



**«Angesichts der drohenden Klimakatastrophe muss die Schweiz entschieden handeln und in der internationalen Klimapolitik mit gutem Beispiel vorangehen. Die Caritas erwartet, dass der Bundesrat und das Parlament den Klimaschutz vorantreiben und die Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern stärker unterstützen.»**

Caritas-Positionspapier zur Klimakrise

**Bei Anpassungsmassnahmen  
die Ärmsten unterstützen**

# Vom Klimawandel zur Klimakrise

**In Kürze:** Die Erde wird wärmer. Die Folgen: Das Polareis schmilzt, und es kommt zu heftigen Überschwemmungen, tödlichen Dürren und katastrophalen Stürmen. Darunter leiden die Ärmsten in den Entwicklungsländern besonders. Ihre Lebensräume werden überdurchschnittlich stark und häufig von Umwelt- und Klimakatastrophen heimgesucht. Gleichzeitig fehlt es ihnen an den notwendigen Kapazitäten und Ressourcen, um sich an die negativen Klimafolgen anzupassen. Dadurch verschärft sich ihre Armut.

Zur Bewältigung der Klimakrise müssen zwei Ansätze vorangetrieben werden: erstens Klimaschutz und erneuerbare Energiesysteme, um Veränderungen des Klimas zu verlangsamen (Mitigation). Und zweitens Anpassung an die Folgen der Erderhitzung wie Extremwetter-Ereignisse und der Anstieg des Meeresspiegels (Adaptation). Während in vielen Entwicklungsländern die Anpassung im Vordergrund steht, müssen wohlhabende Länder wie die Schweiz deutlich mehr in den Klimaschutz investieren.

Mit ihrem hohen CO<sub>2</sub>-Fussabdruck pro Kopf hat sich die Schweiz zusammen mit anderen Industrieländern dazu verpflichtet, die Ärmsten in den Entwicklungsländern bei der lebensnotwendigen Klimaanpassung stärker zu unterstützen. Durch dürreresistentes Saatgut und geeignete Bewässerungsmethoden, damit die Landwirtschaft ertragreich bleibt und eine ausreichende Ernährung bietet. Durch Küstendeiche und Wasserreservoirs, damit sich die Menschen vor Hochwasser und Trockenheit schützen können. Oder durch Waldaufforstung und andere Anpassungsmassnahmen, damit sie Bodenerosion oder Erdbeben vorbeugen können.

Die Caritas erwartet, dass der Bundesrat und die Verwaltung sowie das Parlament eine faire, vorausschauende und effektive Klima-Entwicklungsstrategie für den globalen Süden voranbringen. Dazu gehört eine deutliche Aufstockung der Finanzen für Anpassungsmassnahmen in klimaexponierten Regionen und für verletzte Menschen sowie eine konsequente Einbindung der lokalen Ebene in die Gestaltung und Umsetzung von Klimaprojekten.

In den letzten vier Jahrzehnten hat sich die Erderwärmung beschleunigt. Mit den höheren Temperaturen nehmen extreme Wetterereignisse wie Hitzeperioden und Dürren, Starkniederschläge und Hochwasser, Hurrikane und Sturmfluten weltweit zu. Der Hitzesommer 2018 zeigt, dass auch die Schweiz davon betroffen ist. Doch weitaus am härtesten trifft es Länder des globalen Südens. Während wir verharmlosend vom Klimawandel reden, befinden sich viele Entwicklungsländer bereits in einer lebensfeindlichen und existenziellen Klimakrise.

Arme Gesellschaften haben keine Wahl. Sie müssen sich so schnell wie möglich an neue klimatische Bedingungen anpassen. Dazu braucht es Küstendeiche, Dämme und Zisternen ebenso wie dürreresistente und hitzetolerante Pflanzensorten und wassersparende Bewässerungsmethoden in der Landwirtschaft. Dringend notwendig sind auch dörfliche Getreidespeicher und Gemüsegärten oder Frühwarnsysteme bei Stürmen und Überschwemmungen.

Dies hat die internationale Staatengemeinschaft bereits vor einigen Jahren erkannt. Mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992 schuf sie die Voraussetzung, Entwicklungsländer angesichts des Klimawandels verstärkt zu unterstützen. Nebst einer ressourcenschonenden und klimafreundlichen Entwicklung (Mitigation) geht es in vielen Ländern des globalen Südens vor allem darum, sich an neue Lebensbedingungen und Extremwetter-Ereignisse anzupassen (Adaptation). Die Industrieländer haben sich völkerrechtlich dazu verpflichtet, nebst den bestehenden Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit neue und zusätzliche Klima-Gelder bereitzustellen.

Trotz unbestrittener Hauptverantwortung an der Erwärmung und trotz internationalen klimapolitischen Verpflichtungen unterstützen die reichen Staaten des Nordens klimaexponierte Regionen und betroffene Menschen zu wenig. Zu diesen Staaten zählt auch die Schweiz. Einerseits stehen für Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern nicht genügend Mittel bereit. Andererseits werden Projekte noch zu wenig an den Bedürfnissen der ärmeren und betroffenen Bevölkerung ausgerichtet. Gleichzeitig bleiben die Hürden für lokale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hoch, an internationale Klimafinanzierungsmittel zu gelangen.

## Dem Klima ausgeliefert, kaum Mittel zur Anpassung

Nach dem Rekordsommer 2003 war es im Sommer 2018 erneut ungewöhnlich heiss und trocken. Die Schweiz verzeichnete die niederschlagsärmste April-Juli-Periode seit fast 100 Jahren. Die Temperaturen von Juni und Juli übertrafen jene des Rekordsommers von 2003. Braune Wiesen, vertrocknete Felder, leere Bäche, tote Fische und Waldbrände waren die Folge.

Der aktuelle Sonderbericht des UN-Weltklimarates vom Oktober 2018 über «globale Erwärmung von 1,5 Grad Celsius» zeigt: Im Vergleich zur vorindustriellen Zeit hat sich die Erde aufgrund von menschlichen Aktivitäten bereits um bis zu 1,2 Grad erwärmt. Zwischen 2030 und 2052 wird die globale Erwärmung 1,5 Grad erreichen, wenn sie mit der aktuellen Geschwindigkeit voranschreitet. Hierzulande sind es jetzt schon rund 2 Grad.

Zwar erwärmt sich die Schweiz überdurchschnittlich stark. Dennoch sind es die ärmsten Länder des globalen Südens, die bei der Anpassung an die Klimaveränderung vor den grössten Herausforderungen stehen. Viele Entwicklungsländer sind besonders witterungsanfällig, weil sie landwirtschaftlich geprägt sind, lange Küstenabschnitte haben oder von unregelmässigen Niederschlägen betroffen sind. Gleichzeitig mangelt es ihnen an den notwendigen Mitteln, um entsprechende Anpassungsmassnahmen finanzieren zu können. Ausserdem fehlt in Entwicklungsländern oft auch der Zugang zu Informationen, Technologien oder Krediten.

Der Schweiz mag es gelingen, sich mit immer höherem Finanzeinsatz an die grössere Hitzebelastung in den Städten, die zunehmende Sommertrockenheit, das steigende Hoch-

### Das Pariser Klimaabkommen gibt die Leitlinien für Anpassung vor

Um gefährliche Kipp-Punkte im Klimasystem mit unvorhersehbaren Auswirkungen zu vermeiden, hat die Weltgemeinschaft 2015 im Pariser Klimaabkommen vereinbart, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad über vorindustriellem Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um ihn auf 1,5 Grad zu begrenzen. Ebenfalls bekräftigte die Staatengemeinschaft, die armen Länder des Südens bei der Bewältigung der zusätzlichen Kosten durch Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel finanziell zu unterstützen.

Bereits an der UN-Klimakonferenz 2009 haben die wohlhabenden Länder vereinbart, ab 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr für Klimamassnahmen aufzubringen. Während die internationalen Bemühungen im Klimaschutz nur schleppend vorankommen, leiden schon heute viele Menschen unter den Folgen der Erderwärmung. Weil sich viele negative Folgen bereits nicht mehr aufhalten lassen, wird neben dem Klimaschutz und der weltweiten Verminderung von Treibhausgasemissionen (Mitigation) die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels (Adaptation) zunehmend wichtiger.

wasserrisiko, die abnehmende Hangstabilität oder die Beeinträchtigung der Wasser- und Bodenqualität anzupassen. Etwa durch eine optimale Nutzung der Wasserressourcen in der Landwirtschaft oder durch Verbauungen und Schutzmassnahmen gegen vermehrte Erdbeben, Steinschläge und Murgänge. Vielen Entwicklungsländern fehlen dafür schlicht die Mittel und Ressourcen.

## Das Unvermeidbare bewältigen: Anpassung an klimatische Veränderungen

Es gibt unterschiedliche Ansätze, Wetterextremen wie Überflutungen, Stürmen, Hitzewellen, Starkregen oder Erdbeben vorzubeugen. Der Erhalt und die Stärkung von Korallenriffen oder Mangrovenwäldern stabilisiert Küstenabschnitte und schützt vor Überflutungen. Wettervorhersagen und Frühwarnsysteme können genutzt werden, um Aussaattermine zu optimieren und Lebensmittelvorräte vor bevorstehender Trockenheit oder Überflutung anzulegen. Und dank der Katastrophenwarnung können sich Menschen rechtzeitig vor Unwettern und Klimaverwüstungen in Sicherheit bringen.

In Flussdeltas, etwa in Bangladesch oder Myanmar, werden Gemüseärten, Reisfelder oder Fischfarmen immer wieder durch extreme Hochwasser und Überschwemmungen

zerstört. Während dieser Zeit, wenn also der Anbau von Feldfrüchten auf dem Land unmöglich ist, lassen sich lebenswichtige Nahrungsmittel auf «schwimmenden Gärten» produzieren: Aus Wassergräsern wird ein Floss konstruiert, auf dem Gemüse angebaut und Setzlinge gezogen werden können. Am Ende der Vegetationszeit dient das Floss als Kompost für den landgestützten Ackerbau. Solche Methoden helfen Familien, ihre Zukunft zu planen, ohne befürchten zu müssen, dass sie während des nächsten Monsuns ihre Existenzgrundlage verlieren.

Nach wie vor fehlt es den Ärmsten weitestgehend an Möglichkeiten, sich gegen die finanziellen Folgen von Extremwetter-Ereignissen abzusichern. Oft sind sie nicht in der Lage,

Versicherungsprämien zu zahlen. International unterstützte Versicherungslösungen können in solchen Notlagen Hand bieten. Meist wird dabei der Staat oder eine Region versichert, damit im Fall von Katastrophen die notwendigen Massnahmen rasch ergriffen werden können. Hilfreich sind auch mitfinanzierte Mikroversicherungen und vergünstigte Mikrokredite für Betroffene bei der Bewältigung von Risiken und Schäden durch Wetterextreme.

Die Erfahrung in Entwicklungsländern zeigt, dass häufig eine Kombination von vorausschauenden und örtlich angepassten Massnahmen und einer gut vorbereiteten Katastrophenhilfe – ergänzt durch staatlich oder international unterstützte Versicherungslösungen – die besten Erfolge bei der Anpassung an neue Lebensrealitäten verspricht.

Ebenfalls zeigt sich in Entwicklungsländern, dass in vielen Fällen keine neuen, aufwändigen und teuren Technologien notwendig sind und nutzbares Wissen über angepasste Praktiken vor Ort vorhanden ist. Etwa wenn es darum geht, sich gegen Hang- und Bodenerosion zu schützen, die Boden-

fruchtbarkeit und die Wasserqualität zu erhalten oder dürreresistente und hitzetolerante Pflanzensorten zu verwenden.

In der Tabelle «Beispiele für Massnahmen gemeinschaftsbasierter Anpassung» werden gute Praktiken beschrieben. Unter der Beteiligung der betroffenen Menschen entwickeln und realisieren Behörden, NGOs und andere relevante Akteure lokale Anpassungsstrategien. Diese müssen auf die regionale Problemlage und die damit verbundenen Klimarisiken zugeschnitten sein. Stets gilt es, die wirtschaftlichen Entwicklungschancen und die Bedürfnisse der Schwächsten mit zu berücksichtigen.

Der Klimawandel wirkt sich regional und lokal unterschiedlich aus. Ebenso verschieden sind die Folgen: Erschöpfung von Fischbeständen, Verlust von Biodiversität, negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft, verringerter Zugang zu Wasser, Veränderung ganzer Ökosysteme oder Gefährdung von Grossstädten und Ballungsräumen durch den Anstieg der Meeresspiegel. Manche Regionen und Gebiete, sogenannte Hotspots des Klimawandels, werden in besonderem Masse

## Beispiele für Massnahmen gemeinschaftsbasierter Anpassung

Klimarisiko	Anpassungsmassnahme	Beschreibung
Hochwasser und Überschwemmungen	Frühwarnung und Katastrophenschutz	Aufbau von einfach verständlichen Frühwarnsystemen, die in der lokalen Sprache verfügbar sind; Schaffung von lokalen Komitees für die Katastrophenvorsorge
	Hydrokulturen	Kultivierung von Gemüse und anderen Kulturpflanzen in Feuchtgebieten oder «schwimmenden Gärten» bei Hochwasser, wenn der Anbau von Feldfrüchten auf dem Land unmöglich ist
Zunehmende Versalzung	Salztolerante Gemüse- und Getreidesorten	Landwirtschaftlicher Anbau und Produktion von verschiedenen salztoleranten Gemüse- und Getreidesorten
	Schutz von Mündungsdeltas	Investitionen in den Schutz von Wassereinzugsgebieten und Mündungsdeltas der grossen Flüsse vor Versalzung durch Meerwasser-Einfluss
Dürren und schwankende bzw. abnehmende Niederschläge	Wassermanagement	Bewässerung, Terrassierung, biologische und andere physische Verbauungsmassnahmen; Bau von künstlichen Wasserspeichern wie Zisternen und Rückhaltebecken
	angepasste Landnutzung	Diversifizierung des Pflanzenbaus; Produktionsoptimierung durch klimaangepasstes Saatgut, Düngung, Pflanzenschutz und Bodenbearbeitung
Wirbelstürme und Sturmfluten	verbesserter Häuserbau	Kostengünstiges Nachrüsten zur Stärkung existierender Hausstrukturen, insbesondere von Dächern; strikte Einhaltung und Durchsetzung von Bauvorschriften
	Bau von wettersicheren Lagern	Schaffung von sicherem Lagerraum für wertvolle Gemeinschaftsgüter und überlebensnotwendige Nahrungsmittel
Degradierung von Küstengebieten	Integration des Klimawandels in Bildungsmassnahmen	Formelle und informelle Weiterbildungen für Lehrerinnen und Lehrer; Lehrplanentwicklung zu Klimawandel, Vulnerabilität und Risikomanagement
	Wiederherstellung von Küstenhabitaten	Gemeinschaftsorientierte (Wieder-)Aufforstung von Mangrovenplantagen, Integration von Aquakulturen und Landwirtschaft (zur Einkommensentwicklung privater Haushalte)

Quelle: Weltklimarat IPCC (angepasst und erweitert).

leiden, da sie von einer ganzen Reihe extremer Klimaereignisse bedroht sind.

Es ist zu befürchten, dass einige Entwicklungsländer mit klimatischen Gefährdungen und Auswirkungen überfordert sind und sie sich nicht ausreichend vorbereiten können. Gegen Ende dieses Jahrhunderts werden deshalb mancherorts radikalere Lösungen notwendig. Insel- und Küstenbewohner, Bewohner von Bergregionen und entlang von nicht mehr dauerhaft wasserführenden Flussläufen werden ihre Lebensweise verändern und ihre Nahrungsmittelversorgung reorganisieren müssen. Oder sie müssen gar ihr Herkunftsgebiet verlassen und sich in weniger stark betroffenen Regionen niederlassen.

Der UN-Weltklimarat schätzt die Zahl der Vertriebenen aufgrund von Umweltereignissen bis ins Jahr 2050 auf 150 Millionen Menschen. Mit ihrer hohen Pro-Kopf-Verantwortung für Treibhausgase ist die Schweiz eine relevante Mitverursacherin der Erderwärmung. Sie muss deshalb eine angemessene Mitverantwortung für den Schutz und die Menschenwürde von Klimaflüchtlingen übernehmen (vgl. dazu das Caritas-Positionspapier «Schutz und Perspektiven für Klimaflüchtlinge», 2017).

## Grundsätze einer guten Anpassungspraxis

Am UN-Klimagipfel in Mexiko 2010 hat die Staatengemeinschaft das «Cancún Adaptation Framework» verabschiedet. Das Rahmenwerk enthält zentrale Prinzipien und Kriterien für eine gute Anpassungspraxis. Diese Prinzipien wurden mit dem Pariser Klimaübereinkommen von 2015 gestärkt und ergänzt. Zwei Aspekte sind in der Frage der Anpassung besonders zentral. Erstens müssen Anpassungsmassnahmen konsequent auf die verletzlichsten und schutzbedürftigsten Menschen ausgerichtet sein. Zweitens braucht es eine massgebliche Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppen an den Projekten.

Unterstützung, um die klimabedingten Veränderungen zu bewältigen, muss vor allem zugunsten von *besonders verwundbaren Ländern und Regionen* geleistet werden. Dazu zählen gemäss der UN-Klimarahmenkonvention die am wenigsten entwickelten Länder, kleine Inselstaaten sowie afrikanische Länder. Gleichzeitig müssen Projekte *auf Bevölkerungsteile ausgerichtet sein, die der Klimawandel besonders trifft und die kaum über Kapazitäten verfügen*, sich daran anzupassen. Das sind kleinbäuerliche Familien, Bewohner von informellen (städtischen) Siedlungen, benachteiligte Minderheiten, indigene Völker, Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderung.

Um gewährleisten zu können, dass Anpassungsmassnahmen effektiv umgesetzt werden und vor Ort nachhaltig verankert sind, braucht es eine *breite Partizipation der Bevölkerung*. Dazu müssen zivilgesellschaftliche und gemeinschaftsbasierte Organisationen angemessen an der Anpassung beteiligt werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass potenziell benachteiligte Gruppen wie Indigene, ethnische oder

### Wie Anpassungsprinzipien beispielhaft umgesetzt werden

*Kambodscha*, eines der ärmsten Länder der Welt, spürt die negativen Klimafolgen besonders stark. Überschwemmungen sind intensiver geworden, Trockenphasen dauern länger. Die Caritas unterstützt ländliche Gemeinden dabei, sich besser an die veränderten Bedingungen anzupassen. Mit Dämmen, Teichen, und Kanälen werden die Wassermassen während der Regenzeit reguliert und für die Trockenzeit gesammelt. Dank effizienterer Bewässerung steigen die Erträge. Die Nahrungsmittelversorgung und die Einkommen der Familien verbessern sich. Mit Frühwarnsystemen und Schutzräumen für Lebensmittel können Flutzeiten überbrückt werden. Viele Regionen sind dank umfassendem Risikomanagement besser gewappnet für Extremwetter-Ereignisse. Statt erst im Nachhinein auf Naturkatastrophen zu reagieren und mit Nothilfe die schlimmsten Schäden zu beheben, wird präventiv und schadensbegrenzend gearbeitet. Dadurch wird die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) von Gemeinden, Behörden und Katastrophenschutz-Netzwerken gestärkt.

In *Mali*, das ebenfalls weltweit zu den ärmsten Ländern gehört, sind Tausende Menschen in der Fischerei, Viehzucht oder Landwirtschaft abhängig vom Wegnia-See nördlich von Bamako. Der See wird – verstärkt vom Klimawandel – immer kleiner. Die Caritas unterstützt die Menschen dabei, sich an die veränderten Bedingungen anzupassen, den See als ertragreichen Lebensraum zu erhalten und wirtschaftlich weiterzuentwickeln. Mit Bewässerungsfeldbau und entsprechender Speicherung und Haltbarmachung können auch in niederschlagsfreien oder -armen Zeiten gute Erträge erreicht werden. Die Frauen werden unterstützt, damit sie sich in Kooperativen zu organisieren. Dadurch erhalten sie besseren Zugang zu lokalen Märkten und erzielen höhere Preise für ihre Produkte. Zusammen mit Gemeinderäten und weiteren lokalen Akteuren werden Rehabilitierungspläne für die Region des Wegnia-Sees ausgearbeitet. Die Interventionen fördern eine nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen und eine lokale und inklusive wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum.

religiöse Minderheiten sowie Frauen nicht ausgeschlossen sind. International anerkannte *menschenrechtliche Leitlinien* für die Projektplanung – etwa das Recht auf eine informierte und vorab gegebene Zustimmung bei Projekten in Territorien indigener Völker – gilt es unbedingt zu respektieren.

Schliesslich sollten Anpassungsmassnahmen *zum Aufbau und zur Stärkung von lokalen und nationalen Kapazitäten beitragen*. Dazu gehören relevante Regierungsstellen, örtliche Behörden und Gemeinden ebenso wie Lehrpersonen und weitere Personen aus der Zivilgesellschaft. Dadurch wird die nachhaltige Wirkung von Projekten erhöht und das Verständnis von Klimarisiken und Möglichkeiten der Anpassung an den Klimawandel gefördert.

# Die wohlhabenden Länder drücken sich um ihre Verantwortung

Mit der Schaffung multilateraler Fonds, die besonders arme und verwundbare Länder unterstützen, wurde bereits auf dem UN-Klimagipfel in Marrakesch 2001 ein wichtiger Grundstein für die Anpassungsfinanzierung gelegt. 2009 haben die wohlhabenden Länder in Kopenhagen zugesagt, ab dem Jahr 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen, je zur Hälfte für Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern. Ein Jahr später wurde in Mexiko das «Cancún Adaptation Framework» verabschiedet, das der Anpassung einen umfassenden Rahmen und damit mehr Bedeutung gegeben hat.

Das 2015 verabschiedete Pariser Klimaabkommen stärkt die Bedeutung von Anpassung zusätzlich und bekräftigt mit den Globalzielen zur «Dekarbonisierung» und «Klimaresilienz» die gleichwertige Notwendigkeit von Klimaschutz (Mitigation) und Klimaanpassung (Adaptation). Unter anderem werden sämtliche Länder aufgefordert, einen von nationalen Prioritäten bestimmten Prozess zur besseren Anpassung an die negativen Folgen der Erderwärmung einzuleiten. Es ergänzt die im «Cancún Adaptation Framework» genannten Anpassungsprinzipien und bekräftigt die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Industrieländer zur Unterstützung armer Länder beim Klimaschutz und bei der Anpassung – und zwar mit neuen und zusätzlichen Mitteln.

Seit Jahren weist die Caritas darauf hin, dass der angemessene Anteil der Schweiz an der internationalen Klimafinanzierung – gemessen an der Wirtschaftskraft und der tatsächlichen Klimaverantwortung – rund 1 Prozent, also 1 Milliarde Schweizer Franken pro Jahr beträgt (vgl. Caritas-Positionspapier «Finanzierung Klimaschutz: die Schweiz muss mehr tun», 2017). In einem offiziellen Bericht zur internationalen Klimafinanzierung (2017) beziffert der Bundesrat die schweizerische Beteiligung indes auf lediglich 450 bis 600 Millionen US-Dollar ab 2020.

Entgegen der internationalen Verpflichtung beabsichtigt der Bundesrat, keine neuen und zusätzlichen Mittel für Klimamassnahmen aufzubringen. Vielmehr sollen die entsprechenden Beiträge weiterhin dem Entwicklungsbudget belastet werden. Die Internationale Zusammenarbeit für die Jahre 2017 bis 2020 sieht für Programme zur Eindämmung des Klimawandels jährlich rund 300 Millionen CHF vor. Die Differenz zur genannten Summe im bundesrätlichen Bericht soll mehrheitlich über nicht näher bezeichnete privatwirtschaftliche Kanäle mobilisiert werden.

## Auch die Schweiz macht zu wenig

Die Industrieländer berichteten 2016 der UN-Klimarahmenkonvention und dem Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), man sei mit 48 Milliarden US-Dollar im Jahr 2016 auf Kurs in Richtung 100-Milliarden-Ziel. Doch die eigentliche, klima-spezifische Transferleistung liegt lediglich bei 16 bis 21 Milliarden US-Dollar. Einerseits sind nebst Zuschüssen (in Form von zweckgerichteten Projektbeiträgen à fonds perdu) auch rückzahlbare Kredite vollständig eingeschlossen. Andererseits werden Projektkosten vollumfänglich oder grossenteils angerechnet, auch wenn Emissionsminderung oder Anpassung nicht Hauptzweck oder lediglich ein untergeordnetes Ziel ist.

Eigentlich sieht das Klimaabkommen vor, dass je die Hälfte der Mittel in die Bereiche Klimaschutz (Mitigation) und Anpassung (Adaptation) in Entwicklungsländern fliesst. Verschiedene Studien zeigen jedoch, dass der weltweite Anteil für oft überlebenswichtige Anpassungsmassnahmen derzeit bei lediglich rund 20 Prozent liegt. Darüber hinaus fliesst weniger als ein Fünftel der öffentlichen Klimagelder in die am wenigsten entwickelten Länder, während die meisten Programme in Ländern mit mittlerem Einkommen durchgeführt werden.

## Keine Klimafinanzierung auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit

Anstatt zusätzliche Mittel für die Klimafinanzierung zu mobilisieren, entnehmen die Geber ihre nationalen Klimabeiträge dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit. Klimarelevante Projekte werden somit *doppelt* ausgewiesen beziehungsweise zweimal geltend gemacht: Sie werden der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Aide Publique au Développement, APD) angerechnet und gleichzeitig der völkerrechtlich verbindlichen internationalen Klimafinanzierung gemeldet. In der Folge macht Klimafinanzierung bereits mehr als einen Fünftel der weltweiten APD aus. Zugleich geht sie zu Lasten eigentlicher Entwicklungsprogramme, etwa zur Stärkung von Gesundheitssystemen und besserer Hygiene, für Grundbildung und berufliche Bildung, für mehr Gleichstellung und Chancengerechtigkeit, für die Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung oder für Demokratisierung und Menschenrechte.

Auch die Schweiz ist mit einer rapportierten Klimafinanzierung von 306 Millionen Euro (2016) ungenügend unterwegs. Sie verfehlt die 1-Milliarde-Erwartung bei weitem.

### **Eine ambitionslose Klimapolitik schadet der Entwicklungszusammenarbeit**

2017 schrieb der Bundesrat in einer Medienmitteilung, dass Naturkatastrophen und Klimarisiken bereits erzielte und hart erkämpfte Entwicklungsfortschritte im globalen Süden aufs Spiel setzten. Und dass die Zahl der durch klimabedingte Naturkatastrophen vertriebenen Menschen seit einigen Jahren deutlich zunimmt. Es sei deshalb notwendig, die engen Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Katastrophenprävention und Entwicklungszusammenarbeit zu erkennen.

Der Bundesrat kennt die Zusammenhänge, spricht sich aber gegen eine ambitionierte Vorlage zur künftigen CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung ab 2021 bis 2030 aus. Zur Zeit wird die Vorlage in den parlamentarischen Kommissionen zusätzlich verwässert. Bereits jetzt zeigt sich, dass sie den Vorgaben aus dem Pariser Klimaabkommen nicht gerecht wird: Die Ambitionen bei der Reduktion von Treibhausgasen durch die Schweiz sind ungenügend, das 2-Grad-Oberziel ist nicht verankert. Zudem fehlt eine verursachergerechte

Klimafinanzierung zur Unterstützung der ärmsten Länder. Und schliesslich enthält die Vorlage keine Vorschläge für eine klimapolitische Verantwortung von Banken, Versicherungen und Pensionskassen in Richtung einer nachhaltigen Anlage- und Investitionspolitik. Eine Studie des Bundes zeigt, dass der Schweizer Finanzplatz durch Milliarden-Investitionen in die Kohle-, Erdöl- und Erdgasindustrie ein Klimawandelszenario von plus 4 bis 6 Grad befeuert. Ambitionsloser Klimaschutz und fehlende klimapolitische Verantwortung auf dem schweizerischen Finanzplatz untergraben das entwicklungspolitische Engagement. Der Bund unterhält Entwicklungszusammenarbeit in einem Umfang von knapp 2 Milliarden CHF pro Jahr. Gleichzeitig schädigt die Schweiz dieselben Länder, indem sich Bundesrat und Parlament einer nachhaltigen Klimastrategie verweigern. Dazu bräuchte es eine ambitionierte und griffige CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung, ein Umdenken in der klimaschädlichen Anlagepolitik der Schweizerische Nationalbank (SNB) sowie ein klima- und investitionspolitisch verantwortungsvoller «grüner» Finanzplatz.

Gleichzeitig entnimmt sie die Klimabeiträge ebenfalls dem (derzeit stagnierenden oder gar schrumpfenden) Entwicklungsbudget, wodurch wichtige Programme in der Armutsbekämpfung verdrängt werden. Gut ist, dass der Bund die Hälfte der Mittel für Anpassung vorsieht und nicht rückzahlbare Zuschüsse anstelle von Darlehen bereitstellt. Schlecht ist, dass auch die Schweiz insgesamt noch zu wenig stark auf die verletzlichen Menschen in den ärmsten Ländern fokussiert. Während für die am wenigsten entwickelten Länder mindestens ein Viertel der öffentlichen Klimafinanzierung verlangt wird, liegt der schweizerische Anteil gerade einmal bei 16 Prozent.

# Die Sicht der Caritas: Klimaanpassung ausbauen und die lokale Ebene stärken

Die vergangenen vier Jahre waren die wärmsten seit Beginn der Aufzeichnung von Klimadaten im Jahr 1880. Der Klimawandel ist kein fernes Zukunftsszenario. Er ist bereits Realität. Vor allem in vielen Entwicklungsländern häufen sich Extremwetter-Ereignisse wie Dürren und Überschwemmungen, Hitzeperioden und Hochwasser. Mit bedrohlichen, das Überleben gefährdenden Folgen für arme Gesellschaften.

Angesichts der drohenden Klimakatastrophe muss die Schweiz entschieden handeln und in der internationalen Klimapolitik mit gutem Beispiel vorangehen. Die Caritas erwartet, dass der Bundesrat und das Parlament den Klimaschutz vorantreiben und die Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern stärker unterstützen. Zentral ist ein klarer Fokus auf klimaexponierte Regionen und besonders verletzte Menschen sowie eine konsequente Einbindung der lokalen Ebene in die Gestaltung und Umsetzung von Klimaprojekten.

## Anpassung an die Klimaveränderung stärker und gezielt unterstützen

Der fortschreitende Klimawandel erschwert die Armutsbekämpfung, bedroht die Ernährungs- und Wassersicherheit und löst neue Armutsfallen aus. Es braucht deshalb mehr Mittel für Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern – für eine klimasensible Landwirtschaft und wassersparende Bewässerungsmethoden, für Wasserspeicher und Küstendeiche, für Hochwasserschutz, Frühwarnsysteme und Umsiedlungen. Der angemessene Anteil der Schweiz am internationalen 100-Milliarden-Ziel beträgt 1 Milliarde CHF pro Jahr. Wie bis anhin soll sich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) dafür einsetzen, dass mindestens die Hälfte der Schweizer Klimafinanzierung für Anpassungsmassnahmen zur Verfügung stehen.

Weil die bisherigen Beiträge der wohlhabenden Länder an die internationale Klimafinanzierung bei weitem nicht ausreichen, muss die Schweiz zwei Schwerpunkte für ihre Beiträge festlegen: Die DEZA soll einerseits besonders verwundbare Regionen unterstützen, die bislang bei der Klimafinanzierung kaum berücksichtigt wurden. Andererseits muss der Bund mit den zusätzlichen Mitteln die Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) ausbauen. Dadurch kann die Schweiz dem Umstand entgegenwirken, dass weltweit deutlich mehr Mittel für die Emissionsminderung und für erneuerbare Energien (Mitigation) in fortgeschrittenen Entwicklungs- und aufstrebenden Schwellenländern bereitgestellt werden.

## Verursachergerechte Finanzierung von Anpassungsmassnahmen einführen

Der Beitrag an die internationale Klimafinanzierung ist von der Staatengemeinschaft völkerrechtlich zugesichert und muss unabhängig von der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden. Parlament und Bundesrat ebenso wie das Umwelt- und Energie-Departement UVEK sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) müssen sich in der Schweiz für innovative Finanzierungsinstrumente auf der Basis des Verursacherprinzips einsetzen. Möglich ist beispielsweise eine Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe, eine Flugticket-Abgabe oder Kerosin-Steuer oder die Einführung einer Abgabe für CO<sub>2</sub>-abgabebefreite Unternehmen. Ohne die allgemeine Steuerlast und das Bundesbudget zu strapazieren, können durch neue Energie-Steuern und Klima-Abgaben die notwendigen öffentlichen Mittel für Klimaprojekte mobilisiert werden.

Die DEZA spielt mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Internationalen Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle bei der (entwicklungsbegleitenden) Anpassung in armen Ländern. Sie braucht aber zusätzliche Mittel, damit sie – gestützt auf das Pariser Klimaabkommen – die dringlichen und oft lebensnotwendigen Massnahmen in Entwicklungsländern voranbringen kann. Auch wenn die Projektdurchführung bei der staatlichen Entwicklungsagentur liegt, müssen Klimamassnahmen separat – durch verursachergerechte Steuern und Abgaben – finanziert werden.

## Partizipation auf der lokalen Ebene fördern

In armen Entwicklungsländern muss sich die DEZA für besonders klimabetroffene und schutzbedürftige Menschen einsetzen: kleinbäuerliche Familien, indigene Völker, benachteiligte Minderheiten, Slumbewohner. Stets müssen bei der Durchführung von Anpassungsmassnahmen soziale und ökologische ebenso wie menschenrechtliche Standards berücksichtigt und eingehalten werden.

Lokale Akteure – Hilfswerke, gemeinschaftsbasierte Organisationen, benachteiligte Gruppen, Minderheiten und Frauen – müssen an der Planung und Umsetzung von Klimaprojekten beteiligt werden. Einerseits wird dadurch lokales Wissen berücksichtigt und gefördert. Andererseits werden Zugangswege für örtliche NGOs zu internationalen Klimageldern ebnen. Letztendlich garantiert eine massgebliche Teilhabe der



lokalen Ebene, dass die Massnahmen vor Ort verankert sind, breit mitgetragen werden und auf diese Weise eine langfristige und nachhaltige Wirkung erzielen. Echte Partizipation ist anspruchsvoll, zahlt sich aber aus.

## **Klimabedingte Migration anerkennen**

Immer mehr Menschen müssen wegen Naturkatastrophen (Fluten, Wirbelstürme und Hitzewellen) und schleichenden Umweltveränderungen (Versalzung des Grundwassers, langanhaltende Trockenheit und wiederkehrende Dürren) ihre Heimat verlassen. Sie werden mehrheitlich zu Binnenvertriebenen im eigenen Land oder finden in einem Nachbarland Zuflucht. Im Rahmen seiner Internationalen Zusammenarbeit muss der Bund die betroffenen Aufnahmeländer im globalen Süden darin unterstützen, die Vertriebenen zu integrieren und neue Perspektiven für die Gesellschaft zu schaffen – mit nachhaltigen Investitionen in Arbeit, Bildung oder Gesundheit.

Darüber hinaus muss sich der Bund im Rahmen der Schutzagenda («Platform on Disaster Displacement») und des Migrationsabkommens («Global Compact on Migration») für die Rechte und Würde von Klimaflüchtlingen einsetzen. Schliesslich sollte sich die Schweiz für einen «Klima-Pass» aussprechen, der Menschen, die ihre Heimat wegen unabwendbaren Klimaveränderungen verlieren, Staatsbürger-gleiche Rechte in sicheren Regionen ermöglicht.

November 2018

Autor: Patrik Berlinger, Fachstelle Entwicklungspolitik,  
E-Mail: pberlinger@caritas.ch, Telefon 041 419 23 95.

Dieses Positionspapier steht unter  
[www.caritas.ch/positionspapiere](http://www.caritas.ch/positionspapiere) zum Download bereit.



Das Richtige tun  
Agir, tout simplement  
Fare la cosa giusta

**Caritas Schweiz**

Adligenswilerstrasse 15  
Postfach  
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22  
Telefax: +41 41 419 24 24  
E-Mail: [info@caritas.ch](mailto:info@caritas.ch)

Internet: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Postkonto: 60-7000-4  
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem  
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075  
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116