

Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen

Eine Untersuchung der satzungsrechtlichen Zulässigkeit und
völkerrechtlichen Gebotenheit einer projektbezogenen
Menschenrechtskonditionalisierung

*Stefanie Ricarda Roos**

A. Einleitung

I. Problemstellung

1999 hat die UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten in einem Arbeitspapier zum Thema "Human rights as the primary objective of international trade, investment and finance policy and practice" gefordert, dass multilaterale Institutionen (MLIs) wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO) fortwährend an die völkerrechtlich begründeten Menschenrechtspflichten erinnert werden müssten, und, was noch wichtiger sei,

MLIs must also respect and apply those standards to their own internal processes of policy formulation, or else those obligations cease to be of any import.¹

Das Arbeitspapier spricht die grundlegende Schwäche des universellen Menschenrechtsschutzes an, das Problem der Beachtung und Durchsetzung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten. Zugleich deutet es einen möglichen Weg an, wie die Gewährleistung internationaler Menschenrechtsverbürgungen sichergestellt werden könnte, nämlich durch die Einbindung multilateraler Finanz- und Handelsorganisationen. In der folgenden Untersuchung soll am Beispiel der Weltbank analysiert werden, ob und in welchem Umfang MLIs völkerrechtlich berechtigt oder sogar verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Aktivitäten die Implementierung menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen zu garantieren. Prüfungsmaßstab sind neben den Gründungsverträgen (*Articles of Agreement*) der Weltbank, die den konstitutionellen Rahmen der Operationen der Bank darstellen, auch völkerrechtliche Normen außerhalb des Organisationsrechts, die möglicherweise eine Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungshilfe begründen.

* M.A.L.D., The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts Univ. (1996), Doktorandin, Universität Bonn.

¹ Commission on Human Rights, Human Rights as the Primary Objective of International Trade, Investment and Finance Policy and Practice – Working paper submitted by J. Oloko-Onyango and Deepika Udagama, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/12, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/11 vom 17. Juni 1999, Para. 36.

II. Untersuchungsgegenstand

1. Die Weltbank (IBRD und IDA)

Wenn im Folgenden von der Weltbank die Rede ist, sind damit zwei Institutionen der Weltbankgruppe² gemeint: die 1944 zugleich mit dem IWF gegründete Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)³ sowie deren Tochterorganisation, die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA), die 1960 errichtet wurde⁴. Als größter einzelner Kreditgeber zugunsten von Entwicklungsländern weltweit⁵ steht die Weltbank heute an der Spitze internationaler Finanzinstitutionen; sie zählt zu den bedeutendsten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit.

IBRD und IDA bieten sich nicht nur aufgrund ihrer einflussreichen Position⁶ als Gegenstand einer Untersuchung der Frage an, ob und in welchem Umfang sich multilaterale Finanz- und Handelseinrichtungen zur Verwirklichung des internationalen Menschenrechtsschutzes einbinden lassen. Sie eignen sich hierfür auch des-

² Die Weltbankgruppe umfasst fünf rechtlich selbständige Institutionen. Neben der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) zählen zu ihr die 1956 gegründete Internationale Finanz-Corporation (IFC), die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) sowie das Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID). Für eine ausführliche Beschreibung dieser Institutionen, siehe Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank in a Changing World – Selected Essays*, 1995.

³ Siehe das Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vom 1. - 22. Juli 1944, deutscher Text: BGBl. II 1952, 637. Das Abkommen ist in deutscher und englischer Version abgedruckt in: Martina Ernst u.a. (Hrsg.), *Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds – Gründungsdokumente 1988*, 11 ff.

⁴ Abkommen über die Internationale Entwicklungsorganisation vom 1. Januar 1960, deutscher Text: BGBl. 1960 II, 2138 ff.

⁵ Im Jahre 2002 umfasste das Kreditvolumen der Weltbank US \$ 19,5 Milliarden. Siehe hierzu die Website der Weltbank im Internet unter: <<http://www.worldbank.org>>, recherchiert am 05.07.2003. Die IBRD vergibt Kredite an Länder mit "mittlerem Entwicklungsstand", die eine Laufzeit von 15 (ausnahmsweise 25) Jahren haben und verzinst werden (sog. "harte Kredite"). Im Unterschied hierzu gewährt die IDA zinslose oder niedrig verzinsliche Kredite an die ärmsten Länder mit einer Laufzeit von regelmäßig fünfzig Jahren ("weiche Kredite" bzw. *soft loans*). Kreditnehmer können sowohl Mitgliedstaaten als auch Privatunternehmen sein. Voraussetzung dafür, dass Letztere einen Weltbankkredit erhalten, ist, dass der Staat, auf dessen Gebiet das Projekt ausgeführt werden soll, eine Garantie für die Rückzahlung des Kredites abgibt. Vgl. z.B. Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 7. Aufl. 2000, Rdnr. 3302.

⁶ Zu der herausragenden Rolle der Weltbank, siehe Clarence J. Dias, *Influencing the Policies of the World Bank and the International Monetary Fund*, in: Lars Adam Rehof/Claus Gulmann, *Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries*, 1989, 53 (55 f.): "Their [World Bank and IMF, Anm. d. Verfasserin] pre-eminence is such that what they say or do has significant impact on how private capital and financial markets behave. Their operations are conducted at so large a scale that the impacts of such operations are most grave and far-reaching. Because of their pre-eminence and power they are uniquely placed to influence governmental policies of developing countries. Similarly, they do constitute an important precedent for other development agencies such as Regional Banks, and bilateral development assistance agencies."

halb besonders gut, weil die Weltbank im Gegensatz zum IWF, der WTO und anderen Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen schon früh anerkannt hat, dass sich ihre Projektarbeit zum Teil negativ auf die Verwirklichung internationaler Menschenrechte auswirkte,⁷ und darauf mit einer Reihe von Maßnahmen reagierte. Hierzu zählen in erster Linie die sogenannten *Safeguard Policies* der Weltbank, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

2. Projektbezogene vs. projektunabhängige Menschenrechtskonditionalisierung

Die Frage, ob und in welchem Umfang die Weltbank rechtlich berechtigt oder sogar verpflichtet ist, im Rahmen ihrer Entwicklungshilfeaktivitäten internationalen Menschenrechten Rechnung zu tragen, ist in den vergangenen Jahren vielfach Gegenstand völkerrechtswissenschaftlicher Untersuchungen gewesen.⁸ Zentraler Erörterungspunkt war dabei meist die Frage, ob die Bank berechtigt ist, einem Mitgliedsland wegen dessen allgemeiner Menschenrechtspolitik oder seines politischen Charakters Entwicklungshilfe zu versagen. Dieses Problem der allgemeinen Menschenrechtskonditionalisierung ist von dem Fall der projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung zu unterscheiden, in dem ein Kredit nur vergeben wird, wenn sichergestellt ist, dass im Rahmen der zu finanzierenden Entwicklungsaktivitäten keine Menschenrechte verletzt werden bzw. dass dieser keine Menschenrechtspflichten des Kreditnehmers entgegenstehen. Nur dieser zweite Fall, die projektspezifische Menschenrechtskonditionalisierung, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

III. Gang der Untersuchung

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die Rechtsmittel der Weltbank dargestellt, welche geeignet sein könnten, der Verwirklichung des projektbezogenen Menschenrechtsschutzes zu dienen: die bereits angesprochenen *Safeguard Policies*

⁷ Beispielfähig hierfür sind die Weltbankprojekte, in deren Rahmen weltweit mehr als drei Millionen Menschen zwangsweise umgesiedelt wurden. In mehreren Fällen wie dem umstrittenen Sardar-Sarovar-Staudammprojekt in Indien führte die Ausführung der Umsiedlungskomponente zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Siehe hierzu z.B. Bruce Rich, *Mortgaging the Earth*, Boston 1994, 25; Brian B.A. McAllister, *The United Nations Conference on Environment and Development: An Opportunity to Forge a New Unity in the Work of the World Bank Among Human Rights, the Environment, and Sustainable Development*, *Hastings International and Comparative Law Review* 16 (1993), 689 (701 ff.); zu dem Sardar-Sarovar-Staudammprojekt, siehe Bradford Morse/T. Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review*, 1992.

⁸ Siehe zum Beispiel die beiden Monographien jüngerer Datums, Sigrun Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, 2001; Ulrike Suchsland-Maser, *Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute*, 1999. Siehe auch Halim Morris, *The World Bank and Human Rights: Indispensable Partnership or Mismatched Alliance?*, *ILSA Journal of International and Comparative Law* 4 (1997), 173 ff.

der Bank. Nach einem kurzen Überblick über den historischen Hintergrund dieser Vorschriften ist zu erörtern, ob und in welchem Umfang die *Safeguard Policies* die Einhaltung internationaler Menschenrechtspflichten im Rahmen bankfinanzierter Entwicklungsaktivitäten gegenwärtig sicherstellen. Im zweiten Teil schließt sich eine Untersuchung der Frage an, ob die Weltbank mit diesen Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften bereits alles rechtlich Mögliche und Gebotene unternommen hat, um zu gewährleisten, dass ihre Entwicklungsförderung im Einzelfall menschenrechtsverträglich ist. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Erörterung der Frage, ob die Gründungsverträge von IBRD und IDA einer projektbezogenen Konditionalisierung "verfassungsrechtliche" Grenzen ziehen. Abschließend ist in der hier gebotenen Kürze zu analysieren, ob die Weltbank durch Völkerrechtsnormen, die außerhalb ihres Organisationsrechts liegen, verpflichtet ist, die Implementierung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten zu garantieren.

B. Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften zur Verwirklichung des projektbezogenen Menschenrechtsschutzes: Die Social Safeguard Policies

I. Historischer Hintergrund und Rechtswirkung der Safeguard Policies

Die Weltbank hat als erste multilaterale Finanzinstitution bereits Anfang der 1980er Jahre bankinterne Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften erlassen, welche die Sozial- und Umweltverträglichkeit von Weltbankprojekten gewährleisten sollten. Sie hat damit auf die Kritik einzelner Geberländer und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in den 1970er Jahren an den umwelt- und sozialschädigenden Folgen bankfinanzierter Projekte reagiert.⁹ Die Kritik bezog sich zunächst in erster Linie auf die Umsiedlungspraxis der Weltbank in den 60er und 70er Jahren. Die Bank hatte die Verantwortlichkeit für die Umsiedlungskomponente eines Entwicklungsprojektes regelmäßig bei dem Darlehensnehmer gesehen. Während sie Aspekte wie technische Planung, Finanzierung und Management im Rahmen der Projektevaluierung sorgfältig untersuchte, spielten Umsiedlungsaspekte für die Entscheidung über die Kreditwürdigkeit eines Projektes keine Rolle.¹⁰ Für die Personen und Bevölkerungsgruppen, die im Zuge der Durchführung eines bankfinanzierten Projektes fast immer ohne vorherige Konsultierung unfreiwillig umgesiedelt wurden, hatte dies meist verheerende Folgen: Durch die regelmäßig entschädigungslosen Zwangsumsiedlungen wurden Existenzgrundlagen zerstört und

⁹ Siehe hierzu zum Beispiel Erin K. MacDonald, *Playing by the Rules: The World Bank's Failure to Adhere to Policy in the Funding of Large-Scale Hydropower Projects*, *Environmental Law* 31 (2001), 1011 (1012 f.).

¹⁰ Vgl. William L. Partridge, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, *Journal of Refugee Studies* 2 (1989), 373 (377).

Lebensplanungen zunichte gemacht. Den umgesiedelten Personen gelang es häufig nicht, sich in der neuen Umgebung zurecht zu finden. Armut, Alkoholismus und Krankheiten waren die Konsequenzen.¹¹

Die negativen Auswirkungen unfreiwilliger Umsiedlungen zu minimieren, war Ziel der ersten Schutzvorschrift, welche die Weltbank erlassen hat, der Arbeitsleitfaden über unfreiwillige Umsiedlungen aus dem Jahre 1980.¹² Zwei Jahre später hat die Bank eine Arbeitsanweisung über die Behandlung indigener und in Stämmen lebender Völker im Rahmen bankfinanzierter Projekte herausgegeben.¹³ Sie reagierte damit auf das Anfang der 1980er Jahre wachsende Bewusstsein, dass sich bankfinanzierte Aktivitäten, die darauf abzielten, abgelegene Randgebiete zu entwickeln, häufig nachteilig auf die dort lebenden indigenen Bevölkerungsgruppen auswirkten.¹⁴ 1989 folgte die erste Vorschrift über projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfungen.¹⁵ Die Weltbank hat diese und folgende Projektrichtlinien regelmäßig überarbeitet, u.z. unter anderem in Reaktion auf externe Kritik an den Bankvorschriften¹⁶ sowie Paradigmenwechsel in der Entwicklungsdiskussion und der internationalen Politik.¹⁷ Seit 1997 verfügt die Bank über zehn Vorschriften, die sogenannten *Safeguard Policies*, welche die Umwelt- und Sozialverträglichkeit bankfinanzierter Entwicklungsaktivitäten sicherstellen sollen.

Bei den *Safeguard Policies* handelt es sich zunächst um Arbeitsanweisungen für den internen Gebrauch, die für die Mitarbeiter der Bank verbindlich sind.¹⁸ Diese haben die Richtlinien bei der Projektplanung und -überwachung zu beachten.¹⁹

¹¹ Siehe Michael M. Cerna, *Risks, Safeguards, and Reconstruction: a Model for Population Displacement and Resettlement*, in: ders./Christopher McDowell, *Risks and Reconstruction: Experience of Resettlers and Refugees*, 2000, 11 (20).

¹² Operational Manual Statement (OMS) 2.33 – Social Issues Associated With Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects, Februar 1980. Dieser Arbeitsleitfaden legte die Grundsätze fest, an denen sich Bankmitarbeiter in Projekten mit Umsiedlungskomponenten orientieren sollten, umriss das Verfahren hinsichtlich der Vorbereitung, Bewertung und Überwachung von Umsiedlungsprogrammen und bestimmte, welche Auflagen Kreditnehmer und andere für die Ausführung der Umsiedlungskomponente zuständige Organe zu erfüllen hatten. 1986 folgte ergänzend die Operations Policy Note (OPN) 10.08 – Operations Policy Issues in the Treatment of Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects.

¹³ Operational Manual Statement (OMS) 2.34 – Tribal People in Bank-Financed Projects.

¹⁴ Siehe hierzu Carlos R. Escudero, *Involuntary Resettlement in Bank-Assisted Projects: an Introduction to Legal Issues*, Washington D.C. 1988, 10; Robert Goodland, *Tribal Peoples in Economic Development: Human Ecological Considerations*, Washington D.C. 1982, 1.

¹⁵ Gegenwärtig gelten Operational Policy (OP) 4.01 – Environmental Assessment vom Januar 1999 sowie Bank Procedure (BP) 4.01 vom Januar 1999. Sinn und Zweck dieser Bankvorschriften ist es, dass umweltpolitische Defizite so früh wie möglich im Projektzyklus erkannt werden und dass hierauf entsprechend reagiert wird, um den Umweltschaden so gering wie möglich zu halten oder ihn zu kompensieren.

¹⁶ In Bezug auf die Konvertierung der Umsiedlungsrichtlinie, vgl. Frank Bliss, *New Standards for Involuntary Resettlement – The World Bank's New Draft Strategy Does not Go Far Enough*, D + C Development and Cooperation 4 (2001), 17.

¹⁷ Vgl. Günther Handl, *Multilateral Development Banking*, 2001, 9.

¹⁸ Vgl. hierzu u.a. Laurence Boisson de Chazournes, *Compliance with Operational Standards: The Contribution of the World Bank Inspection Panel*, in: Gudmundur Alfredsson/Rolf Ring (Hrsg.), *The Inspection Panel of the World Bank*, 2001, 67 (69 ff.).

Durch die Inkorporation in die Darlehensverträge entfalten die *Safeguard Policies* Außenwirkung. Sie begründen zwar keine unmittelbaren Rechte für Dritte. Seit 1994 kann sich jedoch eine Gruppe von Personen, die in dem Gebiet eines Kreditnehmers lebt, mit der Behauptung an ein unabhängiges Überwachungsgremium, das Weltbank *Inspection Panel*, wenden, dass ihre Rechte oder Interessen dadurch nachteilig betroffen sind, dass sich die Bank bei der Planung, Bewertung und/oder Umsetzung eines bankfinanzierten Projektes nicht an ihre Projektrichtlinien gehalten hat.²⁰

II. Der Menschenrechtsbezug in den Safeguard Policies

Für den projektbezogenen Menschenrechtsschutz sind in erster Linie die *Safeguard Policies* über unfreiwillige Umsiedlungen²¹ und indigene Völker²² relevant. Die im Rahmen dieser Untersuchung entscheidende Frage ist, ob und in welchem Umfang diese Projektrichtlinien die Verwirklichung internationaler Menschenrechtsverbürgungen sicherstellen bzw. die Implementierung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten des Kreditnehmers garantieren.

1. Die Social Safeguard Policies als Mittel zur Verwirklichung einzelner Menschenrechte

Die Bankvorschriften über unfreiwillige Umsiedlungen und indigene Völker dienen zweifelsohne der Verwirklichung einzelner Rechte und Interessen der Personen und Bevölkerungsgruppen, die von dem persönlichen Schutzbereich der Vor-

¹⁹ Die Einhaltung der *Safeguard Policies* durch die Mitarbeiter wird bankintern u.a. von dem Operations Evaluation Department (OED) überprüft. Siehe hierzu Thomas Buß, Zwischen Immunität und Rechtsschutz: Das Inspection Panel innerhalb der Weltbankgruppe, RIW 5 (1998), 352 (354).

²⁰ Ausführlich zu Geschichte, Funktion und Arbeitsweise des *Inspection Panels*, siehe zum Beispiel Stefanie Ricarda Roos, The World Bank Inspection Panel in its Seventh Year: An Analysis of its Process, Mandate, and Desirability with Special Reference to the China (Tibet) Case, Max Planck Yearbook of United Nations Law 5 (2001), 473 ff. m.w.Nachw. Die *Safeguard Policies*, deren Nichtbeachtung insbesondere Anfang der 1990er Jahre heftig kritisiert wurde und eine sowohl bankinterne als auch externe Diskussion über die Verantwortlichkeit der Weltbank (*accountability*) hinsichtlich der Umwelt- und Sozialverträglichkeit bankfinanzierter Projekte auslöste, sind durch das *Inspection Panel* in ihrer umwelt- und sozialschützenden Wirkung deutlich aufgewertet worden. Zu den Untersuchungen des *Inspection Panels*, siehe dessen Website, im Internet unter: <<http://wbln0018.worldbank.org/ipn/ipnweb.nsf>>, recherchiert am 27.07.2003.

²¹ Gegenwärtig handelt es sich um Operational Policy (OP) 4.12 sowie Bank Procedure (BP) 4.12 – Involuntary Resettlement vom Dezember 2001, die zusammen die Operational Directive (OD) 4.30, Involuntary Resettlement vom Juni 1990 ersetzen. Sie sind auf alle Projekte anwendbar, für die am oder nach dem 1. Januar 2002 eine Überprüfung des Projektentwurfes (sog. *Project Concept Review*) stattfindet. Im Internet unter <<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf>>, recherchiert am 12.07.2003.

²² Operational Directive (OD) 4.20 – Indigenous Peoples vom September 1991, im Internet unter <<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf>>, recherchiert am 12.07.2003. OD 4.20 wird gegenwärtig erneut überarbeitet.

schriften erfasst sind.²³ Dies trifft jedenfalls auf Entschädigungs- sowie Konsultations- und Partizipationsrechte zu. So schreibt Operational Policy (OP) 4.12 – Involuntary Resettlement unter anderem das Prinzip der Wiederherstellung des Einkommens (*income restoration*) vor. Danach ist allen von einer Zwangsumsiedlung betroffenen Personen nach der Umsiedlung ein Einkommen zu garantieren, welches mindestens so hoch wie das Vorherige ist.²⁴ Die aktuell gültige Bankvorschrift über indigene Völker bestimmt unter anderem, dass in den Fällen besondere Maßnahmen ergriffen werden müssen, in denen Investitionen der Bank indigene und in Stämmen lebende Völker, ethnische Minderheiten oder andere Bevölkerungsgruppen betreffen, welche aufgrund ihres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status nicht in der Lage sind, ihre Interessen und Rechte an ihrem Grund und Boden sowie anderen produktiven Ressourcen geltend zu machen.²⁵ Insofern kann man sagen, dass heute sowohl bankfinanzierte Projekte mit Umsiedlungskomponenten als auch solche, die indigene Völker betreffen, eine menschenrechtliche Orientierung enthalten.

2. Spezielle Menschenrechtsklauseln in den Safeguard Policies

Einen ausdrücklichen Verweis auf Menschenrechte enthält die Richtlinie über unfreiwillige Umsiedlungen indes nicht. Der Begriff der Menschenrechte taucht in ihr nicht auf. Auch verweisen die Projektrichtlinien über unfreiwillige Umsiedlungen nicht auf die völkerrechtlich begründeten Menschenrechtspflichten der Kreditnehmer. Im Unterschied hierzu nimmt die Bankvorschrift über indigene Völker ausdrücklich auf Menschenrechte Bezug. Gemäß Para. 6 sieht es die Bank als eines ihrer Ziele an, sicherzustellen, dass der Entwicklungsprozess die volle Achtung der Würde und Menschenrechte nicht nur indigener Völker, sondern aller in ihren Mitgliedstaaten lebender Menschen fördert:

The Bank's broad objective towards indigenous people, as for all the people in its member countries is, to ensure that the development process fosters full respect for their dignity, human rights and cultural uniqueness.²⁶

²³ In diese Richtung argumentierend auch Sabine Schlemmer-Schulte, *The World Bank and Human Rights*, *Austrian Review of International & European Law* 4 (1999), 230 (255).

²⁴ Darüber hinaus bestimmt die *Safeguard Policy*, dass die Bank ein Projekt nur finanziert, wenn feststeht, dass der Kreditnehmer alle denkbaren Projekialternativen erforscht hat, nach denen Umsiedlungen möglicherweise vermieden werden können. Sollte eine solche Alternative nicht existieren, setzt eine Kreditfinanzierung den Nachweis voraus, dass der Kreditnehmer die in der Projektrichtlinie vorgeschriebenen Schutzvorkehrungen getroffen hat, um das Ausmaß der Umsiedlung sowie deren nachteilige Auswirkungen zu minimieren.

²⁵ OD 4.20, Para. 2: "The directive provides policy guidance to (a) ensure that indigenous people benefit from development projects, and (b) avoid or mitigate potentially adverse effects on indigenous people caused by Bank-assisted activities. Special attention is required where Bank investments affect indigenous peoples, tribes, ethnic minorities, or other groups whose social and economic status restricts their capacity to assert their interests and rights in land and other productive resources."

²⁶ Hervorhebung durch die Verfasserin.

Fraglich ist, wie diese Zielbestimmung zu verstehen ist. De Feyter legt Para. 6 als Selbstverpflichtung der Weltbank aus, sicherzustellen, dass im Entwicklungsprozess die Menschenrechte besonders schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen beachtet werden und misst der Klausel im Hinblick auf ihre praktischen Auswirkungen auf die Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes große Bedeutung zu.²⁷ Dem ist zwar insofern beizupflichten, als es zweifelsfrei als großer Fortschritt in der Geschichte des internen Rechts der Weltbank im Allgemeinen und der *Safeguard Policies* im Besonderen zu werten ist, dass die Bank in einer Schutzvorschrift die Sicherstellung der Beachtung von Menschenrechten im Entwicklungsprozess ausdrücklich zu ihrem Ziel erklärt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass Para. 6, der im Abschnitt "*Objective and Policy*" steht, eine bloße Zielbestimmung ist, die offen lässt, welche konkreten Pflichten sich hieraus für die Bankmitarbeiter im Rahmen der Planung und Überwachung bankfinanzierter Projekte hinsichtlich der Einhaltung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Kreditnehmer ergeben. Eine menschenrechtliche Unterlassungspflicht der Bank, Projekte dann nicht zu finanzieren, wenn diese gegen internationale Menschenrechte verstoßen, wird man in Para. 6 kaum hineinlesen können. Dies würde Sinn und Zweck einer allgemeinen Zielbestimmung widersprechen, aus der sich grundsätzlich gerade keine konkreten Anweisungen bzw. Pflichten ableiten lassen.

III. Bewertung und Kritik

Im internen Recht der Weltbank gibt es nach wie vor keine eigene Menschenrechts-*Safeguard Policy* im Sinne einer Projektrichtlinie, welche die Bankmitarbeiter ausdrücklich anweist, wie menschenrechtliche Belange im Allgemeinen und völkerrechtlich begründete Menschenrechtspflichten der Kreditnehmer im Besonderen bei der Planung und Überwachung eines bankfinanzierten Projektes oder Programmes zu berücksichtigen sind. Die Bank verfolgt in Bezug auf den Menschenrechtsschutz bis heute einen *piece-meal approach*. Welche menschenrechtlichen Belange in den *Safeguard Policies* Berücksichtigung finden, hängt davon ab, welche Bedeutung die Bank dem jeweiligen Belang insbesondere auch im Hinblick auf ihre praktische Arbeit beimisst.²⁸ Als Rechtsinstrumente zur Verwirklichung internationaler Menschenrechte bzw. zur Implementierung menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen dienen die *Safeguard Policies* daher nur begrenzt.

Eine Möglichkeit, den projektbezogenen Menschenrechtsschutz umfassender und verbindlicher zu gewährleisten, wäre, eine spezielle Menschenrechtsvorschrift (*Human Rights Policy*) zu verabschieden, die u.a. ausdrücklich bestimmt, dass die Weltbank keine Projekte finanziert, denen völkerrechtlich begründete Menschen-

²⁷ Koen De Feyter, *Self-regulation*, 12, Arbeitspapier, welches auf einer Konferenz in Tilburg, Niederlande, zum Thema "Weltbank und Menschenrechte" im Oktober 2001 präsentiert wurde.

²⁸ Vgl. Boisson de Chazournes (Anm. 18), 69.

rechtspflichten des Kreditnehmers entgegenstehen. Eine entsprechende Klausel wäre sinnvoller Weise auch in die geltenden *Safeguard Policies* aufzunehmen.

In diesem Sinne hat Clark im Rahmen der Beratungen über die Änderung der alten Vorschrift über unfreiwillige Umsiedlungen argumentiert. In einem Brief an die amerikanische Exekutivdirektorin der Weltbank, Carole Brookins, hat sie das Exekutivdirektorium der Bank aufgefordert, in die neue Umsiedlungsrichtlinie eine Klausel aufzunehmen, wonach die Bank zu einer Sozialverträglichkeitsprüfung verpflichtet ist. In dieser sollten die durch nationales und internationales Recht begründeten Menschenrechtsverpflichtungen des Kreditnehmers evaluiert werden. Die *Safeguard Policies* über unfreiwillige Umsiedlungen und indigene Völker sollten vorschreiben, dass die Bank kein Projekt finanziert, das gegen die in der Sozialverträglichkeitsprüfung ermittelten Verpflichtungen des Darlehensnehmers verstoßen.²⁹

Mit einer Bankvorschrift, die vorsieht, dass die Weltbank die Kreditvergabe an die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen des Kreditnehmers knüpft, würde die Bank kein rechtliches Neuland betreten. Eine entsprechende Klausel findet sich bereits in *Safeguard Policies*, die dem ökologischen Schutz dienen. So schreibt die Bankvorschrift über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)³⁰ vor, dass bei der danach zwingend durchzuführenden UVP neben sozialen Gesichtspunkten (unfreiwillige Umsiedlung, indigene Völker und kulturelles Eigentum) auch die völkerrechtlichen umweltpolitischen Verpflichtungen des Kreditnehmers zu berücksichtigen sind. Nach Para. 3 der UVP-Richtlinie vergibt die Weltbank kein Darlehen, wenn feststeht, dass die Projektaktivität einer solchen völkerrechtlichen Verpflichtung entgegensteht.³¹ Eine nahezu identische Vorschrift enthält die *Safeguard Policy* über Forstwirtschaft:

The Bank does not finance projects that contravene applicable international environmental agreements.³²

Die Weltbank lehnt die Aufnahme einer vergleichbaren, auf die völkerrechtlich begründeten Menschenrechtspflichten des Darlehensnehmers bezogene Klausel in die Vorschriften, die primär dem Schutz sozialer Belange dienen, nach wie vor mit dem Argument ab, dass die Gründungsverträge von IBRD und IDA eine derartige Menschenrechtskonditionalisierung der Kreditvergabe verbieten. In Wissenschaft und Praxis ist die unterschiedliche Behandlung von umweltvölkerrechtlichen Verpflichtungen des Kreditnehmers einerseits und völkerrechtlich begründeten menschenrechtlichen Verpflichtungen andererseits auf Kritik gestoßen. So hat King-

²⁹ Dana Clark (Center for International Environmental Law, CIEL), Brief vom 10. Oktober 2001 an Ms. Carole Brookins, Executive Director, The World Bank, Fn. iii. Der Brief ist im Internet veröffentlicht unter <http://www.ciel.org/Ifi/wbinvolresettle.html>, recherchiert am 27.07.2003, um 20.29 Uhr.

³⁰ Operational Policy (OP) 4.01 – Environmental Assessment vom Januar 1999, Anm. 15.

³¹ *Ibid.*, Para. 3: “EA [...] takes into account [...] the country’s overall policy framework, national legislation, and institutional capabilities related to the environment and social aspects; and obligations of the country, pertaining to project activities, under relevant international environmental treaties and agreements. The Bank does not finance project activities that would contravene such country obligations, as identified during the EA.” (Hervorhebung durch die Verfasserin)

³² Operational Policy (OP) 4.36 – Forests vom November 2002, Para. 6, a.a.O.

bury unter Bezugnahme auf OD 4.20 – Indigenous Peoples eingewandt, dass es angesichts der Verweisnormen in den umweltbezogenen *Safeguard Policies* nicht gerechtfertigt sei, dass die Vorschriften über indigene Völker nicht ausdrücklich auf das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern aus dem Jahre 1989 (Übereinkommen 169) sowie andere, für den Schutz indigener Völker relevante völkerrechtliche Abkommen verweist.³³ In diese Richtung argumentiert auch De Feyter. Er bringt vor, dass die unterschiedliche Behandlung von Umweltvölkerrecht und internationalem Menschenrecht nicht nur einer völkerrechtlichen Grundlage entbehre, sondern auch der Logik der Bankvorschriften widerspräche:

Human rights law is not less binding than international environmental law. Nor can it be argued that one set of standards is of relevance to the Bank's work, while the other is not. OP 4.01 clearly takes the view that environmental assessments need to go beyond the environmental consequences, but also include "social aspects": involuntary resettlement, indigenous peoples and cultural property.³⁴

Angesichts dieser Kritik stellt sich die Frage, ob die Position, welche die Weltbank hinsichtlich der Aufnahme einer "Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung" in ihre Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften vertritt, rechtlich haltbar ist. Ist die Bank aufgrund ihrer Statute tatsächlich nicht berechtigt, die Einhaltung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten eines potentiellen Kreditnehmers im Rahmen eines bankfinanzierten Projektes zur Bedingung einer Kreditvergabe zu machen? Ist es IBRD und IDA also verfassungsrechtlich untersagt, die Implementierung völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge zu garantieren und damit eine aktive Rolle in der Durchsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen zu spielen? Oder ist die Weltbank nicht vielmehr sogar völkerrechtlich verpflichtet, Fragen der Menschenrechtsverträglichkeit ihrer Projektfinanzierung in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen und eine Kreditvergabebetätigung zu unterlassen, wenn nicht sichergestellt ist, dass im Rahmen des zu fördernden Projektes der internationale Menschenrechtsschutz gewährleistet ist?

C. Die menschenrechtsbezogenen Pflichten und Berechtigungen der Weltbank

Die Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang die Weltbank menschenrechtspflichtig und -berechtigt ist, hängt zunächst davon ab, wie die Rechtsstellung von IBRD und IDA ausgestaltet ist, d.h. ob und in welchem Umfang diese Institutionen rechtsfähig sind. Es ist heute allgemein anerkannt,³⁵ dass IBRD und

³³ Benedict Kingsbury, *Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples*, in: Guy S. Goodwin-Gill/Stefan Talmon (Hrsg.), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, 1999, 323 (326 f.).

³⁴ De Feyter (Anm. 27), 14 f.

³⁵ Siehe z.B. Suchsland-Maser (Anm. 8), 11 f.; Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 5), Rdnrn. 3301 ff. Der Wille der Gründungsmitglieder von IBRD und IDA, diese als Internationale Or-

IDA nicht als bloße, vertraglich festgeschriebene Formen zwischenstaatlicher Kooperation, sondern als Internationale Organisationen (I.O.) gegründet wurden³⁶: bei beiden Einrichtungen handelt es sich um mitgliederschaftlich strukturierte Zusammenschlüsse mehrerer Staaten zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles, nämlich der Entwicklungsförderung. Hierzu und für die Führung der Geschäfte der Bank haben deren Mitglieder eigene Organe geschaffen (Gouverneursrat, Exekutivdirektoren, Präsident).³⁷ Schließlich ist die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer innerhalb der Weltbank auf unbegrenzte Dauer angelegt.

I. Die Völkerrechtssubjektivität der Weltbank

Aus der Organisationseigenschaft der Weltbank als solcher folgt jedoch nicht zwingend, dass IBRD und IDA Zuordnungsadressaten menschenrechtsbezogener Rechte, Pflichten oder Zuständigkeiten der Völkerrechtsordnung und damit insofern völkerrechtsfähig sind. Zuordnungsadressaten völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten sind zunächst und traditionell die Staaten. Ihnen ist die Fähigkeit, Träger aller Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten der Völkerrechtsordnung zu sein, mithin die unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität, angeboren.³⁸ Im Unterschied hierzu ist die (Völker)rechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen von ihren Mitgliedstaaten abgeleitet und durch diese auch funktionell begrenzt (derivative, partielle Völkerrechtsfähigkeit).³⁹ Ob und in welchem Umfang eine I.O. nach dem Willen ihrer Gründungsmitglieder völkerrechtsfähig sein soll, ergibt sich aus den satzungsrechtlichen Vorschriften des Gründungsvertrages dieser Organisation, der "Verfassung" der I.O.⁴⁰

organisationen zu schaffen, folgt darüber hinaus auch aus der Überschrift zu Art. V Abschnitt 8 IBRD-Abkommen bzw. Art. VI Abschnitt 7 IDA-Abkommen – Beziehungen zu anderen Internationalen Organisationen. Die Wortwahl "zu anderen Internationalen Organisationen" würde ansonsten keinen Sinn machen.

³⁶ Zur Abgrenzung einer bloßen, vertraglich festgeschriebenen Form zwischenstaatlicher Kooperation von einer I.O., siehe Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union: die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., 1998, Rdnr. 58.

³⁷ Zu Organen und Arbeitsweise der Weltbank, siehe z.B. Ralf Freiberg/Thomas Jürgens, Rechtsgrundlagen der Entwicklung, des Aufbaus und der Befugnisse der Weltbankgruppe, in: Thomas U. Koll (Hrsg.), Die Weltbank, 1988, 11 (30 ff.).

³⁸ Vgl. statt vieler Kay Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl. 2001, 3. Abschn. Rdnr. 8.

³⁹ Vgl. statt vieler Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl. 1997, 162.

⁴⁰ Vgl. Eckart Klein, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum (Anm. 38), 4. Abschn. Rdnr. 94; dort auch zur Einordnung der satzungsrechtlichen Vorschriften als "Verfassung" einer I.O., Rdnr. 37 m.w.N.

1. Die grundsätzliche Völkerrechtssubjektivität der Weltbank

Die Völkerrechtssubjektivität der Weltbank ist in den Gründungsverträgen von IBRD und IDA nicht ausdrücklich geregelt. Dies ist bei den wenigsten Internationalen Organisationen der Fall.⁴¹ Art. VII IBRD-Abkommen – Rechtsstellung, Immunitätsrechte und Privilegien – bezieht sich nur auf die Rechtsstellung der Bank in dem Territorium eines Mitgliedstaates.⁴² Die Rechtsstellung in der internationalen Gemeinschaft regeln die Vorschriften des Art. VII nicht.⁴³ Der Wille der Gründungsmitglieder der Bank, dieser Völkerrechtspersönlichkeit zu verleihen, kann jedoch durch Auslegung des Bankstatuts unter Berücksichtigung von Zweck und Aufgabe der Weltbank ermittelt werden.⁴⁴ So schließt Suchsland-Maser zu Recht aus der Gesamtheit der Vorschriften des Gründungsabkommens der IBRD, “insbesondere aus ihrer länderübergreifenden Zielsetzung in Art. 1 sowie den Ermächtigungsvorschriften zur Kooperation mit anderen Internationalen Organisationen und zur Möglichkeit der vertraglichen Verpflichtung gegenüber solchen Organisationen” auf die bestehende Völkerrechtssubjektivität dieser Institution.⁴⁵ Einen entsprechenden Schluss lassen die *Articles of Agreement* der IDA zu.

2. Die mandatsbegrenzte Völkerrechtssubjektivität der Weltbank

Steht nun also fest, dass die Weltbank Völkerrechtssubjekt ist, stellt sich die weitere Frage, in welchem Umfang sie die Völkerrechtsfähigkeit besitzt, d.h., ob hiervon auch die Fähigkeit umfasst ist, Träger menschenrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Ausgangspunkt einer Untersuchung dieser Frage sind wiederum die Gründungsverträge von IBRD und IDA. Sie legen den Organisationszweck der Weltbank fest, der die Völkerrechtspersönlichkeit der Bank funktionell begrenzt.⁴⁶ Im Folgenden ist daher zu untersuchen, ob die Weltbank nach der Funktion, welche ihr in den Gründungsstatuten zugedacht ist, Träger menschenrechtsschützender Rechte und Pflichten, d.h. zum Menschenrechtsschutz berechtigt und verpflichtet sein kann. Primärer Maßstab für diese Untersuchung, bei der es sowohl um das rechtliche “Dürfen” als auch um die Verpflichtung zu einer projektgebundenen Menschenrechtskonditionalisierung geht, ist Art. 1 IBRD- bzw. IDA-Abkommen, der den “verfassungsrechtlichen” Organisationszweck der Weltbank fest-

⁴¹ Eine Ausnahme stellt insofern das Gründungsabkommen der Afrikanischen Entwicklungsbank (*Agreement Establishing the African Development Bank*) vom 4. August 1963 dar. 510 U.N.T.S. 46 (1964), Art. 50, 1: “To enable it to fulfil its purposes and the functions with which it is entrusted, *the Bank shall possess full international personality.*” (Hervorhebung durch die Verfasserin)

⁴² Siehe Art. VII Abschn. 1 und 2.

⁴³ Vgl. Suchsland-Maser (Anm. 8), 13.

⁴⁴ Vgl. zur Ermittlung des Willens der Mitglieder einer I.O. durch Interpretation des Gründungsvertrages, Klein (Anm. 40), Abschn. 4 Rdnr. 94.

⁴⁵ Vgl. Suchsland-Maser (Anm. 8), 14. Zu den Voraussetzungen, die eine zwischenstaatliche I.O. erfüllen muss, um als Völkerrechtspersönlichkeit anerkannt zu werden, vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 5), Rdnr. 0105.

⁴⁶ Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl (Anm. 5), Rdnr. 0107.

legt. Diese Vorschrift ist im Lichte von Art. IV Abschn. 10 IBRD-Statut bzw. dem korrespondierenden Art. V Abschn. 6 IDA-Abkommen zu lesen, der seinem Wortlaut nach den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Bank begrenzt und somit einem nach dem Organisationszweck möglicherweise nicht auszuschließenden Menschenrechtsmandat von IBRD und IDA gegebenenfalls verfassungsrechtliche Grenzen setzt.

a. Art. 1 IBRD- bzw. IDA-Abkommen: Der "verfassungsrechtliche" Organisationszweck

Nach Art. I IBRD-Statut besteht der Zweck der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung darin, durch monetäre Hilfe zur Entwicklung und zum Wiederaufbau von ärmeren Ländern beizutragen, u.z. durch die Bereitstellung projektgebundener Kredite sowie durch die projektunabhängige Organisation von Darlehen und Kreditbeteiligungen. Das Abkommen über die Internationale Entwicklungsorganisation hebt in seinem Art. 1 – Zweck – die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den in die Mitgliedschaft einbezogenen Entwicklungsgebieten der Welt als herausragende vertragliche Zielsetzung hervor. Zu diesem Zweck hat die Internationale Entwicklungsorganisation Finanzierungsmittel zur Deckung der wichtigsten Entwicklungsbedürfnisse dieser Gebiete bereitzustellen. Sie soll dadurch die Entwicklungsziele der IBRD fördern und deren Tätigkeit ergänzen.⁴⁷

Die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben zum Schutz internationaler Menschenrechte sowie zur Durchsetzung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten ist nicht ausdrücklich von dem Mandat erfasst, welches der Weltbank in ihren Gründungsverträgen zgedacht ist. Der Begriff der Menschenrechte findet sich in den *Articles of Agreement* nicht. Das verwundert insofern nicht, als der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz zum Zeitpunkt der Verabschiedung des IBRD-Abkommens rechtlich noch kaum ausgestaltet und die Verpflichtung zur Achtung und Verwirklichung von Menschenrechten noch nicht als völkerrechtliche Rechtspflicht anerkannt war.⁴⁸ Fraglich ist, ob aus dieser Rechtslage folgt, dass die Gründungsverträge von IBRD und IDA die Fähigkeit der Weltbank ausschließen, Träger völkerrechtlicher Menschenrechtspflichten und -berechtigungen zu sein. Als Zuordnungsadressat menschenrechtsbezogener Rechte, Pflichten und Berechtigungen kommt die Bank dann in Betracht, wenn ihr Mandat, die Entwicklungsför-

⁴⁷ Vgl. Art. I IDA-Abkommen.

⁴⁸ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), deren Bestimmungen zwar als solche nicht rechtsverbindlich sind, aber nach heute allgemeiner Auffassung die in der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere in den Artikeln 55 und 56 begründeten Verpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten im Bereich der Menschenrechte autoritativ auslegen, ist erst im Jahre 1948 verabschiedet worden. Die beiden universellen Menschenrechtspakte, die zusammen mit der AEMR die *International Bill of Rights* bilden, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IWSKR) stammen aus dem Jahre 1966.

derung, auch ohne dass dies ausdrücklich geregelt ist, den Schutz der Menschenrechte mitumfasst.

Die Untersuchung dieser Frage hat bei dem Entwicklungsbegriff anzusetzen, der den *Articles of Agreement* zugrunde liegt. Entscheidend ist dabei, was unter Entwicklung, deren Förderung Ziel und Aufgabe der Weltbank ist, zu verstehen ist.

b. Die Entwicklungsstrategien der Weltbank: Vom ökonomisch determinierten Entwicklungsansatz zum Comprehensive Development Framework

Art. I IBRD-Abkommen ist für die Beantwortung dieser Frage wenig aufschlussreich. Die Vorschrift sieht als Aufgabe der Bank schlicht die Unterstützung der "Entwicklung der Gebiete der Mitglieder" an und legt fest, wie diese Unterstützung zu erfolgen hat.⁴⁹ Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Aufgaben, welche die Bank in der ersten Phase ihrer Entwicklungstätigkeit im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau der kriegszerstörten Länder nach dem Zweiten Weltkrieg bewältigen sollte. Die in Art. I IBRD-Abkommen enthaltenen Vorgaben dahingehend, welche Entwicklungsziele die Bank nach Abschluss dieses Prozesses zu verfolgen hatte, sind vage. Auch Art. I IDA-Abkommen gibt keine eindeutige Antwort auf diese Frage. Nach dieser Vorschrift hat die Internationale Entwicklungsorganisation Finanzierungsmittel "zur Deckung der wichtigsten Entwicklungsbedürfnisse"⁵⁰ der von ihr geförderten Entwicklungsgebiete bereitzustellen und hierdurch "die Entwicklungsziele der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung" zu fördern. Bei dem Begriff der "wichtigsten

⁴⁹ Art. I IBRD-Abkommen – Aufgaben: Die Aufgaben der Bank sind: (i) Den Wiederaufbau und die Entwicklung der Gebiete der Mitglieder zu unterstützen durch Erleichterung der Kapitalanlage für produktive Zwecke, einschließlich der Wiederherstellung durch den Krieg zerstörter oder zerrütteter Volkswirtschaften, der Umstellung der Produktionsanlagen auf den Friedensbedarf und der Förderung der Entwicklung von Produktionsanlagen und Hilfsquellen in weniger entwickelten Ländern. (ii) Die private ausländische Investitionstätigkeit durch die Übernahme von Garantien oder durch Beteiligung an Darlehen und anderen von privaten Geldgebern durchgeführten Investitionen zu fördern, und wenn privates Kapital nicht zu annehmbaren Bedingungen erhältlich ist, die private Investitionstätigkeit dadurch zu ergänzen, dass sie aus ihrem eigenen Kapital, aus von ihr aufgebracht Geldern oder aus ihren anderen Mitteln zu geeigneten Bedingungen Kapital für produktive Zwecke bereitstellt. (iii) Eine auf lange Sicht ausgewogene Ausdehnung des internationalen Handels und die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen durch die Anregung internationaler Investitionen zwecks Entwicklung der Produktionsquellen von Mitgliedern zu fördern und damit zu einer Hebung der Produktivität des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen in deren Gebieten beizutragen. (iv) Die von ihr gewährten oder garantierten Anleihen mit auf anderem Wege gewährten internationalen Anleihen abzustimmen, so dass die nützlicheren und dringlicheren Projekte, große und kleine in gleicher Weise, zuerst bearbeitet werden. (v) Ihre Geschäfte unter gebührender Berücksichtigung der Wirkung internationaler Investitionen auf die Geschäftsbedingungen in den Gebieten von Mitgliedern zu führen und dazu beizutragen, dass in den ersten Nachkriegsjahren ein reibungsloser Übergang von der Kriegswirtschaft zur Friedenswirtschaft erfolgt. Die Bank wird sich in allen ihren Entscheidungen von den oben niedergelegten Zielen leiten lassen.

⁵⁰ Hervorhebung durch die Verfasserin.

Entwicklungsbedürfnisse" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von der IDA einzelfallbezogen auszulegen ist.

Die Weltbank hat den diesbezüglichen Gestaltungsspielraum in ihrer nunmehr fast 60-jährigen Tätigkeit genutzt und ihre Entwicklungsstrategien den veränderten Bedürfnissen der Entwicklungsländer bzw. neuen Akzentsetzungen in der internationalen Entwicklungspolitik angepasst:⁵¹ In den ersten Jahrzehnten nach ihrer Gründung verfolgte die Weltbank eine rein ökonomisch determinierte Entwicklungsstrategie. Entwicklung bedeutete danach wirtschaftlichen Wachstum im engeren Sinne, bei dem fast ausschließlich technische Überlegungen eine Rolle spielten. Soziale oder ökologische Gesichtspunkte blieben weitgehend unberücksichtigt.⁵² Dieser Entwicklungsansatz entsprach dem zum damaligen Zeitpunkt allgemein vorherrschenden technokratischen Verständnis von Entwicklung, nach dem Entwicklungsfortschritt ausschließlich an wirtschaftliche Faktoren im engeren Sinne geknüpft wurde.

An dieser Entwicklungsstrategie hält die Weltbank nicht mehr fest. Sie vertritt heute vielmehr einen umfassenden Entwicklungsansatz, der dem der "Menschlichen Entwicklung" (*human development*) ähnelt, wie er seit den 1980er Jahren von den Vereinten Nationen propagiert wird. Entwicklung wird danach nicht länger als Synonym für Wirtschaftswachstum, sondern als eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichsten Betreiber und Nutznießer ausgerichtete nachhaltige Entwicklung verstanden,⁵³ die versucht, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Interessen in einen gerechten Ausgleich zu bringen.⁵⁴ Ziel dieses Konzeptes ist, dass der Entwicklungsprozess der ständigen Verbesserung der Lebensbedingungen aller Menschen dient. Dieser neue, integrierte Entwicklungsansatz hat in der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über das "Recht auf Entwick-

⁵¹ Zu den Entwicklungsstrategien der Weltbank von 1948 bis 1980, siehe z.B. Christian Theobald, *Zur Ökonomik des Staates: Good Governance und die Perzeption der Weltbank*, 2000, 84 ff.

⁵² Vgl. z.B. David P. Forsythe, *The United Nations, Human Rights and Development*, *Human Rights Quarterly* 19 (1997), 334 m.w.N.

⁵³ Vgl. zu diesem Entwicklungsverständnis auch Art. 9 Abs. 1 des Partnerschaftsabkommens zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits von Cotonou, im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/development/development_old/cotonou/agreement_de.htm>, recherchiert am 29.07.2003.

⁵⁴ UN Declaration on the right to development, UN GA resolution 41/128 (4. Dezember 1986), Präambel. Dieser holistische Entwicklungsansatz ist in Folge in unterschiedlichen UN-Deklarationen, dem Human Development Report des Entwicklungshilfeprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP), den UN Agendas for Development, sowie den UN Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-Based Displacement aus dem Jahre 1997 wiederholt und dadurch in seiner Bedeutung bestärkt worden. Zum UNDP-Konzept des "*human development*" und seinen Auswirkungen auf die Arbeit der VN-Sonderorganisationen, zu denen auch die Weltbank zählt, sowie von Finanzinstitutionen, siehe Koen De Feyter, *World Development Law*, 2001, 3 f.: "From a legal point of view ... it is clear that the concept of human development does not bind any of the UN specialised agencies or financial institutions or any other UN bodies active in the field of development. Nevertheless, the impact of the human development concept on the thinking and the work of these agencies, including the financial institutions, cannot be overestimated." *Ibid.*, 4.

lung“ aus dem Jahre 1986 eine Formulierung gefunden, die heute noch gilt. Entwicklung ist danach Synonym für

a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom.⁵⁵

Art. 1 Abs. 1 der Erklärung ordnet das Recht auf Entwicklung der Kategorie der unveräußerlichen Menschenrechte zu,

by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.

Dass sich die Weltbank heute auch aus menschenrechtlichen Gründen einer holistischen Entwicklungsstrategie verpflichtet fühlt, hat Weltbankpräsident Wolfensohn in seiner Rede in Prag im September 2000 anlässlich der Jahrestagung von IWF und Weltbank sowie in einer Reihe nachfolgender Reden eindrucksvoll dokumentiert.⁵⁶ So hat Wolfensohn im Schlusswort seiner Prager Rede wie folgt plädiert:

Wir müssen zusammenarbeiten, um die Vorteile der Globalisierung dazu einzusetzen, Wohlstand für die breiten Massen und nicht nur einige wenige zu schaffen. Es handelt sich hier um mehr als ein neues Wirtschaftsprogramm. Es handelt sich um eine Verpflichtung – eine Verpflichtung, die in gemeinsamen moralischen und sozialen Werten und Menschenrechten wurzelt. Darüber hinaus ist sie eine Verpflichtung, die auch auf aufgeklärtem Selbstinteresse beruht. Es ist die Verpflichtung, der nächsten Generation eine bessere Welt, die von Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit geprägt ist, zu hinterlassen.⁵⁷

Der neue, integrierte Entwicklungsansatz der Weltbank, welcher die sozialen und menschlichen Aspekte von Entwicklung aufwertet, findet sich nicht nur in Reden und Dokumenten wieder. Er hat sich vielmehr auch in der konkreten Arbeit von IBRD und IDA niedergeschlagen. Ihrem neuen Verständnis einer umfassenden Entwicklung entsprechend, unterstützt die Bank heute neben Programmen zur Armutsbekämpfung auch solche in den sozialen Bereichen, wie dem Bildungs- und

⁵⁵ United Nations General Assembly, Declaration on the Right to Development, UN Doc. GA Res. 41/128 vom 4. Dezember 1986, Annex, UN Doc. A/RES/41/925/Annex (1986).

⁵⁶ James D. Wolfensohn, „Der Aufbau einer fairen Welt“, Rede an den Verwaltungsrat, Prag, Tschechische Republik, 26. September 2000, 17, im Internet unter: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20038966~menuPK:34472~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>, recherchiert am 22.07.2003. Siehe auch die Publikation „Development and Human Rights: The Role of the World Bank“, welche die Weltbank anlässlich des 50. Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herausgegeben hat. The International Bank for Reconstruction and Development, Development and Human Rights: The Role of the World Bank, Washington D.C. 1998; sowie die Abschlussbemerkungen von Weltbankpräsident Wolfensohn anlässlich des „Joint United Nations (Office of the UN High Commissioner for Human Rights) and World Bank Staff Learning Seminar on Human Rights and Development“ am 11. Juni 2002 in Washington D.C., im Internet: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20054559~menuPK:34472~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>, recherchiert am 29.07.2003.

⁵⁷ Der Aufbau einer fairen Welt, Anm. 56.

Gesundheitswesen⁵⁸ sowie der sozialen Sicherheit und dem Umweltschutz. Außerdem hilft sie Entwicklungsländern bei der Entwicklung und Umsetzung von *Good Governance*, zu deren maßgeblichen Strukturen sie die Bereiche *Public Sector Management*, Verantwortlichkeit von Staats- und Verwaltungshandeln sowie einen sicheren Rechtsrahmen für den Entwicklungsprozess zählt.⁵⁹

c. Der projektbezogene Menschenrechtsschutz als Aufgabe der Entwicklungsförderung der Weltbank?

Die Förderung solcher Projekte und Programme durch die Weltbank führt hier zu der Frage, ob nicht auch der projektbezogene Menschenrechtsschutz zu dem Aufgabenkatalog von IBRD und IDA zählt. Wird also vom verfassungsrechtlich statuierten Auftrag der Bank, der Entwicklungsförderung, heute auch das Mandat zur Förderung und Verwirklichung der Menschenrechte umfasst? Um diese Frage zu beantworten, müssen zunächst die Motive der Weltbank für ihr Engagement in den oben beschriebenen Bereichen geklärt werden, um sodann in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich damit auch ein Engagement der Bank im Bereich des projektgebundenen Menschenrechtsschutzes begründen lässt.

aa. Die Einordnung sozialer, ökologischer und staatsorganisatorischer Probleme als wirtschaftliche Probleme

IBRD und IDA haben erkannt, dass sowohl Probleme im sozialen, im ökologischen und im Gesundheitsbereich, als auch innerstaatliche Zustände wie Rechtsunsicherheit, das Fehlen effizienter und transparenter öffentlicher Institutionen sowie Korruption⁶⁰ erhebliche Hindernisse für den Entwicklungsfortschritt darstellen können. Am Beispiel von HIV/Aids lässt sich dies veranschaulichen: Krankheiten wie Aids bedrohen die menschliche Wohlfahrt, das sozio-ökonomische Fortkommen, die Produktivität, den sozialen Zusammenhalt und sogar die nationale Sicherheit. Ihre Auswirkungen lassen sich folglich auch ökonomisch erfassen. Sie können daher nicht nur einseitig als Gesundheitsproblem angesehen, sondern müssen vielmehr als Entwicklungshindernis, mithin als wirtschaftliches Problem erkannt und im Rahmen von Entwicklungsförderungsmaßnahmen bekämpft werden. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie die Weltbank auch bei einer rein ökonomistischen Be-

⁵⁸ So zählt die Weltbank zu den größten Förderern von HIV/Aids-Bekämpfungsprogrammen weltweit. Siehe hierzu die Website der Weltbank HIV/AIDS, im Internet unter <http://www1.worldbank.org/hiv_aids/>, recherchiert am 29.07.2003.

⁵⁹ Vgl. Wolfensohn (Anm. 56); siehe auch Helmut Schaffer, *Weltbank und Menschenrechte*, in: Gabriele von Arnim u.a. (Hrsg.), *Menschenrechte 2003, 2002*, 179-183. Zum *Good Governance*-Diskurs innerhalb der Weltbank sowie den Grenzen des *Governance*-Konzeptes der Weltbank, siehe Christian Theobald, *Zehn Eckpunkte zu Good Governance*, in: Klaus König/Markus Adam (Hrsg.), *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*, 2001, 35 – 65 (insbes. 42).

⁶⁰ Zum Korruptionsbekämpfungsprogramm der Weltbank und den Motiven hierfür, siehe die diesbezügliche Website „Anticorruption“ im Internet unter <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>>, recherchiert am 29.07.2003.

trachtungsweise sozialer, ökologischer und innerstaatlicher Probleme zu dem Ergebnis kommen kann, dass die Förderung von Programmen und Projekten, die darauf abzielen, Probleme zu bekämpfen, die auf den ersten Blick nicht als Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung zu verstehen sind, zu den dringlichen Aufgaben der Entwicklungsförderung zählt und als solche von ihrem Mandat umfasst ist.

bb. Die ökonomistische Betrachtungsweise von Fragen des Menschenrechtsschutzes

Es ist nunmehr zu fragen, ob bei einer ökonomistischen Betrachtungsweise auch die Verwirklichung internationaler Menschenrechte als Entwicklungsziel der Weltbank angesehen werden kann. Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten. Vielmehr ist für jede internationale Menschenrechtsverbürgung im Einzelnen zu untersuchen, ob eine Verletzung der Interessen, die hierdurch geschützt werden sollen, wirtschaftliche Implikationen hat. Bejahendenfalls wird man den Schutz dieser Rechte zu den Aufgaben der Entwicklungsförderung zählen müssen.

Dass sich die Verletzung von Menschenrechten im Rahmen von Entwicklungsprojekten nicht selten negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg eines Entwicklungsprojektes auswirkt, kann am Beispiel der bereits angesprochenen Folgen unfreiwilliger Umsiedlungen veranschaulicht werden. Cernea hat eine Liste sogenannter Verarmungsrisiken von Zwangsumsiedlungen aufgestellt. Hierzu zählen u.a. Land-, Arbeits- und Obdachlosigkeit, Marginalisierung der betroffenen Bevölkerungsgruppe, Nahrungsunsicherheit, eine steigende Sterblichkeitsrate sowie der Verlust allgemein zugänglicher Ressourcen.⁶¹ Sie haben die Verarmung eines Teiles der Bevölkerung zur Folge, welche sich ihrerseits wiederum negativ auf die gesamtwirtschaftliche Situation eines Landes auswirkt. Berücksichtigt man nun, dass dieser Gefahr durch die Beachtung einer Reihe international anerkannter Menschenrechte, wie Konsultations- und Partizipations-, sowie Entschädigungsrechte vorgebeugt werden kann, wird leicht verständlich, warum selbst bei einer rein ökonomistischen Betrachtungsweise der projektbezogene Menschenrechtsschutz vom Mandat der Weltbank umfasst sind. Die Frage, die sich an diese Folgerung anschließt, ist, ob die Weltbank berechtigt ist, die Menschenrechtsverträglichkeit ihrer Projektfinanzierung in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen und eine Kreditvergabe davon abhängig zu machen, dass dieser projektbezogene, menschenrechtsvölkerrechtliche Verpflichtungen des Kreditnehmers nicht entgegenstehen.

d. Das Verfassungsargument des Verbots politischer Betätigung: Verfassungsgrenze einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung?

Die Weltbank lehnt eine projektgebundene Menschenrechtskonditionalisierung in dem Sinne, dass Voraussetzung für die Förderung eines Entwicklungsprojektes

⁶¹ Cernea (Anm. 11), 20.

dessen Menschenrechtsverträglichkeit, u.z. gemessen an den national- und völkerrechtlichen Verpflichtungen des Kreditnehmers ist, offiziell nach wie vor mit der Erwägung ab, dass Art. IV Abschn. 10 IBRD- bzw. Art. V Abschn. 6 IDA-Abkommen, die ein "Verbot politischer Betätigung" der Bank normieren, eine solche verbiete.⁶² Art. IV Abschn. 10 IBRD-Abkommen besagt:

Die Bank und ihre Beamten sollen sich nicht in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen; sie dürfen sich in ihren Entscheidungen auch nicht von dem politischen Charakter des betreffenden Mitglieds oder der betreffenden Mitglieder beeinflussen lassen. Für ihre Beschlüsse müssen ausschließlich wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sein und diese sind unparteiisch zu wägen, damit die in Artikel I genannten Zwecke erreicht werden.⁶³

Art. V Abschn. 6 IDA-Abkommen enthält eine vergleichbare Regelung.⁶⁴ Der Einfachheit halber wird im Folgenden nur Art. IV Abschn. 10 IBRD-Abkommen analysiert. Die dabei angestellten Überlegungen gelten für Art. V Abschn. 6 IDA-Abkommen entsprechend.

aa. Wortlautargument

Der Wortlaut von Art. IV Abschn. 10 IBRD-Abkommen ist zwar klar: Nach dieser Vorschrift dürfen andere als wirtschaftliche Überlegungen bei der Entscheidung über die Finanzierung eines Projektes oder Programmes keine Rolle spielen. Auch bei einer grammatikalischen Auslegung der Neutralitätsklausel vermag diese dem Mandat der Weltbank nach der hier vertretenen Ansicht indes keine "verfassungsrechtlichen" Grenzen der Art zu setzen, dass diese nicht berechtigt ist, Fragen der Menschenrechtsverträglichkeit einer Projektfinanzierung in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen und eine Entwicklungsförderungsmaßnahme mit dem Argument abzulehnen, dass dieser projektbezogene Menschenrechtspflichten des Kreditnehmers entgegenstehen. Nach dem im Zusammenhang mit der Auslegung des Entwicklungsbegriffes Gesagten gilt dies jedenfalls dann nicht, wenn sich die Verletzung derartiger Pflichten negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg des zu fördernden

⁶² Mit diesem Verfassungsargument wird auch eine Verpflichtung des IWF, internationale Menschenrechte zu beachten, abgelehnt. Siehe hierzu Klaus Weigelt, Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten, 1999, insbes. 236 ff.

⁶³ Art. III Abschn. 5 b IBRD-Abkommen ergänzt die Neutralitätsklausel. Er schreibt vor: "Die Bank hat dafür zu sorgen, dass Darlehensbeträge nur für diejenigen Zwecke verwendet werden, für die das Darlehen gewährt worden ist, wobei Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und des Nutzeffekts gebührend zu berücksichtigen und politische oder andere nicht wirtschaftliche Momente oder Überlegungen außer Acht zu lassen sind."

⁶⁴ Art. V Abschn. 6 IDA-Abkommen – Verbot politischer Betätigung lautet: "Die Organisation und ihre leitenden Angestellten dürfen sich weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch sich bei ihren Entscheidungen von den politischen Verhältnissen des oder der betreffenden Mitglieder beeinflussen lassen. Bei ihren Entscheidungen dürfen nur wirtschaftliche Überlegungen maßgebend sein; diese Überlegungen sind im Interesse der Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens unparteiisch abzuwägen." Siehe auch Art. V Abschn. 1 – Verwendung der Mittel und Finanzierungsbedingungen – (g), der mit Art. III Abschn. 5 b IBRD-Abkommen vergleichbar ist.

den Projektes auswirkt. In einem solchen Fall ist nämlich auch die Frage nach der Beachtung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten ein wirtschaftlicher Gesichtspunkt im Sinne von Art. IV Abschn. 10 und eine diesbezügliche Menschenrechtskonditionalisierung folglich nicht vertragsrechtlich untersagt.

bb. Teleologisches Argument

Neben dem Wortlaut selbst spricht auch Sinn und Zweck der Neutralitätsklausel dagegen, dass diese eine projektbezogene Menschenrechtskonditionalisierung untersagt. Das "Verbot politischer Betätigung der Weltbank" wurde in die Gründungsverträge von IBRD und IDA aufgenommen, um eine politische Konditionierung der Entwicklungshilfe und damit eine politische Bevormundung der Mitgliedsländer zu verhindern. Ein Fall der politischen Bevormundung liegt aber dann nicht vor, wenn die Unterstützung eines Staates davon abhängig gemacht wird, dass er sich an Regeln hält, die zu befolgen er sich in Ausübung seiner Souveränitätsrechte freiwillig verpflichtet hat. So verhält es sich indes im hier zu untersuchenden Fall einer projektbezogenen Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durch die Weltbank. Bedingung einer Entwicklungsförderung ist danach gerade nicht, dass der Kreditnehmer über ein bestimmtes, von der Bank bzw. den Bankmitgliedern, die über die meisten Stimmrechte verfügen, favorisiertes Regierungssystem verfügt oder Menschenrechte im Allgemeinen beachtet. Die Entwicklungsförderung wird vielmehr davon abhängig gemacht, dass sich der potentielle Kreditnehmer an die von ihm eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen hält, u.z. ausschließlich insoweit, als diese im Kontext des zu finanzierenden Projektes relevant werden. Von dem "Verbot politischer Betätigung" ist diese *operation*-spezifische Art der Menschenrechtskonditionalisierung⁶⁵ nach Sinn und Zweck der Neutralitätsklausel also nicht erfasst. Der *Political Activity*-Klausel wird damit auch nicht ihre grundsätzliche Berechtigung abgesprochen. Vielmehr soll durch die hier vorgetragene Argumentation verhindert werden, dass sich Staaten treuwidrig auf die Neutralitätsklausel berufen, um sich ihrer völkerrechtlich begründeten Menschenrechtspflichten zu entledigen. Diese erlöschen durch die Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation nämlich nicht.

II. Begründung der Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungshilfe durch Völkerrechtsnormen außerhalb des Bankrechts

Die Untersuchung der Gründungsverträge von IBRD und IDA hat gezeigt, dass die "Verfassungen" der Weltbank eine projektgebundene Menschenrechtskonditionalisierung nicht grundsätzlich verbieten. Als Zwischenergebnis ist danach festzu-

⁶⁵ Siehe hierzu Sabine Schlemmer-Schulte, *The World Bank and Human Rights*, *Austrian Review of International & European Law* 4 (1999), 230 (260).

halten, dass die Weltbank berechtigt ist, die Implementierung völkerrechtlich begründeter Menschenrechtsverpflichtungen der Kreditnehmer dadurch sicherzustellen, dass sie in ihren Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften eine projektbezogene Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung verbindlich vorschreibt. Eine Rechtspflicht zur projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung erzeugen die Gründungsverträge allerdings nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob Völkerrechtsnormen außerhalb des Bankrechts eine Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungshilfe begründen können.

Die ganz überwiegende Zahl völkerrechtlicher Menschenrechtsverbürgungen sowie der damit korrespondierenden Menschenrechtspflichten⁶⁶ sind vertraglicher Natur. Daneben sind für den Menschenrechtsschutz auch die auf Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhenden Garantien und Verpflichtungen bedeutsam.

1. Völkervertragsrechtlich begründete Menschenrechtspflichten

a. Unmittelbare Bindungswirkung völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge für die Weltbank

Vertragspartei internationaler Menschenrechtsverträge, die menschenrechtliche Beachtungs-, Schutz- und Verwirklichungspflichten erzeugen, können bisher nur Staaten sein. Gemäß Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜRV)⁶⁷ bindet ein völkerrechtlicher Vertrag ausschließlich die Vertragsparteien. Aus Art. 34 WÜRV folgt, dass ein Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Rechte noch Pflichten begründet. Der *pacta tertiis*-Grundsatz, der auch auf menschenrechtliche Verträge Anwendung findet, muss für Völkerrechtssubjekte, die schon nach dem Wortlaut der Übereinkommen nicht Vertragspartei sein können, erst recht gelten. Eine unmittelbare Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungshilfe begründen universelle Menschenrechtsabkommen somit nicht.

⁶⁶ Welche Menschenrechtspflichten aus internationalen Menschenrechtsverbürgungen für Staaten im Einzelnen folgen, und zwar unabhängig davon, ob diese völkervertraglicher Natur sind oder auf Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhen, hat Eide in seiner Theorie über menschenrechtliche Pflichten herausgearbeitet. Danach erlegen sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte Staaten drei unterschiedliche Arten von Menschenrechtspflichten auf: eine Beachtungspflicht (*obligation to respect*), eine Schutzpflicht (*obligation to protect*) und eine Verwirklichungspflicht (*obligation to fulfil*). Vgl. UN Commission on Human Rights, *The Right to Adequate Food as a Human Right*, 1987, Human Right Study Series Nr. 1, UN Publ. Sales No. 1989.XIV 2, Para. 94 – 181.

⁶⁷ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, 926.

b. Abgeleitete Bindungswirkung völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge: Das Mitgliedstaatenargument

Folgt daraus, dass diese Verträge für die Tätigkeit der Weltbank bedeutungslos sind? Denkbar wäre es, eine Bindung von IBRD und IDA an völkervertraglich begründete Menschenrechte über die Mitgliedstaaten der Weltbank zu konstruieren.⁶⁸ Dem steht aber entgegen, dass nicht hinsichtlich aller internationalen Menschenrechtsverträge eine Deckungsgleichheit *ratione personae* zwischen den Mitgliedern der Weltbank einerseits und universellen Menschenrechtsabkommen andererseits besteht. Allerdings sind die Exekutivdirektoren der Bank,⁶⁹ welche von Mitgliedstaaten ernannt wurden, die internationale Menschenrechtsverträge ratifiziert haben, in ihrem Stimmverhalten an die aus diesen Verträgen resultierenden Rechtspflichten gebunden.⁷⁰

2. Menschenrechtspflichten aufgrund der Stellung der Weltbank im System der Vereinten Nationen: Das Sonderorganisationsargument

Eine Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungsförderung könnte aus dem bedeutendsten aller völkerrechtlichen Verträge, der UN-Charta folgen. Diese erzeugt in Art. 55 c die Pflicht der Vereinten Nationen, die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Nach Art. 56 UN-Charta sind die Mitgliedstaaten der VN verpflichtet, untereinander und mit den Vereinten Nationen die in Art. 55 festgesetzten Ziele zu erreichen. Daneben kennt die Charta der Vereinten Nationen weitere moralische und politische Förderungspflichten.⁷¹

Fraglich ist, ob diese Normen Menschenrechtspflichten auch für die Weltbank erzeugen können. Eine Bindung von IBRD und IDA an die Charta der Vereinten Nationen könnte aus der Stellung dieser Institutionen im System der UNO folgen: Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hat 1947 mit den Vereinten Nationen ein Beziehungsübereinkommen abgeschlossen, durch das sie als

⁶⁸ Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zählt 184 Mitglieder (Stand: Juli 2003; für eine Auflistung aller Mitglieder, siehe die Website der Weltbank, im Internet unter: <<http://www.worldbank.org>>, recherchiert am 16.07.2003); der Internationalen Entwicklungsorganisation gehören 164 Mitgliedstaaten an (Stand: Juli 2003); siehe *ibid*.

⁶⁹ Die Exekutivdirektoren sind für die Führung der Geschäfte der Bank verantwortlich. Abstimmungen finden nach dem Prinzip der Stimmenwägung (*weighted voting*) unter Berücksichtigung der gezeichneten Kapitalanteile statt.

⁷⁰ Vgl. hierzu The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22. – 26. Januar 1997, Para. 19: "The obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively. It is particularly important for States to use their influence to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations of which they are members." Die Guidelines sind im Internet unter <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html>, recherchiert am 16.07.2003.

⁷¹ Vgl. z.Bsp. Weigeldt (Anm. 62), 235.

Sonderorganisation der UNO errichtet worden und dadurch mit den Vereinten Nationen in Verbindung getreten ist.⁷² 1961 wurde die Internationale Entwicklungsorganisation Sonderorganisation der VN.⁷³ Eine im Schrifttum verbreitete Ansicht leitet aus der Stellung der Weltbank im System der Vereinten Nationen eine Völkerrechtspflicht der Bank ab, nicht zu Menschenrechtsverletzungen beizutragen.⁷⁴ Danach wäre es der Weltbank untersagt, Projekte zu fördern, deren Menschenrechtsverträglichkeit nicht feststeht. Mit dieser Unterlassungspflicht würde die positive Pflicht der Bank korrespondieren, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Beachtung internationaler Menschenrechte im Rahmen bankfinanzierter Projekte sichergestellt würde. Eine solche Maßnahme könnte die Aufnahme einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungsklausel in die *Safeguard Policies* sein.

Aus der UN-Charta als solcher folgt jedoch keine unmittelbare Rechtspflicht der Weltbank, die Menschenrechte ungeteilt zu fördern und zu schützen. Die Charta erzeugt in Art. 55 c und 56 die Pflicht der Vereinten Nationen und ihrer Mitglieder, die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Mitglied der Vereinten Nationen ist die Weltbank, die ein eigenständiges, von ihren Mitgliedstaaten zu unterscheidendes Völkerrechtssubjekt ist, nicht. Folglich kann die UN-Charta für sie auch keine unmittelbaren Rechtspflichten erzeugen. Auch Art. 103 UN-Charta, der den Vorrang der Charta vor anderen, von Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen normiert, kann somit für die Weltbank selbst nicht gelten.⁷⁵

3. Völkergewohnheitsrechtlich begründete Menschenrechtspflichten der Weltbank

Bleibt nur noch die Möglichkeit, dass die Weltbank aufgrund Völkergewohnheitsrecht zur ungeteilten Förderung und dem Schutz internationaler Menschenrechte und damit möglicherweise zur Durchführung einer projektbezogenen Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung verpflichtet ist. Die in Art. 55 c UN-Charta normierte Pflicht, die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrech-

⁷² Agreement Between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development, Nov. 15, 1947, 16 U.N.T.S. 346 (1948).

⁷³ Agreement Between the United Nations and the International Development Association. Approved by the Board of Governors of the International Development Association on 24 February 1961 and by the General Assembly of the United Nations on 27 March 1961, 394 U.N.T.S. 222 (1961).

⁷⁴ So z.B. De Feyter, *World Development Law* (Anm. 54), 272: "As with any other specialised agency, the commitment to the objectives of international economic and social co-operation as set out in the UN Charter implies a duty not to contribute to violations of human rights." Siehe auch Bradlow, der argumentiert, als Sonderorganisation der VN sei die Weltbank verpflichtet, in Übereinstimmung mit der UN-Charta zu handeln. Daniel Bradlow, *Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System: The World Bank, the IMF, and Human Rights*, *Transnational Law & Contemporary Problems* 6 (1996), 47 (63).

⁷⁵ Art. 103 UN-Charta besagt: "Widersprechen sich Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang."

te und Grundfreiheiten zu fördern, kann heute als völkergewohnheitsrechtlich anerkannt bzw. als allgemeiner Völkerrechtsgrundsatz angesehen werden, der für alle Völkerrechtssubjekte, also nicht nur für Staaten gilt. Eine Grundlage für eine allgemeine Menschenrechtsförderungspflicht bildet darüber hinaus Art. 1 AEMR, mithin das Menschenwürdeargument:

Under article 1 [der AEMR; Anm. der Verfasserin] it is incumbent upon individuals, institutions or organizations involved in the formulation of international trade, investment and finance policy to be mindful of the impacts on human dignity that those policies may have. Not to do so places them in contravention of the obligation imposed under this universal standard.⁷⁶

Welche Konsequenzen sich aus dieser Förderungspflicht im Einzelnen ergeben, ist allerdings noch nicht geklärt. Mehr als eine grundsätzliche Einstellungspflicht, welcher die Weltbank mit ihren *Safeguard Policies* bereits Rechnung trägt, wird man gegenwärtig indes nicht als völkerrechtlich anerkannt ansehen können. Eine Pflicht zur projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung folgt aus dem genannten Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts jedenfalls nicht.

4. Das Recht auf Entwicklung als Auftrag an Entwicklungsakteure

Abschließend sei noch auf das bereits angesprochene "Recht auf Entwicklung" und dessen mögliche Folgen für eine Menschenrechtspflichtigkeit der Weltbank-Entwicklungshilfe hingewiesen. Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung, die von der UN-Generalversammlung mit großer Mehrheit angenommen wurde (133 Ja-Stimmen, 11 Nein-Stimmen, darunter die vier G-8-Staaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die USA, sowie 12 Enthaltungen überwiegend westlicher Staaten),⁷⁷ kann für die Weltbank keine unmittelbare Rechtspflicht zur Achtung entwicklungsbezogener Menschenrechte begründen, da sie bisher rechtlich nicht verbindlich ist. Sie kann allenfalls eine Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) dokumentieren, die Voraussetzung für die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Völkerrechtsnorm ist. Ein völkergewohnheitsrechtlicher Rechtsatz des Inhalts "Recht auf Entwicklung" als solcher hat sich jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht herausgebildet.⁷⁸

⁷⁶ Human Rights as the Primary Objective of International Trade, Investment and Finance Policy and Practice (Anm. 1), Para. 14.

⁷⁷ Vgl. Eibe Riedel, Die Menschenrechte der dritten Generation als Strategie zur Verwirklichung der politischen und sozialen Menschenrechte, in: Adolfo Perez Esquivel (Hrsg.), Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht, 49 (61).

⁷⁸ Gegen die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung als Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts argumentierend Allan Rosas, The Right to Development, in: Asbjørn Eide u.a. (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights, 1995, 247 (249). So auch Gudmundur Alfredsson, The Right to Development: Perspectives from Human Rights Law, in: Lars Adam Rehof/Claus Gulmann (Hrsg.), Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries, 1989, 84.

Wenn auch das “Recht auf Entwicklung” als solches bisher rechtlich unverbindlich ist, heißt das nicht, dass dieses “Recht” für die Entwicklungshilfearbeit der Weltbank und anderer internationaler Entwicklungshilfeeinrichtungen bedeutungslos wäre. Das “Recht auf Entwicklung” ist vielmehr mit Paul als ein – wenn auch rechtlich nicht durchsetzbares – Mandat im Sinne eines an die maßgeblichen Akteure eines Entwicklungsprozesses gerichteten Gebot anzusehen, in diesem Prozess Menschenrechte zu schützen und zu fördern.⁷⁹ Es ist

the ‘inalienable *human right*’ of peoples affected by ‘development processes’ to realize existing, universally recognized human rights *in and through* ‘development processes’, and it is the duty of those who control these processes to protect and promote those rights.⁸⁰

D. Schlussbetrachtung

Es steht außer Frage, dass die Weltbank mit ihren *Safeguard Policies* wichtigen Belangen des – projektgebundenen – Menschenrechtsschutzes Rechnung trägt. Insbesondere die Bankvorschriften über unfreiwillige Umsiedlungen und indigene Völker stellen bedeutsame Instrumente dar, das erklärte Entwicklungsziel der Weltbank zu erreichen, umfassende Entwicklung zu fördern, die darauf abzielt, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Interessen zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Die Weltbank muss sich jedoch vorhalten lassen, dass die Position, welche sie bezüglich der Aufnahme einer Menschenrechtsverträglichkeitsklausel in die *Safeguard Policies* vertritt, politisch motiviert ist; einer Prüfung am Maßstab des Organisationsrechts der Bank hält sie nicht stand. So hat die Analyse der Gründungsverträge von IBRD und IDA gezeigt, dass es der Weltbank aufgrund ihrer Statute nicht untersagt ist, Fragen der Menschenrechtsverträglichkeit ihrer Projektfinanzierung im Einzelfall gesondert zu prüfen und zur Bedingung einer Förderung zu machen. Insbesondere findet sich auch keine rechtlich plausible Begründung dafür, warum die Bank berechtigt sein soll, eine Kreditvergabe von der Einhaltung umweltpolitischer Völkerrechtspflichten potentieller Kreditnehmer abhängig zu machen, ihr dasselbe Vorgehen aber hinsichtlich völkerrechtlich begründeter Menschenrechtspflichten verwehrt sein soll. Die Abgrenzung nach den Kriterien politisch/apolitisch überzeugt in diesem Zusammenhang nicht. Auch das Mandat der Weltbank zum Schutz der Umwelt, das heute im Grundsatz akzeptiert ist,⁸¹ kann nicht zu unterschätzende politische Wirkungen haben. Dennoch hält die Bank es – gemessen an den Gründungsverträgen – für “verfassungsgemäß”. Die Frage der Zulässigkeit einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung lässt sich überzeugender auf der Grundlage einer ökonomischen Betrachtungsweise beantworten. Danach ist zu fragen, ob die Verletzung der Menschenrechte, um deren Einhaltung

⁷⁹ Vgl. James C.N. Paul, *The Human Right to Development: Its Meaning and Importance*, *Third World Legal Studies* 1992, 17 (33).

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Vgl. hierzu Rudolf Dolzer, *Umweltbelange im Recht der Weltbank*, in: Rüdiger Breuer (Hrsg.), *Regelungsmaß und Steuerungskraft des Umweltrechts*, 2000, 73-87.

es im Rahmen bankfinanzierter Projekte geht, auch wirtschaftlich messbar sind. Die Förderung eines Projektes von ihrer Beachtung abhängig zu machen, wäre bejahenden Falls als wirtschaftlicher Gesichtspunkt im Sinne der Neutralitätsklauseln anzusehen.

Schließlich kann sich die Weltbank auch nicht mit dem Argument ihrer Menschenrechtspflichtigkeit entziehen, dass ihre Tätigkeit ausschließlich ihrer eigenen Rechtsordnung, mithin dem Bankrecht untersteht.⁸² Es entsprach dem Willen der Gründungsmitglieder von IBRD und IDA, diese Institutionen als internationale Organisationen mit Völkerrechtspersönlichkeit zu schaffen. Als solche unterliegen sie den allgemeinen Regeln des Völkerrechts sowie Rechtssätzen des Völkerwohnheitsrechts, zu denen heute die grundsätzliche Verpflichtung zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zählt:

[T]he human rights obligations of 'development actors' – state agencies, IDAs and those who act under their auspices – should now be treated as binding legal (as well as moral) duties; there is no discretion to ignore this mandate.⁸³

Summary⁸⁴

The World Bank's Role as a Guarantor for the Implementation of International Human Rights Law

Reflections on the Legal Admissibility and International Law Imperative of a Project-related Human Rights Conditionality

A fundamental weakness of the universal human rights protection system is the lack of observance and implementation of international human rights law. Existing human rights enforcement mechanisms are incapable of guaranteeing that states observe their obligations under international human rights law. One possible way of improving state compliance with international human rights law is to incorporate multilateral institutions (MLIs), such as the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), and the World Trade Organisation (WTO), into the human rights implementation system. The UN Commission on Human Rights called for such an approach several years ago. From the viewpoint of international public law, the suggested engagement of MLIs as guarantors for state compliance with international human rights obligations raises several questions as to the legal admissibility and limits of such an involvement. One such question is whether MLIs are obligated, or even legally entitled, to guarantee the protection of international human rights as a part of the ordinary course of their activities.

The World Bank (which consists of the International Bank for Reconstruction and Development, IBRD and the International Development Association, IDA) makes a particularly good subject for examining these issues for several reasons. Unlike the IMF, the WTO and

⁸² Zu dem Streit, wie sich das interne Recht einer Internationalen Organisation zum Völkerrecht verhält, siehe Matthias Mosler, *Finanzierung durch die Weltbank*, 1987, 118 ff.

⁸³ Paul (Anm. 79), 17 (19).

⁸⁴ Summary by the author.

other financial institutions, the World Bank has long since acknowledged that its project and lending activities can negatively affect the realization of international human rights. It responded by becoming the first development assistance agency to establish policies to mitigate the social impacts of its lending activities. In February 1980, the World Bank issued its first Operational Manual Statement on "Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects" (OMS No. 2.33), the goal of which was to protect persons involuntarily displaced by Bank-funded projects. The current safeguard policy on involuntary resettlement, Bank Policy and Operational Procedure 4.12, provides, *inter alia*, for adequate compensation for lost assets, assistance with relocation and support during the transition period, and assistance in re-establishing former living standards. Projects that affect indigenous peoples must be prepared and implemented in accordance with Operational Directive (OD) 4.20 on Indigenous Peoples. The main objectives of this policy are "to ensure that World-Bank financed development projects do not cause adverse impacts upon indigenous peoples, and that they provide them with culturally compatible social and economic benefits."

Both policies undoubtedly serve to realize particular rights and interests of project-affected people. It is, therefore, undeniable that bank-funded projects that encompass resettlement components and/or affect indigenous peoples have a certain human rights orientation. The Bank's indigenous peoples policy attests to this. According to Para. 6 of OD 4.20 "[t]he Bank's broad objective towards indigenous people, as for all the people in its member countries is, to ensure that the development process fosters full respect for their dignity, human rights and cultural uniqueness." Para. 6 does, however, express an objective only. It should not be understood to create an obligation of the Bank and its staff to refrain from financing any project that contravenes international human rights standards in general or a borrower country's obligation under international human rights law in particular. Such a provision already exists in the Bank's safeguard policies on forestry and environmental assessment with regard to international environmental law. However, the World Bank has heretofore rejected the adoption of a comparable human rights provision in its safeguard policies, citing the Bank's constitution, its Articles of Agreements, particularly Art. IV Sec. 10 IBRD Agreement/Art. V Sec. 6 IDA Agreement, which prohibits the Bank from engaging in political activities. In the view of the World Bank, these provisions clearly prohibit the Bank from making the funding of a particular project conditional upon the project's compatibility with a borrower country's obligations under international human rights law.

This argument does, however, not bear closer legal examination. Although the Bank's Articles of Agreement do not create such an obligation for the Bank, they do not prohibit a project-related human rights conditionality. The World Bank itself defines its mandate, the promotion of (economic) development, in broad terms. It understands development as a comprehensive economic, social, cultural and political process. As a result, the Bank supports projects in such non-traditional areas as education and health, social security, and environment, mainly on the grounds that shortcomings in these areas can create serious obstacles to the economic development of a country in general, and the success of a particular development project in particular. The same can be and often is true for the violation of human rights. From this follows that the Bank's mandate also encompasses the protection of human rights. A project-related human rights-conditionality does not conflict with the political activity provision. By making the funding of a project dependent upon its compatibility with the borrower's obligations under international human rights law, the Bank does not impose a parti-

cular understanding of human rights on the borrower, but only asks the latter to meet its legal obligations the vast majority of which the borrower freely imposed upon itself.

As the Bank's Articles of Agreement allow for but do not prescribe a human rights conditionality, the remaining question is whether such an obligation can be derived from sources of international law outside the Bank's organizational law, such as international human rights treaties, the UN Charter, or customary rules of human rights law. It cannot. International human rights agreements bind states parties to the treaties only. The same is true of the UN Charter, which creates direct rights and obligations with regard to human rights for its members only and not for Specialized Agencies such as the World Bank. The above-mentioned obligation could, therefore, only follow from the obligation imposed under Art. 1 of the Universal Declaration of Human Rights which stipulates that "it is incumbent upon individuals, institutions or organizations involved in the formulation of international trade, investment and finance policy to be mindful of the impacts on human dignity that those policies may have." However, this standard only creates an obligation "to be mindful" of human rights implications. Hence, it does not create an obligation that goes beyond the Bank's current practices. Finally, the right to development which is "the inalienable human right of peoples affected by development processes to realize existing, universally recognized human rights in and through development processes" cannot create a "conditionality-obligation" either as it is not yet accepted as a rule of customary law. It is, however, to be regarded as a – although not legally enforceable – mandate of those who control development processes to promote and protect human rights in the course of this process. The World Bank is not exempt from this mandate.