

## Die Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards bei der Asiatischen Entwicklungsbank

Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) ist zurzeit dabei, ihre Umwelt- und Sozialstandards, die drei so genannten Safeguard Policies zu Umwelt (2002), Indigener Bevölkerung (1998) und Unfreiwilliger Umsiedlung (1995) zu aktualisieren.

Diese Sicherheitsrichtlinien dienen dazu, „negative Auswirkungen auf die Umwelt, soziale Kosten für Dritte oder die Marginalisierung von verletzlichen Gruppen zu vermeiden, zu minimieren oder zu lindern, welche aus den Entwicklungsprojekten resultieren. Die Umwelt- und Sozialstandards beschreiben „do no harm“ („schade nicht“)-Anforderungen, die für alle ADB-Projekte gelten“. Die *Safeguards* stellen für Projektbetroffene eine Möglichkeit dar, die ADB für die Auswirkungen der von ihr finanzierten Projekte auf die Umwelt und die Menschen zur Verantwortung zu ziehen. Werden die Standards nicht befolgt, besteht für die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, Beschwerde einzulegen.

Das Ziel der gegenwärtigen Aktualisierung der Umwelt- und Sozialstandards ist es laut Bank, die „Effektivität der Umwelt- und Sozialstandards, sowie deren Relevanz angesichts veränderter Kundenbedürfnisse und neuer Modalitäten und Instrumente der Kreditvergabe, zu erhöhen.“ Hintergrund ist die Ansicht vieler Nehmerländer in der Region, die Auflagen für die Kreditaufnahme bei der ADB seien zu kompliziert, aufwändig und bürdevoll sowie die Möglichkeiten, auch auf den freien Kapitalmärkten Kredite zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte zu erhalten. Damit stehen die Bedeutung und das Selbstverständnis der ADB als Entwicklungsbank zur Diskussion.

Seit der ersten Ankündigung im Sommer 2005 bis zur Veröffentlichung eines Diskussionsentwurfes im Oktober 2007 haben sich zivilgesellschaftliche Organisationen, NGOs und Organisationen projektbetroffener Gemeinden für eine Stärkung der bestehenden Richtlinien eingesetzt und darauf hingewiesen, dass diese Standards keinesfalls aufgeweicht werden dürfen. Jahrzehntelange Erfahrungen in der Entwicklungspolitik zeigen, dass der Erfolg von Projekten nicht zuletzt von der Einhaltung dieser Standards abhängt, denn die Kosten für entstandenen Schaden durch die Projekte sind häufig weitaus höher als die Kosten für den Schutz der Umwelt und der betroffenen Bevölkerung. Oft genug tragen diese Kosten die Armen der Region, deren Leben sich eigentlich durch die Projekte verbessern soll.

Die ADB hat mehrfach versichert, eine Stärkung ihrer Umwelt- und Sozialstandards vornehmen zu wollen. Der nun vorliegende Entwurf stellt jedoch eine massive Aufweichung dieser Standards dar. Er orientiert sich weder an den bestehenden Umwelt- und Sozialstandards der ADB, noch an internationaler „best practice“ und bestehender Rechtsprechung und bleibt weit hinter der Praxis anderer internationaler Finanzinstitutionen zurück.

Eine Reihe von NGOs hat ausführliche Analysen und Stellungnahmen zum vorliegenden Entwurf verfasst (ausführlich dazu <http://www.bicusa.org/en/Article.2851.aspx> )

Wir haben einige Kritikpunkte zusammen gefasst, an denen die befürchtete Aufweichung und Verringerung der Standards deutlich wird.



### → Keine Verbindlichkeiten

An die Stelle der vorher festgeschriebenen, verbindlichen (obligatorischen) und einklagbaren Anforderungen für die Umsetzung der Umwelt- und Sozialstandards tritt nun ein genereller Forderungskatalog ohne klare Aussagen darüber, welche Maßnahmen genau notwendig sind und wie diese Erfordernisse operationalisiert werden. Gerade solche Unklarheiten haben in der Vergangenheit immer wieder zur Nichteinhaltung der bestehenden Standards geführt. Statt also genaue Maßgaben zur Umsetzung aufzustellen, werden so vage Formulierungen wie „das Erreichen der Safeguard-Policy-Ziele“ oder der „Erfolg der ADB Policy Prinzipien“ anstelle von „Einhaltung der Richtlinien“ („compliance“) gebraucht.

Obwohl Anforderungen und Ziele ausführlich beschrieben werden, sind sie nicht länger *verbindlich* und können flexibel interpretiert werden. Dies stellt laut Analyse von Environmental Defense eine vollständige Umkehr der Kernstandards der ADB dar.

In diesem Zusammenhang steht auch das Vorhaben einer erweiterten Nutzung eines „Rahmenansatzes“ (*Framework-Approach*) sowie neuer Ausleihmodalitäten wie Multi-Tranche Finance Facilities (MFF) bei Projekten. Diese Maßnahmen erlauben es der Bank, sich zur Finanzierung eines ganzen Sektors oder multipler Tranchen (mehrerer Ausschüttungen) eines großen Projektes zu verpflichten – noch bevor überhaupt Pläne zu Umwelt, Umsiedlung und Indigener Bevölkerung entwickelt wurden. Damit können bestimmte Erfordernisse wie Konsultationen und ausführliche Prüfung sozialer Auswirkungen und Umweltbelastungen umgangen werden.

### → Keine Einverständniserklärung der Betroffenen – Bruch der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker

Waren Schutz und Anerkennung des Rechtes auf „Free Prior and Informed Consent“ (FPIC Freie, Vorherige und Informierte Zustimmung) bei Aktivitäten mit Auswirkungen auf die indigene Bevölkerung noch Bestandteil der Richtlinie zur Indigenen Bevölkerung von 1998, ist dieses Prinzip nun dem Begriff der „freien, vorherigen und informierten *Konsultationen*“ gewichen.

FPIC bedeutet die Anerkennung des Rechts der betroffenen Bevölkerung zur Zustimmung oder Verweigerung von Projekten, die ihr Leben, ihre Lebensgrundlage, ihr Land und Territorium beeinflussen werden. Eine solche Entscheidung muss frei von Zwang und auf der Grundlage traditioneller Entscheidungsprozesse und ausreichender Information hinsichtlich positiver wie negativer Auswirkungen gefällt werden.

Das Prinzip des FPIC ist einer der Eckpfeiler der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker, die im September 2007 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet und von allen asiatischen Mitgliedern der ADB unterzeichnet wurde. FPIC und die UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker finden zwar Erwähnung im Entwurf, sollen jedoch lediglich in weiteren „externen und internen Konsultationen diskutiert werden“.

Das Austauschen der Wörter *consent* (Zustimmung) durch *consultation* (Konsultation) im vorliegenden Entwurf der ADB macht das Konzept des FPIC bedeutungslos, da die Bank und die ausführenden Agenturen ungehindert mit einem Projekt fortfahren können, solange Konsultationen abgehalten wurden.



→ **Diskriminierung Betroffener ohne legal anerkannte Landrechtstitel**

Unfreiwillige Umsiedlung birgt besondere Gefahren hinsichtlich von Verarmung der Betroffenen und Menschenrechtsverletzungen und sollte daher möglichst vermieden werden. Die ADB nennt in ihrem Entwurf das Vermeiden von Umsiedlung und die Verbesserung der Lebensbedingungen ihre Kernziele. Dennoch wird die Reichweite ihrer Standards zur Umsiedlung stark eingeschränkt.

Zwar erkennt die ADB bestimmte Ansprüche für Betroffene ohne legal anerkannte Landrechtstitel an. So soll beispielsweise angemessene Unterkunft zur Verfügung gestellt werden mit der Sicherheit von Pachtland, oder der Verlust von Vermögen mit Ausnahme von Land voll kompensiert werden. Aber es wird kein Umsiedlungsland zur Verfügung gestellt.

In einer Region, wo es eher die Regel als die Ausnahme ist, dass die Armen keine Landtitel besitzen, ist das Vorhandensein und Ersetzen von Umsiedlungsland mit sicheren Pacht- und Besitzverhältnissen entscheidend, um eine weitere Verarmung zu verhindern.

Wenn die ADB mit ihrem Mandat zur Armutsbekämpfung erklärt, dass die verletzlichsten Gruppen, einschließlich der Landlosen und derjenigen ohne legale Landtitel ihren Lebensstandard verbessern müssen, sind sichere Pachtverhältnisse für Land – insbesondere für diejenigen verletzlichsten Gruppen mit landwirtschaftlicher Existenzgrundlage – eine notwendige Bedingung, um Verarmung zu vermeiden, die Lebensgrundlage zu verbessern und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

→ **Keine Referenz zu den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation** Obwohl die ADB in ihrer Strategie zur Sozialen Sicherung von 2001 die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) als integralen Bestandteil ihrer „Entwicklungsmission“ betrachtet und bei Projektdesign und -umsetzung nach eigenen Angaben von den IAO-Kernarbeitsnormen geleitet ist, finden sie im vorliegenden Entwurf der Umwelt- und Sozialstandards keine Erwähnung. Da bei ADB-Projekten natürlich Arbeitskraft eingesetzt und Beschäftigung geschaffen wird, muss die ADB auch hinsichtlich der Umwelt- und Sozialstandards Maßnahmen zur Verminderung negativer Effekte ihrer Aktivitäten umsetzen.

Die ADB, die mit einem Mandat zur Armutsbekämpfung ausgestattet ist, sollte keinesfalls ihre Umwelt- und Sozialstandards aufweichen, wie es der vorliegende Entwurf befürchten lässt.

Deutschland als größter europäischer Geber in der ADB unterstützt in seiner Entwicklungspolitik zahlreiche Standards zum Schutz der Umwelt und sozialer Rechte. Im jüngst verabschiedeten Menschenrechtsaktionsplan erklärt die Bundesregierung, sich in den internationalen Finanzinstitutionen für die Anerkennung menschenrechtlicher Prinzipien stärker einzusetzen. Die Einhaltung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Menschenrechte, die durch die aktuelle Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards der ADB in Gefahr sind, gehört eindeutig dazu.

