

Business as unusual

Der Direktzugang: mehr Macht den Armen?

Zusammenfassung

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Finanzierung von Klimamaßnahmen in Entwicklungsländern ein essentieller Bestandteil für ein umfassendes post-2012 Klimaabkommen darstellt. Die in Kopenhagen gegebenen Versprechen markieren einen Startpunkt, der den Weg für Fortschritte in den Verhandlungen frei machen könnte. Dazu müssen aber grundsätzliche Fragen über die Verwaltung und die Modalitäten einer globalen Klimafinanzierung geklärt werden.

Das Papier bespricht eine der Hauptforderungen der Entwicklungsländer in den Verhandlungen, nämlich den Direktzugang (Direct Access) zu den Mitteln der Klimafinanzierung. Während die Frage des Direktzugangs mehr Schwung zu bekommen scheint, wurde die Art und Weise, wie Direktzugang funktionieren kann, in den Klimaverhandlungen nicht diskutiert und es gibt kaum Verständnis für dieses Konzept. Daher haben CIDSE und Caritas International dieses Diskussionspapier erstellt, um die Möglichkeiten des Direktzugangs genauer zu untersuchen und sowohl seine Vorzüge als auch seine Herausforderungen zu prüfen. Anhand von bereits bestehenden, ähnlich funktionierenden Fonds, versucht dieses Papier, das Konzept für alle Betroffenen (Stakeholder) zu erläutern und Empfehlungen für die weitere Ausarbeitung und Umsetzung zu geben.

Da sich die Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern verändern, bekommt das Konzept des Direktzugangs immer mehr Aufmerksamkeit. Die Entwicklungsländer werden zunehmend souveräner und fordern mehr Kontrolle über die Gelder, die ihnen unter der Klimarahmenkonvention zustehen. Sie fordern eine angemessene Repräsentation in Form von Stimmrechten angesichts der Lasten, die sie zu tragen haben, und einen raschen und einfachen Zugang zu Klimafinzen. Obwohl die Meinungen der Parteien auseinander gehen, sind sie sich doch einig, dass die Klimafinanzierung nicht mehr so wie bisher verwaltet werden kann.

Für CIDSE und Caritas International stehen an erster Stelle die Auswirkungen der Klimafinanzierungsmodalitäten auf die Ärmsten und Verletzlichsten, also auf jene, welche die Folgen des Klimawandels am stärksten zu spüren bekommen. Das vorliegende Papier zeigt, dass die Beteiligung und die Verantwortung der Zivilgesellschaft innerhalb der Klimafinanzierungsarchitektur bitter nötig ist, damit diejenigen, die den größten Risiken ausgesetzt sind, die Planer/innen der Klimamaßnahmen zur Verantwortung ziehen können. Zudem kann die Beteiligung der Zivilgesellschaft eine angemessene Planung und effektive Durchführung der Massnahmen sicherstellen, um so den dringendsten Bedürfnissen der Entwicklungsländer nachzukommen. Der Einbezug vieler Interessensvertreter verringert die politischen, sozialen und ökonomischen Risiken, die mit der Finanzierung von Klimamaßnahmen einhergehen und stärkt die nationale und lokale Widerstandsfähigkeit. Die vielen unterschiedlichen Interessen am Klimawandel, an den Maßnahmen gegen den Klimawandel und deren Finanzierung machen es unabdingbar, dass ein zukünftiges Finanzierungssystem strengen Kontrollmechanismen unterliegt. Die Bedürfnisse und Anliegen armer und an den Rand gedrängter Gemeinschaften dürfen nicht von Interessen Mächtiger übergangen werden.

Diese Studie zeigt nicht nur, dass der Direktzugang ein gerechtes Finanzierungsinstrument ist, sondern darüber hinaus auch eine effizientere und effektivere Nutzung von finanzieller Unterstützung für Entwicklungsländer gewährleistet als indirekte Zugangsmodalitäten. Der Direktzugang fördert die Anpassung an nationale Bedürfnisse und Prioritäten und erfordert die dringend notwendige Priorisierung von Maßnahmen gegen die Auswirkungen des Klimawandels. Der Direktzugang fördert eine ausgeglichenerere Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern, optimiert den Zugang zu Geldern und verringert willkürliche Finanzströme.

Obwohl der Direktzugang viele Vorteile bringt, sichert das Instrument nicht per se, dass nationale Pläne für Klimamaßnahmen abschliessend sind, zugunsten der Ärmsten ausfallen oder zusätzliche Vorteile für das Land bringen. Das notwendige Potential ist jedoch vorhanden. Besondere Aufmerksamkeit muss deshalb auf den basisorientierten Ansatz des Direktzugangs gelegt werden, sodass zivilgesellschaftliche und lokale Organisationen in den Ländern des Südens am Direktzugang teilhaben können. So können ihre Interessen geschützt und ihr Wissen und ihre Fähigkeiten genutzt werden. Damit wird auch das Risiko vermindert, dass die Aktivitäten entgegen der Bedürfnisse der Armen laufen.

Aus den bereits existierenden Direktzugang-Modalitäten des Globalen Fonds im Kampf gegen Aids, Tuberkulose und Malaria (Global Fund GF), des Anpassungs-Fonds des Kyoto Protokolls (Kyoto Protocol Adaptation Fund AF), den Erfahrungen mit der Budgethilfe, der Agenda zur Wirksamkeit der Zusammenarbeit (Aid Effectiveness Agenda) und weiteren Umweltfonds, bei denen eine zivilgesellschaftliche Beteiligung besteht, können erste Lehren gezogen werden. Dieses Papier zeigt auf, welche Punkte Entscheidungsträger bei den Verhandlungen über ein Klimafinanzierungssystem post-2012 berücksichtigen müssen.

Empfehlungen für die weitere Ausarbeitung und Durchführung des Direktzugangs (Direct Access) zur Klimafinanzierung in einem post-2012 Abkommen:

1. Die Parteien des UNFCCC müssen die Feinheiten und Möglichkeiten von Direktzugang eingehend diskutieren:

Die Parteien haben in den aktuellen Verhandlungen bis jetzt noch nicht eingehend über Direktzugang diskutiert oder Vorschläge ausgearbeitet. Sie sollten sich von den bisherigen zweidimensionalen Gesprächen lösen und über die vielfältigen Möglichkeiten, sowie die Vorzüge und Herausforderungen von Direktzugang diskutieren.

2. Stakeholder und Parteien sollten ferner nationale Entscheidungsfindungen im Rahmen von Direktzugang-Modalitäten sondieren, besser verstehen und explizit befürworten.

Der Einbezug der Betroffenen war in der Vergangenheit oft eine unnütze Pflichtaufgabe. Nicht alle Länder sind bisher vom Wert überzeugt, den eine Beteiligung von Betroffenen bringen kann. Sie sehen nicht, welche politischen, sozialen und ökonomischen Risiken, welche von Klimaprojekten und –programmen ausgehen, vermindert werden können oder wie die Schaffung von nationalen und lokalen Kompetenzen die Widerstandsfähigkeit des Landes gegenüber dem Klimawandel erhöht. Alle Akteur/innen benötigen ein besseres und gemeinsames Verständnis darüber, wie der Einbezug der Betroffenen Klimamaßnahmen verbessern kann.

3. Die Parteien sollen den Direktzugang zu den Klimageldern mit einer effektiven Multi-Stakeholder Beteiligung, Koordination und einer Rechenschaftspflicht ausstatten. Dies soll durch folgende Maßnahmen geschehen:

Beschluss über internationale Richtlinien zur Beteiligung von Betroffenen auf allen Ebenen

Auf der internationalen Ebene sollen die Parteien der Beteiligung von allen Betroffenen zustimmen und allgemein anerkannte und erprobte Richtlinien einführen. Der Beteiligung von Frauen und anderen Gruppen, welche besonders stark den Auswirkungen des Klimawandels ausgesetzt sind, soll spezielle Aufmerksamkeit gezollt und besondere Maßnahmen ergriffen werden.

Organisationen und nationale Einrichtungen, welche die international anerkannten Richtlinien einführen und mit ihnen arbeiten, sollen über deren Umsetzung berichten.

Angesichts der Tatsache, dass ein Multi-Stakeholder Einbezug Risiken vermindert und die Erfolgsaussichten verbessert, sollen internationale Gremien weitere Geldvergaben an die Vorgabe knüpfen, die internationalen Richtlinien einzuhalten und umzusetzen.

Unterstützung einer Stakeholder-Koordination auf nationaler Ebene

Im Gegensatz zum Adaptionfonds hat der Global Fund ein *Country Coordinating Mechanism* (CCM). Bei diesem Mechanismus hat eine übergeordnete nationale Einrichtung den Überblick und die Koordination aller Projekte, an welchen die Zivilgesellschaft beteiligt ist. Dies ist ein klarer Vorteil, lässt der Adaptionfonds doch verschiedene nationale Umsetzungsinstitutionen zu und erschwert somit einen nationalen Überblick.

Eine solche nationale Multi-Stakeholder-Institution verbessert die Koordination und Kohärenz von Maßnahmen, sowie den ‚learning by doing‘-Ansatz, was das Entstehen und Durchführen von Maßnahmen fördert. Wie der CCM des Global Funds ist auch das Model der Netzwerke von nationalen Zivilgesellschaften, welches Sharma vorgeschlagen hat, ein hervorragendes Beispiel. Die nationale Koordinierungs- und entscheidungstreffende Institution sollte gleichermassen von Regierungs-, und Nichtregierungsvertreter/innen besetzt werden. Letztere sollten aus Vertreter/innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, betroffenen Gemeindevertretern, der Wissenschaft und dem privaten Sektor bestehen.

Für die Kontrollpflicht der Stakeholder und die Rechenschaftsablegung braucht es genügend Ressourcen.

Partizipation führt nur zu verbesserten Ergebnissen, wenn die Stakeholder mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet werden, um den Überblick zu behalten und

Rechenschaft einfordern zu können. Entweder muss dies durch einen separaten Mechanismus oder durch einen festgesetzten Prozentsatz des nationalen Budgets geschehen. Egal welche Möglichkeit in Betracht gezogen wird, die bereits gemachten Erfahrungen müssen beachtet werden. Unter anderem müssen Rollen und Verantwortlichkeiten klar definiert sein und von allen Parteien verstanden werden, um Interessenskonflikte durch maximale Transparenz minimieren zu können.

Sämtliche finanzielle Informationen, Projektvorschläge, Kontrollberichte und Entscheidungen des Vorstands müssen im Internet veröffentlicht werden. Zudem braucht es Unterstützung, damit alle Dokumente auch in den lokalen Sprachen verfügbar sind.

Nur durch den uneingeschränkten Zugang zu relevanter Information können die Stakeholder die Klimafinanzierung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene überprüfen. Dies trägt wesentlich bei zu einer besseren Entscheidungsfindung, besserer Ausführung, verstärkter Rechenschaftspflicht, weniger Korruption, Doppelspurigkeiten und verringerter Verschwendung sowie verbesserter Forschung. Auf globaler Ebene müssen alle finanziellen Informationen, Protokolle der Vorstandstreffen und Entscheidungen, alle Informationen über Fördermittel, ihre Verwendung und Evaluationsberichte im Internet leicht zugänglich und in einem gebräuchlichen Format publiziert werden. Auf nationaler Ebene muss Unterstützung gewährt werden, sodass alle relevanten Informationen in die lokalen Sprachen übersetzt und den betroffenen Gemeinden zugänglich gemacht werden können.

4. Alle Parteien müssen einem Modell des „Direkten Zugangs“ zustimmen, welches nicht nur Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Adaptation), sondern auch zum Klimaschutz (Mitigation) beinhaltet.

Die Priorisierung von Klimamaßnahmen, welche durch den Direktzugang ermöglicht werden, ist kurzfristig unabdingbar und so lange wie nötig dringend erforderlich. Während bereits bestehende Regelungen für den Direktzugang außerhalb von Regierungsbudgets bestehen, muss langfristig das Ziel sein, Modalitäten des Direkten Zugangs für die Planung und das Budget aller Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen auf Regierungsebene einzuführen und anzuwenden.

5. Alle Parteien müssen einem Modell des „Direkten Zugangs“ zustimmen, das eine Rechenschaftspflicht über die Internationalen Menschenrechte, sowie international beschlossene Sozial- und Umweltstandards beinhaltet.

Nationale Institutionen müssen auf Anfrage über die Einhaltung von internationalen Sozial- und Umweltstandards, sowie über die Respektierung der Menschenrechte berichten. Um die Rechenschaftspflicht sicherzustellen, soll eine internationale Ombudsperson ernannt werden, welche in entstehenden Konflikten vermittelt. Solange internationale UN-Standards noch verhandelt werden, sollen die Sozial- und Umweltstandards, welche die internationalen Finanzinstitutionen wie die Weltbank oder die Globale Umweltfazilität (GEF) anwenden, als Richtlinie dienen. Sollten Länder eigene umfassende Umwelt- und Sozialrichtlinien ausgearbeitet haben, können diese, sofern sie ausreichend sind, eingesetzt werden. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Richtlinien angewendet und umgesetzt werden, ihre Einhaltung muss kontrolliert und evaluiert werden.

6. Alle Parteien müssen zustimmen, eine unabhängige internationale Ombudsperson einzusetzen.

Ein oder mehrere Ombudspersonen müssen auf internationaler Ebene eingesetzt werden, um allen Stakeholdern die Möglichkeit zu geben, Konflikte auf internationaler Ebene zu lösen und Bedenken angemessen zu äußern. Dieses Thema fehlt in den aktuellen Klimaverhandlungen. Es ist notwendig eine Feedbackschleife zwischen den einzelnen Ebenen einzurichten. Die Hauptmerkmale einer solchen Ombudsperson sollten Unabhängigkeit, öffentliche Rechenschaftspflicht und Effektivität sein.

7. Die Parteien müssen internationale treuhänderische Standards für die ausführenden Agenturen ausarbeiten, welche für die Umsetzung des „Direkten Zugangs“ zuständig sind. Vorbild dafür sollten die im Rahmen des UN-Anpassungsfonds (UN-AF) vereinbarten Standards sein.

Die Kriterien für die Entwicklung solcher treuhänderischen Standards müssen international beschlossen werden, um die Politisierung von möglichen Anspruchsberechtigten für den Direktzugang zu vermeiden.

8. Alle Parteien sollten einer Bereitstellung von Mitteln für multilaterale arbeitende Einheiten zustimmen, sodass diese, falls nötig, Unterstützung gewährleisten können.