

Quo Vadis, Weltbank? Zur Reform der sozialen und ökologischen Standards

Christian Scheper

Zum ersten Mal widmet sich die Weltbank einer umfassenden Reform ihrer Umwelt- und Sozialstandards. Sie kann damit wichtige Weichen für die Zukunft der Finanzierung und Ausgestaltung von Entwicklungsprojekten sowie der Transparenz und Rechenschaftspflicht internationaler Finanzinstitutionen stellen. Ihre sogenannten *Safeguard Policies* setzen die entscheidenden Standards für die sozial-ökologische Ausgestaltung von weltweiten Entwicklungsprojekten der Bank und die Sorgfaltspflichten beteiligter Institutionen. Sie sind jedoch veraltet und unzureichend. Anderthalb Jahre nach Beginn des zweijährigen Revisionsprozesses ist aber weiterhin unklar, ob die Reform die notwendigen Impulse setzen wird.

Die *Safeguard Policies* der Weltbank

Als größte multilaterale Entwicklungsbank hat die Weltbank den Auftrag der weltweiten Armutsbekämpfung – ihr eigener Slogan lautet entsprechend „Working for a World Free of Poverty“. Sie versucht dieses Ziel vor allem durch Geschäfte des *Investment Lending* zu erreichen, also der Finanzierung von längerfristigen Projekten und Programmen. Diese machen mit 75 bis 80 Prozent den größten Teil der Geschäfte der Weltbank aus, gefolgt von der Finanzierung kurzfristiger Entwicklungsprojekte (ca. 20 Prozent) sowie dem neueren Instrument des *Program-for-Results* (ca. 5 Prozent), das Kreditauszahlungen stärker an konkrete Ergebnisse knüpft. Das *Investment Lending* der Weltbank stellt damit eines der einflussreichsten Instrumente der multilateralen Entwicklungspolitik dar. Hinsichtlich der

tatsächlichen sozialen und ökologischen Auswirkungen der von ihr finanzierten Projekte und Programme steht die Weltbank jedoch immer wieder in der öffentlichen Kritik. So werden teils desaströse soziale wie ökologische Folgen mit Projekten in Verbindung gebracht, die mit Finanzierungen der Weltbank ermöglicht wurden. Diese umfassen etwa große Infrastrukturvorhaben, umstrittene Erdöl- und andere Rohstoffprojekte sowie Dammbauten. Derartige Vorhaben sind immer wieder mit lokalen und transnationalen zivilgesellschaftlichen Protesten und dem Vorwurf konfrontiert, dass sie sozial, ökologisch und menschenrechtlich nicht vertretbar seien.

Die wesentliche Grundlage für die sozialen und ökologischen Standards des *Investment Lending* bilden die sogenannten *Safeguard Policies* (kurz: *Safeguards*), die in den 1980er und teilweise frühen 1990er Jahren entwickelt wurden. Sie definieren grundlegende Standards, die bei der Durchführung der Projekte seitens der Bank und des öffentlichen Kreditnehmers erfüllt werden müssen. Darüber hinaus bieten sie auch Orientierung und Grundlage für weitere Akteure und Richtlinien im Kontext globaler, regionaler und nationaler Projekt- und Programmfinaanzierungen. In Deutschland sind sie z. B. Grundlage für viele der sogenannten Hermes-Bürgschaften, durch die privatwirtschaftliche Exporte und Projekte im Ausland gegen politische Risiken abgesichert werden können und die somit häufig einen wesentlichen Einfluss auf diese Geschäfte haben. Die Bedeutung der *Safeguards* reicht damit weit über die Entwicklungsprojekte der Weltbank hinaus in unterschiedliche Governance-Ebenen hinein.

Die *Safeguards* umfassen bisher im Wesentlichen acht Felder: Umweltprüfverfahren, Schutz der biologischen Vielfalt, Management von Pestiziden, Forstwirtschaft, Staudammsicherheit, die Achtung physischer kultureller Güter (Denkmäler, heilige Stätten etc.), Zwangsumsiedlungen und Indigene Bevölkerungen.

Überfällige Reformen

Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass die bestehenden *Safeguards* unzureichend und inzwischen stark veraltet sind. Dies lässt sich erstens an einer im Jahre 2010 durchgeführten Evaluation der *Independent Evaluation Group* (IEG) festmachen. Die IEG ist zwar Teil der Weltbank-Gruppe, agiert aber relativ eigenständig. Die Evaluation zeigt starke Defizite der *Safeguards* auf, die neben prozeduralen Aspekten vor allem die schwache Abdeckung sozialer Aspekte betreffen. Gerade einmal zwei der acht Kern-*Policies* beziehen sich auf soziale Auswirkungen. Vor allem Arbeitsbedingungen und Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit fehlen bisher weitgehend. Eine weitere Schwäche der bisherigen Praxis der *Safeguards* liegt in den Abläufen und Anreizen zur Umsetzung der Standards. Zum einen gibt es eine zu starke Konzentration auf die Planungsphase von Projekten zulasten der Implementierungsphase und des Monitoring. Hinzu kommt ein starkes Gewicht auf Vorgaben der Bank selbst, die wenig Flexibilität für unterschiedliche Rahmenbedingungen bieten und eine zu geringe Verantwortung der Kreditnehmer beinhalten (sogenannter „compliance-Fokus“ anstelle eines „ownership-Fokus“). Hierzu zählt auch, dass die Beteiligung betroffener Gemeinden in der Planungsphase bisher eine zu geringe Rolle spielt. Zum anderen werden bislang der konsequenten Durchführung von sozialen und ökologischen Prüfungen und möglichen Konsequenzen zu wenig Aufmerksamkeit und zu geringe Ressourcen innerhalb der Bank selber zugewiesen. Eine vielgeäußerte Kritik lautet, dass vielmehr eine weitgehende „Bewilligungs-Mentalität“ bei Projekten existiere. Es fehlt an einer wirksamen Anreizstruktur für die konsequente Anwendung der *Safeguards*.

Zweitens lassen sich Defizite an der vielfältigen zivilgesellschaftlichen Kritik an Weltbank-Projekten ablesen. So kritisiert etwa die deutsche Organisation Urgewald, dass die Weltbank sich bisher vor allem um Kreditrisiken, jedoch kaum um die sozialen und ökologischen Risiken gekümmert habe. Ein dramatisches Beispiel stelle die Erdöl-Pipeline Tschad/Kamerun dar, die seit den frühen 1990er Jahren mit Unterstützung der Weltbank geplant und gebaut wurde und katastrophale Auswirkungen auf die Umwelt und die lokale Bevölkerung habe. Zivilgesellschaftliche Organisationen prangern zudem die mangelnden demokratischen Kontrollmöglichkeiten der Bank an.

Drittens gab es seit den 1990er Jahren, auch bei anderen Entwicklungsbanken, viele Weiterentwicklungen hinsichtlich ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Standardsetzungen bei internationalen Projekt- und Programmfinanzierungen, sodass die Weltbank-Standards heute schlichtweg nicht mehr zeitgemäß sind. So hat vor allem die *International Finance Corporation* (IFC), der Arm der Weltbankgruppe für die Finanzierung von privatwirtschaftlichen Projekten, ihr Rahmenwerk für soziale und ökologische Standards in einem 18-monatigen *Stakeholder*-Konsultationsprozess mit Wirkung zum 1. Januar 2012 überarbeitet. Auch regionale Entwicklungsbanken haben ähnliche Reformen vorgenommen und dabei ihre Standards zum Teil zu umfassenderen und kohärenteren Regelwerken weiterentwickelt.

Ein weiterer Grund für einen wachsenden Reformdruck ist die in den letzten Jahren stark gewachsene normative Debatte über Erwartungen an die soziale und ökologische Ausgestaltung von Wirtschaftsprojekten. Hervorzuheben ist vor allem die zunehmende Anerkennung und Einforderung von menschenrechtlichen Standards. Seit der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Juni 2011 einstimmig die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet hat, steht auch die Weltbank vor der Herausforderung, die durch die Leitprinzipien eingeforderte menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in ihr normatives Rahmenwerk aufzunehmen und durch geeignete Instrumente umzusetzen.

Vor dem Hintergrund dieses vielschichtigen Reformdrucks hat die Weltbank als Teil längerfristiger Bemühungen um eine Modernisierung der gesamten Institution im Herbst 2012 einen zweijährigen Revisionsprozess der *Safeguards* eingeläutet. Erklärtes Ziel ist es, die *Safeguards* zu stärken, um die entwicklungspolitische Effektivität von Weltbank-Projekten und -Programmen zu erhöhen. Dazu soll voraussichtlich ein integriertes Rahmenwerk geschaffen werden mit besser abgestimmten, kohärenten Prinzipien, *Policies* und Verfahren, klarer formulierten Zielen und eindeutiger Rollenverteilung zwischen Bank und Kreditnehmer. Im ersten Jahr der Reform wurden bisher Konsultationen mit ausgewählten Interessensgruppen in etwa 30 Ländern durchgeführt. Zusätzlich gibt es Online-Foren, in denen Reformvorschläge durch interessierte Parteien geäußert werden können. In der derzeit laufenden zweiten Phase soll bis Anfang 2014 ein erster Entwurf eines integrierten Rahmenwerks erarbeitet werden.

Was muss die Reform leisten?

Für die aktuelle Revision gibt es klare Forderungen für eine tatsächliche Stärkung der sozialen und ökologischen Standards. Diese gehen zu einem großen Teil bereits aus der umfassenden Evaluation der IEG hervor. Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche

Gruppen vielfach Vorschläge für die aktuelle Revision formuliert. Mit Blick auf das normative Rahmenwerk der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte lassen sich weitere zentrale Forderungen ableiten.

Um den größten Defiziten zu begegnen, bedürfen die *Safeguards* in vier Bereichen grundlegender Überarbeitung: die formale Ausgestaltung der Sozial- und Umweltstandards (1.); die inhaltliche Abdeckung und Reichweite sozialer Aspekte (2.); die Verfahren der Implementierung, des Monitoring sowie des Informations- und Beschwerdemanagements (3.); die interne Anreizstruktur zur Durchsetzung der Standards (4.).

1.) Integriertes Rahmenwerk mit klaren Zielen und Verfahren

Die *Safeguards* müssen in Form eines umfassenden Rahmenwerks ausgestaltet werden, das die bisherigen Standards konsolidiert und thematisch ergänzt. Es sollte entsprechend der jüngeren Reformen der IFC ein hierarchisch aufgebautes, kohärentes System aus drei Stufen bilden, das Klarheit in der Zielsetzung, der Verteilung der Verantwortung zwischen Bank und Kreditnehmer und Orientierung in der Anwendung bietet. Auf der ersten Stufe müssen übergeordnete Prinzipien das Dach bilden. Diese sollten sich nicht allgemein am Ziel der „Entwicklungseffektivität“ orientieren, sondern vor allem die internationalen Leitbilder der Menschenrechte sowie der ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung voranstellen. Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 müssen auch der Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Grundlagen des Rahmenwerks bilden. Darüber hinaus müssen grundlegende Rechte bei der Arbeit im Sinne der Dreigliedrigen Grundsatz-erklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der IAO in den allgemeinen Prinzipien aufgenommen werden. Auf der zweiten Stufe sollte das Rahmenwerk themenspezifische *Policies* vorgeben. Hier muss die Bank eine umfassende Erweiterung vor allem um soziale Kernaspekte im Vergleich zu den jetzigen *Safeguards* vornehmen (s. u., Punkt 2.). Auf der dritten Stufe muss die Revision weitergehende operative Verfahrensanweisungen für die Implementierungsphase geben.

2.) Umfassendes, themenspezifisches *Policy*-Programm

Die Ebene der konkreten Maßnahmen muss in einem zentralen Dokument alle zu leistenden Schritte abdecken, von der Risiko- und Auswirkungsanalyse, über die Projekt- oder Programmkategorisierung, der Zuweisung von Verantwortlichkeiten, Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen, bis zu externen Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten. Inhaltlich müssen dabei auf dieser *Policy*-Ebene vor allem auch alle international anerkannten Menschenrechte und

die Arbeitsnormen der IAO entsprechend der oben genannten Prinzipien themenspezifisch präzisiert werden, um so die Weltbank-Standards mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vereinbar zu machen.

3.) Transparenz, externes Monitoring und Beschwerdemechanismen

Eine Reform muss sicherstellen, dass die Einbindung von betroffenen Gemeinden und die Formulierung von Zielen und Verantwortlichkeiten zwischen Kreditnehmer und -geber bei Projekten in der Planungsphase eine zentrale Stellung einnimmt. Des Weiteren müsste die Implementierungsphase viel stärker auf die tatsächliche Durchsetzung der *Safeguards* ausgerichtet werden, vor allem indem die Bank dialogische Informations- und Monitoringsysteme etabliert. Dialogisch heißt, dass nicht nur die einseitige Information der Gemeinden erfolgt, sondern auch Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten eine zentrale Rolle für den Projekt- oder Programmverlauf spielen. Solche Beschwerdemöglichkeiten und Mechanismen zur Wiedergutmachung bei negativen Folgen für Betroffene lassen sich direkt aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ableiten.

4.) Anreizsysteme für eine effektive Umsetzung

Eine Revision muss letztlich auch eine neue institutionelle Struktur in der Bank schaffen, die der konsequenten Umsetzung und Erfolgsmessung der sozialen und ökologischen Auswirkungen von Projekten den höchsten Stellenwert einräumt. Für alle Projekte muss hierfür eine zentrale Stelle verantwortlich sein, die mit entsprechendem Personal und Budget ausgestattet ist. So muss die Bank vermeiden, dass Projektverantwortliche im Korsett von Zeit- und Budgetknappheit sowie fehlenden Anreizen die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards vernachlässigen.

Ausblick

Während die Weltbank den Reformprozess selbst als sehr transparent und offen darstellt, zeigen sich in der Praxis klare Grenzen, derart globale Prozesse tatsächlich partizipativ zu gestalten. Nationale Regierungen und ausgewählte *Stakeholder* können zwar Eingaben für die Reform machen, aber selbst für gut organisierte zivilgesellschaftliche Gruppen ist eine Beteiligung in den ausgewählten Konsultationsgruppen in den meisten Fällen nicht möglich. Kritische Stimmen bemängeln, dass die Weltbank bisher schlichtweg resistent gegenüber Kritik und Reformvorschlägen gewesen sei, selbst wenn diese aus ihren eigenen Reihen kamen.

Absehbar ist bislang, dass der Bereich der formalen Kohärenz und Anwendbarkeit in Form eines integrierten Rahmenwerks umgesetzt wird. Dies ist ein

Schritt nach vorne und eine Anpassung an bereits durchgeführte Reformen bei der IFC und regionalen Entwicklungsbanken. In prozeduraler Hinsicht wird die Revision voraussichtlich auch gewisse Veränderungen zugunsten eines stärkeren Gewichts in der Implementierungsphase bringen. Fraglich ist jedoch, ob sie das Gewicht hauptsächlich auf den Aspekt der *ownership* seitens des Kreditnehmers legt – und damit lediglich die Flexibilisierung in der Handhabung der Standards und die Verschiebung der Verantwortung auf den Kreditnehmer fördert – oder ob sie konsequent auch das externe Monitoring und die Einbeziehung betroffener Gemeinden stärkt. Hierzu müssten im Sinne der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auch die Ausweitung von Möglichkeiten der Beschwerde und Mechanismen der Wiedergutmachung gehören.

Die formulierten Ziele und die inhaltlich eher zurückhaltenden Äußerungen zum Stand der Reform weisen laut zivilgesellschaftlichen Beobachtern bisher eher auf eine vor allem prozedurale und damit zu schwache Revision hin. Diese könnte möglicherweise sogar zu einer weiteren Flexibilisierung der sozialen und ökologischen Standards anstatt zu deren Stärkung führen. Auch in den anderen genannten Bereichen – der inhaltlichen Erweiterung im Sinne der UN-Leitprinzipien und der Dreigliedrigen Grundsatzklärung der IAO sowie der Schaffung von wirksamen internen Anreizsystemen – sind die Maßnahmen der Revision kaum abzusehen. Vor allem eine inhaltliche Bindung der Weltbank-Standards an die Menschenrechtsverträge ist bisher nicht in Sicht und sehr unwahrscheinlich. Hier wird die Revision voraussichtlich lediglich einige wichtige punktuelle Fortschritte bringen, etwa die Aufnahme der IAO-Kernarbeitsnormen. Eine konsequente Orientierung an den UN-Leitprinzipien ist jedoch nicht absehbar. Auch die IFC-Reform hat einen solchen Schritt versäumt.

Anfang des Jahres 2014 soll die zweite Phase des Reformprozesses abgeschlossen sein und ein erster Entwurf des neuen Rahmenwerks veröffentlicht werden. Sollte die Revision inhaltlich tatsächlich in der skizzierten Weise unzureichend bleiben, wäre damit nicht nur eine große Chance für sozial und ökologisch verantwortungsvollere Weltbank-Projekte in der näheren Zukunft vertan, sondern es würde auch ein schwaches Signal für die sozial-ökologischen Standards anderer internationaler privater und öffentlicher Finanzinstitutionen gesendet. Kohärenz hinsichtlich der Menschenrechte und sozial-ökologischer Standards ließe in der bestehenden Global Governance-Architektur weiter auf sich warten. Letztlich tragen die Mitgliedstaaten, darunter auch

die Bundesregierung, die Verantwortung dafür, im Rahmen ihrer Zusammenarbeit in der Weltbank auch ihren menschenrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen. Deutschland sollte sich deshalb auch im Sinne einer kohärenten Menschenrechtspolitik offensiv für eine Stärkung der sozialen und ökologischen Standards der Weltbank einsetzen.

Autor

Christian Scheper | Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen

Weiterführende Informationen zum Thema:

Bradlow, Daniel D.; Hunter, David B. (Hg.): *International Financial Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn, 2013.

Independent Evaluation Group: *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World. An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*, IEG Study Series, Washington D.C., 2010
(http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/Safeguards_eval.pdf).

McBeth, Adam: *International Economic Actors and Human Rights*, Kapitel 5, London/New York, 2010.

Office of the High Commissioner for Human Rights: *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, New York/Geneva, 2011
(http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).

Urgewald (2013): Weltbank
(<http://urgewald.org/kampagne/banken-und-b%C3%BCrgschaften/weltbank-und-entwicklungsbanken>).

Von Bernstorff, Jochen; Dann, Philipp: *Reforming the World Bank's Safeguards. A Comparative Legal Analysis*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn, 2013.

World Bank: *Review and Update of the World Bank Safeguard Policies*, 2013.
(<http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873