenen Erfahrungen kontextabhängig modifiziert werden können.

Neben dem Ansatz der CPEIR bietet der Ansatz eines **Leitfadens zur Nachverfolgung öffentlicher Ausgaben im Katastrophenschutz** am Beispiel Bangladeschs hilfreiche Einsichten (Islam 2011). Hintergrund ist hier, dass eine lückenlose Nachverfolgung gerade auch für das Parlament wichtig ist, damit es seiner Kontrollfunktion nachkommen kann. An Hand der Ausgabendokumentation kann es Probleme identifizieren, Schwachstellen, Engpässe und Ineffizienzen ausmachen und Misswirtschaft aufdecken. **Wichtig für die Nachverfolgung sind insbesondere die Mittelausschüttung, die Mittelverwendung, Beschaffungspläne, Zeitpläne und die Aktenführung** an sich. Durch eine solche Nachverfolgung können Transparenz, Rechenschaftspflicht, Qualität der Leistungen, die Behebung von Engpässen und die Verringerung der Korruption befördert werden. Der Leitfaden soll dazu beitragen, die häufigsten Problemfelder der Nachverfolgung zu adressieren. Hierzu zählen mangelhafte Aufzeichnungen, unzureichender Zugang zu bzw. Einsicht von Informationen, formelle Befugnisse sowie adäquate logistische Voraussetzungen. In diesem Zusammenhang werden drei Instrumente vorgeschlagen:

1. **Darstellung von Ausgabenrelationen.** Dazu ist konkret der prozentuale Anteil von Ausgaben im Katastrophenmanagement relativ zu den Gesamtausgaben des nationalen Haushalts aufzuführen. Innerhalb des zuständigen Ministeriums für Nahrung und Katastrophenmanagement sollten die verschiedenen funktionellen Ausgabenposten aufgeschlüsselt werden.
2. **Eine Analyse spezifischer Projekte.** Zum einen bietet sich hier eine komparative Analyse aller Projekte bzw. Programme im Sektor an. Diese sollte die veranschlagten Mittel, Höhe und Zeitpunkt der freigegebenen Mittel sowie die tatsächliche Ausgabenhöhe enthalten. Eine solche Übersicht lässt auch Rückschlüsse auf Absorptionskapazitäten zu. Unzureichende Absorptionsfähigkeit liegt beispielsweise vor, wenn die tatsächlichen Ausgaben deutlich hinter den freigegebenen Mitteln zurückbleiben. Gleichzeitig sollte auch eine detaillierte Nachverfolgung jedes einzelnen Projekts erfolgen. Dazu gehören auch die Darstellung finanzieller Eckdaten, ein Statusbericht (Grad der Fertigstellung und Qualitätskontrolle) und die Analyse von Engpässen.
3. Schließlich sollten bei **örtlichen Beamten Vorschläge zur Verbesserung der Projektausgaben und -durchführung** eingeholt werden. Dazu bietet sich eine regelmäßige Rückkopplungsschleife an, in der abgefragt wird, wie Allokation, Mittelfreigabe, Ausgabenkontrolle, Durchführungskontrolle und Betrieb bzw. Instandhaltung optimiert werden können.

Die klimapolitische Überprüfung der öffentlichen Ausgaben ist ein Baustein hin zu einem Rahmen für die Klimafinanzierung auf Länderebene (Steele et al. 2011). Ein solcher Rahmen könnte drei Schlüsselemente beinhalten:

- Die Klimapolitik wird in Investitionen mit Kostenschätzung konkretisiert und in Planungs- und Haushaltsprozesse auf nationaler und lokaler Ebene eingearbeitet.
- Management und Implementierung klimarelevanter Investitionen werden so durchgeführt, dass die nationalen Kapazitäten des öffentlichen Finanzwesens, des Beschaffungswesens und der Programmverwaltung gestärkt werden.

- Ein Grundgerüst für Rechenschaftspflicht, das über klimarelevante Investitionen und ihre Wirkungen Bericht erstattet, wird operationalisiert. Dieses kann mit Vorhaben des Kapazitätsaufbaus im Bereich MRV gekoppelt werden.

Zur Erreichung eines solchen Rahmens bietet sich eine Reihe von Maßnahmen an, die die Entwicklungszusammenarbeit unterstützen kann, um Kapazitäten hin zu einem klimasensitiven Haushalt und mit dem Ziel einer vermehrten Nutzung der Partnersysteme zu stärken:

- Erstellung eines umfassenden klimafinanzpolitischen Rahmenkonzepts
- Durchführung von Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR) in ausgewählten Länder, v.a. in bislang noch nicht hinreichend in den Blick genommenen Regionen (Afrika)
- Überprüfung der Modalitäten gegenwärtiger Klimafinanzierung auf Wirksamkeitskriterien für nachhaltige Entwicklung
- Analyse institutioneller Kapazitäten und Beziehungen zur Auswahl und Gestaltung von Investitionen auf lokaler Ebene
- Bewertung des Potenzials für die Akkreditierung für Direktzugriff auf Klimafinanzierungsmechanismen und Strategieentwicklung zum Kapazitätsaufbau
- Auslotung von Möglichkeiten zur Einbeziehung des Privatsektors als Finanzierungsquelle
- Schaffung von Foren für den Erfahrungsaustausch. Im Lichte der Empfehlungen von Busan sind hier insbesondere auch Süd-Süd-Dialoge anzustoßen.
- Prüfung der Voraussetzungen, auch Gründung und Management nationaler Klima-Fonds
- Unterstützung politischer Entscheidungsträger zur besseren Nachverfolgbarkeit von Entwicklungshilfe im Klimabereich

2.2 Schaffung von verantwortlichen nationalen Strukturen in der Klimafinanzierung

Um den Anliegen der internationalen Klimapolitik wie auch der Diskussion um Aid Effectiveness nach einer transparenten und effizienten Klimafinanzierung Rechnung zu tragen, bieten sich verschiedene institutionelle Anknüpfungspunkte an: Dies betrifft u.a. die Stärkung interministerieller Zusammenarbeit, der Koordinierung von nationaler und lokaler Ebene, der Einbindung der Parlamente, der Rolle von Rechnungskontrollbehörden sowie der Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Wie die folgende Diskussion zeigt, existieren hilfreiche Ansätze zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Ministerien in der Klimafinanzierung, aber bislang fehlt es weitgehend an der Verklammerung zur systematischen Einbindung der anderen genannten Akteure.

2.2.1 Zusammenarbeit von Ministerien und Einbindung der Parlamente

Die Frage der Zusammenarbeit insbesondere bei der Verwaltung der finanziellen Mittel muss länderspezifisch beantwortet werden. Das hängt nicht nur mit von Land zu Land unterschiedlicher Klimarelevanz der Ministerien zusammen, sondern auch mit institutionellen Gegebenheiten, die historisch vorgegeben sind. Die Kernfrage ist hier, welche Steuerungsformen der Klimamittel jeweils unter GFG- sowie Klimaschutzgesichtspunkten

zielführend sind. Hierzu ist spezifisch zu klären, welche Kapazitäten der Umweltministerien (und andere klimapolitische Kernressorts) bereits gegenwärtig und absehbar zukünftig bestehen, die gezielt bei der Formulierung von Performance-Indikatoren und Programmhaushalten, soweit diese umsetzbar sind, gestärkt werden können – z.B. im Bereich der Anpassung an den Klimawandel, der sich bislang mit Blick auf die Wirkungsmessung von Maßnahmen als besonders schwierig erweist. Die **Etablierung von interministeriellen Steuerungskomitees**, wie sie z.B. in Indonesien die Steuerung des Trust Funds begleiten soll (s. auch Abschnitt 1.6), kann hierbei einen **wesentlichen Beitrag zur Koordinierung der Klimaausgaben leisten**, ist aber durch entsprechenden Kapazitätsaufbau in den Kernressorts zu flankieren, z.B. um zu gewährleisten, dass die jeweiligen Vertreter ihr Mandat in den Ausschusssitzungen auch kompetent wahrnehmen können.

Eine Herausforderung, die insbesondere im Kontext klimarelevanter Ausgaben entsteht, ist die Erstellung des Programmhaushalts über eine Vielzahl beteiligter Ministerien hinweg. Diese Erfahrung hat in der jüngeren Vergangenheit Indonesien gemacht, wo ein holistischer Ansatz der Ausgabenplanung trotz der Haushaltsreformen noch unzureichend ausgeprägt ist (World Bank 2007). Das neue Rahmenwerk für ein **reformiertes öffentliches Finanzwesen** wurde dort in den Jahren 2003-2005 erstellt. Um die Einführung zu erleichtern, wurden zunächst **Pilotministerien ausgewählt, um die Umsetzung zu testen** (Lienert 2007). Klimaausgaben an sich weisen in Indonesien die Besonderheit auf, dass sie oft in Form spezialisierter nationaler Fonds verwaltet werden. Für sie gelten oft besondere Maßgaben, so wie bspw. sehr spezifische Monitoring-Anforderungen und ergebnisbasierte Zahlungen im Rahmen des Norway-Indonesia Letter of Intent zu REDD+ angedacht sind. Die ergebnisorientierte Haushaltsführung allgemein kann jedoch eine harmonisierte Klimapolitik erleichtern. Ein Beispiel sind Straßenbau und –instandhaltung, für die die ergebnisorientierte Haushaltsführung in Indonesien bereits gut funktioniert und in deren Kontext auch Klimakomponenten ausgewiesen werden könnten. Ergebnisorientierte Haushaltsführung erfordert ein Umdenken und verändertes Handeln aller Beteiligten. Daher kann die ergebnisorientierte Klimafinanzierung von einer bereits erfolgten Umstellung des Haushaltswesens und den damit entstandenen Kapazitäten profitieren (Paterson und Harahap 2010). In Bangladesch ist die Einführung ergebnisorientierter Haushaltsführung mit größeren Herausforderungen verbunden, die eine graduelle Einführung entsprechender Elemente nahelegen (Kusek und Rist 2004: 50.) Deshalb haben sich Geber der Klimafinanzierung bislang als zurückhaltend erwiesen, die Kontrolle der Mittelverwaltung vollständig an die Regierung von Bangladesch zu übergeben (s. Case Study im Annex).

Unter Umständen kann die **Federführung durch das Finanzministerium** notwendig sein, um **Koordinierung eines ministeriumsübergreifenden Programmhaushalts** zu ermöglichen sowie die **Aushandlungsprozesse bezüglich der notwendigen Ressourcen zur Umsetzung der nationalen Klimastrategie** in einzelnen Ländern zu unterstützen. Abgesehen vom Finanzministerium sind beispielsweise Umwelt-, Energie-, Forst- und Landwirtschafts- und Wirtschaftsministerien betroffen. Das macht die Umsetzung eines Programmhaushalts besonders schwierig, ist aber auch ein Indiz für institutionell bedingte Intransparenz bei Ausgaben dieser bereichsübergreifenden Problematik. Ein Programmhaushalt kann daher große Vorteile für Transparenz und Berichterstattung mit sich bringen. Hieraus ergeben sich **potenziell positive Wirkungen für Kontrollinstanzen wie das Parlament**. Parlamentarische Debatten und parlamentarische Ausschüsse sind typischerweise programmatisch angelegt. Allerdings ergeben die ersten Länderauswertungen noch keine herausgehobene Rolle der Parlamente im Bereich der Klimafinanzierung. Hier kommt auch zum Tragen, dass es bei Klimaschutzmaßnahmen vielfach an der übersichtlichen Informationsbereitstellung als Diskussionsgrundlage fehlt; zudem ist auch die Überprüfung vom Parlament geforderter Ziele schwer umzusetzen. Ein **Programmhaushalt bietet daher die große Chance, nicht nur Transparenz und Rechenschaftspflichten, sondern auch die Beteiligung und Mitwirkung des**

Parlaments deutlich zu verbessern (GIZ 2011b). Der Ansatz birgt aber auch Risiken in Hinblick auf die parlamentarische Beteiligung. Auch innerhalb des Parlaments sind Machtverschiebungen möglich. Da Ausgaben flexibler gehandhabt werden, verfügt das Parlament nicht über hinreichende Eingriffsmöglichkeiten. Der Haushaltsausschuss hat beispielsweise oftmals verminderte Kontrolle über die Ausgabensteuerung; diese könnte vermehrt in den Händen der Programmausschüsse liegen (GIZ 2011b). Wie bereits erwähnt bietet zumindest der **THG-Minderungsbereich grundsätzlich vielfältige Ansätze**, um den Einsatz der Mittel an zu **erzielenden Ergebnisse zu orientieren** und hier mittelfristig eine systematische Planung aufzubauen.

Dennoch wird vor **überzogenen Erwartungen bei der Reform des öffentlichen Finanzwesens hin zu ergebnisorientierter Haushaltsplanung gewarnt** (GIZ 2011b). Entsprechende Reformen haben sich in OECD-Ländern als außerordentlich komplex und schwierig umzusetzen erwiesen. In Ländern mit größeren Defiziten in Financial Governance werden solche Reformbemühungen auf ungleich mehr Hindernisse stoßen. Ein gangbarer Weg besteht in der Möglichkeit, Haushaltsreformen in einzelne Elemente zu zerlegen, die abgrenzbare Ziele adressieren. Eine weitere Möglichkeiten besteht darin, die Leistungsindikatoren so zu vereinfachen, dass sie den geringeren institutionellen Kapazitäten Rechnung tragen (GIZ 2011b).

2.2.2 Allokation der Klimamittel zwischen nationaler und subnationaler Ebene

Die Frage der Allokation bzw. Durchführung auf subnationaler Ebene muss im länderspezifischen Kontext betrachtet werden. Voraussetzung sind hier die entsprechenden Kapazitäten, die sich abhängig vom Zentralisierungsgrad der Regierungsgeschäfte stark unterscheiden können. Grundsätzlich ist eine solche Beteiligung subnationaler Ebenen wünschenswert. Im konkreten Fall sollte gerade bei Anpassungsmaßnahmen darauf geachtet werden, ob sie regional- bzw. gemeindespezifisch sind. Darüber hinaus ist auch die Frage der Finanzierungsströme genau zu betrachten. Dabei geht es u.a. um Abhängigkeiten und Eigenständigkeiten der subnationalen Ebenen. Zu prüfen sind auch Zuständigkeiten und Befugnisse bei der Steuererhebung und dem Erlass von Regulierungen (OECD 2005, S.42). Abhängig von der lokalen Betroffenheit, aber auch vorhandenen Kapazitäten zur Projektdurchführung kann es zur ungleichen Verteilung von Klimamitteln kommen, die regionale Disparitäten verstärken und zu Spannungen führen kann.

Die Wirksamkeit der Allokation auf subnationaler Ebene ist immer auch vom Vorhandensein nationaler Klimaschutzpläne abhängig, in die die Maßnahmen der Kommunen oder Regionen eingebettet werden können. In einem solchen Fall bietet die Einbindung niedrigerer Steuerungsebenen große Potenziale für besser angepasste Klimaschutzmaßnahmen durch eine bessere Kenntnis lokaler Bedingungen und Notwendigkeiten. Zudem lässt sich so tendenziell eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft erreichen. Die Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Ebenen bieten eine Chance, Programme und Projekte optimal auszurichten und durch gegenseitige Kontrolle auch das Versickern der Mittel zu reduzieren. Die diesbezügliche Kompetenz in den vertieft betrachteten Ländern spricht hingegen nicht dafür, dass die lokale Absorptionsfähigkeit für die Verarbeitung der zu erwartenden Klimamittel ausreicht. Dies liegt jedoch u.a. auch an unklaren Vorgaben der Rechnungskontrolle durch die nationale Ebene.

Auf der anderen Seite birgt die Beteiligung mehrerer Akteursebenen im Kontext verbreiteter Korruption auch die Gefahr, dass Verantwortlichkeitsbereiche verwischen und Mittelveruntreuung begünstigt wird. Deshalb ist für die prominente Einbindung subnationaler Regierungsebenen von zentraler Bedeutung, dass die Mittelflüsse transparent sind und demzufolge ein Mindestmaß an Good Financial Governance gewährleistet werden kann. Zum einen müssen die Klimamittel klar nachverfolgbar sein, zum anderen müssen Aufgaben

und Ströme im Beziehungsgeflecht der Fiskaltransfers zwischen den Ebenen klar festgelegt und zuzuordnen sein. Sonst besteht die Gefahr von Parallel- und Doppelfinanzierungen (Auracher 2009).

Ein Beispiel für solchen Kapazitätsaufbau ist das GIZ-Beratungsprojekt „Dezentralisierung als Beitrag zur Guten Regierungsführung“ in Indonesien (GIZ 2011e). Eine Berücksichtigung klimarelevanter Aspekte, wie es hier geschieht, ermöglicht besser auf die länderspezifischen Umstände zugeschnittene Reformen. In Indonesien, das ein stark dezentralisiertes System aufweist, werden über ein Drittel der Ausgaben subnational verfügt. Subnationale Ebenen sind an fast allen Steuern und Gebühren beteiligt, weshalb sich eine ökologische Steuerreform nur schwer auf nationaler Ebene allein umsetzen lässt. Ein regionaler Anreizmechanismus für Klimafinanzierungsmaßnahmen, wie er derzeit geplant ist, birgt dabei Risiken: So könnten Anreize auch für lokale Regierungen entstehen, die den klimapolitischen Zielen entgegenstehen. Insbesondere Planungs- und Monitoring-Systeme sollten daher eng abgestimmt werden (Auracher 2009). Daneben zeigen Erfahrungen mit lokalen Klimaschutzmaßnahmen einige interessante Besonderheiten. Im südafrikanischen Durban beispielsweise waren insbesondere Fortbildungsmaßnahmen und weitere Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau der entscheidende Antrieb für eine nachfolgende eigenverantwortliche Entwicklung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Zudem zeigte sich, dass Präferenzen für Anpassungsmaßnahmen bestanden – in einem Umfeld, das Minderungsmaßnahmen Vorrang einräumte. Zudem stellte sich die Einbettung der Klimaziele auf lokaler Ebene in breitere Fragen sozialer Gerechtigkeit als vorteilhaft heraus (Roberts 2008).

2.2.3 Einbindung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn)

Während die vorangegangenen Abschnitte verdeutlicht haben, dass die Fragen der Transparenz und Verantwortlichkeit institutionell in den einzelnen Länder verankert werden sollen, um GFG in der Klimafinanzierung zu etablieren, wird in der übergeordneten klimapolitischen Debatte bislang kaum ein prominenter Bezug zu den ORKBn hergestellt. Die vertieften Länderbetrachtungen bestätigen somit die wesentlichen Befunde einer bereits vorgelegten Studie für die GIZ (InterPublic Consultancy 2011). Im Anpassungsbereich bietet der AF aber durch Dec. 5/CMP.2 in der Aufstellung der Kriterien für a) Finanzielle Integrität und Management, Institutionellen Kapazitätsaufbau und b) Transparenz und selbstinvestigative Kompetenz die Grundlage, diese Rolle stärker auszudefinieren und z.B. durch die deutsche EZ Vorschläge in den internationalen Prozess einzubringen. Zudem kann mittels der bilateralen Zusammenarbeit zum Aufbau von Rechnungsprüfungsstrukturen bzw. Rechnungslegungsstandards im Klimabereich beigetragen werden (z.B. doppelte Buchführung nach IFRS).

Das Beispiel des Supreme Audit Board (BPK) in Indonesien wird als in ihrer Kompetenz und Stellung innerhalb des indonesischen Institutionengefüges als gut positioniert angesehen, um die komplexen MRV-Anforderungen zur Begleitung u.a. der Umsetzung von REDD+ zu steuern. Bislang ist BPK zentraler Auditor der indonesischen Regierung. Durch die noch zu besetzende Kontrollfunktion beim ICCTF und auch der NIE Indonesien kann hier ein „test case“ für notwendige Schritte im Kapazitätsaufbau im Bereich MRV allgemein genutzt werden. Dies ermöglicht zum einen mögliche Synergieeffekte mit nationalen Systemen der Rechnungskontrolle zu nutzen. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer möglichen Überforderung der ORKBn, wenn Kernklimaschutzfragen wie Benchmarks für Emissionsminderung, Zusätzlichkeit etc. kontrolliert werden sollen. Die diesbezüglichen Erfahrungen aus dem CDM-Bereich sind eher bei anderen Akteuren im klimapolitischen Feld aufgebaut worden. Hier besteht mithin ein möglicher Zielkonflikt zwischen Kompetenzerweiterung einerseits und Schaffung zusätzlicher Strukturen andererseits. Eine maßgebliche Rolle der Institutionen(aus)wahl wird im Zuge der Bewertung anderweitig bestehender Kapazitäten für das Monitoring in den relevanten Kernressorts erfolgen. Der bereits angesprochene umfassende Informationsbedarf im Klimabereich, v.a. was die

Einrichtung von MRV betrifft, aber auch was eine enge Einbindung der Öffentlichkeit angeht, ist gegenwärtig Gegenstand zahlreicher international geförderter Projekte.

Angesichts des umfassenden Bedarfs, das Niveau an Transparenz und Verantwortlichkeit in vielen Ländern im Allgemeinen und spezifisch für den Bereichen der Klimafinanzierung zu steigern, bietet sich für die Bereitstellung des notwendigen Informationssystems für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen ohnehin ein übergreifender Ansatz an. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind in dieser Hinsicht konstitutionell am ehesten mit dem Mandat ausgestattet sein, die Exekutive hier zu kontrollieren (Ballesteros et al. 2011). Hierfür ist allerdings die tatsächliche Unabhängigkeit von der Regierung zu gewährleisten.

2.2.4 Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Die Chancen des Direktzugangs des AF ist bereits eingehend betrachtet worden. Der AF hat allerdings keine Richtlinien für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisation entwickelt, weder in der Projekt- oder Programmentwicklung noch in Durchführung und Monitoring. Auf der anderen Seite schließt der AF die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen auch nicht aus. Möglich ist es selbst, die Rolle als NIE zu übernehmen. Da sich im Akkreditierungsprozess mangelnde Kapazitäten oft als größtes Hindernis herausgestellt haben, ist zu erwarten, dass gerade zivilgesellschaftliche Organisationen mit begrenzten finanziellen Mitteln auf signifikante Unterstützungsleistungen entweder nationaler Regierungsinstitutionen oder internationaler Zusammenarbeit angewiesen sind.

Ein verhältnismäßig hoher Anteil der Gelder für Anpassungsmaßnahmen kommt bislang von Gebern und internationalen Institutionen. Für ihre Verwendung müssen zum Teil hohe Anforderungen an Rechenschaftspflicht erfüllt werden. Gleichzeitig muss auch die Zivilgesellschaft mit in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden. In Bangladesch beispielsweise führt die GIZ ein Projekt zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur durch, bei dem auch der Kapazitätsaufbau im Bereich der lokalen Regierungsführung (die Ausbildung von Gemeinderäten) Schwerpunkt ist. Durch die Verknüpfung der Infrastrukturprojekte mit Aspekten der Katastrophenvorsorge zeigt dieses Vorhaben, wie integrierte Entwicklungsansätze praktisch ausgestaltet werden können (GIZ 2011k).

Ein wichtiger erster Schritt zur verstärkten Einbeziehung der Zivilgesellschaft wäre die Entwicklung entsprechender Richtlinien zur Einhaltung von Rechenschaftspflichten als Hilfestellung für Organisationen, die in den Bewerbungs- und Beteiligungsprozess einsteigen möchten. Das würde perspektivisch den Anteil der NIEs bei der Durchführung von Klimamaßnahmen gegenüber MIEs erhöhen und der Zivilgesellschaft bessere Chancen einräumen, sowohl als Hauptempfänger als auch als Unterauftragnehmer einer staatlichen NIE aktiv zu werden. Sollten, so wie es scheint, keine entsprechenden Maßnahmen auf Ebene des AF vorgenommen werden, könnte ein entsprechendes Handbuch auch von anderer Seite entwickelt werden. Hierfür bietet der Global Fund mit seinen recht umfassenden Erfahrungen bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft hinsichtlich des Ansatzes des Direktzugriffs auf finanzielle Mittel einen guten Bezugspunkt. Hier sind 25 Prozent der Empfängerorganisationen mit Projektführerschaft aus der Zivilgesellschaft. Daneben existieren auf Länderebene nationale Koordinierungsmechanismen, an denen Vertreter der Zivilgesellschaft mit über 40 Prozent vertreten sein sollen. Eine solche institutionalisierte Beteiligung ermöglicht Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Notwendigkeiten, die erfahrungsgemäß von der Zivilgesellschaft eingebracht werden können und damit der Gefahr eines schlecht angepassten Top-Down Planungsverfahrens entgegenwirken (Nilles 2010).

3 Empfehlungen

Die dynamischen Entwicklungen bei der internationalen wie auch nationalen Klimafinanzierung erzeugen erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der GFG. Folgende zentrale Herausforderungen lassen sich auf der Grundlage dieser Kurzstudie unterstreichen:

- Die Darstellung von klimapolitischen Investitionen in Planungs- und Haushaltsprozessen
- Der Kapazitätsaufbau im Bereich der Financial Governance zur effektiven Durchführung von Klimamaßnahmen unter Nutzung der Partnersysteme
- Die Operationalisierung eines Grundgerüsts für Rechenschaftspflichten, das über klimarelevante Investitionen und ihre Wirkungen Bericht erstattet

Die deutsche EZ weist dank der Führungsrolle der deutschen Klimapolitik und der engen Vernetzung mit Finanzverwaltungen, Forschungseinrichtungen und Fachorganisationen im Haushalts- und Steuerwesen (GIZ 2011a) für diese Schnittstellenarbeit eine besondere Eignung auf, um diese Herausforderungen anzugehen. Der Aufbau von Kapazitäten für eine gut funktionierende finanzielle Regierungsführung ist eine komplexe und langfristige Aufgabe. Die Klimafinanzierung wird von Fortschritten in diesem Bereich besonders profitieren, weil ihre Wirksamkeit in besonderem Maße von einer transparenten, koordinierten und rechenschaftspflichtigen Ausgestaltung abhängt.

Akzente können vor diesem Hintergrund auf verschiedenen Ebenen gesetzt werden, die sich wie folgt systematisieren lassen:

(1) Management von nationalen Klimafonds

- Kapazitätsaufbau I: Zugangsvoraussetzungen für NIEs schaffen
- Kapazitätsaufbau II: Erarbeitung eines Leitfadens zu Financial Governance als Komponente für klimapolitische Vorhaben (Ansatz GIZ/international)
- Kapazitätsaufbau III: Einführung von MRV-Systemen inkl. der Klärung der Zuständigkeit für externe Rechnungskontrolle
- Kapazitätsaufbau IV: Einbeziehung von Eigenbeiträgen seitens der Partnerländer bei institutioneller Ausgestaltung der Financial Governance
- Dialog: Nationale Erfahrungen international kommunizieren & multiplizieren

(2) Klimasensitivität von Haushalten

- Methoden(weiter)entwicklung: Einordnung Klimarelevanz nach Sektoren, nach Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen und nach Ausrichtung Projekt/ Programm auf spezifische Klimaziele
- Kapazitätsaufbau/Dialog I: Unterstützung von Partnerländern bei der Erfassung klimarelevanter Ausgaben – aufbauend auf Rio-Marker, CPEIR und anderen Ansätzen
- Kapazitätsaufbau/Dialog II: Erörterung nationaler Koordinierungsinstanzen als Schaltstelle zur Koordinierung unterschiedlicher nationaler/internationaler Klimamittel – auch Wege/Rolle der bilateralen Beiträge beachten
- Kapazitätsaufbau/Dialog III: Stärkung zentraler Kompetenzen in der Klimafinanzierung bei Finanzministerien als auch in Kernressorts (Umwelt, Energie, Infrastruktur, Landwirtschaft, Forst) – auch lokal

(3) Verantwortlichkeit steigern

- Kapazitätsaufbau I: Einbindung der Zivilgesellschaft und des Parlaments sowie prominente Rolle der Rechnungskontrollbehörden beim Aufbau von nationalen Fonds per Satzung
- Kapazitätsaufbau II: Durchführung gezielter Maßnahmen zur Steigerung der Verantwortlichkeit z.B. mittels MRV (z.B. im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)/ durch komplementäre Programme im Bereich GFG)
- Kapazitätsaufbau III: Entwicklung Best Practice Leitfadens über Erfahrungen bestehender NIEs im Akkreditierungsverfahren (auch Zivilgesellschaft)
- Kapazitätsaufbau/Dialog I: Sensibilisierung von Rechnungskontrollbehörden für die Besonderheiten von Projekten/Programmen mit Klimarelevanz
- Kapazitätsaufbau/Dialog II: Diskussion zur Einrichtung von Klimafonds (ggf. Ausgangspunkt CPEIR) mit verschiedenen Ländern im Rahmen von Trainings und Workshops

Die deutsche EZ kann auf unterschiedlich Weise aktiv werden. Sie kann ...

- im Kontext internationaler Klimapolitik Akzente setzen – z.B. durch die **Adressierung der bislang weitgehend ausgesparten Frage der Rechnungsprüfung** etwa im Bereich der Anpassung und darüber hinaus.
- im Rahmen der bilateralen Klimaschutzzusammenarbeit **zur Steigerung der Verantwortlichkeit beitragen**: Dies kann z.B. durch gezielte Maßnahmen im Bereich MRV mittels der Internationalen Klimaschutzinitiative geschehen, aber auch durch komplementäre Programme im Bereich GFG, in dem bspw. der Haushaltsprozess bzw. klimabezogene Ausgaben einer stärkeren Kontrolle durch Parlament und Rechnungshöfe unterworfen werden. Eine solche Kontrolle wird durch funktionierendes MRV begünstigt.
- die Weiterentwicklung des GFG bei Rechnungskontrollbehörden mit Blick auf Schnittstellen zur Klimafinanzierung unterstützen. Als Beitrag für die internationale Klimapolitik wie auch Entwicklungszusammenarbeit können im Rahmen von **Trainings und Workshops** die in dieser Studie beleuchteten Ansätze **zur Einrichtung von Klimafonds und z.B. Ansätze zur Sichtbarmachung von Klimamitteln** weiterentwickelt und mit verschiedenen Ländern diskutiert werden.
- Vorhaben in der bilateralen Zusammenarbeit mit den Fallstudienländern konzipieren, indem die **Anforderungen an Klimasensitivität in Prozesse der Haushaltsreform** mit aufgenommen werden.

Konkret können hierbei folgende Aktivitäten avisiert werden:

- **Die Unterstützung von Partnerländern bei der Erfassung klimarelevanter Ausgaben im Kontext traditioneller Haushaltsführung und außerhalb des Haushalts.** Eine Orientierung entlang der Leitlinien des CPEIR kann dabei den Ausgangspunkt bilden, ferner können die Leitlinien in anderen Regionen Anwendung finden. Insbesondere sollte eine abgestufte Einordnung der Klimarelevanz erfolgen, bei der nach Sektoren, nach Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen sowie nach der Fokussierung eines Projekts oder Programms auf Klimaziele unterschieden werden.
- **Die Unterstützung von Partnerländern beim Aufbau von Programmhaushalten bzw.** die Modifizierung von Programmhaushalten mit Blick auf klimarelevante Ausgaben. Ziel sollte hierbei auch die entsprechende Eingliederung von außerhalb des Haushalts laufenden Unterstützungsprojekten sein.
- **Die Unterstützung interministerieller Ausschüsse als Bestandteil nationaler Klimafonds**, wie sie in Indonesien konzeptionell ausgearbeitet worden ist, kann für die Einbindung des Finanzressorts und der Rechnungskontrollbehörden genutzt werden. Klimarelevante Programme umfassen eine Vielzahl von Behörden und Ministerien und es muss festgelegt werden, wer die Koordinierungsfunktion übernimmt. Damit wird einerseits dem Kohärenzgebot Rechnung getragen und gleichzeitig kann ein für die effektive und transparente Klimafinanzierung grundlegendes Informationssystem angestrebt werden. Kommt es zu einer besseren nationalen Abstimmung und der Einrichtung eines MRV-Systems, kann über diesen Weg auch der zukünftige Zugang zu zusätzlichen internationalen Mitteln über den AF und GCF eher realisiert werden.
- **Die Sensibilisierung bzw. Ausbildung von Rechnungskontrollbehörden hinsichtlich der Besonderheiten von Projekten und Programmen mit Klimarelevanz.** Eine solche Maßnahme kann auch in laufende bzw. geplante Vorhaben im Kapazitätsaufbau integriert werden. Ein Beispiel hierfür ist das

Beratungsvorhaben der GIZ bei der Indonesischen Kommission für Korruptionsbekämpfung (GIZ 2011d).

- **Der systematische Kapazitätsaufbau bei lokalen Behörden, aber auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen.** Diesen Akteuren kommt angesichts der in Aussicht stehenden Finanzmittel für Anpassung und Waldschutz eine Schlüsselrolle zu. Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel müssen den lokalen Umständen angepasst sein. Hier haben lokale Institutionen einen Wissensvorsprung durch ihre Problemnähe. Allerdings mangelt es auf dieser Ebene oft an ausreichenden Bearbeitungskapazitäten. Wichtig ist hier gerade auch die Sicherstellung transparenter Rechnungsführung.
- **Die Initiierung eines Dialogs (national wie international) über die Umsetzung der Prinzipien zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit angesichts einer erheblichen Fragmentierung der klimapolitischen Landschaft.** Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf hinsichtlich der Harmonisierung und Ausrichtung von internationaler Klimaschutzunterstützung an der nationalen Politik. Der besondere Wert auf Eigenverantwortung der Partner (GIZ 2011a) sollte sich auch in Klimaschutz-Initiativen der Bundesregierung wie der IKI widerspiegeln. Dies könnte im Einzelnen bedeuten:
 - sich mit anderen Geberländern eng in der Klimapolitik abzustimmen;
 - Projekte und Programme über die nationalen Haushalte abzuwickeln bzw. einen darauf abzielenden Prozess zum Kapazitätsaufbau anzustoßen;
 - eine einheitliche nationale Koordinierungsinstanz anzuerkennen und dazu perspektivisch die unterschiedlichen nationalen Klimafonds, falls vorhanden, unter einem Dach zusammenzuführen;
 - eine stärkere Abwicklung der Finanzierung über internationale Klimafonds anzustreben, die ihrerseits wiederum – wie beim AF – parallele Formen der nationalen und internationalen Treuhandenschaft verfolgen.
- **Die Erarbeitung eines Leitfadens zu finanzieller Regierungsführung als Komponente für klimapolitische Vorhaben.** Dadurch könnten Vorhaben wie beispielsweise das Klimaschutzprogramm der GIZ oder die Programme „Energizing Development“ und „Internationale Waldpolitik“ unterstützt werden (GIZ 2011g, GIZ 2011h, GIZ 2011i). So wäre die Integration von Aspekten der GFG in die Fortbildungsmodule des Programms „Internationale Waldpolitik“ im Governance-Bereich denkbar. Dabei wäre entweder die Aufnahme von GFG-Aspekten zB mit Blick auf Ergebnisorientierung in Module wie „Finanzierungsmechanismen“ oder „Forest Law Enforcement, Governance and Trade“ möglich oder aber die Entwicklung eines gesonderten Moduls, das speziell Zugriffsmöglichkeiten auf Klimamittel mit Blick auf haushaltsrechtliche Anforderungen und Chancen betrachtet.
- **Die Moderation von Lernprozesse über den Erfahrungsaustausch zu GFG in der Klimafinanzierung.** Die EZ kann dazu beitragen, dass Projekte und Programme in dem Maße angepasst werden, wie erste Erkenntnisse über erfolgreiche GFG-Modelle vorliegen. Dies gilt für die Weiterentwicklung der CPEIR ebenso wie die Ausgestaltung nationaler Klimafonds und die spezifische Rolle von Rechnungskontrollbehörden. Hierbei kann auf Erfahrungen beispielsweise im Rahmen der Strategischen Umweltdialogforen der GIZ zurückgegriffen werden (GIZ 2011f). Im Sinne der Beschlüsse von Busan sollten hierfür gerade auch neue Partnerschaftsformen institutionalisiert werden. Dialoge, bei denen auch Süd-Süd- bzw. Süd-Süd-Nord-Erfahrungsaustausch befördert und fokussiert werden, erscheinen hier als besonders wertvoller Ansatz. Dabei könnten auch Foren zu

ausgewählten thematischen Schwerpunkten durchgeführt werden, zum Beispiel zur Nachverfolgung klimarelevanter öffentlicher Ausgaben oder auch zu Formen der institutionellen Verankerung der Klimafinanzierung. Gleichzeitig ist auch die Einbeziehung von Privatsektor und Zivilgesellschaft in der Klimafinanzierung besonders wichtig. Die internationale Klimazusammenarbeit eignet sich somit hervorragend, eine Vorreiterrolle in der Umsetzung der Empfehlungen von Busan einzunehmen.

4 Literaturverzeichnis

- The Adaptation Fund 2009: Report on Fiduciary Standards for Implementing Entities. Bonn.
- Adaptation Fund Board 2011: Report of the Seventh Meeting of the Accreditation Panel. Fifteenth Meeting, 15-16 September 2011. Bonn. Available at http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AFB.B.15.4%20Report%20of%20the%20Accreditation%20Panel_1.pdf
- Adaptation Fund Board 2011a: Investigative Procedures to Address Misuse of Funds. AFB/EFC.7/5. Ethics and Finance Committee, Seventh Meeting, 12 December 2011. Durban. Verfügbar unter http://adaptation-fund.org/sites/default/files/AFB.EFC_7.4%20Investigation.pdf
- AF NGO Network 2011: Adaptation Fund NGO Newsletter No.3, November 2011. Online Newsletter. Verfügbar unter <http://www.germanwatch.org/klima/afnl-no3.pdf>
- Agarwal, Surendra et al. 2001: Indonesia Country Procurement Assessment Report. Report No. 21823-IND. Washington, DC: World Bank. Verfügbar unter: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2001/04/27/000094946_01041707211320/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Ahuja, Dilip 1993: The Incremental Cost of Climate Change Mitigation Projects. Washington, DC: Global Environment Facility.
- Alsop, Martin and Daniel Rogger 2008: Debt Relief as a Platform for Reform: The Case of Nigeria's Virtual Poverty Fund. Birmingham Conference on Debt Relief, May 16-17th, Birmingham University, UK. Available at <http://eprints.ucl.ac.uk/18685/1/18685.pdf>.
- Auracher, Tim 2011: Decentralising fiscal policies for climate change mitigation. Jakarta.
- Ballesteros, Athena et al. 2010: Power, Responsibility, and Accountability. Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance. Washington, DC: WRI.
- Ballesteros, Athena and Vivek Ramkumar 2009: Accounting for Results: Ensuring Transparency and Accountability in Financing for Climate Change. Budget Brief. No. 9. International Budget Partnership.
- Barr, Christopher et al. 2010: Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009. A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+. Occasional Paper 52. Bogor Barat: Center for International Forestry Research.
- Bhattarai, Ram Chandra et al. 2011: Nepal Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). Final Report. Overseas Development
- Bird et al. 2011: Climate Public Expenditure and Institutional Review: A methodology to review climate policy, institutions and expenditure. London: Overseas Development Institute.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011: Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Klimaschutzinitiative. Berlin. Verfügbar unter http://www.ptj.de/lw_resource/datapool/_items/item_3303/kommunalrichtlinie_2012.pdf
- Brown, Jessica; Bird, Neil and Liane Schalatek 2010: Climate Finance Additionality: Emerging Definitions and Their Implications. Climate Finance Policy Brief Number 2. London

- and Washington, DC: Overseas Development Institute and Heinrich Böll Stiftung North America.
- Brown, Jessica; Bird, Neil and Liane Schalatek 2010: Direct Access of the Adaptation Fund: Realising the Potential of National Implementing Entities. Climate Finance Policy Brief Number 3. Washington, DC and London: Heinrich Böll Stiftung North America and Overseas Development Institute.
- Brown, Jessica and Leo Peskett 2011: Climate Finance in Indonesia: Lessons for the Future of Public Finance for Climate Change Mitigation. Bonn: EDC 2020.
- Cameron, Catherine 2011: Climate Change Financing and Aid Effectiveness. Ghana Case Study. OECD DAC/AfDB/Agulhas
- Clements, Gopalasamy Reuben 2010: Cautious Optimism over Norway-Indonesia REDD Pact. Letter. Conservation Biology, Vol. 24, No. 6, pp. 1437-1438.
- ClimateFundsUpdate: Adaptation Fund and PPCR. Online Resources. Verfügbar unter climatefundsupdate.org
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) 2008: Putting Aid on Budget. Pretoria.
- De Renzio, Paolo et al. 2005: Scaling Up versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa. ODI Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.
- De Renzio, Paolo; Andrews, Matt and Zac Mills 2011: Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work? An Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence. Working Paper 329. London: Overseas Development Institute.
- Diamond, Jack 2003: From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper 03/169. Washington, DC: IMF.
- Esch, Anja 2011: Konsequenzen aus der Lernphase der Schnellstartfinanzierung. Wie Deutschland die Klimafinanzierung bedeutend voranbringen könnte. Berlin und Bonn: Germanwatch. Verfügbar unter <http://www.germanwatch.org/klima/ssf11-06.pdf>.
- Fourth High-level Forum on Aid Effectiveness, 29 Nov – 1 Dec 2011: Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Busan, South Korea. Verfügbar unter www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf
- Gomez-Echeverri, Luis 2010: National Funding Entities. Their Role in the Transition to a new Paradigm of Global Cooperation on Climate Change. ECBI Policy Brief. Cambridge: Climate Strategies.
- Gtz 2006: Good Financial Governance – Wege zu transparenten, nachvollziehbaren und entwicklungsorientierten Systemen der Staatsfinanzen. Fiscal Studies No. 3. Public Finance and Administrative Reform Studies Eschborn: gtz.
- Giz 2008: Der frankophone Haushaltsvollzug: Beobachtungen aus Madagaskar. Systemischer Ansatz des Capacity Development bei Haushaltsreformen. Eschborn. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-factsheet-beobachtungen-haushaltsreformen-madagaskar.pdf>
- Giz 2011a: Strengthening PFM Systems for Climate Financing –Ansatzpunkte für Good Financial Governance. Eschborn: giz.
- Giz 2011b: Moving Towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences? Eschborn.

- GIZ 2011c: Making REDD Work: A practitioner's guide for the successful implementation of REDD. Eschborn. Verfügbar unter <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0108en-making-redd-work.pdf>
- Giz 2011d: Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/indonesien/35412.htm>
- Giz 2011e: Dezentralisierung als Beitrag zur Guten Regierungsführung. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/indonesien/35492.htm>
- Giz 2011f: Strategische Umweltdialogforen. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/themen/33059.htm>
- Giz 2011g: Energizing Development. Online. Verfügbar unter http://www.pciaonline.org/files/GIZ_EnDev.pdf
- Giz 2011h: Klimaschutzprogramm. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/themen/3958.htm>
- Giz 2011i: Internationale Waldpolitik. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/themen/laendliche-entwicklung/natuerliche-ressourcen/2254.htm>
- Giz 2011j: Förderung des regionalen Ressourcenmanagements im Hindukusch-Himalaja (ICIMOD). Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/33473.htm>
- Giz 2011k: Projekte zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur. Online. Verfügbar unter <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/bangladesch/14664.htm>
- Government of Kenya 2010: National Climate Change Response Strategy. Executive Brief. Nairobi. Verfügbar unter <http://www.environment.go.ke/images/complete%20nccrs%20executive%20brief.pdf>
- Hedger, Merylyn 2011: Climate Finance in Bangladesh: Lessons for Development Cooperation and Climate Finance at National Level. Bonn: EDC 2020.
- Hedger, Merylyn and Mark O'Donnell 2011: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): Bangladesh Case Study: Inception Report and Initial Findings.
- The High-Level Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria 2011: Turning the Page from Emergency to Sustainability. The Final Report of the High-Level Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria.
- Horstmann, Britta, Leiderer, Stefan and Imme Scholz 2009: Financing Adaption to Climate Change Through Budget Support. Bonn: DIE.
- Huhtala, Ari; Curto, Stefano and Philippe Ambrosi 2010: Monitoring Climate Finance and ODA. May 2010 Issues Brief Number 1. Washington, DC: World Bank. Verfügbar unter <http://climatechange.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/DCFIB%20%231-web.pdf>
- Hyuk-sang Sohn 2011: Busan High-Level Forum: From Dead Aid to Better Development? Online Contribution. New York: Council on Foreign Relations.
- IMF and World Bank 2001: Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries. Washington, DC.
- International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) 2011: Strategic Framework. Online-Publikation. Verfügbar unter <http://www.icimod.org/?q=5>

InterPublic Consultancy 2011: Oberste Rechnungskontrollbehörden und Klimaschutzfonds: Ansätze zur Stärkung der nationalen Rechenschaftslegung und Transparenz von aus Klimaschutzfonds finanzierten Maßnahmen in Entwicklungsländern. Berlin.

Islam, Nabiul 2011: Public Expenditure Tracking on Disaster Management Projects – The Role of Members of Parliament. Draft. Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.

Islam, Zafrul et al. 2002: Bangladesh Country Procurement Assessment Report. Report No. 24144-BD. Washington, DC: World Bank. Verfügbar unter http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/06/12/000094946_02052904073067/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Kusek, Jody und Ray Rist 2004: Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: World Bank.

Lienert, Ian 2007: Indonesia – The Challenges of Implementing a Performance-Based Budget System. IMF Public Financial Management Blog. Verfügbar unter <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2007/11/indonesia-the-c.html>

Michaelowa, Axel und Katharina Michaelowa 2010: Coding Error or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate Aid. CIS Working Paper No 56. University of Zurich. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/48897950.pdf>

Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh 2005: National Adaptation Programme of Action (NAPA). Final Report. Dhaka. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf>

Ministry of Finance 2009: Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia. Jakarta: Ministry of Finance and Australia Indonesia Partnership.

Ministry of Finance 2009: Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia. Jakarta: Ministry of Finance and Australia Indonesia Partnership.

Ministry of Finance and Development Planning Lesotho: About Principal Recipient. Website. Letzter Zugriff am 20.02.2012. Verfügbar unter <http://www.gfcu.org.ls/about/default.php>

Mittendorf, Marcus 2004: Ökonomie der internationalen Klimapolitik. Münster: LIT Verlag.

Muller, Benito 2011: Enhanced Direct Access. The Oxford Institute for Energy Studies. Oxford: University of Oxford.

Nilles, Bernd 2010: Business As Unusual – Direct Access: Giving Power Back to the Poor? Brussels: CIDSE/Caritas.

Norrington-Davis and Thornton 2011: Climate Change Financing and Aid Effectiveness: Kenya Case Study. OECD. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/23/8/48458443.pdf>

OECD 2005: Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction. A DAC Reference Document. Paris. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/14/25/34996292.pdf>

OECD 2008: Performance Budgeting: A User's Guide. March 2008 Policy Brief. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>

OECD 2008a: 2008 Paris Declaration Monitoring Survey: Kenya. Paris.

OECD 2009: OECD Development Assistance Committee Tracks Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation. Information Note. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/44275379.pdf>

- OECD 2011: First-ever Comprehensive Data on Aid for Climate Change Adaptation. Paris.
- OECD 2011a: Focus on Targeting the Objectives of the Rio Convention. Full list of climate change mitigation and climate change adaptation aid activities, 2010. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/27/54/49448714.zip>
- OCED 2012: Paris Declaration and Accra Agenda for Action. Online Resource. Verfügbar unter http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
- Oxfam International 2011: Busan Aid Effectiveness Forum 2011. Online Contribution. Verfügbar unter <http://www.oxfam.org/en/campaigns/health-education/busan-aid-effectiveness-forum-2011>
- Robinson, Marc and Duncan Last 2009: A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Washington, DC: IMF. Verfügbar unter http://www.eastafritac.org/images/uploads/documents_storage/Performance_Based-Budgeting_Model.pdf
- Paterson, William und Gandhi Harahap 2010: Expenditure Planning and Performance-Based Budgeting in the Directorate General of Highways. Indonesia Infrastructure Initiative.
- PEFA 2005: Public Financial Management. Performance Measurement Framework. Washington, DC: World Bank. Verfügbar unter <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEnglishFinal.pdf>
- Porter, G. et al. 2008: New Finance for Climate Change and the Environment. Washington, DC: WWF and Heinrich Böll Foundation North America.
- PricewaterhouseCoopers 2010: Report for the Conservation Finance Alliance: National REDD+ Funding Frameworks and Achieving REDD+ Readiness - Findings from Consultation. London: UK
- Republic of Indonesia 2007: National Action Plan Addressing Climate Change. Jakarta. Available at <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Indonesia%20National%20Action%20Plan%20Addressing%20Climate%20Change.pdf>
- Ring, Irene et al. 2010: Biodiversity Conservation and Climate Mitigation: What Role Can Economic Instruments Play? Current Opinion in Environmental Sustainability, No. 2.
- Roberts, Debra 2008: Thinking globally, acting locally – institutionalizing climate change at the local government level in Durban, South Africa. In: Environment and Urbanization. London: International Institute for Environment and Development.
- Sharma, Anju 2010: The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC: Renegotiating the Role of Civil Society in the Governance of Climate Finance. OIES EV 50. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Stadelmann, Martin, Roberts, Timmons and Axel Michalowa 2011: The Messy Puzzle of Climate Finance: Why Rules for MRV are Essential and a Case for “Official Climate Finance”. Outreach. Available at <http://www.stakeholderforum.org/sf/outreach/index.php/day3-item1>.
- Steele, Paul et al. 2011: Climate Fiscal Frameworks. Improving the Effectiveness of Climate Finance at the Country Level. Draft Guidance Note. London: Overseas Development Institute.
- Stern, Nicholas 2006: What is the Economics of Climate Change? World Economics, Vol. 7, No. 2, April-June 2006.

Tirpak, Dennis et al. 2010: Guidelines for Reporting Information on Public Climate Finance. WRI Issue Brief. Washington, DC: WRI.

Transitional Committee for the design of the Green Climate Fund 2011: Workstream II: Governance and Institutional Arrangements. Workstream III: Operational Modalities. Revised background note: Direct Access. TC-2/WSII/4 und TC-2/WSIII/5. Second meeting. Königswinter. Verfügbar unter http://unfccc.int/files/cancun_agreements/green_climate_fund/application/pdf/tc2_ws3_5_290611.pdf

Transparency International 2011: Sheila Masinde and Lisa Karanja: The plunder of Kenya's forests: Resettling the settlers and holding the loggers accountable. Global Corruption Report 2011, part 5.4.1. Available at http://www.transparency.org/content/download/60642/971376/GCR_ClimateChange_Part5_Adaptation.pdf

Transparency International Bangladesh 2011: Climate Finance Governance Project: Strengthening Transparency, Accountability, and Integrity in Climate Finance Governance. Available at <http://www.ti-bangladesh.org/climatefinancegov/CFG-Intro-Bro-260911.pdf>

UNDP 2011: Blending Climate Finance Through National Climate Funds. A Guidebook to the Design and Establishment of National Funds to Achieve Climate Change Priorities. New York.

UNDP 2011a: UNDP-Global Fund Partnership. Website, letzter Zugriff am 20.2.2012. Verfügbar unter http://www.undp.org/hiv/focus_undp_gfp.shtml

University of Gothenburg 2008: Indonesia Environmental and Climate Change Policy Brief. Gothenburg. Available at <http://www.sida.se/Global/Countries%20and%20regions/Asia%20incl.%20Middle%20East/Indonesia/Environmental%20policy%20brief%20Indonesia.pdf>

VENRO/Forum Umwelt & Entwicklung 2010: Kernfragen einer bedarfs- und praxisorientierten Klimafinanzierung. Hintergrundpapier. Bonn und Berlin.

Williamson, Tim and Sudharshan Canagarajah 2003: Is There a Place for Virtual Poverty Funds in Pro-Poor Public Spending Reform? Lessons from Uganda's PAF. Development Policy Review, 2003, 21 (4), 449-480.

World Bank 2002: Country Procurement Assessment Report (CPAR): Instructions. Washington, DC. Verfügbar unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20105527~menuPK:84285~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266~isCURL:Y,00.html>

World Bank 2006: Sustaining Economic Growth, Rural livelihoods, and Environmental benefits: Strategic Option for Forest Assistance in Indonesia. Washington, DC.

World Bank 2007: Public Expenditure and Financial Accountability. Indonesia: Public Financial Management Performance Report & Performance Indicators. Washington, DC.

World Bank 2008: The Little Green Data Book. Washington, DC.

World Bank 2009. Developing a Market for REDD in Indonesia. Washington, DC.

World Bank 2010: Making the Most of Public Finance for Climate Action. Issues Brief #2. Washington, DC. Verfügbar unter <http://climatechange.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/DCFIB%20%232-web.pdf>

World Bank 2011: Public Expenditure Reviews (PERs). Washington, DC. Available online at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/0,,contentMDK:20236662~menuPK:2083237~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1339564,00.html>

Zadek, Simon, Forstater, Maya und Fernanda Polacow 2010: The Amazon Fund: Radical Simplicity and Bold Ambition. Insights for Building National Institutions for Low-Carbon Development. Working Paper. Panama Stadt: Fundación Avina. Verfügbar unter <http://www.zadek.net/amazon-fund/>

Zarin, Daniel et al. 2009: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. Meridian Institute.

5 ANNEX

5.1 Fallbeispiel Indonesien

Einleitende Bemerkungen

Indonesien ist für die Frage nach Anknüpfungspunkten für Financial Governance und Klimaschutzfinanzierung aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Es ist das viertbevölkerteste Land der Erde und einer der weltweit größten Emittenten von Treibhausgasen. Etwa 84% hiervon entfallen auf Emissionen durch Abholzung und Walddegradation (World Bank 2009), die Entwaldungsrate wird bei 1,8% jährlich taxiert (World Bank 2008). Dies ist von globaler Bedeutung, da Indonesien über die drittgrößte Fläche tropischer Regenwälder weltweit verfügt und mithin eine erhebliche THG-Senkenfunktion übernimmt. Gründe für die hohe Abholzungsrate liegen - neben der Verwertung des Holzes an sich - unter anderem an der Schaffung von Landflächen u.a. für Palmölplantagen, an Waldbränden, illegalem Rohstoffabbau und dem Ausbau von Infrastruktur. Die Abholzung begünstigt Bodenerosion, Landdegradation, Überflutungen und Wasserverschmutzung. Zusammen mit dem Verlust an Biodiversität gefährden diese Umstände auch die ländlichen Lebensgrundlagen. Insgesamt ist Indonesien stark von Naturkatastrophen bedroht. Tsunamis, Meeresspiegelanstieg und Überflutungen, Erdbeben und Dürren stellen große Herausforderungen auch im Kontext der Anpassung an den Klimawandel dar (University of Gothenburg 2008). 17% der Bevölkerung leben in extremer Armut und jeder Zweite hat weniger als USD2 pro Tag zur Verfügung (World Bank 2006).

Ausgangslage Klimapolitik

Seit 2007 hat Indonesien einen nationalen Aktionsplan zum Klimaschutz (Republic of Indonesia 2007). Kernpunkte sind

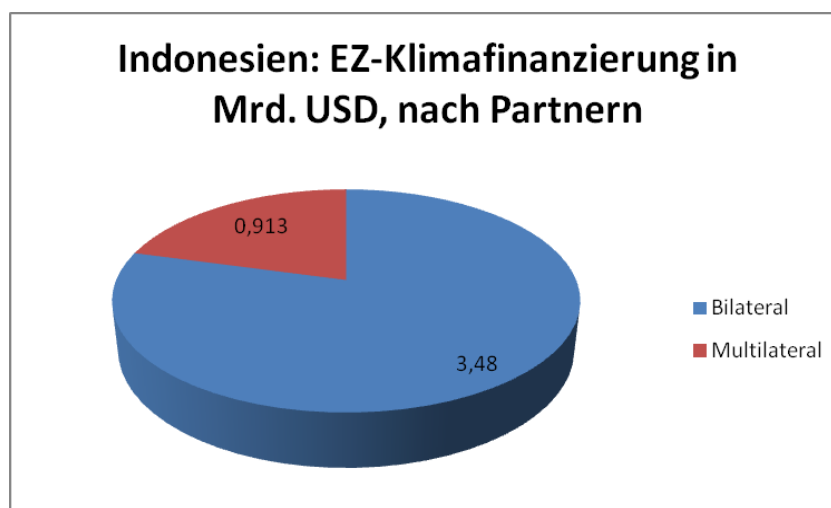
- Die Integration von Klimaschutzfragen in nationale Entwicklungspläne, insbesondere hinsichtlich der Sektoren Energie, Wald- und Ressourcenmanagement, Landwirtschaft und Raumentwicklung und Infrastruktur.
- Die Etablierung von messbaren Zielindikatoren, z.B. Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien an der Energieversorgung auf 17% bis 2025; Rehabilitierung aller degradierten Waldflächen bis 2050 (54 Mio ha von 120 Mio ha gesamt Waldfläche); 95%-ige Reduktion von Waldbränden bis 2025 ggü. 2006.
- Dynamische Weiterentwicklung der Politiken und Maßnahmen auf Basis der Erkenntnisse regelmäßiger Evaluationen.
- Sicherstellung dezentraler Handlungsfähigkeit: Lokaler Autonomie bei der Art der Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten in Entwicklungspläne
- Institutionalisierung und Verbreitung von Wissen und Informationen über den Klimawandel

Indonesien hat sich im Jahr 2009 verpflichtet, seine THG-Emissionen bis 2020 um 26% gegenüber einem Business-As-Usual-Szenario zu reduzieren; mit internationaler Unterstützung erhöht sich das Ziel auf 41%. Um dieses Ziel zu erreichen, wird auf nationaler Ebene von der Regierung eine Environmental Fiscal Reform angestrebt. Kernelemente hierfür sind ein regionaler Anreizmechanismus zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen auf Provinzebene sowie eine Steuer auf CO₂-Emissionen und andere Umweltsteuern. (Auracher 2011). Hervorzuheben ist schließlich, dass Indonesien als eines der ersten Länder einen gesetzlichen Rahmen für REDD+-Aktivitäten verabschiedet hat, der u.a. aus folgenden Elementen besteht:

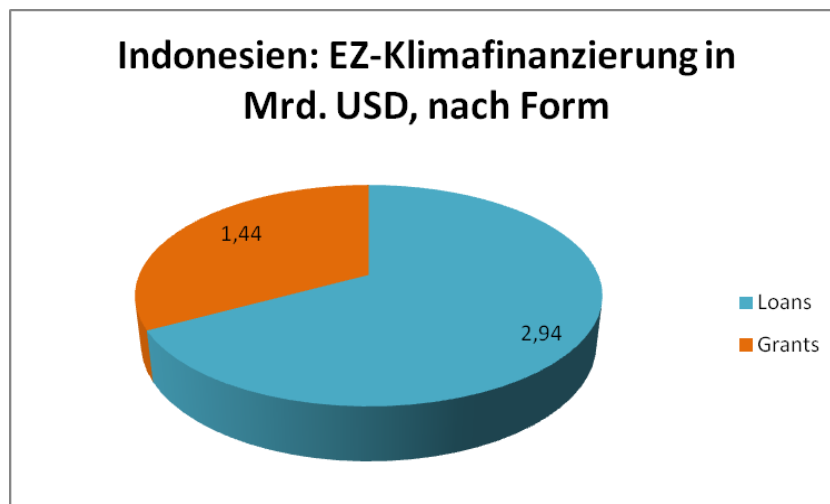
- MoFoR Regulation No: P.68/Menhut-II/2008 on Implementation of Demonstration Activities on REDD;
- MoFoR Regulation No. P.30/Menhut-II/2009 on REDD;
- MoFoR Decree No: P. 36/Menhut-II/2009 Re. Procedures for Licensing of Commercial Utilisation of Carbon & Storage in Production & Protected Forests,

Überblick Klimaschutzfinanzierung: Fonds und institutionelle Ausführung

Die Klimaschutzpolitik in Indonesien wird durch eine Vielzahl von Fonds unterstützt, die hohe Anforderungen an die Financial Governance stellt. Der überwiegende Teil basiert bislang auf bilateralen Mitteln. Insgesamt haben internationale Geber bislang etwa 4,45 Milliarden USD für die Klimaschutzfinanzierung zugesagt. Davon sind knapp 3 Mrd. USD bevorzugte Kredite und knapp 1,5 Mrd USD Beihilfen und technische Unterstützung; 3,48 Mrd USD kommen von bilateralen Gebern und 913 Mio USD von multilateralen Institutionen. (Brown and Peskett 2011).

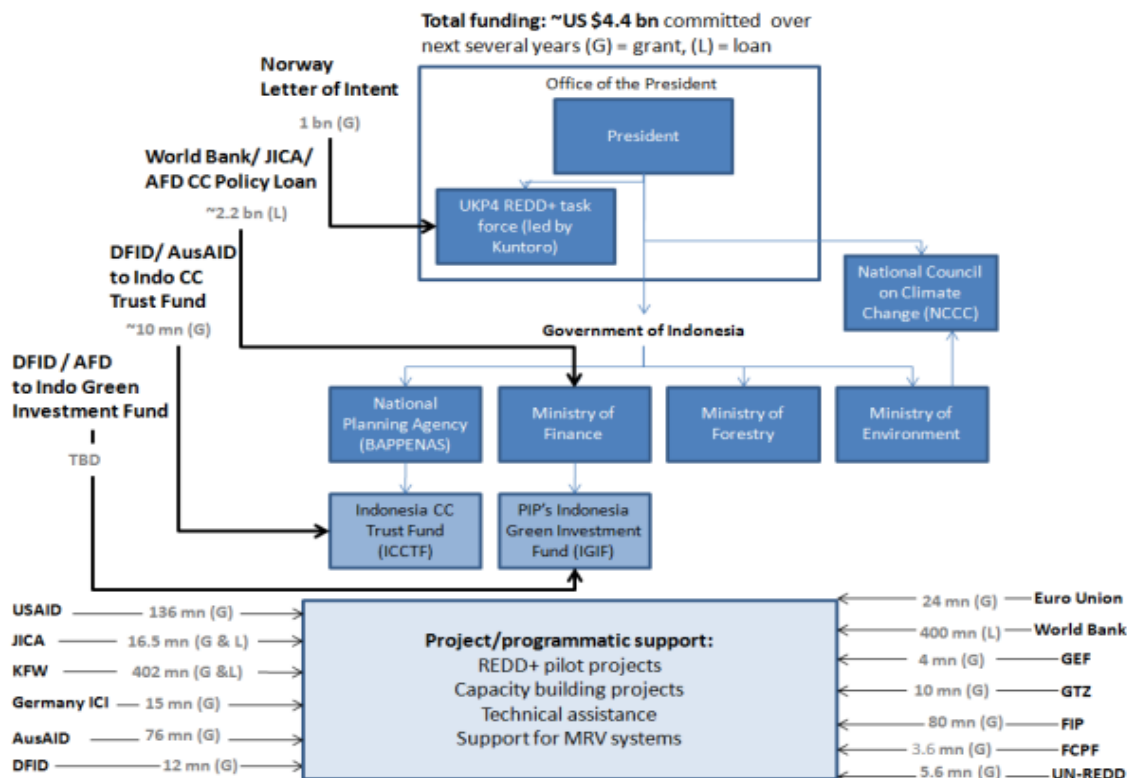
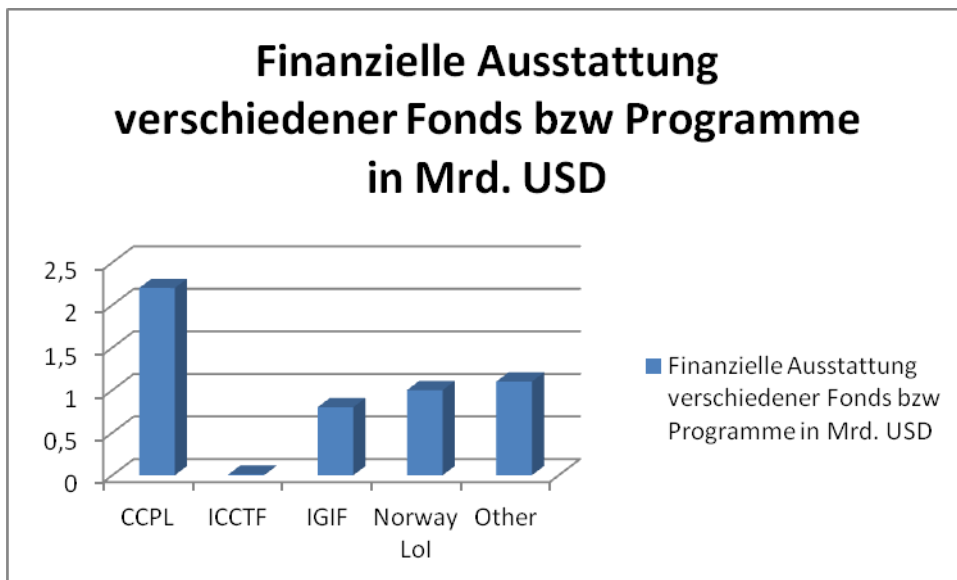


Die Strukturen lassen sich wie folgt gliedern:



- The **Climate Change Programme Loan (CCPL)**: Ein bevorzugter Kredit in Höhe von etwa 2,2 Mrd. USD, der von Japan, Frankreich und Weltbank finanziert wird und vom Finanzministerium verwaltet wird. Das Programm ist gemeinsam von der Regierung und Gebern auf Basis des nationalen Aktionsplans formuliert worden.
- The **Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)**: ICCTF wird autonom von der indonesischen Regierung verwaltet. Ziel ist eine bessere Ausrichtung der Klimaprojekte mit den nationalen Entwicklungszielen insbesondere durch eine bessere Koordinierung der Aktivitäten. Der Fonds ist bei der National Planning Agency angesiedelt und wird momentan von DFID und AusAid mit 10 Mio. USD unterstützt. Einzelne Ressorts, die Geber und Vertreter der Zivilgesellschaft werden im Steering Committee vertreten.
- The **Indonesia Green Investment Fund (IGIF)**: IGIF ist als staatliches Unternehmen unter Kontrolle des Finanzministeriums organisiert. Ziel ist der Einsatz privaten Kapitals als Ko-Finanzierung für Entwicklungsprojekte. IGIF wird von diversen bilateralen Gebern unterstützt.
- **Norway-Indonesia Letter of Intent (LOI)**: Die norwegische Regierung stellt perspektivisch 1 Mrd USD bereit, um die Abholzung im Rahmen von REDD+ einzudämmen. Nach einer Phase des Kapazitätsausbaus und notwendiger gesetzlicher Reformen sollen die regulären Kompensationszahlungen ab 2014 erfolgen. Die Zahlungen sind leistungsabhängig und bedingen eine vorangehende Umsetzung der abgestimmten Reformen (u.a. Landrechte) sowie ein Moratorium der indonesischen Regierung. Seitens der norwegischen Regierung wird für die Verwaltung der Mittel UNDP als Treuhänder favorisiert.

- **Bilateral and Multilateral Project/Programme Support:** Hierbei handelt es sich um direkte Projekt- oder Programmhilfen. Diese sind in der Regel zwar im Haushalt verbucht, werden aber durch Geberinstitutionen verwaltet.



Grafik: Internationale Klimafinanzierung in Indonesien. Quelle: Brown/ Peskett 2011.

Folgerungen zum Stand der Financial Governance im Klimaschutzbereich

Indonesien steht im Bereich der Klimaschutzfinanzierung vor erheblichen Governance-Herausforderungen. Die Korruption ist im Land weit verbreitet und die Höhe der zu erwartenden Klimamittel (v.a. durch Rolle von REDD+) erfordert sicherzustellen, dass die Mittel transparent und ergebnisorientiert abfließen. Zusätzliche Herausforderung ist, dass das institutionelle Gefüge sich nach den Dezentralisierungsreformen neu einspielen muss und im Klimabereich flexible Modalitäten erfordert. Es bestehen noch unklare Zuständigkeiten zwischen Gemeindeebene, Provinz- und Nationalregierung, z.B. bei der Einnahmeverwaltung im Rahmen von REDD+ (PricewaterhouseCoopers 2010). Die von der Regierung eingerichteten Klimafonds sollen weitgehend durch nationale Systeme verwaltet werden. Dies folgt den Prinzipien der Paris Declaration und begünstigt den Aufbau eigener Kapazitäten. Die fragmentierte Klimafonds-Landschaft erschwert aber gleichzeitig die Koordination der Programme und die Einführung einheitlicher treuhänderischer Standards wie z.B. Berichterstattungspflichten. In dieser Hinsicht kann der stark vorangetriebene Aufbau von Strukturen zum Monitoring, Reporting and Verification (MRV) nützlich sein, diese sind jedoch bislang wesentlich auf den Sektor REDD+ fokussiert. Hier ist sicherzustellen, dass Lerneffekte auch in anderen klimarelevanten Bereichen und für das öffentliche Finanzwesen insgesamt fruchtbar gemacht werden. Eine mögliche prominente Rolle des Supreme Audit Board wird als sinnvoll erachtet, um die Herausforderungen der Financial Governance wie transparente und verantwortliche Rechnungslegung im Bereich der Klimafinanzierung zu adressieren.

Mögliche nächste Schritte

Gegenwärtig verfügen die Regierungsinstitutionen in Indonesien kaum über ausreichende Kapazitäten zur effektiven Verwaltung der Klima-Fonds. Die Fragmentierung der Klimafonds-Landschaft und ihrer Verwaltung erschwert den Aufbau angemessener Kapazitäten. Hier ist für die Gewährleistung der Koordination wie auch Kohärenz horizontal wie vertikal anzusetzen, dies gilt auch für die jeweilige regionale Verteilungswirkung der Klimamittel. Weiter zu klären ist, wie unterschiedlich gut die verschiedenen Institutionen ausgestattet sind (z.B. wegen ihrer Nähe zum Präsidenten oder Finanzministerium), ob eine ausreichende Koordination erfolgt und ob eine Zusammenlegung bestimmter Kapazitäten sinnvoll wäre. Da im Entstehen begriffene Fonds (Norway-Indonesia Lol) nutzen verstärkt ergebnisorientierte Ansätze: hier dürften entsprechende Kapazitätsanpassungen im Governance-Bereich notwendig werden. Schließlich muss gerade in Bezug auf REDD+ die Klärung von Landrechten vorangetrieben werden, da offenkundig Probleme bei der Anerkennung informeller Landtitel fortbestehen (PricewaterhouseCoopers 2010).

Ausgewählte Literatur

Auracher, Tim 2011: Decentralising fiscal policies for climate change mitigation. Jakarta.

Brown, Jessica and Leo Peskett 2011: Climate Finance in Indonesia: Lessons for the Future of Public Finance for Climate Change Mitigation. Bonn: EDC 2020.

Ministry of Finance 2009: Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia. Jakarta: Ministry of Finance and Australia Indonesia Partnership.

PricewaterhouseCoopers 2010: Report for the Conservation Finance Alliance: National REDD+ Funding Frameworks and Achieving REDD+ Readiness - Findings from Consultation. London: UK

Republic of Indonesia 2007: National Action Plan Addressing Climate Change. Jakarta. Abrufbar unter <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Indonesia%20National%20Action%20Plan%20Addressing%20Climate%20Change.pdf>

University of Gothenburg 2008: Indonesia Environmental and Climate Change Policy Brief. Gothenburg. Available at <http://www.sida.se/Global/Countries%20and%20regions/Asia%20incl.%20Middle%20East/Indonesia/Environmental%20policy%20brief%20Indonesia.pdf>

World Bank 2006: Sustaining Economic Growth, Rural livelihoods, and Environmental benefits: Strategic Option for Forest Assistance in Indonesia. Washington, DC.

World Bank 2008: The Little Green Data Book. Washington, DC.

World Bank 2009: Developing a Market for REDD in Indonesia. Washington, DC.

5.2 Fallbeispiel Bangladesch

Einleitende Bemerkungen

Bangladesch ist eines der ärmsten Länder der Erde und gleichzeitig dem Klimawandel mit am stärksten ausgesetzt. Wetterextreme und Meeresspiegelanstieg bergen kurz-, mittel- und langfristig erhebliche Gefahren. In Folge der zunehmenden Überflutungen des tief liegenden Landes sind auch Nahrungsmittelsicherheit und Wasserversorgung bedroht. Die hohe Sensibilität im Land selbst gegenüber dieser Herausforderung sowie bei internationalen Gebern führt zu vielfältigen Unterstützungsaktivitäten, womit das Land einige Herausforderungen der GFG in der Klimafinanzierung illustrieren kann. Neben einer ersten überblicksartigen Zusammenstellung von klimafinanzierungsrelevanten Entwicklungen enthält dieses Papier eine übergeordnete Frageliste, die mit einem Gesprächspartner der giz vor Ort weiter erörtert werden soll.

Ausgangslage Klimapolitik

Die Regierung Bangladeschs schenkt den Zusammenhängen zwischen Klimaanpassung und Entwicklungszielen große Beachtung. Das Land hat bereits 1995 begonnen, Anpassungsaktivitäten zu diskutieren. Der National Adaptation Program of Action (NAPA, s. Kasten) wurde 2005 vorgelegt und 2009 revidiert. Darüber hinaus sind eine Reihe von weiteren Politikprozessen sowie Ansätze der Institutionalisierung von klimabezogenen Maßnahmen zu nennen.

- Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan (BCCSAP) (2009)
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) (2009 – 2011)
- Neu 6th Five Year Plan (FYP) (2011 – 2015)
- Climate Change Unit in Ministry of Environment & Forests
- Climate Change Cells in relevanten Ministerien (auch Finanzministerium?)
- Climate Change Trust Fund (BCCTF) bei der Regierung

Der Schwerpunkt im Anpassungsbereich liegt auf Grund der besonderen Gefährdung auf dem Schutz der Küstenlinie und der dortigen Infrastruktur. Zu den genannten Maßnahmen zählen unter anderem die Aufforstung der Küstenregionen, die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Küstenregionen angesichts zunehmender Versalzung, die Verstetigung von Klimaschutzzielen in Planungsprozessen und Informationskampagnen für Gemeinden.

NAPA-Prozess und Least Developed Countries

Im Rahmen des Least Developed Countries Fund, der der Global Environment Facility zugeordnet ist, wurde die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans für die Anpassung an den Klimawandel (NAPA) beschlossen. Damit besteht für mittlerweile 39 Länder ein solcher NAPA, dessen Ziel eine länderspezifische Priorisierung von Anpassungsmaßnahmen ist. NAPAs legen die Strategie in der nationalen Klimapolitik fest und dienen der Information und Orientierung sowohl für politische Entscheidungsträger als auch für die Öffentlichkeit gedacht. Sie ist die Grundlage auch für die Ausrichtung von Klimaanpassungsmaßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit. Gegenwärtig wird die Weiterentwicklung zu Nationalen Anpassungsprogrammen (NAPs) diskutiert.

Überblick Klimafinanzierung: Fonds und institutionelle Ausführung

In Bangladesch bestehen mittlerweile zwei zentrale Klima-Fonds, um die Herausforderungen des Klimawandels zu adressieren:

- Bangladesh Climate Change Trust Fund (BCCTF) wird von der nationalen Regierung finanziert. US\$100 million in 2009-10/ ähnl. FY 2010-11, bislang 66 Projekte: 38 Regierung/ 28 NGOs.
- Bangladesh Climate Change Resilience Fund (BCCRF) hingegen wird von verschiedenen internationalen Gebern finanziell unterstützt (US\$110 million: DFID (\$87 million) Dänemark (\$1.6 million), Schweden (\$11.5 million), EU (\$10.4 million) und Schweiz.

Dieser zweigeteilte Ansatz ist in erster Linie auf Differenzen zwischen der Regierung und internationalen Gebern in Hinblick auf Fragen der finanziellen Regierungsführung zurückzuführen. Die Regierung argumentiert, dass durch der gebergetragene Ansatz für die Umsetzung zu langwierig ist. Die Folge ist eine fehlende Akzeptanz der zunächst durch die Weltbank eingeführten Verwaltung. Die Weltbank ihrerseits betrachtet die Governance-Vorkehrungen für die Verwendung der Finanzmittel im Land als nicht ausreichend. Durch die

resultierenden Doppelstrukturen entstehen besondere Herausforderung für die Harmonisierung und Alignment. Notwendig ist aus dieser Perspektive ein Clearing House und eine verbesserte Transparenz der Geberaktivitäten – nicht zuletzt für die Sichtbarmachung von Klimaschutz-/anpassungsmaßnahmen (Hedger 2011). Diese Anforderung wird durch zwei weitere multilaterale Klimaschutz-Programme noch verstärkt: Das Bangladesh Special Programme for Climate Resilience im Rahmen des Pilot Programme for Climate Resilience der Weltbank und das Comprehensive Disaster Management Programme. Gleichwohl ist zu bemerken, dass die Aufsetzung eines eigenen Fonds unter starker zivilgesellschaftliche Dynamik von einer hohen klimapolitischen Dynamik in dem Land selbst zeugt, das einen guten Ansatzpunkt bietet, um die umfassenden Anpassungserfordernisse des Landes anzugehen.

Folgerungen zum Stand der Financial Governance im Klimaschutzbereich

Bangladesch verfügt über weit zurückreichende Erfahrungen mit Anpassungsmaßnahmen. Insbesondere besteht ein starkes Bewusstsein für die Herausforderungen des Klimawandels. Auch von Seiten der Zivilgesellschaft bestehen vielfältige Bemühungen, um dem Klimawandel zu begegnen, was auch sektorspezifisch auf förderliche zivilgesellschaftliche Kapazitäten zum Monitoring von Maßnahmen schließen lässt. Gleichzeitig zeigt sich gerade bei den Klima-Fonds, dass noch erhebliche Defizite bei der Erfüllung elementarer Rechenschaftspflichten bestehen. Gründe hierfür dürften u.a. in der Überforderung der Kapazitäten im Mehrebenenpiel der Förderungsansätze (international, bilateral, national) liegen.

Mögliche nächste Schritte

Eine verbesserte Koordinierung und eine verstärkte Ausrichtung der Klimaschutzmaßnahmen an den nationalen Entwicklungszielen sind dringend erforderlich, scheitern aber bislang vielfach an Kapazitätsdefiziten auf allen Ebenen. Kohärentere und umfassendere Datenerhebung können ebenso Fortschritte bringen wie eine Prüfung, ob sich nicht vorhandene Kapazitäten z.B. bei der Adressierung anderer Entwicklungszielen nutzen ließen. Darüber hinaus, bietet es sich an, systematische Schlüsse aus den verschiedenen Fonds-Programme zu ziehen, um Erkenntnisse für die zukünftige Mittelallokation zu gewinnen.

Ausgewählte Literatur

Hedger, Merylyn 2011: Climate Finance in Bangladesh: Lessons for Development Cooperation and Climate Finance at National Level. Bonn: EDC 2020.

Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh 2005: National Adaptation Programme of Action (NAPA). Final Report. Dhaka. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf>

Transparency International Bangladesh 2011: Climate Finance Governance Project: Strengthening Transparency, Accountability, and Integrity in Climate Finance Governance. Available at <http://www.ti-bangladesh.org/climatefinancegov/CFG-Intro-Bro-260911.pdf>

5.3 Fallbeispiel Kenia

Einleitende Bemerkungen

Kenia spielt auf globaler Ebene in Bezug auf Treibhausgasemissionen keine zentrale Rolle, ist aber durch den Klimawandel besonders bedroht. Dürren und Desertifikation gefährden nicht nur die Wasserversorgung, sondern auch die landwirtschaftliche Produktion. Im Kontext eines hohen Bevölkerungsanteils, der im Agrarbereich tätig ist, und geringer Widerstandsfähigkeit (climate resilience) auf Grund weit verbreiteter Armut steht Kenia damit vor großen Herausforderungen, die zudem exemplarisch auch für weitere Länder in der Region stehen. Auch die Abholzung und die dadurch weiter beförderte Landdegradierung wirken sich negativ auf die Sicherung der Lebensgrundlagen aus. Vor diesem Hintergrund könnten auch Maßnahmen für den Waldschutz und REDD+ zukünftig eine bedeutende Rolle spielen. Die größere Variabilität v.a. von Niederschlagsmengen wird saisonal insbesondere küstennah auch Gefahren und Schäden durch Überflutungen und Stürme mit sich bringen.

Ausgangslage Klimapolitik

2010 hat Kenia eine National Climate Change Response Strategy verabschiedet, somit sind die Bemühungen, eine systematischen Klimapolitik voranzutreiben, noch recht jung. Die Strategie betont die Gefahren des Klimawandels für nachhaltige Entwicklung anerkannt und gefordert, dass klimarelevante Informationen systematisch in die nationale Politik einfließen sollen. In Zusammenarbeit mit internationalen Gebern wird derzeit ein Plan für die Umsetzung der Strategie entwickelt. Die in der Strategie ausgewiesenen Anpassungsmaßnahmen umfassen die Sektoren Gesundheit (Frühwarnsysteme für Epidemien), Landwirtschaft (Wissensverbreitung, Einkommensdiversifizierung, Versicherungen), Wasser (Dämme, Wasserressourcenmanagement), Fischerei, Tourismus und Biodiversität, Infrastruktur und Katastrophenvorsorge.

Im Bereich der Emissionsminderung werden verschiedene Handlungsfelder identifiziert. Neben Maßnahmen im Forstbereich (Forestry Development Plan: Mittel in Höhe von 7,6 Mrd USD für Baumpflanzung bis 2030; Förderung von Bewässerungsmaßnahmen) wird energiepolitisch der Ausbau von Geothermie und Windenergie sowie Biotreibstoffen im Rahmen eines Green Energy Development Programme gefördert und die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen u.a. durch die Setzung geeigneter Steueranreize vorangetrieben. Kenia sucht die Beteiligung am internationalen Kohlenstoffmarkt insbesondere im Rahmen von CDM und für Aktivitäten im REDD-Bereich. Hierzu erfolgt die Festlegung von Treibhausgas-Baselines und von Monitoring, Reporting and Verification Standards.

Überblick Klimafinanzierung: Fonds und institutionelle Ausführung

Kenia hat bislang keine eigenen Klima-Fonds, sondern greift bislang wesentlich auf Gelder verschiedener internationaler klimarelevanter Fonds zu. Die diesbezüglichen Bewerbung Kenias wurde wesentlich von internationalen Gebern unterstützt. Zu nennen sind hier Mittelbewilligungen durch:

- Forest Carbon Partnership Facility der Weltbank im Rahmen von Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries programme (REDD) sowie auf die
- Global Environment Facility (GEF).

Folgende institutionellen Entwicklungen können für ein stärkeres eigenes Engagement im Bereich der Klimafinanzierung genutzt werden:

- Dem Büro des Premierministers kommt in der nationalen Klimapolitik eine Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion zu.
- Zusätzlich flankiert das National Climate Change Activities Coordination Committee (NCCACC) die Umsetzung von Pflichten unter UNFCCC in nationale Entwicklungsprioritäten und setzt sich mit Fragen der internationalen Klimaschutzfinanzierung und der Zusammenarbeit mit der GEF auseinander.
- Als nationaler 'Focal Point' für UNFCCC-Zusammenarbeit spielt auch das Umweltministerium klimapolitisch eine bedeutende Rolle. Diese kann durch die Planung eines eigenen Climate Change Secretariat zur Umsetzung der Ziele der nationalen Klimastrategie weiter befördert werden.
- Auch das Finanzministerium kann klimapolitisch an Bedeutung gewinnen, erst kürzlich ist dort ein Referat für Emissionshandel geschaffen worden.

Die neue Verfassung hat in Kenia Counties (Kreise) eingeführt und auf diese Weise eine neue Dynamik in der Delegation von Verantwortlichkeiten erzeugt. Die Kreise erhalten eine relativ starke Eigenverantwortung im Bereich der Mittelverwendung (mind. 15% der Staatseinnahmen). Im Zuge dieser Neuausrichtung ergeben sich auch neue Chancen für die Kreise, um eigene klimarelevante Massnahmen durchzuführen. Dies kann auch über die Einrichtung eines speziellen Fonds geschehen, der die Kreise angemessen auf die spezifischen Folgen des Klimawandels vorbereitet, z.B. mit Blick im Bereich des Disaster-Managements.

Folgerungen zum Stand der Financial Governance in der Klimaschutzfinanzierung

Derzeit existiert kein Berichterstattungssystem für klimarelevante Informationen und Prozesse. Die von der GIZ unterstützten Reformen im Bereich des Haushaltes ist bislang noch nicht auf Klimaschutzmaßnahmen zugeschnitten. Speziell im Bereich des Monitoring wird das Parliamentary Budget Office ebenso unterstützt (Stärkung der Strukturen zur Nachfrage nach Rechenschaft bei der Haushaltsaufstellung und der Institutionalisierung von

Reporting zwischen Parlament und Finanzministerium) wie der neu geschaffene Controller of Budget (Unterstützung bei der Institutionalisierung von Reporting-Strukturen bei der Haushaltsdurchführung) und das Monitoring and Evaluation Directorate im Planungsministerium (Ausgabenanalysen). Erste Fortschritte im Bereich Monitoring könnte die Veröffentlichung des Indicators Handbook darstellen, dessen „National Monitoring Framework for Flagship Monitoring“ auch Ziele im Bereich klimarelevanter Maßnahmen formuliert.

Nur ein geringer Teil der Klimafinanzierung wird offenbar für die einzelnen Sektoren reserviert (d.h. kein earmarking) und auch nur teilweise im Staatshaushalt ausgewiesen. Dennoch werden Financial Governance Reformen mit Unterstützung verschiedener internationaler Geber durchgeführt. Eine stärkere Ergebnisorientierung im Haushalt kann auch durch die Etablierung von Sector Performance Standards befördert werden, die Ziele im Bereich Umwelt, Wasser und sanitäre Einrichtungen setzen und dabei auf klimarelevante Aspekte eingehen.

Mögliche nächste Schritte

Der gesamte Haushaltsprozess steht vor erheblichen Herausforderungen. Die Einhaltung und Umsetzung von Haushaltsplänen funktioniert nur eingeschränkt; es ist unklar inwiefern eine Stärkung der Systeme kurzfristig funktioniert und wie die absehbar steigenden Klimaschutzmittel effektiv verwaltet werden können. Als wesentliche Ursache hierfür – und größte Herausforderung für die Financial Governance – wird das schwache Informationssysteme ausgemacht (laut Paris Declaration Monitoring Survey von 2008).

Als Unterstützungsmaßnahmen kommt eine weitere Stärkung der im Ansatz vorhandenen Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung der Klimastrategie in Frage. Da Klimaschutzmaßnahmen bislang unterfinanziert sind, kann die Identifizierung zusätzlicher Mittel gefördert werden. Auch die Durchsetzung von Berichterstattungsstandards erfordert Unterstützung, um den treuhänderischen Standards internationaler Klimafonds zu genügen und verstärkt Mittel einwerben zu können.

Ausgewählte Literatur

Government of Kenya 2010: National Climate Change Response Strategy. Executive Brief. Nairobi. Available at <http://www.environment.go.ke/images/complete%20nccrs%20executive%20brief.pdf>

Norrington-Davis and Thornton 2011: Climate Change Financing and Aid Effectiveness: Kenya Case Study. OECD. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/23/8/48458443.pdf>

OECD 2008a: 2008 Paris Declaration Monitoring Survey: Kenya. Paris.

Transparency International 2011: Sheila Masinde and Lisa Karanja: The plunder of Kenya's forests: Resettling the settlers and holding the loggers accountable. Global Corruption

Report 2011, part 5.4.1. Available at

http://www.transparency.org/content/download/60642/971376/GCR_ClimateChange_Part5_Adaptation.pdf