

Internationale Klimafinanzierung und extraterritoriale Staatenpflichten

von Wolfgang Obergassel und Jeanette Schade (FIAN AK Klima)

Die Bekämpfung des Klimawandels erfordert eine grundlegende Umstrukturierung der Volkswirtschaften aller Länder. Die entsprechenden Großinvestitionen bergen ein hohes Risiko, die Menschenrechte der lokalen Bevölkerungen erheblich zu beeinträchtigen. Dies ist nicht nur ein Thema für die Länder, in denen die Investitionen stattfinden, denn viele Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern werden von Industrieländern finanziert. Zudem finden viele dieser Investitionen im Rahmen internationaler Mechanismen der UN-Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls statt. Es stellt sich daher die Frage extraterritorialer Verantwortlichkeiten. Eine neue Studie vom FIAN-Arbeitskreis Klima untersucht, inwieweit in internationalen Klima-Finanzierungsmechanismen Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte bestehen.

Die Studie untersucht soziale und ökologische Kriterien von sechs Klimafinanzierungsmechanismen: die Global Environment Facility (GEF), die Climate Investment Funds (CIF) der Weltbank, der Green Climate Fund (GCF) der UN-Klimarahmenkonvention, der Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls sowie zwei Programme zur Verminderung der Entwaldung (reducing emissions from deforestation and forest degradation, REDD+): die Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) der Weltbank sowie das gemeinsame UN-REDD Programm von Welternährungsorganisation, UN-Umweltprogramm und UN-Entwicklungsprogramm.

Die Studie zeigt zunächst die für die Klimapolitik relevanten Menschenrechtsverpflichtungen auf und inwiefern diese auch

grenzüberschreitend zu beachten sind. Darauf aufbauend untersucht sie für jeden Finanzierungsmechanismus zunächst die Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene und Zivilgesellschaft in deren Entscheidungsgremien und anschließend die Rolle von Sozialstandards bei der Projektimplementierung. Dabei zeigt sich, dass die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft, auf Entscheidungsprozesse in den Mechanismen Einfluss zu nehmen, durchgehend schwach sind. Während bei GEF und CDM noch nicht einmal BeobachterInnen im Sitzungsraum zugelassen sind (sondern nur in einem benachbarten Raum eine Video-Übertragung verfolgen können), sind in den anderen Mechanismen zwar Zuhörer zugelassen und haben teilweise auch Rederecht, aber in keinem der Mechanismen haben Betroffene oder die Zivilgesellschaft Mitentscheidungsmöglichkeiten. In Bezug auf die Sozialstandards für Investitionen kommt die Studie zu dem Schluss, dass diese stark voneinander abweichen, in allen Fällen verbesserungsbedürftig sind und größtenteils nicht auf menschenrechtlichen Normen basieren. In zwei Fällen fehlen Sozialstandards zur Gänze.

Die GEF existiert seit 1991, hat jedoch erst 2011 Sozial- und Umweltstandards eingeführt. Die Standards beziehen sich auf verschiedene internationale Abkommen, jedoch größtenteils nicht auf Menschenrechtsabkommen.

Lediglich der Standard in Bezug auf indigene Völker bezieht sich auf deren Menschenrechte.

Projektträger müssen Beschwerdemechanismen einrichten, die spezifischen Anforderungen entsprechen, und die GEF selbst hat ebenfalls einen unabhängigen Kommissar eingerichtet, um Streitfälle zu lösen.



Fallrohre des Wasserkraftwerks von Itaipú am Paraná (Brasilien/Paraguay)

Die CIF vergeben ihre Mittel über die multilateralen Entwicklungsbanken und verlassen sich dabei voll auf deren Standards. Die Ziele, die die CIF anstreben, beschränken sich im Wesentlichen auf Emissionsreduktionen und die Mobilisierung zusätzlicher privater Investitionen. Projekte werden zwar „ermutigt“, über zusätzliche „Nebennutzen“ zu berichten, es gibt jedoch keine Verpflichtung, über negative Auswirkungen zu informieren. Die Richtlinien zur Konsultation der Betroffenen sind sehr allgemein gehalten und es gibt keinen Beschwerdemechanismus auf Ebene der CIF.

Der GCF hat übergangsweise die Standards der International Finance Corporation (IFC) (dem Privatsektorarm der Weltbank) übernommen. Zwar sollen gemäß diesen Standards die Mittelempfänger internationale Menschenrechtsverpflichtungen respektieren, die Standards selbst basieren jedoch nicht explizit auf Menschenrechten. Kritiker werfen der IFC zudem vor, dass ihre Standards den Projektträgern zu viel Auslegungsspielraum einräumen. Die Projektträger müssen einen Beschwerdemechanismus mit der betroffenen Bevölkerung einrichten und darüber hinaus einen weiteren Beschwerdemechanismus für ArbeiterInnen und ihre Organisationen.

Der CDM ist mit über 7.000 Projekten mit Abstand der größte Klima-Finanzierungsmechanismus – und der schwächste in Bezug auf Schutzstandards. Menschenrechte werden nirgendwo in den Regeln des CDM erwähnt. Zwar sollen die Projekte die nachhaltige Entwicklung fördern und die lokale Bevölkerung soll konsultiert werden. Die Umsetzung dieser Anforderungen wird jedoch vollständig den Gastgeberländern der Projekte überlassen. In den meisten Ländern sind die entsprechenden Regeln vage und werden kaum umgesetzt.

In Bezug auf die Vermeidung von Entwaldung (REDD+) haben die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention bisher nur sehr breit gehaltene Schutzregeln vereinbart. Diese beziehen sich allgemein auf die Rechte indigener Völker und die effektive Teilnahme der Betroffenen, beinhalten jedoch keine konkreten Umsetzungsdetails. FCPF und UN-REDD haben eigene Schutzregeln entwickelt, die sich unter anderem auf die Rechte indigener Völker beziehen. Dennoch haben sich indigene Völker in mehreren Fällen beklagt, nicht angemessen einbezogen worden zu sein. Um solche Fälle aufzugreifen, fordern FCPF und UN-REDD die Einrichtung von Beschwerdemechanismen auf nationaler Ebene. Im Fall von FCPF-Projekten können sich Betroffene zudem an den unabhängigen Beschwerdemechanismus der Weltbank, das Inspection Panel, wenden. Bei UN-REDD können sich Betroffene beim Vorsitz des ständigen UN-Forums zu indigenen Fragen beschweren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass GCF, FCPF und UN-REDD Schutzregeln eingeführt haben, CIF und CDM jedoch nicht. Die bestehenden Schutzregeln sind in der Regel als Sozialstandards formuliert und beziehen sich selten explizit auf menschenrechtliche Normen. Dies würde jedoch helfen, um ihnen mehr Nachdruck und Verbindlichkeit zu verleihen.

All diese Mechanismen sowie die Weltbank arbeiten auf Weisung nationaler Regierungen, mit Entscheidungsgremien, die aus RegierungsvertreterInnen bestehen. Die Regierungen und ihre Delegierten müssen sicherstellen, dass internationale Abkommen, an denen sie sich beteiligen, vereinbar sind mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen aus bestehenden Verträgen, wie zum Beispiel dem UN Sozialpakt und dem UN Zivilpakt. Das offensichtliche Versagen dabei, angemessene



REDD-Konferenz in Oslo

Menschenrechtsstandards in der internationalen Klimafinanzierung zu etablieren, kann insofern als Bruch ihrer menschenrechtlichen Verantwortung angesehen werden.

Es wäre empfehlenswert, auf Ebene der Klimarahmenkonvention verpflichtende Menschenrechtsstandards für alle internationalen Klimapolitikinstrumente zu entwickeln. Die Vertragsstaaten der Konvention sollten entscheiden, dass alle Maßnahmen, die internationale Klimafinanzierung erhalten, einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung mit klaren Regeln für die Beteiligung Betroffener unterzogen werden müssen. Projekte mit negativen Auswirkungen sollten keine Finanzierung erhalten. Zudem sollten Verfahren eingerichtet werden, Projekten die Finanzierung zu entziehen, wenn sich negative Auswirkungen erst während der Umsetzung zeigen. Verfahrensregeln sollten zudem den Zugang zu nationalen und internationalen Beschwerdemechanismen beinhalten.

Download der Studie „International Climate Finance Mechanisms and Extraterritorial Human Rights Obligations: Status Quo and Future Prospects“: <http://bit.ly/2rJZB7d>

Autorenhinweis

Wolfgang Obergassel sitzt dem Arbeitskreis Klima von FIAN Deutschland vor. Dr. Jeanette Schade ist die Ressortzuständige für Klima im Vorstand.

Die Studie wurde gemeinsam mit den AK-Mitgliedern Lauri Peterson, Nicolas Kreibich und Timo Beiermann erstellt. Mit dem Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien haben Obergassel und Schade zudem im ClimAccount-Projekt zu extraterritorialen Pflichten der Europäischen Union in der Klimafinanzierung kooperiert (<http://bit.ly/2qeSjqP>).

Weitere Lektüre:

- Journal of Human Rights and the Environment, Vol. 8(1), Sonderausgabe „Climate, Justice and Displacement“ zu „Human rights and the clean development mechanism: Lessons learned from three case studies“ von Obergassel etc.
- „EU accountability for the due diligence failures of the European Investment Bank: Climate finance and involuntary resettlement in Olkaria, Kenya“ von Schade (kostenpflichtig: <http://bit.ly/2rNZibn>)