

Catalytic Impact of Ecosystem-based Adaptation Projects of the International Climate Initiative

Strategic Impact Evaluation

Executive Summary



info@arepo-consult.com
www.arepo-consult.com

August 31, 2021

Zusammenfassung

Die Internationale Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit finanziert seit 2008 Klima- und Biodiversitätsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Transformationsländern. Die vorliegende strategische Evaluierung zur katalytischen Wirkung der IKI Projekte im Bereich der ökosystembasierten Anpassung an den Klimawandel trägt zu den drei Zielen des Evaluierungssystems der Internationalen Klimaschutzinitiative bei: Lernen, Rechenschaftspflicht und Steuerung. Sie sollte herausfinden, „ob und wie die von der Internationalen Klimaschutzinitiative finanzierten Projekte zur ökosystembasierten Anpassung eine katalytische Rolle entweder auf nationaler Ebene der Partnerländer und/oder auf internationaler Ebene spielen.“ Sie gibt Einblicke in die zugrundeliegenden Kausalmechanismen, identifiziert deren relative Bedeutung und liefert evidenzbasierte Erkenntnisse und Empfehlungen, wie die Förderpraxis des Ministeriums zukünftig noch wirkungsvoller gestaltet werden kann.

In dieser theoriebasierten Mixed-Methods-Evaluierung wurden verschiedene Synthesetechniken, Portfolioanalysen und Prozessanalyse (process tracing) sowie eine Qualitative Vergleichende Analyse (Qualitative Comparative Analysis) für die Kontributionsanalyse durchgeführt. Die Datengrundlage bestand aus Projektberichten von 33 ökosystembasierten Anpassungsprojekten der Internationalen Klimaschutzinitiative, die alle zwischen 2008 und 2017 begannen. Sie wurden durch Interviews und drei Länderfallstudien (zu Vietnam, Peru und Grenada) sowie eine vertiefte Studie zu einem der globalen Plattformprojekte ergänzt.

Definition der katalytischen Wirkung

Katalytische Wirkungen im Sinne dieser Studie treten ein, wenn sich selbst tragende und kontinuierliche oder zunehmende Wirkungen von Aktivitäten zur Umsetzung ökosystembasierter Anpassungspraktiken auftreten, und zwar außerhalb der Reichweite der ursprünglichen Intervention. Nach diesem Verständnis kann ein Projekt die Grundlage für katalytischer Wirkungen durch die Schaffung von bestimmten Voraussetzungen oder Anstößen, sogenannten „katalytischen Ergebnissen“ legen, die dann eben zur selbsttragenden Replikation führen. Die katalytische Wirkung kann meist erst nach Abschluss des Projekts festgestellt werden.

Die Evaluierungsfragen konzentrierten sich darauf, wie katalytische Wirkung planbar hervorgerufen werden kann. Die Fragen wurden an zwei möglichen Pfaden entlang formuliert: A) Es wurde vermutet, dass die Platzierung und Diskussion des Konzepts der ökosystembasierten Anpassung in den Verhandlungen zu multilateralen Umweltabkommen zu katalytisch wirkt (Negotiation Pathway bzw. Verhandlungspfad). b) Es wurde angenommen, dass die katalytische Wirkung durch nationale Multiplikatoreffekte ausgelöst wird (Multiplier Pathway bzw. Multiplikatorpfad). Die Evaluierung konnte sehr spezifische Ergebnisse und eine

verifizierte Theory of Change für beide Pfade generieren. Hierfür lieferten verschiedene Methoden und insbesondere die Qualitative Vergleichende Analyse wertvolle Erkenntnisse.

Erkenntnisse über den Verhandlungsweg

Für den Verhandlungspfad hat sich gezeigt, dass die Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative effektiv dazu beigetragen haben, das Konzept der ökosystembasierten Anpassung in den Verhandlungsraum des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity) einzuführen. Zu den besonders katalytischen Ergebnissen gehörten die Beiträge einiger ökosystembasierter Anpassungsprojekte der Internationalen Klimaschutzinitiative zur Ausarbeitung einer freiwilligen Richtlinie (Voluntary Guidelines). Dies war das potenziell katalytische Ergebnis, das sich am ehesten auf die Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative zurückführen lässt und das am nächsten an ein förmliches Verhandlungsergebnis heranreicht. Es führte zwar noch nicht zur Aufnahme der ökosystembasierten Anpassung in die nationalen Strategien und Aktionspläne zur biologischen Vielfalt, aber es wird erwartet, dass dies in Zukunft der Fall sein wird. In der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen wurde bislang kein Verhandlungsergebnis zur ökosystembasierten Anpassung formuliert.

Die Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass formelle Verhandlungsergebnisse der multilateralen Umweltabkommen nicht notwendig sind, um über den Verhandlungspfad katalytische Ergebnisse und Wirkungen zu erzielen. Die Beiträge der Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative zu den Diskussionen in Arbeitsgruppen und Nebenorganen der Klimarahmenkonvention bei, darunter das Nairobi-Arbeitsprogramm oder das Gremium für wissenschaftliche und technische Fragen (Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice, SBSTA) zeigten bereits Wirkung. Die Verhandlungssitzungen dienten somit als nützliche Plattform, um Entscheidungsträger über Vorteile und technische Aspekte ökosystembasierter Anpassungsansätze zu informieren, und das führte bereits zu einem gewissen Nachahmungseffekt und einer Nutzung von Ansätzen aus der ökosystembasierten Anpassung.

Ökosystembasierte Anpassung wird vergleichsweise häufig in Nationalen Anpassungsplänen und Nationalen Biodiversitätsstrategien und Aktionsplänen erwähnt. Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Aktivitäten der untersuchten Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative auf internationaler Ebene und deren Vernetzung mit nationalen Regierungen und Verhandlungsführern dazu beigetragen haben, dass das Konzept der ökosystembasierten Anpassung auf der nationalen und internationalen politischen Agenda bleibt und als sinnvolle Handlungsoption wahrgenommen wird. Noch wichtiger war die Einbringung der praktischen Umsetzungserfahrungen "vor Ort" in die internationalen Verhandlungen. Die nationalen Umsetzungserfahrungen waren somit auch mitentscheidend für die katalytischen Wirkungen auf den Verhandlungsweg.

Erkenntnisse über den Multiplikatorpfad

Alle Projekte nutzen den Multiplikatorpfad und arbeiten mit unterschiedlicher Intensität an der Sensibilisierung, dem Aufbau von Kapazitäten in den Ländern und der Politikberatung. Insbesondere die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von Umsetzungsakteuren waren wichtige Erfolgsfaktoren.

Mehrere Projekte waren in der Lage, durch Institutionalisierung oder Wissenstransfer in andere Regionen innerhalb der Länder eine lokale Nachahmung auszulösen. Von besonderer Bedeutung für die Förderung und Ausweitung des Konzepts der ökosystembasierten Anpassung waren lokale Fürsprecher (Champions), die mit engen Verbindungen zu anderen Akteuren die Kluft zwischen Sektoren und Regierungsebenen überbrücken konnten. Viele ökosystembasierten Anpassungsprojekte wiesen positive Nebeneffekte auf, z.B. höhere Produktivität. Diese positiven Nebeneffekte weckten das Interesse der lokalen Politiker und der Bevölkerung an dem Konzept. Die Ergebnisse der Qualitative Comparative Analysis zeigten jedoch überraschenderweise nicht, dass die positiven Nebeneffekte zwangsläufig zu einer Replikation führten. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass in Zukunft mehr Wert auf die Dissemination von positiven Nebeneffekten in Projekten gelegt werden sollte, so dass Ökosystemansätze als noch attraktiver empfunden werden.

Mehrere Projekte haben an der Formulierung oder Umsetzung politischer Maßnahmen und Vorgaben oder zur Etablierung von Finanzierungsströmen für lokale ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen mitgewirkt. Beides führt sehr wahrscheinlich zu einer verstärkten Umsetzung solcher Maßnahmen. Die Analyse der Länderfallstudien hat gezeigt, dass in diesem Bereich noch erhebliches Potenzial für die intensivere Nutzung finanzieller und anderer Unterstützung für ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen durch Regierungen, aber auch durch nationale und internationale Privatsektorakteure besteht. Leider haben bisher nur wenige Projekte versucht, ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen in andere Ressorts wie z.B. die Landwirtschaft einzubinden. Wo dies jedoch der Fall war, erwies es sich häufig als nützliche Strategie um katalytische Wirkungen zu erzielen.

Empfehlungen zum Verhandlungspfad

- Der Verhandlungspfad sollte im Hinblick auf die Relevanz der eigentlichen Verhandlungen im Kontext der Klimarahmenkonvention gegenüber der Nutzung internationaler Zusammenkünfte als Plattformen für den Informationsaustausch neu ausgerichtet werden, da dies der bedeutendere Weg für eine katalytische Wirkung war.
- Um die Wirkung des Verhandlungspfades zu maximieren, sollten die Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative weiterhin technische und fachliche Beiträge zu den Konventionen – und insbesondere zu den Nebenorganen – liefern.

- Die Projekte sollten sich weniger auf die Berichte an die Konventionen und mehr auf die Umsetzung der ökosystembasierten Anpassungsansätze konzentrieren, die bereits in den nationalen Strategien für die Umsetzung der Konventionen enthalten sind.
- Alle neun Interessensgruppen (Groups of Stakeholders) des Klimarahmenabkommens sollten systematisch angesprochen werden.
- Jenseits der Verhandlungstreffen sollten neue Instrumente eingesetzt werden, z. B. Webinare über den Zugang zur Klimafinanzierung im Rahmen der Globalen Umweltfazilität, des Grünen Klimafonds oder des Anpassungsfonds, systematische Unterstützung der nationalen Vertreter (Operational Focal Points) bei der Entwicklung von Strategien zur Nutzung der Länderallokationen für die Globale Umweltfazilität und den Anpassungsfonds und andere Maßnahmen, die geeignet sind, das Thema auch außerhalb der Konventionssitzungen in der Diskussion zu halten.

Empfehlungen zum Multiplikatorpfad

Um den Multiplikatorpfad optimal zu nutzen, müssen die Geldgeber realisieren, dass es viel Zeit braucht, um einen Ansatz wie die ökosystembasierte Anpassung in einem ganzen Land umzusetzen. Die folgenden Empfehlungen unterstützen dieses Ziel:

- Quasi-programmatische Ansätze verschiedener Projekte in einem Land über einen langen Zeitraum (z. B. ein Jahrzehnt), wobei die verschiedenen Phasen systematisch und nacheinander aufeinander aufbauen.
- Mehrgleisige Ansätze, die zudem auf nationaler, subnationaler und lokaler Ebene agieren und verschiedene Strategien wie Politikberatung, Kapazitätsaufbau und Finanzierung miteinander kombinieren.
- Identifikation verschiedener Ökosysteme im Land oder der Region, für die eine ökosystembasierte Anpassung relevant sein könnte, mit verschiedenen ökosystembasierten Anpassungsmöglichkeiten/-maßnahmen, die die Erfolgswahrscheinlichkeit erhöhen.
- Systematische Integration ökosystembasierter Anpassungsansätze in verschiedene Sektoren, einschließlich Landwirtschaft, natürlicher Ressourcen, Infrastruktur, wirtschaftliche Zusammenarbeit, um den Ansatz in kommerziellen Sektoren zu verankern.
- Förderung der Verbindung zwischen der lokalen Umsetzung und den Projekten der globalen Plattform sowie des Süd-Süd-Austauschs.

Empfehlungen für Durchführungsorganisationen

Die Evaluierung zeigt, dass die Kombination von praktischer Umsetzung und internationalem Informationsaustausch die katalytische Wirkung unterstützt. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse sollten künftige Projekte weiterhin projekt- und länderübergreifende

Lernaktivitäten unterstützen und Plattformen dafür bereitstellen sowie breit angelegte Sensibilisierungsmaßnahmen unterstützen. Außerdem sollten sich künftige Projekte stärker auf die Entwicklung langfristiger Finanzierungsmechanismen für ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen konzentrieren.

Die Projekte sollten erwiesenermaßen erfolgreiche Mikrostrategien systematisch in die neue Programmplanung integrieren, z.B.:

- Institutionalisierung (z. B. durch regionale und/oder transnationale Institutionen),
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Projekt- und Programmvorschlägen und beim Zugang zu Finanzmitteln (z. B. in Form von Projektanträgen beim Grünen Klimafonds), und
- Überlegungen zum Aufbau einer Lieferkette für nachhaltige Produkte aus ökosystembasierten Anpassungsprojekten (Fallbeispiel: Garnelenfischerei in Vietnam).

Eine sehr erfolgreiche Mikrostrategie war die Übertragung auf andere Sektoren, also z.B. Landwirtschaft. Diese sollte systematisch in die meisten künftigen Projekte integriert werden.

Empfehlungen für die künftige Finanzierung – übergeordnet

Auch wenn die Projektgestaltung sehr kontextspezifisch ist, lassen sich doch Empfehlungen ableiten, die in der Bewilligung zukünftiger Projekte berücksichtigt werden sollen, um katalytische Ergebnisse mit der größtmöglichen Wahrscheinlichkeit zu erzielen:

- Wichtige **erfolgversprechende Projektdetails sind** u. a.: Darlegung, in welchen (lokalen) Sprachen Inhalte zur ökosystembasierten Anpassung vermittelt werden müssen; Darlegung einer Verbindung zu den globalen Plattformprojekten; und eine Hemmnisanalyse in Bezug auf eine breitere Einführung ökosystembasierter Anpassungsansätze. Bei der Stakeholder-Analyse müssen sowohl nationale als auch subnationale Entscheidungsträger identifiziert werden. Ein Fokus auf Institutionen statt auf Einzelpersonen hilft dabei, politische Veränderungen abzumildern.
- **Einbeziehung des Privatsektors**, z. B. Lebensmittelproduzenten und Landwirte, kommerzielle Investoren sowie Finanzinstitutionen mit einschlägigen Interessen.
- **Erweiterung des Kreises der Durchführungsorganisationen**, einschließlich großer multilateraler Organisationen, so dass ein breiteres Publikum und eine breitere Akzeptanz erreicht werden können.
- Die Projekte sollten in der Lage sein, schnell zu reagieren und aktuelle Themen aufzugreifen, die Aufmerksamkeit erregen und die ökosystembasierte Anpassung als mögliche Lösung darstellen können.
- **Es wird empfohlen, im Rahmen der derzeitigen thematischen Ausschreibungen, große Projekte zu starten, die sich speziell an Gruppen wie Landwirte, Fischer usw.**

richten, wobei die entsprechenden internationalen Organisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen oder die Weltgesundheitsorganisation einbezogen werden können.