



Neue Umwelt- und Sozialstandards bei Weltbank und AIIB

Konsequenzen der Neuregelungen für die
Durchsetzung von Menschenrechten

Position

Die neu ausgearbeiteten Standards der internationalen Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB) und der Weltbank entsprechen in weiten Teilen nicht den menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich die Bundesregierung auferlegt hat. Künftig wird eine eigene menschenrechtliche Prüfung von Vorhaben notwendig werden, ebenso wie ein engmaschiges Monitoring ihrer Umsetzung, wenn Deutschland seine selbstgesteckten Ziele erreichen will.

Die neuen Standards erschweren in wichtigen Punkten die Durchsetzung von Menschenrechten. Das zeigt sich im Vergleich der alten Weltbank-Standards mit den neuen Standards, die Weltbank und AIIB 2016 verabschiedet haben.¹ Beispielhaft sei dies an drei wesentlichen Punkten erläutert: den Kriterien für die Nutzung von Ländersystemen, dem Zeitpunkt der Risikoprüfung von Vorhaben und der Effektivität von Beschwerdeverfahren. Besonders die beiden letztgenannten Punkte beschneiden die Interventionsmöglichkeiten von Betroffenen erheblich.

Beide Banken erlauben den kreditnehmenden Ländern, ihre eigenen Umwelt- und Sozialmanagementsysteme zu nutzen. Dies ist entwicklungspolitisch wünschenswert und wurde auch bisher so gehandhabt: Systeme müssen genutzt werden, damit sie verbessert werden können. Es fehlen in den neuen Standards jedoch verbindliche Kriterien, die eine Vergleichbarkeit von Bank- und

Länderstandards in jedem Fall gewährleisten. Sind Länder an hohen Umwelt- und Sozialstandards interessiert, werden sich Mängel im Dialog und mit Unterstützung beheben lassen. Haben Länder jedoch kein Interesse an der Verbesserung eines mangelhaften Systems, kann dies zu einer Absenkung von Standards führen.

Um diese Umwelt- und Sozialstandards geht es:

- die alten Standards der Weltbank, bis 2017 in Kraft
- die Standards der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB), verabschiedet Februar 2016
- die neuen Weltbank-Standards, verabschiedet Juli 2016, in Kraft ab 2018

Zum Zweiten wird es nach den neuen Standards von Weltbank und AIIB möglich sein, Vorhaben auf ihre Risiken erst dann zu prüfen, wenn ihre Durchführung beschlossen wurde und sie bereits umgesetzt werden. Ein rechtzeitiges Gegensteuern von Betroffenen bei negativen Auswirkungen wird so erschwert.

Drittens: Während das Beschwerdeverfahren der AIIB noch nicht einmal ausgestaltet ist, enthalten die neuen Weltbankstandards nun so viele Ermessensspielräume, dass es Betroffene schwer haben werden, eine Verletzung der Standards vor der Beschwerdestelle der Weltbank, dem Inspection Panel, nachzuweisen.

Weltbank und AIIB zementieren Parallelstandards

Menschenrechtlich ambivalent sind auch die übrigen Neuerungen zu bewerten. Ein Fortschritt ist der neue Standard zu Arbeitnehmerrechten bei der Weltbank. Allerdings höhlt er die für Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verbindliche Vereinigungsfreiheit aus, indem er sie dem jeweiligen nationalen Recht unterstellt. In vielen Ländern wird die Vereinigungsfreiheit jedoch gravierend eingeschränkt. Auch verbieten beide neuen Standards ausdrücklich Diskriminierung von Personen bei der Durchführung von Vorhaben, versäumen aber, die Bandbreite menschenrechtlicher Diskriminierungskategorien aufzuführen. Beide Banken verpassen so die Chance, das zentrale Motiv der Agenda 2030 „Leave no one behind“ für die Entwicklungsbanken zu konkretisieren.

Insgesamt fehlt ein ausdrücklicher Bezug auf die UN-Menschenrechtsverträge und die ILO-Kernarbeitsnormen, das Pariser Klimaabkommen COP21 und die Agenda 2030, die Verpflichtungen für Staaten beinhalten. Diese werden inhaltlich nur in Teilen abgebildet. Statt ihre Standards auf diese Verpflichtungen ihrer Kreditnehmer abzustimmen, schaffen nun Weltbank und AIIB Parallelstandards, die bestehende internationale vertragliche Verpflichtungen und politische Vereinbarungen unterminieren können.

Es gibt keine „schnelle Entwicklung“

Hinter den neuen Standards steht auch ein anderes Verständnis von Entwicklung: Der Präsident der AIIB machte deutlich, dass seinem Verständnis nach der beste Garant für Entwicklung eine „schnelle Infrastruktur“ ohne langwierige Prüfungen sei, verbunden mit der Bereitschaft zu Umsiedlung als „Dienst am Gemeinwohl“. Partizipation der Bevölkerung und sorgfältige Risikoprüfungen kosten Geld und Zeit und gelten nach dieser Auffassung eher als Entwicklungs- und Wettbewerbshindernis.

Dies widerspricht diametral der wenige Monate zuvor verabschiedeten Agenda 2030, in der sich die Staatengemeinschaft zu einer menschenrechtsbasierten nationalen Entwicklungsplanung mit breiter, inklusiver Beteiligung verpflichtet hat. Die Agenda 2030 beruht auf bitter gelernten Lektionen der Entwicklungspolitik: Infrastruktur schafft

nicht von allein „Entwicklung“, Wirtschaftswachstum erreicht nicht automatisch alle Schichten, wenn die Zielgruppen von Entwicklung recht- und perspektivlos sind und an Entscheidungen nicht teilhaben können. Viele Regierungen schränken derzeit ohnehin den Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft ein. Es ist beunruhigend, dass multilaterale Entwicklungsbanken in ihren Standards diesen Trend nun ebenfalls abbilden.

Auf die Umsetzung kommt es an

Zentrale Stichwörter der neuen Standards sind „Flexibilität“ und „adaptive management“. Zusammengefasst heißt dies: Statt Vorhaben vor der Umsetzung umfassend auf alle Eventualitäten zu prüfen, sollen Risiken während der Umsetzung flexibel geprüft werden, sobald sie sich manifestiert haben und als relevant eingestuft werden. Dies kann dazu beitragen, Kosten zu sparen und Risiken gezielt anzugehen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass genügend Ressourcen für das Monitoring von Vorhaben zur Verfügung stehen – und dieses Monitoring unabhängig von den kreditnehmenden Ländern ist.

Umwelt- und Sozialstandards sind demnach nur eine der Voraussetzungen für einen wirksamen Schutz von sozialen und ökologischen Belangen. Angesichts des breiten Ermessensspielraumes der neuen Bankenstandards kommt es auf das effektive Monitoring der kreditnehmenden Länder durch Weltbank und AIIB an, wenn kreditnehmende Länder ihre eigenen Systeme nutzen. Unklar bleibt, wie die Entwicklungsbanken dies tun wollen. Die Weltbank musste erst im letzten Jahr gravierende Versäumnisse in Bezug auf Umsiedlungsfragen einräumen: Sie hatte keinen Überblick darüber, wie viele Menschen durch von ihr finanzierte Vorhaben von Umsiedlung betroffen waren. Wie sie die Einhaltung der neuen, viel unbestimmteren Standards effektiv überprüfen will, ist noch unklar; Umsetzungsrichtlinien müssen erst noch erarbeitet werden und jüngste Organisationsreformen müssen sich erst noch in der Praxis beweisen.

Gemeinsam auf dem Weg nach unten?

Entwicklungsbanken kooperieren bei Entwicklungsvorhaben, stehen zeitweise aber auch in Konkurrenz zueinander, denn Banken brauchen Klienten. Mit der Aufweichung der alten Standards scheint sich die Weltbank in den Wettbewerb um

Klienten mit der AIIB begeben zu wollen. Abzuwarten bleibt, ob sie so den Kampf um Finanzmittel gewinnen kann. Gleichzeitig droht sie, ihre Vorreiterrolle bei der Entwicklung von starken Umwelt- und Sozialstandards zu verlieren.

Empfehlungen

Die neuen Standards von Weltbank und AIIB haben das Potenzial, Risiken effektiv einzudämmen, bergen aber gleichzeitig die Gefahr, dass Umwelt- und Sozialstandards abgeschwächt und wichtige Beschwerdewege für Betroffene abgeschnitten werden. Aufgrund der menschenrechtlichen Risiken und des noch ungewissen Umsetzungsniveaus der neuen Standards muss Deutschland sein Handeln in multilateralen Banken eng an seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen ausrichten.

1 Da die neuen Standards der Weltbank und der AIIB hinter eigene menschenrechtliche Verpflichtungen zurückfallen, muss Deutschland eigene menschenrechtliche Vorabrisikoprüfungen vornehmen, Hochrisikovorhaben identifizieren und in den Entscheidungsgremien der Banken eine enge Berichterstattung der Banken einfordern. Das erfordert unter Umständen auch ein engagiertes und verändertes Auftreten: Nach Auskunft des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf eine Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat sich Deutschland im Aufsichtsgremium der Weltbank in den Jahren 2015 bis April 2016 bei nur vier Vorhaben der Stimme enthalten.² Dies steht 463 Finanzierungsentscheidungen der Weltbank im Jahr 2015 gegenüber. Bei welchen Vorhaben Deutschland eine menschenrechtliche Überprüfung eingefordert hat, wurde vom BMZ nicht beantwortet.

- 2 Zusätzlich ist mehr Transparenz beim Entscheidungsverhalten Deutschlands notwendig: Anders als die USA, die ihr Agieren in multilateralen Finanzinstitutionen regelmäßig dokumentieren,³ tut Deutschland nichts dergleichen. Der Bundestag sollte seinerseits die deutschen Exekutivdirektionen zu öffentlichen Anhörungen in den Bundestag einladen. Zusätzlich sollte er von der Bundesregierung regelmäßige, öffentlich zugängliche Berichterstattung hinsichtlich vorgenommener menschenrechtlicher Prüfungen, Entscheidungsverhalten und Positionierung einfordern.
- 3 Bei parlamentarischen Reisen sollten Mitglieder des deutschen Bundestags nicht nur Projekte der bilateralen Zusammenarbeit besuchen, sondern auch solche der AIIB und anderer Entwicklungs- und Investitionsbanken und darüber berichten.

-
- 1 Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vergleicht die überarbeiteten Weltbank-Standards mit den neuen AIIB-Standards, www.bundestag.de/blob/436482/216490962b566f7bdf5eef0b046389e5/wd-2-091-16-pdf-data.pdf (abgerufen am 14. 09. 2016).
 - 2 Angaben aus Antwort des BMZ vom 3. Mai 2016 auf Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 4. April 2016.
 - 3 Webseite des Finanzministeriums der USA, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/development-banks/Pages/index.aspx> (abgerufen am 14. 09. 2016).

Impressum

Position Nr. 4 | Oktober 2016 | ISSN 25093037 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016

AUTORIN: Andrea Kämpf, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.