



Der Beitritt Deutschlands zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank

Zeitgemäße Umwelt- und Sozialstandards sicherstellen und Chance für mehr Transparenz und Rechenschaftslegung nutzen!

Deutschland will noch vor Ende des Jahres das Beitrittsgesetz zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) ratifizieren. Die Beitrittskandidaten verhandeln derzeit in mehreren Runden unter anderem die Umwelt- und Sozialstandards sowie eine Transparenzrichtlinie. Der im August 2015 vorgelegte erste Entwurf der Umwelt- und Sozialstandards wie auch die Konsultationspraxis der AIIB entsprechen nicht den menschenrechtlichen Ansprüchen an multilaterale Entwicklungs- und Investitionsbanken, eine Transparenzrichtlinie liegt noch gar nicht vor. Die parlamentarische Entscheidung über einen Beitritt zur AIIB sollte daher auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Der Deutsche Bundestag sollte mit dem AIIB-Beitritt die Chance nutzen, Transparenz und Rechenschaftslegung zum Handeln Deutschlands im Rahmen multilateraler Organisationen herzustellen und entsprechende Verfahren und Instrumente erstmalig gesetzlich zu verankern.

Hintergrund

Am 17. März 2015 gab das Bundesfinanzministerium (BMF) für Deutschland bekannt, Gründungsmitglied der AIIB werden zu wollen, am 2. September 2015 verabschiedete das Kabinett den Gesetzentwurf, der den Beitritt Deutschlands ermöglichen soll. Größter Anteilseigner der AIIB ist China mit knapp 30 Prozent, Deutschland plant eine Zeichnung von 4,5 Prozent Anteilen. Das entspricht insgesamt 4,5 Milliarden Euro an Bareinlage und Gewährleistung. Damit würde Deutschland zum größten nicht-regionalen Anteilseigner. Der Deutsche Bundestag soll das Gesetz im beschleunigten Verfahren noch vor Weihnachten 2015 endgültig beschließen.

1. Warum die Eile?

Das Bundesfinanzministerium (BMF) begründete in der [1. Lesung am 01. Oktober 2015](#) die Eile damit, dass man zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs ab 1. Januar 2016 vollumfängliches Mitglied werden wolle, da man als „Nachläufer“ nicht mehr ernst genommen werde. Bereits jetzt sind die Beitrittskandidaten in die regelmäßig stattfindenden Verhandlungen um Grundlagen der AIIB eingebunden. Ein ähnlich eiliger Fahrplan wie der von Deutschland beim Beitritt zur AIIB ist jedenfalls aus anderen europäischen Län-

dern nicht bekannt. Deutschland sollte seinen Einfluss als größter nichtregionaler Anteilseigner nutzen und erst dann formal beitreten, wenn Umwelt- und Sozialstandards der AIIB sowie eine Transparenzrichtlinie vorliegen und angemessen ausformuliert sind.

2. Warum produzieren Infrastrukturmaßnahmen negative Effekte?

Bei der AIIB, so das BMF im Bundestag, setze man sich ein für „höchste Umwelt- und Sozialstandards, um die Ärmsten dieser Welt zu fördern“. Zusätzlich komme Deutschland mit seinem Beitritt seiner Verantwortung in der Welt nach und leiste einen Beitrag zur Minderung von Fluchtursachen: „...dass sich die Menschen für ein Leben in ihrem Heimatland entscheiden und sich nicht zu einem anderen Ort aufmachen und uns damit neue Probleme schaffen. Wenn wir dort, wo die Menschen ihre Heimat haben, einen Beitrag zur Lösung der Probleme liefern, dann tun wir etwas für uns und für andere.“

Infrastrukturinvestitionen sind notwendig und Entwicklungsbanken können dazu beitragen, dass Menschen besseren Zugang zu Stromversorgung oder Grunddienstleistungen wie Sanitärversorgung, Gesundheit oder Bildung haben, und dadurch Grund-

lagen für mehr wirtschaftliche Aktivität schaffen. Voraussetzung dafür sind jedoch robuste Umwelt- und Sozialstandards, die Banken für die Vergabe von Investitionen aufgestellt haben, um negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in den Projektgebieten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Diese Standards sind zunächst interne Verfahrensvorschriften der jeweiligen Bank. Dadurch, dass sie regelmäßig Teil der Vereinbarung mit dem kreditnehmenden Land werden, muss dieses für den Erhalt der Finanzierung entsprechende Verfahren selber vorweisen oder durchführen. Dadurch entfalten Umwelt- und Sozialstandards auch überregional schützende Wirkung und sorgen im Idealfall für ein einheitliches länderübergreifendes Regulierungsniveau.

In der Bundestagsdebatte am 1. Oktober äußerten einige Redner Kritik an der „Schwerfälligkeit“ der diesbezüglichen Verfahren bestehender Investitions- und Entwicklungsbanken. Die Erfahrungen anderer Banken mit ähnlichem Portfolio und Auftrag wie die AIIB zeigen jedoch, dass Infrastrukturvorhaben nicht immer Arme, sondern in manchen Fällen vielmehr Armut und Migrationsbewegungen fördern. Ursachen davon sind oft

- unzureichende Umwelt- und Sozialprüfungen der Infrastrukturvorhaben vor Umsetzung, so dass auf den Baustellen unmenschliche Arbeitsbedingungen herrschen, es in der Folge zu Menschenrechtsverletzungen wie zum Beispiel Zwangsumsiedlungen kommt oder zur Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen durch Umweltverschmutzungen,
- mangelhafte Überwachung der Projektumsetzung durch die jeweiligen Banken, so dass negative Folgen eines Projektes, wie zum Beispiel Umsiedlungen nicht adäquat entschädigt werden,
- mangelhafte Konsultation mit den von Infrastrukturvorhaben Betroffenen, so dass Vorhaben wenig oder kaum positive Wirkungen für die erzeugen, die besonders von Armut und Marginalisierung betroffen sind,
- keine oder wenig zugängliche Beschwerdemöglichkeiten.

Solche unerwünschten Effekte wie Armutsförderung statt Armutsbekämpfung treten oft dann ein, wenn eine Bank bei der Projektplanung und -durchführung

- darauf verzichtet, die Einhaltung ihrer eigenen Umwelt- und Sozialstandards zu fordern und zu überwachen, sondern sich weitestgehend auf die Prüfung und Umsetzung durch ein kreditnehmendes Land verlässt (use of country systems);
- dabei ausblendet, dass dieses Land niedrigere Umwelt- und Sozialstandards hat beziehungsweise

seine auf dem Papier möglicherweise hohen Standards nicht adäquat umsetzt.

Daraus folgt: Auch wenn Vorabprüfungen und Konsultationen den Beginn der Projektumsetzung zunächst verzögern mögen, zahlt sich hier Sorgfalt vor und bei Umsetzung langfristig aus: Es gibt weniger Konflikte im Projektumfeld und die Umwelt bleibt sauberer. Dies [schlussfolgerte 2010](#) im Ergebnis auch die unabhängige Evaluierungsabteilung der Weltbank für die bisher noch geltenden Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank.

3. Was haben Menschenrechte damit zu tun?

Menschenrechtsverträge und die auf ihnen begründeten Leitlinien formulieren Mindestanforderungen an die Umsetzung staatlicher Entwicklungsvorhaben. Dazu gehören der diskriminierungsfreie Zugang zu Grunddienstleistungen, informierte Beteiligung an der Planung von Entwicklungsvorhaben, die Anerkennung informeller Landeigentums- und Landnutzungsrechte, angemessene Arbeitsbedingungen bei der Umsetzung von Infrastrukturvorhaben und die Einrichtung von Beschwerdeverfahren.

Mehr als 97 Prozent der Anteile der AIIB werden nach derzeitigem Stand von Ländern gehalten, die mindestens fünf der zehn internationalen [Kern-Menschenrechtsverträge](#) ratifiziert haben. Auch der Ratifizierungsstand der [Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation \(ILO\)](#) ist hoch. Mitgliedstaaten des UN-Sozialpaktes, so der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sind daher auch bei ihrem multilateralen Engagement an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden, dies gilt für Handlungen auf dem eigenen Territorium wie auch für das zwischenstaatliche Handeln und als Anteilseigner internationaler Organisationen wie Entwicklungsbanken.

4. Was sind die Mindestanforderungen an Entwicklungsbanken?

Mindestanforderungen sind robuste Umwelt- und Sozialstandards, die mit internationalen Menschenrechtsverträgen und Kernarbeitsnormen in Einklang stehen und die wesentlichen Risiken von Infrastrukturvorhaben abdecken. Die Bank selbst muss entscheiden, ob die Prüfmaßstäbe und Verfahren des kreditnehmenden Landes den eigenen Maßstäben entsprechen. Bei Vorabprüfungen müssen Betroffene

frühzeitig eingebunden werden, um mögliche negative Auswirkungen rechtzeitig zu erkennen und nach Alternativen zu suchen. Planung und Umsetzung sollten auch durch Dritte wie zum Beispiel Gruppen aus der Zivilgesellschaft beobachtet werden. Diese benötigen Handlungsspielraum, also die Möglichkeit, sich ungehindert und frei von Einschüchterungen zu informieren und äußern zu können – sowie eine Institution, die auf ihre Bedenken reagiert. Hierzu braucht eine Bank letztlich einen zugänglichen und effektiven Beschwerdemechanismus. Insgesamt müssen Umwelt- und Sozialstandards durch eine Transparenzrichtlinie (information and disclosure policy) komplementiert werden: Nur wenn Informationen über Ob und Wie der Beteiligung einer Bank bekannt sind, können Dritte effektiv die Überprüfung der Finanzierung der entsprechenden Entwicklungsvorhaben einfordern.

5. Wie sind Entwurf und bisherige Konsultationspraxis einzuschätzen?

Anfang September 2015 – zwei Tage vor der ersten Konsultation – veröffentlichte die AIIB offiziell den ersten [Entwurf ihrer Umwelt- und Sozialstandards](#). Diese orientieren sich an den Standards der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank.

Der AIIB-Entwurf besteht aus

- einer Umwelt- und Sozialleitlinie (policy),
- drei Standards zu Vorhabenprüfung (assessment), unfreiwilligen Umsiedlungen (involuntary resettlement) sowie Indigenen Völkern (indigenous peoples),
- sowie der Verfahrensordnung (procedure).

Es fehlt bisher eine Transparenzrichtlinie. Ohne sie sind jegliche Umwelt- und Sozialstandards jedoch fast bedeutungslos: Denn erst wenn die Finanzierung von Vorhaben bekannt ist, können die in der Projektregion lebende Menschen einschätzen, ob sie betroffen sein könnten; erst wenn die Ergebnisse von Vorabprüfungen veröffentlicht werden, lässt sich beurteilen, welche Maßnahmen die Bank und die kreditnehmenden Länder ergreifen müssen, um negative menschenrechtliche Folgen zu vermeiden oder angemessene Entschädigung sicherzustellen.

Weitere Mängel des Entwurfs sind

- der unzureichende Bezug auf rechtlich bindende, internationale menschenrechtliche Verpflichtungen und die ILO-Kernarbeitsnormen,
- der fehlende Ausschluss der Finanzierung von Vorhaben, die gegen diese Verpflichtungen verstoßen,

- der fehlende Standard zu Arbeitsbedingungen, der sich an den ILO-Kernarbeitsnormen orientieren und unter anderem Leiharbeit und Arbeitende bei Zulieferern einschließen muss,
- der Vorrang nationalen Rechts bei Regelungen von Arbeitsbedingungen;
- der an vielen Stellen ungenaue Wortlaut, beispielsweise bei der Nutzung der ländereigenen Systeme zur Umwelt- und Sozialprüfung, die lediglich verlangen, dass diese „angemessen auf Umwelt- und Sozialrisiken reagieren können“ in einer Art und Weise, die „im Großen und Ganzen mit den Standards der AIIB übereinstimmt“,
- die gänzlich unzureichenden Angaben zu Beschwerdemöglichkeiten und -verfahren,
- die fehlende Ausdifferenzierung der Verfahrensordnung, die nicht klar benennt, wer in der Bank für die Prüfung und Einhaltung der Standards sorgen soll.

Die bisherige Konsultationspraxis ist zudem unzureichend:

- Der Entwurf der Umwelt- und Sozialstandards ist nur auf Englisch verfügbar, wünschenswert wären Übersetzungen, zumindest in die wesentlichen Regionalsprachen im asiatischen Raum wie Indonesisch oder Vietnamesisch.
- Bislang wurden lediglich Online-Konsultationen auf Englisch durchgeführt, die für Interessierte im Globalen Norden ausreichend zugänglich sind, aber nicht die Bedarfe der zukünftigen Zielregionen berücksichtigen.

6. Empfehlungen an Bundestag und Bundesregierung

Rechenschaftslegung und parlamentarische Kontrolle bei der Beteiligung an multilateralen Institutionen beschränkt sich in Deutschland oft auf die Ratifikation des Beitritts, die Zustimmung zum Haushaltsgesetz sowie die nachträgliche, ad hoc oder periodische Unterrichtung des Parlamentes, meist hinter geschlossenen Türen der Ausschüsse. Veröffentlicht werden der Jahresbericht der jeweiligen Exekutivdirektion und vereinzelt interne Stellungnahmen. Damit entzieht sich ein wesentlicher Teil der multilateralen deutschen Politik weitestgehend öffentlicher Kontrolle. Aus anderen Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden sind hingegen bei anderen Banken öffentliche Anhörungen im Parlament sowie Ausformulierung von Strategien für Bankbeteiligungen und der jeweils angestrebten Ziele bekannt. Der Beitritt zur AIIB ist ein guter Anlass, die bisherige Praxis Deutschlands zu ändern.

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 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. 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.

AUTORIN: Andrea Kämpf, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Entwicklungspolitik und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2015 Deutsches Institut für Menschenrechte. Alle Rechte vorbehalten.

Oktober 2015

ISSN 2190-9121 (PDF)

SATZ: Wertewerk

Empfehlungen an den Bundestag:

- Aufschub des Gesetzgebungsprozesses, bis Umwelt- und Sozialstandards und die Transparenzlinien in endgültiger Entwurfsfassung vorliegen
- Debatte dieses Entwurfs der Umwelt- und Sozialstandards und der Transparenzrichtlinie in öffentlicher Sitzung des Parlamentes, unter Beteiligung externer Expertise, der Zivilgesellschaft Deutschlands und, wenn möglich, der aus den Zielregionen
- Ergänzung des Beitrittsgesetzes zur AIIB um explizite Anforderungen an Berichterstattung seitens der deutschen Exekutive, insbesondere:
 - Erarbeitung und Veröffentlichung einer AIIB-Strategie
 - mindestens jährliche Treffen mit deutscher sowie internationaler Zivilgesellschaft zur Diskussion ihrer Ziele und deren Erreichung
 - regelmäßige öffentliche Anhörungen der deutschen Exekutivdirektion im Parlament
 - regelmäßige Internet-Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens Deutschlands im Aufsichtsgremium der AIIB in Bezug auf Vorhaben („publish what you vote for“)
 - Besuche von Vorhaben der AIIB und anderer Entwicklungs- und Investitionsbanken im Rahmen von parlamentarischen Reisen

Empfehlungen an die Bundesregierung:

Im Rahmen des noch laufenden Verhandlungsprozesses der AIIB-Umwelt- und Sozialstandards und der Transparenzrichtlinie sollte sich das BMF insbesondere einsetzen für

- Erweiterung der bestehenden Standards um einen Standard zu Arbeitsbedingungen, der die Internationalen Kernarbeitsnormen integriert und Leiharbeit und Arbeitnehmende von Zulieferern einbezieht,
- uneingeschränkte Bezugnahme auf internationale Menschenrechtsverträge, die Verpflichtung

Menschenrechte nicht zu verletzen (do no harm), und die Vorabprüfung negativer Auswirkungen auf Menschenrechte,

- Reduzierung von Ermessensbegriffen und Erarbeitung von Entscheidungskriterien für die Anwendung von Ermessensspielraum sowie Zuweisung von Verantwortlichkeiten für die einzelnen Schritte der Prüfung und Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards,
- Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens, das sich an die auf den Menschenrechtsverträgen abgeleiteten [Kriterien für nicht-gerichtliche Beschwerdeverfahren](#) des UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie, anlehnen sollte (Legitimacy, Accessibility, Predictability, Equitability, Transparency, Rights-Compatibility, Dialogue and Engagement, Continuous Learning) und neben einem möglichen Streitbeilegungsverfahren einen Mechanismus beinhaltet, mit dem über die korrekte Anwendung der Standards entschieden werden kann,
- Erarbeitung einer Transparenzrichtlinie, die Transparenz zur Regel und Nichtöffentlichkeit zur Ausnahme macht,
- Erarbeitung eines Zeitplanes für eine Testphase der dann erstmalig beschlossenen Standards, an die sich gezielte Konsultationen und eine Evaluierung anschließen sollten, sowie eines Konsultationsplanes für den laufenden Betrieb der Bank.

Daneben sollte sich das BMF einsetzen für

- Konsultationen in den Zielregionen der AIIB, die in den jeweiligen Landessprachen, mit ausreichend Vorlauf und in personam durchgeführt werden, zugänglich sind für potentiell Betroffene und in einem repressionsfreien Klima stattfinden,
- und nach gleichgesinnten Ländern suchen, um diesen Positionen im Verbund mehr Gewicht zu verleihen.