

BAND 13

Eine Frage der Prinzipien

Ein normativer Rahmen für einen globalen Pakt
zur öffentlichen Klimafinanzierung

Von **Liane Schalatek**



EINE FRAGE DER PRINZIPIEN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR ÖKOLOGIE
BAND 13**

Eine Frage der Prinzipien

Ein normativer Rahmen für einen globalen Pakt
zur öffentlichen Klimafinanzierung

Von Liane Schalatek

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Über die Autorin

Liane Schalatek ist stellvertretende Leiterin des Washingtoner Büros der Heinrich-Böll-Stiftung. Sie arbeitet seit mehr als 10 Jahren zu Fragen globaler Strukturpolitik, vor allem im Bereich des internationalen Handels und der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik, sowie zu Fragen der Geschlechtergleichheit und der Frauenförderung. Ihr besonderes Interesse gilt der Diskussion um die Notwendigkeit genderbewusster Makroökonomie. Ihr gegenwärtiger Arbeitsschwerpunkt ist die internationale Klimafinanzierung. Liane Schalatek hat Abschlüsse in Politik- und Wirtschaftswissenschaft der Universität Nürnberg-Erlangen sowie einen MA der George Washington University in Washington, D.C., in Internationale Beziehungen.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Eine Frage der Prinzipien

Ein normativer Rahmen für einen globalen Pakt zur öffentlichen Klimafinanzierung

Von Liane Schalatek

Band 13 der Schriftenreihe Ökologie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2011

Übersetzung aus dem Englischen: Sandra H. Lustig

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Titelphoto (nachhaltige Fortwirtschaft in Bolivien): Sabine Vielmo

Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-051-6

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Danksagungen	6
Vorwort	7
Zusammenfassung	9
1 Einleitung	15
2 Die (öffentliche) Klimafinanzierung nach Cancun – ein Überblick über den Status Quo	17
3 Ein normativer Rahmen für die öffentliche Klimafinanzierung: Prinzipien und Kriterien	32
3.1 Internationales Umweltrecht und seine Relevanz für die öffentliche Klimafinanzierung	33
3.2 Die Menschenrechte und ihre Relevanz für den Klimawandel und die öffentliche Klimafinanzierung	36
3.2.1 Das Recht auf ausreichende Ernährung	42
3.2.2 Das Recht auf Wasser und Abwasserentsorgung	44
3.2.3 Die Rechte indigener Völker	46
3.2.4 Gendergleichheit und Frauenrechte	48
3.3 Keinen Schaden anrichten – die Bedeutung der Politikkohärenz in der öffentlichen Klimafinanzierung	51
3.4 Die Bedeutung demokratischer Kernprinzipien und prozeduraler Rechte – Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Klimafinanzierung	59
3.4.1 Die Mobilisierung öffentlicher Klimafinanzierung	60
3.4.2 Verwaltung und Governance öffentlicher Klimagelder	63
3.4.3 Auszahlung öffentlicher Klimafinanzierung	66
3.5 Prinzipien für die Mobilisierung der öffentlichen Klimafinanzierung	69
3.5.1 Das Verursacherprinzip	70
3.5.2 Jeweilige Fähigkeit	72
3.5.3 Neu und zusätzlich	74
3.5.4 Angemessenheit und Vorsorge	79
3.5.5 Vorhersehbarkeit	81
3.6 Prinzipien für die Verwaltung und Governance der öffentlichen Klimagelder	83
3.6.1 Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention	83
3.6.2 Gerechte Vertretung	85
3.6.3 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung	87
3.7 Prinzipien für die Auszahlung und Bereitstellung der Klimafinanzierung	90
3.7.1 Subsidiarität, Dezentralisierung und nationale/lokale Verantwortung	91
3.7.2 Vorsorge und Rechtzeitigkeit	92
3.7.3 Angemessenheit	94
3.7.4 Fokus auf direkten Zugang und Gefährdung	96
3.7.5 Gerechtigkeit	99
4 Der normative Rahmen in der Praxis	107
5 Wie kann die universelle Anwendung und Akzeptanz von Prinzipien und Richtlinien in der öffentlichen Klimafinanzierung gesichert werden? Einige Empfehlungen	111
Literatur	114
Abkürzungsverzeichnis	123
Anhang	127

DANKSAGUNGEN

Dieses Papier entstand aus dem Wunsch innerhalb der Heinrich-Böll-Stiftung und einiger Partnerorganisationen, angesichts des schnellen Tempos der Entwicklungen in Sachen globaler Klimafinanzierung nicht nur deren notwendige Menge zu schätzen, sondern auch die Qualität der Klimafinanzierung zu erörtern. Wir hatten den Eindruck, dass jeder, der sich für dieses wichtige Thema interessiert, von einer Orientierungshilfe in Form eines normativen Rahmens profitieren würde. Dieser Rahmen könnte als Maßstab für die Bewertung politischer Entscheidungen zur Klimafinanzierung und der existierenden Finanzierungsinstrumente dienen. Ich möchte mich daher bei Barbara Unmüßig und den Kolleginnen und Kollegen der Heinrich-Böll-Stiftung bedanken. Sie ermutigten mich, eine solche Analyse der notwendigen Prinzipien, Kriterien und Leitlinien für einen gerechten, effektiven und effizienten globalen Klimafinanzpakt vorzunehmen.

Ich bin vielen Kolleginnen und Kollegen der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin für ihre Unterstützung bei der Zusammenstellung und Veröffentlichung dieses Berichts dankbar, ganz besonders Lili Fuhr und Björn Ecklundt. Mehrere Kolleginnen und Kollegen der Heinrich-Böll-Stiftung und anderer Organisationen haben sich die Zeit genommen, frühere Versionen dieses Papiers zu lesen; sie haben mir großzügigerweise ihre Expertise und ihren Rat gegeben, um die Argumente in diesem Papier zu stärken und seinen Fokus zu schärfen. Ich möchte daher neben den Genannten auch Nancy Alexander, Sven Harmeling, Kristen Hite, Kirsten Maas-Albert, Anne Perrault, Marcos Orellana und Tilman Santarius für ihre Unterstützung danken.

Alle geäußerten Ansichten sowie ggf. Fehler oder Auslassungen im nun vorliegenden Text bleiben in meiner alleinigen Verantwortung als Verfasserin. Anmerkungen und Gedanken zu diesem Papier sind sehr willkommen. Senden Sie sie bitte direkt an: liane@boell.org.

VORWORT

Die Lösung der Klimakrise ist eine wahrlich globale Herausforderung, die ein Teil der Welt ohne den anderen nicht meistern kann. Eine globale Vereinbarung zur Rettung des Klimas als gemeinsames Gut für alle Lebewesen muss eine Übereinkunft enthalten, die internationale finanzielle Unterstützung für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen im Süden sicherstellt. Heute scheint das Ziel, deutlich unter 2 Grad Celsius globaler Erwärmung zu bleiben, kaum erreichbar. Dies würde einen fast CO₂-freien Entwicklungspfad im Norden und eine CO₂-arme Entwicklung im Süden erfordern. In diesem Kontext erfordert Klimagerechtigkeit, Emissionsreduktionsziele sowie finanzielle Beiträge aus öffentlichen Quellen fair und gerecht zu teilen.

Die UN-Klimakonferenz in Cancun hat die faire, ambitionierte und rechtlich bindende Vereinbarung, auf die viele gehofft hatten, nicht hervorgebracht, und die Welt scheint heute weiter als je zuvor davon entfernt zu sein. Dennoch: Wichtige erste Schritte nach vorn sind im Bereich der internationalen Klimafinanzierung getan worden, indem eine globale finanzielle Zusage in den breiteren Klimadiskurs eingeführt und die Schaffung eines globalen Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) auf den Weg gebracht wurde – trotz der Dominanz der globalen Finanzkrise auf der politischen Tagesordnung.

Das ist kein Zufall, denn die Lösung der Klimakrise wird zunehmend zu einer ökonomischen Herausforderung, und daher konzentrieren sich die Debatten über die Wahl des richtigen Pfads und der richtigen Mechanismen auf Fragen quantitativer Zahlen und Fakten. Obwohl dieser Fokus auf die ökonomischen Fragen des Klimawandels unvermeidbar erscheint, sind wir als politische Stiftung, deren Wurzeln in der Ökologie- und Gerechtigkeitsbewegung liegen, davon überzeugt, dass das nicht ausreicht.

Was der Klimafinanzierungsdebatte fehlt, ist ein normativer Rahmen. Obwohl auch eine massive Steigerung der privaten Finanzierung dringend erforderlich ist, ist es die Verantwortung von Staaten als Unterzeichner des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) zu gewährleisten, dass Menschenrechte, internationales Umweltrecht und demokratische Ansätze gesichert werden – und dass grundlegende Kriterien bei der Mobilisierung, der Regierungsführung und der Auszahlung öffentlicher Klimagelder Geltung erlangen. Ein solcher Rahmen stellt keine Belastung für eine schnelle Allokation und Auszahlung öffentlicher Klimagelder dar, wie manche Kritikerinnen und Kritiker behaupten. Unsere Argumentation lautet im Gegenteil: Es muss sichergestellt werden, dass die knappen öffentlichen Gelder,

die für Klimamaßnahmen zur Verfügung stehen, in einer effektiven, effizienten und gerechten Weise ausgezahlt werden.

Wenn wir den Status quo der internationalen öffentlichen Klimafinanzierung betrachten, sehen wir ein recht düsteres Bild. Obwohl wichtige Zusagen vorliegen – darunter 30 Mrd. Dollar Fast Start Finance sowie 100 Mrd. Dollar pro Jahr bis 2020 (die in Cancun bestätigt wurden) –, fehlt es an einer kohärenten Finanzarchitektur, schönen Regierungen ihre tatsächlichen Verpflichtungen und Zahlungen und stellen sie als größer dar, als sie wirklich sind; manche Investitionen fördern sogar die falschen Lösungen (z.B. Atomkraft, große Staudämme für Wasserkraft und andere gigantische und oft schädliche Technologien).

Die Klimafinanzierung kann besseres leisten, und es gibt bereits viele Best-Practice-Beispiele auf der ganzen Welt. Es besteht keine Notwendigkeit, für die Klimafinanzierung einen neuen normativen Rahmen zu erfinden. Von den Menschenrechten bis hin zu Umweltgesetzen – es steht eine lange Liste kodifizierter Rechte und normativer Prinzipien zur Verfügung. Das Problem ist, dass es den Programmen der Geberländer oft an Kohärenz und Implementation dieser Prinzipien mangelt. Es ist dringend notwendig, aus Fehlern der Vergangenheit seitens der Entwicklungshilfeorganisationen und anderer Akteure zu lernen und zu gewährleisten, dass solche Fehler mit neuen öffentlichen Geldern für die Klimafinanzierung nicht wiederholt oder gar verschlimmert werden. Wir halten dies für eine Frage des Prinzips und der Prinzipien und hoffen, dass dieses Papier einen Beitrag dazu leistet, der Debatte die richtige Richtung zu geben. Der hier skizzierte Rahmen spricht sowohl bilaterale als auch multilaterale Akteure im Bereich der Klimafinanzierung an und sollte auch als Referenzrahmen für den privaten Sektor dienen.

Wir danken Liane Schalatek sehr für dieses Papier. Es leistet einen Beitrag zur Schaffung eines kohärenten Rahmens für die globale Klimafinanzierung, der in den Ideen der Gleichheit, der Gerechtigkeit und der Menschenrechte verwurzelt ist. Wir sind sicher, dass es nicht nur der Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung dienen wird, sondern auch anderen internationalen Organisationen.

Im Vorfeld der UNO-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung 2012 (Rio+20) haben die Regierungen vereinbart, sich auf das Thema «Ökologisierung der Wirtschaft im Kontext der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung» zu konzentrieren. Die Klimafinanzierung ist ein wichtiger Eckpfeiler dieser Herausforderung. Die Heinrich-Böll-Stiftung ist bereit, sich mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen in der ganzen Welt in diesem Sinne zu engagieren. Dieses Papier beschreibt den normativen Rahmen für unser Engagement und wird hoffentlich andere inspirieren, uns zu folgen.

Berlin, im Januar 2011

Barbara Unmüßig
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Lili Fuhr
*Referentin für Internationale
Umweltpolitik, Heinrich-Böll-Stiftung*

ZUSAMMENFASSUNG

Der anthropogene Ursprung des globalen Klimawandels, nämlich die Emission von Treibhausgasen, sollte heute nicht länger Gegenstand von Auseinandersetzungen sein. Die negativen Folgen des Klimawandels auf Menschen können nicht mehr ignoriert werden. Am schlimmsten betroffen sind überproportional die am stärksten Marginalisierten und Entrechteten: Frauen, Kinder, indigene Völker, Arme, Ältere oder Behinderte. Sie sind außerdem immer noch weitgehend aus der Beteiligung und der Entscheidungsfindung in den globalen Governance-Regimen und internationalen Institutionen ausgeschlossen, etwa dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) oder den multilateralen Entwicklungsbanken, die ihr zukünftiges Überleben und ihre Existenzgrundlagen in einer sich rapide erwärmenden Welt bestimmen. Dies ist besonders für die globale Klimafinanzierung der Fall. Während in den letzten wenigen Jahren neue Finanzierungsstrukturen und -mechanismen für Klimaanpassung und Klimaschutz etabliert wurden, ist eine umfassende globale Klimafinanzarchitektur, die finanzielle Ressourcen gerecht, effektiv und effizient sammelt, zuweist und auszahlt, noch immer nicht Wirklichkeit geworden.

Dieses Papier beginnt mit einer Betrachtung des Status quo der öffentlichen Klimafinanzierung nach der UN-Konferenz in Cancun 2010 und schlägt danach vor, bestehende Prinzipien und Instrumente des internationalen Umweltrechts und der Menschenrechte als Richtschnur und Kompass für die Klimapolitik zu verwenden. Die entsprechende Politik soll ihr Fundament in den Gedanken von Fairness und Gerechtigkeit haben. Dies gilt besonders für die Bewertung der Finanzarchitektur, die erforderlich ist, um nachhaltige und effiziente Klimainterventionen zu finanzieren. Die Anwendung grundlegender demokratischer Werte wie Transparenz und Rechenschaftspflicht und Partizipation werden als Querschnittsthemen für die Klimafinanzierung erörtert. Klimafinanzierung kann nur dann effektiv, effizient und gerecht sein, wenn die Politik kohärent ist – sowohl hinsichtlich der Institutionen, die die Geldflüsse kanalisieren, als auch bezüglich der Verwendung der Gelder für konkrete Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen. Schließlich werden diejenigen Regeln, Normen und Prinzipien detaillierter behandelt, die die Mobilisierung, Verwaltung und Governance sowie die Allokation und Auszahlung von Klimaschutzgeldern innerhalb eines Rahmens der Klimagerechtigkeit betreffen. Eine Reihe sogenannter Compliance-Checks soll helfen, Vorschläge für Umsetzungsschritte zu formulieren. Es folgt eine Analyse der aktuellen zweckgebundenen Klimafinanzierungsinitiativen, um

zu sehen, wie gut sie funktionieren. Am Ende stehen Empfehlungen für weitere Schritte.

Elemente eines normativen Rahmens für die öffentliche Klimafinanzierung

Entscheidungen über Klimafinanzierung werden nicht in einem normativen Vakuum getroffen. Es gibt eine beeindruckende Zahl Konventionen, bindender Übereinkommen, Vorschriften und Prinzipien, die einen normativen Rahmen kodifizieren. Dies betrifft sowohl das internationale Umweltrecht als auch die universellen und unveräußerlichen Menschenrechte, durch die alle bi- und multilateralen Akteure im globalen öffentlichen Klimafinanzgeschehen üblicherweise bereits gebunden sind. Einzelne Länder sind Unterzeichnerstaaten bei der Mehrheit dieser Rechtsinstrumente und daher in ihrer eigenen bilateralen Finanzierungspraxis gebunden. Multilaterale Organisationen, die als Kanäle für die Klimafinanzierung fungieren, sind ebenfalls von diesen Regeln nicht ausgenommen, da sie für ihre Mitglieder, die entsprechenden souveränen Staaten, gelten. Allerdings verfolgen die entwickelten Länder gegenwärtig eine Klimapolitik, als wären die umfassenden rechtlichen Rahmen, die sich auf Umweltschutz und Menschenrechte, auf Gerechtigkeit und Fairness sowie die Kernprinzipien demokratischer Staaten beziehen, nicht anzuwenden. Aber sie sind sehr wohl anzuwenden! Öffentliche Klimafinanzierung ist keine prinzipienfreie Zone der internationalen und nationalen Klimapolitik. Sie als solche zu behandeln führt zu einer politischen Inkohärenz, die viele der aktuellen politischen Maßnahmen für eine klimabewusste Entwicklung belasten.

Internationale Menschenrechtsverpflichtungen und die Notwendigkeit kohärenter Politik

Es sind menschliche Entscheidungen, die sowohl das Tempo des Klimawandels als auch die politischen Reaktionen darauf beeinflussen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz stellt den Menschen in den Mittelpunkt und erinnert uns daran, dass der Klimawandel mit menschlichem Leid und Elend zu tun hat und nicht ein abstraktes wissenschaftlich-technologisches Phänomen ist. Fast alle Staaten der Welt sind sowohl der Klimarahmenkonvention als auch den Menschenrechtsübereinkommen der UNO formal beigetreten und sollten daher ihre rechtlichen Verpflichtungen auf kohärente Art und Weise in die Tat umsetzen. «Keinen Schaden anrichten» – das sollte der Standard sein, an dem alle Klimafinanzierungsentscheidungen gemessen werden, und das bedeutet: Es muss gewährleistet sein, dass eine Klimaintervention die Probleme nicht verschärft, auch nicht unabsichtlich. Manche Klimainvestitionen haben bestenfalls einen zweifelhaften Nutzen für das Klima. Sie schaden den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und verletzen Menschenrechte am Ort ihrer Realisierung in den

Entwicklungsländern. Die öffentliche Klimafinanzierung sollte solche Investitionen meiden.

Prinzipien für die Mobilisierung der öffentlichen Klimafinanzierung

Eine Reihe wichtiger Prinzipien (siehe unten), die unter dem internationalen Umweltrecht ausgearbeitet wurden, sollen Grundlage der öffentlichen Klimafinanzierung gemäß den Gedanken von Klimagerechtigkeit und Menschenrechten sein. Von fundamentaler Bedeutung ist die Festlegung in der Klimarahmenkonvention, dass die Vertragsparteien Klimamaßnahmen, auch finanzieller Art, «auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten» (Klimarahmenkonvention, Art. 3) durchführen müssen. Der Bali-Aktionsplan 2008 sieht vor, dass Finanzmittel angemessen, vorhersehbar und nachhaltig sein müssen und dass neue und zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen sind (Bali-Aktionsplan, Art. 1(e)(i)).

Transparent und nachvollziehbar – Die Überwachung, Berichterstattung, Verifizierung (MRV – «monitoring, reporting, verification») der Klimafinanzierung, nämlich die Messung der Mengen der von entwickelten Ländern an Entwicklungsländer transferierten öffentlichen Mittel, die Berichterstattung über diese Flüsse und die Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der berichteten Daten ist entscheidend, um Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei der Mobilisierung von Geldern sicherzustellen. Ein gemeinsames Format für Berichte über öffentliche Klimafinanzflüsse ist unbedingt erforderlich. Die Klimafinanzierung sollte dabei von bestehenden Entwicklungshilfeverpflichtungen klar getrennt werden.

Verursacherprinzip – Dieses Prinzip (Rio-Grundsatz 16) setzt das Niveau der Treibhausgasemissionen mit dem Betrag, den das jeweilige Land für Klimamaßnahmen zahlen muss, in Beziehung. Es ist allerdings unklar, ob und wie historische, kumulative Emissionen einbezogen werden sollen (vor allem wegen der Frage nach einem angemessenen Basisjahr). Die Anwendung des Verursacherprinzips bestimmt zum einen das Volumen der Klimafinanzierung und zum anderen eine rechtliche Verpflichtung zur Finanzierung von Kompensationsmaßnahmen. Dies unterscheidet die Klima- deutlich von der Entwicklungshilfefinanzierung.

Angemessene Leistungen – Der Beitrag eines jeden Landes zur Klimafinanzierung sollte in Form verbindlicher, angemessener Zahlungen erfolgen. Er sollte sich auf ein breiter definiertes Maß des Volksvermögens sowie auf den Stand der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beziehen. Die Zahlungsverpflichtung eines Landes sollte mit einem Mindestentwicklungsstandard für jede/n seiner Bürgerinnen und Bürger in Beziehung stehen und das Recht eines Landes und eines Individuums auf Entwicklung berücksichtigen.

Neu und zusätzlich – Der Klimawandel bürdet der Entwicklung neue Herausforderungen auf, die sich klar von den bereits existierenden Hürden

unterscheiden. Klimafinanzierung sollte daher zusätzlich zu den Entwicklungshilfeverpflichtungen und anderen bereits bestehenden Geldflüssen von den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer erfolgen, um die Umlenkung von Entwicklungshilfegeldern in Klimamaßnahmen zu vermeiden. Das Ziel der Entwicklungshilfe sind zu verausgabende Mittel in Höhe von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE), was aber von den meisten entwickelten Ländern nicht erreicht wird.

Angemessen und vorsorgend – Das Finanzvolumen muss groß genug sein, um «Vorsorgemaßnahmen [zu] treffen, um den Ursachen der Klimaveränderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderungen abzuschwächen» (Klimarahmenkonvention, Art. 3.3). Die meisten aktuellen Schätzungen der global erforderlichen Mittel verwenden einen Top-down-Ansatz, indem sie ihre Kostenberechnungen mit einem Temperaturanstiegszenario von 2° Celsius verknüpfen. Besser wäre allerdings ein Bottom-up-Ansatz, bei dem Mittelschätzungen aus den Klima-Aktionsplänen der Länder selbst abgeleitet und aggregiert werden.

Berechenbar – Gegenwärtig sind Finanzflüsse von der unzuverlässigen und unberechenbaren Natur freiwilliger Beiträge geprägt. Ein stetiger Fluss von Klimageldern ist mittel- und langfristig in mehrjährigen Finanzzyklen (die idealerweise von mindestens fünf bis zehn Jahren Dauer sind) erforderlich, um eine ausreichende Investitionsprogrammplanung in Entwicklungsländern möglich zu machen, bestehende Bemühungen zu verstärken oder beizubehalten.

Prinzipien für die Verwaltung der öffentlichen Klimafinanzierung

Im Falle der Verwendung öffentlicher Gelder für Klimazwecke sind nationale Regierungen und globale Finanzierungsinstitutionen, die von den entwickelten Ländern Mittel erhalten, verpflichtet, öffentliche Gelder in einer Art und Weise zu verwalten, die sowohl transparent als auch nachvollziehbar ist. Ferner bedeutet Nachvollziehbarkeit bzw. Rechenschaftspflicht, dass eine Beteiligung und Vertretung von Stakeholdern bei der Verwaltung von Klimageldern gemäß dem Grundsatz der Gleichheit sichergestellt werden muss.

Transparent und nachvollziehbar – Eine transparente Verwaltung öffentlicher Klimagelder erfordert öffentlich zugängliche, exakte und rechtzeitige Information über die Finanzierungsstruktur einer Maßnahme, über die Finanzdaten, das Vorstandsgremium, seine Entscheidungsfindungsprozesse sowie über die tatsächlich getroffenen Finanzierungsentscheidungen. Das Prinzip der Rechenschaftspflicht erfordert die Existenz von Rechtsmittelverfahren sowie gestärkte parlamentarische Kontrolle.

Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention – Da die Frage der Klimafinanzierung nicht von der Verwirklichung globaler Klimaschutzverpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll und dem Handlungsauftrag

der Klimarahmenkonvention zu trennen ist, sollte die globale Kontrolle der für globale Klimamaßnahmen erforderlichen Finanzierung der Führung der Klimarahmenkonvention anvertraut werden. Die Prinzipien der Gleichheit und der Umweltintegrität erfordern ebenfalls solch einen breiten Auftrag der Klimarahmenkonvention, da jede Vertragspartei gemäß der COP gleiches Wahlrecht besitzt, gleichgültig, ob sie Beiträge zur öffentlichen Klimafinanzierung zahlt oder durch sie begünstigt wird.

Gerecht vertreten – In klarer Abkehr von den existierenden Mechanismen zur Bereitstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe und dem bestehenden ungleichen Machtverhältnis zwischen Geber- und Empfängerländern (das den Geberländern eine stärkere Stimme bei den Finanzierungsentscheidungen gibt) muss die Governance von Klimageldern auf einer gerechten Vertretung basieren. Dies geht über eine Konzentration auf Nationalstaaten hinaus und erfordert die Einbeziehung einer breiten Gruppe von Stakeholdern in die Fondsmanagement- und Entscheidungsfindungsstrukturen.

Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung – Obwohl dies die Verpflichtung der Vertragsparteien unter der Aarhus-Konvention verletzt, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei den meisten öffentlichen Klimafinanzinstrumenten noch unzureichend und ist meist auf Konsultationsprozesse, die häufig nur der Form halber durchgeführt werden und keinen Einfluss auf die tatsächliche Praxis der Finanzierungsentscheidungen haben, beschränkt. Eine systematische, umfassende und gezielte Einbeziehung relevanter Stakeholder-Gruppen, also «von unten nach oben», ist erforderlich.

Für die Auszahlung und Bereitstellung der Klimafinanzierung relevante Prinzipien

Der aktuelle Diskurs über die globale Klimafinanzierung ist vorrangig mit dem langsamen Fortschritt bei der Mobilisierung der Klimafinanzierung und der Frage ihrer globalen Governance beschäftigt. Den Prinzipien, die die Auszahlung der Klimafinanzien leiten sollen, ist weniger Aufmerksamkeit geschenkt worden. Sie sind allerdings entscheidend, da sie die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Gelder bestimmen.

Transparent und nachvollziehbar – Schutzmaßnahmen sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die ausgezahlte Klimafinanzierung diejenigen erreicht, die sie am dringendsten benötigen. Dies trifft sowohl auf ganze Länder als auch auf die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Empfängerlandes zu. Zusätzlich zur Anwendung und Durchsetzung bestehender sozialer und ökologischer Leitlinien bezüglich öffentlicher Klimafinanzierung, die durch multilaterale Entwicklungsbanken geleitet wird, werden die Empfänger, d.h. die Entwicklungsländer, im Inland ebenfalls robuste Überwachungs-, Berichts- und Evaluationsstandards, die auf soliden Verwaltungsvorschriften beruhen, anwenden müssen.

Subsidiarität und nationales/lokales Verantwortungsbewusstsein – Um zu gewährleisten, dass die Auszahlung von Geldern den tatsächlichen Erfordernissen in den Entwicklungsländern entspricht, sollten einem Land oder einer Gemeinschaft keine Finanzierungsprioritäten von außen auferlegt werden. Stattdessen sollten Finanzierungsentscheidungen – in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Subsidiarität, wie in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der Rio-Erklärung (Prinzip 10) zum Ausdruck gebracht – auf der niedrigstmöglichen und angemessenen Ebene getroffen werden.

Vorsorgend und rechtzeitig – Das Fehlen völliger wissenschaftlicher Gewissheit bezüglich erforderlicher Anpassungs- und Schutzmaßnahmen sollte nicht als Grund dafür eingesetzt werden, jetzt Finanzierung für mögliche Klimamaßnahmen zu vertagen oder hinauszuzögern (Rio-Grundsatz 15). In Ermangelung obligatorischer Beiträge der Industrieländer zur Finanzierung von Klimamaßnahmen sind Leistungsindikatoren notwendig, um zu gewährleisten, dass die gegenwärtig hauptsächlich freiwilligen Klimafinanzierungszusagen in zügige Bereitstellungen umgewandelt werden.

Angemessen – Klimafinanzierung sollte dem Empfängerland keine zusätzliche Entwicklungslast aufbürden. Je nachdem, welche Finanzmodalität verwendet wird, um Klimagelder an Entwicklungsländer auszuzahlen – zum Beispiel Zuschüsse oder Darlehen – könnten Empfängerländer (von denen viele noch immer hoch verschuldet sind) in eine Situation gebracht werden, in der Klimamaßnahmen auf Kosten der nationalen Entwicklungsprioritäten oder der Erfüllung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen umgesetzt würden.

Direkt zugänglich für die am stärksten Gefährdeten – Der Zugang zur Klimafinanzierung und ihre Vorteile sollten gerecht verteilt werden und dadurch den unterschiedlichen Bedarfen und Fähigkeiten der Länder und Regionen im Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels entsprechen sowie den sozialen und ökonomischen Realitäten der Empfängerländer und der Menschen, die in diesen Ländern leben.

Gendergerecht – Hauptsächlich wegen ihrer Genderrollen und ihrer jeweiligen Rechte (bzw. ihres Mangels an Rechten) sind Frauen und Männer durch den Klimawandel unterschiedlich gefährdet und in der Lage, Emissionen zu reduzieren, sich dem Klimawandel anzupassen und mit seinen Auswirkungen zurechtzukommen. Diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden, indem gendersensible Klimafinanzmechanismen und gendergerechte Auszahlungsrichtlinien und -kriterien geschaffen werden.

1 Einleitung

Der anthropogene Ursprung des globalen Klimawandels, nämlich die Emission von Treibhausgasen wie zum Beispiel Methan oder CO₂, sollte heute nicht länger Gegenstand von Auseinandersetzungen sein. Er wird in einer Reihe detaillierter Sachstandsberichte der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) beschrieben; dort ist der weltweite Stand der Wissenschaft zur Klimaerwärmung nachvollziehbar zusammengefasst (IPCC 2007a, 2007b, 2007c, 2008).¹ Auch die negativen Folgen des Klimawandels auf Menschen können nicht mehr ignoriert werden. Solche Auswirkungen – etwa Überschwemmungen, Trockenheiten, Ernteaufschläge, schmelzende Gletscher, Ausbreitung von Krankheiten, verringerte Artenvielfalt etc. – sind gemäß einer Schätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für mindestens 150.000 zusätzliche Todesfälle pro Jahr verantwortlich, und die Zahl der Opfer des Klimawandels wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach noch erhöhen (WHO 2009). Umfangreiche wissenschaftliche wie empirische Belege zeigen seine unterschiedlichen Wirkungen auf verschiedene Personengruppen je nach Einkommen, Geschlecht, Klasse, Rasse, Alter, Bildungsstand oder geographischem Aufenthaltsort (IPCC 2007a).² Leider sind die am schlimmsten Betroffenen überproportional unter den am stärksten Marginalisierten und Entrechteten – das sind vor allem Frauen, Kinder, indigene Bevölkerungsgruppen, Arme, Alte oder Behinderte – in den am wenigsten entwickelten und am stärksten verarmten Ländern und Regionen der Welt zu finden, aber auch in industrialisierten Ländern, wenn dort auch nicht so zahlreich.³ Sie alle verfügen kaum über die notwendigen Ressourcen, um mit den negativen Auswirkungen des Klimawandels umgehen zu können. Gleichzeitig sind diese Menschen größtenteils von der Entscheidungsfindung der globalen Governance-Regime und der internationalen Institutionen, etwa dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) oder den multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs), ausgeschlossen.

- 1 Die grundlegende Bedeutung des IPCC-Berichts für das allgemeine Wissen über den menschlichen Beitrag zum Klimawandel sowie seiner Auswirkungen auf die Menschheit wurde 2007 mit dem Friedensnobelpreis international gewürdigt.
- 2 Besonders Kapitel 17 und 19.
- 3 Beispiele: Der Hurrikan Katrina hatte 2005 auf afroamerikanische Frauen als ärmstes Bevölkerungssegment in New Orleans die gravierendsten Auswirkungen, und etwa 70 Prozent der Todesfälle aufgrund der Hitzewelle 2003 in Westeuropa waren ältere Frauen (WEDO 2007).

Ihre Bedürfnisse und Interessen werden von ihren nationalen Regierungen meist nicht ausreichend vertreten. Dies ist besonders in Angelegenheiten der öffentlichen Klimafinanzierung der Fall. In den letzten Jahren wurden neue Finanzierungsstrukturen und -mechanismen für Klimaschutz und Klimaanpassung etabliert, aber eine umfassende globale Klimafinanzarchitektur, die finanzielle Ressourcen gerecht, effektiv und effizient sammelt, zuweist und auszahlt, ist noch immer nicht Realität geworden.

Dieses Papier beginnt mit einer Betrachtung des Status Quo der öffentlichen Klimafinanzierung⁴ nach Cancun. Es folgt darauf der Vorschlag, die bestehenden Prinzipien und Instrumente des internationalen Umweltrechts und der Menschenrechte zum fundamentalen konzeptuellen Leitprinzip und Kompass zu nehmen. Die Politik sollte zur Basis ihres Handels die Ideen von Fairness und Gerechtigkeit erheben, besonders bei der Bewertung der Finanzarchitektur, die erforderlich ist, um nachhaltige und effiziente Klimainterventionen auf globaler Basis zu ermöglichen. Die Anwendung grundlegender Prinzipien wie Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation bei der Entscheidungsfindung werden als Querschnittsthemen für die Klimafinanzierung erörtert. Klimafinanzierung kann nur dann effektiv, effizient und gerecht sein, wenn die Politik kohärent ist – sowohl hinsichtlich der Institutionen, die die Geldflüsse kanalisieren, als auch bezüglich der Verwendung der Gelder für konkrete Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen. Schließlich werden diejenigen Regeln, Normen und Prinzipien detailliert behandelt, die die Mobilisierung, Verwaltung und Governance sowie die Allokation und Auszahlung von Klimaschutzgeldern innerhalb eines Rahmens der Klimagerechtigkeit betreffen. Es gibt darüber hinaus eine Reihe sogenannter Compliance-Checks, um Vorschläge für entsprechende Umsetzungsschritte zu machen. Man sollte sich vor Augen halten, dass die Prinzipien, Regeln und Normen für die öffentliche Klimafinanzierung voneinander abhängig sind und sich gegenseitig verstärken und unterstützen. Für ein faires, gerechtes, effektives und effizientes globales Klimafinanzregime ist ihre vollständige Umsetzung erwünscht und erforderlich. Allerdings würde schon eine selektive oder teilweise Anwendung einiger dieser Prinzipien eine deutliche Verbesserung hin zu einem besseren Klimafinanzregime bedeuten. Auch wenn, wie anzunehmen ist, die volle Umsetzung aller Komponenten in naher Zukunft nicht gelingen wird, hat die Liste konkreter Maßnahmen, die in dieser Analyse vorgeschlagen werden, Relevanz und Nutzen als normative Messlatte, an der die tatsächlichen Politikentscheidungen aller bi- und multilateralen Akteure in der globalen öffentlichen Klimafinanzierung gemessen werden sollten.

4 Öffentliche Klimafinanzierung besteht aus Geldern von Regierungen bzw. Behörden und Institutionen, die in ihrem Auftrag handeln. Dazu gehören Gelder aus nationalen Budgets und innovativen internationalen Finanzquellen, etwa Auktionen von Emissionsrechten sowie Steuern oder Gebühren, die Gelder für öffentliche Zwecke generieren sollen.

2 Die (öffentliche) Klimafinanzierung nach Cancun – ein Überblick über den Status Quo

Unter den politischen Führungspersonlichkeiten besteht weltweit Einigkeit darüber, dass große Beträge aus öffentlichen und privaten Finanzquellen nötig sind, um die Klimaerwärmung auf nicht mehr als 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, weitere irreversible Schäden durch den Klimawandel zu verhindern und eine gewisse Widerstandsfähigkeit gegen die Folgen des Klimawandels aufzubauen. Allerdings gibt es keine Einigkeit über die Frage, wieviel Geld erforderlich sein wird. Für den zunehmend unwahrscheinlichen 2-Grad-Entwicklungspfad gibt es eine Reihe verschiedener Kostenschätzungen (siehe Tabelle 1)⁵ in einer Bandbreite von insgesamt etwa 80 bis 125 Mrd. Dollar pro Jahr (Project Catalyst 2009)⁶ bis hin zu höheren Schätzungen von bis zu 200 Mrd. Dollar pro Jahr allein für öffentliche Gelder (Oxfam 2010). Die G77 und China fordern einen jährlichen Finanztransfer von den entwickelten in die Entwicklungsländer in Höhe von mindestens 1,5 Prozent des BIP der sogenannten Annex-I-Länder bis 2020. Obwohl die Zahlen hoch sind (zum Vergleich: Im Jahre 2009 erreichte die offizielle Entwicklungshilfe von Mitgliedsländern des OECD Development Assistance Committee 119,6 Mrd. Dollar, für 2010 sind insgesamt 126 Mrd. Dollar projiziert),⁷ sind die Beträge doch noch handhabbar. Wenn das Thema bzw. die Entscheidungen aufgeschoben werden, könnten sie allerdings leicht die Kapazitäten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in wenigen Jahren

5 Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass manche dieser neuen Kostenschätzungen nicht notwendigerweise vergleichbar sind, sondern vielmehr die im internationalen Klimafinanzdiskurs diskutierten Mengen veranschaulichen sollen, denn diese Schätzungen beruhen häufig auf unterschiedlichem Verständnis der Kosten (z.B. konzentrieren sich manche auf inkrementelle Kosten, während andere inkrementelle Investitionskosten verwenden), und manche betrachten globale Finanzbedarfe, während andere nur die Bedarfe der Entwicklungsländer im Blick haben.

6 Siehe: <http://www.projectcatalyst.info/images/2.%20Climate%20Finance/Publications/2.%20Briefing%20papers%20on%20climate%20finance/20091203%20Finance%20Needs%20Briefing.pdf>

7 Siehe http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_44981579_1_1_1_1,00.html; letzter Zugriff: 18. Juli 2010; für Schätzungen für 2010, siehe http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.

überwältigen, wie der Stern-Report bereits 2006 warnte.⁸ Die schnelle und effektive Reaktion der G20-Regierungen auf die globale Finanzkrise 2009, als sie in wenigen Wochen insgesamt 1,1 Billionen Dollar aufbrachten, um den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die multilateralen Entwicklungsbanken zu stützen und einen Zusammenbruch des globalen Finanzsystems⁹ zu verhindern, haben gezeigt, wie stark das Fundraising-Potenzial für ein als solches wahrgenommenes globales Gemeingut – in diesem Fall die globale finanzielle Stabilität – ist, wenn der Antrieb dafür eine Kombination aus politischem Willen, wahrgenommener Dringlichkeit und aufgeklärtem Eigeninteresse ist. Im Hinblick auf die notwendigen Finanztransfers von den entwickelten in die Entwicklungsländer stehen diese Faktoren gegenwärtig leider nicht in einer solchen Konstellation zur Verfügung, um ein anderes globales Gemeingut zu schützen: die Atmosphäre.

Die Vereinbarung über eine Klimafinanzierung entsprechend der Übereinkunft von Kopenhagen, die im Dezember 2010 in den Cancun-Vereinbarungen als Entscheidung der Klimarahmenkonvention bestätigt wurde¹⁰, enthält eine Verpflichtung für eine neue und zusätzliche Finanzierung aus einem Mix von öffentlichen, privaten und innovativen Quellen in Höhe von 30 Mrd. Dollar als Fast Start Finance bis 2012, die bis 2020 auf 100 Mrd. Dollar pro Jahr gesteigert werden soll.¹¹ Sie spiegelt nicht die realistischen kurz- und langfristigen globalen Finanzbedarfe für Klimaanpassungs- und -schutzmaßnahmen wider, sondern vielmehr den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner für die Klimafinanzierung. Die Beträge sind weder ökonomisch noch wissenschaftlich klar begründet und stellen bestenfalls einen Bruchteil der erforderlichen Summen zur Lösung der Klimakrise dar. Auch wenn es einer der wenigen Bereiche war, in denen auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz (COP) Fortschritte erzielt wurden, genügte die Herangehensweise der Kopenhagen-Vereinbarung zur Klimafinanzierung dennoch nicht den Anforderungen (Schalatek et al. 2010). Zwar konnte die politische Übereinkunft bei der 16. Vertragsstaatenkonferenz in Cancun in eine rechtlich bindende Vereinbarung überführt werden, aber es besteht weiterhin ein Mangel an Sicherheit bezüglich der Quellen und der Erhöhung der zugesagten Klimafinanzierung: In Ermangelung einer Ausgangsbasis erscheint

8 Der Stern-Report schätzte 2006, dass die Stabilisierung der Emissionsniveaus Ausgaben in Höhe von 1 Prozent des globalen BIP bis 2050 erfordern würde – das wäre ein Wert von ca. 340 Mrd. Dollar. Alternativ wären die Kosten von Weiter-wie-bisher und eines veränderten Klimas zu tragen, die bis zu 20 Prozent des globalen BIP ausmachen würden (Stern 2006).

9 Siehe das Kommuniqué des Londoner G20-Gipfels: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/summit-communique/>; letzter Zugriff: 18. Juli 2010. Beobachter behaupten, dass die USA für die Rettung der US-amerikanischen Wirtschaft und des globalen Finanzsystems etwa 3 Billionen Dollar investierten und bis zu 11 Billionen zusagten. Siehe: <http://money.cnn.com/news/storiesupplement/economy/bailouttracker/>; letzter Zugriff: 18. Juli 2010.

10 Die Vereinbarungen von Cancun stehen unter http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php zur Verfügung; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.

11 Übereinkunft von Kopenhagen der Klimarahmenkonvention: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf; letzter Zugriff: 18. Juli 2010.

das Versprechen neuer und zusätzlicher Gelder nicht aufrichtig; es gibt immer noch keinen Zeitplan mit Zwischenzielen für das Heraufsetzen der Finanzierung zwischen 2012 und 2020; und die Empfehlungen der nach Kopenhagen geschaffenen Hochrangigen Beratergruppe der UNO zur Frage der Finanzierung des Klimawandels (UN High Level Advisory Group on Climate Change Financing), die in Cancun über die besten innovativen Finanzierungsquellen zur Erreichung des langfristigen Klimafinanzierungsziels berichtete, werden von den Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention nur zur Kenntnis genommen, aber nicht als bindend verstanden.¹² Ohne vordringliche politische Einigung in diesen Fragen droht die reale Gefahr, dass der neue Grüne Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) ein «Placebofonds» (Bird et al. 2011) wird. Der Fonds soll bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz in Durban Ende 2011 seine Arbeit aufnehmen.

Tabelle 1: Überblick über die verschiedenen Kostenschätzungen zur Klimafinanzierung

Schätzungen der Kosten des Klimawandels						
Anpassung (Mrd. US-Dollar pro Jahr)						
Quelle	2010-2012	2010-2015	2010-2020	2020	2030	Annahmen
Europäische Kommission (2009)	3-4			13-30		in Preisen von 2005 (unter Zugrundelegung eines Wechselkurses von USD 1,25 zu EUR 1), zusätzliche («inkrementelle») Nettogesamtkosten, unter der Annahme einer erfolgreichen Vereinbarung von -30 Prozent für entwickelte Länder bis 2020 verglichen mit 1990, NAMAs der Entwicklungsländer
Weltbank (2006)		9-41				Stabilisierung auf 450 ppm
Stern-Report (2006)		4-37				Stabilisierung auf 450 ppm
UNDP Human Development Report (2007)		83-105				Stabilisierung auf 450 ppm
Klimarahmenkonvention (2007)					28-67	

¹² Anfang November 2010 hat die Beratergruppe ihren Bericht vorgelegt, in dem das Erreichen des Ziels von 100 Mrd. Dollar pro Jahr in langfristiger Finanzierung eine Herausforderung, aber machbar genannt wird. Die Gruppe hält den CO₂-Markt und einen stabilen CO₂-Preis von 25 bis 30 Dollar pro Tonne für besonders wichtig. Außerdem bestätigte sie die Rolle der multilateralen Entwicklungsbanken in der Klimafinanzierung für die Bereitstellung öffentlicher Klimagelder (AGF 2010).

Weltbank: The Economics of Adaptation to Climate Change, EACC (2010)					70-100	in Preisen von 2005, durchschnittliche jährliche Kosten von 2010 bis 2050. Zusätzliche Kosten für den öffentlichen Sektor (Budgetkosten), die durch den Klimawandel anfallen, ohne die Kosten, die von Privaten getragen werden müssen
Project Catalyst (2009)			13-25			Annahme der Stabilisierung auf 450 ppm, Zugrundelegung eines Wechselkurses von USD 1,25 zu EUR 1

Klimaschutz (Mrd. US-Dollar pro Jahr)						
Quelle	2010-2012	2010-2015	2010-2020	2020	2030	Annahmen
Europäische Kommission (2009)	1.25			118		in Preisen von 2005 (unter Zugrundelegung eines Wechselkurses von USD 1,25 zu EUR 1), zusätzliche («inkrementelle») Nettogesamtkosten, unter der Annahme einer erfolgreichen Vereinbarung von -30 Prozent für entwickelte Länder bis 2020 verglichen mit 1990, NAMAs der Entwicklungsländer
McKinsey & Co (2009)			81-113			unter Zugrundelegung eines Wechselkurses von USD 1,25 zu EUR 1, inklusive technische F&E
Pacific Northwest National Lab (2008)					139	aus World Bank World Development Report (2009)
Klimarahmenkonvention (2007)					92-97	in USD von 2005
Project Catalyst (2009)			69-100			Stabilisierung auf 450 ppm, Wechselkurs USD 1,25 zu EUR 1

Quelle: <http://www.climatefundsupdate.org>.¹³

- 13 Die Kostenschätzungen geben einen Überblick über einige der bedeutenderen aktuellen Bemühungen um Kostenschätzungen, obwohl die Zahlen nicht notwendigerweise vergleichbar sind. Diese Schätzungen wurden von Jessica Brown, ODI, aus den folgenden Quellen für www.climatefundsupdate.org zusammengetragen: Europäische Kommission: *Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal*, 2009 (http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/com_2009_475.pdf); Agrawala und Funkenhauser: *World Bank: Economic aspects of adaptation to climate change*, 2009 (<http://www.economicsclimatechange.com/2008/06/economic-aspects-of-adaptation-to.html>); *Stern Review on the economics of climate change*, 2006 (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm); UNFCCC: *Investment and financial flows to address climate change*, 2008 (<http://www.unfccc.org/finance/financing/financing.htm>).

Wenn man sich die bloßen Zahlen ansieht – soweit sie der Öffentlichkeit zugänglich sind¹⁴ – scheinen die Industrieländer, etwa die der EU, mit ihrer «Fast Start Finance»-Verpflichtung 2010 auf Kurs zu sein.¹⁵ Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die meisten Gelder, die die entwickelten Länder als «neu und zusätzlich» angeben, dieses Kriterium nicht erfüllen, gleichgültig welche von mehreren beliebig verwendeten Definitionen dieses Begriffs von den Regierungen der entwickelten Länder angewendet wird.¹⁶ Daher ist die Realität der öffentlichen Finanzierung für globale Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen weiterhin unzureichend, besonders deshalb, weil mit viel öffentlichem Aufsehen verkündete Zusagen sich im weiteren Verlauf selten ohne bedeutende Verluste als tatsächliche finanzielle Einzahlungen und als ausgezahlte Projekt- oder Programm Gelder realisieren.¹⁷ Von den insgesamt 26,97 Mrd. Dollar, die die industrialisierten Länder bis Dezember 2010 für 22 Klimafonds mit Zweckbestimmung zugesagt haben, sind nur 10,88 Mrd. Dollar eingezahlt worden. Davon sind bereits 8,43 Mrd. Dollar bewilligt, aber nur 2,2 Mrd. Dollar ausgezahlt worden (siehe Abbildung 1). Der größte Teil davon ist der öffentlichen Entwicklungs-

unfccc.int/resource/docs/publications/financial_flows.pdf); Project Catalyst Brief: *Financing needs*, 2009 (<http://www.project-catalyst.info/images/2.%20Climate%20Finance/Publications/2.%20Briefing%20papers%20on%20climate%20finance/20091203%20Finance%20Needs%20Briefing.pdf>); McKinsey & Co: *Pathways to a low carbon economy*, 2009 (<https://solutions.mckinsey.com/ClimateDesk/default.aspx>); World Bank: *World development report 2010* (<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Chapter-6.pdf>).

- 14 Siehe z.B. www.faststartfinance.org, eine Regierungsinitiative, bei der Geberländer ihre Fast-Start-Zahlungen selbst angeben.
- 15 In einem Bericht für die Treffen in Cancun bestätigte die Europäische Kommission Zusagen in Höhe von 2,2 Mrd. Euro für 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15889.en10.pdf>; letzter Zugriff: 31. Januar 2011). Für einen Überblick über aktuelle Fast-Start-Finanzierung, die als neue und zusätzliche Finanzierung gewährt wird, siehe die zivilgesellschaftliche Beobachtung durch das World Resources Institute (http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-10-02.pdf) und das Climate Funds Update (<http://www.climatefundsupdate.org/fast-start-finance>), einem gemeinsamen Projekt von ODI und der Heinrich-Böll-Stiftung.
- 16 Eine von der Heinrich-Böll-Stiftung und ODI gemeinsame durchgeführte Analyse vom Juli 2010 untersucht vier mögliche Kategorisierungen für «neu und zusätzlich»: 1) Klimafinanzierung, die als Entwicklungshilfe klassifiziert wird, aber zusätzlich zu dem Ziel von 0,7 Prozent BIP (d.h., darüber hinaus) ausgegeben wird; 2) Erhöhung über die öffentliche Entwicklungshilfe, die 2009 für Klimamaßnahmen ausgegeben wurde; 3) steigende Mengen an öffentlicher Entwicklungshilfe, darunter Klimamaßnahmen als fester Prozentsatz der öffentlichen Entwicklungshilfe; und 4) Erhöhung der Klimafinanzierung, die nicht mit der öffentlichen Entwicklungshilfe verbunden ist (Brown et al. 2010).
- 17 Angesichts der aktuellen Lücke zwischen zugesagten und tatsächlich zur Verfügung gestellten Projektgeldern scheint die von Geberländern häufig aufgeworfene Frage nach der Kapazität der Empfängerländer, die Gelder aufzunehmen, eher wie eine Ablenkung, es sei denn, die Finanzierung stiege in kurzer Zeit signifikant an.

hilfe zuzuordnen.¹⁸ Entgegen dem Versprechen von Kopenhagen, die gleiche Finanzierung für Klimaschutz und -anpassung bereitzustellen, stehen deutlich weniger Gelder für den Umgang mit Gefährdungen aufgrund des Klimawandels zur Verfügung. Von den bislang durch 22 Klimafonds mit Zweckbestimmung ausgezahlten 8,43 Mrd. Dollar wurden nur 668,86 Mio. Dollar bzw. 9,7 Prozent für Anpassungsmaßnahmen aufgewendet.¹⁹

Die weltweiten Ausgaben insgesamt zum Klimaschutz etc. ergeben ein etwas besseres Bild, wenn man die klimarelevante öffentliche Entwicklungshilfe mit einrechnet, die nicht nur durch neue Klimafonds mit Zweckbestimmung ausgezahlt wird, sondern auch durch traditionelle bilaterale und regionale Entwicklungshilfefinanzinstitutionen, etwa die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Agence Française de Développement, die Europäische Investitionsbank oder die japanische International Cooperation Agency. Allein diese vier Organisationen haben für 2009 zusammengekommen Verpflichtungen über 12,89 Mrd. Dollar für Klimazwecke angegeben.²⁰ Die 19 Mitgliedsstaaten des Development Assistance Committee der OECD (OECD-Entwicklungshilfekomitee, OECD-DAC) behaupten, dass sie von 2005 bis 2007 fast 12 Mrd. Dollar als klimawandelbezogene Entwicklungshilfe ausgegeben haben (OECD-DAC 2009), obwohl nach wie vor eine Definition darüber fehlt, wie die «Klimarelevanz» von öffentlichen Entwicklungshilfeszahlungen zu bestimmen ist.²¹ Allerdings bleibt die Herausforderung der Zusätzlichkeit dieselbe für beide Gruppen Finanzierungsquellen. Und sämtliche gegenwärtigen Beiträge zur Klimafinanzierung werden zufällig gegeben, in einer erratischen und unkoordinierten Art und Weise, die nicht auf Prinzipien wie die Verantwortlichkeit für historische kumulative Emissionen oder die Fähigkeit, für die erforderlichen Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen zu zahlen, beruhen (siehe unten für eine detailliertere Analyse). Gegenwärtige Klimafinanzverpflichtungen der industrialisierten Länder als solche hinken deutlich hinter kriterienbasierten Beitragspraktiken für multilaterale Entwicklungshilfe hinterher, beispielsweise in mehrjährigen Zyklen zur Wiederauffüllung von Fonds bei der Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) bei der Weltbank.²²

18 Zahlen aus <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledged-deposited-disbursed>; letzter Zugriff: 31. Januar 2011. Diese Zahlen enthalten einige Darlehen des privaten Sektors durch die japanische Hatoyama-Initiative.

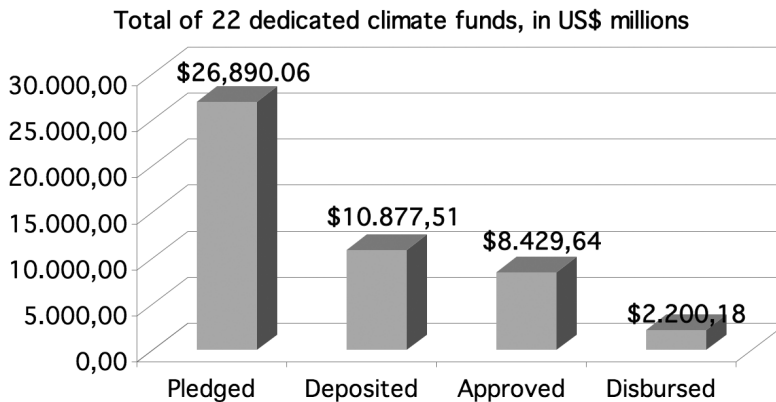
19 Siehe <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/areas-of-focus>; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.

20 Eine Studie des Stockholm Environment Institute, die die klimarelevanten Ausgaben bilateraler und regionaler Finanzinstitutionen untersuchte, schätzte, dass KfW, JICA, EIB und AFD zusammen im Jahr 2009 12,89 Mrd. Dollar ausgaben, wovon der größte Teil als Entwicklungshilfe galt (Atteridge et al. 2010, 10).

21 Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/47/43574284.pdf>.

22 IDA 16, der 16. Zyklus zur Wiederauffüllung bei der IDA, wird gegenwärtig von den großen Geberländern verhandelt. Für Informationen über Beiträge für IDA nach Geberländern, siehe <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21205385~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>.

Abbildung 1: Zugesagte, eingezahlte, bewilligte und ausgezahlte Klimagelder im Vergleich

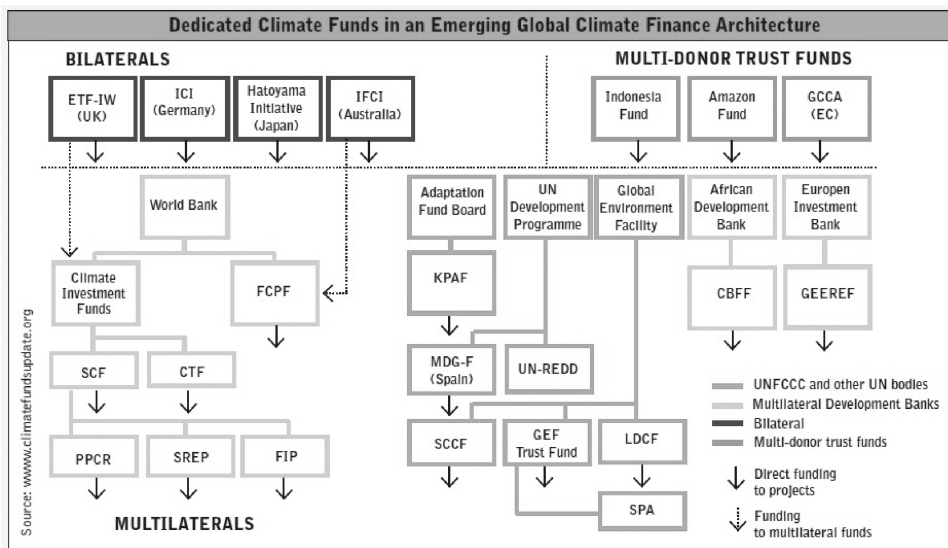


Quelle: <http://www.climatefundsupdate.org>; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.

Seit 2007 gibt es eine starke Zunahme der öffentlichen Klimafinanzierungsinstrumente – bilaterale, regionale und multilaterale – auf Veranlassung einer kleinen Gruppe industrialisierter Länder (siehe Tabelle 2 für einen Überblick über die wichtigsten Klimafonds). Die Schaffung neuer Fonds – besonders ein Portfolio an Klimainvestitionsfonds (Climate Investment Funds, CIFs) bei der Weltbank – signalisierte eine Machtverschiebung in der Klimafinanzierung von der Klimarahmenkonvention hin zur Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken, was die Unzufriedenheit dieser Geberländer mit den Leistungen der Globalen Umweltfazilität (GEF) in ihrer Funktion als Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention und mit der Effektivität der existierenden Klimafonds, die von den GEF verwaltet werden, widerspiegelt (Porter et al. 2008). Entgegen den Zusicherungen, dass die CIFs bis zum Ende der Kyoto-Verpflichtungsperiode 2012 aufgelöst würden («sunset clause»), favorisieren multilaterale Fast-Start-Finanzverpflichtungen des Jahres 2010 nach der Kopenhagen-Vereinbarung die CIFs über Finanzinstrumente, die der Klimarahmenkonvention unterstehen. Entgegen den Zusicherungen, dass die Existenz und die Aktivitäten der CIFs keine Post-Kyoto-Ergebnisse «präjudizieren» sollten, verfestigen die Finanzierungsmaßnahmen der Geberländer so die Rolle der Entwicklungsbanken bei der weltweiten Klimafinanzierung und sichern ihre Rolle nach 2012 im direkten Wettbewerb mit der Klimarahmenkonvention und entgegen den ausdrücklichen Wünschen einer Mehrheit der Entwicklungsländer. Zu Beginn des Gipfels von Cancun hatten China und die G77 (die mehr als 130 Entwicklungsländer vertritt) ihre Präferenz für einen neuen globalen Finanzierungsmechanismus angedeutet, der «unter Auftrag und Führung der Vertragsstaatenkonferenz betrieben und

ihr vollständig rechenschaftspflichtig sein würde».²³ Sie und viele zivilgesellschaftliche Organisationen lehnten eine Rolle der Weltbank in der zukünftigen globalen Klimafinanzarchitektur aus grundsätzlichen Überzeugungen ab. Während ein neuer Grüner Klimafonds (CGF), wie in Cancun beschlossen, unter der Führung der Vertragsstaatenkonferenz eingerichtet werden und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig sein soll, wurde der Weltbank auch eine bedeutende Rolle zugewiesen, mindestens als Interimstreuhänder des CGF, dessen Aufgabe und globale Rolle bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz von der Expertengruppe eines Übergangskomitees (Transitional Committee, TC) zu definieren ist. Das Ergebnis wird bestimmen, ob ein CGF mit tatsächlich globaler Reichweite, betreffs Finanzierungsquellen und Kontrolle, auch über bestehende multilaterale Fonds wie die CIFs oder mögliche Nachfolger das gegenwärtige Zwei-Säulen-System der multilateralen Klimafinanzinstrumente (siehe Abbildung 2) überwinden kann, ein System, das das Vertrauensdefizit – weiterhin der Hauptgrund dafür, dass die internationalen Klimaverhandlungen festgefahren sind – widerspiegelt.

Abbildung 2: Zweckbestimmte öffentliche Klimafonds in der sich herausbildenden globalen Klimafinanzarchitektur



Quelle: <http://www.climatefundsupdate.org>.

23 Vorschlag der G77 und Chinas, im Herbst 2008 bei der Klimarahmenkonvention vorgelegt; verfügbar unter: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/g77_china_financing_1.pdf; letzter Zugriff: 18. Juli 2010.

Tabelle 2: Große bi- und multilaterale öffentliche Klimafonds und -finanzierungsmechanismen und ihre Einlagen, genehmigte Ausgaben und Auszahlungen, Stand: Januar 2011²⁴

Fonds	Typ	Verwaltet durch	Schwerpunkte	In Betrieb seit	Einlagen (in Mio.)	Genehmigte Ausgaben (in Mio.)	Auszahlungen (in Mio.)
Anpassungsfonds (Adaptation Fund, AF)	Multi-lateral	Vorstand des Adaptation Fund	Anpassung	2009	\$202,11	\$25,01	\$9,46
Amazonas-Fonds (Amazon Fund, Fundo Amazonia)	Multi-lateral	Brasilianische Entwicklungsbank (Brazilian Development Bank, BNDES)	Anpassung, Klimaschutz, REDD	2009	\$50,93	\$186,26	\$93,52
Fonds für saubere Technologie (Clean Technology Fund, CTF)	Multi-lateral	Weltbank	Klimaschutz	2008	\$2,105,78	\$907,10	\$227,00
Kongobecken-Waldfonds (Congo Basin Forest Fund, CBFF)	Multi-lateral	Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank)	REDD	2008	\$165,00	17,42	\$11,42
Umwelttransformationsfonds (Environmental Transformation Fund, ETF) – Internationales Fondsfenster	Bilateral	Großbritannien (der gesamte Mittel- fluss wird durch die Weltbank, FCPF und CBFF geleitet)	Anpassung, Klimaschutz	2008	(£490,00)	(£490,00)	(£490,00)
Wald-Kohlenstoff-Partnerschaft (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF)	Multi-lateral	Weltbank	REDD	2008	\$174,47	\$11,52	\$10,34
Waldinvestitionsprogramm (Forest Investment Program)	Multi-lateral	Weltbank	REDD	2009	\$101,85	\$3,00	\$3,00

²⁴ Datenquelle: <http://www.climatefundsupdate.org>; Datenabruf: 31. Januar 2011.

Fonds	Typ	Verwaltet durch	Schwerpunkte	In Betrieb seit	Einlagen (in Mio.)	Genehmigte Ausgaben (in Mio.)	Auszahlungen (in Mio.)
GEF Treuhandfonds – Schwerpunkt Klimawandel (GEF 4. Wiederauffüllungsrunde)	Multi-lateral	Globale Umweltfazilität (GEF) – abgeschlossen	Anpassung, Klimaschutz	2006	\$1.032,92	\$996,92	\$996,89
GEF Treuhandfonds – Schwerpunkt Klimawandel (GEF 5. Wiederauffüllungsrunde)	Multi-lateral	Globale Umweltfazilität (GEF)	Anpassung, Klimaschutz	2010	\$0,00	\$0,00	\$0,00
Globale Allianz für Klimawandel (Global Climate Change Alliance, GCCA)	Multi-lateral	Europäische Kommission	Anpassung, Klimaschutz, REDD	2008	\$201,75	\$25,80	\$9,71
Globaler Fonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energie (Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund, GEEREF)	Multi-lateral	Europäische Kommission	Klimaschutz	2008	\$55,11	\$29,93	\$0,00
Hatoyama Initiative – private Quellen (ehem. Cool Earth Initiative)	Bi-lateral	Japan	Anpassung, Klimaschutz	2008	\$1.360,00	\$0,00	\$0,00
Hatoyama Initiative – öffentliche Quellen	Bi-lateral	Japan	Anpassung, Klimaschutz	2008	\$3.959,89	\$0,00	\$0,00
Indonesischer Klimatreuhandfonds (Indonesia Climate Change Trust Fund, ICCTF)	Bi-lateral	Indonesien	REDD, Anpassung, Klimaschutz	2010	\$8,51	\$5,48	\$0,00
Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)	Bi-lateral	Deutschland	Anpassung, Klimaschutz, REDD	2008	\$515,61	\$385,76	\$385,76
International Forest Carbon Initiative (IFCI)	Bi-lateral	Australien	REDD	2007	\$67,06	\$47,60	\$47,60

Fonds	Typ	Verwaltet durch	Schwerpunkte	In Betrieb seit	Einlagen (in Mio.)	Genehmigte Ausgaben (in Mio.)	Auszahlungen (in Mio.)
Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries Fund, LDCF)	Multi-lateral	Globale Umwelt-fazilität (GEF)	Anpas-sung	2002	\$169,19	\$141,96	\$141,96
Fonds zur Erreichung der Millenniums-entwicklungsziele – Thematisches Fondsfenster Umwelt und Klima	Multi-lateral	UNDP	Anpas-sung, Klima-schutz	2007	\$89,50	\$89,50	\$61,87
Pilotprogramm zur Klimaresilienz (Pilot Program on Climate Resilience, PPCR)	Multi-lateral	Weltbank	Anpas-sung	2008	\$339,98	\$17,06	\$7,72
Programm zur Heraufskalierung erneuerbarer Energie für Länder mit niedrigem Einkommen (Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries, SREP)	Multi-lateral	Weltbank	Klima-schutz	2009	\$24,00	\$0,00	\$0,00
Sonderfonds Klimaänderungen (SCCF)	Multi-lateral	GEF	Anpas-sung	2002	\$110,48	\$97,17	\$97,17
Strategischer Klimafonds (Strategic Climate Fund, SCF) – Dachfonds, darunter SREP, PPCR, FIP	Multi-lateral	Weltbank	Anpas-sung, Klima-schutz, REDD	2008	(\$465,93)	(\$20,06)	(\$10,72)
Strategische Priorität für Anpassung (Strategic Priority on Adaptation)	Multi-lateral	GEF; abgeschlossen	Anpas-sung	2004	\$50,00	\$48,91	\$48,91
UN-REDD Programm	Multi-lateral	UNDP	REDD	2008	\$93,26	\$73,35	\$47,77

Die bestehende Vielzahl an Klimafinanzakteuren – ob bilateral oder multilateral, ob durch neue zweckbestimmte Fonds oder traditionelle Entwicklungshilfebe-

hören und -instrumente operierend – ist verwirrend, schwerfällig und teuer.²⁵ Der Vorteil des Wettbewerbs unter großenteils unabhängig operierenden Finanzierungsquellen, den Befürworterinnen und Befürworter als positiv darstellen, um den besten Bereitstellungsmechanismus zu ermitteln, überwiegt nicht die Defizite, etwa den eklatanten Mangel an Zusammenarbeit und Koordination und die Diffusion knapper öffentlicher Gelder.²⁶ Dazu kommt die ernstzunehmende Belastung der Kapazitäten der Entwicklungsländer als Empfänger einer Reihe kleiner Gelder mit jeweils eigenen Berichts- und Rechenschaftspflichten. In einem globalen Klimafinanzsystem – das eigentlich kein System ist –, dem ein kohärenter, vereinheitlichender und transparenter Rahmen fehlt und in dem sogar grundlegender Informationsaustausch und die Nachvollziehbarkeit von Finanzierungen scheinbar unüberwindbare Herausforderungen sind, sind sowohl eine zielgerichtete globale «Arbeitsteilung» zwischen verschiedenen Klimafinanzakteuren als auch eine faire und bedarfsorientierte Allokation finanzieller Ressourcen unter Entwicklungsländern unmöglich. Stattdessen überschüttet das gegenwärtige System ein paar «Lieblinge» (beispielsweise Indonesien oder Mexiko) mit Geldern und Aufmerksamkeit und vernachlässigt gleichzeitig viele «Waisen» (darunter die meisten Länder Afrikas südlich der Sahara). Die gegenwärtig willkürliche Auswahl von begünstigten Ländern verschlimmert außerdem bestehende Ungleichheiten zwischen Entwicklungsländern im Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels und vernachlässigt die dringendsten Bedürfnisse oder Gefährdungen von Ländern.

Solange die 40 internationalen Expertinnen und Experten, die über das gesamte Jahr 2011 hindurch daran arbeiten werden, die operativen Leitlinien zu entwickeln und den Auftrag des künftigen GCF zu definieren, ihre Arbeit noch nicht aufgenommen haben, ist es unklar, ob der neue globale Fonds das gegenwärtige Fehlen eines einzigen kohärenten Rahmens überwinden und zum einzigen übergreifenden institutionalisierten globalen Fonds mit einem neuen

²⁵ Die Verwaltungskosten für Klimafonds sind nicht unbedeutend; sie reduzieren die Finanzierung, die für Programme und Projekte vor Ort zur Verfügung steht. Eine Analyse des South Centre stellte fest, dass die Verwaltungskosten für die existierenden Anpassungsfonds LDCF und SCCF etwa 9 Prozent der Gesamtprojektkosten ausmachen, zuzüglich zusätzliche Gebühren für das Budget der GEF und der Weltbank, die als Sekretariat und Treuhänder für diese beiden Fonds fungieren (South Centre 2008). Antrags- und Genehmungsverfahren sowie Finanzierungskriterien schwanken deutlich je nach Finanzierungsquelle, was eine Herausforderung für die Kapazität der Regierungen der Entwicklungsländer ist und außerdem die Unberechenbarkeit und Nicht-Nachhaltigkeit von Finanzierungen erhöht.

²⁶ Indem sie begrenzte öffentliche Klimagelder mittels einer Vielzahl von Finanzierungsquellen und -programmen auszahlen, sind einzelne Finanzierungsmengen häufig zu klein für einen programmatischen oder sektorweiten Ansatz zu Klimaschutz oder -anpassung, was jedoch nach Ansicht vieler Beobachter für CO₂-arme und nachhaltige Entwicklungspfade in ärmeren Ländern notwendig ist.

Ständigen Ausschuss (als dauerhaftes Beratungsgremium bezüglich Finanzen²⁷) werden wird, der alle Klimafinanzakteure überwacht und koordiniert. Ebenfalls ist ungewiss, ob die TC-Experten zusammenführende, verbindliche Regeln und Prinzipien generieren können, die explizite Kriterien und Indikatoren zur Festlegung von «guter Klimafinanzierung» festschreiben, die sowohl für Geber- als auch für Empfängerländer politisch tragbar sind. Für die öffentliche Entwicklungshilfe haben die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und das Aktionsprogramm von Accra versucht, genau dies zu leisten: eine Definition der Verantwortung eines Landes und der Übereinstimmung mit nationalen Systemen, Ergebnisorientierung, Harmonisierung der Geberländer und gegenseitige Rechenschaftspflicht zwischen Entwicklungs- und Industrieländern als Leitprinzipien für effektivere Bereitstellung von Entwicklungshilfe.²⁸ Analog dazu könnten ähnliche erneute Bemühungen unter Leitung der Klimarahmenkonvention für die Klimafinanzierung hilfreich sein, was in eine globale «Übereinkunft über effiziente, effektive und gerechte Klimafinanzierung» und ein konkretes Arbeitsprogramm münden würde. Dies würde natürlich einige Prinzipien, die bereits Teil der Rahmenkonvention sind, erneut bekräftigen und wäre daher für alle Unterzeichnerstaaten bindend. Es bleibt abzuwarten, ob die Arbeit des TC, verbunden mit frischem Elan in den Verhandlungen der Klimarahmenkonvention und ihre Bereitschaft, über Quellen für den CGF zu sprechen, der Aufgabe gewachsen sein wird. Der restliche Teil dieses Papiers versucht, einen Mindestdatz solcher Klimafinanzregeln und -prinzipien sowie einige erforderliche Kriterien und Indikatoren, die die gemeinsame Übereinkunft oder den gemeinsamen Nenner sowie den normativen Rahmen eines globalen Klimafinanzpakts betreffen, zu bestimmen und zu benennen. Post-Cancun sollten Fortschritte in dieser Hinsicht erzielt werden.

27 Textvorlagen für die Ad-hoc-Arbeitsgruppe über langfristige gemeinsame Maßnahmen (Ad hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action, AWG-LCA) der Klimarahmenkonvention sowie der Entwurfstext der Arbeitsgruppe für die 16. Vertragsstaatenkonferenz in Cancun spiegelten die Bemühungen der Vertragsstaaten wider, zu einer Entscheidung über den Prozess der Etablierung eines globalen Klimafonds zu kommen. Siehe <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/misc06a01.pdf> und <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca13/eng/inf01.pdf>; letzter Zugriff: 6. Oktober 2010.

28 Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und das Aktionsprogramm von Accra 2005/2008; verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>; letzter Zugriff: 18. Juli 2010.

Mehr als eine Randbemerkung: Die Rolle der Klimafinanzierung des privaten Sektors

Obwohl Klimafinanzierungsquellen des privaten Sektors und der globale CO₂-Markt nicht explizit im Fokus dieses Papiers stehen, handelt es sich dabei nicht um eine Geringschätzung der Menge oder der Bedeutung privater Klimafinanzierungsquellen. Besonders das internationale Auktionieren von zugewiesenen Emissionsmengeneinheiten (Assigned Emission Amount Units, AAU) kann auf Grundlage des Verursacherprinzips skalierbare Mengen an öffentlichen Geldern für den internationalen Klimawandel generieren. Mit 144 Mrd. Dollar (2009) leistet der globale CO₂-Markt einen signifikanten Beitrag zu klimarelevanten Investitionen (World Bank 2010, 1). Mehrere Schätzungen warnen, dass der Hauptanteil der benötigten Klimafinanzinvestitionen (eine Schätzung der Klimarahmenkonvention aus dem Jahre 2007 lautet: bis zu 86 Prozent) aus dem privaten Sektor wird stammen müssen (UNFCCC 2007).²⁹ Nichtsdestoweniger wird ein signifikantes Minimum an öffentlicher Klimafinanzierung unabdingbar sein, da es Finanzbedarfe gibt, die der private Sektor – mit seinem Fokus auf Rendite und Profitmaximierung – nicht erfüllen wird – beispielsweise Strategien zur Existenzsicherung für Bäuerinnen oder Investitionen in erneuerbare Energien auf dem Land und außerhalb der formalen Marktwirtschaft in den ärmsten Entwicklungsländern.³⁰ Letzten Endes sind es Staaten und nicht Unternehmen des privaten Sektors, die die rechtlich bindenden internationalen Klimaverpflichtungen, etwa die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, unterzeichnet haben. Zumindest in demokratischen Systemen sind nationale Regierungen außerdem verpflichtet, für die Verwendung öffentlicher Gelder für den Klimawandel gegenüber der Bevölkerung als Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern Rechenschaft abzulegen und sie nachvollziehbar zu machen. Solche Informationsverpflichtungen, die die Rechenschaftspflicht der Regierung mit dem Umweltschutz verknüpfen, sind in der Aarhus-Konvention kodifiziert. Anders als Investitionen des privaten Sektors zum Zweck der Profitmaximierung sollten öffentliche Ausgaben für den Klimawandel von der Nutzenmaximierung für die Öffentlichkeit geleitet sein, etwa durch den Schutz des Klimas als globales Gemeingut. Daher müssen die Anforderungen an die öffentliche Klimafinanzierung stringenter bei der Verhinderung schädlicher Klimafinanzierungsentscheidungen sein, die marginalisierte Menschen und Gemeinschaften im Süden oder im Norden weiter verarmen lassen, entrechten oder diskriminieren oder die weitere negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Dies soll den privaten Sektor, als Corporate Citizen, nicht aus seiner

²⁹ Siehe auch: <http://www.ens-newswire.com/ens/jan2010/2010-01-14-01.html>.

³⁰ Oxfam International schätzt, dass sich die öffentliche Klimafinanzierung auf mindestens 200 Mrd. Dollar pro Jahr beläuft (Oxfam 2010).

individuellen und kollektiven Verantwortung, die universellen Menschenrechte in allen seinen Transaktionen zu respektieren, entlassen.³¹ Investorinnen und Investoren des privaten Sektors sollen auch der Ansicht sein, dass es in ihrem eigenen Interesse ist, zumindest die freiwilligen Mindeststandards für Klimainvestitionen zu beachten, ähnlich den existierenden Sozial- und Umweltvorschriften für private Finanzinstitutionen unter den Equator Principles.³² Und öffentliche Rechenschaft und Berichtswesen sollten verpflichtend sein – unabhängig von Behauptungen des privaten Sektors, Betriebsgeheimnisse und ihre Wettbewerbsfähigkeit schützen zu müssen –, wann immer Unternehmen des privaten Sektors öffentliche Unterstützung für die Klimafinanzierung erhalten, beispielsweise in Form von Investitions Garantien oder in öffentlich-privaten Partnerschaften.

- 31 Eine solche Verpflichtung ist vom Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen, Professor John Ruggie (Harvard University), formuliert worden. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat 2008 einstimmig einen politischen Handlungsrahmen bestätigt, mit dem Herausforderungen im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit und Menschenrechte besser gemanagt werden sollen. Er beruht auf drei Säulen: der Pflicht des Staates, mittels angemessener Politiken, Rechtsetzung und Gerichtsurteilen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, auch durch Wirtschaftsunternehmen, zu schützen; die unternehmerische Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, was die Sorgfaltspflicht zum Vermeiden der Beeinträchtigung der Rechte Dritter beinhaltet; sowie größeren Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln für Opfer. Der Rahmen für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte der Vereinten Nationen ist verfügbar unter: <http://198.170.85.29/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010 (Ruggie 2010).
- 32 Für Informationen zu den Equator Principles siehe <http://www.equator-principles.com/>.

3 Ein normativer Rahmen für die öffentliche Klimafinanzierung: Prinzipien und Kriterien

Klimafinanzentscheidungen werden nicht in einem normativen Vakuum getroffen. Es gibt eine beeindruckende Zahl von Konventionen, bindender Übereinkommen, Vorschriften und Prinzipien, die normative Rahmen kodifizieren. Dies betrifft sowohl das internationale Umweltrecht als auch die universellen und unveräußerlichen Menschenrechte als Verpflichtungen, durch die alle bi- und multilateralen Akteure im globalen öffentlichen Klimafinanzgeschehen üblicherweise bereits gebunden sind. Einzelne Länder sind Unterzeichnerstaaten bei der Mehrheit dieser Rechtsinstrumente und sind daher in ihrer eigenen bilateralen Finanzierungskapazität gebunden. Multilaterale Organisationen, die als Kanäle für die Klimafinanzierung fungieren, sind von diesen Regeln ebenfalls nicht ausgenommen, da sie für ihre Mitglieder, nämlich souveräne Staaten, gelten. Allerdings scheinen Industrieländer als die primären Finanziere der öffentlichen Klimafinanzierungsverpflichtungen der Ansicht zu sein, sie könnten bezüglich ihrer Klimafinanzierungsentscheidungen und -präferenzen außerhalb dieser rechtlich bindenden bzw. normativen Mandate operieren. Die entwickelten Länder verfolgen gegenwärtig die Klimapolitik und die für Klimamaßnahmen erforderlichen Gelder, als wären umfassende rechtliche Rahmen, die sich auf Umweltschutz und allgemeine Erklärungen der Menschenrechte, grundlegende Konzeptionen von Gerechtigkeit und Fairness sowie die Kernprinzipien demokratischer Staaten beziehen, nicht anzuwenden. Sie sind aber sehr wohl anzuwenden! Öffentliche Klimafinanzierung ist keine prinzipienfreie Zone der internationalen und nationalen Klimapolitiken. Sie als solche zu behandeln führt zur politischen Inkohärenz, die viele der aktuellen politischen Maßnahmen für klimabewusste Entwicklung belasten. Dort, wo Akteure der öffentlichen Klimafinanzierung mehr Geld in fossile Energien in Entwicklungsländern oder in ihrem eigenen Land stecken als in den Kampf gegen die Klimaauswirkungen dieser inkonsistenten Politiken, fehlt die Kohärenz, werden Menschenrechte verletzt, Umweltauflagen umgangen und Ungerechtigkeiten begangen.

3.1 Internationales Umweltrecht und seine Relevanz für die öffentliche Klimafinanzierung

Da die Umweltverschmutzung nicht an politischen Grenzen halt macht, hat die internationale Gemeinschaft im Laufe der vergangenen 40 Jahre einen komplexen und ineinandergreifenden Korpus internationalen Umweltrechts vorgeschlagen, debattiert, vereinbart und letztlich angenommen. Er besteht aus rechtlich verbindlichen internationalen Vereinbarungen, etwa Übereinkommen, Konventionen, Protokolle oder Statuten («Hard Law») sowie Verordnungen, Prinzipien, Verhaltenskodizes, Resolutionen, Deklarationen, Aktionspläne und nicht kodifiziertes Recht («Soft Law»). Dieser Korpus umfasst eine breite Vielfalt an Themengebieten, von der terrestrischen, marinen und atmosphärischen Umweltverschmutzung bis hin zum Schutz wild lebender Tiere und der Biodiversität. Heute gibt es rund 1.000 internationale Übereinkommen. Einige der wichtigsten Konferenzen zur Förderung der Entwicklung des internationalen Umweltrechts waren die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen 1972, die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1983 und natürlich die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung («Erdgipfel») 1992, die sich 2012 zum 20. Mal jährt, mit ihrer Nachfolgekonzferenz 2002, dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Es wird erwartet, dass die Rio+20-Konferenz im Jahr 2012, mit dem Fokus auf der «Ökologisierung» wirtschaftlicher Aktivitäten und CO₂-armer Entwicklung deren Schlüsselempfehlungen und -prinzipien nicht nur bestätigen, sondern stärken und aktualisieren wird, und zwar angepasst an die dramatische Realität des verschärften Klimawandels des letzten beiden Jahrzehnte.

Der 1992 in Rio de Janeiro abgehaltene Erdgipfel artikulierte 27 rechtlich nicht bindende Grundsätze in der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung³³, die internationalen, nationalen und lokalen Fortschritt hin zur nachhaltigen Entwicklung leiten sollten. Dafür formulierte die Agenda 21³⁴ den ambitionierten globalen Aktionsplan als Soft Law. Rio resultierte in der Annahme dreier rechtlich bindender Rio-Konventionen – das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) und das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD). Jedes verbindliche Instrument stellt eine Möglichkeit dar, zu den in den Agenda 21 enthaltenen Zielen der nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Die drei Konventionen – Teil des internationalen Umweltrechts (Hard Law) – sind intrinsisch verbunden, operieren in denselben Ökosystemen und packen ineinandergreifende Themen an. Je intensiver und weitreichender der Klimawandel ist, desto größer wird der Verlust an Tier- und Pflanzenarten sein, und desto mehr werden

33 Der vollständige Text der Rio-Erklärung ist verfügbar unter <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

34 Der vollständige Text der Agenda 21 ist verfügbar unter <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>.

Trockengebiete und semiarides Terrain auf der ganzen Welt an Vegetation und Qualität schlechthin verlieren.

Viele der Organisations- und Leitprinzipien, die das internationale Umweltrecht festgestellt und adoptiert hat und die für die Diskussion über einen normativen Rahmen für die Mobilisierung, Governance und Auszahlung der globalen öffentlichen Klimafinanzierung relevant sind, sind in der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung artikuliert. Manche sind implizit oder explizit in der Klimarahmenkonvention enthalten. Obwohl die Rio-Erklärung selbst nicht bindend ist, könnte man argumentieren, dass die Tatsache ihrer selektiven (teilweisen) Aufnahme in die bindende Klimarahmenkonvention und andere Übereinkommen zu einer «Härtung» dessen, was sonst nur als Soft Law betrachtet wird, beigetragen hat. Außerdem kann die Annahme und Anwendung einzelner Rio-Grundsätze durch Staaten oder Gruppen von Staaten zur Schaffung von Gewohnheitsrecht führen. Aufgrund der starken Unterstützung für das Verursacherprinzip (Rio-Grundsatz 16) in den meisten OECD- und EG-Ländern kann es als regionale rechtsübliche Praxis betrachtet werden.³⁵ In ähnlicher Weise ist das Vorsorgeprinzip (Rio-Grundsatz 15) eine gesetzliche Anforderung des EU-Rechts.³⁶ Weitere wichtige Rio-Grundsätze, die für den Kontext der Klimarahmenkonvention und für einen normativen Rahmen für die öffentliche Klimafinanzierung relevant sind, sind u.a.: Rio-Grundsatz 1, der Menschen in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung stellt; die Artikulierung eines Rechts auf Entwicklung entsprechend der intra- und intergenerativen Gleichheit (Rio-Grundsatz 3); die Idee gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeiten (Rio-Grundsatz 7); vorgeschriebene öffentliche Information und Partizipation aller beteiligten Bürgerinnen und Bürger in Umweltangelegenheiten (Rio-Grundsatz 10); sowie die Anerkennung ihrer besonderen Rolle im Umweltmanagement und in der Entwicklung drei bestimmter Gruppen, nämlich Frauen (Rio-Grundsatz 20), Jugend (Rio-Grundsatz 21) und indigene Bevölkerungsgruppen und ihre Gemeinschaften sowie andere ortsansässige Gemeinschaften (Rio-Grundsatz 22).

Die Rechte auf Information, Partizipation bei der Entscheidungsfindung und Zugang zu Gerichten in Form von Rechtsbehelfen, um Restitution oder Garantien der Nicht-Wiederholung zu erlangen, sind wichtige Verfahrensrechte für einen normativen Rahmen für die Klimafinanzierung. Im Bereich des Umweltrechts sind Verfahrensrechte am konkretesten im Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und

35 Weder die EU noch die USA setzen in ihren Gesetzen das Verursacherprinzip vollständig um. Vielmehr verweisen sie darauf als den Maßstab, um die Finanzierung von Umweltschäden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu leiten. Das Superfund-Gesetz in den USA ist ein Beispiel für die Anwendung des Verursacherprinzips. Für die Position der EU zum Verursacherprinzip siehe auch: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/poll_en.htm; letzter Zugriff: 22. Oktober 2010.

36 Für die Position der EU zum Vorsorgeprinzip siehe: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_en.htm; letzter Zugriff: 22. Oktober 2010.

den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) von 1998 ausgearbeitet und etabliert. Obwohl ihr Geltungsbereich nur regional ist,³⁷ ist diese rechtlich bindende Konvention von globaler Bedeutung, besonders im Hinblick auf den Klimawandel, da sie die bis heute weitreichendste Ausarbeitung des Grundsatzes 10 der Rio-Erklärung ist.³⁸ Zum Beispiel verpflichtet die Konvention ihre gegenwärtig 43 Vertragsparteien, zu denen die Europäische Gemeinschaft gehört³⁹ (alle sind außerdem Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention), ihre Bevölkerung über internationale Umweltverhandlungen, auch über Klimathemen, sowie über Reaktionen des Staates zu informieren. Sie ist deswegen im internationalen Umweltrecht einzigartig, weil sie einen Compliance-Mechanismus enthält, der es jeder Bürgerin und jedem Bürger erlaubt, Fragen im Zusammenhang mit der Compliance einer Vertragspartei direkt an ein Komitee internationaler Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten, die den Fall untersuchen, zu kommunizieren. So bildet die Aarhus-Konvention als das «ambitionierteste Vorhaben im Bereich der Umweltdiplomatie, das bislang unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unternommen worden ist» effektiv eine Brücke zwischen den Menschen- und den Umweltrechten.⁴⁰ Öffentliche Rechtsbehelfsmechanismen fehlen meist in internationalen Umweltübereinkommen wie der Klimarahmenkonvention. Obwohl das internationale Klimawandelregime die Aarhus-Konvention derzeit nicht ausdrücklich als Governance-Prinzip einschließt,⁴¹ scheint ihre Ausgestaltung hinsichtlich des öffentlichen Zugangs zu Informationen und zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entschei-

37 Als Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) sind die Unterzeichnerstaaten derzeit hauptsächlich europäische sowie einige zentralasiatische Staaten.

38 Grundsatz 10 der Rio-Erklärung lautet: «Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung wird gewährt.» Verfügbar unter: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>; letzter Zugriff: 22. Juli 2010.

39 Zur Anwendung der Aarhus-Konvention in rechtlichen Dokumenten und Richtlinien der Europäischen Kommission siehe: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>; letzter Zugriff: 2. Oktober 2010.

40 Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, zitiert auf der Webseite der Aarhus-Konvention: <http://www.unece.org/env/pp/>; letzter Zugriff: 22. Juli 2010.

41 Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention war mit der Arbeitsgruppe der Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention im Juni 2010 in Kontakt. Die Arbeitsgruppe untersucht mittels Fallstudien, wie die Prinzipien der Konvention formeller bei internationalen Foren wie der Klimarahmenkonvention angewendet werden kann. Siehe dazu «Aarhus Convention Focuses on Public Participation under the UNFCCC», verfügbar unter: <http://climate-l.org/2010/07/09/aarhus-convention-focuses-on-public-participation-under-the-unfccc/>; letzter Zugriff: 22. Juli 2010.

dungsfindung in Umweltangelegenheiten kompatibel mit der Klimarahmenkonvention und ist in deren Artikel 6 implizit aufgenommen.⁴²

3.2 Die Menschenrechte und ihre Relevanz für den Klimawandel und die öffentliche Klimafinanzierung

Es sind Entscheidungen von Menschen, die sowohl das Tempo des Klimawandels und die Reaktionen der Politik darauf beeinflussen – entweder dadurch, dass sie sicherstellen, dass sie menschliche Gefährdungen anpacken, indem sie Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaauswirkungen aufbauen, oder im schlimmsten Fall durch Entscheidungen für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen, die ihrerseits negative Auswirkungen auf Menschen haben können und dadurch zur bereits existierenden Ungleichheit und Armut weiter beitragen. An dieser Stelle setzt ein menschenrechtsbasierter Ansatz zum Klimawandel die ethische und rechtlich verbindliche Verpflichtung, den Menschen oberste Priorität zu geben – «ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status»⁴³ –, sowohl innenpolitisch als auch als Voraussetzung dafür, dass Staaten international kooperieren (Heinrich-Böll-Stiftung 2009, 14). Ein solcher Ansatz erinnert uns daran, dass der Klimawandel mit menschlichem Leid und Elend zu tun hat und nicht etwa ein abstraktes wissenschaftlich-technologisches Phänomen ist.

Menschenrechte sind die grundlegenden Rechte und Freiheiten, die allen Menschen zustehen. Diese Rechte sind universell und fundamental, was bedeutet, dass Staaten als Angelegenheit anerkannten internationalen Interesses die Verantwortung dafür tragen, ihre Verletzung zu verhindern. Obwohl der Universalismus dieser Rechte traditionell nur auf Individuen auf dem Territorium oder unter effektiver Kontrolle des Staates angewandt worden ist, haben sich Diskurse aus der jüngeren Zeit auch mit der Verpflichtung von Staaten beschäftigt, ihre extraterritoriale Anwendung zu garantieren (Skogly 2007). Die primären Quellentexte der Menschenrechte sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICCPR), beide 1966 beschlossen und aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 abgeleitet. Zu den bürgerlichen und politischen Rechten gehören die Rechte auf Leben, Freiheit, Eigentum, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, politische Beteiligung, ein gerechtes

⁴² Zu diesem Zusammenhang siehe: http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/education_and_outreach/application/pdf/ap2009p13.pdf; letzter Zugriff: 22. Oktober 2010.

⁴³ Artikel 2(1) des ICCPR. Verfügbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/ccpr.pdf>; letzter Zugriff: 5. November 2010; ein fast identischer Wortlaut ist auch in Artikel 2(2) des ICESCR zu finden; verfügbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>; letzter Zugriff: 5. November 2010.

Gerichtsverfahren, Privatleben und Familie sowie Schutz vor Folter. Die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte umfassen die Rechte auf Arbeit, Bildung und soziale Sicherheit, auf das «erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit» (Internationaler Pakt über und «das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung ...» (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 (1)). Beide Pakte sind für alle Staaten, die sie ratifiziert haben, rechtlich bindend. Es handelt sich dabei um die meisten Länder der Welt, darunter fast alle Länder, die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention sind. Die beiden Menschenrechtskonventionen werden durch weitere verbindliche Übereinkommen vertieft, die die Rechte von Kindern, Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten sowie Menschen mit Behinderungen schützen und die die Folter und die Rassen- und Genderdiskriminierung verbieten. Dieses Recht der Menschenrechte, als Hard Law, wird von der Rechtsprechung sowie von einem Korpus an Soft Law ergänzt (insbesondere nicht bindende Resolutionen und andere Texte internationaler Körperschaften, beispielsweise der Generalversammlung der Vereinten Nationen).⁴⁴

Die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen und seine Verletzung grundlegender Menschenrechte sind außerdem der Ausgangspunkt für das Konzept der Klimagerechtigkeit,⁴⁵ das breite Unterstützung in der Lobbyarbeit der Zivilgesellschaft zur Klimarahmenkonvention gefunden hat: Es basiert auf der Tatsache, dass diejenigen, die den Auswirkungen des Klimawandels am stärksten ausgesetzt und durch ihn am meisten gefährdet sind, historisch betrachtet die geringste Verantwortung für seine Verursachung tragen (ganz Afrika ist für weniger als 4 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich, leidet jedoch überproportional unter den Auswirkungen des Klimawandels)⁴⁶ und am wenigsten von CO₂-intensivem Wirtschaftswachstum profitiert haben. Diese Ungerechtigkeit und ungleichmäßige Verteilung der Verantwortung erstreckt sich sowohl über Nationen hinweg als auch innerhalb von Nationen. Die Klimagerechtigkeit fordert, auf Grundlage der historischen Verantwortung, dass Industrieländer die Führung beim Ausgleich ihrer Treibhausgasemissionen übernehmen und entsprechend dem Verursacherprinzip für alle Anpassungskosten der Entwicklungsländer aufkommen. Zwei Schlüsselprinzipien der Klimarahmenkonvention, nämlich Gerechtigkeit und «gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten» sowie entsprechende Fähigkeiten, um den Klimawandel anzupacken,⁴⁷ sind Ausdruck dieser Sorge um Klimagerechtigkeit. Sie fördern die gerechte Verteilung der sozialen und umweltbezogenen

⁴⁴ Dieser Abschnitt basiert auf (ICHRP 2008, 12).

⁴⁵ Für weitere Ausführungen zu Klimagerechtigkeit siehe z.B. ICHRP (2008) oder UN-NGLS (2010a).

⁴⁶ Siehe z.B. die folgenden Grafiken: http://photos.mongabay.com/09/forecast_co2_share.jpg or http://maps.grida.no/go/graphic/emissions_of_carbon_dioxide_in_africa_and_selected_oecd_countries; letzter Zugriff: 5. November 2010.

⁴⁷ Artikel 3 der Klimarahmenkonvention.

Vorteile und Lasten, die mit der nachhaltigen Nutzung der Atmosphäre und der begrenzten Kohlenstoffvorräte der Welt verknüpft sind, entsprechend der Verantwortung von Staaten für den Klimawandel und (gemäß ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand) ihre finanzielle, technologische und politische Fähigkeit zu handeln.

Dieselben Prinzipien beziehen sich auch auf existierende Verpflichtungen gemäß akzeptierter internationaler Menschenrechtsstandards. Die Länder, die vom Klimawandel am stärksten gefährdet sind, sind auch von den Menschenrechtsauswirkungen des Klimawandels am stärksten gefährdet. Und obwohl es unterschiedliche Interpretationen gibt, kann das Prinzip der Gleichheit im Einklang mit Prinzipien der Gerechtigkeit aus dem internationalen Recht der Menschenrechte verstanden werden, auf der Grundlage der Gleichheit «an Würde und Rechten» (Artikel 1, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), der Rechenschaftspflichtigkeit für schädliches Verhalten (ausgleichende Gerechtigkeit) und der Notwendigkeit eines gewissen Grades an Kooperation zum Wohle der menschlichen Wohlfahrt (Verteilungsgerechtigkeit) (siehe Heinrich-Böll-Stiftung 2009, 58-59).

Fast alle Staaten der Welt sind sowohl der Klimarahmenkonvention als auch den Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen formal beigetreten und sollten daher ihre rechtlichen Verpflichtungen auf kohärente Art und Weise in die Tat umsetzen. Zahlreiche analytische Arbeiten haben bereits untersucht, wie die Prinzipien der internationalen Menschenrechte auf die programmatischen, verfahrensmäßigen und institutionellen Reaktionen auf den Klimawandel anzuwenden sind (siehe Rathgeber 2009; Heinrich-Böll-Stiftung 2009; Robinson und Miller 2009; Loftus-Farren und McKiernan 2009; CIEL 2007; ICHRP 2008). Es gibt jedoch noch keinen übergreifenden Entwurf, keine zusammenhängende Strategie, keine einzelne Institution, um die herum Kooperationen unter Regierungen, internationalen Körperschaften, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft bezüglich dieser Verknüpfung mobilisiert werden kann (Loftus-Farren und McKiernan 2009). Rechtliche Analysen haben die Kompatibilität der Prinzipien und Ziele im Rahmen der Klimarahmenkonvention – etwa die Verhinderung gefährlicher Einmischung; eine gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung der Vertragsstaaten, den Klimawandel anzupacken; das Prinzip der Gerechtigkeit; das Vorsorgeprinzip; das Mandat, «keinen Schaden anzurichten» – mit den Prinzipien und Zielen⁴⁸ des menschenrechtsbasierten Rahmens, wie sie etwa unter dem ICESCR und dem ICCPR ausgearbeitet wurden, bestätigt. Menschenrechte und Klimapolitik können sich also gegenseitig verstärken: Menschenrechtsbewusste Klimapolitiken können Menschenrechte schützen, und Menschenrechte können effektivere und nachhaltigere Klimapolitiken fördern.

⁴⁸ Für eine ausführliche Diskussion der Kompatibilität der beiden Rahmen, siehe Heinrich-Böll-Stiftung (2009), besonders Kapitel 2.

Dennoch fehlt der Menschenrechtsdiskurs bislang größtenteils in der Diskussion über den Klimawandel.⁴⁹ In der Arbeit der IPCC wird er nur selten erwähnt. Obwohl die Berichte des IPCC einige Erörterungen der sozialen Auswirkungen des Klimawandels enthalten – insbesondere über Nahrung, Wasser und Gesundheit – bilden die Naturwissenschaften weiterhin ihren Hauptbezugsrahmen (IPCC 2007a, 44-47).⁵⁰ Gleichmaßen greifen Menschenrechtsinstitutionen den Klimawandel nur langsam als für ihren Auftrag wichtiges Thema auf. Nur eine Handvoll Institutionen führten ihn vor 2008 überhaupt in ihrer Agenda auf (Rathgeber 2009, 15ff). Dieser Umstand macht es umso wichtiger, internationale Advocacy- und Lobbybemühungen darauf zu konzentrieren, dieses beziehungslose Nebeneinander zu überbrücken.

Es war das stockende Tempo der internationalen Klimaverhandlungen, das die Malediven im März 2008 – mit Unterstützung anderer Inselstaaten des Pazifiks und der Karibik, die durch den Meeresanstieg bedroht sind – dazu brachte, die Resolution A/HRC/7/23 im Menschenrechtsrat der UNO (UNHRC) einzubringen (2008a). Darin wird das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) formal aufgefordert, in einer detaillierten Studie die Beziehung zwischen den Menschenrechten und dem Klimawandel zu analysieren. Der daraufhin produzierte Bericht (OHCHR 2009), vom Menschenrechtsrat der UNO einstimmig angenommen, bestätigt offiziell die Auswirkungen des Klimawandels auf den Genuss der Menschenrechte in den Bereichen Gesundheit,⁵¹ das Recht auf eine Existenz in Würde – insbesondere die Rechte auf ausreichende Ernährung,⁵² Zugang zu sauberem Wasser⁵³ und Unterbringung⁵⁴ – sowie bestimmte Gruppenrechte indigener Völker oder nationaler Minderheiten, und er benennt auch Vertreibung und Wiederansiedlung im Zusammenhang mit dem Klimawandel und die daraus resultierenden Konflikte als Risiken für die nationale Sicherheit (Rathgeber 2009, 17).

49 Die Klimarahmenkonvention hat erst in den letzten wenigen Jahren einige Fortschritte dabei erzielt, die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen zu identifizieren, insbesondere im Nairobi Work Programme of Action der COP 11 2005 und dem Bali Action Plan der COP 13, die aufforderte, die «ökonomischen und sozialen Folgen von Reaktionsmaßnahmen» in Betracht zu ziehen.

50 Da die Berichte des IPCC im Prinzip Übersichten über die wissenschaftliche Literatur zum Klimawandel sind, zeigt die geringe Zahl der Verweise auf Menschenrechte in den IPCC-Berichten das weitgehende Fehlen dieses Themas im breiteren Klimawandeldiskurs auf.

51 Siehe z.B. im ICECSR, Art. 12 (1): das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit.

52 Ebd., Art. 11 (1): Das Recht auf ausreichende Ernährung.

53 Der UNO-Menschenrechtsrat hat in seiner 15. Sitzung im Herbst 2010 in einer Konsensentscheidung eine Resolution angenommen, die bestätigt, dass es sich bei Wasser und Abwasserentsorgung um Menschenrechte handelt. Siehe UNHRC 2010. Davor hat die UNO-Generalversammlung das Recht auf Wasser und Abwasserentsorgung formal anerkannt, indem sie am 28. Juli 2010 die von Bolivien initiierte Resolution unterstützte. Resolution 64/292 erkennt an, dass sauberes Trinkwasser sowie Abwasserentsorgung für die Verwirklichung aller Menschenrechte wesentlich sind.

54 ICESCR, Art. 11(1): Das Recht auf ausreichende Unterbringung.

Internationale Menschenrechtsstandards können gerade durch die Bestimmung von – in den Worten einiger Menschenrechtsexpertinnen und -experten – «Schwellen der Mindest-Akzeptanz» am effektivsten für Klimamaßnahmen und die für sie notwendige Finanzierung angewandt werden. Wenn man die möglichen extraterritorialen Verpflichtungen von Staaten betrachtet, könnte es möglicherweise nicht nur als inakzeptabel, sondern sogar als ungesetzlich und als Verstoß gegen die Verpflichtungen von Staaten als Unterzeichner bindender Menschenrechtsübereinkommen gewertet werden, wenn Auswirkungen des Klimawandels dafür sorgen, dass die Lebensbedingungen spezifischer Individuen unter diese vereinbarten Schwellen der Menschenrechte sinken. Bezüglich der Mittelflüsse der öffentlichen Klimafinanzierung würde dies bedeuten, dass Geberländer gewährleisten müssten, dass diese Gelder zur Erfüllung der Menschenrechte von Individuen in Empfängerländern beitragen.⁵⁵ Klimaschutz- und -anpassungspolitiken und ihre Finanzierung können also hinsichtlich ihrer zu erwartenden Auswirkungen auf die Menschenrechte bewertet werden, und müssen verworfen oder verändert werden, wenn sie die Erfüllung dieser Rechte gefährden. Ein solcher Rahmen würde eine Diskussion über die Vulnerabilität im Kontext des Klimawandels jenseits der Staatenebene auf die Ebene der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen verschieben, also zu denjenigen, die an den Rändern der Gesellschaft leben und deren Stimme aufgrund von Armut, Machtlosigkeit oder systemischer Diskriminierung häufig nicht gehört wird (ICHRP 2008, 6f).

Der «Greenhouse Development Rights»-Ansatz (GDR) ist ein Beispiel für ein Modell des auf den Genuss von Menschenrechten (auf Ernährung, Wasser, Gesundheit und Unterbringung) basierenden Klimaschutzes. Allerdings hat er für erhebliche Kontroversen hinsichtlich seines Status im internationalen Recht gesorgt.⁵⁶ Er stellt die Klimapolitik sowie die Verpflichtungen von Staaten und innerhalb von Staaten in den Zusammenhang, Individuen einen Mindestlebensstandard und eine Möglichkeit auf Entwicklung zu geben, und verwendet dieses nicht verhandelbare Ziel der menschlichen Entwicklung als Ausgangspunkt, um die jeweiligen finanziellen und Klimaschutzverpflichtungen im Kampf gegen den Klimawandel zu diskutieren. Dieser Fokus auf das Recht auf Entwicklung stellt innerhalb der UNO-Systems zwischen den Sprachen der Entwicklung einerseits und der Menschenrechte andererseits eine Brücke her. Dies ist hilfreich, denn bislang ist die Sprache der Rechte nur fragmentarisch in den Entwicklungsdis-

⁵⁵ Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat kürzlich in einer Analyse die extraterritorialen Verpflichtungen von Industrieländern untersucht, als Geberländer offizieller Entwicklungshilfe zu gewährleisten, dass ihre Entwicklungshilfe zur Verwirklichung von Menschenrechten in Empfängerländern beiträgt (Kämpf and Würth 2010, 6).

⁵⁶ Das «Recht auf Entwicklung» im Kontext des Klimawandels ist von Baer et al. (2007) mit einem GDR-Ansatz ausgearbeitet worden.

kurs integriert worden,⁵⁷ obwohl soziale und ökonomische Rechte eindeutig für die wirtschaftliche Entwicklung in Entwicklungsländern relevant sind. Der GDR-Ansatz sowie die Kampagne der UNO, die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) bis 2015 zu erreichen – mit dem Ziel, die Armutsbekämpfung und die Entwicklung zu fördern, indem man sich auf die Erfüllung grundlegender Menschenrechtsverpflichtungen konzentriert – sind also zwei weitere Gruppen von Normen, die auf den Menschenrechten basieren und Bezugspunkte zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Entwicklung von Ländern und Einzelpersonen bieten (Rathgeber 2009, 11; Orellana 2010).

Es ist ermutigend, dass das Ergebnis der Ad-hoc-Arbeitsgruppe über langfristige gemeinsame Maßnahmen (AWG-LCA) in den neuen Cancun-Vereinbarungen die Anwendbarkeit eines menschenrechtsbasierten Rahmens für Überlegungen zum Klimawandel in die Präambel anerkannte und in seiner gemeinsamen Vision die Notwendigkeit, dass alle Vertragsstaaten «bei allen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel die Menschenrechte in vollem Umfang respektieren» (UNFCCC 2010b, par. 8) betonte. Solche expliziten Hinweise fehlen bislang in den meisten Arbeitsbereichen der Klimarahmenkonvention.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu einem Ansatz für Klimaschutzmaßnahmen und -finanzierung zu erzielen, der auf den Menschenrechten basiert, müssen wir:

- ✓ darauf bestehen, dass die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention als einzelne Unterzeichner der meisten UNO-Menschenrechtsübereinkommen ihre Verpflichtungen sowohl unter bestehenden Menschenrechts- und Klimaregimen kohärent umsetzen, indem sie die Auswirkungen von Anpassungs- und -schutzmaßnahmen und deren Finanzierung auf die Menschenrechte bedenken;
- ✓ durchgängig Hinweise auf Menschenrechtsverpflichtungen in alle COP-Entscheidungen und Vereinbarungen integrieren, nicht nur in Texten, die in Präambeln einfließen, sondern auch in konkreten Arbeitsbereichen und Aktionsplänen;
- ✓ formalen Austausch zwischen UNO-Menschenrechtsverfahren und der Klimarahmenkonvention herstellen, indem Positionen als gegenseitig Beratende und Beobachtende in den Entscheidungsgremien der jeweiligen Regime eingerichtet werden;
- ✓ fordern, dass das Sekretariat der Klimarahmenkonvention die Kompatibilität von Klimaschutzentscheidungen und -maßnahmen

57 Obwohl mehrere bilaterale Entwicklungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen verschiedene «menschenrechtsbasierte Ansätze» ausgelotet und UNO-Behörden die Menschenrechte integriert haben («Mainstreaming»), ist ihre Einführung in der Praxis uneinheitlich, und internationale Finanzinstitutionen, multilaterale Entwicklungsbanken und private ausländische Investoren haben sich großenteils geweigert, eine Menschenrechtsmethode anzuwenden.

mit den universellen Menschenrechten überwacht und regelmäßig an die Vertragsstaatenkonferenz darüber berichtet.

3.2.1 Das Recht auf ausreichende Ernährung

Ein näherer Blick auf das Beispiel des Rechts auf ausreichende Ernährung⁵⁸ kann verdeutlichen, wie Auswirkungen und Politiken des Klimawandels sowie finanzielle Ausgaben für Anpassungs- und Schutzmaßnahmen grundlegende Menschenrechte beeinträchtigen können. Heute leben 75 Prozent der Armen der Welt im ländlichen Raum; mehr als 2,5 Milliarden Menschen in Entwicklungsländern sind für ihre Existenz von der Landwirtschaft abhängig (IFPRI 2009). Eine Milliarde Menschen leiden weltweit unter Hunger – eine Zahl, die steigen wird, denn der Klimawandel trifft die landwirtschaftliche Produktion und die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern am stärksten, besonders Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und ländliche Arbeitskräfte. Ihre Bedürfnisse müssen in den von den Industrieländern geförderten landwirtschaftlichen Anpassungs- und Schutzstrategien in den Vordergrund gestellt werden, um einen Anstieg der globalen Ernährungsunsicherheit zu verhindern.⁵⁹ Ausreichende zusätzliche jährliche Investitionen in die Landwirtschaft sind erforderlich, um den Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernährung entgegenzuwirken.⁶⁰ Hinsichtlich des Klimaschutzes könnte es das Ziel der Förderung der Biokraftstoffproduktion in Ländern wie China oder Brasilien sein, Treibhausgasemissionen zu mindern, obwohl die Treibhausgasbilanz vieler Biokraftstoffpflanzen nicht günstig ist⁶¹ – aber da landwirtschaftlich nutzbare Fläche global eine knappe Ressource ist, könnte dies die Menge Land für die Nahrungsmittelproduktion reduzieren, was sie mindern und die Preise für Grundnahrungsmittel erhöhen könnte (FAO 2008a und 2008b, besonders Kapitel 6). Die Produktion flüssiger Biokraftstoffe könnte genderbasierte sozioökonomische Ungleichheiten verschärfen und zur weiteren Marginalisierung von Frauen sowie von Haushalten mit weiblichem Haushaltsvorstand beitragen, indem sie ihre Existenzgrundlagen gefährden, besonders bezüglich der Ernährungssicherheit (Lambrou und Rossi 2008, 19). Ernährungsunsicherheit wiederum ist als eine der Hauptursachen für Szenarien erzwungener

⁵⁸ Das Recht auf Nahrung ist Bestandteil mehrerer Menschenrechtsvereinbarungen und -konventionen, darunter der ICESCR (Artikel 11.1), die Konvention über die Rechte des Kindes (Artikel 24.c.), das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 25.f und 28.1) sowie in Vorschriften, die in CEDAW (Artikel 14.2.h) und den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung den Lebensstandard betreffen.

⁵⁹ Für eine detaillierte Diskussion der Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernährungssicherheit siehe: Heinrich-Böll-Stiftung (2009, 26-35).

⁶⁰ Ein Papier des IFPRI schätzt zusätzliche Investitionskosten in Entwicklungsländern auf etwa 7 Mrd. Dollar pro Jahr (siehe IFPRI 2009, 16).

⁶¹ Nach der FAO zeigen Lebenszyklusanalysen, die Emissionen im Verlauf der Biokraftstoffproduktionskette messen, eine breite Divergenz der CO₂-Bilanzen je nach eingesetzter Technologie, Standort und Produktionssystem – und einige führen zu höheren Emissionen als fossile Brennstoffe.

Migration identifiziert worden. In ähnlicher Weise könnten Anpassungspolitiken mit dem Schwerpunkt Landwirtschaft unbeabsichtigte Folgen für die Menschenrechte haben, besonders für traditionell marginalisierte Gruppen. Beispielsweise sind Frauen weiterhin die Hauptproduzentinnen in der Landwirtschaft und leisten bis zu 70-80 Prozent der Lebensmittelproduktion in Haushalten in denjenigen Gegenden in Südasien und Afrika südlich der Sahara, die wahrscheinlich von den schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein werden. Aufgrund von genderbasierten Verteilungsdynamiken innerhalb von Haushalten erhalten Frauen und Mädchen in Zeiten der Ernährungsunsicherheit eher weniger Nahrungsmittel, was ihre Gesundheit während solcher Perioden schwer beeinträchtigt (UN Women Watch 2009).⁶² Anpassungspolitiken und Finanzierungen für Anpassungsprojekte müssen daher die Genderdynamiken der Nahrungsmittelbeschaffung und -verteilung sowohl innerhalb des Haushalts als auch auf Verbrauchermärkten in Betracht ziehen, und z.B. gerade Frauen im ländlichen Raum als Zielgruppen für Kapazitätsaufbau, technische Unterstützung oder landwirtschaftliche Beratung definieren (Lambrou und Nelson 2010). Wenn sie ohne Genderperspektive eingesetzt werden, tragen diese Instrumente zu einer weiteren Diskriminierung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Genderrollen bei und sind eine Gefahr für die Gesundheit von Frauen. Dies verletzt direkt internationale Verpflichtungen, etwa unter der Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW).⁶³

Compliance-Check: Hinsichtlich Klimapolitiken und -finanzierung, die das Grundrecht auf ausreichende Ernährung respektieren, müssen wir:

- ✓ Anpassungs- und Schutzstrategien in der Landwirtschaft und der Bodennutzung Priorität geben, die sich auf die Stärkung der Ernährungssicherheit mit ausreichenden öffentlichen Investitionen konzentrieren;
- ✓ gewährleisten, dass Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt Produktion von Biokraftstoffen weder die Ernährungsunsicherheit noch geschlechterbasierte und sozioökonomische Ungleichheiten verschlimmern;

62 Siehe auch das Internetdossier zu «Gender und Klimawandel in Südafrika», Heinrich-Böll-Stiftung Südafrika, verfügbar unter: <http://www.boell.org.za/web/107-496.html>; letzter Zugriff: 5. November 2010.

63 Artikel 14 der CEDAW etabliert die Annahme angemessener Maßnahmen, um die Diskriminierung gegen Frauen im ländlichen Raum zu eliminieren, sodass sie in den Genuss angemessener Lebensbedingungen, besonders hinsichtlich der Wasserversorgung kommen. CEDAW gewährleistet ihr Recht auf Partizipation bei der Erstellung von Entwicklungsplänen auf allen Ebenen (Art. 14.1), auf Zugang zu landwirtschaftlichen Darlehen, angemessener Technologie und gleiche Behandlung in Angelegenheiten der Agrarreform (Art. 14.2.a), und stellt sicher, dass Frauen im ländlichen Raum in den Genuss angemessener Lebensbedingungen hinsichtlich Wohnraum, Gesundheit, Elektrizitäts- und Wasserversorgung kommen (Art. 14.2.g).

- ✓ die Gender-Gleichheit zur wichtigen Determinante der Finanzierung jeglicher Schutz- und Anpassungsmaßnahmen hinsichtlich Landwirtschaft und Bodennutzung machen.

3.2.2 Das Recht auf Wasser und Abwasserentsorgung⁶⁴

Heute haben fast eine Milliarde Menschen noch immer keinen Zugang zu sauberem Wasser, und mehr als 2,5 Milliarden weder zu sicherem Trinkwasser noch zu Abwasserentsorgung. Der Klimawandel wird die Rechte von Menschen auf Wasser und Abwasserentsorgung beeinträchtigen, indem er Überschwemmungen und Trockenheiten, Niederschlagsveränderungen und Extremtemperaturen verursacht – und dies ist bereits Realität –, die ihrerseits Wasserknappheit und Konflikte um Wasser⁶⁵ sowie die Ausbreitung von Krankheiten und die Kontaminierung von Trinkwasser auslösen. Beispielsweise müssen weltweit 20 Prozent der Menschen, die an Flussmündungen leben, mit Überschwemmungen umgehen; in Asien und den Anden werden Hunderte Millionen Menschen, die vom Wasser rapide schmelzender Gletscher abhängig sind, in der Zukunft mit Wasserknappheiten konfrontiert sein. Der Zugang zu – und die Verteilung von – Wasser werden in den kommenden Jahren noch dramatischere Änderungen erfahren, denn die Konkurrenz zwischen den Wasserbedarfen von Haushalten, Industrie und Landwirtschaft wird immer knapper werdende Süßwasserressourcen betreffen. Z.B. schätzt der 4. Sachstandsbericht des IPPC aus dem Jahre 2007, dass der Klimawandel im Laufe des 21. Jahrhunderts die Zahl der Menschen, die in einer Umwelt mit knappen Wasserressourcen (definiert anhand eines Schwellenwerts von 1.000 Kubikmeter pro Person und Jahr) leben, bis 2080 um 1,8 Milliarden erhöhen könnte.

Wasser und Abwasserentsorgung können nicht von anderen Menschenrechten isoliert betrachtet werden. Beide können von der Verletzung anderer Rechte beeinflusst werden, und beide sind für die Realisierung u.a. der Rechte auf Leben, Gesundheit, Wohnraum und Bildung unerlässlich. Obwohl das Recht auf Wasser und Abwasser im ICESCR nicht explizit erwähnt wird, ist allgemein akzeptiert, dass es von den Artikeln 11 und 12 (zu Gesundheit) sowie General Comment Nr. 15, das das Recht auf sauberes, ausreichendes und zugängliches Wasser postuliert, abgedeckt ist.⁶⁶ Und der UN-Menschenrechtsrat hat kürzlich in seiner 15. Sitzung eine Resolution angenommen, die bestätigt, dass es sich bei Wasser und Abwasserentsorgung um Menschenrechte handelt (UNHRC 2010).

⁶⁴ Dieser Abschnitt greift stark auf ein neueres Positionspapier der OHCHR zu Klimawandel und das Menschenrecht auf Wasser und Abwasserentsorgung zurück (OHCHR 2010).

⁶⁵ Bezüglich Konflikte um Wasser in Afrika als Folge von Wasserknappheit, die durch den Klimawandel verschärft wurde, siehe: http://e360.yale.edu/feature/when_the_water_ends_africas_climate_conflicts/2331/; letzter Zugriff: 6. November 2010.

⁶⁶ *General Comment No. 15 – The Right to Water, 2002*, UN Doc E/C.12/2002/11; verfügbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94?OpenDocument>.

Die Art und Weise, in der Wasserressourcen bewirtschaftet werden, wird für Klimaanpassungsbemühungen in Übereinstimmung mit Menschenrechtsverpflichtungen kritisch sein, wie auch für Schutzmaßnahmen, besonders hinsichtlich Wasserkraft-, Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsprojekten. Beispielsweise schreiben bestehende Menschenrechtsinstrumente wie General Comment Nr. 15 vor, dass Regierungen dem Zugang zu Wasser für lebensnotwendige Haushaltsnutzungen sowie zu Abwasserentsorgung Priorität über andere Nutzungen geben. Daher könnte ein großer Staudamm als Klimaschutzprojekt zwar saubere Energie liefern und Emissionen reduzieren, aber gleichzeitig grundlegende Menschenrechte verletzen, wenn er häusliche Wasserbedarfe und traditionelle Wasserzugangsrechte und Nutzungspraktiken ortsansässiger Gemeinschaften oder indigener Gruppen nicht berücksichtigt. Dasselbe gilt für das Wasser, das in der Plantagenwirtschaft für Palmöl oder landwirtschaftliche Monokulturen für Biokraftstoffe verwendet wird, besonders wenn diese aus Pflanzen produzierten Kraftstoffe für den Export bestimmt sind und nicht die lokale Energiearmut anpacken.

Beim Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels auf den Zugang zu Wasser und Abwasserentsorgung müssen Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen sowie die Instrumente, die sie finanzieren, besonderes Augenmerk auf diejenigen Gruppen legen, die normalerweise am stärksten betroffen, jedoch häufig marginalisiert und daher von Planungsentscheidungen auf nationaler oder lokaler Ebene ausgeschlossen sind. Beispielsweise ist es meist die Aufgabe von Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern, Wasser für Haushaltszwecke zu holen. Daher sind sie am direktesten von verschärfter Wasserknappheit betroffen. Sie stehen auch spezifischen Hürden gegenüber, die ihre Rechte auf Wasser und Abwasserentsorgung betreffen. Fehlende Abwasserentsorgung in Schulen, zum Beispiel, zwingt viele junge Mädchen, den Schulbesuch abzubrechen, sowohl aus geschlechtsspezifischen Gründen der Hygiene als auch aus genderbezogenen Gründen der Sittsamkeit (OHCHR 2010, 24). Wenn die genderspezifischen Auswirkungen des Mangels an Wasser und Abwasserentsorgung bei Anpassungsmaßnahmen nicht in Betracht gezogen werden oder die Projektfinanzierung keine Ressourcen für eine genderbewusste Reaktion auf Wasserstress oder Überschwemmungen vorsieht, könnten klimawandelbezogene Reaktionen im Wasser- und Abwassersektor die Situation von Frauen und Mädchen sogar verschlimmern, indem sie diskriminiert werden und ihnen ihre Rechte auf Wasser und Abwasserentsorgung vorenthalten werden.

Compliance-Check: Hinsichtlich Klimapolitiken und -finanzierung, die die Grundrechte auf Wasser und Abwasserentsorgung respektieren, müssen wir:

- ✓ Klimafinanzierung im Wassersektor auf diejenigen Anpassungs- und Schutzprogramme und -projekte fokussieren, die dem Zugang zu Wasser für essenzielle häusliche Zwecke und für Abwasserentsorgung Priorität einräumen;

- ✓ traditionelle Wasserzugangsrechte und Nutzungspraktiken ortsansässiger Gemeinschaften und indigener Gruppen schützen, insbesondere im Zusammenhang mit Schutzmaßnahmen in Form großer Staudämme oder flüssiger Biokraftstoffe;
- ✓ die Einbeziehung jener marginalisierter Gruppen, u.a. Frauen, die meistens am direktesten von Wasserknappheit betroffen sind, in Entscheidungen über Anpassungsmaßnahmen und Finanzierungen im Wassersektor gewährleisten, und diese Interventionen in geschlechtergerechter Art und Weise gestalten.

3.2.3 Die Rechte indigener Völker

Die Art und Weise, in der der Klimawandel bereits gefährdete, marginalisierte Gruppen beeinträchtigt, könnte von Klimapolitiken für Schutz und Anpassung verschärft werden und kann auch im Hinblick auf indigene Völker verdeutlicht werden. Die große Mehrheit der geschätzten 400 Mio. indigene Menschen weltweit leben in Gegenden, die gegenüber Klimaauswirkungen besonders anfällig sind, nämlich marginalisierte Regionen und fragile Ökosysteme, die für den Umgang mit weiteren Veränderungen der physischen Umwelt schlecht gerüstet sind (Heinrich-Böll-Stiftung 2009, 31). Obwohl die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) von 2007 kein verbindliches Übereinkommen gemäß internationalem Recht ist, kodifiziert sie deren Recht auf Selbstbestimmung (Art. 3), den Schutz traditioneller politischer Entscheidungsfindung, traditionellen Wissens, Land und die Ressourcen, die sich in indigenen Territorien befinden (Art. 25-31) und verankert deren Recht auf freie und vorherige Zustimmung nach Inkenntnissetzung (Art. 10, 11, 19, 28 und 29). Allerdings greift UNDRIP Formulierungen bestehender verbindlicher Übereinkommen hinsichtlich dieser Rechte auf.⁶⁷ In ähnlicher Weise ist die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation für einen Blick darauf relevant, wie Klimapolitiken und -finanzierung indigene Völker beeinträchtigen können. Die Konvention ist für ihre Vertragsstaaten rechtlich verbindlich und schreibt in Artikel 6 einen detaillierten Konsultationsprozess für Dritte vor, die in indigenen Territorien tätig sind.⁶⁸

Viele nachteilige Auswirkungen des Klimawandels, etwa Trockenheiten, Überschwemmungen, Gesundheitsprobleme und Ernährungsunsicherheit, treffen indigene Völker wie auch andere marginalisierte und gefährdete Bevöl-

⁶⁷ Nach dem UNO-Sonderberichterstatter über die Rechte indigener Völker, S. James Anaya, stellt UNDRIP «ein maßgebliches gemeinsames Verständnis, auf globaler Ebene, des Mindestinhalts der Rechte indigener Völker dar, auf einem Fundament mehrerer Quellen der internationalen Menschenrechte [...]. Die Prinzipien und Rechte, die in der Deklaration bekräftigt werden, begründen oder ergänzen die normativen Rahmen für die Aktivitäten der Menschenrechtsinstitutionen, -mechanismen und -fachbehörden der UNO, soweit sie indigene Völker betreffen» (UNHRC 2008b, Abs. 85 und 88).

⁶⁸ Ebd., S. 18f.

kerungsgruppen. Allerdings gibt es klimawandelinduzierte Auswirkungen, die indigenen Völkern spezifisch sind, u.a. eine Zunahme an Menschenrechtsverletzungen, Vertreibungen und Konflikten aufgrund der Enteignung des Landes und der Wälder ihrer Vorfahren für Biokraftstoffplantagen; der Verlust von traditionellen Territorien indigener Völker ohne ihre freie, vorherige Zustimmung nach Inkennntnissetzung aufgrund von Klimaschutzmaßnahmen wie CO₂-Senken und Projekten für erneuerbare Energie (Staudämme für Wasserkraft, geothermische Anlagen); sowie der Ausschluss indigener Völker von den Verfahren und Mechanismen hinsichtlich der Emissionsreduktion durch Entwaldung und Walddegradation (REDD) und vom Emissionshandel (UNPFII 2008). Der internationale Ansatz zur globalen Zerstörung tropischer Wälder, von dem angenommen wird, dass er etwa 15 bis 20 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verursacht, ist hinsichtlich des Klimaschutzes besonders relevant für indigene Völker. Denn viele von ihnen sind von Waldressourcen als Lebensgrundlage abhängig und besitzen traditionelle Eigentumsrechte am Wald. Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen durch Entwaldung und Walddegradation sowie Bemühungen, die sich auf die Rolle des Naturschutzes, der nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern, der Verbesserung von Waldkohlenstoffspeichern in Entwicklungsländern (REDD+) und Projekte, die mittels einer Reihe internationaler REDD-Instrumente⁶⁹ finanziert werden, sollten daher vor allem die Bedürfnisse ortsansässiger und indigener Gemeinschaften berücksichtigen und deren traditionelle Rechte respektieren. Allerdings ist die Geschichte von Wald- und indigenen Rechten eine Geschichte des Missbrauchs durch Regierungen, die ohne formalen Titel Landrechte behaupten, wie auch durch große kommerzielle Holzfällerunternehmen, die auf Kosten lokaler und indigener Gruppen von Waldressourcen profitieren. Leider erscheint es wahrscheinlich, dass diese Geschichte des Missbrauchs sich ungebrochen fortsetzen wird: Bemühungen um Walderhaltung und der Vermeidung der Entwaldung haben die kommerzielle Abholzung bislang nur ungenügend zurückgehalten, während sie indigenen Menschen engere Restriktionen für ihre Nutzung von Waldressourcen auferlegen; oder sie konzentrieren sich in unfairer Weise auf die traditionelle Subsistenzlandwirtschaft als Hauptquelle der Entwaldung (Orenstein 2010). Um zu gewährleisten, dass lokale und indigene Gruppen finanzielle Vorteile für ihre Waldschutzdienstleistungen erhalten, was in den REDD-Programmen zugesagt wird, müssen REDD-Finanzierungsinstrumente solide Schutzmaßnahmen für

⁶⁹ Dazu gehören die multilateralen Instrumente wie das UN-REDD-Programm, das Forest Investment Program (Waldinvestitionsprogramm, FIP) und die Wald-CO₂-Partnerschaftsfazilität (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF) der Weltbank, der Amazonas-Fonds (Amazon Fund), der Kongobecken-Klimafonds (Congo Basin Climate Fund) und der Oslo-Paris-Prozess, der sich mit Fast-Start-REDD-Klimafinanzverpflichtungen befasst, sowie mit den bilateralen Verpflichtungen.

Menschenrechte integrieren,⁷⁰ mit expliziter Erläuterung der Rechte indigener Völker (Castro Diaz 2008) sowie von Genderrechten (siehe Horta 2009).⁷¹ In dieser Hinsicht hat Cancun einen wichtigen ersten Schritt in Richtung Anerkennung des Wissens und der Rechte von indigenen Völkern und von den Mitgliedern lokaler Gemeinschaften in den fortdauernden Klimaverhandlungen getan. UNDRIP wird in der AWG-LCA-Entscheidung von Cancun, die sich auf Schutzmaßnahmen für REDD+ (in Anhang I) und in Abschnitt E zu den ökonomischen und sozialen Folgen von Maßnahmen als Reaktion auf den Klimawandel konzentriert, genannt (UNFCCC 2010b).

Compliance-Check: Bezüglich Klimapolitiken und -finanzierung, die die Rechte indigener Völker respektieren und honorieren, müssen wir:

- ✓ die Vertreibung indigener Völker und die Enteignung ihrer angestammten Territorien und Wälder sowie den Verlust traditioneller Territorien durch Schutzmaßnahmen wie Biokraftstoffplantagen, Staudämme für Wasserkraft oder geothermische Anlagen vermeiden;
- ✓ die Anwendung der Rechte indigener Völker auf freie und vorherige Zustimmung nach Inkennntnissetzung bei allen Schutz- und Anpassungsmaßnahmen und ihrer Finanzierung, die möglicherweise Menschenrechtsverletzungen und Auswirkungen auf die traditionellen Rechte und Praktiken indigener Völker haben, gewährleisten;
- ✓ solide Schutzmaßnahmen für die Menschenrechte und die Beteiligung indigener Völker in die Verfahren und Finanzierungsmechanismen von REDD+-Programmen integrieren sowie gewährleisten, dass indigene Gruppen die finanziellen Vorteile für ihre Waldschutzdienstleistungen erhalten.

3.2.4 Gendergleichheit und Frauenrechte

Frauen stellen die Mehrheit der 1,4 Mrd. Menschen, die in bitterer Armut leben,⁷² und sind oft überproportional von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen, größtenteils aufgrund von Gendernormen und weit verbreiteten Genderdiskriminierungen, die ihnen Einkommen, Rechte oder politische Parti-

⁷⁰ Orenstein führt das Beispiel der REDD-Programme der Weltbank an, die bislang die Schutzpolitiken der Weltbank selbst nur unzureichend befolgen, darunter ihre Politik zu indigenen Völkern (Indigenous Peoples Policy), sowie internationale Verpflichtungen, auch denen zu internationalen Menschenrechten. Mit der Ausnahme der Politik zu indigenen Völkern, die zumindest auf internationale Menschenrechtsstandards verweist, sprechen die Umwelt- und sozialen Schutzmaßnahmen der Weltbank sie nicht an.

⁷¹ Für eine Diskussion der Gender-Aspekte der REDD-Finanzierung siehe Schalatek (2009a) und GGCA/WOCAN/IUCN (2009).

⁷² Ein Leben in bitterer Armut ist von der Weltbank als Leben mit weniger als 1,25 Dollar pro Tag (in USD von 2005) definiert. Die Armutsrate liegt in Afrika bei etwa 50 Prozent, die meisten Menschen in Afrika leben von weniger als 0,70 Dollar pro Tag. Siehe: [http:// sitere-sources.worldbank.org/DEC/Resources/Poverty-Brief-in-English.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/DEC/Resources/Poverty-Brief-in-English.pdf)

zipation vorenthalten, während sie ihnen gleichzeitig die Hauptrolle bei der Pflege ihrer Familien und ihrer Existenzgrundlagen zuweisen. Das trägt in vielen Gesellschaften zu ihrer Marginalisierung bei. Frauen leiden unter genderbasierten Gefährdungen gegenüber dem Klimawandel und sind daher häufiger als Männer seine Opfer; allerdings besitzen Frauen auch Wissen über und Erfahrungen mit Schutzkapazitäten wie auch mit adaptiven Coping-Strategien, was sie zu wichtigen «Akteurinnen des Wandels» im Kampf gegen die Erderwärmung macht.⁷³ Der IPCC benennt die Rolle von Gender nur sparsam als einer der Gründe für die Gefährdung durch den Klimawandel (IPPC 2007a, 730) und sagt überhaupt nichts zu dem möglicherweise differenzierten Beitrag von Frauen im Kampf gegen den Klimawandel, was eine besorgniserregende wissenschaftliche Wissenslücke widerspiegelt. In ähnlicher Weise hat die Klimarahmenkonvention – im Gegensatz zu anderen Rio-Konventionen, etwa dem Übereinkommen über biologische Vielfalt – großenteils die Genderdimension des Klimawandels ignoriert und enthält keinen einzigen Artikel, der auf Gender oder Frauen Bezug nimmt.⁷⁴ Eine Menschenrechtsperspektive würde gewiss helfen, dieses Versehen zu korrigieren, das gegenwärtig auch zu Genderblindheit bei Anpassungs- und Schutzpolitiken und -finanzierungen führt.⁷⁵ Gewisse inkrementelle Fortschritte sind gemacht worden: In den letzten Jahren haben Lobbygruppen für Frauen- und Genderrechte erfolgreich auf die Aufnahme textlicher Hinweise auf Frauen als Gruppe sowie auf genderdifferenzierte Auswirkungen des Klimawandels in die Formulierungen von Klimaverhandlungen hingewirkt. Im neuesten Entscheidungstext von Cancun, der einen Arbeitsplan für langfristige kooperative Maßnahmen beschreibt, sind Hinweise auf Frauen und auf Gendergleichheit mehrfach aufgeführt (UNFCCC 2010b), wenn auch noch nicht durchgehend und

73 Für eine Diskussion zu Gender und Klimawandel siehe z.B. WEDO (2007), UNDP (2009), UNFPA und WEDO (2009), Lambrou und Pianna (2006) sowie Rodenberg (2009).

74 Von den sogenannten Rio-Konventionen – zu Klimawandel (Klimarahmenkonvention), Wüstenbildung (Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung) und Biodiversität (Übereinkommen über die biologische Vielfalt) – ist die Klimarahmenkonvention die einzige, die Gender und die spezifische Rolle von Frauen beim Klimawandel nicht explizit benennt. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, das auch einen formalen Gender-Aktionsplan hat, erkennt in seiner Präambel ausdrücklich die Rolle von Frauen an; das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung diskutiert genderbewusste Partizipation, Entscheidungsfindung und Kapazitätsaufbau unter der Konvention in seinem Prolog und in den Artikeln 5 und 10 (Lambrou 2005; UNDP 2009).

75 Für eine ausführliche Darstellung der negativen Folgen der Ignorierung von Genderfragen bei Klimafinanzinstrumenten und -politiken siehe: Schalatek (2009a) und Rodenberg (2009).

überzeugend, um die Implementierung von Klimamaßnahmen tatsächlich zu beeinflussen.⁷⁶

Frauenrechte sind Menschenrechte schlechthin: Frauenrechte und Menschenrechte sind unteilbar. Die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft und einzelner Staaten unter dem internationalen Recht, Frauenrechte durchzusetzen und zu schützen und Diskriminierung aufgrund von biologischem und sozialem Geschlecht zu verhindern, ist vor allem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sowie im ICCPR (Artikel 2.1, 3, 24.1 und 26), im ICESCR (Artikel 2.2 und 3) und im Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankert. Folglich kann ein Klimaregime, das in seinem politischen Handeln nicht zwischen Männern und Frauen differenziert, tatsächlich Frauen diskriminieren, was eine Verletzung existierender allgemeiner Menschenrechte wäre. Ein Blick auf Erfahrungen mit einigen Klimaschutzmaßnahmen mag dies erhellen. Aus der Perspektive der Menschenrechte und der Entwicklung sowie der Emissionsreduktion würde die großmaßstäbliche Verteilung effizienter Kochherde in Entwicklungsländern, um hauptsächlich traditionelle Kochoptionen mit Biomasse zu ersetzen, sowohl Frauenrechten als auch der Umwelt dienen. Frauen und Mädchen, die nach Holz und anderer Biomasse suchen, tragen nicht nur (mangels Alternativen) zur Umweltzerstörung bei, sie sind auch dem Risiko der Gewalt ausgesetzt, sehen ihre Arbeits- und Gesundheitsbelastungen verschärft und werden daran gehindert, neben grundlegenden Funktionen der Familienfürsorge auch produktive Tätigkeiten auszuüben, die ihren sozialen und ökonomischen Status verbessern würden. Dennoch, obwohl effektive, angemessene und kostengünstige Technologien für effiziente Kochherde zur Verfügung stehen und in großem Maßstab in allen Entwicklungsländern verbreitet werden könnten, unterstützen existierende Klimafinanzinstrumente für Schutzmaßnahmen – etwa der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) unter dem Kyoto-Protokoll, aber auch der Clean Technology Fund bei der Weltbank – solche Initiativen nicht. Ein solcher Mangel an Unterstützung durch bestehende Instrumente zur Finanzierung von Schutzmaßnahmen besteht auch bei Klimaschutzprojekten mit einem Fokus auf netzunabhängiger Energieerzeugung für Haushalte und Kommunen, etwa Mini-Wasserkraftwerke, Solaranlagen an Häusern, Biomasse oder gemeindebasierte Aufforstung. Im Gegenteil: Gegenwärtige Finanzierungsmechanismen für Klimaschutzmaßnahmen favorisieren großmaßstäbliche, technologie- und kapitalintensive Interventionen (sogar unbewiesene Technologie wie CO₂-Abscheidung und -Speicherung), und

⁷⁶ Formulierungen zur Gendergleichheit sind in der Präambel des Textes der AWG-LCA Cancun-Entscheidung enthalten; im Text, der eine gemeinsame Vision artikuliert (Abs. 7); in Formulierungen, die nach einem gendersensiblen Ansatz zur Anpassung fragt (Abs. 12); bezüglich der Entwicklung von REDD+-Aktionsplänen (Abs. 72) sowie ökonomische und soziale Folgen von Klimaschutzreaktionsmaßnahmen (Präambel Abschnitt E); hinsichtlich Bemühungen zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern (Abs. 130) und bezüglich der Zusammensetzung des neuen Technology Executive Committee (Anhang IV).

sie versuchen mittels ihrer Antrags-, Angebots-, Verifizierungs- und Leistungssysteme, die Beteiligung lokaler Gemeinschaften und marginalisierter Populationen, darunter Frauen, zu verhindern.⁷⁷ Projekte hingegen, die die spezifischen Beiträge von Frauen zum Umgang mit dem Klimawandel – sowohl Anpassung als auch Klimaschutz – berücksichtigen, werden zu oft in den Bereich der Mikrofinanzen verwiesen, anstatt dass man sie als wichtige Teile eines umfassenden, entwicklungsorientierten, menschenrechtsbasierten Rahmens für Klimamaßnahmen und -finanzierung betrachtet.

Compliance-Check: Bezüglich Klimapolitiken und -finanzierung, die die Geschlechtergleichheit und die Rechte von Frauen respektieren und würdigen, müssen wir:

- ✓ gewährleisten, dass die Klimarahmenkonvention die Gendergleichheit und die nach Gender differenzierten Auswirkungen des Klimawandels als Basis für ihre Politikentscheidungen zu Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen anerkennt;
- ✓ existierende Klimafinanzmechanismen für den Klimaschutz, etwa das CDM unter dem Kyoto-Protokoll oder den CTE, reformieren, um eine bessere Integration kostengünstiger und angemessener Technologien und Ansätze, die das Empowerment von Frauen, die Entwicklung und das Klima fördern, zu ermöglichen.

3.3 Keinen Schaden anrichten – die Bedeutung der Politikkohärenz in der öffentlichen Klimafinanzierung

Dieses Prinzip, bekannter in seinem ursprünglichen Kontext, der medizinischen Ethik, ist in vielerlei Hinsicht ein Vorläufer modernerer Ausdrucksformen im Umweltbereich in Form des Vorsorgeprinzips. Das Prinzip «Keinen Schaden anrichten» hinterfragt kritisch, ob Interventionen mit der erklärten Absicht, eine Situation zu verbessern, sie tatsächlich, wenn auch oft unbeabsichtigt, verschlimmern. Es verweist auch auf die übergreifende Bedeutung der Politikkohärenz – oder ihres häufigen Fehlens – in der öffentlichen Klimafinanzierung. Wenn bestehende internationale Menschenrechts- und Umweltgesetze, zu deren Umsetzung fast alle der 194 Unterzeichnerstaaten der Klimarahmenkonvention verpflichtet sind, in vollem Umfang beachtet würden, müssten eine Reihe gegenwärtiger Klimafinanzinvestitionspraktiken sofort eingestellt werden. Manche – leider zu viele – Klimainvestitionen haben bestenfalls einen zweifelhaften Nutzen für das Klima: Sie schaden Zielen der nachhaltigen Entwicklung und verletzen Menschenrechte am Ort ihrer Realisierung in den Entwicklungsländern. Manche dieser Projekte werden von bi- oder multilateralen Klimafinanz-

⁷⁷ Für eine Diskussion von Genderimplikationen der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen – sowie einige Best-Practice-Beispiele, etwa dem CDM-Projekt von Grameen Shakti oder der Arbeit der Grüngürtelbewegung (Green Belt Movement) der Nobelpreisträgerin Wangari Maathai – siehe Schalatek (2009a, 11–15).

mechanismen auf Ersuchen von Regierungen in Entwicklungsländern initiiert. Viele sind das Ergebnis eng konzipierter Strategien für den Entwicklungs- und Energiesektor und lange bestehender Entwicklungshilfepraktiken, die knappe öffentliche Mittel für Klimaschutzmaßnahmen verwenden, um den Wachstums- und Entwicklungspfad eines Landes oder einer Region in einen CO₂-armen zu verwandeln, der der menschlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung ebensoviel Bedeutung beimisst wie den Emissionsreduktionen. Gleichgültig, welche Partei eine spezifische Klimafinanzinvestition fordert und welche Partei sie ausführt, tragen sämtliche Akteure die Verantwortung für Politikkohärenz bei der Integration relevanter internationaler Menschenrechts- und Umweltgesetze in ihre Klimafinanzentscheidungen und -maßnahmen: die Industrieländer, die Gelder bereitstellen (entweder bilateral oder durch multilaterale Finanzierungskanäle); die Entwicklungsländer, die die Klimainvestitionen erhalten; und die internationalen Organisationen, die Klimafinanzierung entweder als Teil ihrer Entwicklungsarbeit oder durch zweckbestimmte Klimafonds kanalisieren.

Wenn man diesen Maßstab anlegt, bereiten die gegenwärtigen janusköpfigen, inkohärenten Maßnahmen der Treuhänder einiger neuer Klimafinanzinitiativen, ganz besonders der Weltbank und der multilateralen Entwicklungsbanken, Sorge. Aufgrund der fortdauernden Rolle dieser Institutionen hinsichtlich Investitionen und der Gewährung von Darlehen in Sektoren, die für den Klimaschutz (Energie, Transport, Forst- und Landwirtschaft) und die Klimaanpassung (etwa Wasser, Gesundheit, Landwirtschaft) relevant sind, ist es wichtig, dass Projekte und Programme in einer klimabewussten Art und Weise entwickelt werden, die außerdem bestehende Menschenrechtsstandards und Umweltgesetze anerkennt und respektiert. Leider ist dies nicht der Fall – die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken akzeptieren keinen menschenrechtsbasierten Rahmen für ihre Tätigkeiten⁷⁸ – und die eklatanteste Inkohärenz besteht im Energiesektor. Einerseits hat sich die Weltbank erfolgreich als «Klimabank» darstellen können, mit dem Ziel, Klimaanliegen in sein Mandat für Entwicklungs- und Armutsreduktion zu integrieren. Sie hat auch die Treuhänderschaft für mehrere Klimainvestitionsfonds angenommen, um CO₂-arme Entwicklungspfade in Schwellenländern zu fördern und um vom Klimawandel gefährdeten Ländern und Gruppen zu helfen, Klimaresilienz aufzubauen und Emissionen aus der Entwaldung und Walddegradation zu reduzieren (REDD). Im Vorfeld der 16. Vertragsstaatenkonferenz hatten einige entwickelte Länder ihre Präfe-

78 Die Weltbank und andere multilaterale Entwicklungsbanken planen, im Laufe der nächsten zwei Jahre ihren aktuellen Ansatz zu den sozialen und Umweltschutzmaßnahmen zu revidieren und zu einem «Ländersystem»-basierten Ansatz hin zu entwickeln. Länderbasierte Systeme sollten jedoch auf Menschenrechtsstandards beruhen. Daher, um bei der Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken Politikkohärenz in der Klimafinanzierung zu erreichen, sollten nicht nur existierende Schutzpolitiken (wo sie denn bestehen) auf die CIFs anwendbar sein, sondern die multilateralen Entwicklungsbanken sollten bei der Durchsicht ihrer Schutzpolitiken und ihrer Praxis der Klimafinanzierung länderbasierte Systeme verfolgen, die auf internationalen Menschenrechtsstandards beruhen.

renz dafür geäußert, der Weltbank die Verantwortung für einen zukünftigen globalen Grünen Klimafonds⁷⁹ zu übertragen, unter Hinweis auf ihre Expertise im Umgang mit großen Geldmengen. Andererseits investieren die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken weiterhin große Summen in die Energieentwicklung auf Grundlage fossiler Energieträger und in die industrielle Abholzung. Beobachter der Zivilgesellschaft sorgen sich über einen tatsächlichen Zuwachs an schädlichen Energieinvestitionen, da die Weltbank allein im Geschäftsjahr 2009-10 mindestens 4,4 Mrd. Dollar für Projekte auf Grundlage fossiler Brennstoffe ausgab, darunter 3,4 Mrd. Dollar für den Bau umstrittener neuer Kohlekraftwerke, u.a. in Südafrika (Jowitt 2010).⁸⁰ Zur Rechtfertigung bringen die Entwicklungsbanken meist eine Dichotomie zwischen dem Zugang der Armen zu Energie einerseits und der Verhinderung einer Belastung des Klimas andererseits vor, eine Dichotomie, die viele Beobachter, die die tatsächlichen Begünstigten neuer großmaßstäblicher Energieinvestitionen analysieren, widerlegen (Mainhardt-Gibbs und Bast 2010). Da der Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken knappe öffentliche Mittel anvertraut wurden, um klimafreundliche Entwicklung und Armutsbekämpfung zu verfolgen, sollte ihre weitere Rolle in der Klimafinanzierung in einem globalen Klimaregime post-Kyoto davon abhängig gemacht werden, dass internationale Finanzinstitutionen (IFI) jegliche Investitionen in Öl, Gas und Bergbau sofort und vollständig beenden. Dies ist umso dringlicher, weil die Weltbank mit den Entscheidungen von Cancun – jedenfalls für eine Übergangszeit von mindestens drei Jahren – die Treuhänderschaft für den Grünen Klimafonds übernimmt; wahrscheinlich wird sie auch Experten an das neue Übergangskomitee, das die operativen Leitlinien für den neuen globalen Fonds aufsetzen soll, abordnen; und sie sollte ihr eigenes Portfolio an Klimainvestitionsfonds, die möglicherweise in die Investitionen des Grünen Klimafonds aufgenommen werden, nach Best-Practice-Beispielen untersuchen lassen.

Gegenwärtig enthalten die Investitionsleitlinien des Fonds für saubere Technologie der Weltbank für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen auch «Bad

79 Bei den Verhandlungen der Klimarahmenkonvention in Bonn im Juni 2010 haben die USA einen Entwurf eingebracht, nach dem die Weltbank als Treuhänder des neuen globalen Klimafonds eingesetzt werden sollte. Diese Option war noch im Entwurfstext für die 13. Sitzung der AWG-LCA bei der COP 16 in Cancun Ende November 2010 enthalten (unter D8, S. 42); siehe <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awgla13/eng/inf01.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

80 Im April 2010 hat die Weltbank den Bau eines Kohlekraftwerks durch das südafrikanische staatliche Versorgungsunternehmen Escom mit einem Darlehen in Höhe von 3 Mrd. Dollar gefördert, was scharfe Kritik vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen, auch aus der Region selbst, hervorrief. Ihre Sorge war, dass das Darlehen die Weiter-wie-bisher-Energieinvestitionen in der Region festschreiben würde, anstatt die Transformation hin zu einer CO₂-armen Entwicklung zu unterstützen. Die Exekutivdirektoren aus den USA und Großbritannien haben zwar die Entscheidung des Vorstandsgremiums nicht offen blockiert, sich jedoch der Stimme enthalten. Siehe auch Rastello und Lourens (2010) sowie <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/08/AR2010040805407.html>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

Practice», die beim Grünen Klimafonds nicht wiederholt werden soll. Obwohl er eine Konzentration von Investitionen auf grundlegenden Wandel proklamiert, erlaubt der Fonds für saubere Technologie noch immer die Finanzierung der ultra-superkritischen Kohlekraftwerke (Nakhoda 2010, 4f). Ein neuerer Bericht der Unabhängigen Evaluierungsgruppe der Weltbank hat stattdessen empfohlen, die knappen öffentlichen Mittel der Weltbankgruppe neu auszurichten, um den begünstigten Ländern zu helfen, national vorzuziehende Alternativen zur Stromerzeugung aus Kohle zu identifizieren, etwa durch verbesserte Energieeffizienz, wobei Kohle lediglich das «letzte Mittel sein soll, das nur dann eingesetzt wird, wenn kostengünstigere und durch Konzessionen finanzierte Alternativen ausgereizt sind und wenn schlüssig begründet wird, dass die Unterstützung der Weltbankgruppe Armut oder Emissionen reduzieren würde» (IEG 2010a, Executive Summary, ix). Außerdem müssen die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken die Fähigkeiten ihres Personals und deren Anreize – von denen viele auf traditionelle großmaßstäbliche Energieinvestitionen ausgerichtet sind – ändern, um den Klimawandel tatsächlich in ihre Energieportfolios zu integrieren (Nakhoda 2008). Um Compliance zu gewährleisten, sollte der zukünftige Grüne Klimafonds als möglicher «Fonds der Fonds» jegliche klimarelevante Investitionen der Weltbank und der multilateralen Entwicklungsbanken durch die CIFs oder ihrer Nachfolgefonds bei den multilateralen Entwicklungsbanken überwachen. Industrieländer sollten ebenfalls die Investitionspraktiken und -portfolios der nationalen Exportkreditagenturen, Entwicklungsbanken und ihrer ausführenden Behörden auf Kohärenz der Finanzierung insgesamt kritisch prüfen. Um den für einen CO₂-armen Entwicklungspfad erforderlichen grundlegenden Wandel bei den Investitionen zu erreichen, sollten öffentlich finanzierte Bürgschaften für den privaten Sektor nur für klimafreundliche, sozial und ökologisch verantwortungsvolle Projekte gegeben werden, wobei große Staudämme und Kohlekraftwerke ausgeschlossen werden sollen. «Zunächst: keinen Schaden anrichten» sollte außerdem ein Leitprinzip für die Kreditvergabe von Entwicklungsbanken der neuen Geberländer der Schwellenländer sein, allen voran denen in Brasilien und China, die in den letzten Jahren sehr aktiv im Rohstoffsektor gewesen sind. Ihre Kreditvergabepraktiken im Energiesektor sollten von einer kritischen Überprüfung nicht ausgenommen sein, besonders wenn sie die Treuhänderschaft für bestehende und mögliche zukünftige regionale Klimafonds übernehmen, wie es die Brasilianische Entwicklungsbank (Brazilian Development Bank) gegenwärtig für den Amazonas-Fonds tut.

In Ermangelung universeller, durchsetzbarer Investitionsrestriktionen für öffentliche Klimafonds (z.B. der Aufsicht eines Finanzaufsichtsgremiums oder eines globalen Klimafonds im Auftrag der Klimarahmenkonvention) sollten freiwillige Investitionsleitlinien, quasi die Verhaltensregeln, für öffentliche Klimafinanzierung vereinbart und von allen bi- und multilateralen Klimafonds und -finanzierungsmechanismen eingehalten werden, analog der bahnbrechenden

Vereinbarung der Äquatorprinzipien für private Investitionsbanken.⁸¹ Sie sollten die folgenden Statuten für die Finanzierung von Klimainvestitionen beinhalten:

Keine Investitionen in größtenteils «Weiter wie bisher»-Projekte der Öl- und Gasförderung und des Kohlebergbaus: Die knappen öffentlichen Mittel für Klimamaßnahmen sollten nicht dafür eingesetzt werden, weitere Treibhausgasemissionen von Weiter-wie-bisher-Energieinvestitionen oder nur marginal weniger umweltschädigende Elektrizitätsquellen auf Basis fossiler Brennstoffe (etwa «sauberere» Kohlekraftwerke)⁸²) festzuschreiben. Stattdessen sollten öffentliche Gelder für Klimaschutzmaßnahmen für Mehrkosten bzw. der Kostendifferenz zwischen einer Weiter-wie-bisher-Energieinvestition und der gewünschten CO₂-armen Lösung verwendet werden (siehe Wheeler 2008). In ähnlicher Weise sollte die öffentliche Klimafinanzierung solchen CO₂-armen Energieprojekten Priorität einräumen, für die a) private Investitionsmittel nicht zur Verfügung stehen und die b) Menschen direkten Zugang zu Energie und Elektrizität gewährleisten, die bislang nicht darüber verfügen.

Keine Investitionen in Atomkraft: Das Argument, dass Atomkraftwerke, die während des Betriebs quasi keine Treibhausgase emittieren, eine sichere und «saubere» alternative Energieoption zu fossilen Brennstoffen sind, ist von vielen Experten als Mythos widerlegt worden (siehe z.B. Heinrich-Böll-Stiftung 2010 und Squassoni 2009). Ein Zuwachs an Atomkraft, der Treibhausgasemissionen bedeutend reduzieren würde, würde Milliarden Dollar kosten, Zehntausende Tonnen toxischen hochradioaktiven Abfall produzieren (unter dem Einsatz nicht-erneuerbarer Stoffe) und zur weiteren Verbreitung von kernwaffenfähigem Material beitragen. Möglicherweise das wichtigste Argument: Die Finanzierung von Atomkraft mit öffentlichen Klimageldern würden die knappen öffentlichen Ressourcen, die erforderlich sind, um bedeutende Klimaschutzpolitiken umzusetzen, indem sie sich auf tatsächlich saubere und erneuerbare Energien, etwa Solar-, Wind-, geothermische oder kleinmaßstäbliche Wasserkraft konzentrieren, vergeuden.⁸³

⁸¹ Siehe: http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.

⁸² Für einen Überblick über Finanzierung von Weiter-wie-bisher-Energieprojekte durch die Weltbank siehe z.B.: <http://www.bicusa.org/en/Document.102049.aspx>. Die Internationale Finance Corporation, der für Finanzierung im privaten Sektor zuständige Arm der Weltbank, erklärte 2008 ihre Unterstützung für das Tata-Ultra-Mega-Projekt in Indien, einem superkritischen Kohlekraftwerk. Die IFC rechtfertigte ihr Darlehen an Tata mit dem Einsatz von «sauberer» Kohletechnologie im Kraftwerk. Siehe die Webseite der IFC zum Projekt unter: http://www.ifc.org/ifcext/southasia.nsf/Content/TataMundra_FAQ; letzter Zugriff: 6. November 2010.

⁸³ Atomkraft erhält gegenwärtig keine Treibhausgaszertifikate im CDM, eine bei der Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Den Haag im November 2000 getroffene Entscheidung. Als Teil der Diskussion einer Folgevereinbarung zum Kyoto-Protokoll hat die Rolle der Atomkraft bei den Emissionsreduktionsbemühungen erneut Aufmerksamkeit erlangt.

Keine Investitionen in Agrartreibstoffe und Ölpflanzen für den Export:

Es ist nicht nur so, dass die Emissionen über den Lebenszyklus einer Reihe von Pflanzen, die für die Produktion von Agrartreibstoffen verwendet werden, nicht signifikant niedriger als bei den fossilen Brennstoffen sind, sondern die exportorientierte Produktion von Pflanzen für Agrartreibstoffe erhöht die Ernährungsunsicherheit vieler Menschen, die bereits heute in Afrika, Asien und Lateinamerika durch die Konkurrenz um knappe landwirtschaftlich nutzbare Fläche von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind. Der Anbau von Pflanzen für Agrartreibstoffe fördert außerdem die Praxis des Landraubs durch ausländische private Investoren, oft von den multilateralen Entwicklungsbanken unterstützt, auf Kosten der Eigentumsrechte der ortsansässigen Gemeinschaft. Die Erfahrungen mit Palmöl können hier aufschlussreich sein, denn mehrere Menschenrechtsverletzungen sind berichtet worden, insbesondere hinsichtlich der Umwandlung von Urwäldern in Palmölplantagen. Ein Moratorium für neue Palmölinvestitionen sollte – auch mit Unterstützung der öffentlichen Klimafinanzierung – bestehen bleiben.⁸⁴

Keine Investitionen in eine «neue grüne Revolution» auf Grundlage genetisch veränderter Organismen: Ernährungsunsicherheit und -knappheit in vielen Teilen der Welt ist kein Problem der Produktion, sondern vor allem der Verteilung sowie ein Problem der Armut, das mit strukturellen Ungleichheiten zusammenhängt. Der Weg, die Landwirtschaft an die Herausforderungen des Klimawandels anzupassen, liegt daher global gesehen nicht in wissenschaftlichen Scheinlösungen. Zum Beispiel, obwohl die Entwicklung neuen, trockenheitsresistenten genetisch modifizierten Saatguts als Möglichkeit beworben wurde, um ausreichende Nahrungsmittelproduktion in Zeiten erhöhter Wettervariabilität und der resultierenden Wasserknappheit zu gewährleisten, erhöht genetisch modifiziertes Saatgut – von einem Oligopol weniger transnationaler Unternehmen wie Monsanto eng kontrolliert – tatsächlich die Kosten der landwirtschaftlichen Inputs in Entwicklungsländern und generiert enttäuschende Erträge. Daher profitieren diejenigen marginalisierten Kleinbauern, häufig Frauen, die am dringendsten landwirtschaftliche Hilfe benötigen, aber den geringsten Zugang zu Inputs wie Kapital und landwirtschaftliche Beratung haben, von diesem Saatgut nicht. Stattdessen ist eine Wiederentdeckung heimischer, aber nicht ausreichend gewürdiger Pflanzensorten, die der Variabilität von Temperaturen und Niederschlägen besser angepasst sind, nötig – traditionelles Wissen, dass ortsansässige Bauern, viele von ihnen Frauen und Indigene, als Hüterinnen und Hüter der heimischen Saatgutsorten besitzen. Weitere Vorteile von organischen Systemen, die sich auf Viehhaltung, mehr Bewässerungs-

⁸⁴ Im November 2009 hat die Weltbankgruppe ein – befristetes – Moratorium für die Finanzierung von Palmölprojekten erlassen, hat aber inzwischen einen neuen Ansatz für ihr Engagement bei Palmöl vorgelegt, von dem sie behauptet, dass es mit ihren Verpflichtungen und Mandaten konsistent sei. Für weitere Informationen siehe: <http://www.rainforest-rescue.org/mailalert/623/no-world-bank-money-for-palm-oil> und <http://www.ifc.org/ifcext/agriconsultation.nsf/Content/Home>.

möglichkeiten, Zwischenfrüchten, Kompost und integrierten Pflanzenschutz konzentrieren: sie benötigen bis zu einem Drittel weniger Energie, erhalten Kohlenstoff und Stickstoff im Boden besser und schaffen höhere Profitabilität im Vergleich mit konventionellen Systemen oder den Einsatz von genetisch modifizierten Organismen. Insbesondere können viele arme, marginalisierte Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Regionen wie Afrika von Praktiken der ökologischen Landwirtschaft profitieren, die – mit minimalen externen Inputs und unter Verwendung lokal verfügbarer Pflanzensorten und Materialien – mit weniger Energieinputs Treibhausgasemissionen reduzieren und vom Klimawandel verursachte Belastungen, etwa Trockenheiten, effektiver widerstehen (UNCTAD und UNEP 2008; Scialabba und Müller-Lindenlauf 2010).

Keine Investitionen in den Bau großer Staudämme: Große Staudämme, die rein technisch betrachtet emissionsfreien Strom liefern, verursachen hohe zusätzliche soziale und Umweltkosten, da sie oft lokale Ökosysteme und Existenzgrundlagen zerstören. Sie führen zur zwangsweisen Umsiedlung betroffener Gemeinschaften, die oft ungenügend für den Verlust ihres Eigentums, ihres Erbes, ihrer Kultur und ihrer traditionellen Lebensweise kompensiert werden; und an alternativen Orten, an die sie umgesiedelt werden könnten, fehlt häufig eine gesicherte alternative Existenzgrundlage. Best-Practice-Standards, besonders diejenigen, die von der Weltkommission für Staudämme im Jahr 2000 ausgearbeitet wurden, sind nur teilweise in bestehende soziale und Umweltschutzmaßnahmen, die zu den Richtlinien der multilateralen Entwicklungsbanken gehören, umgesetzt, und sogar diese werden oft nur lustlos angewandt und eingehalten (Imhof und Lanza 2010). Noch schlimmer: Für Klimafinanzierung, die von der Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken durch die CIFs ausgezahlt werden, sind die bestehenden Schutzmechanismen und Standards der Institutionen nicht anzuwenden.

Keine Unterstützung von Wiederaufforstungsprojekten mit Monokulturen unter REDD-Finanzierungsprogrammen: Aufgrund einer Definitionslücke in der Art, in der die Klimarahmenkonvention Wälder klassifiziert, geben bestehende REDD-Finanzierungsprogramme gegenwärtig die falschen Anreize, indem sie Monokultur-Plantagen nach der Abholzung als annehmbare, finanzierbare Wiederaufforstungsmaßnahmen erlauben. Die Unterstützung solcher Maßnahmen schadet der Artenvielfalt und ortsansässigen und indigenen Gemeinschaften.⁸⁵

Compliance-Check: Um zu gewährleisten, dass Institutionen, die gegenwärtig öffentliche Klimafinanzierung verwalten und managen, keinen zusätzlichen Schaden anrichten, müssen wir:

- ✓ Kohärenz in der Finanzierung zwischen dem herkömmlichen Kredit- bzw. Finanzierungsportfolio und der speziell dem Klima gewidmeten

⁸⁵ Siehe: <http://tropicalbio.org/images/stories/files/Resolution/ATBC-resolution15-UN-forest-definitionx.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

Finanzierung durch eine Institution, z.B. der Weltbank, der multilateralen Entwicklungsbanken oder nationaler Entwicklungsinstitutionen gewährleisten;

- ✓ fordern, dass die Vergabe sämtlicher öffentlicher Investitionskredite in Sektoren, die für den Klimaschutz (Energie, Verkehr, Forst- und Landwirtschaft) sowie Anpassung (etwa Wasser, Gesundheit, Landwirtschaft) relevant sind, auf klimabewusste Art und Weise durchgeführt wird;
- ✓ der Klimarahmenkonvention die Macht geben zu «zertifizieren», dass öffentliche Investitionsinstitutionen «klimabewusste Finanzierungskohärenz» erfüllen;
- ✓ eine weitere Rolle der Weltbank und der multilateralen Entwicklungsbanken in der Klimafinanzierung post-Kyoto von der sofortigen und vollständigen Beendigung der schädlichen Investitionen durch die internationalen Finanzinstitutionen (IFI), besonders im Rohstoffsektor, in exportorientierten Ölpflanzen- und Biokraftstoffanlagen in Monokultur und bezüglich großer Staudämme, abhängig machen;
- ✓ die Fähigkeiten des Personals und die Anreizstrukturen für das Personal in den Finanzierungsinstitutionen ändern, um Klimabewusstsein in Projekt- und Programmplanung und -management zu integrieren;
- ✓ erfolgreiche Pilot- oder Mikrofinanzprojekte mit einem Fokus auf gemeinschaftsbasierte Klimaschutz- und Anpassungsprojekte (z.B. brennstoffeffiziente Kochherde, Solaranlagen an Häusern oder kleine Wasserkraft- oder Biomasseprojekte) wiederholen und hochskalieren;
- ✓ denjenigen Projekten für erneuerbare Energie Priorität einräumen, die sich auf die Bereitstellung direkten Zugangs zu Energie für Arme als beabsichtigtes Hauptziel der Investition konzentrieren, nicht als möglicher zukünftiger «Trickle-down-Effekt» einer allgemeineren, von der Industrie geleiteten Entwicklungsstrategie; Bemühungen zur Realisierung des Potenzials lokalisierter netzunabhängiger Projekte zur Bereitstellung von Energie für Arme verbessern;
- ✓ die Stärkung der lokalen und nationalen Ernährungssicherung zum Wegweiser für öffentlich unterstützte Investitionen von Klimageldern im Landwirtschaftssektor machen, indem die Nahrungsmittelproduktion für den inländischen Konsum gefördert wird; und bei der Bereitstellung von Unterstützung für den Kapazitätsaufbau, von Technologien und landwirtschaftlicher Beratung die geschlechtsdifferenzierten Beiträge von Bäuerinnen und Bauern bei der Lebensmittelproduktion berücksichtigen; Lösungen der ökologischen Landwirtschaft für arme und marginalisierte Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Regionen mit Klimastress Priorität über konventio-

nelle und kapitalinputintensive Ansätze oder auf genetisch modifizierten Organismen basierende Ansätze zur Landwirtschaft geben.

3.4 Die Bedeutung demokratischer Kernprinzipien und prozeduraler Rechte – Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Klimafinanzierung

Die Rechte auf Information, Partizipation bei der Entscheidungsfindung und Zugang zu Gerichten in Form von Rechtsbehelfsmechanismen, um Restitution oder Garantien der Nicht-Wiederholung zu erlangen, sind wichtige Verfahrensrechte. Transparenz und Rechenschaftspflicht stehen in demokratischen Gesellschaften auch im Zentrum der Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Regierungen andererseits. Diese Rechte und Standards sind gut etabliert, sowohl im Recht der Menschenrechte als auch im internationalen Umweltrecht und der internationalen Umweltpolitik. Hinsichtlich der politischen Menschenrechte enthält Artikel 19 des rechtlich verbindlichen ICCPR das Recht auf Zugang zu Informationen, während Artikel 25 desselben Dokuments das unveräußerliche Recht Betroffener auf Konsultation und Beteiligung in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen vorschreibt – beispielsweise bezüglich der Umsiedlung von Menschen aus Gegenden heraus, die Überschwemmungs- oder Trockenheitsrisiken ausgesetzt sind. Im Recht der Menschenrechte bestätigen weitere verbindliche Konventionen sowie nicht-verbindliche internationale Erklärungen diese Rechte.⁸⁶ Im internationalen Umweltrecht ist die Aarhus-Konvention von 1998 – ihr Geltungsbereich ist jedoch regional⁸⁷ – die weitestreichendste Ausarbeitung des Grundsatzes 10 der Rio-Erklärung hinsichtlich prozeduraler Rechte.⁸⁸ Diese rechtlichen Standards sind relevant für die Art und Weise, in der Klimaverhandlungen international geführt werden und wie Verhandlungsentscheidungen, auch zur Klimafinanzierung, in konkreten Schutz- und Anpassungsmaßnahmen implementiert werden. Im Kontext des Klimawandels bedeuten diese prozeduralen Verpflichtungen, dass

⁸⁶ Siehe auch Artikel 19 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker und Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

⁸⁷ Als Konvention der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) sind die Unterzeichnerstaaten derzeit hauptsächlich europäische sowie einige zentralasiatische Staaten.

⁸⁸ Der Grundsatz 10 der Rio-Erklärung lautet: «Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.» Verfügbar unter: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>; letzter Zugriff: 22. Juli 2010.

Individuen über potenzielle Auswirkungen des Klimawandels bezüglich Ernährung, Wohnraum, Gesundheit, Existenzgrundlagen oder Geschlecht informiert werden müssen; dass sie die Möglichkeit haben, an einem breiteren Diskurs über die Vermeidung von CO₂-Emissionen oder der Anpassung an Bedrohungen durch den Klimawandel teilzuhaben; dass lokales, indigenes oder geschlechtsdifferenziertes Wissen berücksichtigt wird; und dass sie über Entscheidungen informiert werden und daran teilhaben, wie öffentliche Finanzierung, die man international und national diesen Zwecken zuweist, verwendet wird (Heinrich-Böll-Stiftung 2009, 45f). Artikel 6 der Klimarahmenkonvention erkennt manche dieser Standards an, obwohl er keinen Beschwerdemechanismus oder -verfahren vorsieht. Viele einzelne Länder – sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite – erfüllen nicht die grundlegenden Kernprinzipien der Demokratie und erkennen die prozeduralen Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger bezüglich Klimafinanzentscheidungen und -maßnahmen nicht an. Dies trifft auch für viele der multilateralen Klimafinanzmechanismen zu, etwa diejenigen, die durch die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken kanalisiert werden, trotz der Tatsache, dass ihre einzelnen Mitgliedsstaaten verbindliche internationale Menschenrechts- und Umweltgesetze unterzeichnet haben, die den Zugang zu Informationen und zur Justiz sowie die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung garantieren. Die Defizite in der Erfüllung dieser prozeduralen Rechte sind im gesamten Klimafinanzzyklus ersichtlich. Die folgenden Abschnitte werfen einen genaueren Blick auf die Mobilisierung von Klimafinanzressourcen, deren Verwaltung, Governance und Auszahlung.

3.4.1 Die Mobilisierung öffentlicher Klimafinanzierung

Hinsichtlich der Mobilisierung öffentlicher Klimafinanzierung wird die Notwendigkeit für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Diskussion oft mit dem Akronym MRV zusammengefasst. Es steht für «measurable, reportable and verifiable» (messbar, berichtspflichtig und verifizierbar) und bezieht sich auf die Messung der Menge an Klimafinanzflüssen von den entwickelten hin zu den Entwicklungsländern, den Bericht dieser Finanzflüsse an die globale Öffentlichkeit und die Verifizierung der Vollständigkeit und Richtigkeit der berichteten Daten. Die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention einigten sich 2008 im Bali Action Plan darauf, dass finanzielle Ressourcen zu den MRV-Verpflichtungen der entwickelten Länder gehören sollten und dass sie in nationalen Inventarberichten und Bestandsaufnahmen aufzuführen sind. Industrialisierte Länder sollen detaillierte Informationen darüber liefern, wie sie Entwicklungsländern helfen, die Kosten für national angemessene Klimaschutzmaßnahmen (NAMAs) zu tragen. Die Kopenhagen-Vereinbarung verweist (in den Paragraphen 4 und 5) auf MRV von Finanzen im Zusammenhang mit der Registrierung erfüllter Schutzmaßnahmen. Dies wird im Text der AWG-LCA von Cancun bestätigt und verstärkt, mit der Entscheidung, eine Klimadatenbank für die NAMAs der Entwicklungsländer zu etablieren, um diese Maßnahmen, die internationaler

Unterstützung bedürfen, einer Finanzierung durch die entwickelten Länder zuzuordnen. Diese wiederum sind durch die Vereinbarungen von Cancun verpflichtet, ihr Berichtswesen über die von ihnen bereitgestellte Finanzierung zu verbessern, u.a. durch bessere Methodologien für Finanzen und durch das Hinarbeiten auf gemeinsame Berichtsformate, um «vollständige, vergleichbare, transparente und richtige» Informationen zu ermöglichen (UNFCCC 2010b, S. 7 und 9). Allerdings wird das MRV-Konzept – zumindest bislang – im Klimadiskurs noch nicht vergleichbar auf die Kosten für Anpassungsmaßnahmen angewandt, und die Einbeziehung von Compliance- oder Rechtsbehelfsmechanismen für nicht erfüllte Finanzierungsverpflichtungen durch Anhang-I-Vertragsstaaten ist nicht vorgesehen (Moncel et al. 2009). Beide Auslassungen müssten behoben werden, um eine tatsächlich transparente und nachvollziehbare Mobilisierung öffentlicher Klimafinanzierung zu ermöglichen. So könnte zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern Vertrauen aufgebaut werden mit dem Potenzial, unter den Geberländern das anvisierte Finanzierungsniveau anzuheben.

Derzeit werden Finanzierungsflüsse in verschiedenen Berichtssystemen berichtet (u.a. Nationale Inventarberichte gemäß der Klimarahmenkonvention, dem OECD-DAC oder Berichten von multilateralen Entwicklungsbanken), obwohl keines davon umfassend ist und manche sich auf freiwillige Berichterstattung verlassen, die keiner unabhängigen Verifizierung durch Dritte unterzogen wird (wie im Fall des OECD-DAC). Eine internationale Vereinbarung über ein gemeinsames Berichtsformat (common reporting format, CRF), das nicht Teil der Vereinbarungen von Cancun war und daher noch nicht realisiert worden ist, würde nicht nur eine Aggregation und die Vergleichbarkeit zwischen nationalen Berichten und den Klimafinanzdaten von multi- und bilateralen Klimafinanzierungsinitiativen und -mechanismen erlauben, sondern würde auch unabhängige Verifizierung, z.B. durch Überwachungsbemühungen der Zivilgesellschaft, ermöglichen. Manche Beobachter haben die Verwendung existierender Formate, etwa der OECD-DAC Rio Markers als Anfangspunkt für den Aufbau eines CRF vorgeschlagen. Allerdings zeigt die Diskussion darüber, wie garantiert werden kann, dass Klimafinanzierung zusätzlich zu existierenden Entwicklungshilfeverpflichtungen (siehe eigenen Abschnitt) geleistet wird, die Notwendigkeit für getrennte Berichtsformate sowohl für Klimafinanzierung als auch für Entwicklungshilfe, und sie zeigt auch die Verantwortung verschiedener Institutionen für ihre jeweilige Verwendung und Aufsicht.

Sowohl die politische Einigung über einen solchen Berichtsrahmen als auch seine umfassende Entwicklung werden Zeit erfordern (eine Entscheidung über eine Institution und Plattform für ein CRF wurde in Cancun nicht getroffen und ist vor der COP17 in Südafrika 2011 nicht zu erwarten). Daher wird sie leider nicht für die Überwachung der Erfüllung der Fast-Start-Verpflichtungen bis 2012 unter der Vereinbarung von Kopenhagen relevant sein. Hinsichtlich Fast-Start-Finanzierung ist das freiwillige Handeln mancher Industrieländer beim Berichten über

die eigenen Leistungen über eine neue Internetseite⁸⁹ unterschiedlich detailliert, und Fragen zur Qualität der zugesicherten Finanzierung (z.B. bezüglich der Zusätzlichkeit oder die angewandten Finanzierungsmodalitäten) werden nicht konsistent beantwortet.⁹⁰ Die detaillierteste unabhängige Überwachungs- und Berichtstätigkeit zu Klimafinanzierung, sowohl langfristig als auch kurzfristig von der Zusage bis zum Projekt, wird gegenwärtig noch von mehreren unabhängigen zivilgesellschaftlichen Gruppen geleistet.⁹¹

Compliance-Check: Um zu voller Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit bei der öffentlichen Klimafinanzierung zu gelangen, müssen wir:

- ✓ international Einigung über ein umfangreiches CRF für öffentliche Klimafinanzflüsse erzielen, mit dem Ziel, sie von bestehenden Entwicklungshilfeverpflichtungen klar zu trennen;
- ✓ eine Behörde oder Einheit im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention bestimmen, die als globale Klimafinanzdatenbank fungieren soll;⁹²
- ✓ obligatorisches Berichten durch OECD-DAC-Mitgliedsstaaten über öffentliche Beiträge, die sie unter bestehenden, aber deutlich verbesserten, offiziellen Berichtssystemen über Entwicklung für klimarelevant halten, einführen;
- ✓ detaillierte Informationen über die Zusagen eines jeden Industrielandes (u.a. Quellen, Verteilungskanäle und Art der Projektunterstützung) öffentlich machen, durch die eigenen offiziellen Informationskanäle der jeweiligen Regierung (etwa Internetseiten und Datenbanken), darunter neue offizielle kooperative multilaterale Initiativen, z.B. <http://faststartfinance.org>.

⁸⁹ Siehe <http://www.faststartfinance.org>.

⁹⁰ Mit Stand Januar 2011 stellten 20 industrialisierte Länder und die EU freiwillig Informationen unterschiedlicher Detailtiefe und Qualität auf der von der niederländischen Regierung initiierten Webseite zur Verfügung. Dies geschah, nachdem Bemühungen, Fast-Start-Gelder unter der Klimarahmenkonvention in formellerer Weise auch rückzufolgen, aufgrund der Einwände einiger großer Industrieländer nicht durchgesetzt werden konnten. Die berichtenden Länder entscheiden selbst, wieviele Informationen welcher Art sie offenlegen möchten.

⁹¹ Am prominentesten sind die Bemühungen des World Resources Institute (<http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>) und von Climate Funds Update, einem gemeinsamen Projekt der Heinrich-Böll-Stiftung und des ODI (<http://www.climatefundsupdate.org/fast-start-finance>).

⁹² Der wahrscheinlich am weitesten fortgeschrittene Vorschlag für eine Klimafinanzdatenbank ist das Climate Registry Model (Reed et al. 2009). Die Meinungen gehen darüber auseinander, ob eine solche Datenbank eine eigene Einheit außerhalb des Finanzmechanismus der Klimarahmenkonvention (die ihr aber untersteht) oder ob sie integraler Bestandteil des Finanzmechanismus der Klimarahmenkonvention sein soll (Müller 2009a).

3.4.2 Verwaltung und Governance öffentlicher Klimagelder

Ein unbestreitbarer Grundsatz der Demokratie ist das fundamentale Recht der Bürgerinnen und Bürger zu wissen, wie die Regierung die von ihnen aufgebrachtten Steuergelder verwendet. Im Falle der Verwendung öffentlicher Gelder für Klimazwecke sind nationale Regierungen und globale Finanzierungsinstitutionen (die von entwickelten Ländern Beiträge erhalten) daher verpflichtet, öffentliche Klimagelder in einer Art und Weise zu verwalten, die sowohl transparent als auch nachvollziehbar ist. Eine transparente Verwaltung öffentlicher Klimagelder erfordert öffentlich zugängliche, richtige und rechtzeitige Information über die Finanzierungsstruktur eines Mechanismus, über seine Finanzdaten, seinen Entscheidungsprozess, die Struktur seines Vorstandsgremiums und die Kontaktdaten seiner Mitglieder sowie über tatsächlich getroffene Finanzierungsentscheidungen. Nur wenn diese Informationen rechtzeitig und vollständig öffentlich vorliegen – via einer Webseite, Informationsbroschüren, Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit durch den jeweiligen Fonds; erreichbare und zugängliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich ihrer Verpflichtung bewusst sind, Fragen der Öffentlichkeit zu beantworten; Management- und Evaluationsberichte – haben Bürgerinnen und Bürger die Mittel, ihre Regierungen und die Klimafinanzmechanismen, die sie unterstützen, für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen.

Obwohl die meisten neuen und bestehenden bi- und multilateralen Klimafinanzmechanismen eine zweckgebundene Internetpräsenz oder Informationsmaterial bereitstellen, und obgleich internationale Organisationen wie die Weltbank, UNDP, die GEF und die Klimarahmenkonvention sich bemühen, Überblicksinformationen über Finanzierungsinitiativen zur Verfügung zu stellen (siehe Anhang 1 für eine Liste der Webseiten von Fonds und Finanzierungsmechanismen und neuen Berichtsinitiativen), schwankt die Qualität und Menge der dort verfügbaren Informationen sehr. Beispielsweise veröffentlichen manche Klimafonds die Ergebnisse ihrer Vorstandsbeschlüsse und die Dokumente, auf deren Grundlage entschieden wurde (meist im Nachhinein), nicht aber die Protokolle der Vorstandsberatungen, anhand derer interessierte Bürgerinnen und Bürger die Argumentation oder die Machtdynamiken bei Finanzierungsentscheidungen verstehen könnten. Mehrere Fonds publizieren auf direkte Anfragen der Öffentlichkeit den Gesamtbetrag, der für Klimafinanzierungsinitiativen gegeben wurde, aber keine Aufschlüsselung der Fonds nach Projekten oder Prioritäten⁹³ oder eine Begründung, wie dieser Betrag ermittelt wurde. Es kann sein, dass Projektdokumente im Internet veröffentlicht werden, aber nur unvollständig und mit erheblicher Verzögerung, meist nach dem relevanten Beschluss,

⁹³ Dies war die Erfahrung des Finanzüberwachungs- und -rückverfolgungsteams bei Climate Funds Update, wo die Manager mehrerer bilateraler Klimafinanzinitiativen auf eine Informationsanfrage durch die Zivilgesellschaft hin erklärten, sie seien aus Gründen der Geheimhaltung nicht in der Lage, eine Aufschlüsselung der Gesamtzahlungen ihres jeweiligen Fonds nach Projekten herauszugeben.

was rechtzeitige Intervention und Partizipation seitens der betroffenen Öffentlichkeit bereits in frühen Planungsstadien eines Projekts und eine Beeinflussung des Entscheidungsprozesses verhindert. Diese Bedenken und Defizite sind der Klimafinanzierung natürlich nicht neu. Die globale Zivilgesellschaft beschwert sich seit langem über den Mangel an Informationsbereitstellung, Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Art und Weise, wie bilaterale Finanzierungsbehörden und multilaterale Finanzinstitutionen mit der internationalen Entwicklungshilfe umgehen. Die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) ist möglicherweise das prominenteste Beispiel für globale Bemühungen, die Offenlegung von Informationen und die Rechenschaftspflicht zu verbessern.⁹⁴ Zivilgesellschaftliche Gruppen und Netzwerke wie die Global Transparency Initiative, Transparency International, die Kampagne Publish-What-You-Fund oder die International Aid Transparency Initiative, an der bilaterale Geberbehörden und die Weltbank teilnehmen, haben das Ziel, einen Global Aid Transparency Standard (Globaler Standard für Transparenz in der Entwicklungshilfe) zu etablieren. Ihre Erfahrungen sollten für ähnliche Bemühungen in Richtung eines International Climate Finance Transparency Standard (Internationaler Standard für Transparenz in der Klimafinanzierung) aufschlussreich sein. Die Verfügbarkeit rechtzeitiger, vergleichbarer und umfassender Informationen zu Klimafinanzierungen würde Regierungen dabei helfen festzustellen, wieviel sie ausgeben oder erhalten und wohin die Mittel fließen. Außerdem würde die Offenlegung gemäß einem gemeinsamen Standard es Geberländern ermöglichen, ihre Bemühungen zu koordinieren und verfügbare Ressourcen nach der Klimafinanzierung von Empfängerländern auszurichten.

Keiner der zweckgebundenen Klimafinanzmechanismen enthält derzeit einen expliziten Rechtsbehelfsmechanismus, der die prozeduralen Rechte eines Landes oder betroffener Bürgerinnen oder Bürger, einen Klimafinanzentscheidung oder die Umsetzung eines Klimafinanzprojekts in Frage zu stellen, garantiert. Dies steht im Gegensatz zu multilateralen Entwicklungsorganisationen, die im Laufe des letzten Jahrzehnts interne Überwachungsverfahren und Überprüfungsmechanismen eingerichtet haben, von denen einige – etwa der Inspection Panel der Weltbank – das Ziel haben, die Beschwerden von Einzelpersonen und Gemeinschaften, die von einem bestimmten Programm oder Projekt betroffen sind, zu behandeln. Solche Verfahren existieren nicht, wenn es um zweckgebundene Klimafinanzressourcen geht, nicht einmal in Fällen, in denen die Klimafinanzierung durch Organisationen mit etablierten Beschwerdeverfahren geleitet wird. Z.B. ist im Fall der CIFs der Weltbank der Inspection Panel der Weltbank offenbar nicht zuständig. Es ist ebenso unklar, ob die jeweiligen Rechtsbehelfsmechanismen von multilateralen Entwicklungsbanken für denjenigen Teil der

⁹⁴ Die Initiative ist eine internationale Koalition von Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Organisationen und arbeitet seit 2002 auf einen internationalen Standard hin, der Unternehmen der Rohstoffwirtschaft verpflichten würde, Zahlungen an die Regierungen ressourcenreicher Länder offenzulegen. Für weitere Informationen siehe: <http://www.eiti.org>.

CIF-Projektfinanzierung greifen, die von den regionalen Entwicklungsbanken in ihren eigenen Regionen umgesetzt werden. Da es hinsichtlich der Klimafinanzierung sowohl an Rechtsbehelfsmechanismen als auch an einem internationalen Transparenzstandard fehlt, haben parlamentarische Anfragen und Aufsichtsbestrebungen auf der nationalen Ebene in manchen Geberländern, etwa Deutschland, versucht, diese Lücke zumindest teilweise zu füllen.⁹⁵ Während parlamentarische Beteiligung und Aufsicht entscheidend ist und ausgeweitet und gestärkt werden sollte, reicht sie eindeutig nicht aus. Idealerweise sollten Regierungen in Geberländern einen formalisierten Prozess für die Offenlegung von Informationen und für Beschwerden schaffen, in dem Stakeholdergruppen oder sogar einzelne Bürgerinnen oder Bürger vor Gericht Rechtsmittel einlegen und Schadensersatz geltend machen könnten. Gesetze einzelner Länder über die Offenlegung von Informationen, z.B. das Freedom of Information Act in den USA,⁹⁶ sind Teil eines solchen größeren Rahmens von prozeduraler Transparenz und Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene.

Compliance-Check: Um zu besserer Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der öffentlichen Klimafinanzierung zu gelangen, müssen wir:

- ✓ als Angelegenheit internationaler Übereinstimmung und Zusagen eine «Offenlegungsverpflichtung» für sämtliche Klimafinanzflüsse durch Geberländer einrichten und auf die Etablierung eines International Climate Finance Transparency Standard hinarbeiten;
- ✓ existierende Informationsoffenlegungsstandards bei internationalen Organisationen (etwa den multilateralen Entwicklungsbanken und der Weltbank) verbessern, sodass sie auch für Protokolle von Vorstands- und Fondskomiteesitzungen gelten;
- ✓ Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen für Klimafinanzentscheidungen in bestehenden bi- und multilateralen Finanzierungsmechanismen etablieren, z.B. indem betroffene Länder, Bürgerinnen oder Bürger die gegenwärtig verfügbaren Verfahren bei den multilateralen Entwicklungsbanken, etwa dem Inspection Panel der Weltbank, nutzen können;
- ✓ die Kapazität von parlamentarischen Aufsichtssystemen in Geberländern stärken, um die Möglichkeit für parlamentarische Anfragen und Anhörungen zu stärken, die Finanzierungsbeiträge und Ausgaben-

⁹⁵ In den letzten Jahren hat die Fraktion der Grünen im Deutschen Bundestag mehrere Informationsanfragen unterbreitet. Es ging dabei um die Unterstützung der deutschen Regierung für neue Klimafinanzinstrumente, auch um die Zusätzlichkeit ihrer Beiträge; siehe <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/113/1611301.pdf> vom Dezember 2008 und <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/009/1700961.pdf> vom März 2010.

⁹⁶ US-Bundesbehörden sind unter dem Freedom of Information Act verpflichtet, Informationsanfragen der Öffentlichkeit anzunehmen und ihre Ergebnisse auf zweckbestimmten Webseiten der jeweiligen Behörde bereitzustellen. Für eine Liste der FOIA-Webseiten der US-Bundesbehörden siehe: http://www.justice.gov/oip/other_age.htm; letzter Zugriff: 6. November 2010.

entscheidungen dieser Länder in bi- und multilateralen Klimafinanzmechanismen in Frage zu stellen.

3.4.3 Auszahlung öffentlicher Klimafinanzierung

Wie auch in der Geschichte der Entwicklungshilfefinanzierung sind Management und Auszahlung der meisten Klimagelder heute immer noch von Misstrauen seitens der Geberländer und ihrer Behörden in die Fähigkeiten und Kapazitäten der Regierungen der Entwicklungsländer gekennzeichnet, zugewiesene Mittel fair und transparent, für Aufsicht und Prüfung vollkommen offen, zu managen und auszuzahlen. Viele bilaterale Geberländer und multilaterale Behörden behalten sich deswegen das Management der Quellen der Klimafinanzierung vor und bauen auf ihre eigenen Standards für Transparenz, Rechenschaftspflicht, Offenlegung von Informationen sowie Überwachung und Evaluation bei Entscheidungen über Klimafinanzausgaben und -auszahlungen sowie Projektimplementation. Ironischerweise sind viele dieser Standards selbst ungenügend (siehe Abschnitt zu Fondsmanagement), besonders hinsichtlich Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren. Im Fall der Weltbank z.B. gestehen Expertinnen und Experten einen Mangel an Klarheit ein, inwieweit bestehende soziale und Umweltleitlinien – zwar rechtskräftig, aber oft unvollständig beachtet – auf Projektfinanzierung unter den CIFs oder in Fällen, in denen CIF-Finanzierung mit herkömmlichen Entwicklungshilfegeldern vermengt sind, anzuwenden sind. Gleichmaßen ist es unklar, ob die multilateralen Entwicklungsbanken – als umsetzende Behörden von CIF-Projekten und -Programmen in ihren jeweiligen Regionen – beabsichtigen, ihre eigenen Sozial- und Umweltstandards auf CIF-finanzierte Projekte anzuwenden. Für die unmittelbare Zukunft heißt dies nichts Gutes. Da im Laufe der nächsten zwei Jahre eine Revision des bestehenden Schutzpolitik-Ansatzes der Weltbank hin zu einem eher länderbasierten Ansatz vorgesehen ist (die letztlich der Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken erlauben würde, sich jeglicher direkten Verantwortung für die Gewährleistung der Anwendung grundlegender Sozial- und Umweltsicherungen für ihre klimarelevanten Investitionen zu entbinden), müssten die Empfängerländer die Kompatibilität von öffentlichen Klimainvestitionen mit grundlegenden Menschenrechten und akzeptierten internationalen Umweltstandards garantieren und überwachen.

Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und das Aktionsprogramm von Accra verpflichteten Geberländer, die Verantwortung der Empfängerländer zu respektieren (siehe gesonderten Abschnitt), indem sie zunehmend die Entwicklungshilfefinanzierung hin zu direkter Budgethilfe verlagern, auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen Geber- und Empfängerländern über explizite Kriterien und Indikatoren für die Überwachung des Fortschritts der Entwicklung und der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe sowie hinsichtlich der Verbesserung der Art und Weise, in der Entwicklungshilfe an Entwicklungsländer geleistet wird. Beispielsweise listet ein Satz von 12 Indikatoren des Fortschritts Verpflichtungen auf, und zwar auf

der Seite der Geberländer für die Ausrichtung von Entwicklungshilfe flüssen an nationalen Prioritäten, für die Vorhersehbarkeit von Entwicklungshilfe und für die Verwendung von Systemen zur Bereitstellung in Empfängerländern oder zur Koordinierung von Gebern; auf der Seite der Entwicklungsländer ist die Existenz von Rahmen zur Überwachung von Ergebnissen und zum Management der öffentlichen Finanzen erforderlich.⁹⁷ Diese Erfahrung sollte aufschlussreich sein für Bemühungen, die Klimafinanzierung direkt an Institutionen der Empfängerländer auszuzahlen, wie es die Prinzipien der Subsidiarität und der nationalen Verantwortung erfordern. Sie zeigt, dass gewisse Vorbedingungen im Land selbst erfüllt sein müssen, um zu gewährleisten, dass Klimafinanzierung, die national und lokal durch und in Entwicklungsländern ausgezahlt wird, sowohl die Bedarfe als auch das Potenzial für grundlegenden Wandel realisiert. Zu diesen Vorbedingungen gehören das Bestehen solider Finanzmanagementregeln und -verfahren sowie die vorherige Ausarbeitung von klaren Politikzielen und Prioritäten sowie funktionierender und transparenter Rechenschafts- und Berichtsmechanismen (Bird und Cabral 2007).

Manche Befürworter der Klimagerechtigkeit sowie Länder des Südens selbst haben Vorbehalte dagegen geäußert, das Konzept der MRV auf die Auszahlung von Klimageldern von entwickelten an Empfängerländer anzuwenden, da sie die Zahlungen als Kompensationszahlungen betrachten. Sie halten die MRV-Verpflichtungen, die von der internationalen Gemeinschaft oder von Geberländern vorgeschrieben werden, für Bedingungen, die der nationalen Verantwortung und Kontrolle entgegenstehen. Jedoch ist es gerade nationale Verantwortung – die Verantwortung der breiten Öffentlichkeit für Klimafinanzentscheidungen und -mengen, die in ihrem Land ausgezahlt werden –, die von der Anwendung robuster Überwachungs-, Berichts- und Evaluationsstandards im Inland gestärkt wird. Während das Recht von Empfängerländern, Klimafinanzierung entsprechend national verantworteter und entwickelter Prioritäten zu verwenden, nicht in Frage gestellt wird, sollte dasselbe gelten für das Recht der Bürgerinnen und Bürger eines Empfängerlands, herauszufinden, wie die Klimagelder, die ein Entwicklungsland erhalten hat, ausgezahlt werden, insbesondere ob und wie die eigene Bevölkerung und betroffene ortsansässige Gemeinschaften davon profitieren werden (oder, falls dies nicht der Fall ist, wo sie Rechtsmittel einlegen und Schadensersatz verlangen können). Die MRV der Auszahlung von Klimafinanzierung auf nationaler Ebene sollte daher erstens als nationale politische Verpflichtung und zweitens als internationale Anforderung gesehen werden (obwohl die Berichterstattung an die internationale Gemeinschaft Gegenprüfungen zwischen den von den entwickelten Ländern behaupteten Auszahlungen und den von den Entwicklungsländern berichteten Einnahmen ermöglichen wird). Die Etablierung eines landesweiten öffentlichen Überwachungs- und Berichtssystems über national ausgezahlte Klimagelder

⁹⁷ Siehe http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_21571361_39494699_39503692_1_1_1_1,00.html; letzter Zugriff: 6. November 2010.

ist nicht nur eine Voraussetzung für landesweite Verantwortung für und Beteiligung an Klimaaktionen, sie wird auch die dringend erforderlichen Daten liefern, die die Überwachung und Evaluation fortdauernder «Learning-by-Doing»-Bemühungen erfordern. Als solche wird sie zum Aufbau von Kapazitäten und Institutionen im Land selbst beitragen, die als Vermittlungsinstanzen zwischen internationalen und lokalen Klimamaßnahmen fungieren. Sowohl administrative Kapazität als auch fähige Institutionen werden dringend benötigt, um mit zukünftiger hochskalierter Finanzierung für Klimamaßnahmen im Rahmen einer langfristigen Vision sowie mit möglichen neuen Bereitstellungsoptionen und -mechanismen umzugehen. Für eine solche Datenbank der Klimaausgaben eines Entwicklungslandes könnte eine nationale Klimafinanzierungsbehörde oder ein zentraler Klimafinanzierungsfonds die richtige Institution auf nationaler Ebene sein, um so ihre Wirksamkeit nachzuverfolgen. Dort würde die Zertifizierung der Ergebnisse von Emissionsreduktionen, der Erfüllung von Anpassungsbedarfen und von REDD-Zielen erfolgen (Gomez-Echeverri 2010a). Die MRV-Maßnahmen nationaler Regierungen werden gestärkt, wenn die Zivilgesellschaft eines Landes Informationen einer Regierung über Klimaausgaben unabhängig überwachen und verifizieren und die eigene Regierung zur Rechenschaft ziehen kann, etwa mit einem Rechtsbehelfsmechanismus, der bei einer Klimafinanzierungsbehörde oder einem zentralen Klimafinanzierungsfonds etabliert wird. In vielen Entwicklungsländern besteht ein robustes Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen mit Erfahrung in der Überwachung und Rückverfolgung von öffentlichen Haushalten. Diese Organisationen sollten mit Klima- und Entwicklungsorganisationen sowie mit Parlamentsmitgliedern Allianzen bilden, um Haushaltsaufsicht zu betreiben und die eigene Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Dort, wo solche zivilgesellschaftliche Kapazität für Überwachung und Evaluation nicht existiert, sollte sie prioritär geschaffen werden. Ein Anteil der internationalen Klimafinanzierung, die in Entwicklungsländer fließt, sollte für diesen Zweck verwendet werden. Netzwerke von Nichtregierungs- und zivilgesellschaftlichen Organisationen der entwickelten Länder sollten beim Kapazitätsaufbau und Training vor Ort in den Entwicklungsländern helfen.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu mehr Rechenschaftspflicht und Transparenz in der Auszahlung von Klimafinanzierung zu erreichen, müssen wir:

- ✓ die Anwendung und Durchsetzung bestehender Sozial- und Umweltleitlinien bei der Weltbank und den multilateralen Entwicklungsbanken auf alle Projekte und Programme, die von den Klimafonds oder Klimafinanzmechanismen dieser Institutionen, etwa den CIFs, finanziert werden, fordern;
- ✓ Verantwortung der Empfängerländer für MRV-Maßnahmen durch ein landesweites öffentliches Überwachungs- und Berichtssystem etablieren, das idealerweise mit denjenigen anderer Entwicklungsländer koordiniert und geteilt wird; ein solches System sollte als

«Pflicht zur Information» verstanden werden, in erster Linie an die Bürgerschaft eines Empfängerlandes und zweitens als internationale Verpflichtung;

- ✓ die Kapazität der Zivilgesellschaft im Empfängerland stärken, um Informationen der Regierung über Klimafinanzausgaben unabhängig überwachen und verifizieren zu können, etwa dadurch, dass auf den Erfahrungen und Organisationsstrukturen bestehender nationaler Initiativen zur Rückverfolgung von Budgets aufgebaut wird;
- ✓ die Rolle der Parlamente in Empfängerländern stärken, um Aufsicht und Leitung über nationale Ausgabeentscheidungen zu gewährleisten, sowie die internationale Kooperation ausbauen, etwa durch bestehende interparlamentarische Netzwerke und durch die Förderung von Austausch und Kooperation zwischen Parlamenten hinsichtlich Klimamaßnahmen;
- ✓ fordern, dass zivilgesellschaftliche Netzwerke der entwickelten Länder und internationale Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen, die über Klimafinanzthemen arbeiten, zivilgesellschaftliche Gruppen in Empfängerländern mit Kapazitätsaufbau, Training und Ressourcen unterstützen, sofern möglich.

3.5 Prinzipien für die Mobilisierung der öffentlichen Klimafinanzierung

Gemäß Artikel 4.3 der Klimarahmenkonvention haben sich die entwickelten Länder verpflichtet, Gelder für die «vereinbarten vollen Mehrkosten» des Klimawandels in Entwicklungsländern bereitzustellen. Darunter sind die zusätzlichen Kosten der Verwandlung einer Weiter-wie-bisher-Wirtschaft in einen emissionsarmen, klimawandelresistenten Entwicklungspfad zu verstehen. Die Kosten-schätzungen hierfür schwanken, nicht zuletzt aufgrund der Kategorie der Klimamaßnahmen (Anpassung, Schutz oder REDD), aber sie machen zusammen mehrere hundert Milliarden aus. Viele Studien schätzen die Gesamtmehrkosten von Klimamaßnahmen auf 150 bis 200 Mrd. Dollar pro Jahr bis 2020.⁹⁸ Die politische Zusage von Kopenhagen über 100 Mrd. Dollar pro Jahr bis 2020, die von einer Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz in Cancun bestätigt wurde, muss in diesem Kontext gesehen werden – und damit auch der Anteil dieses zugesagten Betrags, der aus öffentlichen Quellen stammen soll, insbesondere, wenn man die Perspektive von Klimagerechtigkeit und Menschenrechten einnimmt. Obwohl ein Teil dieser Investitionen aus privaten Quellen stammen wird, ist eine deutliche Heraufskalierung der öffentlichen Finanzierung erforderlich, am dringendsten

⁹⁸ In ihrem *World energy outlook 2009* schätzte die Internationale Energie-Agentur, dass 26 Billionen Dollar an Investitionen – d.h. mehr als 1 Billion pro Jahr – erforderlich sein werden, um die globale Energienachfrage bis 2030 zu befriedigen. Dies deutet an, dass die Kosten für eine Verlagerung von Weiter-wie-bisher-Investitionen hin zu CO₂-armen und klimaresilienten Technologien zusätzliche Investitionen in Höhe von Hunderten Milliarden Dollar pro Jahr benötigen werden (IEA 2009, 8).

für Anpassungsmaßnahmen und andere Bereiche, in denen private Investitionen keine entscheidende Rolle spielen werden. Die Konvention, das Kyoto-Protokoll und die darauf folgenden ministeriellen Vereinbarungen haben einige der für die finanzielle Interaktion zwischen entwickelten und Entwicklungsländern relevante Schlüsselprinzipien festgelegt. Das wichtigste dieser Prinzipien lautet, dass alle Maßnahmen, auch finanzieller Art, auf «der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten» (Klimarahmenkonvention, Art. 3.1) durchzuführen sind, was bezüglich der Mobilisierung von Klimafinanzierung konkret erfordert, «dass der Fluss der Finanzmittel angemessen und berechenbar sein muss und dass ein angemessener Lastenausgleich unter den Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, wichtig ist» (Klimarahmenkonvention Art. 4.3).

Der Bali Action Plan 2008 sieht ebenfalls vor, dass Finanzmittel angemessen, vorhersehbar und nachhaltig sein müssen, und dass neue und zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen sind.⁹⁹ Obwohl die Kopenhagen-Vereinbarung keine offizielle Entscheidung gemäß der Klimarahmenkonvention ist, wiederholt sie diese Finanzierungsforderungen in den Absätzen 3 und 8 und führt eine spezifische kurz- und langfristige finanzielle Verpflichtung ein (UNFCCC 2010a, 6–7), die für alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention durch die Entscheidung von Cancun verbindlich gemacht wurde, dass diese Gelder als «hochskalierte, neue, zusätzliche, angemessene und vorhersehbare Finanzressourcen» (UNFCCC 2010b, 2) zur Verfügung gestellt werden sollen. Leider ist die genaue Bedeutung dieser Prinzipien noch strittig. Dennoch kann ein normativer Rahmen der Klimagerechtigkeit und der Menschenrechte definitorische Präzision zum Diskurs beitragen, und damit auch die Richtung, die internationale Vereinbarungen und Entscheidungen zur Klimafinanzierung nehmen sollen, um die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Erfüllung des Mandats der Klimarahmenkonvention zu konkretisieren und zu formalisieren.

3.5.1 Das Verursacherprinzip

Grundsatz 16 der Rio-Erklärung von 1992 bestätigt: «Die nationalen Behörden sollten bestrebt sein, die Internalisierung von Umweltkosten und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zu fördern, wobei sie unter gebührender Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und unter Vermeidung von Verzerrungen im Welthandel und bei den internationalen Investitionen den Ansatz verfolgen sollten, dass grundstätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung zu tragen hat.» Obwohl der Text der Klimarahmenkonvention das Verursacherprinzip nicht explizit erwähnt, erinnert ihre Präambel an die Verantwortung der entwickelten Länder für den größten Teil historischer Emissionen und verlangt, dass Länder sofort handeln «entsprechend ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten». Das Verursacherprinzip wird im Kyoto-

⁹⁹ Bali Action Plan, Artikel 1(e)(i) (UNFCCC 2008).

Protokoll angewandt, da es von Anlage-I-Vertragsstaaten, die verpflichtet sind, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, verlangt, die Kosten der Vermeidung und Kontrolle solcher umweltschädlicher Emissionen zu tragen.

International wird der Ruf laut – besonders auch von Seiten der Entwicklungsländer – dass dieses Prinzip als Angelegenheit globaler Verteilungsgerechtigkeit anzuwenden ist, und zwar bei der Berechnung der nationalen Beiträge zu den globalen Kosten der Klimamaßnahmen. Die Industrieländer zögern jedoch, ihre Verantwortung für historische kumulative Emissionen zu akzeptieren und als Basis für die Berechnung obligatorischer finanzieller Beiträge der Anlage-I-Vertragsstaaten, neue und zusätzliche finanzielle Ressourcen den Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Besonders die USA, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben, lehnen das Verursacherprinzip unerschütterlich ab. Obwohl intuitiv verstanden wird, dass die Industrieländer von ihren CO₂-intensiven Entwicklungspfaden im Laufe der letzten 200 Jahre Vorteile hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gezogen haben, ist die Datenlage zu historischen Treibhausgasemissionen dürftig und daher unzuverlässig, wenn historische Verpflichtungen unanfechtbar kalkuliert werden sollen. Da für die Festlegung nationaler Beiträge aus Gründen der Praktikabilität der Zeitrahmen von Belang ist, wird sich letzten Endes ein politischer Konsens über ein historisches Basisjahr für die Bestimmung bemessener finanzieller Verpflichtungen herausbilden müssen. Für globale Treibhausgasemissionen hat das Kyoto-Protokoll 1990 als historisches Basisjahr festgelegt. Aber eine solche Festlegung wird nutzlos sein, wenn die Autorität der Klimarahmenkonvention, solche finanziellen Verpflichtungen aufzuerlegen und durchzusetzen, nicht gestärkt wird. Nach und nach, so wie die Menge ihrer eigenen Emissionen ansteigt, würden den Schwellenländern ebenso Beiträge zur notwendigen globalen öffentlichen Klimafinanzierung auferlegt werden (siehe Abschnitt zu jeweiliger Fähigkeit), während Industrieländer trotzdem die moralische Kraft einer Verpflichtung, die erheblich größer ist, als ein historisches Basisjahr einem zu berechnen erlauben würde, anerkennen müssen.

Schließlich hat die Anwendung des Verursacherprinzips auf die Klimafinanzierung wichtige Implikationen für die Qualität der Klimafinanzierung. Sind solche Zahlungen erst einmal politisch als Kompensation und als rechtliche Verpflichtung im Rahmen der Klimarahmenkonvention und nicht als Entwicklungshilfe akzeptiert, ist es offensichtlich, dass ein großer Teil solcher Finanzierung aus öffentlichen Geldern der Vertragsstaaten bereitgestellt werden müssen – und in Form nicht zurückzuzahlender Transferleistungen direkt an Empfängerländer zu deren freien Verfügung, nicht als Darlehen mit auferlegten Bedingungen. Regierungen des Südens und global tätige Klimagerechtigkeitsaktivistinnen und -aktivisten berufen sich auf die Idee der Klimaschuld des Nordens an den Süden, um solche Zahlungsverpflichtungen, die als völlig separat von der Bereitstellung von Entwicklungshilfe gesehen werden, aus diesem Grund nicht mit den Bereitstellungsmechanismen und Verfahrensweisen der öffentlichen Entwicklungshilfe zu verbinden. Als erster sofortiger Schritt würde die Anerken-

nung dieses Prinzips – solange seine vollständige Umsetzung im Rahmen der Klimarahmenkonvention in der vorhersehbaren Zukunft politisch unerreichbar scheint – die volle und bedingungslose Zahlung aller Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern durch den Norden erfordern.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zur Anwendung des Verursacherprinzips in der öffentlichen Klimafinanzierung zu erreichen, müssen wir:

- ✓ mittels einer COP-Entscheidung das Verursacherprinzip und das Konzept der jeweiligen Fähigkeiten als Teile einer Formel zur Bestimmung zwingender Zahlungsverpflichtungen in der globalen Klimafinanzierung festlegen;
- ✓ ein Basisjahr für die bemessenen Beiträge bestimmen;
- ✓ die Autorität der Klimarahmenkonvention zur Auferlegung und Durchsetzung zwingender Zahlungen nach dem Verursacherprinzip stärken;
- ✓ als sofortigen ersten Schritt und im Geist dieses Prinzips und sogar vor seiner formalen Anwendung im Kontext der Klimarahmenkonvention auflagenfreie Zahlungen für die vollen Kosten der Anpassung in Entwicklungsländer leisten.

3.5.2 Jeweilige Fähigkeit

Die Präambel der Klimarahmenkonvention stellt eine starke Korrelation zwischen «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten» und «jeweiligen Fähigkeiten» her. Dies deutet darauf hin, dass die jeweiligen Zahlungsverpflichtungen eines Landes für dringende sofortige und langfristige Klimamaßnahmen (als Verpflichtungen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und zu vermeiden) von der Möglichkeit des Landes abhängen, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Im Einklang mit Überlegungen zu Klimagerechtigkeit und Menschenrechten würde dies bedeuten, dass Länder gewährleisten müssen, dass jeglicher finanzieller Beitrag nicht zur weiteren Verarmung oder Entrechtung der am stärksten gefährdeten Menschen und Gemeinschaften beiträgt und das Recht einzelner Menschen auf einen sicheren Lebensunterhalt nicht aufs Spiel setzt. Zur Bewertung der jeweiligen Fähigkeit eines Landes, zum Kampf gegen den Klimawandel finanziell beizutragen, sollten Kriterien und Indikatoren ein gerechteres Maß nationalen Wohlstands berücksichtigen (z.B. durch die Konzentration auf Haushaltseinkommen und -konsum statt auf BIP, wie die Stiglitz Commission empfiehlt)¹⁰⁰ und den Status und Trend der nationalen wirtschaftlichen

¹⁰⁰ Der Bericht der «Stiglitz Commission» vom September 2009 unterstrich die Notwendigkeit, den Maßstab für Entwicklungsfortschritt vom Wachstum der wirtschaftlichen Produktion, hauptsächlich als BIP gemessen, hin zu Wohlergehen zu verlagern, indem die Verteilung von Haushaltseinkommen, Konsum und Reichtum berücksichtigt würde (Stiglitz et al. 2009).

und sozialen Entwicklung (z.B. der Prozentsatz der Bevölkerung eines Landes, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, unter besonderer Beachtung von Unterschieden nach Gender, Alter, Klasse oder Rasse).

Ein innovatives Konzept, um in internationalen Klimaverhandlungen gerechte Beiträge vorzuschlagen, die auf «jeweiliger Fähigkeit» basieren – auch als Basis zur Berechnung der Verpflichtungen von Ländern, für den Klimawandel zu bezahlen (Pendleton und Retallack 2009) – ist der Greenhouse Development Rights-Ansatz (GDR), der seit seiner Präsentation im November 2007 international breite Beachtung gefunden hat, sowohl in der globalen Zivilgesellschaft als auch durch Regierungen in Entwicklungsländern (Baer et al. 2007).¹⁰¹ Er fokussiert auf ein Notprogramm zur Klimastabilisierung und erhält trotzdem das individuelle «Recht auf Entwicklung» des einzelnen Menschen. In entsprechender Weise wird die jeweilige Fähigkeit eines Landes bestimmt. Diese Fähigkeit zu zahlen wäre kleiner, je größer der Prozentsatz von Individuen innerhalb des Landes ist, die unter einer individuellen «Entwicklungsschwelle» leben (definiert als eine Menge Kaufkraftparität, die durch eine internationale Vereinbarung festgelegt werden soll, aber deutlich oberhalb akzeptierter internationaler Armutsniveaus liegt). Anstatt sich auf eine Gegenüberstellung von Norden und Süden zu konzentrieren (die in der Idee der Klima- oder CO₂-Schulden dominanter ist), verpflichtet er so die konsumierenden und wohlhabenden gesellschaftlichen Gruppen weltweit – sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern –, die Last und die Kosten des Klimawandels zu tragen.

Die Korrelierung der Zahlungsverpflichtungen eines Landes für Klimamaßnahmen nicht nur mit historischen kumulativen Emissionen, sondern auch im Hinblick auf das Recht eines Landes auf einen garantierten Mindestentwicklungsstandard für jede und jeden seiner Bürgerinnen und Bürger, bevor Zahlungsverpflichtungen entstehen, ist eine effektive und gerechte Interpretation der Prinzipien der Verantwortung und der Fähigkeit. Um einen fairen internationalen Vergleich der jeweiligen Fähigkeiten von Ländern, Beiträge zu leisten, zu ermöglichen, indem man von einem vereinbarten Basisjahr ausgeht, ist periodisch (alle 5 oder 10 Jahre) eine zwingende Neuevaluation der Fähigkeit eines Landes unausweichlich, einen Beitrag zu globalen Klimamaßnahmen zu leisten. Parallel zur internationalen Aufsicht und Führung einer Datenbank über Emissionsreduktionen unter dem Kyoto-Protokoll¹⁰² sollte die angemessene Anwendung dieses Prinzips von der Klimarahmenkonvention überwacht werden, geleitet vom Mandat der Vertragsstaaten.

¹⁰¹ Für weitere Informationen zu den GDR, siehe <http://gdrights.org/>.

¹⁰² Derzeit schreibt die Klimarahmenkonvention keine spezifischen Leitlinien für die Überprüfung der Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen durch Industrieländer vor, die in nationalen Inventarberichten kommuniziert werden; die Ausarbeitung solcher Leitlinien für Überprüfung und Verifizierung wären entscheidend (siehe hierzu Corfee-Morlot et al. 2009, 8).

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zur Anwendung des Prinzips der jeweiligen Fähigkeit in der öffentlichen Klimafinanzierung zu erreichen, müssen wir:

- ✓ der Klimarahmenkonvention durch eine Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz die Macht verleihen, die jeweilige Fähigkeit und die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten als Leitrahmen für die finanziellen Beiträge anzuwenden;
- ✓ international vereinbarte Kriterien zur Bestimmung der Fähigkeit eines jeden Landes, einen Beitrag zu leisten, auf Grundlage des breiter definierten Volkswohlstands und der nationalen wirtschaftlichen und individuellen sozialen Entwicklung ausarbeiten; solche Kriterien sollten sich auf ein breiteres Verständnis des Wohlergehens statt auf eng definierten Indikatoren des Wirtschaftswachstums konzentrieren;
- ✓ ein Basisjahr für die jeweiligen Fähigkeiten von Ländern, einen Beitrag zu leisten, bestimmen, gefolgt von zwingenden periodischen Überprüfungen, um eine Neuevaluation der Fähigkeit eines Landes zu ermöglichen, für Klimamaßnahmen zu zahlen, angesichts seines (ggf. mangelnden) Fortschritts in der nachhaltigen Entwicklung;
- ✓ ein Format und eine Datenbank für nationale Inventarberichte und andere bestehende Berichte der Klimarahmenkonvention etablieren, um bemessene finanzielle Beiträge gemäß der Klimarahmenkonvention zu erreichen.

3.5.3 Neu und zusätzlich

Beiträge zur öffentlichen Klimafinanzierung sollte es zusätzlich zu bestehenden öffentlichen Entwicklungshilfeverpflichtungen und anderen bereits existierenden Flüssen und Zusagen, zu denen sich Industrieländer öffentlich verpflichtet haben, geben, denn der Finanzbedarf für den Umgang mit dem Klimawandel geht über den Finanzbedarf für Entwicklung unter Zugrundelegung einer «Weiter-wie-bisher»-Strategie (d.h. ohne Berücksichtigung der Kosten für Schutz- und Anpassungsmaßnahmen) hinaus. Und die zusätzlichen Gelder für diese zusätzlichen Aufgaben aufgrund des Klimawandels sollten aus neuen Finanzierungsquellen bezogen und durch neue Finanzierungskanäle bereitgestellt werden. Bis heute haben nur wenige Anlage-I-Länder das Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die öffentliche Entwicklungshilfe, das 1970 durch eine UNO-Resolution beschlossen wurde, erreicht.¹⁰³ OECD-Länder haben seitdem die 0,7-Prozent-Verpflichtung im Kontext des UNO-Millenniums-Gipfels von 2000 und der Kampagne, die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu errei-

¹⁰³ Es wurde erwartet, dass unter den OECD-DAC-Mitgliedsstaaten nur Belgien, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen im Jahre 2010 dieses Ziel erreichen würden; siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/45073043.pdf>.

chen, wiederholt, indem sie Wachstumspfade zur Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe bis 2015 detailliert dargelegt haben. Der OECD-Durchschnitt lag 2010 bei lediglich 0,34 Prozent des BNE.¹⁰⁴

Leider gibt es keine explizite Definition von «neu und zusätzlich»¹⁰⁵ im Rahmen der Klimarahmenkonvention. Ein Referenzwert oder Basisjahr mit festgelegten Quellen, jenseits derer Gelder als «neu» gewertet werden könnten, fehlt, wie auch ein klarer Referenzindikator dafür, was «Zusätzlichkeit» bedeutet. Dies gibt Industrieländern – in Ermangelung verbindlicher, einheitlicher Bilanzierungsrichtlinien – politisch betrachtet freie Hand, verschiedene Interpretationen davon zu verwenden, wie Zusätzlichkeit gemessen werden kann, etwa um derzeitige Beiträge zur Erfüllung der Fast-Start-Finance-Zusage von Kopenhagen zu melden (siehe Tabelle 3) (Brown et al. 2010a). Es überlässt es auch dem Land, seine Beiträge offenzulegen. Als sofortiger erster Schritt sollten finanzierende Länder beim Bericht ihrer Fast-Start-Beiträge unter einer «Annahme einer Pflicht zur Offenlegung», wie von der Global Transparency Initiative für internationale Finanzinstitutionen ausgearbeitet, operieren und zumindest ihre Arbeitsdefinition der Zusätzlichkeit darlegen. Länder könnten außerdem den Anteil ihrer Gelder, der bereits vor und nach Kopenhagen¹⁰⁶ zugesagt war, klarer angeben, um dabei festzustellen, ob tatsächlich «zusätzliches» Geld durch neue Finanzierungsquellen und -kanäle in die internationale Klimafinanzpipeline eingebracht wird. Eine wichtige Entwicklung wären Bemühungen seitens der Europäischen Kommission, dass alle EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeitsdefinitionen von «neuer und zusätzlicher» Finanzierung vor Durban formal erklären, mit dem Ziel einer gemeinsamen, einheitlichen Definition bis 2013. Ein solcher EU-weiter Standard könnte de facto zum OECD-DAC-Standard werden und einen großen Teil der gegenwärtigen öffentlichen Klimafinanzbeiträge abdecken (Brown et al. 2010a).

104 Ebd.

105 Viele Klimafinanzierungsexpertinnen und -experten setzen «neue» Klimafinanzierung mit Finanzierungsquellen und -kanälen in Beziehung, während «zusätzliche» Klimagelder als diejenigen gelten, die über bestehende Ziele oder Flüsse hinausgehen.

106 Mehrere Länder, darunter Deutschland, haben sich darüber beschwert, dass die Verwendung des Kopenhagen-Gipfels 2009 als Basisjahr für die Zusätzlichkeit von Fast-Start-Finanzierungsverpflichtungen im Prinzip diejenigen Industrieländer bestrafen würde, die (wie Deutschland mittels seines IKI) bereits vor Kopenhagen ihre Klimafinanzverpflichtungen hochskaliert hatten.

Tabelle 3: Verschiedene Definitionen von «Zusätzlichkeit», die von Industrieländern im Kontext der Fast-Start-Finanzierung angewandt werden

Quelle: Brown et al. (2010).

Definition	Technische Erwägungen	Politische Erwägungen
1 Öffentliche Entwicklungshilfe zusätzlich zum 0,7%-Ziel (d.h. noch nicht darin enthalten)	Leicht zurückzuverfolgen, da dies eine Erhöhung auf Ebene der Auszahlung misst und technisch machbar ist. Dies wirft aber dieselben Fragen bezüglich der Gültigkeit des Systems zum Zurückverfolgen der öffentlichen Entwicklungshilfe auf und was als Klimafinanzierung gilt.	Die meisten Länder haben Schwierigkeiten, das 0,7%-Ziel überhaupt zu erreichen. Daher wäre das Anheben dieses Werts politisch eine Herausforderung. Unterstützung durch die Entwicklungszusammenarbeit-Community.
2 Erhöhung der Klimafinanzierung über das Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe hinaus, die 2009 für Klimaaktivitäten aufgewendet wurde	Leicht zuzückzuverfolgen, da dies eine Erhöhung auf Ebene der Auszahlung misst und technisch machbar ist. Es gibt jedoch aktuell Probleme mit der Zurückverfolgung öffentlicher Entwicklungshilfe. Für Geberländer, die bereits ihr 0,7%-Ziel erreicht haben, wird es keine Ablenkung von Entwicklungszielen geben, aber dies mag für die anderen nicht der Fall sein.	Einige Probleme mit der Bestimmung des Jahres 2009 als Basisjahr – dies hat unterschiedliche Implikationen, je nachdem, ob ein Geberland sein 0,7%-Ziel erreicht hat oder nicht. Diejenigen Geberländer, die vor 2009 keine Beiträge zur Klimafinanzierung im Zusammenhang mit der öffentlichen Entwicklungshilfe geleistet haben, werden einen niedrigeren Referenzwert haben als die anderen, und dies könnte Implikationen hinsichtlich der Gerechtigkeit haben.
3 Steigende öffentliche Entwicklungshilfe inklusive Klimafinanzierung, aber begrenzt (z.B. auf X%)	Entwicklungshilfe, die für Klimafinanzierung umgelenkt wird, verändert die Zusammensetzung der Finanzierung, wenn die öffentliche Entwicklungshilfe insgesamt nicht ausreichend erhöht wird. Probleme im Zusammenhang damit festzustellen, welcher Prozentsatz das richtige Niveau darstellt – und dies sollte idealerweise nur für diejenigen Regierungen gelten, die bereits ihr 0,7%-Ziel erreicht haben, sodass der Prozentsatz der öffentlichen Entwicklungshilfeausgaben, der für Klimazwecke ausgegeben wird, zusätzlich zu den 0,7% für Entwicklungshilfe geleistet wird. Dennoch nötig, weitere Finanzierungskanäle zusätzlich zu einem Prozentsatz der öffentlichen Entwicklungshilfe zu sichern, besonders, wenn – wie im Fall des Vorschlags von Großbritannien – dies auf 10% begrenzt ist.	Länder, die bereits ihr 0,7%-Ziel erreicht haben, werden nicht wollen, dass die anderen dieses ursprüngliche Ziel wegen der Klimaziele aufgeben. Dies deutet eine Umlenkung von Prioritäten an. Den Prozentsatz in Bezug zu öffentlichen Entwicklungshilfeausgaben festzulegen bedeutet, dass die Finanzierung auf den aktuellen Beiträgen eines Landes basiert, auch wenn sie ungenügend sind. Daher basieren die Beiträge nicht auf der Fähigkeit zu zahlen, im Gegensatz zu einem System, das auf einem Prozentsatz des BNE beruht.
4 Vollständige Trennung zwischen öffentlicher Entwicklungshilfe und Klimafinanzierung	Betonung auf Trennung der Gelder an der Quelle. Notwendigkeit zu gewährleisten, dass neue Finanzierungsquellen mit existierenden öffentlichen Entwicklungshilfequellen integriert werden – technisch schwierig.	Würde es ermöglichen, Bedenken hinsichtlich der Ablenkung von Entwicklungshilfegeldern weg von Entwicklungszielen auszuräumen. Politisch schwierig, Einigung darüber zu erzielen, wie ein neuer Finanzierungsmechanismus aussehen soll, wer für die Rückverfolgung verantwortlich sein soll und wie sie durchzuführen ist.

Vielfach ist argumentiert worden, dass es sehr schwierig, wenn nicht unmöglich ist, die zusätzlichen Kosten von Klimamaßnahmen zu definieren, die über die Kosten derjenigen Entwicklungshilfe, die nichts mit dem Klimawandel zu tun hat, hinausgehen. Dies gilt in besonderem Maße hinsichtlich der Anpassungsmaßnahmen. Daher wird behauptet, dass die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe insgesamt als ausreichender Indikator bezüglich der Erfüllung von Klimafinanzverpflichtungen seitens der Industrieländer dienen könnte. Derzeit spiegelt die Bezeichnung der meisten Klimafinanzierungsbeiträge industrialisierter Länder als öffentliche Entwicklungshilfe sowohl diese Überzeugung als auch eine Voreingenommenheit der Geberländer gegen Entwicklungshilfebereitstellungssystemen wider, und der OECD-DAC, der für die Berichterstattung über alle öffentlichen Entwicklungshilfe Flüsse zuständig ist, verlässt sich auf die Regierungen der Geberländer, denen die Rio Markers für den Klimawandel berichten sollen.¹⁰⁷ Allerdings liefern die Rio Markers *bestenfalls* eine ungefähre Quantifizierung und *schlimmstenfalls* eine irreführende Zahl der Menge an Entwicklungshilfe für Klimamaßnahmen aufgrund schwerwiegender Limitierungen bei der Rückverfolgung sowie methodologischer Probleme. Eines dieser Probleme war, dass die Anwendung der Rio Markers durch die Geberländer, die an den DAC Bericht erstatteten, bis vor kurzem nicht vorgeschrieben war, und dass sie sich ausschließlich auf Klimaschutzmaßnahmen bezog. Es werden nur bilaterale Flüsse einbezogen (multilaterale Behörden verwenden die «Rio Marker» nicht, wenn sie ihre Mittelflüsse dem DAC melden), und es kann nur sektorale oder Projektfinanzierung rückverfolgt werden, nicht aber allgemeine Budgethilfe. Da DAC-Mitgliedsstaaten ihre «klimabezogene» Entwicklungshilfe nach jeweils eigener Definition und Verständnis melden, ist die Vergleichbarkeit zwischen Ländern eingeschränkt. Eine international vereinbarte Methodologie für die Rückverfolgung des genauen Anteils der Entwicklungshilfeausgaben, der zu Klimaschutz bzw. -anpassung beiträgt, fehlt.¹⁰⁸

Um Klimafinanzverpflichtungen nach dem Verursacherprinzip zu messen und zu verifizieren, wird es erforderlich sein, die beiden Finanzflüsse klar zu

107 Als die entwickelten Länder 1992 die drei Rio-Konventionen unterzeichneten, stimmten sie zu, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung dieser Konventionen zu unterstützen. Seit 1998 hat der DAC die Entwicklungshilfe überwacht und dabei die Ziele der Rio-Konventionen mit seinem Gläubiger-Berichterstattungssystem und den Rio Markers im Fokus gehabt, darunter auch das Ziel «klimabezogen». Entsprechend der Definition der Rio Marker zu klimabezogener Finanzierung sollte eine Maßnahme als klimabezogen klassifiziert werden, wenn sie «zum Ziel der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, das gefährliche anthropogene Störungen des Klimasystems verhindern würde, indem sie Anstrengungen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren oder zu begrenzen bzw. Treibhausgasabscheidung zu fördern,» beiträgt (OECD 2009). Maßnahmen werden dann gekennzeichnet, je nachdem, ob der Klimawandel ein «primäres» Ziel (als «1» gekennzeichnet) oder «bedeutendes» Ziel (als «2» gekennzeichnet) ist (Brown et al. 2010).

108 Für weitere Ausarbeitungen zu diesen verschiedenen Punkten, s.a. Huhtala et al. (2010), Tirpak et al. (2010), Stadelmann et al. (2010). Brown et al. (2010) und OECD-DAC (2009).

trennen, um in transparenter und ehrlicher Weise über die Erfüllung künftiger Finanzierungsverpflichtungen Rechenschaft abzulegen.

Daher sollte es zweierlei Bemühungen, die Zusätzlichkeit bei der Mobilisierung klimabezogener Gelder zu messen und rückzuverfolgen, geben. 1) Die Rio-Marker-Klassifizierung für klimabezogene öffentliche Entwicklungshilfe sollte verbessert werden. Allerdings würden solche als öffentliche Entwicklungshilfe klassifizierten Beiträge als Teil bestehender öffentlicher Entwicklungshilfeverpflichtungen gerechnet werden, nicht als neue und zusätzliche Finanzierung, solange ein Land seine Verpflichtung in Höhe von 0,7 Prozent des BNE pro Jahr nicht erfüllt. Öffentliche Entwicklungshilfezahlungen oberhalb dieser Schwelle – vorausgesetzt, sie sind klimabezogen und als solche unter methodologisch verbesserten Richtlinien als solche klassifiziert – können als zusätzlich gerechnet werden. 2) Nationale Beiträge zur Klimafinanzierung sollte man nicht als öffentliche Entwicklungshilfe bezeichnen, etwa durch die Registrierung beim neuen Ständigen Ausschuss (der durch eine in Cancun gefällte Entscheidung eingerichtet werden soll) oder bei einer eigenen globalen Klimafinanzdatenbank unter der Führung und dem Mandat der Klimarahmenkonvention. Ein solcher Registrierungsmechanismus wäre klar von der OECD-DAC-Datenbank für öffentliche Entwicklungshilfe getrennt. Dies würde die Ausarbeitung klarer verbindlicher Definitionen und Standards erfordern, darunter Richtlinien für Subventionsäquivalenz, um zu evaluieren, welcher Betrag von Darlehen und Bürgschaften als zusätzlich gerechnet werden könnte. Solche Richtlinien sollten Gelder aus Kohlenstoff-Ausgleichsmärkten nicht als zusätzlich werten, da der CO₂-Ausgleich ausdrücklich zur Erfüllung der Emissionsziele der Industrieländer mittels einer Handelstransaktion vorgesehen ist – eine «Doppelzählung» solcher CO₂-Ausgleichstransaktionen, sowohl bezüglich inländischer Schutz- und internationaler Finanzierungsziele, muss vermieden werden.¹⁰⁹ Es sollten nur Erträge aus öffentlichen Auktionen auf CO₂-Märkten mitgerechnet werden (Bernstein 2010). Alle Finanzierungsflüsse, die bei einem globalen Finanzaufsichtsmechanismus (etwa einer Datenbank) registriert und periodisch verifiziert werden, unterstützt von Rückverfolgung und Monitoring durch zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen, könnte man dann mit großer Gewissheit als tatsächlich zusätzlich werten.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu tatsächlich «neuer und zusätzlicher» öffentlichen Klimafinanzierung zu machen, müssen wir:

- ✓ in der Bilanzierung der globalen öffentlichen Klimafinanzierung klimarelevante öffentliche Entwicklungshilfe von nicht als öffentliche Entwicklungshilfe zu rechnenden Verpflichtungen klar trennen;

¹⁰⁹ Gekaufte Zertifizierte Emissionsreduktionseinheiten sollten nur dann zu den Finanzierungsverpflichtungen unter der Klimarahmenkonvention gerechnet werden, wenn sie nicht als Ausgleich berechnet, sondern als vom Markt genommen zertifiziert werden (Müller 2009c).

- ✓ eine Einigung über eine international verbindliche Methodologie zur Rückverfolgung des genauen Anteils der Entwicklungshilfeausgaben für Klimazwecke erzielen;
- ✓ die Methodologie des Rio-Marker-Berichtssystems für klimarelevante öffentliche Entwicklungshilfe beim OECD-DAC deutlich verbessern, etwa durch seine Erweiterung, um auch direkte Budgethilfebeiträge einzubeziehen, und durch die Einführung der Berichtspflicht für alle Mitgliedsstaaten;
- ✓ nationale Beiträge zur Klimafinanzierung als nicht zur öffentlichen Entwicklungshilfe gehörig bezeichnen, etwa durch die Registrierung beim neuen Ständigen Ausschuss, der aufgrund einer in Cancun gefällten Entscheidung eingerichtet werden soll, oder bei einer eigenen globalen Klimafinanzdatenbank unter der Führung und dem Mandat der Klimarahmenkonvention;
- ✓ ausschließlich öffentliche Gelder berücksichtigen, die jährlich zusätzlich zu den 0,7% des BNE (= nach Erfüllung der Verpflichtungen für öffentliche Entwicklungshilfe) eines jeden Landes geleistet werden, sowie Einnahmen aus öffentlichen Versteigerungen auf dem CO₂-Markt als zusätzliche Klimafinanzierung;
- ✓ alle Gelder aus CO₂-Ausgleichstransaktionen ausschließen, um «Doppelzählungen» zu vermeiden;
- ✓ nur Subventionsäquivalente von Klimafinanzierungsdarlehen unter verbesserten Richtlinien für Subventionsäquivalenz mit einrechnen.

3.5.4 Angemessenheit und Vorsorge

Artikel 3.3 der Klimarahmenkonvention artikuliert die Verpflichtung von Vertragsstaaten, «Vorsorgemaßnahmen [zu] treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen». Das angemessene Niveau an Klimafinanzierung für Schutzmaßnahmen steht klar in Beziehung zum Vorsorgeprinzip, wie es im Rahmen der Klimakonvention ausgedrückt wird, und wird ermittelt durch die benötigte Menge, um einen globalen Temperaturanstieg so niedrig wie möglich zu halten, sowie der erforderlichen Finanzierung, um Ländern zu helfen, die bereits unter klimabedingten Auswirkungen leiden, um die Klimaresilienz zu erhöhen und jegliche Gefährdungen ihrer Bevölkerung gegenüber dem Klimawandel auszuschließen. Die meisten aktuellen Schätzungen des globalen Bedarfs an Klimafinanzierung (siehe Tabelle 1) sind an das Ziel eines Temperaturanstiegs um 2 Grad Celsius gebunden (obwohl dieses Ziel angesichts der gegenwärtigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus den Industrieländern sicherlich nicht mehr erreichbar ist). Jedoch verbleibt Unsicherheit darüber, was angemessene Finanzierungsniveaus bedeuten, was oft Diskrepanzen zwischen globalen und nationalen Schätzungen

und Prioritäten aufzeigt sowie eine Nord-Süd-Differenz hinsichtlich der Finanzierungsprioritäten für Klimaschutz bzw. -anpassung.

Beobachter haben vorgeschlagen, dass Fortschritte bei der Erreichung angemessener Finanzierungen davon abhängen können, dass ein globaler, zentralisierter Top-Down-Ansatz (der hauptsächlich von den Industrieländern dominiert wird) bei der Festlegung der Mengen durch einen Bottom-Up-Ansatz ersetzt wird, in dem Finanzierungsschätzungen, die auf nationalen Bedarfen basieren, aus den nationalen Klimastrategien für Anpassung und Schutz, etwa den Nationalen Anpassungsaktionsprogrammen (NAPAs) oder den National Angemessenen Milderungsmaßnahmen (NAMAs), abgeleitet werden (Müller 2010; Bird 2010). Zum Beispiel haben 44 der 48 am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention sind, bereits ihre NAPAs entwickelt und der Klimarahmenkonvention zur Registrierung eingereicht. Darin identifizieren sie die Finanzierungsprioritäten ihres jeweiligen Landes für Anpassungsmaßnahmen für insgesamt mehr als 400 konkrete Projekte und Programme, die sich auf bis zu 1,5 Mrd. Dollar summieren (Schalatek 2009b). Dies steht den 142 Mio. Dollar an freiwilligen Beiträgen in einem Ungleichgewicht gegenüber, die der Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCF) der Klimarahmenkonvention seit seiner Gründung 2002 ausgezahlt hat. Der LDCF, der der Globalen Umweltfazilität, einem Finanzmechanismus der Klimarahmenkonvention, zugeordnet ist, ist ausdrücklich damit beauftragt, LDCs zu helfen, in nationaler Verantwortung stehende NAPAs zu entwickeln und umzusetzen.

Nationale Finanzierungsbedarfe sollten regelmäßig via bestehende nationale Berichtsverpflichtungen und -möglichkeiten für NAPAs und NAMAs unter der Klimarahmenkonvention mitgeteilt werden. Die Vertragsstaatenkonferenz in Cancun machte einige Schritte hin zur Verbesserung der Kommunikation nationaler Finanzierungsbedarfe von Entwicklungsländern, indem der Beschluss gefasst wurde, eine NAMA-Datenbank einzurichten und Entwicklungsländer zu ermutigen, dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention Informationen über die Implementationskosten dieser NAMAs einzureichen. Verbesserte nationale Anpassungspläne, die auf NAPAs sowie einer Einschätzung ihrer Finanzbedarfe basieren, sind ebenfalls Teil eines Arbeitsprogramms für den neuen Cancun-Anpassungsrahmen. Diese Dokumente im Rahmen der Klimarahmenkonvention sollten als Hauptstandard für die Bewertung nationaler Finanzierungsbedarfe gelten, denn sie wurden von den jeweiligen Ländern entwickelt und stehen in deren Verantwortung. Solche von den Entwicklungsländern selbst berichtete Finanzierungsbedarfe sollten dann aggregiert und auf globaler und regionaler Ebene registriert werden. Versteht man die Mitteilungen der Entwicklungsländer und ihre Klimaanpassungs- und -schutzpläne als fortdauernde Überwachungsprozesse anstatt als abschließende Dokumente (wie viele der bestehenden NAPAs in wenig hilfreicher Weise wahrgenommen werden), wären periodische Überprüfungen der Ausgabeprioritäten eines Landes für Anpassung und Klimaschutz nötig. Diese periodischen Überprüfungen würden auch Verbesserungen hinsichtlich der partizipatorischen und alle Beteiligten einschließenden inlän-

dischen Konsultations- und Diskussionsprozesse erlauben. NAPAs und NAMAs müssen tatsächlich in der Verantwortung des jeweiligen Landes stehen, und sie würden die sich wandelnde soziale und ökonomische Situation genauer widerspiegeln, um Angebot und Nachfrage nach Klimafinanzierung genauer aufeinander abzustimmen. Zu den Vorbedingungen für den Fortschritt hin zur Erreichung der Angemessenheitsanforderungen der globalen Klimafinanzierung gehören die unwiderrufbare Transformation von hauptsächlich freiwilligen Zahlungen (nur der Adaptation Fund ermöglicht einen automatischen Finanzierungsfluss) hin zu obligatorischen bemessenen Beiträgen sowie die Einräumung der Autorität an eine Registrierungsbehörde, etwa unter der Klimarahmenkonvention, im Falle der Non-Compliance eines Landes die Zahlung der bemessenen Beiträge durchzusetzen.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu Angemessenheit und Vorsorge in der öffentlichen Klimafinanzierung zu erzielen, müssen wir:

- ✓ den globalen Top-Down- (an der Angebotsseite orientierten) Ansatz zur Bestimmung angemessener Volumina der Klimafinanzierung durch einen Bottom-Up-Ansatz ersetzen, dessen Finanzierungsschätzungen auf nationalen Bedarfen (Nachfrageseite) basieren, wie in den nationalen Kommunikationen – NAPAs und NAMAs oder andere Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien der Länder selbst – dargestellt;
- ✓ nationalen Finanzierungsbedarf regelmäßig melden und ihn auf globaler und regionaler Ebene registrieren, z.B. über die neue NAMA-Datenbank oder den neuen Ständigen Ausschuss, die beide entsprechend der Vereinbarungen von Cancun im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention zu etablieren sind;
- ✓ ein System zum Einzug der obligatorischen, bemessenen Beiträge einrichten, einschließlich Möglichkeiten der Durchsetzung für eine Registrierungsbehörde unter der Klimarahmenkonvention im Falle der Nichteinhaltung durch ein Land.

3.5.5 Vorhersehbarkeit

Heute sind die Klimafinanzierungsflüsse durch ihre Unvorhersehbarkeit gekennzeichnet. Entwicklungsländer können nie abschätzen, wieviel des von Industrieländern bei internationalen Geberkonferenzen oder in internationalen Klimaverhandlungen zugesagten Geldes letztlich, häufig via finanzielle Zwischeninstanzen wie dem UNDP oder der Weltbank, umgesetzt wird. Die Bilanz ist bislang entmutigend: Bis Ende 2010 waren von den 26,97 Mrd. Dollar an kumulativen Finanzierungszusagen für 22 zweckbestimmte multi- und bilaterale Klimafinanzierungsmechanismen nur 10,88 Mrd. Dollar eingezahlt, 8,43 Mrd. Dollar

zugewiesen, aber lediglich 2,2 Mrd. Dollar ausgezahlt.¹¹⁰ Ein fortdauernder und nachhaltiger Klimafinanzierungsfluss ist allerdings erforderlich, um Empfängerländern angemessene Investitionsprogrammplanung für Klimamaßnahmen zu ermöglichen, um bestehende Bemühungen hochzuskalieren oder zu erhalten und um den «Fast Start» der nationalen Anpassungs- und -schutzprioritäten eines Landes mit zunächst nur kleinen Tranchen anlaufen zu lassen, im Wissen, dass künftige Zahlungen sicher erfolgen werden. Mit der inhärenten Unvorhersehbarkeit und Willkürlichkeit privater Investitionsflüsse wird ein gesicherter Fluss öffentlicher Klimagelder an Entwicklungsländer noch wichtiger, besonders für die Maßnahmen armer Länder in Bereichen wie Anpassungsbemühungen für die am stärksten gefährdeten Menschen oder Regionen. Solche Maßnahmen erfordern oft langfristige Interventionen, gewährleisten aber keine unternehmerfreundliche garantierte Rendite.

Im Rahmen eines an Klimagerechtigkeit und Menschenrechten orientierten Politikrahmens für die Klimafinanzierung wären die Zahlungsverpflichtungen der Industrieländer in Form von obligatorischen Beiträgen periodisch an sich verändernde Umstände in einzelnen Ländern entsprechend dem Verursacherprinzip und den Prinzipien der jeweiligen Fähigkeit und der Zusätzlichkeit anzupassen. So wären die globalen Gesamtfinanzierungsmengen, die die entwickelten Länder an die meisten Entwicklungsländer unter einer rechtlichen Verpflichtung zahlen müssten, bekannt, und ihre Bereitstellung in längerfristigen mehrjährigen Finanzierungszyklen (von mehr als fünf Jahren) garantiert. Dieser längere Zeithorizont für Finanzierungsverpflichtungen ist notwendig, um Klimafinanzierung von einem Projektansatz, wie er heute überwiegend praktiziert wird, in einen programmatischen und sektorbezogenen Ansatz zu überführen, in dem die Ergebnisorientierung sich nicht auf sofortige, sondern auf kumulative und synergetische Resultate, die eher mit den Nachhaltigkeitszielen eines Empfängerlandes korrespondieren, konzentrieren.

Ein unmittelbarer Indikator für eine Zunahme an vorhersehbarer Finanzierung unter existierenden Klimafinanzmechanismen könnte ein Aufwärtstrend in der Zahl der Zusagen einzelner Länder für größere Beträge entsprechend einem verifizierbaren Zeitplan über sukzessiv längere Zeiträume sein. Im Gegensatz dazu, teils als Reaktion auf freiwillige, vorhersehbare Finanzierungsflüsse (siehe Tabelle 2 und Grafik 1), bleibt die Mehrheit der aktuellen Klimafinanzierungsaktivitäten projektorientiert. Verwandte Investitionspläne garantieren Finanzierung lediglich für wenige Jahre, häufig in mehreren kleinen Tranchen mit hohem Verwaltungsaufwand und -kosten.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zur Anwendung des Prinzips der Vorhersehbarkeit in der öffentlichen Klimafinanzierung zu erzielen, müssen wir:

¹¹⁰ Siehe <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledged-deposited-disbursed>; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.

- ✓ als Sofortmaßnahme die Gesamtsumme der Zusagen seitens der Geberländer, die nach einem verifizierbaren und durchsetzbaren Zeitplan über sukzessive längerfristige Finanzierungszyklen bereit-zustellen sind, erhöhen;
- ✓ letztlich ein System zur Eintreibung der obligatorischen Beiträge einrichten, einschließlich Möglichkeiten der Durchsetzung für eine Institution unter der Klimarahmenkonvention im Falle der Nichtein-haltung durch ein Land.

3.6 Prinzipien für die Verwaltung und Governance der öffentlichen Klimagelder

3.6.1 Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention

Die globale Klimafinanzarchitektur befindet sich noch in der Entwicklung und ist weit von einer endgültigen Form entfernt, obwohl Umrisse und Trends im Laufe der Zeit deutlicher geworden sind. In den letzten wenigen Jahren ist ein Zwei-Säulen-System der multilateralen Klimafinanzierungsinstrumente entstanden, wobei Klimafonds, die von der Weltbank verwaltet und von den multilateralen Entwicklungsbanken implementiert werden, einen immer größer werdenden Anteil der globalen öffentlichen Klimafinanzierung ausmachen. Dadurch sind Klimafonds im Auftrag der Vertragsstaatenkonferenz der Klima-konvention im Nachteil, etwa die von der GEF verwalteten LDCF und SCCF oder der Anpassungsfonds (AF) des Kyoto-Protokolls.

Bei der 16. Vertragsstaatenkonferenz in Cancun wurde die politische Entschei-dung der Vereinbarung von Kopenhagen, einen globalen Grünen Klimafonds einzurichten, nach langwierigen Beratungen und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsstaaten der Entwicklungs- und der entwickelten Länder bestätigt. Dabei ging es um die Frage, welche Behörde für die Führung eines solchen globalen Klimafonds zuständig sein und ihn verwalten sollte. Die G77 (die mehr als 130 Länder vertritt) und viele Lobbygruppen für Klimagerechtigkeit hatten vorgeschlagen, dass jeder Klimafonds und jedes Finanzexpertengremium mit der Aufgabe, bestehende Klimafinanzmechanismen «im Auftrag und unter der Führung [der Klimarahmenkonvention stehen] und der Vertragsstaatenkon-ferenz zu überwachen, vollständig rechenschaftspflichtig sein» sollte (Orenstein 2010). Dies geht über die gegenwärtige Führung durch die Vertragsstaatenkon-ferenz und der Rechenschaftspflicht ihr gegenüber, wie sie bezüglich der GEF angewandt wird, hinaus, und folgt stattdessen der Entscheidung von Bali, den AF zu etablieren (Müller 2009b).¹¹¹ Im Vorfeld von Cancun haben die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder sowie die Länder der Europäischen Union

¹¹¹ Das stärkere Mandat der COP über den AF war Ausdruck der Frustration über die Nichtbe-achtung der Führung durch die COP bei der Verwaltung der GEF-basierten Klimafonds.

mit jeweils eigenen Verhandlungsvorlagen diese Sichtweise unterstützt.¹¹² Dies stand im Gegensatz zu einem Vorschlag der USA,¹¹³ die einen solchen zukünftigen Fonds der Verwaltung der Weltbank unterstellt hätte.

Da die Frage der Finanzierung tatsächlich von der Verwirklichung von globalen Klimaschutzverpflichtungen nicht zu trennen ist, für die das Kyoto-Protokoll der Klimarahmenkonvention das akzeptierte Regime ist, sollte die globale Überwachung der erforderlichen multilateralen Finanzierung von globalen Klimamaßnahmen der Führung und dem Auftrag der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention anvertraut werden. Was die Gerechtigkeit betrifft, so haben alle Vertragsstaaten gleiches Recht bei Abstimmungen («ein Land, eine Stimme») in der Entscheidungsfindung der Vertragsstaatenkonferenz, ungeachtet der Rolle eines Staates als Begünstigter oder Geberland in der öffentlichen Klimafinanzierung. Ein Primat der Klimarahmenkonvention in Angelegenheiten der globalen Klimafinanzierung ist untrennbar mit einem Verständnis von öffentlichen Klimafinanztransfers als rechtliche Verpflichtung verbunden, die mit den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten der einzelnen Länder korrespondiert – wie der Text der Klimarahmenkonvention klarstellt –, und keine freiwillige Angelegenheit.

Die Entscheidung von Cancun über den GCF geht allerdings nicht so weit und designiert ihn als «operative Einheit des Finanzmechanismus der Konvention», die «unter der Führung der Vertragsstaatenkonferenz arbeitet und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig» sein wird (UNFCCC 2010b, Abs. 102). Die Entscheidung lädt die Weltbank ein – zunächst für drei Jahre, vorbehaltlich einer Überprüfung – als Übergangstreuhänder des GCF zu fungieren. Dies ist im Prinzip das Modell für die Interaktion der GEF sowohl mit der Vertragsstaatenkonferenz als auch mit der Weltbank. Es gibt der Vertragsstaatenkonferenz nicht das Mandat («den Auftrag»), Entscheidungen des neuen GCF-Vorstandsgremiums bezüglich der allgemeinen Regeln und Leitlinien des neuen Fonds in Frage zu stellen

¹¹² Die EU reichte einen Antrag für eine COP-Entscheidung über den Grünen Klimafonds von Kopenhagen ein, dass er «unter der Führung der Vertragsstaatenkonferenz und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig» sein solle. Malawi hat im Auftrag der LDCs ein Papier vorgelegt, in dem die Einrichtung eines globalen Klimafonds «im Auftrag und unter der Führung der Vertragsstaatenkonferenz und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig» vorgeschlagen wird (siehe <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/misc06a01.pdf>, S. 5 bzw. 7; letzter Zugriff: 6. November 2010).

¹¹³ Bei den Verhandlungen der Klimarahmenkonvention in Bonn im Juni 2010 haben die USA einen Entwurf eingebracht, nach dem die Weltbank als Treuhänder eines neuen globalen Klimafonds eingesetzt werden sollte. Diese Option war noch im Entwurfstext für die 13. Sitzung der AWG-LCA bei der COP 16 in Cancun Ende November 2010 enthalten (unter D8, S. 42). Siehe <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca13/eng/inf01.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010. Die Diskussionen in Cancun konzentrierten sich daraufhin auf die Frage – nachdem die USA klar gemacht hatten, dass sie eine Entscheidung zur Etablierung des GCF ohne eine Rolle für die Weltbank nicht akzeptieren würden – wie breit oder eng die Rolle der Weltbank als Treuhänder sein sollte. Die Entwicklungsländer bestanden darauf, dass die Rolle der Weltbank gemäß der LCA-Entscheidung sich hauptsächlich auf die Verwaltung von Geldern beschränkt (Bird et al. 2011; UNFCCC 2010b, Abs. 104-107).

oder außer Kraft zu setzen. Das Vorstandsgremium selbst ist auch «unberührbar» (was bedeutet, das er nicht aufgelöst oder entlassen werden kann); daher könnte es theoretisch entscheiden, Führung durch die Vertragsstaatenkonferenz zu ignorieren (oder nur nach eigenem Gutdünken umzusetzen, wie ihm im Fall der GEF vorgeworfen wurde) (Müller 2009b). Obwohl diese Entscheidung zweifellos die äußere Grenze des politisch Möglichen in Cancun darstellte, könnte man sie auch optimistisch interpretieren: als Widerspiegelung ausreichenden Vertrauens und Einigkeit unter den Vertragsstaaten mit der vorgeschlagenen Zusammensetzung des Vorstandsgremiums der GCF mit der Forderung nach gleicher Vertretung von entwickelten und Entwicklungsländern (Bird et al. 2011).

Compliance-Check: Wir müssen:

- ✓ den Grünen Klimafonds etablieren als denjenigen globalen Klimafonds unter der Führung der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, der vollständig rechenschaftspflichtig ist, mit Überwachung und Autorität über alle bestehenden multilateralen Klimafonds und Finanzierungsinitiativen, inklusive denen, die von der Weltbank etabliert und den multilateralen Entwicklungsbanken implementiert werden;
- ✓ fordern, dass die Vertragsstaatenkonferenz und der Ständige Ausschuss, dessen Aufgabe es ist, die Vertragsstaatenkonferenz bei der Ausübung ihrer Funktionen hinsichtlich des Finanzierungsmechanismus der Konvention zu unterstützen, engmaschige Führung leisten, und volle Rechenschaftspflicht des GCF und seines Vorstandsgremiums verlangen; dazu ist es notwendig, die gegenwärtige Praxis der Vertragsstaatenkonferenz in der Führung von Einheiten, die unter dem Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention operieren, etwa der GEF, zu verbessern und zu aktualisieren.

3.6.2 Gerechte Vertretung

Nimmt man die Perspektive der Klimagerechtigkeit und der Menschenrechte ein, werden Klimafinanzflüsse, besonders für Anpassungsmaßnahmen, als Kompensationsverpflichtung der reichen Länder für kumulative Emissionen und ihre Auswirkungen auf den Klimawandel, den sie verursacht haben, aufgefasst. Daher ist es zwingend, dass die Entscheidungsgremien, die Finanzierungsentscheidungen über kompensatorische Klimafinanzflüsse treffen, sich vom Denken und den Praktiken der etablierten Entwicklungszusammenarbeit verabschieden. In bestehenden Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen manifestiert sich eine ungleiche Geber-Empfänger-Beziehung in der größeren Macht der Geberländer in den bilateralen Entwicklungsbehörden oder multilateralen Entwicklungsbanken über Ausgabeentscheidungen, die die Empfängerländer betreffen. Die Governance-Strukturen in den IFIs – trotz einiger winziger Änderungen in den letzten Jahren bezüglich Rederecht und Stimmenverteilung – repräsentiert im

Prinzip immer noch die Prämisse «ein Dollar – eine Stimme» in den Vorstands-gremien, in denen die entwickelten Länder die Mehrheit der Sitze innehaben. Die Kritik des Südens an der Etablierung der Climate Investment Funds der Weltbank Anfang 2008 muss in diesem Licht gesehen werden.¹¹⁴ Als Folge wurde die Weltbank gezwungen, die Governance-Struktur der CIFs in der Anfangsphase der Fonds Anfang 2008 deutlich umzugestalten, indem sie ein neues Trust Fund Committee für jeden der beiden Hauptfonds (dem Clean Technology Fund und dem Strategic Climate Fund¹¹⁵) ins Leben riefen, in dem Entwicklungs- und entwickelte Länder gleich repräsentiert sind. Offensichtlich behält die Weltbank als Treuhänder und Verwalter der Fonds eine wichtige Rolle, die mit Einfluss und Macht weit jenseits ihres einen Sitzes im CIF Trust Fund Committee ausgestattet ist. Es kann allerdings argumentiert werden, dass, obwohl diese ausgeglichene Repräsentation eher gleich erscheint, sie weit davon entfernt ist, gerecht zu sein, angesichts der größeren Zahl Entwicklungsländer, die vom Klimawandel betroffen sind und die von den CIFs profitieren sollen, und den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, die die Notwendigkeit der Klimafinanzierung untermauern. Im Gegensatz dazu sieht der AF des Kyoto-Protokolls eine kleine Mehrheit der Vertreter der Entwicklungsländer in seinem Vorstandsgremium vor, mit einem speziell vorgesehenen Sitz im 16 Mitglieder umfassenden Vorstandsgremium für jede der beiden am stärksten betroffenen Ländergruppen: den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern (SIDS).¹¹⁶ Mit der neuen Entscheidung von Cancun, einen GCF zu etablieren, wird das CIF-Modell der gleichen Vertretung von Entwicklungs- und entwickelten Ländern im Prinzip auf das neue, 24 Mitglieder umfassende Vorstandsgremium des GCF angewandt. Anders als die Struktur des CIF Trust Fund Committee wird das neue Vorstandsgremium des GCF speziell vorgesehene Sitze für Vertreter aus den SIDS und den am wenigsten entwickelten Ländern sowie regionale Vielfalt unter den 12 Vertretern der Entwicklungsländer garantieren. Der neue GCF soll von einem 40 Mitglieder umfassenden Übergangskomitee aus Experten (TC) gestaltet werden, in dem Länder gerecht vertreten werden, indem die Entwicklungsländer mit 25 Sitzen eine Mehrheit erhalten und gewährleistet wird, dass die Ländergruppen der am wenigsten entwickelten Länder und SIDS jeweils zwei Sitze bekommen; außerdem gibt es eine regionale Verteilung (UNFCCC 2010b, Abs. 109-110).

Jedoch erfordert die wahre Bedeutung der Gerechtigkeit eine breite Vertretung von Stakeholdern, auch aus der Zivilgesellschaft und von betroffenen Gruppen und Gemeinschaften in den Empfängerländern, wodurch sie Erfah-

¹¹⁴ Siehe z.B. die Beschreibung dieser Kritik in Tan (2008).

¹¹⁵ Der SCF ist ein Dachfonds für mehrere Programme, nämlich PPCR, FIP und SREP, die jeweils von einem eigenen Unterkomitee gemanagt werden. Für weitere Informationen, siehe http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/Trust_Fund_Committees%20; letzter Zugriff: 6. November 2010.

¹¹⁶ Für Informationen zur Zusammensetzung und Struktur des Vorstandsgremiums des AF, siehe <http://www.adaptation-fund.org/theboard>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

rungen vor Ort «von unten nach oben» in die Vorstände und Trust Fund Committees einbringen können, die die Finanzierungsentscheidungen treffen (siehe auch den folgenden Abschnitt über Öffentlichkeitsbeteiligung an der Entscheidungsfindung). Was den neuen GCF betrifft, wird das Übergangskomitee bis zur COP 17 in Durban die operativen Leitlinien für den globalen Fonds zur Annahme vorschlagen, die gemäß der Leistungsbeschreibung für die Konzeption des GCF «Mechanismen zur Gewährleistung von Stakeholder-Input und -Partizipation» (UNFCCC 2010b, Annex III, 1 (j)) enthalten sollen. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, ob die Mitglieder des TC den Begriff «Stakeholder» eng oder weit fassen und ob sie die aktive Beteiligung von Beobachtern von außen, besonders aus der Zivilgesellschaft, erlauben. Solche GCF-Mechanismen sollen die heutigen Praktiken einer «aktiven Beobachtung», wie sie von den CIFs angewandt werden, verbessern (siehe auch nächsten Abschnitt).

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu gerechterer Repräsentation in öffentlichen Klimafonds und -finanzmechanismen zu erzielen, müssen wir:

- ✓ in multilateral verwalteter Klimafinanzierung den Vertretern der Entwicklungsländer eine Mehrheit der Sitze in den Trust Fund Committees und Vorstandsgremien existierender Klimafinanzmechanismen geben, auch bei den CIFs der Weltbank;
- ✓ dem Beispiel des Anpassungsfonds nach dem Kyoto-Protokoll folgen und ständige Sitze für Vertreter besonders gefährdeter Ländergruppen, etwa LDCs und SIDS, in den Trust Fund Committees und Vorstandsgremien aller bestehender öffentlicher Klimafinanzmechanismen reservieren;
- ✓ breite Beteiligung von Multi-Stakeholder-Gruppen jenseits der Nationalstaaten in den Gremien mit Entscheidungsbefugnissen, besonders von betroffenen Gruppen und Gemeinschaften vor Ort in den Empfängerländern, sicherstellen;
- ✓ mit dem Übergangskomitee, das den GCF konzipiert, zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, dass Komiteemitglieder sich auf eine breite Definition des Begriffs «Stakeholder» einigen und zukunftsweisende Mechanismen umreißen für Input und Beteiligung durch Stakeholder, was einen neuen Best-Practice-Standard setzt.

3.6.3 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung

Auch dort, wo die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Verwaltung von und Entscheidung über Klimafinanzierung überhaupt nur vorgesehen ist, ist sie in den meisten Instrumenten der öffentlichen Klimafinanzierung unzureichend. Dies ist eine klare Verletzung der Verpflichtungen unter der Aarhus-Konvention, die die meisten Industrieländer Europas unterzeichnet und ratifiziert haben. Nur der Amazonas-Fonds, der Kongobecken-Waldfonds und das UNO-REDD-Programm

weisen Statuten auf, die vorsehen, dass Vertreter relevanter Stakeholder-Gruppen stimmberechtigte Mitglieder des Gremiums sein können, das Finanzierungsentscheidungen trifft. Allgemeiner gesprochen ist die Öffentlichkeitsbeteiligung, wo sie überhaupt vorkommt, auf Konsultationsprozesse verwiesen, die häufig nur der Form halber durchgeführt werden.¹¹⁷ In manchen Fällen können Vertreter der Zivilgesellschaft und der Stakeholder Rollen ohne Stimmrecht als Berater oder Beobachter in den Governance-Strukturen von Klimafonds einnehmen, etwa als «aktive Beobachter» in den Trust Fund Committees der CIFs, obwohl sie dort meist wenig reale Möglichkeiten und Macht haben zu intervenieren und die Richtung von Finanzierungsentscheidungen zu beeinflussen. Noch schlimmer: Wenige der bilateralen Klimafinanzierungsinitiativen sehen formalisierte Interaktion mit der Zivilgesellschaft und alle relevanten Stakeholder vor oder beziehen die breitere Öffentlichkeit in ihre Entscheidungsfindung ein.

Obwohl manche öffentliche Konsultationen hinsichtlich des Mandats und des Fokus einiger neuer Klimafinanzinstrumente durchgeführt wurden, etwa für die CIFs der Weltbank, beschwerten sich viele direkt betroffene Gruppen – etwa indigene Gemeinschaften hinsichtlich Aufforstungsprogramme unter REDD in der Amazonas-Region –, dass sie entweder in die Beratungen nicht einbezogen oder dass ihr Input größtenteils ignoriert oder in den endgültigen Dokumenten, die die neuen Fonds operationalisierten, unzureichend berücksichtigt wurden. Allgemein fehlte ein Verständnis und eine Verpflichtung möglicher Fondsadministratoren und -treuhänder auf eine umfassende und systematische, gezielte Outreachkampagne für verschiedene gefährdete Gruppen in Empfängerländern (Frauen, Indigene, ländliche Gemeinschaften, Landlose, Bäuerinnen und Bauern) mit dem Ziel, einen möglichst gerechten, effizienten und effektiven Finanzierungsmechanismus zu schaffen. Während viele Dokumente zu Projektvorhaben auf Konsultationen mit Stakeholdern verweisen, ist eine detaillierte Dokumentation dieser Konsultation nur in wenigen zu finden (über eine Liste der Teilnehmer an Besprechungen hinaus). Die meisten operativen Leitlinien existierender Fonds – auch die des Anpassungsfonds, den viele für ein Modell für künftige Klimafonds halten – müssen stärkere Anforderungen an umfassende Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und relevante Stakeholder in Empfängerländern in den Prozessen der Projektplanung, -implementation und -überprüfung artikulieren.¹¹⁸ Wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Beobachter von

117 Wenn Konsultationen mit der Zivilgesellschaft nützlich sein sollen, müssen sie «frei» sein (frei von externer Manipulation, Einmischung oder Zwang sowie Einschüchterung), «vorherig» (rechtzeitige Offenlegung von Informationen) und «nach Inkennntnissetzung» (relevante, verständliche und zugängliche Informationen) und sich auf den gesamten Prozess beziehen, nicht nur auf die frühen Entwurfsphasen eines Fonds oder eines Projektes. Die Klimafinanzierungsbehörde muss auch ihren Konsultationsprozess auf die Sprachpräferenzen der betroffenen Gemeinschaften, ihre Entscheidungsprozesse und die Bedürfnisse benachteiligter oder gefährdeter Gruppen zuschneiden.

118 Dieses Argument wurde sogar in Bezug auf den Anpassungsfonds vorgetragen, den viele Beobachter in vielerlei Hinsicht als Modell für künftige Klimafonds betrachten (Kaloga und Harmeling 2010).

Stakeholdern und aus der Zivilgesellschaft im Vorstandsgremium oder dem Beirat eines Fonds mehr als nur Augenwischerei sein soll, müssen die Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Basisgruppen vollwertige Teilnehmer in tatsächlichen Finanzierungsüberlegungen und -entscheidungen sein. Publicityträchtige Partnerschaftsforen oder inszenierte «Meeting-Events» sollten durch eine prozessorientierte, kontinuierlichere Interaktion der Klimafinanzierungsmechanismen mit der Zivilgesellschaft, insbesondere Basisgruppen in Entwicklungsländern, ersetzt werden. Die Sekretariate dieser Finanzierungsinstrumente wiederum müssen dem Mangel an Ressourcen, der zivilgesellschaftliche Gruppen daran hindert, ihre Rolle in einem «von unten nach oben» angelegten Engagement zu spielen, begegnen, indem sie direktere finanzielle Unterstützung leisten und diese Unterstützung als integralen Teil ihres Mandats begreifen (Sharma 2010).

Diese Erfahrungen, Praktiken und oben beschriebenen Empfehlungen sollten dem neuen TC nahegebracht werden, damit sie als Teil der Leistungsbeschreibung für die Gestaltung der neuen GCF-Mechanismen vorgeschlagen werden, die Input und Beteiligung von Stakeholdern beim GCF gewährleisten. Idealerweise werden die Mitglieder des TC den Begriff Stakeholder sehr weit fassen, um die durchgängige Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Teilnehmern an Beratungen und Entscheidungen des GCF zu ermöglichen. Ein erster Test wird sein festzustellen, wie offen das TC selbst für Input von Beobachtern von außen sein wird, auch von der internationalen Zivilgesellschaft, und ob Beobachter die Möglichkeit haben, aktiv an Sitzungen des TC teilzunehmen, z.B. indem sie Anträge einreichen und Interventionen durchführen, Tagesordnungspunkte vorschlagen, Experten vorschlagen oder ihre eigene Expertise anbieten. An dieser Stelle ist die Entscheidung von Cancun leider sehr vage (UNFCCC, 2010b, Abs. 110). Um einen Präzedenzfall für die Involvierung der Zivilgesellschaft im GCF zu setzen, sollte das TC daher die aktive Beteiligung der internationalen Zivilgesellschaft, beginnend mit der allerersten Sitzung, zulassen. Zivilgesellschaftliche Vertreter beim TC könnten in einem Selbstauswahlprozess mit ausgeglichener regionaler und Genderbeteiligung bestimmt werden. Diese Vertreter würden dann auch die Interessen besonderer Gruppen, etwa indigener Völker oder Frauen, berücksichtigen müssen, etwa indem sie solchen Gruppen einen für sie bestimmten zivilgesellschaftlichen Platz für ihre Interaktion mit dem TC zuweisen.

Compliance-Check: Um bessere Öffentlichkeitsbeteiligung in der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Klimafinanzierung zu ermöglichen, müssen wir:

- ✓ die Beteiligung der Öffentlichkeit in der öffentlichen Klimafinanzierung über bloß sporadische, der Form halber durchgeführte Konsultationen hinaus verbessern und sie als prozessorientierte, kontinuierliche Verpflichtung zur Interaktion auffassen; die Sekretariate bestehender Klimafonds und -finanzierungsmechanismen sollten solchen Interaktionsprozessen mit relevanten Stakeholdern und der Zivilge-

sellschaft während der gesamten Existenzdauer des Finanzierungsinstruments stabile finanzielle Unterstützung gewähren, um tatsächlich repräsentative Beteiligung, besonders von Basisgruppen und betroffenen Gemeinschaften in den Empfängerländern, zu garantieren;

- ✓ gewählten Vertretern der Zivilgesellschaft, die gegenwärtig als Berater oder «aktive Beobachter» der Klimafondskomitees fungieren, das Recht und die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung an allen Finanzierungsüberlegungen einräumen;
- ✓ darauf hinarbeiten, dass gewählte Vertreter von Gemeinschaften und Gruppen, die direkt von Klimafinanzierungsentscheidungen für ein bestimmtes Projekt in einem bestimmten Land betroffen sind, anwesend und idealerweise bei der Abstimmung des Fondskomitees oder Vorstandsgremiums, das eine solche Entscheidung fällt, stimmberechtigt sein dürfen;
- ✓ gewährleisten, dass das mit der Gestaltung des GCF beauftragte TC nicht nur für eine durchgängige Beteiligung zivilgesellschaftlicher Teilnehmer an den Überlegungen und Entscheidungen des GCF sorgt, indem es innovative Partizipationsmechanismen empfiehlt, sondern dass das TC und seine Arbeit ebenfalls für aktive Beteiligung und Input durch die internationale Zivilgesellschaft von der ersten TC-Sitzung an offen sind.

3.7 Prinzipien für die Auszahlung und Bereitstellung der Klimafinanzierung

Da die beherrschenden Themen des fortdauernden Diskurses über globale Klimafinanzierung der langsame Fortschritt bei der Mobilisierung von Klimafinanzierung und ihre Governance sind, ist den Prinzipien für die Auszahlung weniger Aufmerksamkeit zuteil geworden. Sie sind allerdings entscheidend, da sie die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Gelder bestimmen. Die Erfahrungen mit der Entwicklungshilfe und ihren bi- und multilateralen Entwicklungsmechanismen im Laufe der letzten Jahrzehnte – sowohl die Erfolge als auch die Unzulänglichkeiten – müssen dazu aufschlussreich sein. Weder darf die Klimafinanzierung von der Bereitstellung der Entwicklungshilfe isoliert betrachtet werden, noch ist sie lediglich als Komponente der öffentlichen Entwicklungshilfe zu verstehen oder zu behandeln. Entwicklungsüberlegungen müssen genauso in die Bereitstellung von Klimafinanzierung einfließen wie öffentliche Entwicklungshilfeausgaben nach Klimagesichtspunkten geprüft und klimabewusst sein müssen. Klimafinanzierung erfordert zusätzliche Ressourcen für zusätzliche Aufgaben auf der Grundlage von Leitlinien und Prinzipien. Viele Bereitstellungsmechanismen für Entwicklungshilfe sind jedoch für solche Aufgaben nicht ausgestattet, jedenfalls nicht ohne größere Reformen.

3.7.1 Subsidiarität, Dezentralisierung und nationale/lokale Verantwortung

Um zu gewährleisten, dass die Auszahlung von Geldern für Klimamaßnahmen den tatsächlichen Ausgabebefordernissen in den Entwicklungsländern entspricht, sollten einem Land oder einer Gemeinschaft keine Finanzierungsprioritäten von außen auferlegt werden. Stattdessen sollten Finanzierungsentscheidungen – in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Subsidiarität, wie in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (Grundsatz 10) zum Ausdruck gebracht – auf der niedrigstmöglichen und angemessenen Ebene getroffen werden. Manche Fachleute verwenden den Begriff «devolution» (Dezentralisierung) zur Bezeichnung der Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungsfindung von der fragmentierten, meist von Geberländern dominierten Ebene (mit dem dort entstehenden Mikromanagement) hin zu Entwicklungsländern (Müller 2010; Gomez-Echeverri 2010a). Wenn solche Dezentralisierung in Entwicklungsländern funktionieren soll, müssen neue institutionelle Mechanismen geschaffen werden – nämlich nationale Fonds oder nationale Finanzierungsinstanzen –, um eine ordnungsgemäße Allokation von Klimafinanzierung national und lokal in Übereinstimmung mit nationalen Prioritäten, wie sie in NAPAs, NAMAs, nationalen Entwicklungsplänen (darunter Strategiepapieren zur Armutsreduktion) oder nationalen Inventarberichten aufgeführt sind, aufzunehmen und umzusetzen. Viele Entwicklungsländer werden schwache institutionelle Kapazitäten überwinden müssen, aber es gibt einige ermutigende erste Beispiele für das mögliche Funktionieren solcher zentralen nationalen Klimafinanzierungsfonds – etwa der neue Bangladesh Climate Change Resilience Fund¹¹⁹ oder der Indonesia Climate Change Trust Fund¹²⁰ – die Möglichkeiten für an «Best Practice» orientiertem, global geteiltem Lernen bieten. Eine solche Verlagerung der Verantwortung für die Auszahlung der Gelder wird nicht nur neu aufgebautes Vertrauen in globale Klimafinanzangelegenheiten belegen, sondern Entwicklungsländern eine wichtige Gelegenheit geben, eine entscheidende ressortübergreifende Institution zu etablieren, die einen programmatischen und sektorweiten Ansatz zur klimafreundlichen nationalen Entwicklung umsetzen soll. Ein nationaler Fonds oder eine nationale Finanzierungsinstanz, in die Entwicklungsländer auch im Inland generierte Ressourcen einzahlen (wie

119 Der Bangladesh Climate Change Resilience Fund wurde ursprünglich von Geberländern als Multi-Geber-Treuhandfonds konzipiert, um Ressourcen, die von der Weltbank gemanagt werden sollten, zu bündeln. Starke Kritik der Regierung von Bangladesch und der Zivilgesellschaft haben zu einer grundlegenden Neugestaltung des Treuhandfonds geführt. Er nahm seinen Betrieb im Mai 2010 auf. Beim BCCRF werden die Gelder von der Regierung von Bangladesh ausgezahlt (siehe <http://bdnews24.com/details.php?id=173482&cid=2> und <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=140614>; letzter Zugriff: 6. November 2010.)

120 Siehe die Webseite unter <http://www.icctf.org>; letzter Zugriff: 6. November 2010. Finanzierungsentscheidungen werden beim ICCTF von einem Steuerungskomitee getroffen, in dem allerdings die Geberländer vertreten sein werden.

in Indonesien und Bangladesch) wäre auch besser in der Lage, die Probleme der Fragmentierung und der fehlenden Koordinierung von Geberländern anzupacken, indem die Empfängerländer alle Klimagelder aus verschiedenen Quellen an einer Stelle sammeln. Außerdem kann ein nationaler Fonds die Art und Weise, in der ein Land Klimafinanzierung verwendet, besser koordinieren und managen als Finanzierungsinstanzen außerhalb des Landes, die nicht miteinander koordiniert sind. So können sektorübergreifende Synergien sowie Synergien zwischen Klimaschutz-, -anpassungs- und REDD-Maßnahmen verstärkt werden. Dies würde die Fähigkeit eines Landes, Klimagelder aufzunehmen, erhöhen, im Einklang mit dem globalen Hochskalieren langfristig verfügbarer Klimafinanzierung (Gomez-Echeverri 2010b), wie bei den Vereinbarungen von Cancun auf der 16. Vertragsstaatenkonferenz bestätigt.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zu Subsidiarität, Dezentralisierung und nationale Verantwortung für Klimafinanzierung zu erzielen, müssen wir fordern, dass Geberländer und internationale Finanzierungsinstitutionen

- ✓ bestehende Fonds sowie die Schaffung künftiger nationaler Klimatreuhandfonds und Finanzierungsinstanzen in Entwicklungsländern unterstützen;
- ✓ Ländern helfen, Kapazitäten aufzubauen und nationale Institutionen dabei unterstützen, vollständige nationale Verantwortung für Klimafinanzierungsbeiträge, die von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt werden, zu übernehmen;
- ✓ Verpflichtungen und Zusagen unter der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und dem Ghana-Aktionsplan erfüllen, indem der Anteil der klimabezogenen öffentlichen Entwicklungshilfe, der in Form direkter Budgethilfe gezahlt wird, kontinuierlich erhöht wird;
- ✓ nationale Inventarberichte und Pläne, etwa NAPAs, NAMAs und Strategien für Entwicklungsprioritäten oder Armutsbekämpfung, die in nationaler Verantwortung stehen und in partizipatorischen Prozessen unter Beteiligung aller Stakeholder entwickelt werden, als Ausdruck nationaler Finanzierungsprioritäten für Klimamaßnahmen annehmen.

3.7.2 Vorsorge und Rechtzeitigkeit

Obwohl keine völlige wissenschaftliche Gewissheit über notwendige Anpassungs- und Schutzmaßnahmen besteht, soll dies «nicht als Grund für das Aufschieben [möglicher] Maßnahmen dienen», wie der Text der Klimarahmenkonvention in

Artikel 3.3 betont.¹²¹ Das Vorsorgeprinzip (Rio-Grundsatz 15) schreibt vor, dass Klimafinanzierung sofort und in ausreichender Menge (d.h. ein zweistelliger Milliardenbetrag) zur Verfügung gestellt wird. Diese Grundsätze sind mit einem auf Klimagerechtigkeit und Menschenrechten basierten Rahmen konsistent. Im gegenwärtigen globalen Klimafinanzsystem, das auf freiwilligen Zusagen der Industrieländer fußt, indem bemessene Beiträge im Rahmen eines kompensatorischen Klimafinanzregimes nicht als bindend und wünschenswert gesehen werden, gibt es keine obligatorischen, vorhersehbaren und daher durchsetzbaren Zahlungsflüsse. Daher müssen Leistungsindikatoren in den internationalen Diskurs über Klimafinanzierung eingeführt werden, um zu gewährleisten, dass freiwillige Finanzierungszusagen so schnell wie möglich von der Stufe einer politischen Erklärung zur Stufe einer direkten Unterstützung von national verantworteten und definierten Klimamaßnahmen gelangen. Die Menge ausgezahlter Gelder innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums und die Verkleinerung der heute großen Lücke¹²² zwischen den zugesagten und den ausgezahlten Geldern während desselben Zeitraums könnte ein möglicher Indikator sein. Erhöhte Transparenz und öffentliche Anprangerung nicht erfüllter Zusagen, was zivilgesellschaftliche Gruppen hinsichtlich der Fast-Start-Finance-Versprechungen versuchen,¹²³ könnte bei der Beschleunigung von Finanzflüssen an Klimafonds helfen.

Außerdem müssen bi- und multilaterale Klimafinanzierungsmechanismen mehr tun, um ihre Finanzierungs- und Projektzyklen zu straffen und dadurch die zügige Bereitstellung von Geldern zu ermöglichen. (Im Fall der GEF gibt es Beschwerden, dass es Jahre braucht, bis eingereichte Projektanträge in tatsächliche Auszahlung von Geldern an nationale Stellen münden.) Obwohl dies nicht auf Kosten von Aufsicht und Sorgfaltspflicht gehen darf, wäre eine klare, knappe Ausarbeitung auch nur der als Minimum notwendigen Kriterien für die Allokation von Ressourcen hilfreich. Heute werden viele Vorschriften in Finanzierungsmechanismen nicht nur von den Entwicklungsländern, die Klimagelder beantragen, als übermäßig belastend erachtet, sie sind außerdem unter verschiedenen Finanzierungsinstitutionen nicht harmonisiert. Dies erhöht den administrativen

121 Dort steht: «Die Vertragsparteien sollen Vorsorgemaßnahmen treffen, um den Ursachen der Klimaveränderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen. In Fällen, in denen ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben solcher Maßnahmen dienen (...).»

122 Climate Funds Update Website, verfügbar unter: <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledged-deposited-disbursed>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

123 Für einen Überblick über aktuelle Fast-Start-Finanzierung siehe die zivilgesellschaftliche Beobachtung durch das World Resources Institute (http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-10-02.pdf) und Climate Funds Update (<http://www.climatefundsupdate.org/fast-start-finance>), einem gemeinsamen Projekt von ODI und der Heinrich-Böll-Stiftung.

Aufwand für das Empfängerland und verzögert unnötigerweise die rechtzeitige Auszahlung öffentlicher Klimafinanzierung.

Compliance-Check: Um die rechtzeitige und vorsorgende Auszahlung öffentlicher Klimafinanzierung an Entwicklungsländer zu ermöglichen, müssen wir:

- ✓ die Menge der ausgezahlten öffentlichen Finanzierung in einem relativ kurzen Zeitraum immens erhöhen, indem die vorhandene zeitliche Lücke zwischen der Zusage, der Einzahlung und schließlich der Auszahlung von Geldern verkleinert wird;
- ✓ Bemühungen stärken, Geberländer und -institutionen, die in der Erfüllung ihrer Finanzierungszusagen hinterherhinken, an den Pranger zu stellen, etwa durch zivilgesellschaftliche Rückverfolgungs- und Überwachungsinitiativen;
- ✓ die Finanzierungs- und Projektzyklen bei bestehenden Klimafinanzierungsmechanismen und zweckgebundenen Klimageldern straffen, indem klare, knappe Ausarbeitungen auch nur der als Minimum notwendigen Kriterien für die Allokation von Ressourcen zur Verfügung gestellt werden;
- ✓ Auszahlungsanforderungen für Klimafinanzierung unter Geberländern und Finanzierungsinstitutionen harmonisieren, um den Verwaltungs- und Zeitaufwand für Empfängerländer zu reduzieren.

3.7.3 Angemessenheit

Klimafinanzierung sollte dem Empfängerland keine zusätzliche Entwicklungslast aufbürden. Je nachdem, welche Finanzmodalität verwendet wird, um Klimagelder an Entwicklungsländer auszuzahlen – Zuschüsse, Darlehen (auch wenn sie langfristig und zinsverbilligt sind), Investitionsgarantien für öffentlich-private Partnerschaften –, könnten Empfängerländer in eine Situation gebracht werden, in der Klimamaßnahmen auf Kosten der nationalen Entwicklungsprioritäten, nationaler Politikentscheidungsgewalt oder der Erfüllung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen umgesetzt werden müssten. Von größter Bedeutung ist, dass rückzahlbare Darlehen, gleich wie günstig die Bedingungen sind, keine Rolle bei der Anpassungsfinanzierung spielen dürfen, denn sie ist grundsätzlich als Kompensation, nicht als Entwicklungshilfe, zu begreifen. Es steht im Widerspruch zu global akzeptierten Grundsätzen der Fairness, wenn man die ärmsten Entwicklungsländer, die zum globalen Klimawandel am wenigsten beigetragen haben – jedoch bereits am stärksten unter seinen Auswirkungen leiden – auffordert, (Rück-)Zahlungen der Gelder an die umweltbelastenden Länder zu leisten, die für den Schutz gefährdeter Menschen und ihrer Existenzgrundlagen aufgewandt wurden. Viele der am wenigsten entwickelten

Länder sind außerdem weiterhin hochverschuldet,¹²⁴ und diese Situation wird von den globalen Finanzkrisen und fortdauernd hohen Preisen für Lebensmittel/Agrarrohstoffe und Öl verschärft. Da für CO₂-arme Entwicklungsinvestitionen vorgesehene Darlehen, auch wenn sie günstig sind, zurückgezahlt werden müssen, wird dies oft auf Kosten von Kürzungen in Sozialprogrammen erfolgen. Dies würde gefährdeten Bevölkerungsgruppen am meisten schaden, besonders Frauen, die traditionell viele der fürsorgenden Funktionen übernehmen, die von den von Schulden gebeutelten Regierungen nicht mehr geleistet werden (Rooke 2009). Daher fordern zivilgesellschaftliche Organisationen mit Schwerpunkt Klimagerechtigkeit strikte Grenzen und Schutzmaßnahmen für die Kreditvergabe für den Klimaschutz (z.B. Begrenzung auf höchstens ein Drittel des Gesamtbedarfs an Klimaschutzfinanzierung) und prangern das Verknüpfen solcher Klimashutzdarlehen mit politischen Bedingungen oder dem Kauf von Technologie oder Dienstleistungen im Gläubigerland als illegitim und als Unterminierung der nationalen Entscheidungsfindung und der Planungsprioritäten an (Oxfam 2010).

Diese Empfehlungen sind an das TC gerichtet, das die Finanzierungsinstrumente, Fondsfenster und Modalitäten für Zugang und Auszahlungen, unter denen der neue GCF seine Gelder managt, gestalten wird. Obwohl es noch unklar ist, welcher Anteil der 100 Mrd. Dollar pro Jahr bis 2020 in langfristiger Klimafinanzierung durch den GCF fließen wird, weist die Entscheidung von Cancun «einen bedeutenden Anteil neuer multilateraler Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen» dem GCF zu (UNFCCC 2010b, Abs. 100). Die Finanzierung für Anpassungsprogramme und -projekte unter dem GCF sowie Gelder für Klimaschutz für LDCs und SIDS sollte ausschließlich in Form von Zuschüssen erfolgen.

Compliance-Check: Wenn öffentliche Klimafinanzierung für den Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels angemessen sein soll, muss sie:

- ✓ für Anpassungsprojekte und -programme ausschließlich in Form von Zuschüssen an alle Entwicklungsländer erfolgen;
- ✓ nicht zur weiteren Verschuldung der zwei Ländergruppen, nämlich LDCs und SIDS, die vom Klimawandel am stärksten betroffen sind, beitragen; sämtliche Klimafinanzierung, die in LDCs und SIDS fließt, auch für den Klimaschutz, sollte in Form von Zuschüssen sein;
- ✓ strikte Grenzen und Schutzmaßnahmen für sämtliche Kreditvergaben für den Klimaschutz in Entwicklungsländern einführen, um zu gewährleisten, dass die Menge an Geldern, die in Form von Darlehen

¹²⁴ Ein Datenblatt der UNO zu Bestrebungen, als Teil des Überprüfungsprozesses der Millenniums-Entwicklungsziele die Armut bis 2015 zu halbieren, berichtet, dass etwa 22 der am wenigsten entwickelten Länder bereits 2010 im Schuldennotstand waren oder Gefahr liefen, in den Schuldennotstand zu geraten (siehe http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=2773343; letzter Zugriff: 6. November 2010).

für Klimaschutzmaßnahmen bereitgestellt werden, so gering wie möglich ist;

- ✓ die Kopplung von Finanzierungen an den Kauf von Technologie oder Dienstleistungen im Geberland sowie andere Bedingungen vermeiden.

3.7.4 Fokus auf direkten Zugang und Gefährdung

Der Zugang zur und die Vorteile der Klimafinanzierung sollten gerecht verteilt werden und dadurch den unterschiedlichen Bedarfen und Fähigkeiten der Länder und Regionen im Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels sowie den sozialen und ökonomischen Realitäten der Empfängerländer und der Menschen, die in diesen Ländern leben, entsprechen. Die Unterstützung gefährdeter Gruppen in diesen Empfängerländern sollte Priorität erhalten, indem Kapazitätsaufbau, Technologien und finanzielle Ressourcen gerade für sie zur Verfügung gestellt werden. Unter Nationalstaaten sollten besondere Finanzierungsbedingungen für die öffentliche Klimafinanzierung für LDCs und SIDS gemacht werden, die im Gegensatz zu Schwellenländern häufig Schwierigkeiten damit haben, Investitionen des privaten Sektors für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen einzuwerben. Ein Blick auf die Statistiken der CDM-Investitionen, die eine starke Konzentration von CDM-Projekten in nur wenigen Ländern mit mittlerem Einkommen (China, Indien, Brasilien, Mexiko, Südkorea, Südafrika) aufweist, verdeutlicht die Notwendigkeit solch bevorzugter Behandlung.¹²⁵ Leider gibt sogar der Anpassungsfonds unter dem Kyoto-Protokoll, gegenwärtig der innovativste multilaterale Klimafinanzmechanismus, keine Priorität für die auf diese beiden am stärksten gefährdeten Ländergruppen zielende Finanzierung und führt stattdessen eine auf Einzelprojekten basierende Bewertung durch. Sein Vorstand, in dem Entwicklungsländer die Mehrheit der Stimmen und in dem jeweils ein Vertreter der LDC und der SIDS einen Sitz haben, macht jedoch den Grad der Gefährdung zu einem entscheidenden Kriterium für die Allokation von Ressourcen des AF. Die Finanzierungsrichtlichen des AF verlangen, dass antragsberechtigte Vertragsstaaten besonderes Augenmerk auf die jeweiligen Bedürfnisse der am stärksten gefährdeten Gemeinschaften und gesellschaftlichen Gruppen legen, wenn sie Projekt- und Programmanträge für Finanzierung durch den AF ausarbeiten (Chandani et al. 2009).

Im Gegensatz zu anderen multilateralen Fonds, die von der Weltbank oder der GEF verwaltet werden, ermöglicht der AF antragsberechtigten Ländern direkten Zugang zur AF-Finanzierung via den akkreditierten National Implementing Entities (NIEs), ohne eine multilaterale Organisation (etwa UNEP, UNDP oder die Weltbank) als implementierende Behörde involvieren zu müssen. (Die

¹²⁵ Siehe die CDM-Statistik-Webseite der Klimarahmenkonvention. Verfügbar unter: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>; letzter Zugriff: 29. Oktober 2010.

GEF stützt sich auf 10 multilaterale Implementing Agencies für die Auszahlung von Anpassungsfinanzierung.) Direkter Zugang steigert sowohl die Verantwortung und die Kompetenz der Empfängerländer zu gewährleisten, dass die an sie ausgezahlte Finanzierung dem vorgesehenen Zweck dient und die am stärksten gefährdeten Gruppen innerhalb eines Landes erreicht. Daher muss auf Ebene des Empfängerlandes die Achtung elementarer Menschenrechte und internationaler Umweltrechtsstandards garantiert werden, wenn Länder direkten Zugang zu Klimafinanzierung erhalten. Wenn sie allerdings weiterhin implementierende Behörden nutzen – und es gibt Belege beim Anpassungsfonds dafür, dass viele Länder dies in der absehbaren Zukunft aufgrund mangelnder eigener Kapazität tun könnten (Brown et al. 2010b) – müssen implementierende Behörden von ihren eigenen existierenden Umwelt- und sozialen Schutzpolitiken gebunden sein – oder zumindest Minimumschutzpolitiken zur Lenkung ihrer Finanzierung ausarbeiten, gleichgültig, ob es Modalitäten für den direkten Zugang gibt.¹²⁶ Die kurze Erfahrungsgeschichte des direkten Zugangs im Fall des AF tut der Nützlichkeit dieser Zugangsmodalität zu multilateraler Klimafinanzierung keinen Abbruch. Stattdessen deutet sie auf die Notwendigkeit intensiver Bemühungen um Kapazitätsaufbau und Information der Empfängerländer hin, um deren Wissen über und Zuversicht beim direkten Zugang zu Geldern zu stärken. Ebenso müssen Geberländer den direkten Zugang unterstützen: Wenn sie die Kapazitäten der Empfängerländer, Klimafinanzierung auszusahlen und zu überwachen, erhöhen wollen, muss die Unterstützung beim Aufbau von National Implementing Entities Teil der finanzierten Klimamaßnahmen in bi- und multilateralen Klimafinanzierungsinitiativen sein. Die Entscheidung von Cancun, den GCF zu etablieren, trägt dem TC auf, mögliche Zugangsmodalitäten für den neuen globalen Fonds zu untersuchen, «einschließlich den direkten Zugang», und Mechanismen vorzuschlagen, um «die Anwendung von Umwelt- und sozialen Schutzmaßnahmen zu gewährleisten» (UNFCCC 2010b, Annex III, 1 (c) und (h)). Der Grundsatz des direkten Zugangs muss häufiger und konsistenter von anderen bi- und multilateralen Finanzierungsbehörden angewandt werden. Außerdem sollte er erweitert werden, um nichtstaatliche Begünstigte mit einzuschließen.

Von den multilateralen Fonds ermöglichen derzeit nur der Amazonas-Fonds und das MDG Achievement Environmental Window teilweisen Zugang zur Finanzierung für nichtstaatliche Akteure, etwa Nichtregierungsorganisationen.

¹²⁶ Obwohl die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken, die CIF-finanzierte Projekte fördern, Rechtsvorschriften zu Umwelt- und sozialen Schutzmaßnahmen haben, gibt es unter Beobachtern keine Klarheit über das Ausmaß, in dem diese Regelungen auf deren Tätigkeiten im Bereich der Klimafinanzien angewandt werden. Im Gegensatz dazu fehlt dem AF eine explizite Ausarbeitung der Politiken zu minimalen Umwelt- und sozialen Schutzmaßnahmen, die auf seine Finanzierungsentscheidungen anzuwenden wären. Außerdem steht die Weltbank kurz davor, einen Prozess der Revision ihrer Politiken zu Schutzmaßnahmen hin zu einem «länderbasierten Ansatz» zu beginnen, wodurch die Verantwortung für die Anwendung minimaler Sozial- und Umweltstandards auf die begünstigten Länder übertragen wird.

Beim Anpassungsfonds können subnationale Einheiten, etwa Nichtregierungsorganisationen oder öffentliche Behörden, für AF-Projekte und -Programme sogenannte Executing Entities (ausführende Einheiten) sein. Manche bilateralen Klimafinanzierungsinstrumente, etwa die deutsche Internationale Klimaschutzinitiative, nehmen Finanzierungsanträge direkt von nichtstaatlichen Akteuren an, auch von zivilgesellschaftlichen Gruppen, und zahlen Gelder direkt an sie aus. Es ist noch nicht klar, ob der neue GCF dem Best Practice folgen und nichtstaatlichen Akteuren, darunter zivilgesellschaftlichen Gruppen, neben Entwicklungsländern den direkten Zugang zu seinen finanziellen Ressourcen ermöglichen wird.

Um den Zugang zur Finanzierung mit Fokus auf die am meisten gefährdeten Gruppen von Gesellschaften zu erleichtern, sollten alle derzeitigen bi- und multilateralen Klimafinanzierungsinstrumente direkten Zugang für die Empfängerländer ermöglichen, als Angelegenheit, die die Verantwortung und Kompetenz der Empfängerländer unterstützt. Dies würde auch die Kostenwirksamkeit ausgezahlter Gelder erhöhen, da die manchmal recht erheblichen Gebühren und Verwaltungskosten der multilateralen Implementierungsbehörden nicht anfallen würden. Der direkte Zugang sollte auch auf subnationale und Nichtregierungsakteure ausgeweitet werden, besonders im gemeinnützigen Bereich, der auf eine Prioritätensetzung zugunsten der am stärksten gefährdeten und marginalisierten Gemeinschaften und gesellschaftlichen Gruppen (etwa indigene Völker oder Frauen) bei Klimaschutzmaßnahmen verweisen kann (Mitchell et al. 2008). Dies könnte durch die Etablierung eines zweckgebundenen Fondsfensters in bestehenden Finanzierungsmechanismen für nichtstaatliche gemeinnützige Akteure, die im Auftrag von und mit gefährdeten Gruppen arbeiten, erzielt werden.

Ebenso sollten auf der Ebene der Empfängerländer nationale Klimatreuhandfonds oder nationale Finanzierungseinheiten etabliert werden, die 1) die Gefährdung als zentrales Kriterium für die Allokation von Ressourcen betrachten; 2) Umwelt- und soziale Schutzmaßnahmen in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen unter dem internationalen Recht der Umwelt und der Menschenrechte anwenden; und die 3) zivilgesellschaftlichen Organisationen und ortsansässigen Gemeinschaften den gerechten direkten Zugang zu nationaler Klimafinanzierung ermöglichen, entweder durch separate Fondsfenster oder Quoten oder im direkten Wettbewerb mit öffentlichen Behörden für die besten Programme und Projekte. Relevante Stakeholder und einzelne Bürgerinnen und Bürger sollten mittels eines Beschwerdeverfahrens oder -mechanismus Rechtsmittel einlegen und Schadensersatz erhalten können, falls diese Kriterien nicht erfüllt werden. Ein solcher Mechanismus sollte direkt bei einer nationalen Finanzierungseinheit etabliert werden. Alternativ sollte der Zuständigkeitsbereich bestehender nationaler rechtlicher Beschwerdeverfahren auf Finanzierungsentscheidungen eines nationalen Klimatreuhandfonds ausgedehnt werden.

Direkter Zugang für jeden Empfänger öffentlicher Klimafinanzierung (Land oder subnationaler Akteur) wäre abhängig von der Fähigkeit des Empfängers,

die Treuhandstandards, die vom Klimafinanzmechanismus festgelegt werden, zu erfüllen. Zu solchen Standards würden Themen wie Managementfähigkeiten, Beweis der finanziellen Integrität sowie Verfahren zur Überwachung und Evaluation gehören (Mitchell et al. 2008; Chandani et al. 2009).

Compliance-Check: Um zu mehr direktem Zugang zu Klimafinanzierung mit einem Fokus auf gefährdete Gruppen zu gelangen, müssen wir:

- ✓ Finanzierung für besonders gefährdete Ländergruppen wie LDCs und SIDS Priorität einräumen, indem besondere Finanzierungsrichtlinien oder ein spezieller Satz an Finanzierungsrichtlinien für LDCs und SIDS innerhalb bestehender Fonds und Mechanismen geschaffen werden;
- ✓ in allen bestehenden multilateralen und zukünftigen Klimafonds und -finanzierungsmechanismen direkten Zugang für Länder ermöglichen, was die Auflage, dass Länder eine multilaterale Organisation als implementierende Behörde involvieren müssen, überflüssig machen würde (auf eigenen Wunsch könnten Länder dennoch eine multilaterale Organisation einschalten);
- ✓ den direkten Zugang zu Klimafinanzierung in allen bi- und multilateralen Klimafonds und -mechanismen auf nichtstaatliche Stellen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, lokale Gemeinschaften und Basisgruppen, zum Beispiel durch die Schaffung spezieller Fondsfenster, ausweiten;
- ✓ gewährleisten, dass nationale Treuhandfonds in Entwicklungsländern in ihren Leitlinien einen Fokus auf Gefährdung und direkten Zugang für alle relevante Stakeholder sowie grundlegende Sozial- und Umweltschutzmaßnahmen aufnehmen, etwa durch die Etablierung der Gefährdung als zentrales Kriterium für die Allokation von Ressourcen oder durch die Schaffung separater Fondsfenster oder -quoten für zivilgesellschaftliche oder gemeinschaftsbasierte Programme und Projekte.

3.7.5 Gendergerechtigkeit

Gendergerechtigkeit in der Auszahlung von Klimafinanzierung ist ein Prinzip, von dem häufig irrtümlich angenommen wird, dass es mehr oder weniger von einem allgemeinen Verweis auf «gefährdete Gruppen» hinsichtlich des Zugangs zu Geldern abgedeckt ist. Daher wird ihr in Klimafinanzierungsdiskussionen meist nicht der explizite Fokus gewährt, den sie verdient. Die Tatsache, dass Frauen und Männer unterschiedliche Gefährdungen und Fähigkeiten haben, Emissionen zu vermeiden, sich anzupassen und die Auswirkungen des Klimawandels zu bewältigen – hauptsächlich aufgrund ihrer Gender-Rollen und jeweiligen Rechte (bzw. Mangel an Rechten) und Verantwortlichkeiten – hat in den letzten Jahren im globalen Diskurs über den Klimawandel, auch im Kontext der

Verhandlungen der Klimarahmenkonvention, mehr Aufmerksamkeit erfahren (Schalatek 2010; WEDO 2007; UNFPA und WEDO 2009; UNDP 2009; Röhr 2009). Nach Gender differenzierte Fähigkeiten und Gefährdungen im Kontext des Klimawandels verlangen genderbewusste und -gerechte Klimafinanzierungsinstrumente und Auszahlung von Klimageldern. Bislang ist öffentliche Klimafinanzierung großenteils genderblind; tatsächliche Genderkriterien für die Auszahlung von Geldern existieren nicht; es gibt weder Gender-Audits ausgezahlter Gelder noch genderbewusste Budgets für Klimaprojekte und -programme, die durch diese Instrumente finanziert werden. Dies trifft auf Klimaschutz-, REDD- und Anpassungsfinanzierungsinstrumente zu, ist aber wahrscheinlich am kurzfristigsten bezüglich der Anpassungsprojekte, die sich auf die Reduktion der Gefährdungen betroffener Gruppen durch die Auswirkungen des Klimawandels konzentrieren – Gefährdungen, die durch genderdifferenzierte Rollen und Rechte verstärkt werden. Diese Nichtbeachtung negiert nicht nur die Interessen und Rechte einer höchst relevanten Stakeholdergruppe in der Klimafinanzierung (Frauen, die vom Klimawandel überproportional betroffen sind), sie könnte auch zu suboptimalen Programm- und Projektergebnissen von Klimamaßnahmen führen (Schalatek 2009a).

Die Erfahrung bi- und multilateraler Entwicklungsprogramme – in denen nach Ansicht vieler internationaler Entwicklungshilfeorganisationen (etwa UNDP und Weltbank) Genderbewusstsein bei Projektdesign und -implementierung erwiesenermaßen Entwicklungsergebnisse wie auch die Effektivität und Effizienz von Entwicklungsgeldern verbessert – kann aufschlussreich sein.¹²⁷ Indem der MDG-Gipfelprozess einen Fokus auf Gendergleichheit als einem von acht Millenniums-Entwicklungszielen legt, wird betont, dass Investitionen in Frauen und Mädchen einen Multiplikatoreffekt auf Produktivität, Effizienz und anhaltendem Wirtschaftswachstum hat (UN-NGLS 2010b). Leider wurden viele genderbewusste oder auf Frauen fokussierte Entwicklungsprojekte oder -programme in der Vergangenheit auf das Niveau von Mikrofinanzen oder Pilotprojekte relegiert. Auch dort, wo sie erfolgreich waren, sind wenige wiederholt und ausreichend hochskaliert worden.

Diesen Ansatz und diese Mentalität hinsichtlich der Klimafinanzierung zu wiederholen würde auf die Sicherung von schlechten Leistungen der öffentlichen Klimafinanzierung und von fortdauernder Genderungerechtigkeit hinauslaufen. Stattdessen müssen die dualen Prozesse des Gender-Mainstreaming und dem Empowerment von Frauen in Verfahren für Finanzierungsentscheidungen und -auszahlung integriert werden. Dazu wird jede einzelne Finanzierungsbehörde oder jeder Klimafinanzmechanismus in den jeweiligen operativen Leitlinien die Gendergleichheit als Grundlage für Klimafinanzentscheidungen formal

¹²⁷ Bei der Evaluierung des Fortschritts der Weltbankgruppe bei ihren Gender-Mainstreaming-Bemühungen im Laufe des letzten Jahrzehnts hat die Independent Evaluation Group der Weltbank erklärt, dass die Gewährleistung gendersensiblen Projektdesigns «eine Angelegenheit der Relevanz, der Effizienz und der Wirksamkeit ist, und daher eine Angelegenheit der Wirksamkeit der Entwicklung überhaupt» (IEG 2010b, vii).

akzeptieren und artikulieren müssen. Dies kann durch die Entwicklung eines mehrjährigen Gender-Aktionsplans oder durch Gender-Leitlinien für den Betrieb des Fonds sowie der Aufnahme konkreter Gender-Kriterien und -Indikatoren in den Entscheidungsrahmen für die Allokationen von Geldern mit gendersensibler Budgetierung¹²⁸ für einzelne Programme und Projekte erreicht werden. Die Klimarahmenkonvention selbst, aber auch die GEF als Finanzierungsmechanismus unter der Klimarahmenkonvention sollte einen solchen Gender-Aktionsplan entwickeln – die CBD, eine Rio-Konvention wie die Klimarahmenkonvention, hat einen solchen Plan. Außerdem müssen Gender-Audits der Auszahlung von Geldern und der Projektimplementation ein integraler Bestandteil der allgemeinen Überwachungs- und Evaluationsanforderungen sein. Viele Lobbyistinnen argumentieren, dass es ebenso mit einem Gender-Mainstreaming-Ansatz zur Klimafinanzierung nicht inkonsistent wäre, wenn man ein «Gender-Fonds-fenster» in bestehenden Klimafonds oder sogar einen eigenen Frauenklimafonds schaffen würde, besonders als Möglichkeit, um die Vorteile der genderbewussten Klimafinanzierung als Vorzeigeprojekte zu präsentieren.

Mit der steigenden Möglichkeit für direkten Zugang zu Klimafonds und dem wachsenden Anteil der Klimafinanzierung, der in Form von Klima-Budgethilfe bereitgestellt wird, wird es auch relevanter, das Genderbewusstsein auf der Nachfrageseite der Klimafinanzierung zu stärken. Bislang berücksichtigt die Mehrheit der eingereichten Programm- und Projektanträge von Empfängerländern, zivilgesellschaftlichen und Basisgruppen genderdifferenzierte Auswirkungen des Klimawandels nicht. Obwohl eine Minderheit der NAPAs, die eingereicht wurden, genderbezogene Analysen integriert, ist dies bei den meisten nicht der Fall. NAMAs, nationale Inventarberichte und sogar nationale Armutsbekämpfungsstrategien sind häufig nicht genderbewusst. Allerdings, als Prozesse statt als fertige Dokumente betrachtet, ermöglichen diese nationalen Planungs- und Berichtsformate periodische Überprüfungen und Verbesserungen, auch hinsichtlich des Niveaus ihrer Gendersensibilität. Lobbygruppen für Frauen- und Genderfragen haben seit Jahren im Kontext der Entwicklung an sektoralen Politiken, die für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen relevant sind (etwa Energie, Landwirtschaft, Wasser, Gesundheit), gearbeitet und müssen ebenso stärkere Anstrengungen unternehmen, um sich mit Klimalobbyisten auf nationaler und internationaler Ebene auszutauschen, indem sie ihre Erfahrungen in Diskussionen über die Klimafinanzierung einbringen.

Das Ergebnisdokument der AWG-LCA in Cancun enthielt dann auch einige relevante Verweise auf Gender und Frauen – besonders beachtenswert sind die Forderungen, dass die Vertragsstaaten einen gendersensiblen Ansatz für

128 Gendersensible Budgetierung im Kontext der Entwicklung ist in der Vergangenheit hauptsächlich von UNO-Behörden vertreten und eingesetzt worden, und der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau hat diesbezüglich die Führung übernommen, indem er gendersensible Budgetierungsinitiativen in mehr als 20 Ländern eingeführt hat. Eine von UNIFEM gesponserte Webseite mit Ressourcen zu gendersensibler Budgetierung ist verfügbar unter <http://www.gender-budgets.org>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

verstärkte Anpassungsmaßnahmen in einem neuen Cancun-Anpassungsrahmen verfolgen und dass die Entwicklungsländer Gender-Überlegungen in nationalen REDD-Aktionsplänen berücksichtigen. Außerdem wurde die Notwendigkeit, dass alle Vertragsstaaten die ökonomischen und sozialen Konsequenzen von Klimamaßnahmen auf gefährdete Gruppen, insbesondere Frauen und Kinder, beachten, bekräftigt (UNFCCC 2010b). Der Teil des verhandelten Textes, der sich mit den Finanzfragen befasst, lässt allerdings jedwedes Bewusstsein für Geschlechterunterschiede vermissen. Weder gibt es einen Hinweis auf Frauen als wichtige Stakeholdergruppe, die unter dem neuen GCF zu berücksichtigen ist, noch wird eine ausgeglichene Vertretung der Geschlechter im TC oder einem neuen Ständigen Ausschuss gefordert, der die Vertragsstaatenkonferenz bezüglich Klimafinanzierungsfragen leiten wird.¹²⁹ Es wird entscheidend sein, dass der TC ausdrückliche Gender-Leitlinien und -Politiken für den Betrieb des GCF formuliert und Mechanismen für die Anwendung von Umwelt- und sozialen Schutzmaßnahmen, für Input von Stakeholdern sowie für Partizipation im neuen globalen Fonds vorschlägt.

Compliance-Check: Um Fortschritte hin zur Gender-Gerechtigkeit in der öffentlichen Klimafinanzierung zu erreichen, müssen wir:

- ✓ Gender-Gerechtigkeit als ausdrückliches Ziel und Anforderung in öffentlichen Klimafinanzierungsinstrumenten und -mechanismen anerkennen, anstatt Frauen lediglich als eine weitere «gefährdete Gruppe» zu behandeln;
- ✓ Gendergleichheit in alle thematischen Teile einer globalen Post-Kyoto-Klimavereinbarung integrieren, auch in den Text bezüglich Finanzierung, wie auch als integralen Teil jeglicher Ausarbeitung einer gemeinsamen Vision zu langfristigem, gemeinsamem Handeln im Rahmen der Klimarahmenkonvention;
- ✓ die dualen Prozesse des Gender-Mainstreaming und des Empowerment von Frauen in die öffentliche Klimafinanzierung integrieren, indem Gender-Kriterien für die Auszahlung von Geldern, Gender-Indikatoren und Gender-Budgets für finanzierte Projekte und Programme sowie Gender-Audits als Teil der Überwachung und Evaluation der Projekt- und Programmimplementation eingeführt werden;
- ✓ einen Gender-Aktionsplan oder Gender-Leitlinien für jeden bestehenden multi- bzw. bilateralen Klimafonds oder -finanzierungsmechanismus entwickeln, sowie für die Klimarahmenkonvention selbst

¹²⁹ Im Gegensatz dazu ermutigt die Leistungsbeschreibung für die Zusammensetzung und das Mandat eines neuen Technologie-Exekutivkomitees, das entsprechend einer Entscheidung in Cancun eingerichtet werden soll, die Vertragsstaaten, «ein Gleichgewicht der Geschlechter zu erreichen», wenn sie leitende Experten für das Komitee nominieren. Solche Formulierungen fehlen hinsichtlich der Zusammensetzung des TC (UNFCCC 2010b, Annex IV, 3).

sowie für die GEF und den neuen GCF als operationelle Einheiten des Finanzierungsmechanismus der Konvention;

- ✓ einen «Frauenklimafonds» (als Sub-Fonds gemäß bestehender Instrumente oder als neuen Fonds) oder zweckbestimmte Gender-Fondsfenster bei bereits existierenden Klimafinanzierungsmechanismen und unter dem neuen GCF entwickeln.

Schließlich: Obwohl diese wichtigen Prinzipien für die Mobilisierung, Verwaltung, Governance und Auszahlung öffentlicher Klimagelder in diesem Papier einzeln diskutiert wurden, verstärken sie selbstverständlich einander und sind voneinander abhängig. Daher ist es wahrscheinlich, dass Verbesserungen auch nur in einem Bereich Vorteile weit jenseits einzelner Themengebiete, Länder oder Ansätze hervorbringen werden. Eine Ausarbeitung von Prinzipien und Compliance-Kriterien, wie sie in diesem Abschnitt versucht wurde, ist natürlich längst nicht vollständig. Allerdings wird die Berücksichtigung und Anwendung dieser Schlüsselprinzipien und -grundsätze viel dazu beitragen, schädliche und unbeabsichtigte Folgen von Klimainvestitionen auf Empfängerländer und betroffene Gemeinschaften und gesellschaftliche Gruppen zu vermeiden, indem sie sie mit den finanziellen Ressourcen, die sie für den Umgang mit den Herausforderungen, vor die sie der Klimawandel bereits heute stellt, ausstattet. Die Beachtung dieser Schlüsselprinzipien und -kriterien (die in der Tabelle 4 zusammengefasst sind) wird außerdem gewährleisten, dass die Kanalisierung öffentlicher Gelder in Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen mit den rechtlich verbindlichen Verpflichtungen der 194 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention im Rahmen des existierenden internationalen Rechts zu Menschenrechten und der Umwelt kohärent ist. Dort, wo diese Schlüsselprinzipien und -kriterien so gut wie möglich von lokalen, nationalen und internationalen Akteuren in der öffentlichen Klimafinanzierung angewandt werden, werden deutliche Fortschritte hin zur Bekämpfung des Klimawandels in einer effizienten, effektiven und gerechten Art und Weise erzielt.

Tabelle 4: Vorgeschlagene Schlüsselprinzipien und -kriterien und mögliche Indikatoren für die globale öffentliche Klimafinanzierung

PHASE DER BEREITSTELLUNG	PRINZIP	KRITERIEN	MÖGLICHE ARTEN VON INDIKATOREN
Mobilisierung von Geldern	Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit	Finanzielle Beiträge von einzelnen Ländern und internationalen Organisationen und Behörden sowie ihre Zusammensetzung und Quellen werden für die Öffentlichkeit offengelegt.	Offizielle Webseiten; unabhängig verifizierte globale Klimadatenbank
	Verursacherprinzip	Finanzielle Beiträge stehen im Verhältnis zur Menge der (historischen) Emissionen.	Emissionsmenge seit einem vereinbarten (historischen) Datum; bemessene Mengen
	Jeweilige Fähigkeit	Finanzielle Beiträge korrelieren mit (bestehendem) Volkswohlstand und (künftigen) Entwicklungsbedarfen.	BNE oder BIP oder Kaufkraftparität seit einem vereinbarten (historischen) Datum; Etablierung einer anerkannten Entwicklungsschwelle; bemessene Mengen
	Zusätzlichkeit	Klimagelder werden zusätzlich zu den bestehenden nationalen öffentlichen Entwicklungshilfeverpflichtungen bereitgestellt und auf ihre Erfüllung nicht angerechnet.	Nationaler jährliche Beitrag zusätzlich zum UNO-Ziel von 0,7% des BNE des Geberlandes
	Angemessenheit und Vorsorge	Das Volumen der Gelder reicht aus, um der Aufgabe, den globalen Temperaturanstieg unter 2 Grad Celsius zu halten, gerecht zu werden.	Internationale (Klimarahmenkonvention, Weltbank, UNDP) und nationale (NAPAs, NAMAs) Bedarfsschätzungen
	Vorhersehbarkeit	Das Volumen der Finanzierung ist für einen mehrjährigen, mittelfristigen Finanzierungszyklus bekannt und sichergestellt.	Quelle und Zeitraum der Finanzierung ist auf mehrere Jahre angelegt.
Verwaltung und Governance von Fonds		Akkurate und rechtzeitige Information über die Finanzierungsstruktur eines Mechanismus, seine Finanzdaten, die Struktur seines Vorstands und Kontaktdaten der Mitglieder seines Vorstands, eine Beschreibung seines Entscheidungsprozesses und die tatsächlich getroffenen Finanzierungsentscheidungen sowie die Existenz eines Rechtsbehelfsmechanismus oder -prozesses	Informationen auf der Webseite eines Finanzierungsmechanismus, darunter eine Projektdatenbank; Existenz einer unabhängigen Revisionsgruppe oder -kommission
	Gerechte Vertretung	Vertretung von Stakeholdern im Vorstandsgremium eines Fonds oder Finanzierungsmechanismus	Tatsächliche Mitgliedschaft im Entscheidungsgremium des Fonds nach Ländergruppe, Region, gesellschaftlicher Gruppe, darunter Gender, sowie Sektor

PHASE DER BEREITSTELLUNG	PRINZIP	KRITERIEN	MÖGLICHE ARTEN VON INDIKATOREN
Verwaltung und Governance von Fonds	Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung	Einbeziehung der breiteren Öffentlichkeit jenseits von bloßen Konsultationen in der Entscheidungsfindung in Klimafonds und -finanzierungsmechanismen	Rolle der Zivilgesellschaft in der Gestaltung der Tagesordnung des Vorstandsgremiums, der Beratungen des Vorstandsgremiums und der Entscheidungsfindung
	Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention	Klare internationale Klimafinanzhierarchie mit der formal festgelegten Aufsichtsfunktion der Klimarahmenkonvention über einen globalen Klimafonds, ein Finanzgremium oder eine Klimadatenbank, an die alle bestehenden Klimafinanzmechanismen (einschließlich bilateraler Mechanismen) Rechenschaft ablegen und berichten sollen.	Anerkannte Autorität (inklusive der Berichtspflicht) in der Beschreibung der Verfassung eines Fonds
Auszahlung und Bereitstellung von Fondsgeldern	Transparenz und Rechenschaftspflicht	Offenlegung von Finanzierungsentscheidungen entsprechend der Finanzierungskriterien und -leitlinien; Pflicht, die Umsetzung der Finanzierung zu überwachen und zu evaluieren; Existenz eines Rechtsbehelfsmechanismus oder -prozesses	Informationen auf der Webseite eines Finanzierungsmechanismus, darunter eine Projektdatenbank, von der Planung über die Implementierung bis zur Evaluierung; Existenz einer unabhängigen Revisionsgruppe oder -kommission
	Subsidiarität, Dezentralisierung und nationale/lokale Verantwortung	Finanzierungsentscheidungen sollen auf der niedrigst möglichen und angemessenen politischen und institutionellen Ebene getroffen werden.	Existenz nationaler Klimafinanzierungsbehörden oder zentraler Klimafinanzierungsfonds und ihre Beteiligungsprozesse; Bedingungen hinsichtlich der Finanzierung, die an Klimafinanzierungsbehörden bzw. zentrale Klimafinanzierungsfonds ausgezahlt wird
	Vorsorge und Rechtzeitigkeit	Ein Fehlen wissenschaftlicher Gewissheit soll die zügige und sofortige Auszahlung von Geldern nicht verzögern, wenn solche Gelder erforderlich sind.	Menge an Finanzierung, die in einem spezifizierten, kurzen Zeitraum ausgezahlt wird
	Angemessenheit	Die Finanzierungsmodalität sollte dem Empfängerland keine zusätzliche Last oder Ungerechtigkeit aufbürden	Art der zur Verfügung gestellten Finanzierung (z.B. Darlehen versus Zuschüsse)

PHASE DER BEREITSTELLUNG	PRINZIP	KRITERIEN	MÖGLICHE ARTEN VON INDIKATOREN
Auszahlung und Bereitstellung von Fondsgeldern	Fokus auf direkten Zugang und Gefährdung	Finanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau sollen, international betrachtet, den am stärksten gefährdeten Ländern und innerhalb von Ländern den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen so direkt wie möglich zur Verfügung gestellt werden (dabei werden dazwischengeschaltete Behörden überflüssig gemacht, wo sie nicht benötigt werden).	Ausweitung des direkten Zugangs über Länder hinaus, um subnationalen Einheiten und Nichtregierungsorganisationen mit einzuschließen (z.B. durch die Etablierung eines zweckgebundenen Fondsfensters in bestehenden Mechanismen)
	Gendergleichheit	Finanzierungsentscheidungen und Auszahlungen berücksichtigen die nach Gender differenzierten Fähigkeiten und Bedarfen von Männern und Frauen durch einen doppelten Fokus auf Gender Mainstreaming und Empowerment von Frauen.	Existenz von Gender-Leitlinien oder eines Gender-Aktionsplans für den Finanzierungsmechanismus; Etablierung von Gender-Kriterien für Finanzierungsentscheidungen und eines Gender-Budgets für finanzierte Programme und Projekte sowie Gender-Audits der Auszahlung von Geldern und der Projektimplementation.
	Keinen Schaden anrichten – Politikkohärenz	Investitionsentscheidungen für Klimafinanzierung durch internationale Organisationen und bilaterale Behörden mit einer Rolle in der internationalen Klimafinanzierung (z.B. als Treuhänder von Klimafonds) sollten die langfristigen Ziele für die nachhaltige Entwicklung eines Landes nicht gefährden oder grundlegende Menschenrechte verletzen.	Annahme eines menschenrechtsbasierten Rahmens zur Leitung von Investitionsentscheidungen; bestehendes Investitions- und Darlehensportfolio einer Institution, die bezüglich Öl, Gas und Bergbau in die Klimafinanzierung involviert ist.

Quelle: Bird 2010; Verfasserin.

4 Der normative Rahmen in der Praxis

Bereits ein oberflächlicher Blick auf 22 der prominentesten bi- und multilateralen zweckgebundenen öffentlichen Klimafinanzierungsinitiativen (Tabelle 2 gibt einen kleinen Überblick), zeigt bei den meisten dieser öffentlicher Klimafonds eine gewaltige Lücke hinsichtlich der oben sehr detailliert ausgearbeiteten Prinzipien und Kriterien auf. Offensichtlich sind weitere detaillierte Analysen notwendig und erwünscht. Jedoch unterstreicht bereits eine erste Analyse einige bestehende Trends, die ein auf Menschenrechten und Gerechtigkeit basiertes, tatsächlich gerechtes, effektives und effizientes globales öffentliches Klimafinanzierungssystem verhindern. Die fundamentalsten Prinzipien, auf denen das internationale Klimaregime aufgebaut ist und die von seinen Vertragsstaaten durch ihre Beteiligung an der Klimarahmenkonvention akzeptiert wurden – etwa diejenigen, die sich auf das Verursacherprinzip, Vorsorge und Rechtzeitigkeit, jeweilige Fähigkeiten und Gerechtigkeit konzentrieren –, werden weiterhin in der Mehrzahl der bestehenden öffentlichen Klimafinanzierungsmechanismen meist ignoriert. Die Defizite sind im gesamten Klimafinanzierungszyklus eklatant. Obwohl viele zweckgebundene Fonds derzeit gerade erst in der Anfangsphase der Projektfinanzierung sind und noch keine Leistungsbilanz in der fortdauernden Projektimplementation vorweisen können, ist dies hinsichtlich der Mobilisierung und Verwaltung von Geldern am stärksten ersichtlich.

Offenbar ist es der Mehrheit der Klimafinanzierungsinitiativen (der Anpassungsfonds und einige weitere würden sich als Ausnahmen von der Regel positiv abheben) noch nicht gelungen, in der Praxis eine herkömmliche Beziehung zwischen Geber- und Empfängerland wie in der Entwicklungshilfe zu überwinden. Dies wird in der nach wie vor weit verbreiteten Anwendung von Darlehen und Bürgschaften für den privaten Sektor als Instrumente für die Bereitstellung von Klimafinanzierung deutlich sowie in der Tatsache, dass ein übermäßig großer Anteil der derzeitigen öffentlichen Klimagelder durch bestehende Entwicklungshilfeinstitutionen kanalisiert und im Prinzip Teil der herkömmlichen öffentlichen Entwicklungshilfe flüsse wird (z.B. via MDBs). Dies geschieht auf Kosten von innovativeren Finanzierungsansätzen, die versuchen, die Machtdynamiken und -beziehungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern neu zu definieren. Im Gegensatz zu den traditionellen Bereitstellungsmechanismen für öffentliche Entwicklungshilfe hat es einige Verbesserungen im Governance gegeben, etwa in der Art und Weise, in der die

Treuhandfondskomitees der CIFs bei der Weltbank strukturiert sind, was gleichwertigere Partizipation und Entscheidungsfindung durch Entwicklungsländer in diesen Gremien ermöglicht. Trotzdem bleibt der Finanzierungsansatz «von oben nach unten» und ignoriert die Notwendigkeit der Subsidiarität und der Stärkung der nationalen und lokalen Verantwortung. Tatsächlich gehen manche kleine Governance-Verbesserungen in einigen wenigen multilateralen Klimafonds, die Empfängerländern einen verbesserten Status gegenüber Geberländern geben, meist nicht über die Beteiligung von Nationalstaaten hinaus. Allen derzeitigen Klimafinanzierungsmechanismen fehlen Verfahrensregeln, die eine effektivere Involvierung relevanter Stakeholdergruppen und eine bessere und aktivere Öffentlichkeitsbeteiligung in der Entscheidungsfindung garantieren würden. Keine weisen formale Mechanismen auf, die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften eine Möglichkeit geben, Rechtsmittel einzulegen und Schadensersatz zu erlangen oder Ausgabeentscheidungen zu überprüfen, was grundlegende prozedurale Menschenrechtsverpflichtungen, zu denen sich alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention unter anderen internationalen Konventionen und Regimen verpflichtet haben, verletzt.

Während die meisten multilateralen Finanzierungsinstrumente einige formalisierte Verfahren für die Interaktion mit der Öffentlichkeit haben, ist das Bild bei den bilateralen Klimafinanzierungsinstrumenten diffuser. Mehrere von ihnen bieten besorgten Bürgerinnen und Bürgern (sowohl der Geber- als auch der Empfängerländer) oder betroffenen Gemeinschaften keinen formalen Konsultationsprozess an und üben damit das «Vorrecht der Geldgeber» aus, nämlich zu entscheiden, wieviele Informationen herausgegeben werden und wem sie zugänglich gemacht werden sollen. Insgesamt fehlen bei den meisten Finanzierungsmechanismen in unterschiedlichem Ausmaß volle Transparenz, Rechenschaftspflicht und damit öffentliche Aufsicht, obwohl es Bemühungen gibt, die Öffentlichkeit zu informieren (meist in Form von Webseiten und Broschüren). Wenn Informationen dann doch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, geben sie häufig ein unvollständiges Bild der Finanzierungsquellen und -zwecke wieder, und sie legen meist die Beratungen, die zu einer bestimmten Entscheidung geführt haben, nicht offen, indem sie z.B. die Protokolle der Sitzungen der Treuhandfondskomitees veröffentlichen würden. Bei den CIFs werden Investitionspläne für Projekte, die von den CIFs unterstützt werden, erst nach einer Entscheidung bekanntgegeben, aber das ist zu spät für eine aktive Beteiligung von Stakeholdergruppen in den Beratungen, etwa durch Stellungnahmen und Vorschläge.

Es wird sehr interessant sein, die Arbeit und den Prozess des TC im Verlauf des Jahres 2011 zu verfolgen, um festzustellen, ob der neue GCF eine mehr von Prinzipien geleitete Haltung bei der Verwaltung und Zuweisung von Geldern für Anpassung, REDD+ und Klimaschutz an den Tag legen und bestehende Best-Practice-Standards für Zugang und Partizipation verbessern wird – etwa solche, die derzeit beim AF (die direkten Zugang erlauben) oder bei einigen der bilateralen Initiativen (die ausgewählten Nichtregierungsakteuren Zugang zu Finan-

zierung ermöglichen oder ihnen erlauben, an der Entscheidungsfindung über Finanzierungen mitzuwirken) angewandt werden. Dort, wo der GCF – sowie der TC bei der Gestaltung seiner operativen Verfahren und institutionellen Arrangements – seine Geschäfte auf sehr transparente und verantwortliche Weise führt, überspringt er von Anfang an andere existierende Klimafinanzierungsinstrumente und schafft so einen neuen «Best-Practice»-Standard. Eine frühzeitige Verpflichtung zur Etablierung von Mechanismen für die aktive Beteiligung einer großen Bandbreite an Stakeholdern an der Arbeit des GCF sowie die vollständige Offenlegung von Dokumenten und Finanzierungsinformationen sind in dieser Hinsicht entscheidend. Andernfalls werden in der internationalen Klimafinanzierung auch mit einem neuen globalen Klimafonds einige der Defizite in der Offenlegung, Rechenschaftslegung und Partizipation, die die Zivilgesellschaft seit langem in der Bereitstellung der Entwicklungshilfe kritisiert, weiter bestehen. Die meisten untersuchten Klimafinanzierungsmechanismen erfüllen nicht einmal die grundlegenden Anforderungen an gute öffentliche Entwicklungshilfe, die von der internationalen Gemeinschaft in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und im Aktionsprogramm von Accra definiert und breit akzeptiert – jedoch noch nicht ausreichend implementiert¹³⁰ – sind und wiederholen so die Schwächen und Fehler der Entwicklungshilfe, anstatt daraus zu lernen und sie zu überwinden. Ein Hauptgrund hierfür ist die Bereitstellung eines großen Anteils bestehender öffentlicher Klimafinanzierung durch traditionelle Behörden, die für die Bereitstellung von Entwicklungshilfe zuständig sind. Möglichkeiten für neue und innovative Finanzierungsinitiativen, etwa der Anpassungsfonds, oder Instrumente unter Führung der Entwicklungsländer, etwa der ecuadorianische Yasuni ITT Trust Fund,¹³¹ werden von den Geberländern nur nach eigenem Gutdünken unterstützt, wenn sie nicht rundweg ignoriert oder blockiert werden. Daher zahlen die meisten öffentlichen Klimafonds ihre Gelder weiterhin in einer langsamen, administrativ aufwändigen Art und Weise Projekt für Projekt aus und ignorieren dabei Verpflichtungen (die für die Entwicklungshilfe artikuliert wurden und gewiss auf die Klimafinanzierung anwendbar sind), mehr Entwicklungshilfegelder hin zur Budgethilfe zu verlagern.

Natürlich sind die Erfahrungen mit Budgethilfe im Kontext der Entwicklungshilfe alles andere als zufriedenstellend. Und im Falle der Klimafinanzierung, die Entwicklungsländern in Form direkter Budgethilfe bereitgestellt wird, muss man die Frage, wie die Auszahlung dieser Gelder innerhalb eines Entwicklungslandes überwacht und verifiziert werden kann (und an wen dies berichtet

130 Die OECD-Erhebung 2008 zur Überwachung der Erklärung von Paris stellte fest, dass OECD-Länder nicht auf Kurs waren, um die bis 2010 anvisierten Ziele für die Verbesserung der Qualität der Entwicklungshilfe zu erreichen. Zum Beispiel wurden weniger als 45 Prozent der Entwicklungshilfe durch die Finanzmanagementsysteme der Entwicklungsländer selbst bereitgestellt, obgleich das Ziel bis 2010 bei 80 Prozent lag (OECD 2008).

131 Für weitere Details zum Treuhandfonds, siehe <http://mdtf.undp.org/yasuni>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

werden soll), direkter anpacken. Ohne Zweifel: Genauso wie die Industrieländer eine Verpflichtung haben, ausreichende Klimafinanzierung bereitzustellen, sind die Entwicklungsländer, die diese Gelder erhalten, verpflichtet zu gewährleisten, dass die Gelder – wenn sie in die Staatskasse eingezahlt worden sind – auf möglichst gerechte und effektive Weise im Land ausgezahlt werden. Im Fall der Entwicklungshilfe war es in der Vergangenheit möglich, zwischen Geber- und Empfängerländern Einigung über Kriterien und Indikatoren für die unparteiische Überwachung des Fortschritts mittels eines internationalen Diskurses über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe zu erzielen. Ein ähnliches gemeinsames Verständnis zur Effektivität der Klimafinanzierung könnte ebenfalls erforderlich sein. Allerdings sollte es beinhalten, dass Berichts- und Verifizierungsverpflichtungen der Entwicklungsländer nicht an die Industrieländer gerichtet sind, sondern an ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger sowie die internationale Gemeinschaft im Allgemeinen. Direkte Budgethilfe, die in nationale Klimatreuhandfonds oder zentrale Klimafinanzierungsfonds eingezahlt wird, wäre der erste Schritt hin zu einem solchen möglichen internationalen Verständnis bezüglich der Transparenz und Effektivität der Klimafinanzierung. Es würde das Vertrauensdefizit in den Interaktionen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern frontal anpacken, indem es die Verantwortung der Entwicklungsländer für die Verwendung von Klimafinanzierungstransfers als Angelegenheit von Gerechtigkeit und Prinzipien achtet und respektiert. Letztlich müssen die Industrieländer die Generierung und Bereitstellung internationaler Klimafinanzierung davon befreien, sie von einer Gegenleistung von Schwellenländern abhängig zu machen. Denn die Industrieländer halten die MRV von freiwilligen Reduktionsverpflichtungen der großen Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) für eine Vorbedingung dafür, dass die Industrieländer selbst ihre eigenen Finanzierungsverpflichtungen und -zusagen an alle Entwicklungsländer, auch an die ärmsten, einhalten. Bei letzteren handelt es sich jedoch nicht nur um rechtliche Verpflichtungen und Zusagen unter der Klimarahmenkonvention, sondern auch um moralische Zusicherungen. Diese Entkopplung rechtlicher Zahlungsverpflichtungen der Industrieländer von freiwilligen Emissionsreduktionen der Schwellenländer war in Cancun noch nicht möglich.

5 Wie kann die universelle Anwendung und Akzeptanz von Prinzipien und Richtlinien in der öffentlichen Klimafinanzierung gesichert werden?

Einige Empfehlungen

Wie kann die internationale Gemeinschaft sicherstellen, dass die Prinzipien für ein gerechtes, effektives und effizientes globales Klimafinanzierungssystem, beruhend auf den Menschenrechten, Umweltgesetzen und demokratischen Kernprinzipien, breit akzeptiert und für Mobilisierung, Management, Verwaltung und Auszahlung der öffentlichen Klimafinanzierung umfassend angewandt werden? Ein wichtiger Anfangspunkt ist die Integration eines menschenrechtsbasierten Ansatzes in der Klimarahmenkonvention – inklusive des Rechts auf Entwicklung und Gendergleichheit –, in den Diskussionen und dem Text einer formalen COP-Entscheidung für eine gemeinsame Vision und langfristiges kooperatives Handeln sowie in den endgültigen Formulierungen einer Post-Kyoto-Klimavereinbarung. Nur wenn die COP offiziell die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf die Menschenrechte anerkennt und gewährleistet, dass die zukünftigen Strategien und Aktionspläne der Klimarahmenkonvention Menschenrechtsprinzipien integrieren, können Politikkohärenz und nachhaltige Ergebnisse erreicht werden. Einige erste Schritte in diese Richtung wurden in den Vereinbarungen von Cancun getan mit der Aufnahme eines Verweises an die Resolution der UNHRC zu Menschenrechten und Klimawandel in die Präambel des AWG-LCA-Textes sowie mit der Forderung im Abschnitt desselben Dokuments zur gemeinsamen Vision, dass «die Vertragsparteien in allen klimabezogenen Maßnahmen die Menschenrechte in vollem Umfang respektieren sollen» (UNFCCC 2010b, Abs .8). Einige weitere Schritte in diese Richtung könnten bei der COP 16 in Durban, Südafrika, gemacht werden. Dort könnte eine «afrikanische COP» die Aufmerksamkeit auf die Menschenrechte lenken, u.a. dem Recht auf CO₂-armer, klimaresilienter Entwicklung. Wenn dies geschehen soll, wird es äußerst wichtig sein, eine klare Hierarchie hinsichtlich der globalen Klimafinanz-Governance zu etablieren. Es ist noch nicht klar, ob der neue GCF, über den in

Cancun entschieden wurde, Autorität über andere bestehende Klimafinanzierungsinstrumente außerhalb des UNO-Systems (etwa den CIFs) haben oder ob er für sie als «Fonds der Fonds» fungieren wird. Idealerweise sollten sie einem solchen globalen Fonds, der von Entscheidungen der Klimarahmenkonvention geleitet und der COP rechenschaftspflichtig ist, untergeordnet sein (obwohl sie leider nicht der klaren Autorität der Klimarahmenkonvention unterstehen werden, wie viele gehofft hatten), um die Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit eines übergreifenden normativen Rahmens mit universellen Prinzipien, Leitlinien und Kriterien für alle öffentlichen Instrumente der Klimafinanzierung zu gewährleisten. Ein erster Einstieg zur Integration eines solchen auf Menschenrechten basierenden Ansatzes innerhalb der Klimarahmenkonvention wäre die nationale Berichtsstruktur, NAMAs und besonders NAPAs, die nicht nur die Rollen einzelner Staaten bei der Sicherstellung ausreichender Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen unter der Rahmenkonvention angehen, sondern auch im Einzelnen darlegen sollten, wie bestehende Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten auf diese Weise gesichert werden können. Nationale Berichtsformate bilden unter der Klimarahmenkonvention eine fortdauernde Möglichkeit für die Vertragsstaaten, die Politikkohärenz in ihrem Umgang mit Klimaherausforderungen im In- und Ausland sowie bei der Formulierung und Implementierung ihrer eigenen öffentlichen Investitionsprioritäten für Anpassung und Klimaschutz zu verbessern.

Mit der Beauftragung der Weltbank als Interimstreuhänder für den neuen GCF haben die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention bei der COP 16 eine wichtige Rolle für die Weltbank und die multilateralen Entwicklungsbanken zementiert, nämlich als implementierende Behörden und Fondsbetreiber in der globalen Klimafinanzarchitektur jenseits früheren Erwartungen, dass ihre Involvierung bis 2012 auslaufen würde.¹³² Daher muss der Schutz der Menschenrechte in diesen Entwicklungsfinanzinstitutionen zum Maßstab aller ihrer Klimainvestitionsentscheidungen werden – seien sie durch traditionelle Entwicklungsfinanzinstrumente oder durch zweckbestimmte Klimafonds, für die die IFIs eine Rolle als Treuhänder oder implementierende Behörde annehmen. Dies ist nichts weniger als die Forderung nach einer Neudefinition von Fortschritt innerhalb dieser Institutionen, von einem engen Fokus auf Wirtschaftswachstumsprognosen hin zu einem Fokus auf CO₂-arme Entwicklung und individuellem Wohlergehen. Letzteres wurde z.B. kürzlich im Bericht der Stiglitz-Kommission vorgeschlagen. Eine solche Neuorientierung des Mandats der Entwicklung, zu allererst gefährdete Individuen in Empfängerländern zu begünstigen, wird auch einige wichtige Anpassungen der Politiken der Industrieländer für öffentliche Entwicklungshilfe erzwingen – die von multilateralen Behörden oder bilateralen Entwicklungshilfeorganisationen implementiert werden. Eine tatsächlich von

¹³² Genaugenommen wird von den bestehenden CIFs nur der PPCR 2012 geschlossen; die übrigen CIFs und verwandte Aktivitäten der multilateralen Entwicklungsbanken sollen beendet werden, wenn eine Post-Kyoto-Vereinbarung von der Klimarahmenkonvention beschlossen worden ist.

Menschenrechten geleitete klimabewusste Entwicklungspolitik kann dann nicht länger als Verlängerung der Wirtschaft- und Handelsaußenpolitik eines Landes und damit als vor allem den eigenen Interessen dienend wahrgenommen werden. Stattdessen wird sie eine Politik der nationalen Verantwortung sein müssen, den Verpflichtungen eines Staates an die internationale Gemeinschaft nachzukommen und den Bürgerinnen und Bürgern der Welt Rechenschaft abzulegen.

Letztlich, um zu gewährleisten, dass Staaten das Richtige aus den richtigen Gründen tun, indem sie menschenrechtsbasierte Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen mit einem Fokus auf Entwicklung und mit ausreichender, vorhersehbarer, angemessener und rechtzeitiger öffentlicher Finanzierung unterstützen, müssen formellere Rechenschaftspflicht- und Compliance-Mechanismen – auf der internationalen, nationalen und lokalen Ebene – etabliert und existierende Mechanismen gestärkt werden. Innerhalb der Klimarahmenkonvention sollte eine Klärung und Ausweitung des Artikels 6 hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung angestrebt werden, mit dem Ziel, ein formales Beschwerdeverfahren zu etablieren. Multilaterale Entwicklungsbanken und bilaterale Klimafinanzierungsinstrumente müssen ebenso bestehende Rechtsbehelfe und öffentliche Aufsichtsmechanismen ausweiten und stärken, um alle öffentlichen Klimafinanzierungsentscheidungen abzudecken. Es wird auch empfohlen, dass der mit der Gestaltung des neuen GCF beauftragte TC starke Rechenschafts- und Rechtsbehelfsmechanismen in die operative Struktur des neuen Fonds einbezieht. Parlamentarier und andere gewählte Regierungsvertreter auf der subnationalen Ebene in Industrie- und Entwicklungsländern müssen zur Verantwortung gerufen werden, ihren Regierungen die richtigen Fragen zu stellen und die richtigen Antworten zu verlangen. Im Grunde genommen müssen gewählte Vertreter gewillt sein, das Budgetrecht als Waffe einzusetzen auf der Suche nach einer effektiven, gerechten und effizienten Möglichkeit, Klimamaßnahmen öffentlich zu finanzieren. Letztlich schließt sich der Kreis: Die Verantwortung von uns allen, denen diese Angelegenheit wichtig ist und die eine Stimme im Diskurs und bei Wahlen haben, trifft sich mit der Verpflichtung von Staaten, für die öffentliche Klimafinanzierung das Richtige zu tun.

LITERATUR

- Atteridge, Aaron; Kehler Siebert, Clarisse; Klein, Richard; Butler, Carmen; Tella, Patricia (2009): *Bilateral finance institutions and climate change: A mapping of climate portfolios*. Stockholm Environment Institute, Stockholm.
- Baer, Paul; Athanasiou, Tom, und Kartha, Sivan (2007): *The right to development in a climate constrained world. The Greenhouse Development Rights Framework*. Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Christian Aid, EcoEquity und dem Stockholm Environment Institute, Berlin.
- Bapna, Manish; McGray, Heather (2008): Financing adaptation: Opportunities for innovation and experimentation. WRI Conference Paper, Washington, DC, November 2008.
- Bernstein, Johannah (2010): A review of public sources for financing climate adaptation and mitigation. Preliminary Discussion Paper for US Climate Action Network, July 22. Verfügbar unter: http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/CAN_US_paper_-_Review_of_Public_Sources.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Bird, Neil; Brown, Jessica; Schalatek, Liane (2011): Design challenges for the Green Climate Fund. Climate finance policy brief No.4. ODI und Heinrich Böll Stiftung North America, Januar 2011. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/Boell-ODI_Design_Challenges_Green_Climate_Fund.pdf; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.
- Bird, Neil (2010): A transparency agreement for international climate finance – Addressing the trust deficit. Opinion 143, Overseas Development Institute, London, März.
- Bird, Neil; Cabral, Lidia (2007): Changing aid delivery and the environment. Can General Budget Support be used to meet environmental objectives? Briefing Paper 17, ODI, London, März. Verfügbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/69.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Brown, Jessica; Bird, Neil; Schalatek, Liane (2010a): Climate change additionality: emerging definitions and their implications. Climate finance policy brief No. 2. ODI und Heinrich-Böll-Stiftung North America, Juli 2010. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/Schalatek_Climate_Finance_Additionality_6-2010.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010b): Direct Access to the Adaptation Fund: realising the potential of National Implementation Entities. Climate finance policy brief No. 3. ODI und Heinrich-Böll-Stiftung North America, November 2010. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/ThirdCF_Brief_AFandDirectAccess_Boell-ODI.pdf; letzter Zugriff: Jan. 31, 2011.
- Castro Diaz, Estebancio (2008): Climate change, forest conservation and indigenous peoples rights. Discussion Paper prepared for the International Expert Group Meeting on Indigenous Peoples and Climate Change in Darwin Australia, April 2-4. Verfügbar unter: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/EGM_cs08_diaz.doc; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Center for International Environmental Law (CIEL) (2007): Global warming and human rights – A short primer. Washington, DC. Verfügbar unter: http://www.ciel.org/Publications/GWandHRs_brochure_6Dec07.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Chandani, Achala; Harmeling, Sven; Kaloga, Alpha Oumar (2009): The Adaptation Fund: a model for the future? IIED Briefing, London, August. Verfügbar unter: <http://www.ied.org/pubs/display.php?o+17068IIED>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

- Corfee-Morlot, Jan; Guay, Bruno; Larsen, Kate (2009): *Financing Climate change mitigation: Towards a framework for measurement, reporting and verification*. Organisation for Economic Co-Operation and Development and International Energy Agency, Paris, Oktober.
- Environment News Service (2010): Investors representing \$13 trillion call for climate action now. 10. January Verfügbar unter: <http://www.ens-newswire.com/ens/jan2010/2010-01-14-01.html>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2008a): *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*. Right to Food Studies, FAO, Rome. Verfügbar unter: http://www.fao.org/righttofood/publi08/Right_to_Food_and_Biofuels.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- (2008b): *The state of food and agriculture 2008. Biofuels: Prospects, risks and opportunities*. FAO, Rome. Verfügbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e.pdf>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Global Gender and Climate Alliance (GCCA); Women Organizing for Change in Agriculture and NRM (WOCAN); World Conservation Union (IUCN) (2009): Engendering REDD workshop. Konferenzbericht. Verfügbar unter: <http://www.gender-climate.org/pdfs/Final%20Report%20Engendering%20REDD.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Gomez-Echeverri, Luis (2010a): *The reformed financial mechanism of the UNFCCC. Promoting transparency and accountability*. Oxford Institute for Energy Studies EV 51, Oxford, März. Verfügbar unter: <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV51.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010b): *National Funding Entities. Their role in the transition to a new paradigm in global cooperation on climate change*. European Capacity Building Initiative policy report, Oktober. Verfügbar unter: <http://www.eurocapacity.org/downloads/NFESPolicyReport.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2009): *Climate change and the right to food. A comprehensive study*. Von Columbia Law School – Human Rights Institute, Publication Series on Ecology, Bd. 8, Berlin. Verfügbar unter: http://www.boell.de/downloads/ecology/Series_Ecology_Volume_8_Climate_Change_and_the_Right_to_Food.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- (2010): *Mythen der Atomkraft. Wie uns die Energielobby hinters Licht führt*. Von Gerd Rosenkranz. München.
- Horta, Korinna (2009) Global climate politics in the Congo Basin: Unprecedented opportunity or high-risk gamble? Heinrich-Böll-Stiftung, November 2009, Berlin. Verfügbar unter: http://www.boell.de/downloads/Climate_Politics_Congo_Basin_K_Horta.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Huhtala, Ari; Curto, Stefano; Ambrosi, Philippe (2010): Monitoring climate finance and ODA. World Bank, Development, Climate and Finance Issue Brief # 1, Washington, DC, Mai. Verfügbar unter: <http://beta.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/DCFIB%20%231-web.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Imhof, Aviva; Lanza, Guy (2010): Greenwashing hydropower: The problems with big dams. *World Watch Magazine* 23(1) Jan/Feb, Washington, DC. Verfügbar unter: <http://www.worldwatch.org/node/6344>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Independent Evaluation Group (IEG) (2010a): *Climate change and the World Bank Group. Phase II: The challenge of low-carbon support*. Washington, DC. Verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/EXTCLICA/Resources/4683326-1288810060821/cc2_full_eval.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010b): *Gender and development. An evaluation of World Bank Support, 2002-08*. World Bank, Washington, DC. Verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/GENDEREXT/Resources/Gender_eval.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007a): «Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability.» Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden und C.E. Hanson (Hg.). Cambridge, UK: Cambridge University Press. Verfügbar unter: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2007b): «Summary for Policy Makers.» In: Solomon, S. u.a. (Hg.), *Climate change 2007: The physical science basis*. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the International Panel on Climate Change. Cambridge und New York. Verfügbar unter: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2007c): *Climate change 2007: Mitigation of climate change*. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK, und New York: Cambridge University Press. Verfügbar unter: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/contents.html; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2008): *Climate change 2007. Synthesis report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genf. Verfügbar unter: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP) (2008): *Climate change and human rights: A rough guide*. Geneva. Verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/submissions/136_report.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Internationale Energie-Agentur (IEA) (2009): *World energy outlook 2009*. Zusammenfassung, Paris. Verfügbar unter: http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/WEO2009_es_german.pdf; letzter Zugriff: 28. Februar 2011.
- International Food and Policy Research Institute (IFPRI) (2009): *Climate change: Impact on agriculture and costs of adaptation*. Food Policy Report, Washington, DC, update November. Verfügbar unter: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pr21.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- IUCN, UNDP, GGCA (Hg.) (2009): *Training manual on gender and climate change*. San Jose. Verfügbar unter: http://www.generoyambiente.org/archivos-de-usuario/File/ecosistemas_especificos.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Jowit, Juliette (2010): World Bank invests record sums in coal. *The Guardian*, 15. September. Verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/sep/15/world-bank-coal>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Kämpf, Andrea; Würth, Anna (2010): *Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik*. Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nummer 15, Berlin, Januar. Verfügbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_15_mehr_menschenrechte_in_die_entwicklungspolitik_bf.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Kaloga, Alpha; Harmeling, Sven (2010): Briefing on the 11th meeting of the Adaptation Fund Board. Germanwatch, Bonn. Verfügbar unter: <http://www.germanwatch.org/klima/afb2010-09.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Lambrou, Yianna (2005): *Gender perspectives on the conventions: Biodiversity, climate change and desertification*. Gender and Population Division, United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), Rom. Verfügbar unter: http://www.fao.org/sd/dim_pe1/pe1_050301a1_en.htm; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Lambrou, Yianna; Pianna, Grazia (2006): *Gender: The missing component of the response to climate change*. FAO, Rom. Verfügbar unter: http://www.fao.org/sd/dim_pe1/docs/pe1_051001d1_en.pdf; letzter Zugriff: 15. November 2010.

- Lambrou, Yianna; Rossi, Andrea (2008): *Gender and equity issues in liquid biofuels production. Minimizing the risks to maximize the opportunities*. FAO, Rom. Verfügbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai503e/ai503e00.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Lambrou, Yianna; Nelson, Sybil (2010): *Farmers in a changing climate. Does gender matter? Food security in Andrah Pradesh, India*. FAO, Rom. Verfügbar unter: <http://www.fao.org/docrep/013/i1721e/i1721e00.pdf>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Loftus-Farren, Zoe; McKiernan, Caitrin (2009): *Protecting people and the planet. A proposal to address the human rights impacts of climate change policy*. International Human Rights Law Clinic and Miller Institute for Global Challenges and the Law, UC Berkeley School of Law and Center for Law & Global Justice, University of San Francisco School of Law, December. Verfügbar unter: http://www.law.berkeley.edu/files/IHRLC/Protecting_People_and_the_Planet.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Mainhardt-Gibbs, Heike; Bast, Elizabeth; Kretzmann, Stephen (2010): *World Bank Group energy financing: Energy for the poor?* Oil Change International, Washington, DC. Verfügbar unter: <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwbgeneryaccessfin.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Mitchell, Tom; Anderson, Simon; Huq, Saleemul (2008): *Principles for delivering adaptation finance*. Institute of Development Studies and IIED, Dezember. London.
- Moncel, Remi, McMahon, Hilary; Stasio, Kirsten (2009): *Counting the cash: Elements of a framework for the measurement, reporting and verification of climate finance*. World Resources Institute Working Paper, December. Washington, DC. Verfügbar unter: http://pdf.wri.org/working_papers/counting_the_cash.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Müller, Benito (2009a): *Is there room for compromise? The debate on institutional arrangements for climate finance*. Oxford Institute for Energy Studies Energy and Environment Comment, Oktober. Verfügbar unter: http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_01_10_09.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2009b): *Under the authority of the COP? OIES Energy and Environment Comment*, November. Verfügbar unter: http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_02_10_09.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2009c): *On the need to certify. Oversight of compliance with financial commitments under the UN Framework Convention on Climate Change*. OIES Energy and Environment Comment, Dezember. Verfügbar unter: http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_01_12_09.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010): *The reformed financial mechanism of the UNFCCC. Post-Copenhagen architecture and governance*. Policy Brief, European Capacity Building Initiative, April. Verfügbar unter: <http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/ecbiRFM2final.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2011): *Time to Roll up the Sleeves – Even Higher! Longer-term climate finance after Cancun*. OIES Energy and Environment Brief, Januar. Verfügbar unter: http://www.oxford-energy.org/pdfs/comment_10_01_11.pdf; letzter Zugriff: Jan.31, 2011.
- Nakhooda, Smita (2008): *Correcting the world's greatest market failure: Climate change and the multilateral development banks*. WRI Issue Brief, Juni. Washington, DC. Verfügbar unter: http://pdf.wri.org/correcting_the_worlds_greatest_market_failure.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010): *The Clean Technology Fund: Insight for development and climate finance*. World Resources Institute Working Paper, Washington, DC. Verfügbar unter: http://pdf.wri.org/working_papers/clean_technology_fund.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- OECD-DAC (2009): *Aid targeting the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. November. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/47/43574284.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

- Orellana, Marcos (2010): Climate change and the Millennium Development Goals: The right to development, international cooperation, financial arrangements and the Clean Development Mechanism. Submission to the Human Rights Council 15th session. Working Group on the Right to Development, Document A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.3/Rev.1. Genf, January 14–22. Verfügbar unter: http://www.ciel.org/Publications/Climate_Development_Jan10.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Orenstein, Karen (2010): *Capitalizing on climate: The World Bank's role in climate change and international climate finance*. Washington, DC: Friends of the Earth US. Verfügbar unter: <http://www.usclimatenetwork.org/resource-database/friends-of-the-earth-capitalizing-on-climate-the-world-banks-role-in-climate-change-and-international-climate-finance>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008): *Better aid: 2008 survey on monitoring the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010*. Paris. Verfügbar unter: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4308131E.PDF>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009): *Measuring aid targeting the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Paris. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/29/44937891.pdf>; letzter Zugriff: 1. März 2011.
- Oxfam (2010): Climate finance post-Copenhagen. The \$100bn questions. Oxfam Briefing Note, 31. Mai. Verfügbar unter: http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/climate_finance_post-Copenhagen_200510_0.pdf; letzter Zugriff: 28. Februar 2011.
- Pendleton, Andrew; Retallack, Simon (2009): *Fairness in global climate change finance*. IPPR mit Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung, London, UK. Verfügbar unter: http://www.boell.de/downloads/ecology/fairness_global_finance.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Porter, Gareth; Bird, Neil; Kaur, Nanki; Peskett, Leo (2008): *New finance for climate change and the environment*. Washington, DC. WWF und Heinrich Böll Foundation North America.
- Project Catalyst (2010): Making fast start finance work. Briefing Paper (Version vom 7. Juni). Verfügbar unter: http://www.project-catalyst.info/images/publications/2010-06-07_project_catalyst_-_fast_start_finance_-_full_report_-_7_june_version.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Rastello, Sandrine; Lourens, Carli (2010): «Eskom gets \$3.75 billion World Bank loan for coal-fired plants». *Businessweek*, April 8. Verfügbar unter: <http://www.businessweek.com/news/2010-04-08/eskom-gets-3-75-billion-world-bank-loan-for-coal-fired-plant.html>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Rathgeber, Theodor (2009): *Klimawandel verletzt Menschenrechte – Über die Voraussetzungen einer gerechten Klimapolitik*. Heinrich-Böll-Stiftung, Schriftenreihe Ökologie Bd. 6, Berlin. Verfügbar unter: <http://www.boell.de/publikationen/publikationen-7762.html>; letzter Zugriff: 28. Februar 2011.
- Reed, David et al. (2009): The institutional architecture for financing a global climate deal: An options paper. Technical Working Group (Athena Ballesteros, Edward Fendley, Maria del Socorro Flores Liera, Jochen Harnisch, Saleemul Huq, Hans Olav Ibrekk; Convener: David Reed; Rapporteur: Andrea Kutter). Washington, DC. Verfügbar unter: <http://www.usclimatenetwork.org/resource-database/Options%20Paper%20Final%20May%202028.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Robinson, Mary; Miller, Alice (2009): *Expanding global cooperation on climate justice*. Bretton Woods Project. London, UK, Dezember 1. Verfügbar unter: <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/env/climatejusticerobinson.pdf>; letzter Zugriff: 5. November 2010.

- Rodenberg, Birte (2009): *Anpassung an den Klimawandel aus Geschlechterperspektive: eine Querschnittsanalyse entwicklungs- und klimapolitischer Instrumente*. Discussion Paper 24/2009. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn. Verfügbar unter: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7Y5GUC?Open&nav=expand:Publikationen;active:Publikationen\ANES-7Y5GUC; letzter Zugriff: 28. Februar 2011.
- Röhr, Ulrike (Hg.) (2009): *Gender into climate policy. Toolkit for climate experts and decision-makers*. GenderCC—Women for Climate Justice, Wiesbaden. Verfügbar unter: <http://www.gendercc.net/fileadmin/inhalte/Dokumente/Tools/toolkit-gender-cc-web.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Rooke, Anna (2009): *Doubling the damage: World Bank Climate Investment Funds undermine climate and gender justice*. Gender Action in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung North America, Washington, DC. Verfügbar unter: http://www.genderaction.org/images/2009.02_Doubling%20Damage_AR.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Ruggie, John (2010): Keynote address von SRS John Ruggie bei der Konferenz «Engaging business: Addressing respect for human rights.» Unterstützt vom U.S. Council for International Business, von der U.S. Chamber of Commerce und von der International Organization of Employers, 25. February. Atlanta. Verfügbar unter: http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/newsandstories/Ruggie_Atlanta.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Schalatek, Liane (2009a): *Gender and climate finance: Double mainstreaming for sustainable development*. Heinrich-Böll-Stiftung, Washington, DC. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/DoubleMainstreaming_Final.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2009b): *The missing link: Bringing gender equality to adaptation financing. Part II: A look at the Least Developed Countries Fund (LDCF)*. Heinrich-Böll-Stiftung, Washington, DC. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/HBF_LCDF_Gender_formatted.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010): Geschlechtergleichheit – (k)ein Mandat für internationale Klimaverhandlungen? Feministische Perspektiven auf Nachhaltigkeit, FEMINA POLITICA, Jg. 19, H.1, S. 56–67. Verfügbar unter: http://www.boell.org/downloads/Schalatek_Geschlechtergerechtigkeit_4-2010.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Schalatek, Liane; Bird, Neil; Brown, Jessica (2010): *Where's the money? The status of climate finance post-Copenhagen*. Heinrich-Böll-Stiftung North America und Overseas Development Institute, Washington und London, April. Verfügbar unter: http://www.boell.de/downloads/ecology/2010-03-08_ClimateFinace_Post-Copenhagen.pdf; letzter Zugriff: Nov. 6, 2011.
- Scialabba, Nadia; Müller-Lindenlauf, Maria (2010): *Organic agriculture and climate change*. FAO, Rom. Verfügbar unter: <http://www.fao.org/docs/eims/upload/275960/al185e.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Sharma, Anju (2010): *The reformed financial mechanism of the UNFCCC. Renegotiating the role of civil society in the governance of climate finance*. Oxford Institute for Energy Studies, EV 50, Oxford, April.
- Skogly, Sigrun (2007): Extraterritoriality – Universal human rights without universal obligations? University of Lancaster, UK. Manuskript verfügbar unter: http://eprints.lancs.ac.uk/26177/1/Microsoft_Word_-_Monash_-_Extraterritoriality_-_Final_draft.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- South Centre (2008): The administrative costs of climate change adaptation financing: The Global Environment Facility as an operating entity of the UNFCCC financial mechanism. Analytical Note. SC/GGDP/AN/ENV/4. Genf, Juli. Verfügbar unter: http://www.south-centre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=673%3Aggdp-env-an4-&Itemid=1&lang=en; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- Squassoni, Sharon (2009): *Nuclear energy: Rebirth or resuscitation?* Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Verfügbar unter: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22749>; letzter Zugriff: 26. September 2010.

- Stadelmann, Martin; Roberts, J. Timmons; Huq, Saleemul (2010) Baseline for trust: Defining «new and additional» climate funding. IIED Briefing. London/UK, Juni. Verfügbar unter: <http://www.iied.org/pubs/pdfs/17080IIED.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Stern, Nicholas (2006): *Stern Review on the economics of climate change*. Cambridge University Press: Cambridge, UK. Verfügbar unter: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress* («Stiglitz Commission»). Verfügbar unter: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Tan, Celine (2008): *No additionality, new conditionality: A critique of the World Bank's Climate Investment Funds*. Third World Network, Mai. Verfügbar unter: http://www.foe.org/pdf/CIF_TWNanalysis.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Tirpak, Dennis; Ballesteros, Athena; Stasio, Kirsten; McGray, Heather (2010): Guidelines for reporting information on climate finance. Working Paper, World Resources Institute, Washington, DC. Verfügbar unter: http://pdf.wri.org/working_papers/guidelines_for_reporting_information_on_climate_finance.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) und UN Environment Programme (UNEP) (2008): *Organic agriculture and food security in Africa*. New York and Geneva. Verfügbar unter: http://www.unctad.org/en/docs/ditcted200715_en.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Development Programme (UNDP) (2009): *Resource guide on gender and climate change*. New York. Verfügbar unter: <http://climate-l.org/news/undp-resource-guide-on-gender-and-climate-change-advocates-involving-women-in-climate-change-negotiations/>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change. FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705. United Nations. Verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>; letzter Zugriff: 28. Februar 2011.
- (2007): *Investment and financial flows to address climate change*. Bonn. Verfügbar unter: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/4053.php; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2008): Bali action plan. Decision 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1.* Bonn. Verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010a): Copenhagen Accord. Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, Bonn. Verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2010b): Cancun Agreements. Draft decision [-/CP.16] Outcome of the work of the Ad hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention. Verfügbar unter: http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf; letzter Zugriff: 31. Januar 2011.
- UN High Level Advisory Group on Climate Change Financing (AGF) (2010): Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on climate change financing. New York, 5. November. Verfügbar unter: http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Human Rights Council (UNHRC) (2008a): Resolution on human rights and climate change. Report of the Human Rights Council on its Seventh Session. Document A/HRC/7/78, Genf. Verfügbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/146/62/PDF/G0814662.pdf?OpenElement>; letzter Zugriff: 5. November 2010.

- (2008b): Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. UN Doc. A/HRC/9/9, August. Verfügbar unter: <http://unsr.jamesanaya.org/PDFs/Annual2008.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- (2009): Resolution on human rights and climate change. Report of the Human Rights Council on its Tenth Session. Document A/HRC/10/29. Genf. April. Verfügbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A-HRC-10-29.pdf>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- (2010): Resolution on human rights and safe access to drinking water and sanitation. Document A/HRC/15/L.14. Genf. September. Verfügbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/163/09/PDF/G1016309.pdf?OpenElement>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- UN Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS) (2010a): *Climate Justice for a changing planet. A primer for policy makers and NGOs*. New York. Verfügbar unter: http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_climatejustice.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- (2010b): Closing the gaps: Gender equality and development effectiveness. RoundUp No. 139/September. New York. Verfügbar unter: http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_Roundup_139_final-2.pdf; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2009): Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. Document A/HRC/10/61, Genf. Verfügbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- (2010): Position paper on climate change and the human rights to water and sanitation. Genf. Verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/lexpert/docs/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) (2008): Impact of climate change mitigation measures on indigenous peoples and on their territories and lands. Vorgelegt von Victoria Tauli-Corpuz und Aqqaq Lyngbe, UN E/C.19/2008/10, New York. Verfügbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/277/65/PDF/N0827765.pdf?OpenElement>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Population Fund (UNFPA)/WEDO (2009): *Climate change connections. A resource kit on climate, population and gender*. New York. Verfügbar unter: <http://www.unfpa.org/public/publications/pid/4028>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- UN Women Watch (2009): *Fact sheet, women, gender equality and climate change*. New York. Verfügbar unter: http://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf; letzter Zugriff: 5. November 2010.
- WEDO (2007): *Changing the climate: Why women's perspectives matter*. New York. Verfügbar unter: <http://www.awid.org/eng/content/download/44126/472048/file/Changing%20the%20Climate%20why%20women's%20perspectives%20matter%202008.pdf>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- Wheeler, David (2008): Tata ultra mega mistake: The IFC should not get burned by coal. Center for Global Development, Blog-Eintrag «Global Development: News from the Center.» 12. März. Washington, DC. Verfügbar unter: <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/03/tata-ultra-mega-mistake-the-ifc.php>; letzter Zugriff: 6. November 2010.
- World Bank (2010): *State and trend of the carbon market 2010*. Washington, DC. Verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2010_low_res.pdf; letzter Zugriff: July 18, 2010.
- (2009): *World development report 2010: Development and climate change*. Washington, DC. Verfügbar unter: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2010/0,,contentMDK:21969137~menuPK:5287816~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:5287741,00.html>; letzter Zugriff: 21. September 2010.

World Health Organization (WHO) (2009): *Protecting health from climate change: Global research priorities*. Genf. Verfügbar unter: <http://www.who.int/globalchange/publications/9789241598187/en/print.html>; letzter Zugriff: 6. November 2010.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AF	Adaptation Fund (Kyoto Protocol) – Anpassungsfonds (Kyoto-Protokoll)
AGF	United Nations High Level Advisory Group on Climate Change Financing – Hochrangige Beratergruppe der UNO zur Frage der Finanzierung des Klimawandels
AWG-LCA	Ad-hoc Working Group on Long-Term Cooperation Action (under the UNFCCC) – Ad-hoc-Arbeitsgruppe über langfristige gemeinsame Maßnahmen (unter der Klimarahmenkonvention)
BNE	Bruttonationaleinkommen
CBD	Convention on Biological Diversity – Übereinkommen über die biologische Vielfalt
CBFF	Congo Basin Forest Fund (African Development Bank) – Kongobecken-Waldfonds (Afrikanische Entwicklungsbank)
CDM	Clean Development Mechanism (Kyoto Protocol) – Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Kyoto-Protokoll)
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen
CIFs	Climate Investment Funds (World Bank) – Klimainvestitionsfonds (Weltbank)
COP	Conference of Parties – Vertragsstaatenkonferenz
CRF	Common reporting format (at the OECD-DAC) – Gemeinsames Berichtsformat (beim OECD-DAC)
CTF	Clean Technology Fund (World Bank) – Fonds für saubere Technologie (Weltbank)
EG	European Community – Europäische Gemeinschaft
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative – Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie
ETF-IW	Environmental Transformation Fund (International Window, UK) – Umwelttransformationsfonds (Internationales Fondsfenster, Großbritannien)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility (World Bank) – Wald-Kohlenstoff-Partnerschaft (Weltbank)

FIP	Forest Investment Program (World Bank) – Waldinvestitionsprogramm (Weltbank)
GCCA	Global Climate Change Alliance (European Commission) – Globale Allianz gegen den Klimawandel (Europäische Kommission)
GCF	Green Climate Fund – Grüner Klimafonds
GDR	Greenhouse Development Rights
GEEREF	Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (European Investment Bank) – Globaler Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien (Europäische Investitionsbank)
GEF	Global Environment Facility – Globale Umweltfazilität
GGCA	Global Gender and Climate Alliance
GHG	Greenhouse gas – Treibhausgas
GVO	Genetically modified organism – Genetisch veränderter Organismus
IKI	International Climate Initiative (Germany) – Internationale Klimaschutzinitiative (Deutschland)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights – Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ICHRP	International Council on Human Rights Policy – Internationaler Rat für Menschenrechtspolitik
IDA	International Development Association (World Bank Group) – Internationale Entwicklungsorganisation (Weltbankgruppe)
IEA	International Energy Agency – Internationale Energie-Agentur
IEG	Independent Evaluation Group
IFCI	International Forest Carbon Initiative (Australien)
IFI	Internationale Finanzinstitution
IFPRI	International Food and Policy Research Institute
IWF	International Monetary Fund – Internationaler Währungsfonds
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen
IUCN	International Union for Conservation of Nature – Internationale Union für die Erhaltung der Natur
LDC	Least developed country – Am wenigsten entwickeltes Land
LDCF	Least Developed Countries Fund – Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (GEF)
MDBs	Multilateral development banks – Multilaterale Entwicklungsbanken
MDGs	Millennium Development Goals – Millenniumsentwicklungsziele
MRV	Measurable, reportable, verifiable – Messbar, berichtspflichtig, verifizierbar
NAMA	Nationally appropriate mitigation action

NAPA	National adaptation program of action
NIE	National implementing entity (AF)
ODA	Official development assistance – Öffentliche Entwicklungshilfe
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development (Development Assistance Committee) – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ausschuss für Entwicklungshilfe)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights – Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
PPCR	Pilot Program on Climate Resilience (Weltbank)
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation – Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern
SCF	Strategic Climate Fund (World Bank) – Strategischer Klimafonds (Weltbank)
SCCF	Special Climate Change Fund (GEF) – Sonderfonds Klimaänderungen (GEF)
SIDS	Small island developing states – Kleine Inselentwicklungsländer
SPA	Strategic Priority on Adaptation – Strategic Priority on Adaptation (GEF)
SREP	Scaling-Up Renewable Energy Program in Low-Income Countries (Weltbank)
TC	Transitional Committee (for the Green Climate Fund) – Übergangskomitee (für den Grünen Klimafonds)
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification – Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development – Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker
UNDP	United Nations Development Programme – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme – Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change – Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention)
UNFPA	UN Population Fund – Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen

UNHRC	United Nations Human Rights Council – Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen
UN-NGLS	UN Non-Governmental Liaison Service – Verbindungsdienst zu den nichtstaatlichen Organisationen
UNPFII	UN Permanent Forum on Indigenous Issues – Ständiges Forum der Vereinten Nationen für indigene Fragen
UN-REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
WEDO	Women's Environment and Development Organization
WHO	World Health Organization – Weltgesundheitsorganisation

ANHANG

Webseiten multi- und bilateraler öffentlicher Klimafonds und -finanzierungsmechanismen

FONDS	WEBSEITE
Kyoto-Protokoll Anpassungs-fonds (AF)	http://www.adaptation-fund.org/
Amazonas-Fonds (Amazon Fund, Fundo Amazonia, FA)	http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en
Fonds für saubere Technologie (Clean Technology Fund, CTF)	http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/2
Kongobecken-Waldfonds (Congo Basin Forest Fund, CBFF)	http://www.cbf-fund.org/
Umwelttransformationsfonds (Environmental Transformation Fund, ETF) – Internationales Fondsfenster	http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/news/files/climate-etf.asp (archivierte Inhalte; keine aktuelle Web-site)
Wald-Kohlenstoff-Partnerschaft (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF)	http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/
Waldinvestitionsprogramm (Forest Investment Program, FIP)	http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5
GEF-Treuhandfonds – Schwerpunkt Klimawandel (GEF 4)	http://www.thegef.org/gef/node/1797
GEF-Treuhandfonds – Schwerpunkt Klimawandel (GEF 5)	http://www.thegef.org/gef/GEF5_ClimateChange_Strategy
Globale Allianz für Klimawandel (Global Climate Change Alliance, GCCA)	http://www.gcca.eu/pages/1_2-Home.html
Globaler Fonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energie (Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund, GEEREF)	http://geeref.com/
Hatoyama Initiative (HI)	Keine eigene Webseite
Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)	http://www.bmu-klimaschutzinitiative.de/en/home_i

FONDS	WEBSEITE
International Forest Carbon Initiative (IFCI)	http://www.climatechange.gov.au/government/initiatives/international-forest-carbon-initiative.aspx
Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries Fund, LDCF)	http://www.thegef.org/gef/LDCF
Fonds zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele – Fondsfenster zu Umwelt und Klima (MDG Achievement Fund – Environment and Climate Change thematic window)	http://www.mdgfund.org/content/environmentandclimatechange
Pilotprogramm zur Klimaresilienz (Pilot Program on Climate Resilience, PPCR)	http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/ppcr
Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries (SREP)	http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/srep
Sonderfonds Klimaänderungen (SCCF)	http://www.thegef.org/gef/SCCF
Strategischer Klimafonds (SCF)	http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/3
Strategic Priority on Adaptation (SPA)	http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.34.8%20Report%20on%20the%20Completion%20of%20the%20SPA.pdf (Programm beendet; Abschlussbericht online)
UN-REDD Program	http://www.un-redd.org/
Klimarahmenkonvention – GEF-Berichtsinitiative	In Vorbereitung (gemäß Aussagen von Beamten des Sekretariats der Klimarahmenkonvention)
Weltbank – UNDP Gemeinsames Webportal für Klimafinanzierung	http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/index.php



Die negativen Folgen des Klimawandels können heute nicht mehr ignoriert werden. Daher sind in den letzten Jahren neue Finanzierungswege für die Klimaanpassung und den Klimaschutz etabliert worden. Eine umfassende globale Klimafinanzarchitektur, die finanzielle Ressourcen gerecht, effektiv und effizient sammelt, zuweist und auszahlt, steht aber noch aus.

Liane Schalatek beschreibt in *Eine Frage der Prinzipien* den Status quo der öffentlichen Klimafinanzierung nach der UN-Konferenz in Cancun 2010. Sie schlägt vor,

bestehende Prinzipien und Instrumente des internationalen Umweltrechts und der Menschenrechte als Richtschnur für die Klimapolitik zu verwenden. Die entsprechende Politik soll ihr Fundament in den Gedanken von Fairness und Gerechtigkeit haben. Diese Publikation beschreibt die Regeln, Normen und Prinzipien, die die Mobilisierung, Verwaltung und Governance von solchen Mitteln zum Klimaschutz ermöglichen. Eine Reihe sogenannter Compliance-Checks nennt praktische Umsetzungsschritte.

Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

P 030 28 53 40 **F** 030 28 53 41 09

E info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-051-6