

multilaterale akzente

Informationen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

21. Ausgabe/November 2016

Editorial

Standards sind zentral, damit die Multilateralen Entwicklungsbanken ihre Projekte sozial- und umweltverträglich umsetzen können. Eingebettet in übergeordnete Konzepte wie Länder- oder Energiestrategien, tragen sie dazu bei, dass Entwicklung und Armutsreduktion nachhaltig und wirksam sind. Was Standards nicht können: Generelle Missstände in einem Land beheben. Sie sind nicht das Instrument einer als „Polizistin“ auftretenden Entwicklungsbank, um in einem Partnerland weitreichende Reformen durchzudrücken. Das Empfängerland steht in der Hauptverantwortung, seine Entwicklungsziele zu erreichen – inklusiv, wirksam, nachhaltig.

Die Schweiz hat aktiv mitgewirkt an der Reform der Weltbank-Standards, die im Zentrum dieses Newsletters stehen, und sich dabei intensiv mit interessierten Kreisen ausgetauscht. Wir erachten das revidierte Paket als tragfähigen Kompromiss zwischen 189 Mitgliedsländern und fast so vielen Positionen.

Auf dem Papier allein sind die Standards nutzlos. Es braucht in der Praxis die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen, institutionelle Anreize und solide Prüfmechanismen. Ausführungsrisiken wird es immer geben. Wichtig ist, dass sie erkannt und dank entsprechender Mechanismen korrigiert werden. SECO und DEZA bleiben am Ball, damit die Umsetzung bestmöglich den Politiken und Vorgaben entspricht.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier»

Die neuen Weltbank-Standards



Die städtische Entwicklung – hier in Vietnam – kann sich negativ auf die Umwelt oder auf die Rechte der Arbeitnehmenden auswirken. Bei den von der Weltbank unterstützten Projekten sollen Standards zur Vermeidung von Missbrauch beitragen. Foto Tran Viet Duc/Weltbank.

Die grossen Entwicklungsbanken legen Schutzmassnahmen fest, um die sozialen und ökologischen Folgen der Projekte, die sie finanzieren, zu bewältigen. Auch die Weltbank hat vor kurzem ihre Schutzvorkehrungen, die so genannten Safeguards, überarbeitet. Für einige sind sie ein Rück-, für andere ein Fortschritt.

Bei den Schutzvorkehrungen geht die Weltbank mit gutem Beispiel voran. An deren Ausarbeitung wird seit Mitte der 1980er-Jahre gearbeitet, insbesondere nachdem an verschiedenen Projekten heftige Kritik geübt wurde. 1997 wurden die Richtlinien in zehn operationellen Grundsätzen („Operational Policies“) zusammengefasst: sechs für die Umwelt, zwei für den Sozialbereich und zwei für die Rechtspraxis.

Diese Grundsätze hatten Modellcharakter – unter anderem für die regionalen Entwicklungsbanken – und wurden von ihnen für ihre Zwecke aktualisiert. So führte die Asiatische Entwicklungsbank 2010 einen neuen Rahmen ein, welcher ihre gesamten Schutzregeln unter einem Dach vereint. Die Afrikanische Entwicklungsbank, die ihre

«Schutz- und Konformitätsbewertungsverfahren» in den 1990er-Jahren aufstellte, schloss deren Aktualisierung 2014 ab, insbesondere um ihre Praxis an diejenige anderer regionaler Entwicklungsbanken anzugleichen.

Ernüchternde Bilanz

Die von der Weltbank geförderten Projekte machen mitunter eine Umsiedlung der Bewohner erforderlich. Die Aufsicht der Projekte wurde jedoch «schlecht bis gar nicht dokumentiert, die Durchführung der Schutzmassnahmen wurde nicht verfolgt, und in einigen Fällen wurden die Projekte nicht als grössere Gefahr für die umliegende Bevölkerung eingeschätzt».

Diese ernüchternde Bilanz stammt ... von der Weltbank selbst. Diese Kritik schliesst sich derjenigen von anderen Stellen an. 2015 ergab eine umfassende Recherche des Internationalen Konsortiums für investigative Journalisten, dass zwischen 2004 und 2013 etwa 3,4 Millionen Menschen in der Folge von Weltbankprojekten umgesiedelt wurden und dass die Institution häufig gegen ihre eigenen Regeln verstossen hatte.

«Wir haben die Umsiedlungen [der Menschen] kritisch untersucht, und was wir herausgefunden haben, erfüllt mich mit grosser Sorge», so die Bilanz des Präsidenten der Bank, Jim Yong Kim, im März 2015. «Wir müssen und werden es besser machen». Mit den neuen Standards, die seit 2012 in Arbeit sind und vom Verwaltungsrat der Bank am 4. August 2016 abschliessend gebilligt wurden, soll dieses Versprechen erfüllt werden. Sie tragen sämtlichen ökologischen und sozialen Risiken Rechnung, die sich aus den von der Bank finanzierten Vorhaben ergeben.

Die neuen Standards

Die Weltbank muss sich auf das neue Umfeld, in dem die internationale Hilfe erbracht wird, sowie die Rolle, die die Institution darin spielen kann, einstellen. Das Einkommens- und Kapazitätsprofil der Empfängerländer ist vielschichtiger geworden; seit der Annahme der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe 2005 werden dieselben Länder stärker in die Verwaltung der Entwicklungshilfe eingebunden; zudem haben neue Finanzierungsquellen wie die unlängst gegründete Asiatische Infrastruktur Investitionsbank (AIIB), die Privatwirtschaft, Direktinvestitionen und die Beiträge von Migranten an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus war es höchste Zeit für eine Harmonisierung und Integration der Schutzmassnahmen, wie dies bereits bei den regionalen Entwicklungsbanken geschehen war. Die Weltbank räumt ein, dass die «Gesamtheit der Schutzmassnahmen im Laufe der Jahre und etwas ad hoc konzipiert wurde», um die Fragen anzugehen, die sich bei den Projekten stellten.

Nach dreijährigen Beratungen, Hunderten von Treffen und drei Fassungen wurde der Entwurf der überarbeiteten Standards schliesslich im August 2016 vom



Bei der Umsiedlung der Bevölkerung muss die Weltbank dafür sorgen, dass die Lebensgrundlagen, namentlich in der Landwirtschaft, Teil der Entschädigung sind. Photo Scott Wallace/Weltbank.

Verwaltungsrat der Bank verabschiedet. Ganz oben auf der Liste der 20 Themen, die während des Prozesses am meisten diskutiert wurden, stehen Landerwerb und Umsiedlungen, Arbeitsbedingungen, indigene Völker und Klimawandel.

Aus den «Schutzmassnahmen» sind «Standards» geworden, von denen sich die Bank bei ihrem Herangehen an die Bewältigung ökologischer und sozialer Risiken leiten lassen wird. Die Standards sind eher ergebnis- als verfahrensorientiert. Im Klartext: Sie sind nicht mehr als unabdingbare Voraussetzung für die Finanzierung eines Projekts, sondern als ein im Zuge der Umsetzung «entwicklungsfähiges» Konstrukt angelegt. Ziel ist es, die Realisierung des Projekts zu erleichtern, die Empfängerländer stärker einzubinden und die Weiterverfolgung zu verbessern. Diese grundlegende Veränderung geht mit höheren Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftslegung (Accountability) seitens der Bank und ihrer Kunden einher.

Ein pragmatischer Ansatz

Die neuen Standards haben eine Welle der Kritik ausgelöst, in der die Vielfalt der Interessenträger und die dadurch bedingten Kompromisse zum Ausdruck kommen. Der wichtigste Vorwurf gegenüber der Weltbank lautet, sie habe ihre Schutzmassnahmen zugunsten flexiblerer Standards aufgegeben und ihre Anforderungen abgeschwächt. Einige NGOs sehen die grössere

Verantwortung, die den Empfängerländern für die Anwendung der Standards zugewiesen wurde, als problematisch an. «Die Bank überprüft die von den Kreditnehmern vorgelegten Informationen kaum. Und offenkundig sind [diese] in einer wirtschaftlich günstigen Position, die negativen Folgen für die Gemeinschaften zu verschweigen, denn sie wollen Darlehen erhalten», hob Amnesty International 2015 hervor.

Die Bank hingegen versichert, die Stärkung der Befugnisse der kreditnehmenden Länder sei ein Schlüsselement der Umsetzung der Standards. Werden die Kapazitäten der Länder als unzureichend eingestuft, sollen die Auflagen der Bank greifen. In einigen Bereichen wird den Ländern allerdings ein Ermessensspielraum zugestanden, etwa bei der Vereinigungsfreiheit, die auf eine dem innerstaatlichen Recht entsprechende Weise zu betrachten ist.

Einige heikle Themen waren nicht konsensfähig, etwa die Frage der Menschenrechte. Der Menschenrechtsrat kritisierte die Weltbank heftig bezüglich dieser Fragen.

Wie die Bank erklärte, sollte dieses Thema auf Verlangen der Regierungen der Geberländer und der Zivilgesellschaft einen Kernpunkt der Überarbeitung bilden, doch hätten sich die Empfängerländer dem widersetzt. Nach ihrer Auffassung dürften die Standards keine Werte fördern, die im Widerspruch zu den einzelstaatlichen Werten

oder Gesetzen stehen. Dabei beziehen sie sich auf das Gründungsdokument der Institution von 1944, wonach die Bank sich nicht in die politischen Angelegenheiten der Länder einmischen darf. Schlussendlich sind die Menschenrechte in den Text, in dem die Bank ihre Vision darlegt, integriert worden, und somit in den Hintergrund getreten.

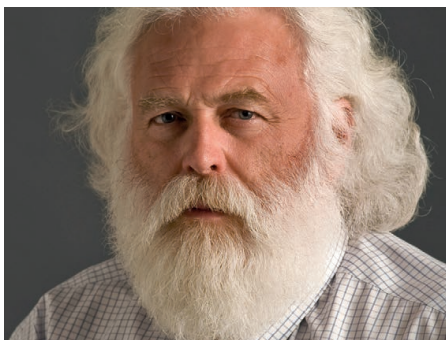
Diese Revision, die aus einer ausgiebigen Konsultation hervorgeht, lässt deutlich erkennen, wie schwierig es ist, Partner, die

unterschiedliche, ja gegenläufige Interessen und Überzeugungen vertreten, unter einen Hut zu bringen. Dabei hat sich ein pragmatischer Ansatz herauskristallisiert: Das, was möglich ist, wird unterstützt, gleichzeitig wird jedoch die Anwendung überwacht. Diese Position vertritt auch die Schweiz. Die Einführung der Standards wird sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken. Für ihre Überwachung hat die Bank eine erhebliche Aufstockung der Mittel vorgesehen.



Eine Gruppe von Frauen in traditionellen Kleidern in Kenia. Die Kultur der indigenen Bevölkerung darf durch Entwicklungsprojekte nicht gefährdet werden. Foto Kurt Carnemark/Weltbank.

Drei Fragen an...



Worin bestehen die wichtigsten Herausforderungen, denen sich multilaterale Entwicklungsbanken (MEB) bei der Erarbeitung und Umsetzung ihrer Umwelt- und Sozialpolitik gegenübersehen?

Umwelt- und Sozialverträglichkeit ist für die MEB ein zentrales Anliegen, was sie mit ihren Strategien und Konzepten zur Bewältigung projektbezogener Risiken und Folgen im Umwelt- und Sozialbereich unter Beweis stellen. Zwar sind die MEB durchaus in der Lage, gemeinsam mit ihren Kunden potenzielle Risiken und Folgen abzuschätzen, doch bestehen bei der Projektumsetzung nach wie vor Herausforderungen.

Die meisten MEB betreiben nun eine Politik, die sich auf ausgewogenere Ansätze mit Schwerpunkt auf einer vorgelagerten Folgen- und Risikoabschätzung stützt, ergänzt durch nachgelagerte Massnahmen, mit denen die Durchführung von Aktivitäten in den Bereichen Risikomanagement, Risikominderung und Risikoüberwachung verbessert werden soll. Durch die verstärkte Nutzung von

DR. STEPHEN F. LINTNER ist unabhängiger Experte und berät Regierungen und Entwicklungsorganisationen zur Umwelt- und Sozialverträglichkeit. Er war während langer Zeit für die Weltbank tätig, unter anderem von 2000 bis 2014 als leitender technischer Berater zu diesem Thema. Derzeit ist Herr Lintner leitender Umwelt- und Sozialreferent bei der neu gegründeten Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB).

Managementplänen sollen diese Massnahmen von Anfang an in die Konzeption, das Budget und den Zeitplan der Projekte integriert werden.

Welche wesentlichen Veränderungen haben sich im vergangenen Jahrzehnt in der Politik der MEB vollzogen?

Am wichtigsten ist, dass die Bedeutung der Abschätzung und Bewältigung von Risiken und Folgen anerkannt wurde, dass sozialen Themen und insbesondere schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen mehr Aufmerksamkeit zuteilwird und dass der Klimawandel, die biologische Vielfalt und das Kulturerbe stärker berücksichtigt werden. Die Konzepte enthalten klarere Festlegungen zur Rolle und den Verantwortlichkeiten, die den MEB und ihren Kunden hinsichtlich der ökologischen und sozialen Aspekte der Projektvorbereitung, -umsetzung und -überwachung zukommen. Wichtig sind zudem Konsultations-, Offenlegungs- und Streitbeilegungsmechanismen.

Insgesamt haben die MEB ihre stark präskriptive Politik durch Konzepte

ersetzt, deren Augenmerk eher darauf liegt, Grundsätze einzuhalten und Ziele zu erfüllen und somit nachhaltige Ergebnisse zu ermöglichen.

Über welche institutionellen Kapazitäten verfügen die Länder, in denen die MEB tätig sind?

In vielen Ländern hat sich die Bewältigung ökologischer und sozialer Risiken und Folgen durch den öffentlichen Sektor und die Privatwirtschaft in den vergangenen 20 Jahren angesichts der wachsenden Einsicht in ihre Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung deutlich verbessert. Zudem ist dies auf die jahrelange Förderung von Kapazitätsaufbaumasnahmen durch internationale und einheimische Partner zurückzuführen, die fortgesetzt werden muss. In Anbetracht dieser erweiterten Kapazitäten haben viele MEB ihre Politik so gestaltet, dass nun eine selektive Nutzung einzelstaatlicher Systeme möglich ist, sofern sie den Zielen der Politik entsprechen und schon lange erfolgreich eingesetzt werden.

Die neuen Standards auf dem Prüfstand

Die Weltbank hat die neuen Umwelt- und Sozialstandards an mehreren Projekten erprobt und mit den aktuellen Schutzmassnahmen verglichen. Ergebnisse für einen Staudamm im Libanon.

Was geschieht, wenn anstelle der geltenden Schutzvorschriften die neuen Umwelt- und Sozialstandards angewandt werden? Um sich einen genaueren Eindruck zu verschaffen, hat die Weltbank die Prozesse anhand von etwa 50 Projekten in 30 Ländern verglichen. Eines dieser Projekte ist der Bau des Bisri-Staudamms im Libanongebirge, der die Region und den Grossraum Beirut mit Wasser versorgen soll. Zum Projekt gehört auch der Bau eines Wasserkraftwerks und der entsprechenden Infrastruktur: Zufahrtsstrasse, Wasserleitung und Ausbau der Wasseraufbereitungsanlage. Das Stau-becken soll ein Volumen von 116 Millionen Kubikmetern und eine Fläche von 434 Hektaren aufweisen. Die Unterstützung für dieses Projekt, die im September 2014 von der Weltbank gebilligt wurde, beinhaltet auch Dienstleistungen, Projektmanagement und Qualitätssicherung sowie Entschädigungen – für Umsiedlungen und den Verlust der Existenzgrundlage infolge des Landerwerbs von 570 Hektaren Land und der dadurch bedingten Enteignung.

Potenzielle Umweltrisiken bestehen namentlich hinsichtlich der biologischen Vielfalt, der Entwaldung, etwa 30 archäologischen Stätten, der Hochwassergefahr und der Wasserqualität unterhalb und oberhalb des Staudamms. Die sozialen Folgen hingegen sind durch den Landerwerb und die Enteignungen bedingt. Davon betroffen sind 861 (zumeist abwesende) und 6 ansässige Eigentümer sowie mehrere Dutzend Pächter, darunter Nichtlibanesen, die zum Teil als schutzbedürftig eingestuft sind.

Eine – selbst grobe – Zusammenfassung des Vergleichs zwischen der Anwendung der aktuellen Vorschriften und der neuen Standards nach Themenbereichen ergibt ein etwas konkreteres Bild der wichtigsten Unterschiede zwischen beiden Regelwerken.

› Evaluation und Bewältigung der Risiken und der ökologischen und sozialen Folgen

Die neuen Standards übertragen den Ländern Verantwortung für die Umsetzung. Allerdings werden deren Fähigkeiten evaluiert und nach Bedarf werden Schulungen durchgeführt. Zudem werden die potenziellen sozialen Folgen, insbesondere wenn sie nicht direkt mit dem Landerwerb zusammenhängen, stärker berücksichtigt. Bei der Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen sollen die Verantwortlichkeiten klarer herausgearbeitet werden, und zwar durch bestimmte Zeitvorgaben für den Projektverlauf anstelle des derzeit dreijährlichen vorzulegenden Zwischenberichts.

› Arbeitskräfte und Arbeitsbedingungen

Bislang musste der Auftragnehmer, der für ein von der Bank finanziertes Projekt zuständig war, die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleisten. Die Massnahmen hierzu wurden jedoch nie spezifiziert. Nach den neuen Standards müssen die Schutzmassnahmen auf die Beschäftigten der Subunternehmer und Zulieferer (etwa Bergbaubetriebe, die Baustoffe liefern) ausgeweitet werden. Zudem werden darin andere Aspekte der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen geregelt.

› Ressourceneffizienz und Verhütung und Bekämpfung von Verschmutzung

Fortschritte sind in Anbetracht der neuen Auflagen zur Optimierung des Energie-, Wasser- und Materialverbrauchs sowie der Förderung der internationalen Standards in diesem Bereich zu erwarten.

› Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung

Der Geltungsbereich dieser Standards wurde ausgeweitet, etwa die Beziehungen zwischen den Arbeitnehmern und der Gemeinschaft. Weitere Elemente kamen zu diesem Kapitel hinzu, dazu gehören z.B. die allfälligen Folgen des Verlusts

eines Ökosystems, das die Bevölkerung versorgt, die Entwaldung oder die Auswirkungen auf ein Gewässer, das flussabwärts eines Staudammes liegt.

Bei dem hier betrachteten Beispiel des Bisri-Staudamms sind die Herausforderungen hinsichtlich des Landerwerbs und der Umsiedlung der Bevölkerung oder für die biologische Vielfalt (die nunmehr besser geschützt würde) nicht sehr gross. Wie die vergleichende Untersuchung erkennen lässt, würde sich gegenüber der derzeitigen Situation nur wenig ändern. Dies gilt auch für das Kulturerbe, wobei einige Verbesserungen festzustellen sind, darunter die Berücksichtigung des immateriellen Kulturerbes (Traditionen, Bräuche, soziale Gepflogenheiten usw.).

Hinsichtlich des Engagements der verschiedenen Interessensgruppen und der Veröffentlichung von Informationen sind hingegen beträchtliche Unterschiede zwischen den aktuellen Schutzmassnahmen und den neuen Standards festzustellen. Sie betreffen alle von der Weltbank finanzierten Projekte. Die Projektvorbereitung und -durchführung, das Beschwerdeverfahren oder die Verpflichtungen und organisatorischen Fähigkeiten sind Belege für die Bereitschaft zu grösserer Transparenz und stärkerer Einbindung der Gemeinschaft, welche mit den Standards bekundet werden.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit: Michel Bühler

Layout: Visuelle Kommunikation, EDA

Übersetzung aus dem Französischen: EDA

Nicole Ruder, Leiterin Abteilung Globale Institutionen, DEZA, nicole.ruder@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier, Leiter des Ressorts «Multilaterale Zusammenarbeit», SECO, daniel.birchmeier@seco.admin.ch